

## OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# BILAN DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DES ARMÉES

LES CESSIONS HORS PARIS

Exercices 2006-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 18 juillet 2024.

## TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES .....	2
SYNTHÈSE .....	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	8
INTRODUCTION.....	9
1 UNE ORGANISATION, HERITÉE D'UNE ÉPOQUE REVOLUE, RECEMMENT REVUE .....	10
1.1 Une répartition des responsabilités en matière de cession mise à jour en 2023 10	
1.2 Un recours important à des prestataires pour pallier les défauts de coordination interne.....	15
2 DES CESSIONS EN FORTE BAISSÉ ET PLUS COUTEUSES.....	21
2.1 Des biens inutiles aux armées moins nombreux .....	21
2.2 Des contraintes importantes pesant sur la réalisation des cessions et occasionnant un allongement des délais.....	26
2.3 Des coûts induits par les valorisations mal connus et insuffisamment pris en compte .....	31
3 DES CLAUSES PRESERVANT LES INTERETS DE L'ÉTAT RAREMENT MISES EN ŒUVRE .....	41
3.1 Des procédures dérogatoires non dénuées de contreparties pour les communes qui en bénéficient .....	41
3.2 Un bilan des deux dispositifs à l'avantage des collectivités territoriales concernées mais défavorable au ministère des armées .....	44
3.3 Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des clauses préservant les intérêts de l'État .....	45
4 UNE STRATÉGIE GLOBALE DE VALORISATION RESTE A DÉFINIR, FAUTE D'OUTILS EFFICACES .....	64
4.1 Des outils du ministère des armées insuffisants pour la valorisation immobilière .....	64
4.2 Un stock important de biens inutiles mais difficiles à reconvertir ou invendables sans solution identifiée .....	72
4.3 L'absence de stratégie formalisée de développement des autres voies de valorisation .....	75
4.4 Une stratégie complète de valorisation immobilière à définir, au-delà des seules cessions .....	81
ANNEXES .....	84

## SYNTHÈSE

***À partir de 2008 et pendant une période d'environ dix années, la politique immobilière du ministère des armées a principalement consisté à céder les nombreuses emprises libérées dans le cadre des restructurations***

À partir de 2008, la politique immobilière du ministère des armées s'est inscrite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), avec un double objectif de rationalisation des emprises et de réorganisation des fonctions de soutien. De très nombreuses unités ont été dissoutes ou transférées, libérant ainsi de nombreuses emprises foncières et immobilières (casernes, camps, bases, etc.).

Compte tenu de la valeur estimée de l'ensemble de ce patrimoine immobilier, les lois de programmation militaire (LPM) successives pour 2009-2014 puis 2014-2019 ont prévu que les produits de cessions immobilières correspondant reviendraient au ministère des armées à titre dérogatoire et, malgré leur caractère aléatoire, figureraient parmi les ressources prises en compte pour établir l'équilibre budgétaire global de la mission *Défense*. En 2019, il a finalement été mis fin à ce système de prise en compte des recettes de cessions pour équilibrer le financement des LPM, système que la Cour avait critiqué à de nombreuses reprises.

Pendant cette période, une politique active de cessions a donc été menée pour compléter les crédits de la mission *Défense* par ces ressources exceptionnelles. Sa mise en œuvre a relevé principalement de deux structures préexistantes du ministère : la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) et la délégation aux restructurations (DAR). Entre 2006 et 2022, le montant total des cessions s'est élevé à 2 Md€, soit 25 % des ventes immobilières de l'État, 60 % (1,2 Mds€) de ce montant provenant de 12 aliénations.

En contrepartie de ces importantes restructurations, l'État avait conçu un plan d'aide aux collectivités qu'elles touchaient, comprenant un certain nombre de mesures exceptionnelles d'accompagnement, en particulier la possibilité pour l'État de céder gratuitement certains de ces biens à titre exceptionnel (cessions à l'euro symbolique). De même, il avait été prévu que dans le cadre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement, créé dans les années 2000 et renforcé en 2013 par la loi dite « Duflot », les biens pouvaient être cédés avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 % de leur valeur vénale lorsque la cession était destinée à la construction de logements sociaux. Ce dispositif a concerné 23 cessions pour le ministère des armées qui a ainsi participé à hauteur de 118 M€ à la politique du logement social.

***Aujourd'hui, la très forte baisse des ventes et la fin de la politique du « tout cession » nécessite de redéfinir une stratégie de valorisation immobilière par le ministère des armées***

Comme celui des administrations civiles de l'État, le rythme des cessions immobilières du ministère des armées a sérieusement ralenti depuis 2016, et le montant moyen annuel des ventes est aujourd'hui de 20 M€. Peu de cessions (16 %) prévues jusqu'en 2030 sont considérées comme certaines ou faciles. La cession des actifs immobiliers du ministère n'est désormais plus une fin en soi.

Les opérations de cession sont longues (entre 3 et 4 ans à compter de la décision d'inutilité, pour 16 à 18 mois pour un bien de l'État), obéissent à de fortes contraintes et

nécessitent de nombreuses interventions pour un résultat souvent modeste : pour un quart d'entre elles (360) le prix de vente est inférieur à 1 400€ et trois-quarts des ventes inférieur à 360 000 €.

Alors que la direction de l'immobilier de l'État (DIE) recommande de sortir du « tout cession » et de réfléchir au développement d'autres modes de valorisation, le ministère des armées ne s'est pas encore engagé de façon significative dans une telle démarche qui devrait le conduire à définir une stratégie de valorisation immobilière. Certes, une feuille de route de décembre 2018 portant sur le chantier de « modernisation et de transformation du ministère en termes d'immobilier et d'infrastructure » prévoyait la rédaction d'un document fixant « des objectifs de cessions du stock, de densification, de valorisation et de réserves foncières à prévoir, à partager avec les armées directions et services et assurant sa cohérence avec la politique immobilière de l'État ». Force est de constater que le document annoncé n'a toujours pas été finalisé.

En effet, alors que l'objectif a été reformulé dans le document cadre du 27 octobre 2021 sur la politique immobilière du ministère des armées pour la période 2021-2025, la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) du ministère des armées a déterminé une stratégie de valorisation avec l'aide d'un consultant, mais elle repose essentiellement sur les prévisions de cessions. Contrairement aux intentions affichées, aucun plan d'action pluriannuel pour les autres modes de valorisation des actifs immobiliers n'a encore été établi.

Ainsi, malgré un nombre important de mises à disposition (de l'ordre de 6 000), le montant total des redevances annuelles qui en résultent demeure limité, de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros. De même, bien que très utiles pour le plan gouvernemental « Place au soleil », l'économie générale des autorisations d'occupations temporaire reste à ce jour fragile. Ce mode de valorisation mériterait d'être réexaminé et dynamisé. Plus globalement, le ministère des armées pourrait solliciter la DIE et son réseau pour bénéficier de son expérience et des compétences acquises en matière de valorisation d'actifs immobiliers.

En outre, les biens remis au domaine depuis de nombreuses années et difficiles voire impossibles à valoriser devraient faire l'objet d'une procédure spécifique (remise à l'agence de l'immobilier de l'État – AGILE -, cession à un prix de vente très inférieur à la valeur vénale présumée, utilisation pour la politique climatique, etc.).

En principe les schémas directeurs immobiliers des bases de défense (SDIBdD) devraient permettre d'établir une vision stratégique de valorisation. Or, les schémas directeurs actuels sont trop volumineux, trop longs à établir, rarement mis à jour, inutilisés et trop souvent obsolètes. Le suivi annuel de leur mise en œuvre est défaillant. De plus, la nouvelle maquette adoptée récemment pour des SDIBdD de « deuxième génération » n'a pas vraiment remédié à ces défauts. Au vu de ces constats, il convient soit d'abandonner les schémas directeurs immobiliers, soit de s'interroger sur leur finalité et leur contenu pour les réformer.

***Pour définir sa stratégie immobilière, le ministère des armées se heurte à une insuffisance des outils, à un problème de connaissance de l'existant et des coûts afférents***

La stratégie de valorisation doit être définie rapidement par le ministère des armées, qui doit notamment fixer une méthode d'analyse. Celle-ci doit être construite à partir d'une

labellisation, déjà en vigueur au niveau de la direction générale des finances publiques (DGFIP), permettant de classer les biens selon qu'ils sont potentiellement inutiles, déclarés inutiles ou remis au domaine. Mais elle doit également résulter des orientations des schémas directeurs immobiliers qui devraient permettre de distinguer plusieurs catégories de biens : par exemple, « à céder », « à conserver en l'état pour un éventuel besoin nouveau », « réflexion à mener compte tenu du très mauvais état », « à valoriser par une mise à disposition », etc.

Le stock des biens doit être analysé de manière exhaustive en associant si nécessaire la DGFIP, et une liste doit être arrêtée et validée par les armées, directions et services et, en dernière étape, par le ministre pour les emprises les plus importantes. Cette liste constituerait un programme de valorisation pour les 5 ou 10 prochaines années qui ne devrait pas être modifié constamment. Dans ce cadre, une démarche coordonnée avec les autres administrations est indispensable. Le ministère des armées doit sortir de son approche consistant à traiter seul ses projets de cession.

Toutefois, le développement d'outils et de référentiels pour l'aide à la décision stratégique et l'assistance au commandement est un échec. Alors même qu'elle a sollicité un prestataire qui n'a d'ailleurs répondu qu'imparfaitement à ses besoins, la DTIE est encore loin de maîtriser la donnée immobilière, en raison d'outils informatiques instables, incomplets et peu opérationnels. De ce fait, elle n'est pas en mesure de poser des diagnostics corrects, de piloter la valorisation des emprises, ni de déterminer les actions appropriées qui en découlent. Le déploiement en cours de l'application de la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID), « suivi des dossiers d'opérations immobilières » (SDOPI), devrait permettre de prendre en compte les besoins pour mener à bien la stratégie de valorisation.

Par ailleurs, pour le ministère des armées, les cessions immobilières supposent la réalisation de diverses dépenses : celles-ci tiennent à la fois à la préparation de la vente (diagnostics, arpentage, expertises, etc.), mais aussi au bien lui-même qui doit souvent être dépollué, et, lorsque la vente n'intervient pas tout de suite, maintenu en état, voire gardienné. L'ensemble des coûts correspondants sont toutefois mal connus, notamment parce que les modalités de leur prise en charge, entre le ministère des armées et les services de l'immobilier de l'État, ne sont pas suffisamment précisées. Il apparaît donc nécessaire, dans le cadre de la définition d'une stratégie immobilière, de mettre en place une démarche de calcul du coût complet de l'opération et du produit net de la cession. Ce constat vaut également pour les autres types de valorisation.

Pour certaines opérations, le « produit net » est très négatif. De même, les transferts à titre gratuit des plateformes aéronautiques constituent des cessions pour lesquelles le ministère des armées supporte des coûts importants.

***La mise à jour récente de l'organisation du ministère en matière immobilière, qui n'était plus adaptée, car datant de l'époque des premières restructurations où les cessions étaient une priorité, aurait dû inclure le service d'infrastructure de la défense***

Jusqu'en juillet 2023, l'organisation se caractérisait par une certaine confusion dans la répartition des responsabilités en matière de cession. L'organisation, héritée de l'époque des grandes restructurations, n'avait pas évolué, et différents services, créés dans ce contexte, tels que la MRAI et la DAR, avaient été maintenus.

Ainsi, depuis 2016, la DAR, initialement créé pour accompagner les collectivités touchées par les fermetures d'unités militaires, avait été investie de nouvelles missions, proches parfois de celles d'une des sous-directions de la DTIE. Elle se positionnait comme un intermédiaire supplémentaire avec les collectivités pour faciliter les cessions, la valorisation d'emprises, ou encore pour la mise en œuvre du plan « Place au Soleil » et s'impliquait dans le rapprochement avec les entreprises, alors que ce domaine était déjà investi par les armées et services du ministère.

Du fait de cette organisation confuse et inefficace, la DTIE a eu recours pendant cette période, à de nombreuses reprises, à des prestataires pour des études qui, pour une part non négligeable, n'ont pas été suivies d'effets ou se sont avérées inutiles.

Une réorganisation importante a été opérée en juillet 2023, elle a acté la fusion au sein d'un même service de l'ensemble des entités chargées des cessions et des valorisations. La MRAI et la DAR ont ainsi été supprimées. S'agissant de cette dernière, la confusion observée au sujet des attributions de ses anciens délégués régionaux n'a cependant pas été dissipée.

Comme l'avait envisagé la SGA dans le cadre d'un projet de réforme en 2020, la DTIE devrait se recentrer sur des sujets stratégiques et ne plus traiter d'actes de gestion, sauf pour les plus importants et sensibles politiquement. Ce projet suggérait que le service d'infrastructure de la défense (SID) assure l'ensemble de l'instruction et de la mise en œuvre des actes domaniaux dont les commandants de base de défense (COMBdD) auraient été les signataires. Dans son rapport de novembre 2014, la Cour préconisait « l'intégration de la mission pour la réalisation des actifs (MRAI) dans le SID ». Cette demande n'a pas été instruite par le ministère.

***S'agissant des dispositifs mis en place lors des restructurations, l'État ne s'est pas mis en mesure de contrôler le respect des contreparties, ce qui a généré une perte qui pourrait s'aggraver encore à l'avenir***

Lorsque que les biens sont cédés avec une décote, la préservation des intérêts de l'État vendeur exige de prendre en considération les cas de « retour à meilleure fortune » de l'acquéreur, par exemple s'il réalise une plus-value en procédant à une revente du bien à brève échéance et à un prix supérieur.

Cette prise en compte est d'autant plus nécessaire et compréhensible lorsque le bien a été cédé de façon très avantageuse, comme dans le cadre des dispositifs de cession à l'euro symbolique ou avec décote « Duflot ». Le respect des contreparties imposées à l'acquéreur, fixées par la loi et reprises sous forme de clauses dans l'acte de cession, doit être assuré. Le ministère est particulièrement concerné par ces deux dispositifs qui ont représenté une part importante des cessions qu'il a réalisées : 135 cessions à l'euro symbolique sur la période 2008-2021, et 23 cessions avec décote depuis 2014, soit une moindre recette totale de plus de 410 M€.

Pour produire leurs effets, ces clauses de sauvegarde doivent faire l'objet d'un suivi particulier et formalisé, lequel fait aujourd'hui défaut. En effet, il ressort des exemples de cessions examinées par la Cour que les contrôles actuellement mis en place ne sont pas suffisants et que les services de la DIE ne sont pas organisés pour assurer cette mission.

Ainsi, s'agissant de certaines cessions à l'euro symbolique ou avec décote « Duflot », des compléments de prix sont exigibles depuis plusieurs années, tandis que d'autres restent à calculer et à exiger.

BILAN DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DES ARMÉES  
LES CESSIONS HORS PARIS

En outre, la Cour relève que, confrontés à des situations de blocages liés notamment à des refus de communiquer les informations nécessaires au suivi des opérations, les services de l'État ont adopté un positionnement discutable, accordant des dérogations contraires aux dispositions légales et aux engagements contractuels, et faisant preuve d'une inertie générant des retards.

## **LISTE DES RECOMMANDATIONS**

**Recommandation n° 1.** (SGA) Recenser régulièrement les biens inutiles et les remettre au service des domaines pour en assurer la cession.

**Recommandation n° 2.** (SGA et DIE) Mettre en place les outils permettant d'identifier a posteriori l'ensemble des coûts grevant une cession et de disposer à terme d'une évaluation a priori pour chaque projet de valorisation immobilière.

**Recommandation n° 3.** (DGFIP) Recouvrer les compléments de prix exigés et exigibles au titre des cessions à l'euro symbolique de la caserne Ferrié à Laval et de la citadelle d'Arras.

**Recommandation n° 4.** (DGFIP, DDT) Tirer les conséquences du non-respect par les acquéreurs de la caserne Beaumont-Chauveau à Tours de leurs engagements au titre du dispositif de décote « Dufлот ».

**Recommandation n° 5.** (DGFIP, DTIE, DIE) Mettre en place un suivi particulier et formalisé pour le contrôle de l'application des clauses sauvegardant les intérêts de l'État.

**Recommandation n° 6.** (SGA, EMA) Définir une stratégie pour la valorisation des actifs immobiliers du ministère (biens potentiellement frappés d'inutilité, déclarés inutiles, remis au domaine ...) et définir à l'échelon ministériel un programme de valorisation pour les 5 ou 10 prochaines années.

## INTRODUCTION

Le patrimoine immobilier du ministère des armées est l'un des plus importants de l'État avec près de 25 millions de m<sup>2</sup> de surface utile brute (SUB), soit 26 % de celui de l'État et 3,1 millions de m<sup>2</sup> de bureaux, soit 18 %. Constitué pour répondre à de besoins très divers, il se caractérise par une grande hétérogénéité : espaces d'entraînement, casernes, bases aériennes, infrastructures portuaires, industrielles ou logistiques, logements, immeubles de bureaux, de formation ou d'enseignement, lieux de mémoire. En 2020, sa valeur nette comptable s'élevait à 17 Mds€, soit un quart de celle du parc immobilier contrôlé par l'État.

Le ministère des armées s'est doté d'un document cadre qui porte sur sa politique immobilière pour les années 2021-2025 dont il précise, les orientations stratégiques, l'organisation et la gouvernance, ainsi que ses axes de progrès. Cette politique couvre plusieurs enjeux : un parc immobilier suffisamment flexible et adaptable pour accompagner l'évolution des missions et organisations du ministère ; un état du parc préservé, par un entretien régulier, pour la sécurité des personnes et des biens ; des investissements réalisés dans une perspective de long terme avec une réflexion en coût global permettant aux armées de remplir leurs missions, quel que soit le contexte national ou international ; des capacités foncières suffisantes et adaptées à l'évolution du stationnement des forces.

La politique actuelle de valorisation<sup>1</sup> immobilière du ministère des armées trouve son origine dans la politique de cessions qui a été menée à partir de 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Avec la dissolution de nombreuses unités, la réorganisation des fonctions de soutien et la rationalisation des implantations, les restructurations alors engagées ont conduit à libérer beaucoup d'emprises.

Dans cette perspective, un dispositif législatif d'accompagnement a été instauré dans le cadre de la loi de programmation militaire (LPM) pour 2009-2014 et prorogé dans les LPM suivantes, à ce jour jusqu'en 2025. Il prévoit que les produits de cessions immobilières et de redevances d'occupation du domaine réalisés seront intégralement affectés au profit des infrastructures de la défense via le compte d'affectation spéciale (CAS) « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* », et que dans les cas de transfert d'immeubles vers d'autres départements ministériels, le ministère des armées recevra une indemnisation tenant compte de la valeur vénale du bien.

Après cette phase originelle qui a conduit à réaliser de nombreuses cessions, la situation actuelle se présente sous un jour assurément moins favorable. Héritée de cette époque désormais révolue, l'organisation des services qui a été mise en place au sein du ministère pour mener à bien cette politique mériterait aujourd'hui d'être clarifiée (partie 1). En effet, le volume des cessions est en forte baisse, car les biens inutiles sont de moins en moins nombreux, plus compliqués à céder car non exempts de coûts, quoique ces derniers soient difficiles à évaluer (partie 2). Du point de vue de l'État, des clauses sont mises en place pour préserver ses intérêts, mais elles sont rarement mises en œuvre (partie 3). Une stratégie globale de valorisation reste donc à définir pour le ministère des armées qui se heurte cependant à une insuffisance des outils à sa disposition pour accomplir cette tâche (partie 4).

---

<sup>1</sup> Pour la présente enquête, le terme de valorisation immobilière a été retenu comme représentant un ensemble de techniques diverses qui permettent d'utiliser au mieux le potentiel d'un bien immobilier, qu'il soit destiné à la vente ou à la location.

# **1 UNE ORGANISATION, HERITEE D'UNE EPOQUE REVOLUE, RECEMMENT REVUE**

## **1.1 Une répartition des responsabilités en matière de cession mise à jour en 2023**

### **1.1.1 Le commandant de base de défense, échelon de mise en œuvre des cessions**

La cession d'un bien immobilier ou sa valorisation sous une autre forme (mise à disposition par autorisation d'occupation temporaire, bail emphytéotique, etc.) ne peut être décidée qu'à partir du moment où celui-ci est formellement considéré comme inutile. En principe, cette inutilité est constatée au niveau de chaque base de défense (BdD) et inscrite dans son schéma directeur immobilier (SDI BdD). Établi par le commandant de base de défense (COMBdD), chaque SDI BdD est ensuite approuvé au niveau central par la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) du ministère des Armées.

La constatation de l'inutilité de l'immeuble déclenche la constitution par les services locaux du service d'infrastructure de défense (SID) du dossier unique de cession (DUC) qui inclut notamment la saisine des services du domaine pour le calcul de la valeur domaniale du bien. Le prix de cession ne peut en principe être inférieur à cette valeur.

Dans le cadre des dispositions fixées par un arrêté du 27 décembre 2012 modifié, le COMBdD est, par délégation, l'échelon de mise en œuvre au sein de sa base de défense de la politique immobilière du ministère, et notamment de la gestion des emprises identifiées comme étant sans emploi ou inutiles. Pour les biens dont la valeur vénale, comme le loyer ou la redevance qu'ils génèrent sont inférieurs aux limites définies par cet arrêté, il lui incombe de prendre les actes de gestion domaniale (cession, mise à disposition par une autorisation d'occupation temporaire ou un bail, etc.).

Au fil du temps, les attributions des COMBdD ont été renforcées avec le transfert d'actes qui relevaient de la DTIE et une augmentation des délégations financières. Cependant, contrairement aux intentions premières, l'instauration d'un contrôle interne sur ces actes déconcentrés reste encore aujourd'hui à mettre en place.

Le COMBdD demeure incompétent notamment pour les cessions à l'euro symbolique, et les cessions ou transferts de gestion à titre gratuit, ainsi que les cessions consenties à l'amiable sans appel à concurrence, dans les conditions prévues par l'article R. 3211-26 du code général de la propriété des personnes publiques.

**Tout ce qui n'est pas délégué au COMBdD et tous les actes pour lesquels il n'est pas compétent relèvent de la DTIE.**

## 1.1.2 Au sein de la DTIE, une réorganisation récente du partage des attributions en matière de valorisation, jusque-là peu compréhensibles

### 1.1.2.1 Au sein du SGA, la DTIE est chargée de la politique immobilière

Le secrétariat général pour l'administration (SGA) est chargé de la politique immobilière, responsabilité qu'il partage avec l'état-major des armées (EMA) et la direction générale de l'armement (DGA). Il s'appuie sur la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) et le service d'infrastructure de la défense (SID).

La DTIE a succédé à la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) qui a été supprimée par le décret du 21 mars 2022 et remplacée par deux directions d'administration centrale distinctes : la DTIE et la direction de la mémoire, de la culture et des archives (DMCA).

La DTIE élabore et met en œuvre la politique d'ensemble du ministère en matière immobilière, domaniale, de logement et d'environnement, et est chargée de piloter, élaborer et soutenir les stratégies immobilières des états-majors, directions et services. Ainsi, en matière de cession, elle définit, anime et assure le suivi des opérations immobilières, et à ce titre, « conduit les négociations en vue de la valorisation ou de l'aliénation des immeubles reconnus sans emploi ou inutiles » et « peut réaliser des études de réaménagement des sites ».

### 1.1.2.2 Jusqu'en 2023, la répartition des dossiers de valorisation manquait de clarté

Pour exercer sa mission en matière de cession, la DTIE disposait, jusqu'en 2023 d'une sous-direction de l'action immobilière, de l'environnement et du développement durable (SDIE2D<sup>2</sup>), qui comprenait :

- d'une part, le bureau de la stratégie immobilière (BSIM), chargé d'élaborer la stratégie immobilière, notamment avec les schémas directeurs immobiliers de base de défense (SDIBdD), et le bureau de l'expertise immobilière (BEI), chargé de définir et piloter les opérations immobilières, en particulier les cessions ;
- d'autre part, la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) comportant une dizaine de personnes, dont six chargés de projet ou « négociateurs », en région.

Créée en 1987, la MRAI a été particulièrement impliquée dans la politique de cessions, menée par le ministère des armées depuis 2008 pour valoriser les nombreuses emprises libérées à la suite des restructurations issues de la révision générale des politiques publiques. Bien que les plus importantes cessions de biens immobiliers issus des restructurations soient désormais réalisées, la MRAI n'avait pas été supprimée, et demeurait en principe compétente pour tout sujet de valorisation<sup>3</sup>. En pratique, elle ne traitait que de cessions, les autres modes de valorisations relevant plutôt du BEI ou d'un chargé de mission au sein de la SDIE2D.

---

<sup>2</sup> Anciennement sous-direction de l'immobilier et de l'environnement (SDIE).

<sup>3</sup> Le terme de valorisation avait d'ailleurs été ajouté à sa dénomination (mission pour la réalisation et la valorisation des actifs immobiliers), même si son acronyme demeurait inchangé (MRAI).

Jusqu'en 2018, ses missions lui étaient confiées par le directeur de la DTIE sous forme de mandats, et elle déterminait sa propre stratégie de valorisation. Cependant, depuis cette date, le système de mandats avait été supprimé, et la prise en charge des dossiers de cessions était répartie au « fil de l'eau », de manière désorganisée.

### 1.1.2.3 L'implication de la DAR dans les processus de cession était peu compréhensible

Créée en 1991, anciennement dénommée délégation aux restructurations, la délégation à l'accompagnement régional (DAR) a été chargée en 2008 de suivre l'exécution des mesures mises en place pour accompagner les restructurations des armées avec les contrats de redynamisation de sites de la défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLD), destinés aux territoires touchés économiquement.

Or, parmi les 63 contrats qui ont été élaborés, seuls 6 demeuraient ouverts en 2023, et les montants susceptibles d'être engagés ou à payer étaient peu élevés (7,3 M€ pour les 6 contrats ouverts et 17 M€ pour les contrats clos mais restant à solder). Les dossiers étaient instruits par les services du préfet, la DAR étant simplement saisie pour avis et informée des décisions.

Rattachée au SGA, comprenant 30 agents (11 à Paris et 19 au sein des 12 délégations régionales placées auprès des secrétaires généraux des affaires régionales), elle a été transférée à la DTIE par un arrêté du 21 mars 2022, et s'est alors vu confier l'accompagnement régional.

Cette mission restait toutefois difficile à appréhender, qu'il s'agisse du rôle que jouaient précisément les délégués régionaux comme de l'utilité ou du caractère déterminant de leurs interventions. En particulier, la Cour a relevé que les services du SCA, de la DGA ou de la DCSID organisaient leurs propres rencontres avec les entreprises relevant de leur domaine d'activité, ce qui limitait l'utilité de l'action des délégués régionaux.

Par ailleurs, depuis quelques années, la DAR intervenait également en matière de valorisation, ce qui faisait que sous cet aspect, une partie de ses missions semblaient chevaucher celles de la SDIE2D. Elle avait en effet été chargée :

- de la mise en œuvre du gouvernemental « *Place au Soleil* » (cf. infra) dont elle avait intégré la gouvernance à compter de juillet 2021 dans le cadre de son comité de suivi. Elle intervenait dans le recensement des sites mobilisables pour l'implantation d'une centrale photovoltaïque, tout comme la MRAI qui participait, par l'intermédiaire de ses « négociateurs » à la sélection des emprises. Cette mission impliquait que la DAR traite de sujets relevant en principe de la compétence de la SDIE2D, comme la politique environnementale et les sites protégés ;
- des transferts à titre gratuit des aérodromes militaires au profit des collectivités (cf. infra), alors que les cessions à titre gratuit relèvent en principe de la compétence de la MRAI.

**Le rattachement de la DAR à la DTIE posait donc question. Demeurée un service, elle se positionnait au niveau le plus élevé au sein de la DTIE dont les autres entités sont des sous-directions. Ses attributions avaient été maintenues sans tenir compte de potentielles synergies, notamment avec la SDIE2D.**

#### 1.1.2.4 La réorganisation de juillet 2023 n'a pas tout clarifié

La DTIE a été réorganisée en 2023 dans le cadre d'un arrêté du 25 juillet 2023 modifiant l'arrêté du 21 mars 2022. Un nouveau service de l'aménagement des territoires et de l'immobilier (SATI) a été créé. Ce service reprend une grande partie des missions autrefois dévolues à la sous-direction de l'action immobilière de l'environnement et du développement durable (SDIE2D) qui est, de ce fait, supprimée, à l'exception de ses attributions en matière d'environnement et de développement durable, qui sont regroupées dans une nouvelle sous-direction des risques, de l'environnement et du développement durable (SDRE2D).

Le SATI réunit donc en son sein les anciens services de la SDIE2D impliqués dans la valorisation immobilière : d'une part, le bureau de la stratégie immobilière (BSIM) et le bureau de l'expertise immobilière (BEI), et d'autre part la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI).

Ainsi, la MRAI n'existe plus en tant que telle et ses missions ont été reprises par le bureau de la valorisation immobilière (BVI) créé au sein du SATI. Celui-ci a notamment en charge : le suivi et la mise en œuvre des opérations immobilières en matière d'occupation domaniale, d'acquisitions, de prise à bail et de valorisation ; l'accompagnement des partenaires locaux dans la définition de nouveaux usages des emprises libérées ; la programmation et le suivi financier des cessions immobilières du ministère ainsi que la programmation et le suivi des dépenses liées aux cessions et au gardiennage des emprises inutiles.

Le SATI intègre également le réseau de l'ancienne DAR composé notamment de ses 19 délégations régionales, qui n'ont plus comme objet la préparation, le suivi et l'accompagnement des décisions de restructurations, mais désormais « *la préparation, le suivi et l'accompagnement des décisions de transformation et le développement des projets d'implantation des organismes du ministère* ». Le positionnement des délégués régionaux, auprès des secrétariats généraux pour les affaires régionales des préfets de régions, reste inchangé. Selon le SGA, l'intégration des délégués de l'ancienne DAR « *incarne la déclinaison territoriale de la mise en œuvre et de l'accompagnement de projets de valorisation* ».

Selon le ministère des armées, cette réforme a permis d'améliorer la lisibilité de son organisation et de ses actions, et cette nouvelle organisation, plus cohérente, répond aux principaux défauts qui avaient été relevés, même s'il est difficile, à ce stade, d'en mesurer les effets. De plus, cette réorganisation ne constitue qu'une étape dans un processus plus global, puisque la DTIE a lancé en novembre 2023 un chantier de modernisation de la fonction immobilière, s'inscrivant dans les orientations gouvernementales et celles qui sont portées par la nouvelle loi de programmation militaire 2024-2030.

**Cette réorganisation a pour mérite de régler le problème de la répartition des dossiers entre les anciens bureaux de l'ex-SDIE2D et la MRAI, puisque celle-ci a été supprimée et que toutes les attributions en matière de valorisation sont désormais concentrées au sein du nouveau BVI.**

**La question du positionnement de la DAR au sein de la DTIE a pu également être traitée, dans la mesure où elle est désormais intégrée au sein du SATI. Toutefois, il ressort de l'arrêté de juillet 2023 que l'intégralité de ses anciennes missions a été reprise *in extenso* à l'article 7. Dans ces conditions, la critique sur le caractère peu compréhensible de son implication dans les processus de cession n'a pas totalement trouvé de réponse avec cette réorganisation.**

### 1.1.3 Une articulation des missions entre la DTIE et le SID qui reste à améliorer

#### 1.1.3.1 Une réorganisation judicieuse des deux directions, envisagée en 2020, n'a finalement pas été mise en œuvre

Au côté de la DTIE, direction de conception et de pilotage de la politique immobilière, le SID, qui dépend également du SGA, met en œuvre cette politique par l'intermédiaire d'organismes locaux : les établissements du service d'infrastructure de la défense (ESID), les unités de soutien de l'infrastructure de la défense (USID). Ceux-ci appuient et conseillent les commandants de base de défense (ComBdD) dans la réalisation des schémas directeurs immobiliers de base de défense (SDIBdD) et assurent le recensement et la revue de l'état du patrimoine immobilier. Il leur revient également d'instruire les actes relatifs aux biens et droits immobiliers. Ainsi, près de 170 personnes y sont affectées à la fonction domaniale (cessions, acquisitions, échanges, mises à disposition, prises à bail).

Cependant, en matière domaniale, la répartition des missions entre la DTIE et la DCSID n'est pas claire, et les dernières modifications apportées par l'arrêté du 30 décembre 2020 à celui du 27 décembre 2012, relatives notamment à la déconcentration des responsabilités vers les COMBdD, n'ont pas vraiment apporté de clarification.

**Des propositions majeures, dans le sens d'une clarification, avaient pourtant été présentées par la secrétaire générale pour l'administration, dans une note du 19 février 2020 au directeur de cabinet de la ministre. Elles résultaient de travaux conjoints menés par les deux directions pour l'élaboration et le pilotage de la politique immobilière.**

Selon cette note, les missions des deux directions devaient être mieux articulées pour répondre à des principes simples et logiques. Ainsi, la DTIE (alors dénommée DPMA) aurait été recentrée sur un rôle de conception et d'animation de la politique immobilière, tandis que serait revenue à la DCSID la définition et la mise en œuvre d'une stratégie pour le maintien en condition des emprises et leur adaptation capacitaire, mais aussi de traiter les aspects domaniaux.

Jugeant opportun que le traitement des opérations concernées soit assuré de bout en bout au sein de la même entité, la SGA prônait ainsi l'affectation au SID de l'intégralité du volet domaniale de la politique immobilière (instruction et mise en œuvre des procédures et des actes domaniaux : occupations, servitudes, acquisitions et cessions). En particulier les actes relatifs aux cessions devaient être transférés à la DCSID et à ses établissements à qui il incombait déjà de les instruire.

Selon ce projet, la DTIE devait désormais se concentrer sur la politique immobilière, à travers les plans de stationnement des armées et la programmation des infrastructures liée aux grands programmes d'armement ou à l'amélioration des conditions de vie, et sur la définition et la mise en œuvre d'un contrôle de gestion pour le suivi des objectifs. Il serait revenu à la DCSID de contribuer à la préparation de cette politique immobilière avec ses études technico-financières, sa connaissance de l'état de conservation des emprises et la tenue des référentiels patrimoniaux.

Il était également proposé de déconcentrer au niveau des COMBdD un certain nombre de décisions ou d'actes relevant encore du niveau central : ils seraient devenus compétents pour les actes portant notamment sur les cessions à l'euro symbolique, les immeubles faisant l'objet

d'une cession ou d'un transfert de gestion à titre gratuit et la conduite des négociations en vue de l'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles. De même, il était envisagé que les déclarations d'inutilité et de déclassement du domaine public, actuellement signées par la DTIE, puissent relever du COMBdD.

**Conformément à la note de février 2020, la DTIE et la DCSID devaient proposer une nouvelle organisation pour la mi-mars 2020. Cependant, aucune évolution organisationnelle et réglementaire n'a finalement eu lieu. La réorganisation de juillet 2023 n'a pas, non plus, apporté d'évolutions dans ce sens.**

**Du point de vue des cessions, ces propositions auraient sans doute permis de faire évoluer l'organisation conçue au moment des grandes restructurations entraînant la libération de nombreuses emprises pour l'adapter aux circonstances actuelles où le stock de biens inutiles est nettement moindre.**

Sur ce point, le SGA considère que la répartition des compétences domaniales au sein du ministère des armées est cohérente, avec plusieurs autorités domaniales habilitées à signer des actes domaniaux (DTIE, COMBdD, etc.) et un service instructeur commun (SID). Il reconnaît toutefois que les échanges entre ces différents acteurs manquent de fluidité pour améliorer le suivi des opérations, mais estime que le déploiement de l'application de la DCSID (SDOPI – cf. infra) permettra d'y remédier.

#### 1.1.3.2 Le partage des responsabilités en matière domaniale mériterait d'être réexaminé

Avant que la MRAI ne soit dissoute et intégrée au nouveau BVI, ses négociateurs locaux entretenaient des relations très régulières avec les services domaniaux des ESID et USID afin de disposer notamment des informations nécessaires lorsque des cessions sont envisagées (présence d'installations classées pour la protection de l'environnement, état des bâtiments, des réseaux d'eau et d'énergie, etc.). Une à deux fois par an, des réunions bilatérales étaient organisées entre la MRAI (le chef et le négociateur) et les services de chaque ESID afin de réaliser un point sur les principaux dossiers de cession en cours. Les négociateurs locaux avaient également des relations avec les services de la DGFIP, notamment les pôles de gestion domaniale (PGD) ou les services locaux du domaine (SLD), tout comme les ESID dans le cadre de leurs missions domaniales.

**La MRAI ayant été dissoute et intégrée au nouveau BVI, la question de son éventuel rattachement au SID ne se pose désormais plus dans les mêmes termes. Il n'en reste pas moins que la question du partage des responsabilités en matière de gestion domaniale entre la DTIE et le SID mériterait d'être réexaminée dans le cadre du chantier de modernisation lancé en novembre 2023.**

## 1.2 Un recours important à des prestataires pour pallier les défauts de coordination interne

À partir de 2016, la mission pour la réalisation des actifs (MRAI) a commandé 16 études pour la valorisation des actifs immobiliers du ministère des armées pour un montant de près

d'un million d'euros. Parallèlement, d'autres marchés sur cette même thématique ou plus généralement sur la stratégie immobilière ont été passés par le bureau de la stratégie immobilière (BSIM) de la DTIE, ou par les services du SID.

Ces études sont présentées par le SGA comme des aides à la décision pour ses services. Elles permettent d'améliorer la connaissance du patrimoine, du contexte territorial et des contraintes et enjeux urbanistiques. Cependant, il ressort des constats de la Cour qu'un grand nombre de ces études n'ont pas été suivies d'effets, tandis que d'autres se sont avérées inutiles.

### **1.2.1 Des décisions prises sans attendre les résultats des études ou sans les prendre en considération**

En premier lieu, il apparaît que des études intéressantes, quoique coûteuses, sur la valorisation urbaine de certaines emprises, demeurent finalement inexploitées, les décisions étant prises sans attendre les résultats de ces études ou sans les prendre en considération.

Ainsi, à **Rueil-Malmaison**, une étude a été diligentée à un cabinet de conseil en août 2021 sur la valorisation de la caserne Guynemer, partiellement occupée et en mauvais état, pour envisager, soit le maintien de leur usage à des fins exclusivement militaires, soit une programmation mixte associant des usages militaires et des usages non militaires, soit la cession du site.

Pour un montant de près de 100 000 €, les livrables ont été remis en septembre 2022 alors que, lors d'un COMEX stationnement réuni en décembre 2021, il avait été déjà décidé de conserver la caserne.

À **Tours**, le ministère dispose d'une réserve foncière pour accueillir des entités délocalisées sur les deux casernes du centre-ville (1 200 personnes) et la base aérienne 705 (1 800 personnes). La ministre a demandé une étude visant au « *regroupement de la totalité du pôle RH sur une des deux emprises de la ville, dans la perspective d'une amélioration fonctionnelle et d'une libération de l'autre site tourangeau à une échéance plus lointaine* ». À la demande de la MRAI, l'ESID de Rennes a passé un marché en août 2020 avec un prestataire pour un montant de 108 000 €, afin de connaître le potentiel des trois emprises. Les résultats ont été fournis pour le COMEX stationnement de décembre 2020, avec trois scénarios : la densification des trois sites ; la densification de la base aérienne et de la caserne Rennes, et la vente de la caserne Baraguey ; et la densification de la base aérienne avec la vente des deux emprises du centre-ville.

Les résultats n'ont finalement pas été présentés au COMEX ; aucune décision n'a été prise pour valoriser les emprises du centre-ville (cession ou mise à disposition), les trois sites étant à ce jour conservés.

À **Salbris**, l'ancien établissement principal des munitions (EPMu), d'une superficie de 369 ha, a réduit son activité à compter de 2014 en vue de sa fermeture en juin 2018. La MRAI a lancé en août 2021 (59 877€) une étude de « *stratégie opérationnelle* » avec des propositions de montages juridiques et financiers. En l'espèce, deux projets d'exploitation du site étaient envisagés : une filière bois et un parc photovoltaïque.

Au préalable, des études environnementales étaient nécessaires en raison de classement Natura 2000 et du développement de la faune, de la flore et de la végétation, faute d'entretien du site depuis 2018. Elles n'ont cependant pas été réalisées par manque de crédits disponibles.

Or, leurs résultats pourraient imposer de fortes contraintes pour les projets envisagés, voire les compromettre. En outre, aucun projet n'est possible sans une modification du plan local d'urbanisme (PLU). En effet, le classement de l'emprise (zone N) n'autorise que les installations liées à la défense nationale. Évaluée à 7,4 M€ en 2013 puis, à 6,8 M€, en 2017, la valeur vénale du site pourrait encore diminuer.

Fin 2022, l'armée de Terre s'est finalement déclarée intéressée par une partie du site, sans que cela ait pour effet de remettre en cause le projet de filière bois, ni celui relatif au parc photovoltaïque. Cependant, à ce stade, le bien n'a toujours pas été déclassé.

## 1.2.2 Des études commandées à des bureaux différents pour un même sujet

Selon l'instruction relative à l'organisation et au fonctionnement de la DTIE, le BSIM pilote les études prospectives en matière immobilière notamment pour l'optimisation de l'implantation des armées et des services, et la MRAI peut mener des études sur des reconversions complexes.

Pourtant, à **Rennes**, le BSIM a traité de la densification des casernes Lyautey et Marguerite, tandis que la MRAI a mené une étude sur la conservation ou la cession de la caserne Foch.

Dans cette ville, la situation est problématique, notamment en ce qui concerne le devenir du quartier Foch (7 hectares). Le schéma directeur immobilier de la base de défense de Rennes de décembre 2016 prévoyait sa cession totale. Dans sa lettre du 7 mai 2019 validant la révision de ce schéma directeur, rendue nécessaire à la suite de la fusion des bases de défense de Rennes et de Vannes-Coëtquidan, le directeur de la DPMA a confirmé la cession du site pour des raisons de coûts et de vétusté des locaux (sa réhabilitation était estimée à 100 M€), et de sous-utilisation (occupé à 50 % de sa capacité depuis 10 ans). La cession devait intervenir après le redéploiement des personnels sur les autres sites du ministère (quartiers Lyautey et Marguerite).

La MRAI et le BSIM (par l'intermédiaire de l'ESID de Rennes) ont finalement commandé, séparément, deux études : l'une portant sur le devenir du quartier Foch (marché du 13 août 2021, pour un montant de 102 500€); l'autre relative à la densification des quartiers Lyautey et Marguerite (marché du 21 février 2022, pour un montant de 83 800 €). Les livrables de ces deux études ont été remis entre mai et novembre 2022.

Cependant, ayant souhaité que la cession (partielle ou totale) du quartier Foch soit reconsidérée, l'officier général de zone de défense (OGZD) a sollicité en novembre 2022 l'USID pour mener une étude « financière macro » visant à densifier le quartier Foch et prendre des mesures conservatoires urgentes pour les quartiers Lyautey et Marguerite. Le coût global de cette opération a été estimé à 140 M€ au total. Selon l'OGZD, les études pour le quartier Foch menées pour la MRAI ne sont que « *des vues d'artistes* ». Avant même de connaître les coûts définitifs, il estimait que « *le surcoût de la conservation pourrait être exagérément grossi ou présenté comme inatteignable. Cela correspond peut-être aux intérêts de Rennes Métropole, mais pas forcément aux intérêts des armées.* » En outre, le ministère de l'intérieur a fait part de son intérêt pour implanter une partie de son pôle cyberdéfense sur le quartier Foch, sous réserve de conditions de sécurité très strictes. Finalement, le 22 décembre 2022, la directrice de la DTIE a décidé de surseoir à l'aliénation du quartier Foch.

**Outre l'intervention d'une décision contraire aux intentions initiales, qui rendait de fait les études – dont le coût total avoisinait les 200 000 € – inutiles ou inadaptées, le fait que la MRAI et le BSIM de la DTIE aient commandé séparément deux études sur des sujets quasiment similaires démontre le manque de coordination résultant de l'organisation actuelle de la DTIE.**

### 1.2.3 Des études souvent peu utilisables

À *La Rochelle*, une étude a été confiée à un prestataire, par un marché en date du 30 juillet 2021 pour un montant de 97 380 €, portant sur la reconversion et la valorisation du site Aufredi (d'une superficie de 13 000 m<sup>2</sup>, composé de 13 bâtiments). Plusieurs scénarios d'aménagement devaient permettre à la MRAI de proposer des arbitrages. Le service des pensions des armées a quitté le site en 2021. Il demeure partiellement occupé, notamment par la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) (200 personnes).

Les livrables ont été produits entre novembre 2021 et juillet 2022. Cependant il ressort de l'examen de ces documents, en particulier les scénarios d'aménagement et la restitution finale, que les éléments fournis sont généraux et parfois répétitifs, et que les bilans financiers des scénarios sont déficitaires. Par conséquent, il apparaît difficile de prendre une décision sur la base de cette étude.

À *Cherbourg*, la MRAI a envisagé une cession de gré à gré de l'îlot sud (6,5 ha) à la collectivité et/ou la cession par appel d'offre à un opérateur. Pour un montant de 59 568 €, elle a lancé préalablement une « *étude de programmation architecturale et urbaine avec des schémas d'intention et une estimation financière* ». La ville de Cherbourg, fortement intéressée par cette emprise située à proximité immédiate du port de plaisance, du futur palais des sports et de l'hypercentre, a été associée à la réflexion. Les livrables, remis entre janvier et avril 2022, n'appellent pas d'observation particulière, pas plus que les scénarios proposés.

La solidité de l'étude peut cependant poser question lorsque le prestataire indique qu'au « *regard des nombreuses incertitudes et des programmations encore à définir et arbitrer, il ne semble pas judicieux de s'avancer sur des coûts d'aménagement trop théoriques et sur des opérations qui ne dégagent à elles-mêmes suffisamment de charges foncières permettant d'induire un développement futur. Pour autant elles devront être estimées et intégrées à toute opération de cession pour valider la viabilité des opérations. La définition d'espaces publics devrait être approfondie avec la ville et l'agglomération ainsi que les besoins en termes d'activités. (...) Il s'avère qu'au regard de l'environnement économique, il serait fortement souhaitable de négocier avec un porteur direct (Naval groupe par exemple) afin de limiter les frais d'intermédiaire et commercialisation et rechercher l'équilibre de l'opération.* »

## 1.2.4 Des études visant à la définition d'une stratégie immobilière finalement peu utiles

### 1.2.4.1 Une étude de 2022 pour établir un plan d'action sur les systèmes d'information en matière immobilière

Dans le cadre d'un accord-cadre passé par la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), la DTIE a eu recours à un cabinet de conseil, pour un montant de près de 180 000 € TTC. La mission s'est déroulée entre décembre 2021 et mai 2022.

Le marché s'inscrit dans l'objectif fixé par le document cadre de la politique immobilière du ministère des armées du 27 octobre 2021 : « *établir un plan d'action de développement des compétences et des capacités d'analyse des données immobilières et d'aide à la décision à la DPMA (...). Évaluer les ressources nécessaires et proposer un calendrier de mise en œuvre* » (action n° 11). Dans ce cadre, afin d'établir un état des lieux, le document cadre prévoit, à l'action n° 12, « *d'établir la liste des cartographies à réaliser accompagnée d'un plan d'actions et d'un calendrier permettant d'assurer leur réalisation* ».

Au titre de l'état des lieux, le prestataire a livré en mai 2022 un rapport sur la politique domaniale, qui présente peu d'intérêt, car il relève d'un suivi de projet « *basique* », et s'avère incomplet et inutile. Seulement trois des 14 besoins métiers identifiés ont été traités. Les 11 autres besoins restent « *à instruire à moyen et long terme car [ils] nécessitent la mise en place de prérequis techniques et /ou organisationnels* ». Le prestataire a omis de prendre en compte des éléments importants, tels que les schémas directeurs immobiliers ou les activités de la MRAI.

Enfin, il était demandé au prestataire d'étudier la « *mise en place d'une gouvernance des données immobilières, environnementales, culturelles et mémorielles* ». Le prestataire a rédigé une note de gouvernance dans un document de mai 2022. Sa proposition est toutefois très théorique et complexe à mettre en œuvre car irréaliste. En effet, elle ne tient pas compte du manque de ressources humaines tant quantitativement que qualitativement de la DTIE.

Selon le SGA, l'apport du prestataire a toutefois été déterminant pour la fixation d'une méthodologie de travail et dans l'acculturation de la DTIE à la problématique de l'exploitation des données en matière d'immobilier.

**Il n'en reste pas moins qu'au regard des objectifs affichés, les propositions du prestataire ne permettent pas d'établir un véritable « plan d'action de développement des compétences et des capacités d'analyse des données immobilières et d'aide à la décision », comme envisagé dans le document cadre d'octobre 2021. En outre, tous les livrables initialement demandés n'ont pas été fournis (supports et comptes-rendus des ateliers).**

### 1.2.4.2 Une étude de 2020 pour la définition d'une stratégie immobilière pour le ministère des armées

Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été notifié en mai 2020 à un cabinet de conseil pour l'étude de la stratégie opérationnelle pour le foncier du ministère des armées a

coûté 179 895,60 €TTC.

Un processus de suivi des projets de valorisation de la MRAI en cinq étapes a été élaboré. Repris dans le document cadre de la politique immobilière, il correspond à la procédure « classique » d'une cession ou d'une mise à disposition. Le prestataire a également conçu une « base de données » au format Excel dénommée « Valorisation » (ou « Valo ») supposée donner les informations pertinentes sur le marché foncier à l'échelle communale et déterminer la valorisation potentielle du bien avec une échéance. Elle appelle les plus vives réserves, notamment quant à son exhaustivité (cf. supra). À partir de cette base, trois axes ont été identifiées pour élaborer un plan d'actions (sites à fort potentiel, traitement du stock à faible potentiel, renforcement des partenariats).

Par ailleurs, des propositions de stratégies opérationnelles et de modes opératoires ont porté sur un échantillon de huit emprises. Cependant, le choix de certains sites pose question, comme celui de Porte-Lès-Valence, inutile depuis plusieurs années au service du commissariat aux armées, et retenu pour être valorisé, alors que le service des essences des armées (SEA) avait fait part de son intérêt pour le réutiliser. Les propositions du prestataire ne permettent pas de fonder une véritable stratégie foncière du ministère.

Enfin, le prestataire a rédigé un rapport d'activité (2019-2021) pour la MRAI, ce que cette dernière aurait pu faire elle-même.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Jusqu'en juillet 2023, l'organisation se caractérisait par une certaine confusion dans la répartition des responsabilités en matière de cession. L'organisation, héritée de l'époque des grandes restructurations, n'avait pas évolué, et différents services, créés dans ce contexte, tels que la MRAI et la DAR, avaient été maintenus.*

*Ainsi, depuis 2016, la DAR, initialement créé pour accompagner les collectivités touchées par les fermetures d'unités militaires, avait été investie de nouvelles missions, proches parfois de celles de la SDIE2D. Elle se positionnait comme un intermédiaire supplémentaire avec les collectivités pour faciliter les cessions, la valorisation d'emprises, ou encore pour la mise en œuvre du plan « Place au Soleil » et s'impliquait dans le rapprochement avec les entreprises, alors que ce domaine était déjà investi par les armées et services du ministère.*

*Du fait de cette organisation confuse et inefficace, la DTIE a eu recours pendant cette période, à de nombreuses reprises, à des prestataires pour des études qui, pour une part non négligeable, n'ont pas été suivies d'effets ou se sont avérées inutiles.*

*Une réorganisation importante a été opérée en juillet 2023, elle a acté la fusion au sein d'un même service de l'ensemble des entités chargées des cessions et des valorisations. La MRAI et la DAR ont ainsi été supprimées. S'agissant de cette dernière, la confusion observée au sujet des attributions de ses anciens délégués régionaux n'a cependant pas été dissipée.*

*Comme l'avait envisagé la SGA dans le cadre d'un projet de réforme en 2020, la DTIE devrait se recentrer sur des sujets stratégiques et ne plus traiter d'actes de gestion, sauf pour les plus importants et sensibles politiquement. Ce projet suggérait que le SID assure l'ensemble de l'instruction et de la mise en œuvre des actes domaniaux dont les COMBdD auraient été les signataires. Dans son rapport de novembre 2014, la Cour préconisait « l'intégration de la mission pour la réalisation des actifs (MRAI) dans le SID ». Cette demande n'a pas été instruite par le ministère.*

## 2 DES CESSIONS EN FORTE BAISSÉ ET PLUS COUTEUSES

### 2.1 Des biens inutiles aux armées moins nombreux

#### 2.1.1 Depuis 2016, des ventes et des produits de cessions en forte baisse

Entre 2006 et 2022, le montant total des cessions du ministère des armées s'est élevé à 2 Md€ (dont 1 Md€ pour 16 biens situés à Paris), soit 25 % des ventes de l'État, avec deux années très importantes (2009 et 2019), représentant plus de 65 % du montant total pour l'État<sup>4</sup>.

Douze biens du ministère des armées, vendus pour au moins 20 M€ chacun (dix d'entre eux sont situés en Île-de-France et quatre sont situés en dehors de Paris<sup>5</sup>), représentent un produit de 1,2 Md€, soit 60 % du montant total des cessions depuis 2006.

**Tableau n° 1 : Évolution des cessions État et MINARM depuis 2006 (M€)**

Année		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Montant cessions	État	798	821	395	475	502	598	514	391	506	609	559	339	256	613	158	194	157	7885
	MINARM	15	80	61	330	85	88	153	115	189	172	162	32	57	407	16	27	17	2 006
	%	2%	10%	16%	69%	17%	15%	30%	30%	37%	28%	29%	9%	22%	66%	10%	14%	11%	25%
Nombre de cessions	État	nc	nc	nc	nc	nc	nc	507	391	1 044	1 040	944	687	655	704	567	688	nc	nc
	MINARM	53	112	118	100	86	151	113	105	107	117	86	64	52	51	45	35	49	1 444
	%							22 %	27 %	10 %	11 %	9 %	9 %	8 %	7 %	8 %	5 %		

Source : Cour des comptes à partir des données de l'OSC et de la DIE

Quant au montant annuel des cessions du ministère des armées, il suit globalement la tendance observée pour l'État : si l'on exclut la vente exceptionnelle de 2019 de l'Îlot Saint-Germain à Paris pour 368 M€, le montant total annuel des ventes est en baisse depuis 2016, tout comme le nombre de cessions. Le *montant moyen annuel* d'une cession du ministère des armées (1,3 M€) n'en reste pas moins supérieur au montant moyen annuel constaté pour l'ensemble des cessions des biens de l'État<sup>6</sup>.

Les montants des ventes sont marqués par une très forte dispersion du prix des biens cédés. Entre 2006 et 2022 (cf. annexe), un quart des ventes du ministère des armées est inférieur à 1 400 € (entre 20 € et 13 154 €, selon les années), la moitié à 50 000 € (entre 17 902 € et 130 300 € selon les années) et les trois quarts à moins de 367 000 € (entre 140 275 € et

<sup>4</sup> Une annexe présente les données chiffrées détaillées relatives aux cessions depuis 2006.

<sup>5</sup> En dehors de Paris, on trouve : l'immeuble rue du Dr Zamenhof à Issy-les-Moulineaux, cédé en 2009 pour 60 M€ ; l'immeuble quai des Belges à Strasbourg, cédé en 2010 pour 31,5 M€ ; les ateliers de Puteaux à Rueil, cédés en 2015 pour 20 M€ ; un immeuble à Roquebrune-Cap-Martin, cédé en 2016 pour 21,4 M€.

<sup>6</sup> En excluant les 12 cessions les plus importantes du ministère des armées, ce montant est proche de celui de l'État (0,6 M€).

628 500 €, selon les années). Par ailleurs, le montant moyen annuel varie fortement selon les régions. Au cours de la période 2006-2022, le montant le plus élevé concerne la région de l'Île-de-France (11,8 M€), avec un écart de 1 à 63 avec le montant le plus bas (en Normandie : 0,2 M€).

Le *prix moyen de vente au m<sup>2</sup>*, peu élevé au niveau national (22 €), est également très variable selon les régions. Il est le plus élevé en Île-de-France (171,7€ du m<sup>2</sup>), tandis que plusieurs régions se distinguent par un prix moyen très bas (Hauts-de-France, 4,8 € ; Grand-Est, 5,7 € ; Centre-Val-de-Loire, 7,5 € ; Bourgogne-France-Comté, 8,2€ ; Occitanie, 10,7 € et Auvergne-Rhône-Alpes, 11,7 €). L'écart entre le prix au m<sup>2</sup> de l'évaluation et celui de la vente est très important pour certaines régions (Hauts-de-France – 41 % ; Grand-Est – 43 % ; Normandie – 78 % ; Centre-Val-de-Loire – 46 % ; DOM-COM-TOM – 91 %). De faibles prix au m<sup>2</sup> peuvent s'expliquer par la compensation accordée au profit des collectivités fortement touchées par les restructurations, en raison de l'état de pollution des terrains, des cessions à l'euro symbolique ou des décote appliquées aux projets de logement social.

### 2.1.2 L'appel d'offres, la procédure la plus fréquemment employée et la plus avantageuse pour l'État

Entre 2006 et 2022, les trois principales procédures de cessions<sup>7</sup> pour les biens du ministère des armées sont, en nombre et par ordre décroissant, l'appel d'offre, le gré à gré et le droit de priorité exercé par les collectivités<sup>8</sup>. Les évaluations domaniales sur lesquelles sont basées ces cessions apparaissent globalement satisfaisantes, puisque l'écart par rapport aux prix de vente est en moyenne de de 2 %. Cet écart est cependant important pour les procédures de gré à gré (- 32 %) et d'appel d'offre (+ 57 %).

**Tableau n° 2 : Modes de cession entre 2006 et 2022 (€)**

Type de procédure	Nombre	%	Total des évaluation domaniales	%	Total des prix de vente	Écart évaluation/prix	%
Adjudication	50	6%	24 184 481	2%	31 808 885	7 624 404	32%
Appel d'offres	111	13%	476 263 832	33%	747 838 740	271 574 908	57%
Droit de priorité	351	41%	392 893 203	28%	341 493 183	-51 400 020	-13%
Gré à gré	260	30%	388 662 047	27%	263 509 361	-125 152 686	-32%
Autres droits	75	9%	136 897 116	10%	53 770 205	-83 126 911	-61%
Recours à une agence	3	0%	3 493 000	0,2%	3 449 200	-43 800	-1%
VNI	10	1%	5 878 000	0,4%	6 308 937	430 937	7%
Total général	860	100%	1 428 271 679	100%	1 448 178 511	19 906 832	1%

Source : Cour des comptes à partir des données OSC et de la DIE

<sup>7</sup> Deux autres modes de cession (euro symbolique et décote Duflot) sont utilisés (cf. infra).

<sup>8</sup> Il a été analysé 860 des 1444 ventes, pour lesquelles l'information était disponible dans l'OSC.

**Tableau n° 3 : Prix du mètre carré selon le mode de cession**

	Prix m2 lors de l'évaluation	Prix m2 lors de la vente
<b>Adjudication</b>	57	76
<b>Appel d'offres</b>	343	539
<b>Droit de priorité</b>	16	14
<b>Gré à gré</b>	13	8
<b>Moyenne</b>	24	26

*Source : Cour des comptes d'après les données OSC) 709 cessions, représentant 1,3 Md€ en vente.*

Financièrement, l'appel d'offre est la procédure qui produit le plus de recettes, y compris au prix du m<sup>2</sup> (cf. annexe). Avec seulement 13 % des ventes, il représente 33 % du montant total des cessions. Le droit de priorité (41 % des ventes) et le gré à gré (30 % des ventes)<sup>9</sup> contribuent à hauteur de 28 % et 27 % de ce montant total.

### **2.1.3 Un fonctionnement du CAS « Immobilier » marqué par quelques anomalies**

#### **2.1.3.1 Des mouvements de trésorerie sur les droits de tirage du ministère des armées du CAS « Immobilier » peuvent susciter des interrogations**

Le produit des ventes immobilières revient intégralement au ministère des armées via le compte d'affectation spéciale « *gestion du patrimoine immobilier de l'État* » (CAS). Les principales opérations financées avec le CAS portent notamment sur des travaux lourds, l'entretien du parc immobilier domanial de bureaux, de logement et à usage technique des bases de défense, le maintien à niveau des infrastructures opérationnelles, des études et des travaux préalables à l'aliénation de sites militaires.

Or, des mouvements de trésorerie intervenus sur les droits de tirage du ministère des armées du CAS peuvent susciter des interrogations.

Ainsi, un montant de 150 M€, issu de la vente de l'îlot Saint Germain (prix de cession total : 368 M€) a été transféré en 2019, à la suite d'un arbitrage du Premier ministre, sur le BOP mutualisé du CAS, au profit d'un projet immobilier du ministère de l'intérieur.

**Alors que le ministère des armées reste dans l'attente de la restitution de ces droits de tirage, la direction du budget a indiqué à la Cour que ce montant de 150 M€ était définitivement perdu pour ce dernier.**

**La Cour observe néanmoins que cette dernière affirmation va à l'encontre des dispositions de l'article 3 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025, et de l'article 4 de la loi n° 2023-**

---

<sup>9</sup>Les ventes à 1 € représentent 21 transactions avec l'exercice du droit de priorité pour une évaluation totale de 27,8 M€ et 59 transactions de gré à gré pour une évaluation totale de 109 M€. Il n'est pas possible d'identifier les ventes avec une décote « Duflot ».

**703 du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030, qui prévoient, dans des termes identiques, que les ressources budgétaires de la mission Défense sont complétées, sur la durée de la programmation, par des ressources extrabudgétaires comprenant notamment « le retour de l'intégralité du produit des cessions immobilières du ministère de la défense ».**

Des mouvements de trésorerie ont également été opérés sur le CAS à propos de la cession envisagée par l'office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) de ses sites de Meudon et Chatillon, à la suite du projet de regroupement de ses activités à Palaiseau, sur le campus de Paris-Saclay (Programme de regroupement immobilier et de modernisation des installations - PRISME). Les dépenses prévues pour ce projet, à réaliser sur le CAS, sont estimées à 207 M€. Pour le volet immobilier, à la suite d'un arbitrage du cabinet du Premier ministre, une avance de trésorerie a été prévue sur le CAS immobilier à hauteur de 130 M€ correspondant au montant prévisionnel des cessions des deux sites, tel qu'estimé par l'ONERA. La DIE, responsable du programme 723, a mis à disposition du responsable du budget opérationnel de programme (RBOP) les crédits budgétaires. Le ministère des armées a ainsi versé à l'ONERA un montant cumulé de 63,4 M€.

La Cour a observé que le montant de cette avance posait question au cas où le prix de cession serait inférieur à celui qui est escompté. La différence devrait alors être supportée par la mission Défense. Or, le prix estimé de cession comporte des incertitudes liées à l'exercice du droit de priorité des collectivités, à d'éventuelles modifications du plan local d'urbanisme, à la construction de logements sociaux avec une décote. Le site de Meudon présente un risque supplémentaire, puisque l'inclusion d'une partie des emprises de l'ONERA dans le périmètre du Domaine national de Meudon serait de nature à compromettre les ressources prévisionnelles au motif de son inaliénabilité.

**Compte tenu de ces risques, le ministère des armées a finalement décidé de suspendre les versements. La Cour a pris acte de cette décision, tout en observant que la question du financement du projet PRISME restait à régler.**

#### 2.1.3.2 Des difficultés ont été rencontrées dans le processus des encaissements

Il ressort des données de la direction l'immobilier de l'État (DIE), notamment celles qui sont issues de son outil de suivi des cessions (OSC), que, sur la période 2006-2022, resterait à encaisser au profit du ministère des armées un montant total de 25 M€ correspondant au produit des cessions auquel il convient d'ajouter le montant total des compléments de prix constatés.

BILAN DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DES ARMÉES  
LES CESSIONS HORS PARIS

**Tableau n° 4 : Produits des cessions et encaissements 2006-2022 (M€)**

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Total prix de vente	15	80	61	330	85	88	153	115	189	172	162	32	57	407	16	27	17	<b>2 006</b>
<i>Encaissements</i>	<i>14</i>	<i>80</i>	<i>60</i>	<i>321</i>	<i>92</i>	<i>88</i>	<i>152</i>	<i>114</i>	<i>189</i>	<i>171</i>	<i>162</i>	<i>32</i>	<i>56</i>	<i>407</i>	<i>16</i>	<i>26</i>	<i>14</i>	<b>1 994</b>
Total compl.de prix						2	2	8	1	2	21	5	5	3	1	17	3	<b>70</b>
<i>Encaissements</i>						2	2	8	1	1	20	3	5	2	1	10	2	<b>57</b>
Total ventes + compl. de prix	15	80	61	330	85	90	154	123	190	174	183	37	62	410	17	44	20	<b>2 076</b>
<i>Encaissements</i>	<i>14</i>	<i>80</i>	<i>60</i>	<i>321</i>	<i>92</i>	<i>90</i>	<i>154</i>	<i>122</i>	<i>190</i>	<i>172</i>	<i>182</i>	<i>35</i>	<i>61</i>	<i>409</i>	<i>17</i>	<i>36</i>	<i>16</i>	<b>2 051</b>

Source : Cour des comptes à partir des données OSC et de la DIE

**Le processus d'encaissement après cession n'est donc pas exempt de dysfonctionnements.**

C'est également ce qui ressort de l'examen par la Cour d'un certain nombre d'opérations de cession : des restes à recouvrer suscitent des interrogations à propos de ventes intervenues principalement au cours des années 2010 ; une vente de 2018 n'aurait pas été payée pour 1 M€ ; enfin, pour d'autres, les encaissements seraient restés partiels.

**Tableau n° 5 : Absences d'encaissement ou encaissements partiels constatés (M€)**

Site	Type	Acquéreur	Date vente	Prix de vente	Montant encaissé	Références
Nîmes	Terrain	Commune	8 janvier 2018	1	0	Code Chorus 157802 / OSC 120300007
Palaiseau	Terrain	Immobilière 3F	18 mars 2013	3,73	0,6	Code Chorus 155000 / OSC 120910003
Rueil-Malmaison	Bureaux	SPA	2 octobre 2015	20	1	Code Chorus 159596 / OSC 120920027
Essey les Nancy	Technique	EPFL	27 décembre 2013	3,5	1	Code Chorus 158082 / OSC 120540004
Saint-Chamas	Terrain	Commune	2 mai 2005	0,2	0,1	Code chorus 167245 / OSC 110130115
<b>TOTAL</b>				<b>28,43</b>	<b>2,7</b>	

Source : Cour des comptes

**2.1.4 Le stock de biens à vendre a considérablement diminué depuis le début des années 2010**

À la suite du document cadre de la politique immobilière du 27 octobre 2021 et du comité ministériel exécutif (COMEX) stationnement du 17 décembre 2021, la MRAI a rédigé une note en date du 5 janvier 2022 sur la politique de cession et de valorisation des actifs immobiliers.

Un programme pluriannuel des prévisions de cession 2022-2025 a été établi. À partir de sa « base Valo », la MRAI a identifié 382 emprises susceptibles de faire l'objet, à partir de 2022, d'une cession ou d'un changement de ministère utilisateur. Pour la moitié des emprises libérées (176), leur cession serait envisageable. Les ventes se répartiraient comme suit : 48 en

2022, 62 en 2023, 40 en 2024, 16 en 2025 et 10 en 2026, soit une moyenne de 35 ventes par an jusqu'en 2026 – à rapprocher des 93 ventes réalisées en moyenne chaque année entre 2010 et 2019. Au-delà de 2026, il apparaît que le stock se tarit.

De plus, la valeur moyenne annuelle des cessions pour les prochaines années s'élève à 30 M€, à rapprocher du produit de cession annuel moyen des années 2010, de l'ordre de 145 M€.

Selon ce dernier fichier, la cession constitue donc le principal mode de valorisation envisagé (60 %). En effet, pour le reste des biens, des études préalables sont encore nécessaires car le mode de valorisation reste à définir. Aucune échéance n'est prévue entre 2022 et 2026 pour ces emprises.

## **2.2 Des contraintes importantes pesant sur la réalisation des cessions et occasionnant un allongement des délais**

### **2.2.1 Un délai moyen de réalisation de la cession supérieur à celui observé pour l'ensemble des cessions de l'État**

Pour les ventes intervenues entre 2006 et 2022, il est impossible de calculer le délai moyen entre la date de la disponibilité du bien (à la suite du départ des armées) et la date de l'acte de cession ; en revanche, il peut être calculé entre les dates de l'acte d'inutilité et de l'acte de vente.

Quelle que soit la procédure utilisée, le délai moyen de cession est de 3 ans<sup>10</sup>. Il est de 3 ans pour une vente de gré à gré ou avec un droit de priorité, de 3 ans et demi pour un appel d'offre ou une adjudication et de 4 ans pour les « *autres droits* ». Ce délai est très nettement supérieur à celui des cessions de l'État, compris entre 16 et 18 mois (cf. les rapports annuels de performance du CAS « gestion du patrimoine de l'État » jusqu'en 2018). Plusieurs raisons expliquent pour partie ces délais.

L'évaluation des domaines constitue un premier facteur. Lorsqu'elle a lieu avant l'acte d'inutilité (un tiers des cessions), l'acte de vente intervient un an et demi après celui-ci. Avec une évaluation postérieure à l'acte d'inutilité, l'acte de cession est signé 4 ans et demi après.

Le droit de priorité contribue à l'augmentation des délais. Il est très fréquemment adressé après la décision d'inutilité (2 ans et demi en moyenne). Les collectivités exercent ce droit dans un peu plus de 50 % des cessions. Elles répondent rapidement (sous 40 jours).

Le mode de cession constitue un autre facteur. 104 appels d'offre ont été lancés après le renoncement des collectivités locales concernées à l'exercice de leur droit de priorité. Il s'écoule près de trois ans entre l'acte d'inutilité et le lancement de l'appel d'offre, et plus de 8 mois entre ce dernier et l'acte de cession. 31 appels d'offre ont été lancés en moyenne 7 mois avant la notification du droit de priorité à la collectivité, voire 4 ans avant, ce qui est surprenant. En outre, pour les 45 adjudications, le délai moyen entre l'acte d'inutilité et le lancement de

---

<sup>10</sup> L'analyse a porté sur 831 des 1444 cessions de l'OSC de la DIE, qui comportaient la date d'inutilité.

l'adjudication est de 3 ans. Il s'écoule en moyenne presque un an entre la notification du droit de priorité à la collectivité locale concernées et le lancement de l'adjudication. Le délai moyen entre ce dernier et l'acte de cession est très court (un mois). Pour 12 dossiers, la notification de l'exercice du droit de priorité postérieure à l'adjudication pose question.

### **2.2.2 Des contraintes liées à d'autres politiques publiques et aux règles d'urbanisme**

Les cessions sont fortement liées à d'autres politiques publiques comme la vente à l'euro symbolique, les décotes liées au logement social, la stratégie des collectivités locales avec l'exercice de leur droit de priorité ou bien encore leur plan local d'urbanisme. Si ces mesures pouvaient se justifier avec une restructuration volontariste du ministère des armées, cette période est révolue. Il est possible de s'interroger sur le maintien de certains de ces dispositifs.

Dans son rapport de novembre 2015, l'IGF avait identifié, parmi les contraintes, que la pratique dite du « *pastillage* » peut constituer un frein à la valorisation. Au titre de leurs prérogatives, les collectivités locales inscrivent dans leur plan local d'urbanisme une servitude visant à réserver des emplacements soit pour des voies, des ouvrages publics, des installations d'intérêt général, des espaces verts, soit des programmes de logements. En cas de cessions, le risque de pertes de recettes est important. Les modifications du plan local d'urbanisme sont susceptibles de compromettre le projet de reconversion envisagé avec pour corollaire un changement de celui-ci, voire un renoncement du futur acquéreur.

L'IGF avait également relevé les moins-values (16 M€ par an) liées à l'exercice du droit de priorité et les difficultés des services locaux du domaine face aux demandes de baisse de prix des collectivités. La mission avait préconisé « *de réserver l'exercice du droit de priorité d'une collectivité locale à la valeur évaluée lors de la première évaluation domaniale et de systématiser l'inscription des clauses de complément de prix* ».

Si l'objectif vise à vendre au meilleur prix, l'appel d'offre devrait être privilégié. Pour ce faire, le droit de priorité pourrait être réservé à des cas spécifiques (commune connaissant de forts départs de service public avec des difficultés économiques).

### **2.2.3 De nombreux exemples illustrant ces difficultés**

La Cour a examiné un échantillon de cessions. Plusieurs constats ressortent de cet examen.

Des cessions, *a priori* simples, comme les deux bureaux d'information à Lille, sont devenues rapidement complexes (contentieux, affectation à une autre administration, logement social, achat par un promoteur privé, exercice du droit de priorité) et ne sont toujours pas terminées 6 ans après le lancement de la procédure. Pour d'autres, la lenteur s'explique par des remises en cause par la commune de l'évaluation domaniale, des changements de projet, et la défection du bailleur social retenu, comme à Dugny, pour la cité Normandie-Niemen (7 ans). Dans ce dernier cas, la commune a soutenu, à tort, que le site était pollué en dépit de l'attestation de l'ESID indiquant le contraire. Elle a également fait valoir une erreur matérielle de zonage du plan local d'urbanisme, prise en compte pour l'évaluation de la valeur vénale. De même, pour le centre de formation et de perfectionnement aéronautique situé à Villebon-sur-Yvette, la

succession de plusieurs projets a retardé la cession qui dure depuis 8 ans.

Les modifications du projet de reconversion du site ont un impact sur la valeur vénale du bien. Tel a été le cas pour la vente du reliquat du site de l'Ostérode à Rillieux-la-Pape, avec la diminution de la surface de plancher prévu dans le programme immobilier comprenant des logements sociaux et une décote. La DRFiP et la DDT avaient des appréciations différentes pour calculer la valeur vénale.

Le montant de la cession est diminué avec le retard pris par la remise de l'emprise au domaine, comme pour l'hôtel du quartier général à Limoges. Inutilisé depuis 2011, remis au domaine en 2014 (dans un état dégradé), il a été vendu en 2021. Estimé à 1,7 M€ en 2014, puis 1,2 M€ en 2019, il a finalement été cédé pour 1,5 M€ par appel d'offres. D'importants travaux de réhabilitation ont été nécessaires.

Le manque de crédits pour des sites très pollués constitue un frein important à leur cession, comme pour l'ancien centre de ravitaillement en essence à Castelsarrazin libéré en 2016. Une partie du site ne sera pas dépolluée avant 2028 en raison de contraintes budgétaires (1,1 M€). La DDFiP prévoit néanmoins sa cession pour 2024. Elle la considère comme « *très difficile* ». La conservation du centre coûte plus de 100 000 € par an.

Pour un même site, des évaluations très différentes de la valeur vénale sont difficilement compréhensibles. À Toulouse, une parcelle de l'ancienne base aérienne (38 hectares), évaluée à 20 M€ en 2012-2013, avait baissé à 3,4 M€ en 2019, hors coûts de dépollution. Le sous-directeur de la DTIE a contesté cette évaluation et a envisagé de remettre en cause l'inutilité du bien. La valeur vénale a finalement été estimée à 9,2 M€ HT. Le prix de vente a été fixé à 4,1 M€, après déduction des coûts de dépollution pris en charge par Toulouse métropole et de l'aléa global. Ce montant ne tient pas compte de la dépollution des eaux hydrocarbures prise en charge par le ministère des armées. Les changements de projet de la métropole ont également allongé la durée de la cession.

Certaines cessions cumulent les handicaps, comme celle de l'ancienne poudrerie de Sevran-Livry avec, *in fine*, la diminution du gain financier pour le ministère des armées. Inutilisée depuis 8 ans, l'emprise se répartit sur trois communes qui, pour certaines, remettent en cause les projets initiaux. Des bâtiments sont en mauvais, voire, très mauvais état. La présence de mэрule a été détectée. Pendant toutes ces années, des travaux à hauteur de plusieurs centaines de milliers d'euros ont été nécessaires. Des bâtiments ont été squattés en raison du non-respect par la Société nationale immobilière (SNI) de ses obligations de gardiennage et de l'attente de l'autorisation de cession par la DIE depuis 2019. La DAJ et la DCSID du MINARM ont traité ce dossier et saisi la justice pour obtenir une autorisation d'expulsion. Les bâtiments sont dégradés et des détritiques doivent être évacués. La MRAI craint que d'autres bâtiments subissent le même sort. CDC Habitat (ex-SNI) refuse de prendre à sa charge des travaux. Les décisions d'inutilité ne semblent pas avoir été prises. Les informations du tableau de suivi de la MRAI et de l'OSC ne sont pas à jour. La situation est tout aussi compliquée à Montigny-lès-Metz avec deux régimes d'aliénation différents.

Les communes peuvent bloquer des cessions comme ce fut le cas à Taverny où les deux communes concernées ont, dans un premier temps, manifesté leur intérêt, pour finir par abandonner leur droit de priorité. Le site a finalement été réintégré par le ministère des armées pour ses besoins. Pourtant, il avait réalisé les travaux de division des réseaux, pour un million d'euros, afin de rendre le site accessible aux repreneurs potentiels.

Des irrégularités peuvent être commises tant par le ministère des armées que par la

collectivité sans que la procédure de cession ne soit remise en cause. De surcroît, après modification du plan local d'urbanisme, le prix est réduit et la collectivité n'hésite pas à demander une autre vente qui est acceptée. Tel a été le cas pour La Poudrière à Bastia.

Des cessions peuvent être suspendues comme à Clermont Ferrand. Faute d'acquéreur, le site de Fonchomat a été proposé pour la construction d'un projet photovoltaïque « *place au soleil* ». De très anciennes villas des chefs de corps du site des Gravanches, en ruine et dont la rénovation coûterait plus chère qu'une démolition/reconstruction, devaient être vendues. Très convoitées par les entreprises clermontoises et la commune, cette dernière souhaitait préempter le terrain pour construire des logements sociaux. Or, le projet de la commune engendrerait une insécurité pour le site militaire encore à la disposition du ministère des armées. Le COMBdD a suspendu la procédure de cession. Elle ne figure pas dans le nouveau schéma directeur immobilier.

## 2.2.4 Des cessions d'anciennes bases aériennes particulièrement complexes

### 2.2.4.1 Fermées depuis plus de 13 ans, cinq bases aériennes n'ont pas été totalement cédées

Compte tenu de leur localisation et de leur étendue sur plusieurs communes, les bases aériennes sont difficiles à céder :

- fermée en 2009, la dernière parcelle (38 hectares) de la base aérienne 101 de Toulouse Francazal n'a été vendue qu'en 2021 ;
- dissoute le 30 juin 2011, deux emprises de la base aérienne 112 de Reims restent encore aujourd'hui à aliéner aux communes de Brimont (35 hectares) et Witry les Reims (4 000 m<sup>2</sup>). La première devrait être vendue à l'euro symbolique et la seconde, évaluée à 5 011 €, est invendable en l'absence de dépollution pyrotechnique ;
- fermée en août 1997, la dernière parcelle (32 hectares) de la base aérienne 122 de Chartres-Champhol a été vendue en mars 2021 ;
- fermée le 31 août 2012, la base aérienne 128 Metz Frescaty comprenait un fort sur une emprise de 11 hectares et une caserne en ville qui sont toujours à céder ;
- fermée en 2012, le devenir d'un secteur de plus de 200 hectares de la base aérienne 217 de Brétigny sur Orge (site de « la ferme de Bressonvilliers ») demeure à régler. Initialement, le site, dont la valeur vénale avait été estimée en 2019 à 7,6 M€, devait faire l'objet d'une convention d'utilisation au profit de l'INRA, mais ce projet a été abandonné en 2018. Les parcelles sont actuellement louées à deux exploitations agricoles. Trois des quatre communes concernées ont manifesté leur intérêt pour le site et leur intention de l'acquérir à l'euro symbolique. Cependant, en l'absence de projet commun entre les élus, ces intentions n'ont pas encore trouvé de concrétisation, plus de dix ans après la fermeture de la base aérienne.

2.2.4.2 Le transfert à titre gratuit de la partie « activité aéronautique » de certaines anciennes bases aériennes s'avère couteux et risqués pour l'État

L'article 21 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRÉ », a modifié l'article L. 6311-1 du code des transports. Selon celui-ci, « *tout aérodrome appartenant à l'État qui n'est pas inscrit sur la liste mentionnée au premier alinéa du présent article et qui n'est pas nécessaire à l'exercice des missions de l'État est transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales qui en a fait la demande, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.*

*(...) Le transfert des biens de l'aérodrome s'opère à titre gratuit et ne donne lieu ni au versement de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts, ni à perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit. La collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert succède à l'État dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers ».*

Le décret a été publié tardivement, le 27 juillet 2021, en même temps que le premier transfert (pour la plateforme aéronautique de l'ex-base aérienne de Tours). Il précise les conditions et critères des aérodromes éligibles au transfert, les différentes étapes du processus et les modalités de présentation et de sélection des candidatures. La procédure relève principalement du préfet de région, de la DGFIP et de la collectivité intéressée par le transfert. À partir de la manifestation d'intérêt exprimée par la collectivité, la durée de la procédure est très encadrée par les délais de réponse. Au total, elle ne doit pas excéder 18 mois. Conformément aux dispositions de la loi NOTRÉ, aucune évaluation domaniale n'est réalisée avant le transfert ; de même, aucun complément de prix n'est prévu en cas de revente d'une partie de l'emprise et de plus-value.

Quatre plateformes aéronautiques d'anciennes bases aériennes, représentant au total plus de 1 100 hectares, ont ainsi été transférées dans des conditions très favorables aux collectivités bénéficiaires. Les conditions de ces transferts appellent plusieurs observations :

- s'agissant de l'**ex base aérienne de Dijon**, alors qu'une cession était envisagée pour 14,4 M€, l'aérodrome (319 ha) a été transféré gratuitement au syndicat mixte de l'aéroport de Dijon-Longvic. En outre, un contrat de redynamisation de site de la défense (CRSD) avait été accordé pour un montant de 6 M€ en 2015. Une école de la gendarmerie nationale s'est installée sur une partie de l'ancienne base. Des parcelles ont été cédées pour un euro. Des entreprises se sont implantées sur la zone aéroportuaire avec des titres constitutifs de droits réels, contrairement aux dispositions de l'arrêté du transfert de gestion. Par conséquent, le versement des redevances au profit du syndicat mixte pourrait être remis en cause ;
- sur le site de l'**ex base aérienne de Nîmes-Garons** (290 ha), des difficultés techniques perdurent plus de 12 ans après la fermeture de la base en raison de réseaux (production et distribution d'eau, assainissement, électricité) qui n'ont pas fait l'objet d'une séparation au moment du transfert et qui relèvent toujours du ministère des armées. De ce fait, des risques pèsent notamment sur la sécurité de la piste et de la tour de contrôle : en cas de défaillance, les responsabilités pourraient s'avérer difficiles à établir et concerner le ministère des armées ;
- le syndicat mixte pour l'aménagement et le développement de l'aéroport international de Tours Val-de-Loire, à qui a été transférée la plateforme de l'**ex base aérienne de**

*Tours* (215 ha), bénéficie d'une compensation financière de près de 270 000€, sans justification. À l'occasion de cette réorganisation, des services de l'État, comme celui des douanes aurait pu être relogés au sein de l'aéroport, au lieu de payer un loyer (100 000€ HT).

- concernant l'*ex base aérienne de Châteaudun* (354 ha), les collectivités auxquelles l'aérodrome a été transféré ont acquis par ailleurs des logements avec des décotes « Dufлот », et bénéficient de CRSD à hauteur de 40 M€.

En outre, pour ces deux derniers transferts, la viabilité économique des aérodromes transférés ne semble pas assurée.

**Le ministère des armées supporte donc des coûts importants liés aux transferts, et s'expose en outre à des risques juridiques.**

## **2.3 Des coûts induits par les valorisations mal connus et insuffisamment pris en compte**

### **2.3.1 Des frais avant la cession, en principe à la charge de la DIE via le CAS Immobilier**

#### **2.3.1.1 Les dépenses préalables aux cessions sont financées par le CAS Immobilier sur la part des produits de cession revenant aux ministères**

Depuis 2017, le CAS « *gestion du patrimoine immobilier de l'État* » constitue le support unique de financement de la politique immobilière de l'État. Une « *charte de gestion du CAS* » en a fixé en août 2017 les principes généraux de fonctionnement.

Les dépenses réalisées dans la perspective de la mise en vente de biens domaniaux peuvent être financées sur le CAS. Appelées « *dépenses préalables à la cession* » (DPC), elles visent à préparer ou valoriser le bien à céder. Elles portent sur les diagnostics de pollution, amiante, plomb, insectes xylophages, les études et travaux de géomètre, de performance énergétique, les travaux éventuels de séparation des réseaux, mais aussi les frais de logistique et de publicité préalable à la vente (« *frais préalables aux ventes* »).

**De manière générale, ces dépenses sont financées sur la part des produits de cession revenant au ministère. Elles sont engagées par les services locaux du domaine. La direction de l'immobilier de l'État procède ensuite au prélèvement du montant correspondant sur les droits ministériels concernés, à titre de régularisation.**

#### **2.3.1.2 Les dépenses de gardiennage et d'entretien des biens devenus inutiles sont pris en charge par la DIE au bout d'un an après leur remise au domaine**

S'agissant des dépenses de gardiennage, d'entretien et de mise en sécurité des biens devenus inutiles aux administrations, elles sont assumées par le dernier occupant pendant une

durée d'un an maximum, au-delà de laquelle elles sont financées sur les crédits du BOP DIE, à deux conditions :

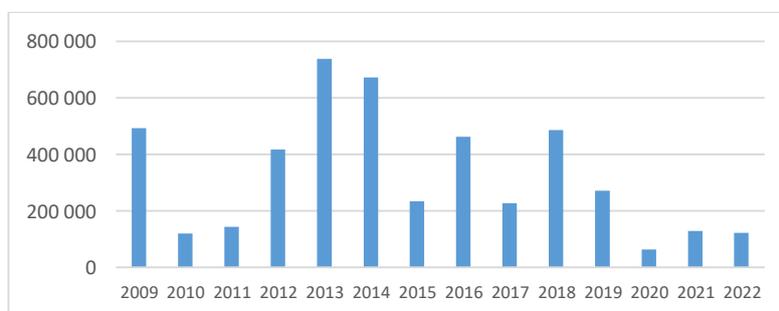
- le bien a effectivement été libéré par la dernière administration occupante, a fait l'objet d'une décision d'inutilité et a été remis au domaine pour cession ;
- une convention d'utilisation a été signée par l'utilisateur s'agissant de ses obligations d'entretien pendant cette période d'un an. En l'absence d'une telle convention, et sous réserve d'un examen par la DIE des motifs de cette situation, ces dépenses sont financées par la dernière administration occupante jusqu'à la cession effective du bien.

**En début d'année suivante, ces dépenses financées sur le BOP DIE sont toutefois déduites des produits de cession disponibles sur le BOP ministériel concerné. De plus, les dépenses liées à la dépollution restent à la charge de l'exploitant ou de l'administration responsable, en vertu du principe « pollueur-payeur ».**

### 2.3.1.3 Le montant des dépenses préalables aux cessions et de celles liées au gardiennage et à l'entretien des biens inutiles prises en charge par la DIE semble limité

La DIE a communiqué le détail des dépenses préalables aux cessions recensées sur l'outil OSC au titre du ministère des armées. Le montant moyen annuel de ces dépenses s'élève à 326 966 € sur la période 2009-2022. Le montant total est de 4,78 M€ pour la période.

**Tableau n° 6 : Montant annuel des dépenses préalables aux cessions MINARM - CAS Immobilier (en €)**



Source : DIE à partir des données OSC

L'objet de ces dépenses porte principalement sur des diagnostics ou des mesurages et les frais liés à la vente proprement dite (frais de publicité, notamment). Hormis ces dépenses, on relève que, sur la période 2009-2022 :

- les dépenses relatives aux espaces verts (entretien, débroussaillage, abattage d'arbres, etc.) représentent 102 424 € (soit une moyenne de 7 316 € par an) ;
- les dépenses relatives à la sécurisation du bien (travaux de serrurerie, de clôture, gardiennage, etc.) s'élèvent à 86 233 € (soit une moyenne 6 160 € par an) ;
- les dépenses liées à des procédures contentieuses, y compris les frais engagés pour l'expulsion de squatteurs, sont de 22 560 € (soit 1 611 € en moyenne par an).

Au regard du volume des cessions réalisés sur cette période au titre du ministère des armées (771 biens inutiles depuis 2012, soit 70 par an en moyenne, pour un produit total de cession de 1,33 Md€), ces montants semblent effectivement limités.

### 2.3.2 En réalité, une prise en charge des coûts mal organisée et une répartition des responsabilités peu claire

#### 2.3.2.1 Une grande part des dépenses préalables aux cessions est prise en charge directement par le ministère des armées sur des crédits du programme 212

Une grande part des dépenses d'arpentage, d'études techniques, diagnostics, géomètres, notaires, dépollution, etc., est financée directement par le ministère des armées sur le programme 212 Soutien de la politique de la défense (de l'ordre de 4 M€ à 8 M€ par an).

**Tableau n° 7 : Bilan 2019-2022 des dépenses préalables aux cessions engagées par le MINARM**

(€)	2019	2020	2021	2022	Total
Programme 212	4 171 845	8 479 760	5 675 730	2 109 000	<b>20 436 335</b>
Programme 723				2 863 000	<b>2 863 000</b>
<b>Total</b>	<b>4 171 845</b>	<b>8 479 760</b>	<b>5 675 730</b>	<b>4 972 000</b>	<b>23 299 335</b>

Source : DTIE/MINARM (montants 2019-2021 engagés Chorus, et validés pour 2020)

Ces dépenses peuvent également être financées par des crédits de la direction des territoires de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) du ministère des armées, mis à disposition du SID depuis le CAS Immobilier. Ainsi, en 2022, il était prévu qu'une partie du financement provienne du programme 723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments du CAS, ce qui ne contribue pas à clarifier l'organisation de la prise en charge de ces coûts.

#### 2.3.2.2 Une partie des frais de gardiennage et de sécurisation des biens inutilisés est financée par les crédits délégués aux bases de défense

L'arrêté du 25 février 2015 modifiant l'arrêté du 29 novembre 2010 portant création et organisation des bases de défense et fixant les attributions des commandants des bases de défense, a prévu, en son article 3 que, vis-à-vis des emprises identifiées comme sans emploi ou inutiles, les obligations prévues à l'article R. 5131-9 du code de la défense<sup>11</sup> étaient assumées par le ComBdD. Il s'appuie, pour l'exercice de ces obligations, sur les formations et organismes situés au sein de la base de défense.

Une note conjointe de l'EMA, du SCA et du SID du 24 mai 2018 sur la répartition des compétences au sujet des infrastructures précise que les opérations d'entretien des emprises déclarées inutiles ou sans emploi relèvent de la responsabilité du commandant de la base de

<sup>11</sup> « Les responsables des formations militaires et autres organismes du ministère de la défense occupant les immeubles veillent à l'intégrité, à la surveillance et à la sauvegarde des éléments d'infrastructure ».

défense (ComBdD) qui exprime ses besoins aux services du SCA et du SID. Pour les emprises déclarées inutiles, le financement des opérations d'entretien est à solliciter par le ComBdD auprès de la DPMA, au titre des dépenses préalables aux cessions.

Les dépenses sont réalisées par les groupements de soutiens des bases de défense. Selon des données sans doute parcellaires fournies par la DCSID à partir de Chorus, elles s'élèveraient en moyenne à 1,60 M€ par an.

Cependant, il y a des biens pour lesquels le gardiennage est financé à un niveau supérieur. Ainsi, de son côté, la DTIE évalue les dépenses de gardiennage réalisées à son niveau à 3 M€ par an environ. Dans la mesure où le gardiennage est une responsabilité des ComBdD, il serait cohérent que tous les crédits gardiennage soient placés à leur niveau pour garantir un suivi exhaustif de ces dépenses.

**En outre, deux raisons rendent compliquée l'identification des dépenses de gardiennage réalisées dans le cadre des cessions ou pour des biens inutilisés par le ministère.**

D'une part, ces dépenses ne représentent qu'une partie de la charge de gardiennage pesant sur le ministère des armées, puisque dans de nombreux cas, ce gardiennage est assuré directement par le personnel du ministère, comme c'est le cas par exemple pour le site de l'ancien ETAMAT de Beaumont-Chemilly (Yonne).

**Le gardiennage assuré directement par la main d'œuvre militaire - l'exemple du site de l'ancien établissement du matériel de l'armée de Terre (ETAMAT) de Beaumont-Chemilly**

Ce terrain de 204 hectares a servi de dépôt de munitions jusqu'en 2003. On y trouve d'anciens hangars de stockage, des bureaux, des logements de fonction, des friches, des bois. Le site a fait l'objet d'une décision d'inutilité le 28 octobre 2010. En mai 2010, le ministre de la défense l'avait déclassé du domaine public. Plusieurs projets de cessions n'ont pas abouti.

Depuis 2003, le ministère des armées assure donc le gardiennage du site et les travaux d'entretien par ses propres moyens. Quelques travaux ont été réalisés par l'USID de Dijon pour rétablir l'intégrité de la clôture. Ainsi, en 2019, une reprise de la clôture à la suite d'un accident a été effectuée pour 37 000 €. Les agents de l'USID effectuent trois passages par an depuis l'antenne de Gien (85 km depuis Gien, 510 km par an en moyenne).

Aucun frais de gardiennage n'a été engagé pour ce site, puisqu'il est assuré par les moyens humains de l'armée de terre : au départ, par du personnel militaire du 12<sup>ème</sup> régiment de Cuirassiers d'Olivet (Loiret), puis aujourd'hui par du personnel du centre d'entraînement au combat (CENTAC), basé sur le camp de Mailly (Aube). Selon le commandement du CENTAC, l'exercice de cette responsabilité nécessite l'équivalent de 10 journées de déplacement par an, impliquant au total une dizaine de personnes. Ce bilan est largement allégé par la présence sur place d'un ancien employé de l'ETAMAT, œuvrant gracieusement au profit du ministère des armées.

D'autre part, les coûts de gardiennage des biens en cours de cessions ou déclarés inutiles ne sont pas isolés de l'ensemble des autres dépenses de gardiennage financés sur les crédits des bases de défense (sur le programme 178 Emploi des forces), qui peuvent porter sur des biens qui ne sont pas destinés à être vendus ou valorisés.

### 2.3.2.3 Ces pratiques sont liées aux particularités du ministère des armées vis-à-vis de la politique immobilière de l'État

Selon les services du domaine, ces pratiques sont liées au fait que le ministère des armées bénéficie depuis 2008 d'un traitement plus favorable que les autres ministères au sein CAS Immobilier, comme la Cour l'a déjà relevé<sup>12</sup>, en raison notamment du volume exceptionnel d'emprises libérées par les armées dans le cadre des restructurations décidées en 2008.

Depuis 2009<sup>13</sup>, les recettes des produits de cession d'actifs versées au CAS sont réparties dans deux enveloppes : une enveloppe propre à l'ancien ministère occupant et une enveloppe mutualisée. Le taux de « retour » des produits de cession, fixé au départ à 65 % est aujourd'hui de 50 % pour l'ensemble des ministères.

Selon un principe, posé en 2009 dans la partie non législative de la LPM pour 2009-2014, et jamais remis en cause depuis, le ministère des armées est dispensé de la mutualisation des recettes provenant de ses cessions immobilières, et bénéficie donc d'un taux de retour de 100 %. Dans la LPM pour 2019-2025, ce principe est désormais mentionné dans la partie législative, à l'article 3 qui dispose notamment : « ces crédits budgétaires seront complétés (...) par un retour de l'intégralité du produit des cessions immobilières du ministère des Armées ».

Ce régime dérogatoire justifierait, selon les services, que le ministère des armées assume davantage de dépenses préalables aux cessions que les autres ministères. Cette interprétation n'est toutefois pas conforme à la charte du CAS.

En revanche, cette autonomie conduit effectivement le ministère des armées à adopter deux pratiques qui lui sont pourtant défavorables : d'une part, il conserve des biens dont il n'a pas l'utilité sans les remettre systématiquement aux services du domaine ; d'autre part, il continue de prendre en charge des dépenses pour des biens remis au domaine qui pourraient être pris en charge via le CAS. Le choix est ici fait de s'abstenir de signer la convention d'utilisation qui permettrait au bout d'un an cette prise en charge, comme le montrent deux exemples relevés par la Cour.

#### **La prise en charge des dépenses relatives aux biens pourtant remis au domaine : deux exemples à Bourges et à Rennes**

##### L'annexe du cercle mixte de l'école supérieure et d'application du matériel (ESAM)

Situé dans le centre historique de Bourges, représentant une surface de 1 700 m<sup>2</sup> environ, sur un terrain de près de 2 700 m<sup>2</sup>, évalué à 750 000 € en 2019, le site a fait l'objet d'une déclaration d'inutilité et d'une remise au domaine en mars 2021. En attendant le lancement d'une procédure de cession, le gardiennage et l'entretien du bâtiment sont assumés par les services du commandant de la base de défense de Bourges-Avord, même si le délai d'un an prévu dans la charte du CAS Immobilier est aujourd'hui expiré.

##### L'« Hôtel de la monnaie » (ou « Hôtel d'artillerie ») de Rennes

Le site abritait jusqu'en 2013 le cercle mixte de la garnison de Rennes. Immeuble classé monument historique, situé dans le centre historique de Rennes, il fait l'objet d'une déclaration d'inutilité et d'une

<sup>12</sup> Bilan de la politique immobilière du ministère des Armées, exercices 2008-2018, observations définitives, juillet 2020.

<sup>13</sup> Circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État.

remise au domaine en juillet 2018. Une procédure d'appel à projet a été lancée en janvier 2022, mais elle est demeurée sans suite jusqu'en 2023<sup>14</sup>. Pendant cinq ans, le gardiennage et l'entretien du bâtiment ont été assumés par les services du commandant de la base de défense de Rennes-Vannes-Coëtquidan, bien au-delà de la durée d'un an après remise au domaine prévue dans la charte de CAS Immobilier. La surveillance du patrimoine, dont certains éléments sont classés monument historique, était assurée par le personnel de l'USID de Rennes.

**Recommandation n° 1. (SGA) Recenser régulièrement les biens inutiles et les remettre au service des domaines pour en assurer la cession.**

### 2.3.3 Le poids du principe « pollueur-payeur » sur les produits de cession

#### 2.3.3.1 Des coûts à la charge du seul ministère des armées, par nature impossibles à anticiper

Le décret du 4 mars 1976<sup>15</sup> fixant les compétences respectives des services placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Défense en matière de recherche, de neutralisation, d'enlèvement et de destruction des munitions et des explosifs prévoit, dans son article 5, qu'aucun terrain militaire ne peut faire l'objet d'une aliénation ou d'un changement d'affectation sans avoir fait préalablement l'objet, par les soins de l'administration militaire compétente, de mesures de dépollution pyrotechnique.

S'agissant de la pollution pyrotechnique, les immeubles militaires à céder doivent obligatoirement faire l'objet d'une recherche historique et d'une étude de sécurité, conformément à une réglementation spécifique. Le diagnostic, réalisé par le SID ou des prestataires extérieurs, donne lieu à une attestation précisant les éventuelles mesures à exécuter, sachant que l'opération de dépollution est « *fonction de l'usage auquel ces terrains sont destinés* » (article 4 du décret du 4 mars 1976 modifié).

Le coût de la dépollution pyrotechnique est en principe à la charge du ministère des armées, mais le législateur a modifié le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), dans la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 en ouvrant la possibilité de confier au futur acquéreur le soin de procéder à la dépollution, le coût de celle-ci s'imputant sur le prix de vente (article L 3211-1). Par ailleurs, en cas de cession à l'euro symbolique, la charge financière et la réalisation des opérations de dépollution est supportée par la collectivité qui s'est portée acquéreur. L'article 67 de la loi de finances pour 2009 prévoit en effet que « *le cessionnaire est substitué à l'État pour les droits et obligations liés aux biens qu'il reçoit en l'état* ». Une telle possibilité existe également dans le cadre de la procédure tiers demandeur prévu par l'article L 512-21 du code de l'environnement.

---

<sup>14</sup> La ville de Rennes a toutefois décidé de se porter acquéreur d'une portion du site, la « Tour Duchesne », partie intégrante des anciennes fortifications de la ville, du fait de sa valeur patrimoniale, et de sa localisation le long de la promenade des remparts. Elle a pour cela exercé son droit de priorité et la cession été autorisée en janvier 2023 pour un montant de 30 000 €.

<sup>15</sup> Les dispositions de ce décret ont été codifiées dans les articles R. 733-1 à 16 du code de la sécurité intérieure.

**Toutefois ce coût est difficile à estimer à l'avance, puisque la dépollution se fait par rapport à l'usage futur du bien à céder. Le coût dépendra donc de plusieurs facteurs parmi lesquels la délimitation du terrain, le programme de constructions et les aménagements envisagés.**

Il en est de même pour le coût de la dépollution industrielle qui peut nécessiter la remise en état des terrains sur lesquels se trouvent des installations classées protection de l'environnement (ICPE) ou des sites et sols pollués (SSP), au sens des dispositions des articles L. 556-1 à 3 du code l'environnement. Cette dépollution est gérée selon un principe de prévention-réparation en fonction de l'usage futur. Son coût ne peut donc être estimé à l'avance.

Au demeurant, le sujet de la dépollution n'est pas pris en compte dans les cessions par appel d'offre. Le lauréat est choisi uniquement en fonction du prix. Or, le coût de la dépollution varie très fortement selon les projets. Il conviendrait que, lors de l'analyse des offres, l'établissement du service d'infrastructure de la défense puisse évaluer le montant de la dépollution à réaliser en fonction des projets.

#### 2.3.3.2 Une consolidation *a posteriori* des coûts de dépollution est à ce stade impossible à réaliser

L'administration n'est pas en mesure de fournir un total de ces dépenses de dépollution, réalisées à l'occasion des cessions immobilières du ministère des armées. En l'état actuel des données disponibles, on ne peut recenser ou consolider ces coûts de dépollution de manière exhaustive.

**Cette insuffisance tient en partie au fait que les crédits destinés à financer ces opérations sont aujourd'hui dispersés.**

En vertu de la charte du CAS, les frais de dépollution, quels qu'ils soient, ne peuvent être financés sur les crédits du BOP DIE, ou des crédits mutualisés, puisqu'ils restent à la charge de l'exploitant ou de l'administration responsable. En revanche, cette dépense peut être financée à partir des crédits du BOP ministériel du CAS ou sur les crédits de la mission défense. Ainsi, pour les dépôts de carburants du service de l'énergie opérationnelle (SEO), la remise à niveau relève de la direction de l'exploitation et de la logistique pétrolières interarmées (DELPPIA) sur les crédits du SEO. Pour des installations classées protection de l'environnement (ICPE) de la DGA, le financement est assuré sur les crédits de la DGA. Pour le reste des emprises, les crédits du programme 212 peuvent être utilisés.

Depuis 2014, une provision pour dépollution a été constituée à l'initiative du ministère des armées au titre des biens immobiliers qui lui sont confiés. À l'occasion des travaux de la campagne 2022 de certification des comptes de l'État, il a pu être relevé, comme pour les autres exercices, à propos de cette provision, que :

- d'une part, l'identification via Chorus des dépenses réellement supportées pour la dépollution de chacun des sites pollués dont la cession est envisagée, est à ce stade impossible. Ces coûts ne font pas l'objet d'un suivi particulier par ailleurs ;
- d'autre part, le SID a confirmé ne pas être capable de fournir la liste des sites en cours de dépollution.

Dans le cadre de l'exercice annuel de certification des comptes de l'État, la Cour n'a

cessé de relever les importantes incertitudes en termes d'évaluation et d'exhaustivité qui pèsent sur le calcul de cette provision, en dépit de certains progrès réalisés récemment. Dans l'acte de certification de 2021, le montant total de la provision s'élevait à 300 M€, la Cour a noté que le correct provisionnement supposerait « *la constitution d'une base de données unique recensant de manière exhaustive les faits de pollution et leurs caractéristiques.* »

En dépit de ces incertitudes, le montant provisionné par le ministère des Armées pour charges de dépollution des immeubles à céder ou inutiles (SID, DGA et SEO) pour l'année 2022 s'élève à près de 85 M€, à rapprocher des produits annuels bruts de cession des biens du ministère des armées qui s'élevaient à 15,86 M€ en 2020, 26,35 M€ en 2021 et 14 M€ en 2022.

Les dépollutions sont souvent complexes et coûteuses. L'ancienne bute de tir (0,8 ha) de l'ex base aérienne 914 de Romilly-sur-Seine, dissoute en 1995, est polluée. Le coût de la dépollution est estimé à 450 000€. Les demandes de crédit afférents n'ont pas abouti. Le terrain pourrait être ensuite revendu pour la modique somme de 10 000€.

L'exemple des **Ballastières à Toulouse** est très représentatif des difficultés rencontrées. Il se caractérise par son coût considérable, sa durée et sa complexité. Depuis 2004, le ministère des Armées est chargé de dépolluer le site. Le contexte politique est très sensible car d'une part, il se situe dans l'agglomération toulousaine marquée par l'explosion de 2001, tandis que l'explosion du port de Beyrouth en 2020 a relancé le dossier avec la polémique du stockage de matières dangereuses. Les études de dépollution sont en cours. Le coût pourrait s'élever à plusieurs dizaines de millions d'euros. Un montant de 60 à 80 M€ a été avancé. Il sera supporté par le programme 146 du ministère des Armées. La provision couvre uniquement la phase de préparation de la réhabilitation des Ballastières, elle ne prend pas en compte les opérations de dépollution. Le terrain pourrait ensuite être « cédé » ou mis à disposition pour intégrer la réserve naturelle régionale.

Par ailleurs, la vente d'un bien non dépollué occasionne **des risques de contentieux** et des frais importants pour le ministère des armées et l'État, comme pour le terrain acheté par la commune de Fauga (Haute-Garonne). Le coût des travaux de dépollution se situe dans une fourchette comprise entre 2,5 M€ et 4,5 M€, qui n'est pas provisionné. Certaines dépollutions de sites de la SNPE (société nationale des poudres et explosifs) sont prises en charge par la direction générale de l'armement et donne lieu à une provision, comme pour le site d'Angoulême (9,6 M€, pour une provision initiale de 187 M€).

#### **2.3.4 Des coûts insuffisamment pris en compte pour évaluer le résultat net des valorisations**

Le gain financier résultant, pour le ministère des armées, des cessions immobilières et des redevances ne peut pas s'apprécier au vu du seul produit encaissé. Il faut en effet tenir compte des coûts associés qui doivent venir en déduction du produit brut.

Il apparaît donc nécessaire de mettre en place une démarche de calcul du coût complet des opérations de cession pour en déterminer le produit net final. En outre, cette démarche devrait même pouvoir être menée en amont pour contribuer à apprécier l'opportunité des opérations.

Il devrait être tenu compte à la fois :

- des coûts « directs », tels que ceux relatifs aux dépollutions, au gardiennage, aux études

- et diagnostics, aux remises en état, aux frais de justice, aux coûts de conservation, etc. ;
- et aux coûts « indirects », tels que la masse salariale des agents chargés des dossiers, les coûts des systèmes d'information, voire les coûts immobiliers et d'énergie des locaux hébergeant les personnes chargées des dossiers, etc.

**Cependant, compte tenu de la dispersion des informations, il est aujourd'hui impossible aux services du ministère des armées comme de la DIE de reconstituer ces coûts.**

Ainsi, le ministère des armées n'a pas été en mesure de répondre à la demande formulée par la Cour de fournir, pour les sites inutilisés ou déclassés, l'ensemble des frais qu'il supporte, et encore moins leur ventilation selon les types de dépense (gardiennage, travaux d'entretien, dépollution, etc.).

La question se pose en des termes identiques et de façon plus importante, pour les nombreuses emprises mises à disposition du ministère des armées. Celui-ci supporte les frais d'entretien de propriétaire et de fonctionnement, le paiement de la taxe foncière et, potentiellement ceux de dépollution.

**Au total, toutes les dépenses qui ne sont pas supportées sur le CAS immobilier sont imputées sur la mission *Défense*, notamment les programmes 212, 146 et 178, pour un montant total inconnu mais dont tout laisse à penser qu'il est important.**

Le secrétaire général pour l'administration a indiqué que le ministère des armées avait lancé des travaux pour pouvoir dresser un bilan économique complet, en recettes et en dépenses, de chaque opération de valorisation. Il a souligné qu'une telle démarche nécessiterait toutefois une convergence des outils de gestion de l'immobilier de l'État sur lesquels le ministère des armées n'est pas acteur. En particulier, il serait utile que le module RE-FX de Chorus, qui permet de suivre l'inventaire physique immobilier, soit interfacé avec les données budgétaires et comptables de Chorus relatives notamment aux dépenses de gardiennage.

**La Cour souligne que cette information est indispensable pour prendre des décisions concernant la valorisation et arbitrer entre la cession, la mise à disposition, voire la conservation. Ces dépenses sont autant de crédits en moins pour les missions des armées, directions et services.**

<p><b>Recommandation n° 2. (SGA et DIE) Mettre en place les outils permettant d'identifier a posteriori l'ensemble des coûts grevant une cession et de disposer à terme d'une évaluation a priori pour chaque projet de valorisation immobilière.</b></p>
---

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

*Entre 2006 et 2022, le montant total des cessions s'élève à 2 Md€, dont 60 % proviennent de 12 aliénations (1,2 Md€). Les cessions sont longues (entre 3 et 4 ans à compter de la décision d'inutilité, pour 16 à 18 mois pour un bien de l'État) et nécessitent de nombreuses interventions pour un résultat souvent modeste. Pour un quart d'entre elles le prix de vente est inférieur à 1 400 €. L'appel d'offre est la procédure financièrement la plus intéressante (13 % des ventes pour 33 % du montant total des cessions). Comme pour l'État, le nombre et le montant des ventes du ministère des armées baissent depuis 2016, en particulier depuis la fin des années 2010. Pour les trois dernières années, le montant moyen annuel des ventes s'élève*

à 20 M€. Selon la DGFIP, peu de cessions prévues jusqu'en 2030 sont certaines ou faciles (16 %).

*Les cessions sont soumises à de fortes contraintes liées à la nature du bien qui présente un intérêt parfois limité en raison de son étendue sur plusieurs communes, de sa situation géographique et de problèmes de pollution. C'est particulièrement le cas des anciennes bases aériennes ; la solution du transfert à titre gratuit de la plateforme aéronautique adoptée pour quatre anciennes bases s'avère coûteuse pour l'État. Les contraintes sont également liées aux autres politiques publiques (vente à l'euro symbolique, décote pour logement social) ou à la stratégie des collectivités locales (droit de priorité, plan local d'urbanisme). Les contestations ou modifications des projets par les collectivités constituent des freins qui allongent les délais, modifient la valeur vénale ou remettent en cause la cession. De nombreux intervenants et une multitude de projets peuvent rendre difficile la valorisation d'une emprise.*

*Pour le ministère des armées, les cessions immobilières supposent la réalisation de diverses dépenses : celles-ci tiennent à la fois à la préparation de la vente (diagnostics, arpentage, expertises, etc.), mais aussi au bien lui-même qui doit souvent être dépollué, et, lorsque la vente n'intervient pas tout de suite, maintenu en état, voire gardienné. Ces coûts sont toutefois mal connus, notamment parce que leur prise en charge, entre le ministère des armées et les services de l'immobilier de l'État, n'est pas suffisamment organisée. Il apparaît donc nécessaire de mettre en place une démarche de calcul du coût complet des opérations entourant les cessions afin d'en déterminer le produit net. Ce constat vaut également pour les dépenses générées dans le cadre des mises à disposition d'emprises. Cette démarche doit être définie dans une stratégie de valorisation.*

### **3 DES CLAUSES PRESERVANT LES INTERETS DE L'ÉTAT RAREMENT MISES EN ŒUVRE**

#### **3.1 Des procédures dérogatoires non dénuées de contreparties pour les communes qui en bénéficient**

##### **3.1.1 Des dispositifs de cessions spécifiques favorables aux collectivités territoriales**

###### **3.1.1.1 Le dispositif de cession à l'euro symbolique pour les communes touchées par les restructurations des armées**

En contrepartie des restructurations engagées en 2008 par le ministère de la défense, l'État avait conçu un plan d'aide aux collectivités locales concernées, décrit dans une circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008. Plusieurs mesures exceptionnelles d'accompagnement avaient été instituées, en particulier la possibilité pour l'État de céder gratuitement les biens « *à titre très exceptionnel, lorsque les ressources de la collectivité, et ses projets, le justifieront* ».

Ainsi, l'article 67 de la loi de finances pour 2009 a institué la faculté, pour l'État, de céder à l'euro symbolique les immeubles libérés par le ministère de la défense entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2014, au bénéfice des communes « *sur lesquelles la restructuration a un effet majeur, en particulier au regard du nombre d'emplois supprimés, qui connaissent une situation de grande fragilité économique, sociale et démographique et qui disposent de capacités propres de redynamisation limitées (...)* ». Les cessions sont autorisées par décret en vue de permettre la réalisation d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Le cessionnaire est substitué à l'État pour les droits et obligations liés aux biens qu'il reçoit en l'état : les coûts de dépollution (y compris pyrotechnique) sont ainsi à sa charge.

Un dispositif similaire a été mis en place par l'article 39 de la loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, pour la période de la loi de programmation militaire (LPM) pour 2014-2019, soit les immeubles reconnus inutiles par les armées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 décembre 2019<sup>16</sup>. Le dispositif a, enfin, été prorogé dans le cadre de la loi de finances pour 2020.

###### **3.1.1.2 Le dispositif national de mobilisation du foncier public en faveur du logement**

Depuis 2005<sup>17</sup>, le préfet peut décider qu'un terrain de l'État soit cédé à un prix inférieur à sa valeur vénale lorsqu'il est destiné à la construction de logements sociaux. La « décote » est la différence entre la valeur vénale telle qu'évaluée par le service des domaines, et le prix de cession du terrain. Cette disposition a été codifiée à l'article L. 3211-7 du code général de la

---

<sup>16</sup> Il a également été étendu à un ensemble plus large de bénéficiaires au-delà des seules communes : les régions, départements, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), établissements publics fonciers ou d'aménagement, ainsi que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

<sup>17</sup> Cf. article 95 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

propriété des personnes publiques (CG3P)<sup>18</sup>.

À l'origine, cette « décote » pouvait atteindre jusqu'à 35 % de la valeur vénale. Cependant, la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite « loi Duflot » a introduit la possibilité d'appliquer une décote pouvant aller jusqu'à 100 % de la valeur vénale du prix des terrains nus ou bâtis, lorsqu'ils « *sont affectés à la construction de logements dont une partie au moins est constituée de logements locatifs sociaux* »<sup>19</sup>.

Les biens cessibles dans le cadre de ce dispositif sont inscrits sur des listes établies par les préfets de région, mises à jour régulièrement. Les bénéficiaires de la décote sont les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Dans un référé du 26 octobre 2017 sur l'évaluation du dispositif de la décote sur le foncier en faveur du logement social, la Cour observait que le dispositif s'avérait peu efficient et avait parfois entraîné le lancement d'opérations bénéficiant d'une aide disproportionnée par rapport aux objectifs de construction de logements sociaux. Elle recommandait, pour préserver les intérêts financiers de l'État, de recentrer géographiquement le dispositif, de mieux évaluer les décotes, parfois coûteuses et de faire jouer les clauses de complément de prix<sup>20</sup>.

De plus, dans des travaux plus récents sur la cession des immeubles affectés au ministère des armées à Paris<sup>21</sup>, la Cour a montré que ce dispositif de décote a pesé négativement sur les ressources inscrites dans la trajectoire budgétaire de l'État.

### 3.1.2 Des clauses préservant les intérêts de l'État

#### 3.1.2.1 Le principe général des clauses d'intéressement

Lorsqu'une cession est intervenue à un prix inférieur à la valeur vénale, des dispositions peuvent être prises pour préserver l'intérêt patrimonial de l'État et lutter contre la spéculation immobilière lorsque le bien cédé présente un potentiel de développement important mais

---

<sup>18</sup> Anciennement article L. 66-2 du code du domaine de l'État (CDE).

<sup>19</sup> Une disposition de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015, actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019, avait plafonné la décote à 30 % de la valeur vénale pour les terrains « *occupés par le ministère des Armées* », mais cette disposition a été abrogée au 1<sup>er</sup> janvier 2016 par l'article 55 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

<sup>20</sup> Depuis 2019, deux dispositions sont intervenues pour limiter le champ d'application, et ainsi prévenir l'usage du dispositif qui conduirait l'État à subventionner de manière disproportionnée la construction de logements sociaux :

- dans la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025, l'article 47 dispose que désormais la décote « *n'est applicable aux cessions de terrains occupés par le ministère des Armées et situés dans des zones tendues, en particulier l'Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, que lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de logements sociaux réservés au maximum aux trois quarts aux agents de ce ministère* » ;

- l'article 274 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a introduit une disposition visant à plafonner la décote sous certaines conditions notamment quand une collectivité territoriale dispose de réserves foncières propres.

<sup>21</sup> *Bilan des cessions immobilières du ministère des Armées – les cessions parisiennes, exercices 2008-2020*, Observations définitives, septembre 2021.

néanmoins incertain au moment de la conclusion de la vente, ou conditionné à la survenance d'un événement indépendant de la volonté des parties.

Une clause dite « de retour à meilleure fortune » est alors inscrite dans l'acte de cession prévoyant le versement par l'acquéreur d'un complément de prix si l'événement attendu se produit (le complément de prix constitue alors une composante conditionnelle du prix de vente dont le montant initial est considéré comme provisoire) ou si, à l'occasion d'une revente, l'acquéreur réalise une plus-value à laquelle l'État vendeur peut prétendre bénéficier au moins partiellement.

### 3.1.2.2 Les contreparties pesant sur les bénéficiaires de la cession à l'euro symbolique

À l'instar d'une clause classique de retour à « meilleure fortune », le principe est ici qu'en cas de revente, dans un délai donné, l'État bénéficie d'une partie de la plus-value. L'article 67 de la loi de finances pour 2009 précité parle bien, dans son paragraphe I, d'un dispositif dénommé « *cession à l'euro symbolique et avec complément de prix différé* ». Ainsi :

*« En cas de revente, y compris fractionnée, ou de cession de droits réels portant sur le bien considéré, pendant un délai de quinze ans à compter de la cession initiale, la commune ou le groupement verse à l'État, à titre de complément de prix, la somme correspondant à la moitié de la différence entre le produit des ventes et la somme des coûts afférents aux biens cédés et supportés par la commune ou le groupement, y compris les coûts de dépollution.*

*Cette obligation pèse, pendant le même délai de quinze ans, sur les acquéreurs successifs de tout ou partie des biens ainsi cédés dès lors que la cession envisagée porte sur lesdits biens avant construction ou réhabilitation des bâtiments existants ».*

**S'agissant des « coûts afférents aux biens cédés » et au mode de calcul du complément de prix, les précisions doivent être arrêtées de manière contractuelle avec les communes ou groupements acquéreurs et figurer dans les actes de cession.**

### 3.1.2.3 Les obligations liées au dispositif de décote pour logement social

En contrepartie de la cession d'un terrain à un prix inférieur à sa valeur vénale, l'article L. 3211-7 du CG3P prévoit dans son paragraphe V<sup>22</sup> que le programme de logements, au titre duquel est accordée la décote, doit être réalisé dans un délai de cinq ans à compter de la cession.

Participant des objectifs de la politique nationale visant à favoriser la construction de logements, cette condition de délai a toujours été attachée au dispositif de décote : elle était prévue lors de sa création en 2005 et n'a jamais été remise en cause. En 2013, l'étude d'impact du projet de loi « Duflot » faisait état de la nécessité d'accélérer la mise à disposition du foncier public pour accroître rapidement la production de logement sociaux. Un rapport parlementaire sur le projet de loi insistait également sur l'importance de « *réduire les délais* » pour la construction de ces logements.

**Le principe de la décote sur la valeur vénale repose donc sur l'engagement du**

---

<sup>22</sup> Anciennement, article R. 148-9 du code du domaine de l'État (CDE).

### **bénéficiaire de procéder à une réalisation rapide des logements sociaux prévus.**

Une convention fixant le programme de logements envisagé et comprenant cet engagement explicite de le réaliser dans un délai de cinq ans, doit être signée entre l'acheteur et l'État, parallèlement à l'acte de cession qui doit comporter une clause spécifique concernant le respect de ce délai. Cette clause résolutoire doit prévoir « *en cas de non-réalisation du programme de logements dans le délai de cinq ans, soit la résolution de la vente sans indemnité pour l'acquéreur et le versement du montant des indemnités contractuelles applicables, soit le versement du montant d'une indemnité préjudicielle pouvant atteindre le double de la décote consentie* » (article L. 3211-7-V du CG3P).

De même, en cas de réalisation partielle du programme ou différée, l'État peut demander un complément de prix venant corriger la décote induite attribuée. L'acte doit enfin comporter une disposition selon laquelle ce délai de cinq ans peut être suspendu dans deux cas de figure : les recours contre les opérations d'aménagement ou de construction et la prescription de fouilles archéologiques préventives.

Pour le suivi et le contrôle de l'échéancier de livraison et des engagements de construction, l'article L. 3211-7-VI du CG3P prévoit que l'acquéreur doit transmettre les informations nécessaires à un comité de suivi placé sous la présidence du préfet de région, et associant les services de l'État et des représentants de l'acquéreur et de l'aménageur désigné. Les conditions de ce suivi doivent être détaillées dans l'acte de cession et la convention.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR » a introduit une nouvelle disposition dans l'article L. 3211-7 du CGPPP selon laquelle, « *après accord des ministres chargés du logement et du domaine, au vu d'un rapport transmis par le représentant de l'État dans la région* », la convention conclue entre l'État et l'acquéreur peut prévoir une réalisation de l'opération par tranches échelonnées sur une durée totale supérieure à cinq ans dont la première doit être réalisée dans un délai maximal de cinq ans. Cette faculté n'est possible que lorsque l'opération porte sur un périmètre de plus de cinq hectares<sup>23</sup>.

## **3.2 Un bilan des deux dispositifs à l'avantage des collectivités territoriales concernées mais défavorable au ministère des armées**

### **3.2.1 Les cessions à l'euro symbolique : une moindre recette de 290 M€, un montant dérisoire de compléments de prix encaissés**

Le dispositif de cession à l'euro symbolique a été activé pour 135 cessions immobilières entre 2009 et 2021, pour un montant total d'environ 300 M€, et une surface cadastrale totale de près de 3 500 hectares (cf. annexe). Les compléments de prix réalisés à la suite de reventes ont été au nombre de 39 et ont concerné 12 emprises représentant une valeur vénale totale de 74 M€ environ. Le total encaissé à ce jour s'élève à 6,64 M€.

**Le fait que seules 12 cessions à l'euro symbolique, sur un total de 135 réalisées**

---

<sup>23</sup> Cette condition relative au périmètre du projet a été supprimée en 2018.

depuis 2009, aient donné lieu au versement de compléments de prix pose question. Il ne permet pas d'exclure le fait que des reventes aient pu être réalisées sans donner lieu à versement de complément de prix, au motif que les coûts afférents aux biens cédés, et supportés par les communes ou groupements, y compris les coûts de dépollution, ont été supérieurs aux produits des ventes. Compte tenu des données mises à sa disposition, la Cour n'a cependant pas été en mesure de le vérifier.

### **3.2.2 Les cessions avec décote « Duflot » : une participation du ministère des armées à la politique du logement social à hauteur de 118 M€**

Entre 2014 et 2021, le dispositif de décote « Duflot », a concerné 23 cessions pour le ministère des armées, avec un taux de décote variant entre 23,9 % et 100 % de la valeur vénale estimée<sup>24</sup>. Le montant cumulé de la décote appliquée à ces opérations s'élève à 117,61 M€, soit près de 60 % de la valeur vénale estimée des emprises cédées (200,83 M€).

**Rapporté à l'ensemble des décotes « Duflot » accordées par l'État sur la même période (125 cessions pour un montant total de décote de 236,5 M€), la part du ministère des armées représente 18 % en nombre de cessions, mais près de la moitié en valeur (49,7 %). Elle a permis la construction de plus de 6 200 logements dont plus de la moitié (57 %) de logements sociaux, soit plus 18 800 € par logement.**

Enfin, tandis que plus de la moitié des cessions « Duflot » (14) ont été conclues avant 2017 et que, pour ces dernières, le délai légal de cinq années pour la réalisation des logements a, en principe, été dépassé fin 2022, on observe qu'aucun complément de prix n'a été encaissé au titre de ces cessions depuis l'instauration de ce dispositif<sup>25</sup>.

### **3.3 Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des clauses préservant les intérêts de l'État**

#### **3.3.1 Des collectivités n'ont pas transmis les informations permettant le suivi comme prévu dans les textes**

Quel que soit le mode de cession, la mise en œuvre de chacun des dispositifs d'intéressement est tributaire de la transmission par l'acquéreur d'informations justifiant d'enclencher la procédure.

---

<sup>24</sup> Le détail des cessions réalisées avec décote « Duflot » sur la période 2014-2021 est présenté en annexe. La plus grosse opération est la cession d'une partie de l'îlot Saint-Germain, boulevard Saint-Germain à Paris, à la régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP), réalisée le 31 mai 2018, avec un prix de cession de 26 M€, après application d'une décote de 56,7 M€ par rapport à une valeur vénale estimée à 82,7 M€ (soit un taux de décote de 68,6 %), et un objectif de 251 logements locatifs sociaux, toutes catégories confondues. Cette cession a été traitée par la Cour dans le cadre de ses travaux relatifs aux cessions du ministère des armées à Paris.

<sup>25</sup> Les travaux précédents sur les cessions à Paris ont aussi été l'occasion pour la Cour de démontrer que la cession de la caserne de Reuilly-Diderot, boulevard Diderot à Paris, réalisée fin 2013 au profit de Paris Habitat, avec une décote de 24,5 M€ pour un prix effectif de cession de 40 M€, ne se rattachait pas au dispositif « Duflot », ce qui explique que les compléments de prix réalisés dans le cadre de cette cession ne sont pas pris en compte dans le présent développement.

3.3.1.1 Pour les cessions avec décote « Duflot », un suivi des programmes de logements insuffisant du fait de l'acquéreur

Il est prévu au VI de l'article L. 3211-7 du CG3P que l'acquéreur des terrains rende compte régulièrement de l'état d'avancement du programme jusqu'au jour de la livraison effective des logements, ce qui doit permettre au préfet de région de contrôler l'effectivité de la convention et de mener le cas échéant « *la procédure contradictoire pouvant aboutir à la résolution de la vente* » en cas de manquement par l'acquéreur à ses engagements.

La caserne Beaumont-Chauveau à Tours a été cédée le 30 novembre 2016 à la société d'équipement de Touraine (SET), délégataire du droit de priorité de la ville de Tours, pour un prix de cession fixé à 2,7 M€, avec une décote de 1,95 M€ (41,95 %) pour une valeur vénale estimée 4,65 M€.

Pour le contrôle de l'exécution du programme de logements, l'acte de cession prévoyait qu'il devait s'exercer dans les conditions prévues dans la convention signée préalablement par l'État, la ville de Tours et la SET le 22 novembre 2016, qui impose à la SET de rendre compte annuellement de l'état d'avancement du programme auprès de la ville de Tours, du préfet d'Indre-et-Loire et de la direction départementale des territoires (DDT), et de transmettre dans un délai de quinze jours ouvrés suivant leur obtention, un ensemble de documents, tels que les autorisations d'urbanisme, déclarations d'ouverture de chantier, déclarations d'achèvement et de conformité, procès-verbaux de réception, etc.

**Or, en mars 2019, le DDT a adressé par lettre au directeur de la SET un rappel de ces obligations, car ses services n'avaient rien reçu depuis la signature de l'acte de cession.**

3.3.1.2 Pour les cessions à l'euro symbolique, des informations non communiquées malgré des reventes

Aucune disposition de l'article 67 de la loi de finances pour 2009 ne porte sur le suivi de la bonne application de la clause de complément de prix en cas de revente. Il y est juste mentionné que les actes de vente successifs doivent « *reprendre les obligations du présent article pour en assurer la publication au bureau des hypothèques compétent* ».

Dès 2014, dans son rapport sur les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées, la Cour avait observé que le principe du paiement à l'État par la collectivité acquéreuse, d'un complément de prix en cas de revente, était difficile à mettre en œuvre, notamment en cas de fractionnement et de cessions ultérieurs à des acquéreurs successifs. De son côté, le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense avait interrogé le chef du service France Domaine, dans un courrier du 22 février 2012, sur la façon dont serait assuré le suivi domanial des immeubles cédés à l'euro symbolique pendant la durée de 15 ans prévue par le mécanisme de complément de prix.

En réponse, les services de l'immobilier de l'État s'étaient engagés à modifier le dispositif en intégrant un mécanisme d'alerte, quinze jours avant la date anniversaire de l'acte de vente, permettant au service local du domaine de suivre les clauses de compléments de prix via l'outil de suivi des cessions (OSC) et d'examiner l'éventualité d'un complément de prix. Il avait également été arrêté que la clause de complément de prix devrait être reprise systématiquement dans tous les actes de cessions successifs. Enfin, les acquéreurs devaient

s'engager à communiquer à l'État dans les 15 jours calendaires de leur signature tout acte de mutation à titre onéreux, ainsi que la justification des dépenses afférentes.

C'est ce qui a été appliqué dans le cas de la cession à l'euro symbolique le 4 décembre 2015 d'une fraction de *l'ancienne base aérienne (BA) 217 de Brétigny-sur-Orge*, d'une superficie de 292 hectares, à la communauté d'agglomération du Val d'Orge, devenue Cœur d'Essonne Agglomération (CEA) en 2016.

Pour permettre le calcul du complément de prix en cas de revente, l'acte de cession a prévu la communication par l'acquéreur d'un bilan annuel de dépenses aux services de l'immobilier de l'État « *afin d'arrêter et certifier définitivement les dépenses engagées* ».

**Or, l'acquéreur s'est, au moins dans un premier temps, abstenu de respecter cet engagement.**

Il n'a pas transmis à la date anniversaire de la cession, soit en décembre 2016, le bilan annuel des dépenses engagées. En septembre et en octobre 2017, le directeur départemental des finances publiques (DDFiP) de l'Essonne a adressé un courrier au président de CEA afin d'obtenir de sa part le bilan des dépenses engagées nécessaire au calcul du complément de prix, alors que deux reventes, représentant un produit total de cession de 15,3 M€, avait déjà été réalisées quelques mois auparavant et que d'autres étaient en préparation.

Finalement, près de 500 factures, correspondant à un ensemble de dépenses réalisées entre 2012 et 2017, ont été transmises en octobre 2017 par la collectivité, ce qui a permis à la DDFiP de déterminer en février 2018 les dépenses déductibles pour le calcul des compléments de prix, alors qu'il était prévu dans l'acte de cession que les compléments de prix devaient être constatés dans un délai de 90 jours suivant la date de la revente.

La même attitude de l'acquéreur a pu être observée s'agissant de la cession à l'euro symbolique le 23 juin 2011, de *la caserne Ferrié à Laval*, pour une valeur vénale estimée à 8,95 M€.

**La ville de Laval s'est en effet abstenue de transmettre les informations nécessaires au calcul des compléments de prix, alors qu'elle avait déjà procédé à une série de reventes générant au total une plus-value de 3 M€.**

Ce refus était justifié par un désaccord sur les modalités de calcul de ces compléments de prix (cf. infra). De plus, la ville de Laval a confié, par contrat de concession du 2 février 2015, la réalisation de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du quartier Ferrié, représentant une trentaine d'hectares, à la société publique locale (SPL) Laval Mayenne aménagement (LMA). Cette dernière a effectué une première revente, mais il a fallu plusieurs années aux services de la DDFiP pour se faire communiquer les bilans financiers lui permettant de procéder au calcul du complément de prix correspondant. Depuis, d'autres cessions ayant eu lieu, la DDFiP a relancé LMA en avril et juillet 2022 pour qu'elle lui communique le détail des dépenses afférentes aux biens immobiliers cédés. Cependant, à fin 2022, ces éléments n'avaient pas encore été communiqués.

La Cour a pu, enfin, relever que LMA n'était pas l'unique acquéreur secondaire susceptible de se voir appliquer la clause de complément de prix. En effet, d'autres entités ont bénéficié depuis 2011 de la revente par la ville de Laval de parcelles de terrain et/ou de bâtiments issus de la cession de la caserne Ferrié. Or, aucune information n'a été communiquée sur un éventuel suivi les concernant.

**Conformément aux dispositions de l'acte de cession, il appartient désormais aux**

services de l'immobilier de l'État d'exiger de la ville de Laval et de la SPL LMA, en tant que concessionnaire de la ZAC du quartier Ferrié, la communication annuelle des recettes et des dépenses réalisées, à chaque date anniversaire de l'acte de cession initial pour permettre le calcul des compléments de prix éventuellement exigibles jusqu'à la fin du délai légal, soit le 23 juin 2026.

S'agissant enfin de l'ancienne base aérienne (BA) 128 de Metz, elle a d'abord été cédée à l'euro symbolique par acte du 16 juin 2015 au profit des communes d'Augny, Marly et Moulins-les-Metz. Cette cession a immédiatement été suivie d'une rétrocession à l'euro symbolique à l'établissement public foncier de Lorraine (EPFL), devenu établissement public foncier du Grand-Est (EPFGE), qui en vertu d'une convention de maîtrise foncière avec Metz métropole, a rétrocédé à celles-ci les emprises foncières.

Or, par acte authentique du 6 juillet 2017, l'Eurométropole de Metz a cédé une partie du site, dénommée « résidence du général » au profit d'une SCI pour un montant de 500 000 €. Cependant, le complément de prix correspondant n'a pu être calculé qu'en juin 2022, soit près de cinq ans plus tard, et le titre de perception n'a été émis que le 29 juin 2022.

Le montant a été calculé par les services de la DDFiP de la Moselle à partir de l'examen des factures transmises par l'Eurométropole de Metz, conduisant à admettre en déduction des dépenses réalisées pour 190 570 €, soit une plus-value de 309 430 € et un complément de prix à reverser à l'État de 154 715 €.

**Cependant, compte tenu de cette transmission tardive des factures de dépenses par la métropole de Metz, le service local du domaine s'attend à une évolution à la baisse du complément de prix, après examen contradictoire des pièces justificatives transmises.**

### 3.3.1.3 Des situations de blocage en cas de refus persistant de communiquer les informations nécessaires

La citadelle d'Arras a été cédée à l'euro symbolique le 21 juin 2010 à la communauté urbaine d'Arras. L'acte de cession comportait, en son article 15.2.1, la clause de complément de prix conformément à l'article 67 de la loi de finances pour 2009.

Le 8 septembre 2017, la communauté urbaine d'Arras a revendu deux biens faisant partie de l'emprise à une société en nom collectif (SNC) qui les a, par la suite, revendus par lots à divers acquéreurs au cours de la période entre octobre 2017 et décembre 2019. Dans les actes notariés correspondant, le notaire a rappelé de façon exhaustive les modalités de mise en œuvre du complément de prix, l'obligation pesant pendant 15 ans sur tous les acquéreurs successifs, dans l'hypothèse où la ou les ventes interviennent avant construction ou réhabilitation des bâtiments existants, ce qui était le cas s'agissant des reventes réalisées par la SNC.

Or, dans un premier temps, la collectivité s'est abstenue de répondre à la direction départementale des finances publiques (DDFiP) du Pas-de-Calais qui la sollicitait pour la fourniture des dépenses susceptibles d'être prises en compte dans le calcul du complément de prix dû au titre de cette revente. En conséquence, aucun coût afférent n'a été déduit du produit de la vente. De plus, compte tenu du silence prolongé de la collectivité, le titre de perception, d'un montant de 58 154 €, n'a pu être émis que le 30 août 2022.

Dans un second temps, en dépit de plusieurs courriers adressés au cours du premier semestre de l'année 2022 et d'une rencontre organisée en mai 2022 avec la direction de la SNC

et le notaire concerné, la DDFiP s'est heurtée à un refus de principe de la part de la SNC pour laquelle « *le versement d'un complément de prix n'est pas fondé tout comme la communication des éléments sollicités n'est pas justifiée* ».

En conséquence, en l'absence de communication des renseignements demandés, le calcul du complément de prix a été effectué sur la base des éléments connus du service local du domaine : aucun coût n'a pu être déduit du produit de vente, hormis le prix d'acquisition du bien. Sur la base de ce calcul, 58 titres de perception ont été émis entre le 3 et le 11 octobre 2022, pour un montant total de 1,84 M€.

L'ensemble de ces titres – y compris celui émis en août 2022 à l'encontre de la communauté urbaine d'Arras – a été contesté et les montants correspondants étaient toujours inscrits en restes à recouvrer au 31 décembre 2022 au niveau du comptable centralisateur de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le directeur de l'immobilier de l'État a précisé que l'État avait été assigné le 31 juillet 2023, mais que la date de l'audience restait indéterminée en début d'année 2024.

Une difficulté supplémentaire réside dans le fait que, si la collectivité et la SNC décidaient finalement de communiquer les renseignements relatifs aux dépenses susceptibles d'être déduites du produit de la vente, il faudrait s'attendre à une évolution à la baisse des montants initiaux des compléments de prix.

### **3.3.2 Des dispositions insuffisamment claires sur les règles de calcul et de mise en œuvre des compléments de prix**

D'importantes divergences sur l'interprétation des règles de mise en œuvre et de calcul des compléments de prix ont entraîné des situations de blocage entre les services de l'État et les collectivités territoriales concernées.

#### **3.3.2.1 Les modalités de calcul des compléments de prix dans les cessions à l'euro symbolique**

S'agissant des « *coûts afférents aux biens cédés* » qui peuvent venir en déduction pour le calcul du complément de prix, les textes n'ont pas apporté d'autres précisions. Celles-ci ont été arrêtées de manière contractuelle avec les communes ou groupements acquéreurs, dans les actes de cession.

Par exemple, s'agissant de la vente à l'euro symbolique d'une fraction de l'ancienne base aérienne (BA) 217 de Brétigny-sur-Orge au profit de Cœur d'Essonne Agglomération (CEA), l'acte de vente du 4 décembre 2015 a précisé que les dépenses susceptibles d'être déduites de la plus-value réalisée pouvaient porter sur les frais d'études, les travaux de réfection et de mise en sécurité, d'aménagement, de dépollution, de mise en conformité des bâtiments et les frais financiers, cette liste n'étant pas exhaustive.

De plus, conformément aux dispositions de l'article 67 de la loi de finances pour 2009, la DDFIP de l'Essonne a précisé, dans un courrier de février 2018 au président de CEA, que les

dépenses déductibles pour la liquidation d'un complément de prix étant « *afférentes aux biens cédés* », elles devaient par conséquent « avoir été acquittées à compter de l'entrée en propriété, soit décembre 2015, jusqu'au jour de la revente le 28 juillet 2017 ».

Toutefois, dans la plupart des cas, les dispositions légales ont simplement été reprises *in extenso* dans les actes de cession, comme dans la cession à l'euro symbolique de **la caserne Ferrié à Laval**. Le flou qui en a résulté a été à l'origine de difficultés importantes, le désaccord portant principalement sur la date de réalisation et la nature des dépenses à prendre en compte.

La position des collectivités a consisté à considérer que l'ensemble des dépenses réalisées devaient être prises en compte, depuis celles qui avaient éventuellement été réalisées avant la cession jusqu'à celles qui devaient être effectuées après la ou les reventes :

- ainsi, s'agissant de l'ancienne BA 217 de Brétigny, le président de CEA a soutenu que, déductibles des plus-values, les coûts d'aménagement n'étaient tous identifiables au moment de la vente des terrains puisqu'une part de ces aménagements n'avaient pas alors été engagés ; de ce fait, le calcul de ces plus-values ne pouvait s'apprécier qu'en fin d'opération, et non lors de chaque cession, et ce d'autant que les investisseurs qui décident de racheter les biens sont attachés à la réalisation du projet global de développement incluant des aménagements non encore réalisés au moment de la vente ;
- la position du maire de Laval, s'agissant de la caserne Ferrié à Laval, était sensiblement identique. Il soutenait en effet que le calcul d'un éventuel complément de prix ne pourrait intervenir qu'une fois que la ville serait en mesure d'évaluer la totalité des coûts des études et des travaux indispensables à la commercialisation des terrains et des bâtiments.

En réponse, les services de l'État, et parfois même le ministre chargé du domaine lui-même, ont rappelé les principes du complément de prix. Ils ont en outre souligné que :

- le suivi annuel des recettes de cession et des dépenses effectué conjointement par l'État et la collectivité territoriale, prévu dans l'acte de cession, doit permettre chaque année d'arrêter la liste des dépenses ayant participé directement à la valorisation de l'immeuble, seules déductibles du produit de la vente ;
- attendre le terme de la période de 15 ans pour le calcul des plus-values et le versement des compléments de prix reviendrait pour l'État à accorder une avance de trésorerie à la collectivité qui a déjà bénéficié d'une cession à l'euro symbolique du bien, ce qui ne serait pas conforme aux dispositions de l'article 67 de la loi de finances pour 2009<sup>26</sup> ;
- la collectivité a toujours les moyens de s'acquitter de ses obligations envers l'État, puisque, compte tenu du mode de calcul du complément de prix, le versement est toujours inférieur à la recette nette des dépenses déjà consenties<sup>27</sup>.

**L'ensemble de ces divergences n'ont pas permis la mise en œuvre des compléments de prix dans les délais impartis. Ces difficultés démontrent que les règles relatives au calcul des compléments de prix devraient être plus précises pour éviter toute ambiguïté vis-à-vis des collectivités bénéficiaires.**

---

<sup>26</sup> Cf. lettre du 24 août 2016 du ministre des comptes publics au maire de Laval.

<sup>27</sup> Cf. réponse du ministre des comptes publics à la question écrite n° 01854 du 2 novembre 2017 de M. Olivier Leonhardt, sénateur de l'Essonne, ancien président de CEA.

### 3.3.2.2 Un désaccord sur les règles générant un retard allant jusqu'à dix ans pour le versement de compléments de prix

S'agissant de la cession de ***la caserne Ferrié à Laval***, les services de l'État ont été confronté à une situation de blocage, tandis que la ville de Laval a procédé à une série de reventes de parcelles de terrain entre septembre 2012 et novembre 2017, générant une plus-value de plus de 3 M€.

En février 2013, le directeur départemental des finances publiques (DDFiP) de la Mayenne a rappelé au maire de Laval la nécessité de liquider et de constater le complément de prix issu de la première revente. Cependant, ce dernier a fait part en juin 2013 de son désaccord sur les modalités du calcul des compléments de prix. Près d'un an plus tard, le DDFiP a relancé le maire de Laval, constatant que « *les échanges avec les services de la ville [étaient] compliqués sur ce sujet* », et ce n'est qu'en janvier 2015, qu'il a finalement lancé l'émission d'un titre de perception, au titre de cette première revente.

Cependant, alors que le maire de Laval avait sollicité l'arbitrage du ministre des comptes publics, il a fallu attendre plus d'un an et demi (août 2016) pour que ce dernier lui réponde, en l'espèce défavorablement. Les titres de perception se rapportant aux trois premières reventes n'ont été émis qu'en mars 2017 (deux titres) et juin 2017 (un titre), soit près de cinq ans après la première revente.

En outre, le délai de deux mois pour le paiement n'a pas été respecté et les titres sont demeurés impayés, malgré deux relances en juin et en septembre 2017. Par lettre du 28 septembre 2017, le DDFiP de la Mayenne a fait part à la directrice de l'immobilier de l'État de cette « *situation anormale* » liée à « *une opposition constante de la ville de Laval* ».

Par lettre du 26 janvier 2018, le maire de Laval a saisi le Premier ministre, mais ce courrier est resté sans réponse. Entre temps, le DDFiP de la Mayenne a émis deux titres de perception supplémentaires au titre de deux nouvelles reventes intervenues en décembre 2016 et novembre 2017. Cependant, malgré deux relances en mars 2021 et en juillet 2022, à fin 2022, le versement des cinq compléments de prix pour un montant total de 1,68 M€ n'avait toujours pas été effectué.

De son côté le comptable spécialisé du domaine (CSDom) a effectué les diligences pour le recouvrement des compléments de prix après l'émission des titres de perception. De nombreuses relances ont été adressées à la mairie de Laval.

**Dès la fin de l'année 2022, les services de l'État auraient dû décider d'émettre un mandatement d'office visant à ce que la ville de Laval s'acquitte de la somme de 1,68 M€, correspondant au montant total des cinq titres de perception, émis entre le 18 septembre 2012 et le 10 novembre 2017.**

En outre, à l'occasion de son contrôle relatif aux comptes et à la gestion de la commune de Laval pour les exercices 2013 et suivants, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a observé en septembre 2019 que d'autres reventes, non couvertes par la procédure en cours relatives aux cinq premiers titres de perception, étaient intervenues depuis<sup>28</sup>.

En réponses aux observations provisoires de la Cour, le directeur de l'immobilier de l'État a en effet confirmé que, si toutes les cessions réalisées par la ville de Laval entre 2012 et

---

<sup>28</sup> *Commune de Laval*, observations définitives, septembre 2019.

2022 avaient fait l'objet d'un titre de perception, une opération datant du 30 août 2022 nécessitait des investigations complémentaires pour déterminer un possible complément de prix, et que des promesses de ventes étaient en cours fin 2023.

Par ailleurs, une partie des parcelles a été acquise par la société publique locale (SPL) Laval Mayenne aménagement (LMA), à qui la ville de Laval a confié, par contrat de concession du 2 février 2015, la réalisation de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du quartier Ferrié, représentant une trentaine d'hectares. Celle-ci est donc redevable envers l'État d'un complément de prix si elle revend les biens avant d'avoir procédé à des travaux.

Or, des cessions sont intervenues entre 2018 et 2019 au profit de la SPL LMA d'un montant de 661 862 €. En février 2020, le DDFiP de la Mayenne a informé le directeur général de la SPL qu'un complément de prix d'un montant de 117 145 € était exigible, ce à quoi ce dernier s'est déclaré opposé en octobre de la même année. La DDFiP de la Mayenne a rejeté la demande de LMA par lettre en avril 2022. Cependant, la SPL s'est abstenue d'y donner suite. Un titre de perception a été émis, annulé devant le tribunal administratif pour vice de forme et renouvelé le 1<sup>er</sup> août 2023. Ce complément de prix n'a toujours pas été versé.

Entretemps, d'autres reventes par LMA ont été réalisées. En réponse aux observations provisoires de la Cour, le DDFiP de la Mayenne a ainsi précisé que sur les nombreuses reventes intervenues sur la période 2019-2023, quatre opérations étaient susceptibles de donner lieu à un complément de prix.

**Même s'il est indéniable que la ville de Laval a fait preuve d'une mauvaise volonté manifeste pour respecter les engagements qu'elle avait pris en juin 2011, il appartient dès à présent aux services de l'État, conformément aux dispositions de l'article 67 de la loi de finances pour 2009 et à celles de l'acte de cession :**

- **d'émettre un mandatement d'office visant à ce que la SPL LMA s'acquitte de la somme de 117 245 €, correspondant au montant du titre de perception émis le 1er août 2023 pour les ventes effectuées par cette dernière en 2018 et 2019 ;**
- **de faire constater le versement de ces compléments de prix par acte authentique à recevoir par le notaire, et tirer les conséquences de ce que ce versement intervient au-delà du délai de quatre-vingt-dix jours calendaires à compter de la signature de l'acte de revente, fixé dans l'acte du 23 juin 2011 ;**
- **de procéder au calcul des compléments de prix exigibles au titre des reventes effectuées par la ville de Laval et la SPL LMA, en tant que concessionnaire de la ZAC du quartier Ferrié, depuis 2017, et émettre les titres de perception correspondant notamment les quatre cessions par la SPL LMA identifiées par la DGFIP sur la période 2019 et 2023.**

<p><b>Recommandation n° 3. (DGFIP) Recouvrer les compléments de prix exigés et exigibles au titre des cessions à l'euro symbolique de la caserne Ferrié à Laval et de la citadelle d'Arras.</b></p>
---

### 3.3.3 Un certain laxisme dans la mise en œuvre des clauses d'intéressement de la part des services de l'État

Pour lever les situations de blocage ainsi créées par l'imprécision des règles, les services de l'État ont été conduits à adopter des positions et à prendre des décisions discutables au regard des règles et des engagements contractuels.

#### 3.3.3.1 Des dérogations discutables aboutissant à un complément de prix égal à zéro

En ce qui concerne la cession à l'euro symbolique d'une fraction de *L'ancienne base aérienne (BA) 217 de Brétigny-sur-Orge*, de nombreux échanges ont eu lieu entre l'acquéreur, Cœur d'Essonne Agglomération (CEA), et les services de la DDFiP de l'Essonne après une première série de reventes (site « e-commerce »). Ils ont été l'occasion pour ces derniers d'accorder une série de dérogations aux engagements contractuels, tandis que la collectivité s'en tenait à une opposition de principe à l'endroit de toute perspective d'avoir à verser un complément de prix :

- en février 2018, le DDFiP a informé le président de CEA que, « *dans un souci de conciliation* », il pouvait être envisagé de retenir les frais, notamment d'études préalables, engagés au cours des années antérieures à la vente, en 2014 et 2015 ;
- en septembre 2019, dans un courrier co-signé par le préfet de l'Essonne et le DDFiP, CEA était informée que « *dans un souci de conciliation et de bienveillance* », il lui était proposé de prendre en compte « *dans ce dossier spécifique* » les factures afférentes aux années 2012 et 2013 ;
- en décembre 2019, la DIE, sur proposition du DDFiP, a validé ces premières dérogations et également consenti à ce que soient prises en compte les dépenses acquittées *postérieurement* à la date de la revente partielle, ayant un lien direct avec le parcellaire cédé et dont l'engagement juridique a été pris *antérieurement*, précisant que cet « *aménagement* », « *bien que ne constituant pas la droit commun* », apparaissait comme « *une solution de conciliation acceptable* ».

Au lieu de s'en tenir aux dépenses réalisées entre le 4 décembre 2015 et le 28 juillet 2017, comme prévu dans l'acte de décembre 2015, les services de la DIE ont donc autorisé, conjointement avec ceux de la DDFiP, que soient prises en compte celles réalisées pendant une période plus longue de presque six années.

En conséquence, alors qu'un premier calcul réalisé en mars 2019, retenant un ensemble de dépenses réalisées sur la période 2014-2017, avait abouti à une liquidation du complément de prix à hauteur de 3,3 M€, ce montant est finalement devenu égal à zéro du fait des dérogations consenties, et les titres de perception correspondants ont été annulés.

**La Cour souligne que, si les termes de l'engagement contractuel du 4 décembre 2015 avaient été strictement respectés, le montant du complément de prix pour cette première série de reventes, (site « e-commerce ») aurait été de 3,3 M€.**

Le désaccord s'est renouvelé à propos d'une deuxième série de reventes, réalisées entre octobre 2017 et mars 2020 (site « La Tremblaye »). La DDFiP a adressé en 2021 un courrier au président de CEA notifiant le montant des compléments de prix correspondants, calculé sur la

base du mécanisme prévu dans l'acte de vente du 4 décembre 2015, mais tenant compte de la plupart des concessions accordées dans le cadre de la première série de reventes, « *à titre de conciliation* ». Finalement, la DDFiP a confirmé le résultat de ses calculs et demandé l'émission des cinq titres de perception correspondants. Cinq titres de perception ont ainsi été émis le 26 novembre 2021 pour un total de 6,88 M€. En réponse, CEA a présenté, en janvier 2022, cinq recours administratifs préalables visant à leur annulation. La DDFiP de l'Essonne a rejeté ces recours par cinq décisions du 28 juin 2022.

**À compter du jour de réception de ces décisions, la collectivité disposait de deux mois pour les contester devant le juge administratif. CEA a saisi le tribunal administratif de Versailles fin 2022 d'une requête en annulation des cinq titres.**

### 3.3.3.2 Une décision incohérente avec les objectifs du dispositif « Duflot », favorable à l'acquéreur mais contraire aux intérêts de l'État

*La caserne Mellinet à Nantes* a été cédée à l'agence foncière de Loire-Atlantique (AFLA), délégataire du droit de priorité de Nantes Métropole, le 19 décembre 2014, pour un prix de cession fixé à 6,3 M€, avec une décote de 13,13 M€ (67,43 %) pour une valeur vénale estimée 19,43 M€. Préalablement à l'acte de cession, une convention avait été conclue le 1<sup>er</sup> décembre 2014.

Au préalable, les services ont, en premier lieu, donné à la collectivité l'autorisation de procéder en trois phases pour la construction des logements, autorisation qui apparaît très favorable à cette dernière et dont la justification est discutable pour des raisons exposées ci-après.

Depuis la loi du 24 mars 2014, une dérogation est possible pour que l'opération de construction des logements, objet de la convention pour décote « Duflot », puisse être réalisée sur une durée supérieure à cinq ans, lorsque l'opération d'aménagement porte sur un périmètre de plus de cinq hectares et après accord des ministres chargés du logement et des comptes publics. Cet accord a été donné par lettre du 16 octobre 2014, pour la réalisation de l'opération par tranches, la première devant être réalisée dans le délai de cinq ans.

**Cependant, en pratique, cette autorisation a permis d'exonérer quasiment la collectivité de l'obligation de procéder rapidement à la construction de logements, ce qui est pourtant l'un des objectifs de la loi « Duflot » (cf. supra).**

En effet, selon de cette autorisation, cette obligation ne concerne plus que la réalisation de 80 logements, soit 6,7 % du total prévu. De plus, au terme d'un délai de dix ans, il n'est exigé de la collectivité que d'avoir réalisé moins d'un tiers du programme (31,9 %). La plus grande part des logements éligibles à la décote (68,1 %) n'étant finalement livrée que 15 ans après la signature de l'acte de cession.

Les raisons avancées par le directeur général des finances publiques pour proposer au ministre chargé du domaine d'autoriser ce découpage en trois tranches sont discutables, dans la mesure où elles invoquent une « *situation* » qui est « *indépendante de l'action des services de l'État* », et uniquement du fait de l'acquéreur, à qui il appartenait de veiller à la synchronisation de ses propres démarches pour l'acquisition et la construction d'un projet d'aménagement urbain.

Une autre raison évoquée par le directeur de l'immobilier de l'État (DIE) dans sa

réponse aux observations provisoires de la Cour, est liée au caractère « emblématique » de cette opération. Le DIE a en effet indiqué que, s'agissant des conditions d'exécution du programme immobilier issu de la cession de la caserne Mellinet, elles ont été menées « *au cours des années 2012 et 2013, puis finalisées en 2014* », et que « *durant cette période, la ville de Nantes a pesé de manière importante dans les négociations, menées tant au plan local que national, pour une opération d'aménagement jugée emblématique* ».

**De plus, la ville de Nantes a bénéficié de l'insertion dans l'acte de cession d'une clause « de rattrapage », inédite et non prévue dans le dispositif « Duflot ».**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la présidente de Nantes métropole a en effet rappelé que, dans l'hypothèse où la seconde tranche ne serait pas totalement réalisée conformément aux termes de l'acte de cession, demeurerait toujours une faculté de rattrapage expressément prévue à l'article 6.3.2 de l'acte de cession intitulé « *Sanction en cas de réalisation partielle ou différente du programme de logements au cours de chacune des tranches couvrant la période de construction* ». Cet article dispose en effet :

*« Les modalités de sanction par tranche sont ainsi définies : (...) Deuxième tranches de 5 ans : un report de la réalisation du programme de logements de la deuxième tranche sur la troisième et la dernière tranche ne sera possible que si tout retard éventuel de la première tranche a été modifié. Au vu d'un calendrier de rattrapage du retard transmis par l'Acquéreur, le Vendeur pourra surseoir à l'encaissement du complément de prix notifié à l'Acquéreur ».*

**Compte tenu de ce régime dérogatoire, l'état d'avancement de la réalisation des logements est, à ce stade, conforme aux engagements.**

On peut constater que la première tranche a été réalisée dans le respect du délai légal. De plus, la présidente de Nantes métropole a affirmé que la réalisation de la tranche n° 2 de construction de 300 logements serait respectée au 31 décembre 2024, puisque l'opération Mellinet connaissait « *un développement conforme aux objectifs de production malgré les différentes contraintes générées par la période post Covid-19 et la hausse des coûts de construction* ». Ainsi, selon cette dernière, au 31 décembre 2024, 395 logements comptabilisables pour le calcul de la décote<sup>29</sup> auront été livrés pour un objectif contractuel de 380 logements.

### 3.3.3.3 Des interprétations erronées des textes pour évaluer le respect du délai de cinq ans, prévu dans la loi « Duflot »

En ce qui concerne la vente de *la caserne Beaumont-Chauveau à Tours*, les services de l'État ont pris des décisions favorables à l'acquéreur mais discutables au regard des textes et engagements contractuels

---

<sup>29</sup> Soit 224 logements sociaux (PLUS/PLAI) et 171 logements « abordables » (108 PSLA et 63 BRS), auxquels il convient d'ajouter 80 logements « libres ».

3.3.3.3.1 La réalisation de fouilles archéologiques a retardé la réalisation du programme de logement prévu dans le cadre de la cession

Conformément aux dispositions du V de l'article L. 3211-7 du CGPPP, l'acte de cession de novembre 2016 a prévu qu'en cas de non réalisation du programme de logements dans le délai de cinq ans (soit le 30 novembre 2021), il pourra être procédé, soit à la résolution de la vente, soit au versement du montant d'une indemnité préjudicielle pouvant atteindre le double de la décote consentie. Ce délai peut être suspendu en cas de recours devant la juridiction administrative contre la réalisation du programme, ou si des opérations de fouilles d'archéologie préventive sont prescrites en application de l'article L. 522-2 du code du patrimoine.

Or, après la signature de l'acte de cession en novembre 2016, un diagnostic archéologique a été mené entre mai et août 2017, à la suite de quoi un arrêté portant prescription des fouilles a été pris le 22 mai 2018 par la direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

Fin 2018, la SET a procédé à une première consultation d'opérateur archéologique<sup>30</sup>, mais celle-ci a été déclarée sans suite. Les raisons invoquées par la SET sont « *un impact financier très important au regard des prévisions du bilan de cette opération d'aménagement [le montant des deux offres reçues se situait entre 4 M€ et 4,4 M€] et une incertitude avérée quant au projet de la deuxième ligne de tramway* ». Sur la sollicitation de la SET, la DRAC a pris un nouvel arrêté le 4 février 2019 pour la prescription des fouilles découpées en trois tranches (A, B et C).

La SET a lancé un nouvel appel d'offres le 19 mars 2019 pour la seule tranche C sur laquelle se situent les projets de construction de logements concernés par la cession « Dufлот » (lots 14 et 6), les tranches A et B n'étant, elles, pas concernées. La réalisation des fouilles sur cette zone C a été autorisée par un arrêté préfectoral du 1<sup>er</sup> août 2019, le marché ayant été notifié le 17 juillet 2019 pour une durée de six mois. Cependant, ce délai d'exécution a dû être prolongé jusqu'au 4 septembre 2020 notamment en raison tant de la découverte d'une cache d'arme de la seconde guerre mondiale que des circonstances exceptionnelles liées à la pandémie de Covid19. Finalement, le chantier des fouilles s'est achevé le 13 novembre 2020, portant ainsi la durée de l'exécution du marché sur la tranche C à 470 jours.

Comme l'a souligné le préfet d'Indre-et-Loire dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, « *ni les travaux préparatoires de la loi, ni le pouvoir réglementaire ou la doctrine n'ont apporté de précisions sur le fait ou l'acte générateur correspondant au point de départ de la suspension du délai* ». Par défaut, la Cour a choisi de retenir l'interprétation la plus favorable à l'acquéreur, en l'occurrence de prendre comme point de départ la date de l'arrêté prescrivant les fouilles (22 mai 2018)<sup>31</sup>, et non de celui autorisant celles-ci (12 août 2019).

S'agissant, enfin, des fouilles réalisées sur les zones A et B à compter du 19 août 2022,

---

<sup>30</sup> Conformément à l'article L. 523-8 du code du patrimoine, il appartenait à la SET de faire appel pour la mise en œuvre des fouilles, soit à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), soit à un service agréé d'une collectivité territoriale, soit à tout autre opérateur agréé de droit public ou privé.

<sup>31</sup> Ce qui englobe la phase antérieure au démarrage des opérations de fouilles, proprement dites, comprenant la prescription des fouilles, la procédure de consultation pour le marché, et la sélection des offres jusqu'à la notification, y compris le retard de 115 jours, généré par la décision unilatérale de la SET en janvier 2019 de déclarer sans suite la première consultation.

la durée de leur réalisation ne saurait être prise en compte dans ce calcul, dans la mesure où elles ne comportent pas la construction des logements prévus par la cession « Dufлот » de novembre 2016, et où la réalisation des fouilles sur leurs périmètres respectifs ne constituait pas un obstacle à la réalisation du projet sur la zone C, distincte et dotée d'une voie routière d'accès. En effet, dès la fin du chantier des fouilles sur cette zone, la SET pouvait poursuivre le programme de constructions de logements pour le lot 14 et 6.

**En conséquence, les opérations de fouilles archéologiques à prendre en compte ont duré du 22 mai 2018 au 13 novembre 2020, ce qui porte à 906 jours la durée de la suspension, et ce qui repousse au 24 mai 2024 la date à laquelle le programme de logements prévu devait avoir été réalisé.**

### 3.3.3.3.2 La vente d'un terrain ne peut être considérée comme une réalisation partielle du programme de construction des logements

Une interrogation a pu être soulevée sur le sens à donner à l'expression « *réalisation du programme de logements* », nécessaire au respect du délai de cinq ans.

Au cours d'une réunion le 19 juin 2020, réunissant le directeur général de la SET, le directeur des grands projets urbains de la ville de Tours, le directeur départemental des territoires (DDT) et le directeur départemental des finances publiques (DDFiP) d'Indre-et-Loire, la SET a indiqué faire face à des « *contraintes calendaires fortes* », au regard du délai de cinq ans auquel elle s'était engagée et a proposé « *d'engager dans les plus brefs délais une partie de son programme de logements de manière à pouvoir acter rapidement d'une situation de 'réalisation partielle' de son engagement* » (cf. supra). À la suite de quoi, les parties sont convenues que pouvait « *être considéré comme une réalisation partielle, la vente effective d'un bâtiment ou d'un terrain à un bailleur social, suivie du dépôt d'un dossier se traduisant par la production de logements sociaux* ». Le compte rendu de cette réunion a été signé par le DDT et le directeur du pôle gestion publique de la DDFiP d'Indre-et-Loire.

Par la suite, la SET ayant fait part en février 2021 de la cession à Tours Habitat d'un terrain de 876 m<sup>2</sup> pour un programme de logements représentant 1 500 m<sup>2</sup> de surface de plancher (SDP), le DDT a adressé à la SET une lettre le 8 avril 2021 dans laquelle il indiquait que « *les conditions permettant de constater la réalisation partielle du programme de logements telle que convenue ci-avant sont réunies* » et que « *d'un commun accord avec les services de la DDFiP* », il confirmait « *la réalisation partielle des engagements souscrits par la SET dans le cadre de la convention Dufлот* ».

**Cette interprétation est discutable puisqu'on ne peut considérer qu'une vente de terrain soit interprétée comme une « *réalisation partielle* » du programme de logements.**

En effet, les dispositions de l'article L. 3211-7-V du CGPPP comporte l'expression suivante : « *en cas de non-réalisation du programme de logements dans le délai de cinq ans* ». Par ailleurs, dans la convention du 2 novembre 2016, c'est bien d'une livraison des bâtiments qu'il s'agit, puisque la SET s'y est engagée formellement « *à faire livrer l'ensemble des logements dans les cinq ans suivants la signature de l'acte authentique de vente, conformément aux dispositions législatives en vigueur* ». Enfin, dans l'acte de cession du 30 novembre 2016 est stipulé que « *l'acquéreur s'engage à édifier et à achever le programme de logement décrit ci-dessus, au plus tard dans le délai de cinq ans suivant la date des présentes et conformément au calendrier prévisionnel établi dans la convention annexée au présent acte* ». L'acte dispose

également qu'en cas de réalisation partielle, « *le complément de prix sera calculé proportionnellement aux surfaces de plancher de la catégorie des logements sociaux non réalisés* », ce qui suppose que ces surfaces de plancher aient été effectivement construites.

On peut en outre affirmer que la SET a agi en toute connaissance de cause puisqu'elle a elle-même renoncé en août 2016 à bénéficier du découpage de l'opération en plusieurs phases, possibilité ouverte par la loi du 24 mars 2014 dite « loi ALUR », qui aurait permis de desserrer le délai légal de cinq ans. Cette décision a été prise « *après accord de la ville de Tours* », et afin « *que ce dossier puisse avancer rapidement* ».

**Cette décision prise en juin 2020 par le DDT, de concert avec le DDFiP, résultait d'une interprétation erronée des dispositions de l'article L. 3211-7 du CG3P et défavorable aux intérêts de l'État.**

3.3.3.3 Le programme de logement prévu dans la cession « Duflot » a subi des modifications, tout en respectant l'objectif initial en termes de surface de logements sociaux

Aux termes de la convention « Duflot » du 22 novembre 2016, préalable à l'acte de cession, l'acquéreur s'est engagé à réaliser un programme de logement représentant une surface de plancher de 53 082 m<sup>2</sup>, comprenant 20 % de logements sociaux (10 608 m<sup>2</sup>).

En juillet 2020, la SET a arrêté son plan d'aménagement pour l'ensemble de la ZAC, prévoyant 11 041 m<sup>2</sup> de surface de plancher de logement social, sur la zone C (lots 6, 13 et 14), soit 433 m<sup>2</sup> de plus que ce qu'elle s'était engagée à réaliser dans le cadre de la convention de novembre 2016. En outre, ce programme actualisé prévoyait la construction ultérieure de 6 000 m<sup>2</sup> de logements sociaux sur les zones A et B.

Toutefois, en janvier 2022, dans une note conjoncturelle, la SET a fait état de l'abandon du projet relatif au lot 13, ainsi que ceux concernant les zones A et B, réduisant ainsi à 3 875 m<sup>2</sup> la surface des logements sociaux envisagés. Par la suite, le lot 6 (1 500 m<sup>2</sup> de logements sociaux) a également été abandonné et réintégré dans un nouveau projet plus vaste (lots B8 à B12, C1 et C3) de 105 logements sociaux représentant une SDP de 7 235 m<sup>2</sup>, portant ainsi la surface totale de l'aménagement à 9 610 m<sup>2</sup>. Enfin, une nouvelle modification du programme, intervenue en début d'année 2024, a prévu l'ajout d'un complément de 150 logements sociaux dans le lot 14 pour une SDP à hauteur de 3 452 m<sup>2</sup>.

**Ainsi, en novembre 2024, le programme vise une surface totale de logements sociaux de 13 062 m<sup>2</sup> (pour un objectif fixé en 2016 à 10 608 m<sup>2</sup>).**

3.3.3.4 Au terme du délai légal de cinq ans, prolongé en raison des fouilles, le programme de logement, tel que prévu dans la cession « Duflot », n'a pas été réalisé

Dans ses observations provisoires, la Cour avait estimé au vu d'une note de la SET de janvier 2022 sur l'état d'avancement du programme de logements, qu'est venu corroborer un constat réalisé sur place en octobre 2022, que la SET ne serait pas en mesure de respecter ses engagements contractuels. En effet, au 10 octobre 2022, aucuns travaux de construction n'avaient été commencés, sur l'ensemble sur le site cédé en novembre 2016.

De plus, il ressort des réponses apportées par la maire de Tours et par le Préfet d'Indre-

et-Loire aux observations provisoires de la Cour, qu'au terme du délai légal de cinq ans, prolongé de 906 jours en raison de la réalisation de fouilles archéologiques préventives, soit le 24 mai 2024, les travaux de construction de logements sur le lot 14 sont toujours en cours, tandis que le programme de construction de logements du lot 6 a finalement été abandonné et intégré à un nouveau programme de 105 logements sociaux qui n'a pas démarré courant mai 2024.

**Compte tenu de ces constats, les services du préfet devraient, conformément aux engagements contractuels de l'acte de cession du 30 novembre 2016, exiger dès à présent<sup>32</sup> :**

- soit « *la résolution de la vente sans indemnité pour l'acquéreur et le versement du montant des indemnités contractuelles applicables* », en l'espèce la somme de 464 563 € (fixée dans l'acte de vente du 30 novembre 2016) ;
- soit « *le versement du montant d'une indemnité préjudicielle pouvant atteindre le double de la décote consentie* », en l'espèce 3,9 M€.

**Recommandation n° 4. (DGFIP, DDT) Tirer les conséquences du non-respect par les acquéreurs de la caserne Beaumont-Chauveau à Tours de leurs engagements au titre du dispositif de décote « Dufлот ».**

### **3.3.4 Une organisation insuffisante des services pour assurer le suivi des dispositifs préservant les intérêts de l'État**

#### **3.3.4.1 La réorganisation des services du domaine et ses conséquences sur le suivi des clauses d'intéressement**

À la suite de la réorganisation des services chargés de la politique immobilières de l'État et des missions domaniales, intervenue à compter de septembre 2017, les dossiers des cessions réalisées avant cette date sont demeurés de la compétence des services locaux du domaine (SLD) des directions départementales des finances publiques (DDFiP), alors que le suivi des clauses d'intéressement incombe désormais aux pôles de gestion domaniale (PGD) des directions régionales des finances publiques (DRFiP).

**L'organisation actuelle des services chargés du domaine n'est pas adaptée. Compte tenu de la durée nécessaire au suivi de la mise en œuvre des dispositifs d'intéressement, l'éparpillement actuel des dossiers complique ce suivi.**

#### **3.3.4.2 Aucune démarche nationale pour le suivi et le contrôle des clauses n'a été mise en place**

Lors de ses premiers travaux relatifs aux cessions immobilières du ministère de armées, la Cour a relevé l'effort de systématisation et d'uniformisation des clauses de sauvegarde des intérêts de l'État, réalisé par les services de la DIE. Toutes les cessions comportent désormais

---

<sup>32</sup> Conformément au VI du même article L. 3211-7 du CG3P, c'est au préfet qu'il appartient de « mener la procédure contradictoire pouvant aboutir à la résolution de la vente dans les conditions prévues au V ».

ce type de clauses. Pourtant, aucune démarche formalisée et généralisée de contrôle du respect de ces clauses n'a été mise en place. Le contrôle interne sur ce point est donc défaillant, au niveau national, quoique laissé à l'initiative des échelons locaux.

Ainsi la direction régionale des finances publiques (DRFiP) du Centre-Val de Loire a mis en place, sur son initiative, un contrôle sur le suivi de ces clauses. Après vérification des processus en découlant par la mission départementale des risques et audit (MDRA), ce contrôle a été inscrit au programme départemental de contrôle interne (PDCI) du Loiret<sup>33</sup>.

La démarche est complexe et fait intervenir plusieurs applications. En effet, un enregistrement, depuis 2012, des clauses de complément de prix dans l'outil de suivi des cessions (OSC) permet *a minima* de sortir annuellement un rapport de « suivi des compléments de prix », pour les biens dont les clauses n'ont pas encore été activées. Ce document permet au SLD de dresser un état des clauses devant faire l'objet d'un suivi particulier. Il suppose toutefois que ces clauses aient bien été enregistrées dans OSC, ce qui n'est pas systématique. Le contrôle nécessite ensuite de consulter la base nationale des données patrimoniales (BNDP), cession par cession, pour savoir si une revente est intervenue dans la période.

La procédure de contrôle ainsi créée a été formalisée dans l'application AGIR (application de gestion interne des risques), outil de planification, de formalisation et de suivi des contrôles de supervision a posteriori inscrits aux PDCI.

**Compte tenu des enjeux financiers pour l'État, ce thème de contrôle a été proposé en septembre 2022, pour être inscrit à titre obligatoire pour tous les pôles de gestion domaniale (PGD), dans le plan national de contrôle interne 2023 de la DGFIP. Cependant ce thème n'a finalement pas été retenu au titre des thématiques nationales.**

***En ce qui concerne les cessions à l'euro symbolique,***

Les services se reposent essentiellement sur les notaires. L'inscription du complément de prix dans l'acte permet son suivi par le notaire rédacteur de l'acte de revente qui est tenu d'informer le vendeur initial (l'État) de toute mutation entraînant la mise en œuvre de la clause de revente. De fait, dans les dossiers de cessions examinés par la Cour, chacun des actes de revente comprenait la reprise *in extenso* de la clause inscrite à l'acte de vente initial. En théorie, chaque détection de plus-values conduit donc à la saisine de la collectivité locale concernée afin qu'un complément de prix soit calculé, constaté par acte notarié puis versé à l'État.

**Cependant, les exemples de cession examinées par la Cour montrent que les choses sont plus compliquées. Selon le responsable de la politique immobilière de l'État pour la région Île-de-France, la clause de complément de prix pour les cessions à l'euro symbolique est très aléatoire, mal mise en œuvre, et n'est pas contrôlée. La DIE a signalé elle-même des difficultés croissantes avec les acquéreurs concernant ces clauses de complément de prix.**

Elle concède que ce suivi est « complexe et malaisé » :

- d'une part, les services du domaine rencontrent des difficultés à obtenir les informations relatives aux reventes. Les services de la publicité foncière auraient certes la possibilité de signaler les ventes successives au domaine, mais une telle tâche resterait complexe,

---

<sup>33</sup> Un premier échantillon de 30 opérations de vente (toute cession immobilière confondue), pour un montant total de 4,42 M€, réalisée dans le Loiret, entre septembre 2017 et août 2022. L'analyse des contrôles a permis de constater qu'aucune anomalie n'avait été décomptée.

compte tenu de la masse des actes télédéclarés ;

- d'autre part, le montant à reverser par les collectivités locales ou par les tiers successifs est complexe à déterminer. Ceci peut conduire à des contentieux lourds que la DIE juge « *hors de proportion avec la volonté initiale du législateur de cession de biens de l'État à l'euro symbolique* ».

***En ce qui concerne les cessions avec décote « Duflot »,***

Le contrôle n'est pas non plus systématique sur le respect du programme de logements sociaux et des délais fixés par le dispositif. Les services du domaine se reposent donc sur ceux de la préfecture, et singulièrement la direction départementale des territoires (DDT), chargée des politiques du logement et censée assurer un contrôle sur les réalisations en logement social. La réalité du suivi de la réalisation des logements sociaux demeure toutefois incertaine, comme le montrent les exemples de cessions « Duflot » examinées par la Cour.

Par ailleurs, aucun contrôle financier n'est prévu sur les conditions de réalisation du programme d'aménagement. Il n'est pas non plus prévu de clause de complément de prix sur le bilan global de l'opération d'aménagement, ni de suivi financier à ce titre.

**Compte tenu de l'avantage accordé par l'État, il doit être exigé du bénéficiaire qu'il rende compte de la réalisation du plan financier de l'opération d'aménagement. En effet, l'État doit pouvoir être en mesure d'en vérifier la conformité avec les prévisions ayant servi de base au calcul de la décote, et d'autre part, de calculer, le cas échéant, le complément de prix qu'il est en droit d'exiger. La Cour a déjà eu l'occasion de le rappeler<sup>34</sup>.**

Un tel dispositif pourrait, en pratique, s'appuyer sur le rapport annuel de gestion et le bilan financier prévisionnel global que le concessionnaire d'une opération d'aménagement doit fournir chaque année.

**3.3.4.3 Le ministère des armées, pourtant intéressé, n'est pas en mesure de suivre la mise en jeu des clauses**

Comme la Cour l'a déjà relevé<sup>35</sup>, au sein du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », le ministère des armées bénéficie d'un traitement plus favorable que les autres ministères : en raison notamment du volume exceptionnel d'emprises libérées par les armées dans le cadre des restructurations décidées en 2008, il est dispensé de la mutualisation des recettes provenant de ses cessions immobilières, bénéficie d'un taux de retour de 100 %<sup>36</sup>, ce que la LPM pour 2019-2025 a explicitement confirmé

Les compléments de prix éventuels font partie intégrante des produits de cession ; leur montant bénéficie donc intégralement au ministère des armées *via* le CAS. À ce titre, la DIE

---

<sup>34</sup> *L'évaluation du dispositif de décote sur le foncier public en faveur du logement social*, référé, 26 octobre 2017.

<sup>35</sup> *Bilan de la politique immobilière du ministère des Armées*, exercices 2008-2018, observations définitives, juillet 2020.

<sup>36</sup> Depuis 2009, les recettes des produits de cession d'actifs versées au CAS sont réparties dans deux enveloppes : une enveloppe propre à l'ancien ministère occupant et une enveloppe mutualisée (cf. circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État). Le taux de « retour » des produits de cession, fixé au départ à 65 % est aujourd'hui de 50 % pour l'ensemble des ministères.

reconnaît que ce dernier, directement intéressé par ces produits de cession complémentaires, pourrait également s'intéresser au suivi de la mise en œuvre de ces clauses. D'autant plus que le ministère des armées, par l'intermédiaire de la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI), a été, dans certains cas, lui-même partie prenante dans les premières négociations sur les clauses comme contrepartie aux avantages accordés aux acquéreurs

Pourtant, si les services de la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) du ministère des armées ont accès aux données d'OSC, qui recense les clauses de complément de prix, ils ne disposent que rarement d'autres informations permettant leur suivi. La Cour rappelle que la note du 27 mars 2013 relative aux missions de la MRAI, il est indiqué que sa mission porte « *sur le suivi de la totalité de la procédure jusqu'à la signature de l'acte de transfert de propriété, et la constatation du paiement complet du prix, y compris les compléments éventuels de prix* ».

Si, pour la cession avec décote « Dufлот » de la caserne Mellinet à Nantes, un comité de suivi a été mis en place, sous l'égide du préfet de région, et prévoit la participation d'un représentant du ministère des armées, tel n'est pas le cas pour le suivi du programme de logements sociaux dans le cadre de la cession de la caserne Beaumont-Chauveau à Tours. Il ne ressort pas non plus des exemples examinés par la Cour que le ministère des armées ait été, sinon associé, du moins informé, des décisions particulièrement favorables aux acquéreurs prises par les services locaux de la DGFIP ou de la DDT, selon les cas.

**Le ministère des armées, directement intéressé par le retour financier des compléments de prix devrait donc être systématiquement admis au sein des comités de suivi.**

<p><b>Recommandation n° 5. (DGFIP, DTIE, DIE) Mettre en place un suivi particulier et formalisé pour le contrôle de l'application des clauses sauvegardant les intérêts de l'État.</b></p>
--

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La préservation des intérêts de l'État vendeur exige de prendre en considération les cas de « retour à meilleure fortune » de l'acquéreur, par exemple s'il réalise une plus-value en procédant à une revente du bien à brève échéance et à un prix supérieur. L'insertion, désormais systématique, d'une clause de sauvegarde dans tous les actes de cession de biens de l'État est donc justifiée.*

*Cette prise en compte est d'autant plus nécessaire lorsque le bien a été cédé de façon avantageuse, comme dans le cadre des dispositifs de cession à l'euro symbolique ou avec décote « Dufлот ». Le respect des contreparties imposées à l'acquéreur, fixées par la loi et reprises dans l'acte de cession, doit être assuré. Le ministère des armées est particulièrement concerné par ces deux dispositifs qui ont représenté une part importante des cessions qu'il a réalisées : 135 cessions à l'euro symbolique sur la période 2008-2021, et 23 cessions avec décote depuis 2014, soit une moindre recette totale de plus de 410 M€.*

*Pour être efficaces, ces clauses de sauvegarde, doivent faire l'objet d'un suivi particulier et formalisé qui fait manifestement défaut aujourd'hui. Il ressort des cessions examinées par la Cour, que les contrôles actuellement mis en place sont insuffisants et que les services de la DIE ne sont pas organisés pour assurer cette mission pourtant cruciale.*

*Ainsi, s'agissant de trois cessions à l'euro symbolique qui ont été examinées, des compléments de prix sont exigibles depuis plusieurs années, et ont déjà fait l'objet de titres de perception, mais n'ont toujours pas été versés, et d'autres restent à calculer et à exiger.*

*À propos d'un cession avec décote « Duflot », l'État serait en droit d'obtenir la mise en œuvre de la clause résolutoire de la vente ou le versement d'une indemnité préjudicielle.*

*Enfin, la Cour relève que, confrontés à des situations de blocages liés notamment à des refus de communiquer les informations nécessaires au suivi des opérations, les services de l'État ont adopté des positions discutables, accordant des dérogations contraires aux dispositions légales et aux engagements contractuels, et faisant preuve d'une inertie générant d'importants retards.*

## **4 UNE STRATEGIE GLOBALE DE VALORISATION RESTE A DEFINIR, FAUTE D'OUTILS EFFICACES**

### **4.1 Des outils du ministère des armées insuffisants pour la valorisation immobilière**

#### **4.1.1 Des schémas directeurs immobiliers de base de défense inefficaces**

##### 4.1.1.1 Le processus d'élaboration et de suivi des schémas directeurs immobiliers des base défense est trop lourd pour être efficace

La cession des emprises inutiles est, en principe, formellement décidée dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur immobilier du ministère des armées, qui est décliné dans les schémas directeurs immobiliers (SDI) des bases de défense (BdD). Approuvés par la DTIE, les SDI BdD sont établis par les commandants de base de défense (COMBdD), à l'exception des immeubles situés en Île-de-France qui relèvent du secrétaire général pour l'administration (DTIE).

Lancés en 2011, 44 SDI BdD ont été approuvés entre 2013 et 2021. Cependant, les projets ont été très longs à aboutir. Ainsi, engagés en 2014, les SDI des BdD d'Epinal Luxeuil, de Rochefort-Cognac et de Toulouse-Castres (devenue Toulouse-Tarbes-Castres) ont été validés seulement en 2020, voire 2021. La durée s'explique notamment par l'inertie des services, l'arrivée de nouvelles unités ou des évolutions immobilières en cours empêchant toute vision prospective, l'abandon de projets trop onéreux, des modifications de périmètre de la base de défense et de son rattachement zonal.

Le rythme d'approbation est beaucoup trop lent et tardif après l'envoi du projet par l'état-major de zone de défense (EMZD) à la DPMA. En effet, pour les SDI approuvés par la DPMA depuis 2013, la durée moyenne de validation est de 13 mois. 21 SDI l'ont été au-delà de 12 mois, dont 7 entre 24 et 40 mois.

Par ailleurs, selon certains officiers généraux de zone de défense (OGZD) ou commandants de base de défense (COMBdD), le contenu des SDI de BdD est insatisfaisant car incomplets ou à actualiser pour prendre en considération les nombreuses évolutions apparues depuis leur conception. Finalement, il s'agit davantage d'une liste d'opérations à mener, déjà connues en programmation, plutôt que d'un document prospectif à long terme.

Certains SDI récemment approuvés ont suscité des réserves dès leur validation. Ainsi, le SDI de la BdD de Toulouse-Tarbes-Castres, approuvé en décembre 2020, a fait l'objet de réserves substantielles qui seraient de nature à le remettre en cause. De même, le SDI BdD de Rochefort-Cognac, approuvé en mars 2021, devait faire l'objet d'une mise à jour avant la fin de l'année 2021.

Des SDI approuvés depuis plusieurs années sont obsolètes et n'ont pas été révisés, alors qu'en principe le SDI doit être révisé tous les six ans. D'autres approuvés partiellement n'ont jamais été complétés (Draguignan approuvé en avril 2016, Ventiseri-Solenzara en septembre

2018 et Bordeaux-Mérignac-Agen en décembre 2019). Depuis 2011, seuls deux SDI ont été actualisés (Belfort en septembre 2018 et Lille en février 2020). De plus, des COMBdD n'hésitent pas à remettre en cause des cessions prévues dans les SDI BdD<sup>37</sup> sans qu'aucune décision approuvant ou non leurs propositions soit prise.

Enfin, alors que les COM BdD doivent adresser annuellement à la DTIE un suivi de la mise en œuvre du SDI de leur ressort, cette disposition n'est pas respectée : pour les 44 bases de défense, la DTIE n'a pu communiquer que 23 documents dont seulement 18 peuvent réellement être considérés comme un bilan de l'avancement du SDI, alors que, depuis l'approbation des premiers SDI de BdD, quelques 200 comptes-rendus annuels auraient dû être produits. En réalité, la DTIE n'effectue pas de rappel, et lorsque les bilans sont transmis, ils ne sont pas exploités.

#### 4.1.1.2 La « deuxième génération » de schéma directeur, mise en place récemment, ne répond pas aux défauts de la première

En 2019, la DPMA a lancé une « nouvelle maquette » de schéma directeur immobilier avec la participation, à titre expérimental, de trois bases de défense (Lyon-Valence-La Valbonne ; Angoulême et Verdun). Le document cadre du 27 octobre 2021 a prévu de renouveler les schémas directeurs immobiliers afin de tenir compte de la nouvelle carte territoriale des bases de défense et des changements d'implantation d'unités.

##### **Le nouveau SDI de la BdD Lyon-Valence-La Valbonne (LVV) : une avancée intéressante, un réglage à parachever**

Le SDI de la BdD de LVV représente une avancée intéressante avec une vision à 12 ans. Son volume se réduit mais il demeure encore trop important (55 pages et 176 pages d'annexes contre 480 pages et 55 pages d'annexes pour les trois précédents SDI). Même si ce document constitue un état des lieux complet et précis, il comporte certaines insuffisances majeures. Ainsi, n'y figure aucun raisonnement d'optimisation économique par exemple du foncier ou du bâti, alors que des mutualisations pourraient libérer des emprises ou une partie de celles-ci.

En définitive, ce nouveau SDI ne permet pas une programmation et une planification. Il est difficile à utiliser, peu lisible pour suivre dans le temps les investissements. Il mériterait d'être encore réduit dans sa partie principale et adapté pour permettre à la DGA, au SGA et au CEMA de prendre des décisions à partir de propositions reposant sur des bases solides.

En outre, la réalisation du nouveau SDI de la BdD LVV a nécessité au moins 24 mois. Pour les prochains SDI, la durée est estimée entre 16 et 24 mois, ce qui implique que les derniers schémas seront approuvés au mieux en 2026 ou 2027. Cette situation n'est pas satisfaisante. Les emprises sans emploi ou inutiles ne seront pas toutes connues. Leur valorisation ne pourra être intégrée dans une stratégie qui reste à définir.

---

<sup>37</sup> Angers-Le Mans-Saumur : caserne Espagne à Angers (5 appartements, bureau logement, associations, CIRFA) ; Belfort : bâtiment cadre célibataire (BCC) Vallon et villa Moval (ancienne résidence du chef de corps du 1<sup>er</sup> RA) ; Bordeaux-Mérignac-Agen : caserne Valence à Agen ; Bourges-Avord : enclos Sainte Jeanne ; Metz : casernes Asfeld, Clémenceau et Moutardier ; Montauban : caserne Pomponne, quartier adjudant-chef Gilles au camp de Caylus ; Nîmes : caserne Montcalm ; Rennes : caserne Foch.

Il est ainsi impossible d'établir une stratégie patrimoniale en l'absence de la connaissance des biens inutiles ou susceptibles de le devenir. Les SDI de deuxième génération ne répondent pas aux défauts identifiés dans les SDI de première génération. En définitive, les SDI ne sont pas de nature à favoriser une meilleure exploitation des emprises, ni la valorisation des actifs inutilisés.

Fort de ces constats, qu'il partage avec la Cour, le secrétaire général pour l'administration a indiqué qu'une action de rénovation et de simplification des SDIBdD était en cours afin de faire évoluer leur contenu, leur durée et leur mode de réalisation. Cette refonte, initiée dans le cadre du chantier « MODFIM » devrait commencer par une expérimentation dans deux bases de défense.

**La Cour prend acte du lancement de cette refonte, et souligne que la simplification de l'architecture et du contenu des SDIBdD doit avoir pour objectif d'en faire un outil utilisable pour les décisions de la politique immobilière ; à défaut, il conviendrait d'envisager leur suppression.**

#### **4.1.2 Des applications informatiques disponibles ne permettant pas d'avoir une connaissance exacte des actifs immobiliers**

##### **4.1.2.1 G2D : un inventaire pour la gestion domaniale couvrant partiellement les besoins de la valorisation des actifs**

G2D (gestion du domaine de la défense) est une application informatique du SID qui répond pour partie aux besoins de la gestion domaniale. Elle contient l'inventaire de l'ensemble des 4 000 sites occupées par le ministère des Armées, avec pour chaque site, un descriptif physique, les servitudes, le statut des locaux (en propre/pris à bail/mis à disposition) et leurs actes administratifs. Le regroupement des informations permet la gestion des opérations domaniales, l'alimentation de Chorus pour la valorisation du patrimoine, la constitution de tableaux de bord (conseil de gestion, ministre) et la centralisation des données.

En revanche, ni les valeurs de Chorus, ni l'état des pollutions, données utiles pour les cessions ou les mises à disposition, ne figurent pas dans G2D. De plus, le nombre de postes de travail n'est pas indiqué, alors que cette donnée permettrait au SID d'identifier les surfaces sous ou sur utilisées, et aux armées, directions et services de décider d'éventuelles valorisations (cession, densification, location, etc.).

Enfin, certains bureaux de gestion domaniale des ESID n'utilisent pas G2D, mais réalisent leur propre suivi d'activité, localement, de façon très satisfaisante, à l'aide d'un tableau Excel, comme à Rennes ou à Lyon.

##### **4.1.2.2 De SCOPI, outil commun au SID et à la DPMA à SDOPI, rapidement abandonné, à SDOPI, développé pour les seuls besoins de la DCSID**

En 2014, la DPMA et la DCSID ont décidé de créer un outil unique de suivi des opérations immobilières. Expérimenté en 2015 et développé sous Excel, puis déployé en 2016,

l'outil SCOPI (suivi des cessions et opérations immobilières) se présentait sous la forme de tableaux complétés par chaque ESID et par chaque bureau de la DPMA (aujourd'hui DTIE). En principe, l'outil était prévu pour disposer en temps réel des informations relatives aux opérations domaniales, fournir aux commandants de base de défense des informations pour élaborer leur schéma directeur immobilier et pour couvrir les principaux besoins de la DPMA.

Cependant, SCOPI s'est avéré insuffisamment collaboratif, ergonomique et connecté avec les autres systèmes d'information immobiliers du ministère pour être pérennisé dans sa version déployée. Sa mise à jour par de nombreuses personnes était fastidieuse et complexe. Avec le départ, non remplacé, de la personne chargée de SCOPI à la DPMA, le tableau de cette direction n'a plus été actualisé. L'outil SCOPI n'est plus utilisé depuis au moins trois ans.

La DTIE n'ayant pas manifesté d'intérêt pour une amélioration de cet outil (deux propositions présentées par la DCSID sont demeurées sans réponse de sa part), la DCSID a lancé en avril 2021 un projet, pour ses propres besoins, centré prioritairement sur les cessions, mais accessible « en mode lecture » à la DTIE.

Le nouvel outil, dénommé SDOPI (suivi des dossiers d'opérations immobilières, successeur de SCOPI), permet de connaître l'identité du bien, son origine, les actions à réaliser, les études de dépollution, les diagnostics immobiliers et sa sortie. À terme, il devrait intégrer les mises à disposition, les acquisitions, les changements d'utilisation et les transferts de gestion. Après une phase de tests en décembre 2022, son déploiement a débuté en 2023.

**La mise en place de SDOPI était indispensable. Elle permettra à la DTIE (notamment la MRAI) de disposer d'une application de nature à répondre à ses besoins en termes de valorisation immobilière.**

#### 4.1.2.3 L'outil de suivi des négociateurs de la MRAI : un outil instable et incomplet

La mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) disposait, au format Excel, d'une « base » dénommée « *MRAI fusion* », utilisée pour le suivi des négociateurs locaux. Telle qu'elle a été communiquée à la Cour, cette base contient 805 emprises, dont 267 déjà cédées (statut « *clos* »), soit 538 à céder, classées en fonction de différents statuts.

**Tableau n° 8 : Répartition des emprises selon leur phase de valorisation**

Suivi par la MRAI	466	<i>Phase 0 : Inutilité à questionner</i>	32
		<i>Phase 1 : État des lieux à initier</i>	68
		<i>Phase 2 : Reconversion et nouveaux usages à définir</i>	85
		<i>Phase 3 : Modalité de valorisation à définir</i>	83
		<i>Phase 4 : Clauses techniques et financières à définir</i>	77
		<i>Phase 5 : Élaboration de l'acte d'aliénation</i>	44
Non suivi par la MRAI	149	<i>Accompagnement valorisation hors MRAI</i>	77
		<i>Valorisation abandonnée</i>	40
		<i>Action post cession</i>	7
		<i>Valorisation temporaire</i>	21
		<i>Emprise sans information</i>	4
Clos	267		
<b>Total</b>	<b>882</b>		

Source : Cour des comptes d'après les données du ministère des Armées

S'agissant des emprises suivies par la MRAI, les informations paraissent insuffisantes à plusieurs égards :

- des biens sont mentionnés dans la phase 3 (« valorisation à définir ») alors que leur aliénation est engagée. Il en est ainsi des logements de la cité du commandant Guibert à Bourg-en-Bresse qui, selon le fichier de la MRAI, ne feraient l'objet d'aucune action. Or, par une note en décembre 2016 puis en juillet 2018, la DPMA a informé CDC Habitat de leur remise aux services de la DIE en vue de leur aliénation. Selon le schéma directeur immobilier de la base de défense de Lyon, Valence La Valbonne de 2022, ces biens sont en cours d'aliénation et il est prévu que la MRAI se rapproche de la mairie de Bourg-en-Bresse. Or, ces biens ne figurent pas dans le suivi propre du négociateur de la MRAI concerné.
- les actions en cours et les priorités n'apparaissent pas clairement. Par exemple, remis au domaine depuis 2015, la cité cadres Saint Martin (4,6 ha) à Chalons en Champagne (51), évaluée à 4,4 M€, subit les dommages de squatters. Ce problème n'est pas mentionné dans le suivi. De même, l'étude historique pour le bureau du détachement de la marine à Sète (34) remis au domaine en 2015 reste à réaliser. L'attente de cette étude historique n'est pas précisée.

S'agissant des biens « non suivis par la MRAI » mais figurant dans cette base, de nombreuses incohérences ou inexactitudes peuvent être également relevées : ainsi, pour les 77 emprises, figurant sous le statut « accompagnement valorisation hors MRAI », 10 ne font l'objet d'aucun programme, mais 16 autres ont un programme « pressenti ». L'examen de certains dossiers montre que des projets sont bloqués dans l'attente d'une décision. Ainsi, l'ex-base Étampes-Montdésir (Essonne) doit faire l'objet d'un transfert partiel. L'accord de principe a été donné en 2009. En dépit de nombreuses relances de la part du SID, et plus récemment de la DTIE, le dossier est bloqué depuis 2009 dans l'attente de l'avis de la valeur vénale de la DDFIP.

Parallèlement, ne figurent pas dans le suivi de la MRAI des biens dont la cession est

pourtant envisagée, ou qui sont d'ores et déjà considérés comme inutiles. À titre d'exemple tel est le cas de :

- la caserne Vauban à Auxerre : sa cession totale est envisagée pour 410 000 € et le dossier a été transmis à la DPMA le 30 avril 2021 ;
- la caserne Duquesne à Dieppe : la MRAI est dans l'attente d'une confirmation de la part du ministère de la Santé qui a validé en 2006 le principe d'un changement d'affectation avec le versement d'une indemnité de 850 000 €. En dépit de plusieurs relances de la part de la DPMA (en 2008, 2013 et 2014), le secrétaire général du ministère n'a pas répondu. Le service des domaines a réévalué le bien à 1,9 M€. La négociation du versement de l'indemnité ne figure pas dans le suivi de la MRAI.

Enfin, le fichier n'est pas mis à jour par le négociateur local mais par une personne localisée à Paris, à la « *MRAI centrale* ». Les mises à jour sont tardives. Pour le premier fichier remis à la Cour (en date d'avril 2022), les dernières mises à jour dataient de novembre 2021. Selon une autre version présentée à la Cour par la MRAI, transmise fin août 2023, elles étaient plus récentes. Les mises à jour ne sont pas toujours reprises. Lorsqu'elles sont intégrées, des données sont modifiées ou erronées.

**En définitive, d'une utilisation complexe, le fichier ne contient pas toutes les informations nécessaires à la mission des négociateurs et manque de fiabilité. Aussi, certains ne l'utilisent pas et disposent de leur propre fichier (souvent au format Excel). D'autres négociateurs mettent à jour manuellement un tableau extrait de SCOPI.**

### 4.1.3 Des démarches inabouties pour améliorer la situation

#### 4.1.3.1 L'objectif de maîtrise de la donnée immobilière que s'est fixé le ministère des armées en 2021 n'est pas encore atteint

Le document cadre de la politique immobilière du ministère des armées du 27 octobre 2021 fixe notamment comme objectif « *d'établir, d'ici décembre 2021, un plan d'action de développement des compétences et des capacités d'analyse des données immobilières et d'aide à la décision à la DPMA, pour lesquels le SID sera mobilisé. Évaluer les ressources nécessaires et proposer un calendrier de mise en œuvre (pilote : DPMA)* » (action n° 11).

Dans ce cadre, afin d'établir un état des lieux, le document cadre prévoit, à l'action n° 12, « *d'établir, d'ici la fin du premier trimestre 2022, la liste des cartographies à réaliser accompagnée d'un plan d'actions et d'un calendrier permettant d'assurer leur réalisation (pilotes : DPMA, DCSID)* ». Ces cartographies doivent notamment recenser le patrimoine stratégique pour les armées, les réserves foncières, les biens inutiles ou potentiellement inutiles, mais porter également sur l'état et le potentiel des bâtiments par site.

**Cependant, à ce stade, seule l'action n° 11 a débuté, l'action n°12 reste à concrétiser. En effet, les applications informatiques disponibles ne permettent pas de répondre à cette dernière.**

Pour dresser un état des lieux, la DTIE a passé, par l'intermédiaire de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), un marché

avec un prestataire extérieur, pour un montant de près de 180 000 € TTC. La mission s'est déroulée entre décembre 2021 et mai 2022.

Il ressort de l'état des lieux dressé par le prestataire que la DTIE méconnaît les données immobilières produites par le ministère (principalement par le SID), données qu'elle considère comme « *peu fiables* » et qu'elle utilise peu. De plus, « *les visions DPMA et SID ne sont pas suffisamment alignées en termes de besoin d'accès aux données et de définition métier des données* ». Selon lui, l'articulation entre les deux services (SID et DPMA) « *ne semble pas structurée et de nombreuses informations essentielles pour la gouvernance et la valorisation des données ne sont pas échangées* ». Ainsi, la DTIE ne peut pas accéder aux données immobilières produites par le SID et sollicite, en tant que de besoin, la DCSID pour des extractions. Au demeurant, les personnes de la DTIE ne disposent pas des compétences pour traiter les données. Elles méconnaissent également les offres de service (requêtes par exemple) du SID et de la DIE. Cette situation est d'autant plus regrettable que sept personnes de la DTIE disposent d'un accès à l'outil de suivi des cessions (OSC) de la DIE. Le prestataire a noté l'absence d'un « *plan de sensibilisation, d'acculturation et de montée en compétences sur des outils, méthodes ou bonnes pratiques de valorisation des données* ». Enfin, il a relevé que « *les [bureaux] de la DPMA sur le volet immobilier exploitent chacun de façon isolée leurs données (ex création de bases de données locales sous format EXCEL répondant à des besoins spécifiques), ne facilitant pas le partage et la consolidation des données entre métiers* ».

**En conséquence, une déperdition et une démultiplication des informations sont inévitables.**

Depuis la fin de la mission du prestataire, le recrutement d'un chargé de mission « *pilotage des données immobilières et environnementales* » au sein de la DTIE a été lancé en juin 2022, mais n'avait pas encore abouti début 2023. En outre, en décembre 2022, la DCSID a présenté l'outil G2D à une dizaine de collaborateurs de la DTIE, ce qui a permis au bureau de l'expertise immobilière d'identifier les requêtes ou données susceptibles de répondre à ses besoins.

#### 4.1.3.2 La base « Valorisation » de la MRAI : une base complexe mais, pour le moment, peu opérationnelle

En 2020-2021, pour la mise en place d'une stratégie de valorisation, la société Egis Conseil a livré à la MRAI une « *base de données* » dénommée « *Valorisation* » (ou « *Valo* »). Elle repose sur 14 bases de données externes (essentiellement des données ouvertes et quatre « *fichiers* » fournis par le prestataire) et deux fichiers de la MRAI (la base « *MRAI\_FUSION* » et la base « *MRAI\_PILOTAGE* »). La restitution des données s'effectue avec un fichier au format Excel contenant 165 colonnes pour 800 emprises. Certaines des informations pourtant essentielles<sup>38</sup> ne sont pas renseignées (prix du mètre carrés à l'euro). La base ne contient pas les divers plans de prévention (risques technologiques, inondation, etc.) ni les plans locaux d'urbanisme.

En principe, cette base doit permettre le calcul d'indicateurs statistiques d'aide à la

---

<sup>38</sup> Telles que : nom de l'emprise, négociateur MRAI, repreneur, surface, date de remise au domaine, date de l'acte de vente, prix attendu, avis du domaine et date, études pyrotechniques, numéro G2D, numéro chorus, base de défense, inutilité et son année, etc.

décision pour l'ensemble des emprises suivies par la MRAI. Or ce calcul apparaît complexe et peu pertinent. En fin de compte les indicateurs ne sont pas opérationnels, et leur utilité pour les négociateurs reste à démontrer.

De plus, une « *fiche valorisation* » (« fichier MRAI Valo Fiche ») devrait fournir aux négociateurs des données intéressantes pour chaque emprise (telles que : description du site, état d'avancement du projet, caractéristiques du site, ainsi que des données liées aux aspects locaux du marché immobilier). Cette fiche est cependant toujours à l'état de maquette.

**La « base valorisation » est encore en cours de consolidation. Toutefois, la question de sa mise à jour ultérieure n'a pas été traitée, ni celle de son articulation avec l'application SDOPI de la DCSID, également en cours de déploiement.**

#### **4.1.4 Des incohérences entre les données de l'outil de suivi des cessions (OSC) de la DGFIP et celles des outils du ministère des armées**

Mis en place en février 2012, l'outil de suivi des cessions (OSC) a remplacé deux fichiers Excel pour le suivi des cessions immobilières de l'État. Placé sous la responsabilité de la DIE, il est accessible notamment aux services du domaine et aux responsables de la politique immobilière de l'État, ainsi qu'à l'ensemble des ministères. L'OSC contient les caractéristiques du bien et renseigne sur les étapes de la cession.

Lors de son déploiement, les cessions programmées pour 2012 et les années suivantes (environ 2 000 dossiers) ont été reprises.

Lorsqu'un ministère décide de céder un bien devenu inutile à ses missions, il est habilité à créer un nouveau dossier dans l'OSC. Le service local du domaine (SLD) compétent doit le valider et le compléter des informations manquantes. Cette procédure n'est pas utilisée par le ministère des Armées car il ne la connaît pas.

Cet outil présente toutefois plusieurs incohérences avec les données du ministère des armées :

- selon ce dernier, tous les biens à céder remis au domaine, ne figurent pas dans l'OSC : selon la MRAI, un tiers des biens devenus inutiles aux armées et susceptibles de faire l'objet d'être cédés a fait l'objet d'une remise au domaine, soit environ 150 biens (en réalité le nombre varie entre 170 et 120 selon les différentes données transmises à la Cour, notamment en raison de la période considérée), tandis que seulement la moitié d'entre eux figurent dans OSC (72 sites). Cette différence s'explique, dans certains cas, par la décision d'abandonner la cession en raison du coût de la dépollution et de la faible valeur du bien, ou du fait d'être invendable. À l'inverse, 21 biens, *a priori* non remis aux services de la DGFIP selon la MRAI, sont dans l'OSC ;
- les biens figurant dans OSC n'ont pas tous fait l'objet d'une inutilité : en effet, en principe, bien que non obligatoire lors de la création d'un dossier de cession, le champ « *Décision d'inutilité* » doit être renseigné, sous peine de bloquer la saisie de l'étape suivante, ce qui signifie qu'un bien non déclaré inutile ne peut y figurer. Cependant, pour le ministère des armées, sur la totalité des biens figurant dans OSC, seulement 70 environ ont fait l'objet d'une décision d'inutilité.

En outre, pour les cessions programmées et en cours de finalisation, le nombre et le

montant prévus par le ministère des armées différent des prévisions de la DIE.

**Dans son avis du 22 septembre 2022 le conseil de l'immobilier de l'État (CIE) a confirmé ces constats sur le manque de connaissance du patrimoine par le ministère des armées. Il y a notamment indiqué qu'il attendait de ce dernier « une amélioration marquée de la connaissance et de la transmission des informations sur son parc immobilier ».**

## **4.2 Un stock important de biens inutiles mais difficiles à reconvertir ou invendables sans solution identifiée**

### **4.2.1 Un stock réel mais difficile à évaluer précisément**

Le ministère des armées est confronté à l'existence d'un stock important de biens qui ne peuvent pas être valorisés (cession ou mise à disposition) en raison de leur pollution trop importante, de leurs caractéristiques (forts, etc.), de leur situation géographique, etc.

Ainsi, dans la base de données OSC de la DIE, qui classe les biens immobiliers en fonction de la difficulté de la cession, dans l'une des cinq catégories, de « certain » à « improbable », les biens du ministère des armées dont la cession est classée « très difficiles » ou « improbables » représentent 52 % du stock total. 16 % des cessions programmées jusqu'en 2030 sont classées « certaines » ou « faciles ».

#### **Exemples de biens remis au service des domaines, dont la procédure d'aliénation est en attente ou complexe et couteuse**

Sur le périmètre de la base de défense de Gap, la note d'approbation du schéma directeur immobilier du 30 octobre 2018 relevait que plus d'une soixantaine d'emprises étaient inutiles, « dont les deux tiers inactives, constituées d'anciens forts, d'ouvrages, de sources, de routes d'accès, d'abris ou de chambres de coupure qui, en raison de leur taille ou leurs particularités, ne trouvent pas d'acquéreur ». Selon le COMBdD, en octobre 2022, 33 emprises demeurent toujours inutiles ou sans emploi et seulement 5 d'entre elles font l'objet de projets ou de réflexions en cours.

En 2011, suite à sa visite du centre médical des Écoles militaires de Saint-Cyr-Coëtquidan, le président de la communauté de communes du Pays de Guer souhaitait l'acquérir pour créer une école d'ingénieurs par alternance en lien avec l'université de Bretagne Sud. La procédure de cession pouvait être engagée. Selon l'avis du domaine du 18 avril 2013, la valeur vénale du bien s'élevait 1 M€. Cependant, dix ans après, le bien n'est toujours pas vendu. En septembre 2022, compte tenu de la valeur vénale du bien, le COMBdD a émis un avis favorable pour relancer la cession. Le bien est dans un état dégradé et pour cette raison, il est probable que sa valeur vénale soit inférieure à celle de 2013.

Remis au domaine depuis 42 ans, le magasin de munitions de Turini (3 000 mètres carrés) est situé à La Bollène Vesubie. Selon la MRAI, depuis 2005, les communes ne se sont pas manifestées en vue d'une acquisition.

Remis au domaine en 2007, la cession de l'ouvrage fortifié (Ligne Maginot) de Latiremont à Ugny (54) est prévue par le schéma directeur immobilier. Pourtant, aucune procédure n'a été lancée depuis.

Remise au domaine depuis 2016, une partie de l'ex-ETAMAT (établissement du matériel de l'armée de Terre) de Châteaudun (53 hectares sur 73) a été évaluée à 710 000€. Entre 2010 et 2015, la dépollution et les diagnostics avaient été réalisés par le ministère des armées pour un montant de 4 M€, afin de la

céder à la collectivité, qui a finalement abandonné son projet. Selon la MRAI, des projets d'énergie renouvelable et le lancement d'un éventuel appel d'offre étaient envisagés. La vente est cependant rendue difficile avec la présence sur le site de l'entreprise britannique Varialift Airships, spécialisée dans la construction de dirigeables, qui bénéficiait d'une autorisation d'occupation temporaire pour une durée d'un an, depuis le 8 août 2016, pour tester la viabilité de son activité et, éventuellement acquérir le site. La mise à disposition a été renouvelée en 2017 et 2018, puis déclarée comme tacitement reconductible chaque année. Selon un article de presse, la société a cessé son activité fin août 2022. L'AOT aurait été suspendue et la société n'aurait pas été en capacité de produire son prototype. L'État devrait récupérer le terrain pour relancer une procédure de valorisation.

Remise au domaine le 28 mars 2014, la cession d'une surface de 4 176 mètres carrés de l'ex base aérienne 112 de Reims, située sur la commune de Witry-les-Reims est peu avancée. Évaluée par les domaines à 5 011€, la collectivité ne souhaiterait pas acquérir cette parcelle, potentiellement cessible à l'euro symbolique. La décision d'inutilité est du 6 septembre 2018. Selon un courriel en date du 6 juillet 2021 du pôle de gestion domanial de la DRFiP, la vente serait impossible sans la dépollution pyrotechnique. Avec une vente à l'euro symbolique, elle serait à la charge de la commune.

Une première difficulté réside toutefois dans le fait que le ministère des armées n'est pas en mesure de connaître précisément le nombre et les caractéristiques de ces biens « invendables ».

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé l'existence de biens difficiles voire impossibles à céder à court et moyen terme. Elle avait sollicité la DPMA pour en connaître la liste, les principales caractéristiques, les raisons et les autres possibilités de valorisation envisagées (bail, autorisation d'occupation temporaire (AOT), concession ...). Dans sa réponse, la MRAI avait indiqué qu'une « *liste de ces emprises pourra être précisément consolidée au 1<sup>er</sup> trimestre 2021. En effet, dans le cadre d'une étude d'assistance à maîtrise d'ouvrage, qui a été lancée par la MRAI début juillet 2020 pour une durée de 8 mois, la caractérisation des emprises suivies par la MRAI sera évaluée. La mise en place de critères visera à définir ainsi pour l'ensemble de ces immeubles, les modes de cession ou de valorisation les plus appropriés* ».

En réalité, la prestation n'a pas porté sur cet aspect de recensement, mais plutôt sur la définition d'une stratégie immobilière opérationnelle. Certes, le prestataire a également conçu une « base de données » (la base « Valorisation »), mais elle appelle d'importantes réserves, notamment quant à son exhaustivité (cf. supra)

#### **4.2.2 Des biens peu, voire pas suivis, source de risques de contentieux**

Ces biens difficiles à valoriser présentent souvent des risques de mise en cause de responsabilité de l'État et celle du COMBdD, et de contentieux en cas d'accidents ou de dommages corporels.

Il en est ainsi pour un ensemble de sources, conduites d'eau ou stations de pompage, moyens de communication, voiries ou chemins. Objet de décisions d'inutilité anciennes, ces sites se caractérisent par leur faible surface, leur isolement (par exemple au milieu d'un

champ)<sup>39</sup>.

Un risque juridique pèse également sur des sites inutiles aux armées mais régulièrement utilisés par d'autres entités. Ainsi, par exemple, le terrain de l'ancien « restaurant sud » du personnel civil à Cherbourg (3 696 m<sup>2</sup>) fait l'objet d'une décision d'inutilité depuis le 16 juillet 2015 et n'a pas été remis au domaine (il ne figure pas dans l'OSC), bien que sa cession totale soit toujours envisagée. Or, la société Naval Group empiète sur ce terrain et utilise une partie de la route, sans titre, pour approvisionner son propre restaurant. Naval Group ne souhaite pas acquérir cette parcelle bien qu'il en soit le seul utilisateur. La route n'est plus entretenue et pose des problèmes de sécurité.

Enfin, d'anciens forts, terrains d'exercice, champs de tir, etc. présentent des risques juridiques et environnementaux (pollution).

**Dans la plupart des cas, ces biens n'ont pas été remis au service du domaine. Compte tenu des risques qu'ils comportent pour le ministère des armées, l'intérêt de celui-ci serait de les confier à ce service.**

#### **4.2.3 Aucune stratégie n'est définie pour le traitement de ces emprises difficiles ou impossibles à valoriser**

Dans son rapport de novembre 2014 portant sur les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées, remis à l'Assemblée Nationale, la Cour avait déjà abordé le sujet des emprises les plus difficiles à reconverter.

Alors que le recours à un opérateur spécialisé pour valoriser les emprises les plus difficiles à céder avait été envisagé avec la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), société de droit privé créée en 2006 dont l'État est le seul actionnaire., le ministère de la défense avait finalement décidé en 2009 de « *piloter lui-même les négociations locales avec les collectivités territoriales sur le devenir des emprises, en confiant la totalité de cette mission à la MRAI* »<sup>40</sup>.

Dans un rapport de novembre 2015, l'inspection générale des finances (IGF) avait préconisé de « *créer une structure interministérielle de valorisation patrimoniale chargée d'intervenir en amont sur les biens « complexes » dont la réutilisation ou la commercialisation sont jugées les plus difficiles.* » En s'appuyant sur le réseau des compétences existant au sein de l'État (opérateurs de maîtrise d'ouvrage spécialisés), cette structure aurait élaboré « *des projets de valorisation avant l'évaluation domaniale, en lien avec les services de l'État (propriétaire et occupants) et les collectivités locales.* » Son organisation reposait soit sur un service administratif ou un service à compétence nationale, soit sur un établissement public à créer.

En principe, il est interdit de céder un immeuble à un prix inférieur à sa valeur vénale. Dans son rapport de novembre 2015, l'IGF a recommandé la mise en place d'une « *décote pour biens complexes* », « *justifiée par la difficulté de cession de certains biens et juridiquement encadrée (par exemple, application après deux procédures infructueuses, plafonnement de la*

---

<sup>39</sup> Des exemples figurent en annexe.

<sup>40</sup> La SOVAFIM a, depuis, été supprimée.

*décote envisageable, association systématique d'une clause de complément de prix...).* »

Enfin, mise en place avec la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, codifié à l'article L 512-21 du code de l'environnement, la procédure du tiers demandeur paraît également intéressante pour le ministère des armées. Le préfet peut prescrire à un tiers qui en fait la demande, avec l'accord du dernier exploitant, les travaux de réhabilitation du terrain pour l'usage qu'il envisage. Pour cette substitution, le tiers demandeur doit disposer de garanties financières, couvrant les travaux de réhabilitation. En cas de défaillance du tiers demandeur et d'impossibilité d'appeler les garanties financières, le dernier exploitant doit mener la remise en état du site conformément à ses obligations du code de l'environnement.

Cette procédure a été récemment mise en œuvre pour la cession de l'ancien centre régional des essences de La Courneuve (Seine-Saint-Denis). L'emprise devait servir pour les Jeux Olympiques 2024, elle sera aménagée en espaces verts.

Le ministère des armées a indiqué avoir lancé une réflexion dans ce sens sur le traitement des biens difficiles à valoriser, tout en rappelant que, dans un contexte de renforcement des capacités militaires, et alors que le foncier devient une ressource de valorisation dans le cadre des mesures de compensation écologique, il convenait de ne pas obérer un potentiel d'utilisation ou de valorisation. Ainsi, l'éventuel recours à un opérateur spécialisé n'est, selon le secrétaire général pour l'administration, pas adapté aux spécificités du ministère, compte tenu de ses missions opérationnelles qui fondent un régime particulier d'occupant des emprises de l'État propriétaire et justifient la conservation de la maîtrise de son immobilier.

### **4.3 L'absence de stratégie formalisée de développement des autres voies de valorisation**

#### **4.3.1 L'évaluation nécessaire des mises à disposition**

Le ministère des armées réalise de très nombreuses mises à disposition (près de 6 000) principalement sous forme d'autorisations (AOT) et de conventions d'occupation temporaire (COT), de baux et d'autres conventions. Les surfaces mises à disposition représentent 604 millions de m<sup>2</sup>, dont 2,6 millions de m<sup>2</sup> bâtis.

Les personnes morales de droit privé contribuent à hauteur de 75 % des redevances versées au profit du ministère des armées. Certains bénéficiaires sont hébergés à titre gracieux, comme les sociétés de chasse qui contribuent à éradiquer ou contenir des animaux susceptibles d'occasionner des dégâts sur les emprises militaires.

Depuis 2019, selon le comptable spécialisé du domaine, le montant annuel des redevances versées est passé de 9 M€ à 10,7 M€. Ce montant est toutefois inférieur à celui de l'application gestion du domaine de la défense (G2D) du SID, qui s'élève à près de 15 M€. De plus, parmi les 5 948 mises à disposition, 401 ont une date d'échéance antérieure à 2022. La question de la mise à jour des données se pose.

**Un travail de mise à jour des conventions signées par le ministère des Armées et de**

**rapprochement avec les services de la DGFIP doit être mené.**

L'article 3 de la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018 prévoit que « *l'intégralité du produit (...) des redevances domaniales provenant des concessions ou autorisations de toute nature, consenties sur les biens immobiliers affectés au ministère des Armées complètera ses crédits budgétaires* ». L'article 93 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a modifié en ce sens l'article 47 de la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, qui a créé le CAS immobilier. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, les redevances domaniales militaires sont enregistrées sur le CAS immobilier et non plus dans un compte du budget général.

La DGFIP a une interprétation restrictive du reversement des redevances au bénéfice des armées puisqu'elle en limite la durée à la période 2019-2023, en vertu d'une instruction interne du 19 juin 2019, alors que la période couverte par la loi de programmation militaire en cours couvre également les années 2024 et 2025. De plus, le nouvel article 47 de la loi de 2005 du CAS ne mentionne aucune période.

Certaines AOT, accordées depuis longtemps, peuvent être source de difficultés et de charges financières importantes, comme celle du fort de l'Est à Ivry-sur-Seine, qui a occasionné un contentieux et des dépenses importantes.

**L'AOT accordée à l'association des jardins familiaux du fort Est d'Ivry-sur-Seine : une source de contentieux et de dépenses importantes (150 000€)**

Depuis 1922, la fédération des jardins familiaux occupe les fossés du fort. 250 jardins ouvriers se répartissent sur 7,5 hectares. La parcelle se dégrade depuis plusieurs années, les squats et le comportement de certains jardiniers accélérant la détérioration des potagers. L'association a proposé un plan de redynamisation, soutenu par la commune de Saint Denis et la préfecture de Seine-Saint-Denis qui a octroyé une subvention de plusieurs centaines de milliers d'euros dans le cadre du plan France Relance. Un squat important (150 personnes) occupe les parcelles depuis le 1<sup>er</sup> trimestre 2022. Le ministère des armées a obtenu du tribunal administratif une ordonnance d'expulsion en date du 20 mai 2022. En juin 2022, la préfecture a subordonné l'expulsion à un gardiennage par le ministère des armées. L'expulsion a eu lieu le 19 juillet 2022, à compter de cette date 3 personnes devaient assurer le gardiennage. La dépense a été évaluée à 150 000€ pour la période du 19 juillet au 30 septembre 2022.

Ainsi, les frais d'entretien propriétaire ou de fonctionnement à la charge du ministère des armées peuvent être supérieurs aux recettes perçues.

**L'économie générale des conventions, qu'aucun élément ne permet réellement d'apprécier, devrait être revue pour dynamiser les recettes perçues et couvrir les dépenses afférentes au ministère des armées.**

Le secrétaire général pour l'administration a indiqué que des avancées importantes ont été enregistrées dans la connaissance par la DTIE des mises à disposition consenties et des redevances encaissées. De plus, des travaux sont en cours avec la DIE pour fiabiliser les données afin de pouvoir disposer d'ici trois ans d'une vision consolidée et actualisée.

**4.3.2 Une disposition relative à la taxe foncière est susceptible de remettre en cause le développement des mises à disposition avec redevance**

Selon les dispositions des articles 1382-1° et 1394-2° du code général des impôts, les

propriétés bâties et non bâties de l'État sont exonérées de taxe foncière sous réserve de remplir les trois conditions cumulatives suivantes : être des propriétés publiques ; être affectées à un service public ou d'intérêt général ; être improductives de revenus. Ainsi, les mises à disposition donnant lieu au versement de redevances ne sont pas exonérées de la taxe foncière. La charge de la taxe foncière revient à l'autorité signataire des titres de mise à disposition.

S'agissant du ministère des armées, 1 500 des mises à disposition donnent aujourd'hui lieu au versement d'une redevance. Jusqu'en 2018, le loyer ou la redevance étant versé au budget général, il était soutenu que celui-ci supportait la taxe foncière. Cependant, la loi de finances initiale pour 2019 a prévu qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le produit des redevances et loyers des immeubles domaniaux militaires soit versé sur le CAS Immobilier.

La DPMA a souhaité introduire dans les conventions de mise à disposition une clause selon laquelle « *le bénéficiaire devra supporter la charge de tous les impôts et notamment les taxes foncières auxquelles sont actuellement ou pourraient être assujettis les biens à sa disposition* ». Or, cette clause est contraire aux dispositions du code général des impôts.

Le secrétaire général pour l'administration soutient cependant que s'agissant d'une AOT non constitutive de droits réels, il est possible de « refacturer » au bénéficiaire la taxe foncière mise à la charge du ministère des armées, sachant que s'agissant des AOT et des baux constitutifs de droits réels, la question ne se pose pas, puisque la taxe foncière est mise à la charge du titulaire de l'AOT ou du bail.

Une incertitude pèse en outre sur la question de l'assiette de la taxe foncière, puisque jusqu'à présent, les DDFiP appliquent la taxe foncière à l'ensemble de l'emprise, alors que la mise à disposition concerne une parcelle de celle-ci.

**Déjà identifié dans le cadre du chantier de modernisation et de transformation du ministère en termes d'infrastructure et d'immobilier de 2018, ces points, qui ont donné lieu à échanges avec les services de l'immobilier de l'État, devraient faire l'objet d'une clarification.**

#### **4.3.3 Des objectifs de valorisation par la production d'énergie solaire revus à la baisse**

Dans le cadre du plan gouvernemental « *Place au soleil* », qui vise à augmenter les capacités de production d'énergie électrique d'origine solaire, le ministère des armées s'était engagé à mettre à disposition 2 000 ha, ramenés à 1 500 ha, lors du COMEX énergie du 21 juillet 2021, à l'échéance de 2022-2023.

Les terrains concernés sont soit inutiles aux besoins des armées et cédés à titre onéreux au profit des collectivités locales portant un projet d'implantation de centrales photovoltaïques ; soit, toujours utiles aux besoins des armées et mis à disposition contre le versement d'une redevance d'occupation du domaine public.

À l'issue d'une étude approfondie portant sur plus de 4 400 ha, 1 200 hectares ont finalement pu être retenus pour faire l'objet, soit d'une autorisation d'occupation temporaire AOT (900 ha), soit d'une cession (300 ha). L'écart s'explique par des enjeux de protection des espaces naturels (zones Natura 2000, notamment), des impératifs opérationnels, de fortes pollutions, des contraintes d'urbanisme ou liées à des servitudes aéronautiques, électromagnétiques, radioélectriques. En outre, il arrive que les collectivités locales s'opposent

au projet, préférant d'autres activités, créatrices d'emplois plus nombreux.

Selon le ministère des armées, il n'existe plus de sites disponibles pour des cessions ou des AOT. Il entend désormais s'orienter vers la production d'électricité photovoltaïque à des fins d'autoconsommation par l'équipement de toitures et d'ombrières.

Fin mars 2022, 6 sites ont été cédés (168 ha) sur les 10 identifiés, tandis que pour les terrains mis à disposition, l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) a abouti pour 20 sites sur les 31 envisagés, mais seules 4 conventions ont pu être signées. L'objectif du ministère des armées ne sera pas atteint en 2022-2023.

La validation des AOT est très lente. Elles sont signées par la DTIE tardivement, après la date de leur mise en œuvre avec un effet rétroactif de quelques mois à deux ans. Elles le sont plusieurs années après les avis émis par les autorités consultées. La DTIE approuve la sélection des sites, la signature des AOT pourrait relever des ESID ou de la DCSID.

En dépit de l'étude préalable, certains projets rencontrent des difficultés liées aux règles d'urbanisme, comme celui sur l'ancienne base aérienne de Brétigny-sur-Orge. Prévue sur une surface importante (175 000 m<sup>2</sup>), le projet de centrale solaire est bloqué, voire compromis.

**Le projet de centrale solaire sur l'ancienne base aérienne de Brétigny compromis par des règles d'urbanisme**

À la suite d'un appel à manifestation d'intérêt lancé en 2020, le ministère des Armées a retenu l'opérateur NEOEN pour implanter une unité de production d'énergie photovoltaïque dans le cadre d'une (AOT), pour une durée de trente ans. La surface de la centrale solaire est de 175 000 m<sup>2</sup>.

Cependant, le permis de construire est bloqué par la direction départementale du territoire (DDT) en raison notamment de l'incompatibilité du projet avec les règlements d'urbanisme des deux communes concernées, selon lesquels seules sont autorisées « les installations et constructions liées aux missions du ministère de la Défense et de l'État ». Selon la DDT, la production d'électricité pour sa revente n'est pas destinée à la satisfaction des besoins du ministère des armées. Le projet ne sera potentiellement compatible qu'après une évolution des plans locaux d'urbanisme des deux communes, laquelle est toujours à l'état de projet.

Les montants des redevances, fixés par les DDFiP, sont très hétérogènes.

**Tableau n° 9 : Redevances pour trois AOT du plan « Place au soleil »**

Site	m <sup>2</sup>	Hect.	Part fixe	Part variable (€ par MWh)	Part fixe /m <sup>2</sup> (€)	Part fixe /hect. (€)	Production annuelle attendue (MWh)	Redevance annuelle attendue (€)	Redevance annuelle attendue /m <sup>2</sup> (€)	Redevance annuelle attendue /hect. (€)
Amilly (45t)	90 088	9	72 000	7,885	0,80	7 992	11 293	161 045	1,79	17 876
Creil (60)	2 534 229	253	760 863,30	5,50	0,30	3 002	188 000	1 794 863	0,71	7 082
Saint-Christol (84)	55 134	6	13 783,50	20,00	0,25	2 500	13 785	289 484	5,25	52 505

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des Armées*

L'intérêt de l'opération suppose cependant que le ministère n'ait pas supporté ou ne supportera pas de frais liés par exemple à la dépollution, ce qui remettrait en cause l'équilibre économique de l'AOT.

Le montant de la redevance est versé à la DDFiP, aucune disposition de l'AOT ne

prévoit la transmission d'un bilan annuel sur l'énergie produite. Aucun élément ne permet d'apprécier si l'opération est bénéficiaire ou déficitaire et ainsi si le ministère des armées supporte ou non des dépenses supérieures au montant de la redevance.

Le sujet de la pollution des sites est traité de façon différente :

- à Creil (Oise), le site est pris par le bénéficiaire « *en l'état où il se trouve le jour de la remise* », selon l'AOT signée en juillet 2022 ;
- à Saint-Christol (Vaucluse), l'AOT de juillet 2022 prévoit que le titulaire prend à sa charge la dépollution, sauf « *en cas d'obligations environnementales imposant une dépollution du site* » qui relève alors du ministère des armées ;
- à Amilly (Loiret), l'AOT, signée en mars 2022, prévoit que le ministère des armées n'est concerné qu'« *en cas de découverte fortuite de pollution liée à l'ancienne exploitation ICPE* ». Une provision de 65 714 € a été constituée par le service de l'énergie opérationnelle (SEO).

**Une harmonisation des approches entre les DDFiP, en lien avec le ministère des armées, paraît souhaitable.**

#### **4.3.4 D'autres projets innovants restent à développer au vu d'expériences déjà réalisées**

Si le ministère des armées expérimente d'autres modes de valorisation, ces innovations sont encore en nombre limitées.

##### ***La valorisation environnementale***

En application de l'article 72 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, l'expérimentation pour une valorisation environnementale, avec la mise en place d'une « obligation réelle environnementale » (ORE) devrait être lancée sur le terrain de manœuvre à Brax (47). L'expérimentation porterait sur la location d'un terrain au profit d'un tiers, qui réaliserait une « compensation environnementale », permettant le versement d'un « *produit financier sous la forme d'une redevance capitalisée pour la location de l'emprise.* » Aucun élément ne permet d'apprécier la validité économique du projet. Selon un rapport du Gouvernement au Parlement de janvier 2021, l'essor des ORE est encore limité, notamment en raison de « *craintes sur la possible perte de valeur du bien immobilier.* »

##### ***Le bail emphytéotique***

En 2021, la DIE a expérimenté la passation de baux emphytéotiques comme alternatives aux cessions dans deux régions (Île-de-France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur). Elle a ainsi lancé des appels d'offre pour trois hôtels particuliers situés à Paris, selon des modalités différentes :

- bail emphytéotique de 99 ans avec redevance capitalisée, redevance annualisée, et redevance mixte, pour l'Hôtel de Grenelle (2 800 m<sup>2</sup>) et l'Hôtel de Mailly-Nesle (3 800 m<sup>2</sup>), dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement ;
- bail emphytéotique de 50 ans avec redevance capitalisée et redevance mixte pour l'Hôtel Mezzara (850 m<sup>2</sup>) dans le 16<sup>ème</sup> arrondissement.

Le ministère des Armées a opté récemment pour la même démarche à Toulon.

#### **La valorisation du cercle naval de Toulon**

Alors que le schéma directeur immobilier de la base de défense de Toulon, approuvé en janvier 2017, prévoyait « *la remise aux services locaux du domaine du cercle naval Vauban, en vue de sa cession par appel d'offre* », la cession annoncée a été remise en cause en 2022 par le commandant de la base de défense. Inutilisé depuis au moins 2016, inscrit au titre des monuments historiques depuis le 8 février 2018, le cercle naval de Toulon était, selon le SID, en très mauvais état. Il était cependant « *accepté* » qu'une « *location* » permettrait sa rénovation.

Afin de conserver ce bien dans le patrimoine de l'État, tout en permettant le financement de sa réhabilitation avec le développement de nouvelles activités, la DTIE a sollicité une étude pour déterminer le véhicule juridique le plus adapté. Le cabinet sollicité a préconisé de maintenir le cercle dans le domaine public avec la conclusion d'une convention d'occupation temporaire ou d'un « *bail emphytéotique de valorisation* ». Un appel à la concurrence devrait être lancé pour la rénovation du bâtiment et la proposition d'activités.

En 2021, pour l'expérience menée à Paris, le service local du domaine (SLD) avait fait appel à des avocats, un conseil en immobilier, un expert privé pour l'estimation des redevances et à une étude notariale pour la mise au point du cahier des charges, des baux et des promesses de baux. Cette expérimentation permet de conclure que le ministère des armées devrait s'entourer d'une telle expertise pour les emprises qu'il souhaite valoriser ou solliciter le SLD compétent.

#### **La location de relais hertzien**

Le MINARM dispose d'emprises pour ses propres besoins de communication. Avec l'évolution des technologies, des relais hertziens deviennent inutiles. Leur réutilisation pour des locations devrait être généralisée. Plusieurs exemples montrent que leur location peut générer une redevance annuelle plus avantageuse qu'une cession après démantèlement de l'antenne, comme le montre ce qui a été mené dans le Maine-et-Loire :

- en 2018, une AOT a été accordée à la société Bouygues Télécom pour implanter un relais sur le pylône existant, dénommé « *relais hertzien le Tremblay* » à Challain-la-Potherie. L'AOT est accordée pour une durée de cinq ans renouvelables, moyennant le paiement d'une redevance annuelle de 20 000 € ;
- près de Saumur, le relais hertzien de Distré n'étant plus utilisé, l'emprise (890 m<sup>2</sup>) devait être cédée pour 2 000 € après le démantèlement de l'antenne évalué à 50 000 €. Le projet d'aliénation a finalement été abandonné afin de rechercher une mise à disposition au profit d'un opérateur.

L'ESID de Rennes a saisi le bureau de l'expertise immobilière de la DTIE pour généraliser cette pratique. Celle-ci devrait se rapprocher de l'ARCEP, France haut débit, et la DIRISI. La DIE pourrait être associée car elle envisage de louer d'anciens terrains militaires pour implanter des antennes relais.

#### 4.4 Une stratégie complète de valorisation immobilière à définir, au-delà des seules cessions

Une feuille de route du 15 décembre 2018 portant sur le chantier de « modernisation et de transformation du ministère en termes d'immobilier et d'infrastructure » prévoyait la rédaction pour 2019 d'un document pour définir la stratégie immobilière, à savoir « un document d'une vingtaine de pages comprenant notamment des objectifs de cessions du stock, de densification, de valorisation et de réserves foncières à prévoir et assurant sa cohérence avec la politique immobilière de l'État ». Faute que ce document ait été réalisé, la démarche a été reprise dans un document cadre de la politique immobilière du 27 octobre 2021 qui prévoyait la rédaction d'un programme pluriannuel des prévisions de cessions ainsi qu'un plan d'action pluriannuel pour les modes de valorisation d'actifs immobiliers.

Le programme des cessions a bien été établi ; il concerne des biens, pour la plupart déjà remis au domaine et dont la procédure d'aliénation est bien avancée. Cependant, aucun plan d'action pluriannuel pour les modes de valorisation des actifs immobiliers n'a encore été élaboré.

Sur ce point, les deux courtes notes des 5 janvier et 22 juin 2022 ne sauraient être considérées comme y suppléant : si elles rappellent notamment les différentes formes de valorisation (cession, valorisation interne par un réemploi ou externe par une mise à disposition temporaire, de longue durée - plan « Place au soleil » -, une concession, un bail emphytéotique, etc.), elles n'en confortent pas moins la politique du « tout cession » des années 2010 et ne constituent pas une stratégie de valorisation. Et si, comme on l'a vu plus haut, le terme de « valorisation » a été récemment ajouté à l'acronyme de la MRAI (mission pour la réalisation et la valorisation des actifs immobiliers), celle-ci s'occupe toujours uniquement de cessions. Les quelques cas de valorisation sont traités par le bureau de l'expertise immobilière, rattaché à la même sous-direction que la MRAI.

La recherche de valorisation alternative à la cession s'impose d'autant plus au ministère des armées qu'elle constitue désormais l'axe de la stratégie patrimoniale de l'État, conformément aux orientations arrêtées par le comité interministériel de la transformation publique d'octobre 2018. Au principe du « *tout cession* » doit donc se substituer une interrogation systématique sur : la réutilisation des biens à vendre ou susceptibles d'être libérés au profit d'autres administrations ; l'utilisation pour d'autres politiques publiques, sauf si le bien sert à financer des opérations immobilières ; la cession ; les alternatives à la cession (bail de long terme ou bail commercial susceptible de rapporter des redevances) en fonction de l'état des marchés.

Ce questionnement s'impose pour le ministère des armées notamment pour ses emprises situées dans des grandes villes (Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Nantes...), mais aussi pour tous les biens difficilement vendables (servitudes, pollution, localisation) ou à conserver en « *réserve foncière* ». Tout le stock des emprises inutiles (remises ou non au domaine), y compris celles identifiées comme difficiles voire impossibles à valoriser, ou celles potentiellement inutiles devrait être analysé au travers d'un dispositif permettant de les classer en plusieurs catégories, par exemple : « à céder » ; « à conserver en l'état pour un éventuel besoin nouveau » ; « réflexion à mener compte tenu du très mauvais état ou du coût de la dépollution » ; « à valoriser ». Fondée sur des analyses techniques, l'élaboration d'un tel classement par catégorie devrait permettre de bâtir un programme de valorisation pour les 5 ou 10 prochaines années.

Le ministère des armées pourrait s'inspirer de la démarche et des outils mis en œuvre par la DIE. Ceux-ci se traduisent notamment par une revue du stock des actifs effectuée deux fois par an par le responsable régional de la politique immobilière de l'État, qui permet de s'assurer du suivi des arbitrages rendus et des opérations consécutives de cession ou de valorisation. Ce type de revue, qui pourrait être confiée au SID, fait actuellement défaut au sein du ministère des armées.

**Quant aux décisions, elles pourraient être prises, pour les plus importantes, par le comité de coordination de la fonction immobilière (CCFI)<sup>41</sup>, voire le comité ministériel exécutif (COMEX)<sup>42</sup> présidé par le ministre, et par une instance placée auprès de l'officier général de la zone de défense (OGZD) pour les autres.**

**La stratégie de valorisation des actifs immobiliers du ministère des armées reste donc à définir.**

**Recommandation n° 6. (SGA, EMA) Définir une stratégie pour la valorisation des actifs immobiliers du ministère (biens potentiellement frappés d'inutilité, déclarés inutiles, remis au domaine ...) et définir à l'échelon ministériel un programme de valorisation pour les 5 ou 10 prochaines années.**

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*Alors que la direction de l'immobilier de l'État recommande de sortir du « tout cession » et de réfléchir à d'autres modes de valorisation, le ministère des armées ne s'est pas encore vraiment engagé dans cette démarche : il s'en tient à la stratégie qu'il a mise en place au cours des années 2010, consistant uniquement à engager les cessions réalisables et n'envisage que très accessoirement d'autres formes de valorisation.*

*Ainsi, malgré un nombre important de mises à disposition (de l'ordre de 6 000) le montant total correspondant des redevances annuelles demeure limité à une dizaine de millions d'euros. De même, bien que très utiles pour le plan gouvernemental « Place au soleil », l'économie générale des autorisations d'occupations temporaire est fragile. Ce mode de valorisation mériterait d'être réinterrogé et dynamisé. Plus globalement, le ministère des armées pourrait solliciter la DIE et son réseau pour bénéficier de son expérience et de sa montée en compétence sur les valorisations.*

*Cette stratégie complète doit comprendre un volet spécifique au stock important de biens inutiles aux armées, certains depuis fort longtemps, mais qui ne peuvent pas être valorisés en raison de leur pollution trop importante, de leurs caractéristiques propres (forts, champs de tir, etc.), de leur situation géographique, etc.*

*Cependant, pour la définition de cette stratégie, le ministère des armées devra d'abord apporter une solution à l'insuffisance des outils mis à sa disposition :*

---

<sup>41</sup> Placé sous la présidence du secrétaire général pour l'administration, le CCFI est notamment chargé d'examiner les orientations de la politique immobilière du ministère, du suivi de l'avancement des axes de progrès du document cadre de la politique immobilière du 27 octobre 2021.

<sup>42</sup> Sous la présidence du ministre, le COMEX définit à moyen et oriente à long terme l'implantation des entreprises nécessaires au ministère pour accomplir ses missions.

- *d'une part, les schémas directeurs immobiliers (SDI), outils théoriques de la planification immobilière, s'avèrent inefficaces, y compris dans leur nouvelle version d'octobre 2021, car trop volumineux, approuvés trop tardivement, rarement mis à jour, et donc inutilisés et obsolètes. De nombreuses améliorations sont encore nécessaires ;*
- *d'autre part, en l'état actuel des systèmes d'information à sa disposition, la DTIE n'est pas en mesure de piloter la valorisation des emprises car elle ne maîtrise pas la donnée immobilière et n'a pas une connaissance exacte et exhaustive des actifs immobiliers. De plus, des écarts importants ont été constatés entre les données du ministère des armées et celles de la DGFIP. Le déploiement en cours de l'application de la DCSID « suivi des dossiers d'opérations immobilières » (SDOPI) devrait permettre de prendre en compte les besoins de la DTIE. Cette étape est indispensable pour la construction d'une stratégie de valorisation.*

## ANNEXES

Annexe n° 1.	Liste des abréviations .....	85
Annexe n° 2.	Données chiffrées sur les cessions .....	86
Annexe n° 3.	Données chiffrées sur les mises à disposition .....	89
Annexe n° 4.	Les cessions à l'euro symbolique ou avec décote .....	90

### Annexe n° 1. Liste des abréviations

<i>ADS</i>	Armées, directions et services
<i>BDD</i>	Base de défense
<i>BEI</i>	Bureau de l'expertise immobilière
<i>BSIM</i>	Bureau de la stratégie immobilière
<i>CCFI</i>	Comité de coordination de la fonction immobilière
<i>CDIP</i>	Conférence départementale de l'immobilier public
<i>CDPIE</i>	Correspondant départemental de la politique immobilière de l'État
<i>CICoS</i>	Centre Interarmées de Coordination du Soutien
<i>COM BdD</i>	Commandant de base défense
<i>COMEX</i>	Comité exécutif
<i>COMEX</i>	Comité ministériel exécutif
<i>COSI</i>	Conduite des opérations du service d'infrastructure
<i>CRDS</i>	Contrats de redynamisation de sites de la défense
<i>CRIP</i>	Conférence régionale de l'immobilier public
<i>DAR</i>	Délégation à l'accompagnement régional (ex- délégation aux restructurations)
<i>DCSID</i>	Direction centrale du service d'infrastructure de la défense
<i>DDFiP</i>	Direction départementale des finances publiques
<i>DGA</i>	Direction générale de l'armement
<i>DID</i>	Direction d'infrastructure de la défense
<i>DIE</i>	Direction de l'immobilier de l'État
<i>DIRISI</i>	Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information
<i>DNID</i>	Direction nationale d'interventions domaniales
<i>DPMA</i>	Direction du patrimoine, de la mémoire et des archives
<i>DRFiP</i>	Direction régionale des finances publiques
<i>DTIE</i>	Direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement
<i>EMA</i>	État-major des armées
<i>EMX</i>	États-majors d'armée
<i>EMZD</i>	État-major de zone de défense
<i>ESID</i>	Établissement du service d'infrastructure de la défense
<i>FRED</i>	Fonds pour les restructurations de la défense
<i>G2D</i>	Gestion du domaine de la défense
<i>ICPE</i>	Installations classées pour la protection de l'environnement
<i>IOTA</i>	Installations, ouvrages, travaux et activités
<i>MINARM</i>	Ministère des Armées
<i>MRAI</i>	Mission pour la réalisation des actifs
<i>MRPIE</i>	Mission régionale de la politique immobilière de l'État
<i>OGZD</i>	Officier général de zone de défense
<i>OSC</i>	Outil de suivi des cessions
<i>PED</i>	Pôle d'évaluation domaniale
<i>PGD</i>	Pôle de gestion domaniale
<i>PIE</i>	Politique immobilière de l'État
<i>PLD</i>	Plans locaux de redynamisation
<i>RRPIE</i>	Responsable régional de la politique immobilière de l'État
<i>SCA</i>	Service du commissariat des armées
<i>SCOPI</i>	Suivi des cessions et opérations immobilières
<i>SDI</i>	Schéma directeur immobilier
<i>SDIR</i>	Schéma directeur de l'immobilier régional
<i>SDOPI</i>	Suivi des dossiers d'opérations immobilières
<i>SGA</i>	Secrétaire général pour l'administration
<i>SGAR</i>	Secrétaire général pour les affaires régionales
<i>SID</i>	Service d'infrastructure de la défense
<i>SIIE</i>	Système d'information de l'immobilier de l'État
<i>SLD</i>	Service local du domaine
<i>SUB</i>	Surface utile brute en m2
<i>SUN</i>	Surface utile nette en m2
<i>USID</i>	Unité de soutien de l'infrastructure de la défense

BILAN DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DES ARMÉES  
LES CESSIONS HORS PARIS

**Annexe n° 2. Données chiffrées sur les cessions**

**Tableau n° 10 : Prix de vente moyen État et MINARM depuis 2006 (M€)**

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Montant total des ventes et compléments de prix MINARM	15	80	61	330	85	90	154	123	190	174	183	37	62	410	17	44	20	2 076
Ventes importantes MINARM				275	32		52	40	137	138,5	108		29	368				1 179
Nombre de ventes importantes MINARM > 20 M€				2	1		1	1	1	2	2		1	1				12
Total des prix de vente en M€ mentionnés dans les actes de vente sans les ventes importantes	15	80	61	55	53	88	101	75	52	34	54	32	28	39	16	27	17	827
Montant des cessions État	798	821	395	475	502	598	514	391	506	609	559	339	256	613	158	194	157	7885
Prix de vente moyen bien de l'État							1,0	1,0	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	0,9	0,3	0,3		
Prix de vente moyen bien MINARM par acte	0,3	0,7	0,5	3,3	1,0	0,6	1,4	1,1	1,8	1,5	1,9	0,5	1,1	8,0	0,4	0,8	0,3	1,4
Prix de vente moyen Bien MINARM par acte (sans les ventes importantes)	0,3	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,9	0,7	0,5	0,3	0,6	0,5	0,5	0,8	0,4	0,8	0,3	0,6

*Source : Cour des comptes à partir des données OSC et de la DIE*

**Tableau n° 11 : Compléments de prix MINARM depuis 2012<sup>43</sup> (M€)**

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Total des compléments de prix	2	8	1	2	21	5	5	3	1	17	3	70
Nombre d'actes pour les compléments de prix	6	8	11	8	10	21	3	7	3	9	8	100

*Source : Cour des comptes à partir des données OSC et de la DIE*

**Tableau n° 12 : Répartition des ventes par quartile par année de vente**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Min.	Max.
<b>Q1</b>	13 154	3 379	1 940	1 550	4 314	2 289	2 678	1 200	20	908	10 425	138	600	568	221	1 405	811	20	13 154
<b>Méd</b>	53 500	49 800	21 381	55 641	77 031	96 500	52 250	17 902	28 395	25 500	97 315	22 429	130 000	53 506	40 000	130 300	67 509	17 902	130 300
<b>Q 3</b>	150 000	346 250	383 484	474 432	537 250	450 750	520 000	330 000	140 275	182 500	533 993	289 475	367 500	287 000	175 000	628 500	204 576	140 275	628 500

*Source : Cour des comptes d'après les données de l'OSC*

<sup>43</sup> Pas de complément de prix constaté avant 2012.

BILAN DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DES ARMÉES  
LES CESSIONS HORS PARIS

**Tableau n° 13 : Cessions par région**

Région	Total prix de vente	Nombre d'actes de vente	Montant moyen par acte de vente	Total contenance cadastrale (en m2)	Total évaluation domaniale	Total prix de vente	Prix au m2 (évaluation/contenance cadastrale)	Prix au m2 (prix de vente/contenance cadastrale)	Ecart	Nombre d'actes
AUVERGNE - RHÔNE-ALPES	64 766 040	94	689 000	2 542 010	29 730 996	25 910 399	11,7	10,2	-13%	52
BOURGOGNE - FRANCHE-COMTÉ	35 486 730	97	365 843	2 098 380	17 147 147	14 859 868	8,2	7,1	-13%	46
BRETAGNE	31 197 058	65	479 955	438 212	11 133 188	11 452 335	25,4	26,1	3%	31
CENTRE - VAL-DE-LOIRE	36 451 345	94	387 780	5 033 811	37 521 742	20 264 359	7,5	4,0	-46%	65
CORSE	6 474 651	27	239 802	307 791	6 700 159	5 545 622	21,8	18,0	-17%	15
DOM-COM-TOM	22 974 798	44	522 155	793 831	56 123 954	5 054 786	70,7	6,4	-91%	27
GRAND-EST	97 772 465	283	345 486	21 186 064	120 401 853	68 125 581	5,7	3,2	-43%	151
HAUTS DE FRANCE	45 249 983	104	435 096	11 142 661	48 466 103	28 691 278	4,3	2,6	-41%	62
ÎLE DE France (a)	1 327 097 420	112	11 849 084	4 743 626	814 463 787	1 024 839 019	171,7	216,0	26%	69
NORMANDIE	14 105 421	75	188 072	2 175 825	47 941 565	10 405 464	22,0	4,8	-78%	47
NOUVELLE AQUITAINE	56 618 354	97	583 694	2 009 498	34 427 052	24 399 776	17,1	12,1	-29%	53
OCCITANIE	88 928 759	106	838 951	6 579 143	70 211 991	70 962 353	10,7	10,8	1%	64
PAYS DE LA LOIRE	62 657 748	56	1 118 888	1 331 929	37 975 294	42 718 631	28,5	32,1	12%	30
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR	113 685 057	184	617 854	1 123 251	61 832 330	65 594 304	55,0	58,4	6%	85
BIEN À L'ÉTRANGER	4 131 660	6	688 610							
<b>Total général</b>	<b>2 007 597 489</b>	<b>1 444</b>	<b>1 390 303</b>	<b>61 506 032</b>	<b>1 394 077 161</b>	<b>1 418 823 775</b>	<b>22,7</b>	<b>23,1</b>	<b>2%</b>	<b>797</b>

(Source : Cour des comptes à partir des données OSC et de la DIE ; (a) dont 1 085 911 112 à Paris). L'analyse n'a porté que sur 797 transactions, car les autres ne comportaient pas la surface cadastrale. La SUB n'a pas été retenue car l'information n'était pas disponible pour 397 des 797 emprises. Les montants des évaluations domaniales ont été pris en considération afin d'éviter toute fluctuation importante selon le mode de session.

**Tableau n° 14 : Exemples d'écart entre valeur vénale, prix de vente et produit net de cessions (en €)**

Site	Valeur vénale	Prix de vente	Frais à charge du MINARM	Produit net	Observations
<b>Caserne Miollis – Ajaccio (20)</b>	2 530 000	1 380 000	582 062	797 938	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cession amiable à titre onéreux en 2019.</li> <li>- Les coûts liés aux opérations de dépollution, désamiantage et déconstruction ainsi que les frais liés à l'acte de vente, sont pris en charge intégralement par l'acquéreur. La commune a 5 ans pour présenter les factures de dépollution, si le montant est inférieur à 1,15 M€, elle devra verser un complément de prix.</li> <li>- Frais à charge du MINARM : schéma conceptuel : 188 772 € ; démantèlement paratonnerre : 9 914 € ; déplacement de la DMD : 571 000 € ; diagnostics obligatoires : 1 148 €.</li> </ul>
<b>Villas Provence et Suzette - La Tronche (38)</b>	4 665 031	2 271 121	30 600	2 240 521	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cession amiable à titre onéreux et convention d'utilisation en 2018.</li> <li>- La partie principale de l'emprise a été vendue à l'établissement public foncier local du Dauphiné (EPFL) pour le compte de la métropole avec une décote « Duflot » de 51 % ; deux autres parties ont été transférées par voie de convention d'utilisation au ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur (aucune soule n'a été versée).</li> <li>- Frais à charge du MINARM : amiante : 27 100 € ; DPE et diagnostic termites : 3 500 € ; les frais d'étude historique pyrotechnique réalisée par l'ESID et pour le schéma conceptuel</li> </ul>

BILAN DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DES ARMÉES  
LES CESSIONS HORS PARIS

					n'ont pas été retrouvés.
<b>Site Guillaumet – partie transférée MININT pour nouvelle cité administrative - Toulouse (31)</b>	13 400 000	11 225 000 (soulte)	250 990	28 049 010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert avec versement d'une soulte en 2021</li> <li>- Frais à charge du MINARM : étude historique pyrotechnique : 7 270 € (risque fortuit/pas de coût de dépollution) ; réfection clôture suite tempête : 15 987 € ; diagnostic immobilier : 116 444 € ; dépollution sols : 111 290 €.</li> </ul>
<b>Site Guillaumet – partie cédée à la métropole – Toulouse (31)</b>	29 109 000	17 075 000			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cession amiable à titre onéreux en 2019.</li> <li>- Le prix de vente comprend la décote « Duflot » et la déduction des montants plafonds des sites et sols pollués (1 618 000 €) et amiante (907 000 €).</li> </ul>
<b>DA 90/279 (ex-BA 122 de Chartres – Champhol (28)</b>	902 965	300 000	2 200 000	- 1 900 000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cession par appel d'offre en 2021.</li> <li>- Frais à charge du MINARM : dépollution pyrotechnique, intervenue avant 2014 (depuis 2014, le coût de dépollution ne peut désormais plus excéder le prix de vente)</li> </ul>
<b>Détachement du 2<sup>ème</sup> régiment du matériel – Aubiné-Racan (72)</b>	1 124 100	1 055 400	7 887 000	- 6 831 600	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cession avec droit de préemption en 2012.</li> <li>- Frais à charge MINARM : dépollution industrielle : 557 000 € ; dépollution pyrotechnique : 7 330 000 € (depuis 2014, le coût de dépollution ne peut excéder le prix de vente).</li> </ul>

Source : Cour des comptes à partir des données du SID

### Annexe n° 3. Données chiffrées sur les mises à disposition

**Tableau n° 15 : Type des mises à disposition des emprises militaires**

Type mise à disposition	Nombre	Montant annuel redevance en €)
AOT CDR et COT CDR (constitutive de droits réels)	167	1 967 853
AOT NCDR et COT NCDR (non constitutive de droits réels)	3468	10 267 832
BAIL EMPHYTEOTIQUE / BAIL EMPHYTEOTIQUE ADMINISTRATIF	126	819 658
BAIL EMPHYTEOTIQUE ADMINISTRATIF	1	152
BAUX ET DROITS	804	1 247 235
CONCESSION	123	74 080
CONVENTION DE GESTION POUR LA MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE	152	102 757
CONVENTION D'OCCUPATION PRECAIRE ET REVOCABLE (COPR)	361	360 948
CONVENTION ENVIRONNEMENTALE ET BIODIVERSITE	9	0
CONVENTION INTERSERVICES	714	1
MARCHE DE PARTENARIAT (PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE)	16	92 471
REQUISITION PREFERATORALE	3	0
SUPERPOSITION D'AFFECTATION (article L. 2123-7 CG3P)	4	1 000
<b>Total général</b>	<b>5948</b>	<b>14 933 987</b>

*Source : ministère des Armées*

**Tableau n° 16 : Répartition des mises à disposition par type de bénéficiaires**

Type de bénéficiaire	Nombre	Montant annuel redevance en €
ADMINISTRATION DE L'ÉTAT	937	290 691
COLLECTIVITE TERRITORIALE	457	227 152
ETABLISSEMENT PUBLIC	524	381 882
PERSONNE MORALE DE DROIT PRIVE	2473	11 975 482
PERSONNE MORALE DE DROIT PUBLIC	707	918 569
PERSONNE PHYSIQUE DE DROIT PRIVE	667	778 407
SOCIETE DE CHASSE	183	361 804
<b>Total général</b>	<b>5948</b>	<b>14 933 987</b>

*Source : ministère des Armées*

**Tableau n° 17 : Situation des terrains mis à disposition - « Place au soleil » - mars 2022**

Appel à manifestation d'intérêt (AMI)	1	2	3	4	5	6	Total
Date lancement	29/07/19	03/07/20	25/12/20	30/04/21	02/07/21	Envisagé, non lancé	
Nombre de sites	4	6	6	7	5	3	31
Surface destinée au PV solaire (en ha)	267,3	171,7	126,4	134,4	72,2	132,7	904,7
Nombre de sites pour lesquels est désigné un lauréat	4	6	6	4	0	0	20
AOT signées	4	0	0	0	0	0	4

*Source : ministère des Armées*

BILAN DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DES ARMÉES  
LES CESSIONS HORS PARIS

**Annexe n° 4. Les cessions à l'euro symbolique ou avec décote**

**Tableau n° 18 : Les cessions avec décote**

Année	Commune	Emprise	Surface emprise (m <sup>2</sup> )	Valeur vénale (M€)	Décote (M€)	Produit cession (M€)	Taux de décote	Nbre logements	dont sociaux
2014	Bordeaux (33)	Service psychologie SSA	526	0,38	0,23	0,15	60,5 %	23	23
2014	Nantes (44)	Caserne Mellinet	135 000	19,47	13,13	6,30	67,4 %	1 500	1 050
2014	Pamandzi (Mayotte)	Jardins de Mayotte	10 494	1,13	1,13	0,00	100 %	30	30
2015	Rodez (12)	Villa Paraire rue de la Fauvette	1 051	0,11	0,04	0,07	36,4 %	12	12
2015	Marseille (13)	DIRSEA rue Dr Acquaviva	647	0,92	0,22	0,70	23,9 %	24	24
2016	Roquebrune (06)	Caserne Gardanne	35 484	30,61	9,18	21,43	30 %	800	150
2016	Toul (54)	Rue Keller	2 095	0,15	0,09	0,06	60 %	29	29
2016	Kourou (2016)	Allée des étoiles	1 788	0,91	0,27	0,64	29,7 %	17	17
2016	Perros-Guirec (22)	Hauts-de-Trestraou	5 693	0,7	0,35	0,35	50 %	30	30
2016	Tours (37)	Caserne Beaumont	92 251	4,65	1,95	2,70	41,9 %	600	120
2017	Angers (49)	Rue du Général Bizot	955	0,34	0,22	0,12	64,7 %	8	8
2017	Marcoussis (91)	Le Chêne rond	43 795	2,21	1,49	0,72	67,4 %	150	150
2017	Toulon (83)	La Solde rue Guillemard	5 833	4,6	4,59	0,01	99,8 %	122	122
2017	Rennes (35)	Bld de Guines	24 530	9,46	7,46	2,00	78,9 %	460	372
2018	Paris 75)	Ilôt Saint Germain	5 056	85,7	56,7	29,00	66,2 %	251	251
2018	Dijon (21)	Place Président Wilson	792	0,93	0,6	0,33	64,5 %	20	20
2018	La Tronche (38)	Avenue Maquis du Gresivaudan	23 504	4,67	2,39	2,28	51,2 %	214	86
2018	Coueron (44)	Pavillon des cadres	4 170	0,52	0,23	0,29	44,2 %	19	11
2019	Toulouse (31)	CEAT Guillaumet	132 563	25,31	12,03	13,28	47,5 %	1 150	630
2020	Orx (40)	CSN	5 000	0,36	0,27	0,09	75,1 %	15	15
2021	Compiègne (60)	Fraction de la Cité Quenevière	15 000	2,7	2	0,70	74,1 %	150	150
2021	Roquebrune (06)	La Plage	1 071	4,1	2,45	1,65	59,8 %	15	15
2021	Champhol (28)	BA 122	326 992	0,90	0,6	0,30	66,4 %	588	229
		<b>TOTAL</b>	<b>874 290</b>	<b>200,83</b>	<b>117,61</b>	<b>83,17</b>	<b>58,6 %</b>	<b>6 227</b>	<b>3 544</b>

Source : MinArm/DTIE et DIE – retraitement Cour des comptes

BILAN DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DES ARMÉES  
LES CESSIONS HORS PARIS

**Tableau n° 19 : Cessions à l'euro symbolique intervenues depuis 2009**

Année	Nbre d'emprises cédées	Surface totale cédée (m <sup>2</sup> )	Évaluation (M€)
2009	15	1 780 155	12,26
2010	11	852 866	25,78
2011	30	5 090 652	59,45
2012	5	479 476	1,47
2013	21	9 272 948	33,99
2014	11	4 097 924	57,95
2015	16	7 531 050	29,55
2016	2	3 506 722	18,38
2017	8	456 931	27,6
2018	3	58 453	9,46
2019	5	261 539	5,6
2020	2	12 597	5,97
2021	6	1 272 778	11,81
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>	<b>34 674 091</b>	<b>299,27</b>

Source : Ministère des Armées à partir des données OSC

**Tableau n° 20 : Compléments de prix encaissés au titre des cessions à l'euro symbolique**

Commune	Désignation	Nbre de compléments de prix (année)	Total encaissé (€)	Date acte de vente	Valeur vénale (M€)	Acquéreur
Barcelonnette (04)	Caserne Craplet	1 (2012)	195 000	31/08/2009	2,76	Commune de Barcelonnette
Givet (08)	Caserne Mangin	1 (2017)	3 237	07/05/2010	1,27	Commune de Givet
Limoges (87)	Caserne Beaublanc	1 (2017)	150 000	02/08/2011	3,92	Commune de Limoges
Bretteville/Odon (14)	Quartier Koenig	1 (2020)	192 533	23/12/2011	7,81	CDA Caen-la-Mer
Déols (36)	La Martinerie	14 (2015, 2016, 2017 et 2020)	1 871 739	26/03/2013	6,75	CDA Castelroussine (EPCI)
Bourg-Saint-Maurice (73)	Cités cadres B et C	9 (2017)	1 283 244	25/02/2014	3,22	Commune de Bourg-Saint-Maurice
Bourg-Saint-Maurice (73)	Caserne Bulle	1(2019)	750 000	25/02/2014	8,88	Commune de Bourg-Saint-Maurice
Déols (36)	Cité des Jardins	1 (2016)	315 145	24/10/2014	2,07	CDA Castelroussine (EPCI)
Commercy (55)	Caserne Oudinot	5 (2015, 2016, 2017 et 2021)	495 414	13/11/2014	3,9	CC Pays de Commercy
Couvron-et-Aum. (02)	Quartier Mangin	3 (2016)	20 354	07/11/2015	2,92	MSV France SAS
Bétheny (51)	BA 112 Reims	1 (2017)	1 161 850	01/12/2016	24	Reims Métropole
Arue (Polynésie Fr.)	Caserne Broche	1 (2019)	205 490	12/05/2017	6,64	Commune d'Arue
	<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>6 644 005</b>		<b>74,14</b>	

Source : Ministère des Armées à partir des données OSC – retraitement Cour des comptes