

Cour des comptes



LES AIDES DE L'ÉTAT AUX TERRITOIRES CONCERNÉS PAR LES RESTRUCTURATIONS DES ARMÉES

Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle
budgétaire de l'Assemblée nationale

Novembre 2014

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I UN PLAN AMBITIEUX, UNE GOUVERNANCE PEU AFFIRMÉE	17
I - Un pilotage partagé	17
A - Au niveau central	18
B - Au niveau local	20
II - Des aides d'État multiples	20
A - Une concrétisation législative et réglementaire des mesures annoncées rapide mais partielle	22
B - Les sources de financement	25
III - La reconduction du dispositif	26
CHAPITRE II LES AIDES DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	33
I - Les contrats de site : une action partenariale aux effets inégaux	33
A - Un effort financier significatif	34
B - Des diagnostics territoriaux d'une inégale pertinence.....	38
C - L'analyse de neuf contrats de redynamisation des sites de défense et de trois plans local de restructuration	39
II - Le recours dérogatoire au fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées	44
A - Un dispositif géré par le ministère de l'intérieur	44
B - L'examen d'un échantillon de subventions illustre la similitude des finalités entre le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées et les autres fonds	46
CHAPITRE III LES AIDES DE L'ÉTAT AUX ENTREPRISES	51
I - L'impact mal mesuré et quasiment négligeable des mesures fiscales	51
A - Les mesures relatives aux bassins d'emplois et aux zones en difficulté ont été étendues aux territoires affectés par des restructurations des armées.....	51
B - Un impact presque négligeable	53
II - La mise en œuvre hésitante de l'exonération de cotisations sociales	56
III - Les subventions du fonds pour les restructurations de la défense aux entreprises	57
A - Une grande variété de bénéficiaires possibles	57
B - Des conditions précises d'attribution	58
C - La coexistence de deux niveaux de décision.....	58
D - L'analyse d'un échantillon de subventions	59
IV - Les prêts participatifs	62
CHAPITRE IV LES CESSIONS D'EMPRISES MILITAIRES	65
I - Un dispositif dérogatoire destiné à faciliter la cession des biens de l'État	65
A - Les cessions d'emprises militaires bénéficiaient déjà d'un régime dérogatoire avant 2008	65
B - Les mesures prises pour accompagner le plan de restructuration de 2008.....	66
C - La majoration de décote introduite par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement.....	67

II - La cession à l'euro symbolique : la banalisation d'une mesure exceptionnelle.....	67
A - La cession à l'euro symbolique en faveur des communes : l'exception devenue la règle	68
B - Le recours généralisé aux cessions à l'euro symbolique dans les négociations et les transactions.	69
C - Le bilan des cessions à l'euro symbolique : un coût global estimé à 156 M€.....	70
III - Une organisation spécifique au ministère de la défense en matière de cession immobilière.....	73
A - Le cadre d'intervention de la MRAI	73
B - L'organisation de la MRAI	74
IV - La difficile conduite de cessions à titre onéreux	75
A - Le jeu des estimations successives dans la cession des emprises militaires à Montpellier	76
B - L'action de l'État en ordre dispersé et l'incidence de la décote : le cas de Nantes	77
V - L'absence de maîtrise des coûts réels de dépollution des sols dans l'évaluation des valeurs de cession des emprises	78
A - Le dispositif de prise en charge des coûts de dépollution des emprises militaires a été assoupli dans le cadre du plan de 2008	78
B - L'exemple de l'emprise cédée à Eurocopter : des coûts de dépollutions surestimés à l'appui d'une diminution du prix de cession	79
CONCLUSION GÉNÉRALE	83
GLOSSAIRE	85
ANNEXES	87
Annexe n° 1 : lettre de saisine adressée par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale au Premier président de la Cour des comptes	89
Annexe n° 2 : lettre du Premier président au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale	91
Annexe n° 3 : instruction du Premier ministre n° 5318/SG du 25 juillet 2008	94
Annexe n° 4 :	106
liste des destinataires du relevé d'observations provisoires (ROP) ou d'extraits de celui-ci, et réponses reçues	106

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale d'une demande d'enquête portant sur le bilan des conventions et des crédits de revitalisation des territoires, la demande pour 2014 portant sur les zones de restructuration des armées. Le Premier président de la Cour des comptes lui a répondu, par lettre du 27 janvier 2014, qu'un rapport d'enquête serait remis à la commission des finances en octobre 2014.

L'enquête a été inscrite au programme de la deuxième chambre de la Cour en 2014. Le contrôle a été notifié le 28 février 2014 au secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, avec copie au chef du contrôle général des armées. Il a, par ailleurs, été notifié au délégué ministériel à la mise en œuvre territoriale de la réforme, au délégué interministériel à l'attractivité du territoire et à l'action régionale, au directeur général des collectivités territoriales et au directeur général des finances publiques. Le contrôle a été notifié, le 14 avril 2014, à la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Le rapport analyse, pour la métropole, l'ensemble des outils dont l'État s'est doté pour redynamiser les territoires, prévus par la circulaire du 25 juillet 2008. Comme il n'était pas possible de réaliser une enquête exhaustive des mesures prises et de leur application *in situ* dans le délai prévu par la loi et en l'absence de données consolidées au niveau national pour toutes les actions prévues par le plan, la Cour a travaillé par échantillonnage, à l'exception des mesures fiscales et des mesures d'exonération de cotisations sociales qui ont fait l'objet d'une enquête exhaustive auprès de toutes les préfectures de région de métropole. L'analyse par échantillon a porté sur la mise en œuvre des diagnostics territoriaux, des contrats de site (contrats de restructuration de site de défense et plans locaux de redynamisation), des cessions d'emprises, des délocalisations des services d'administration centrale, des subventions du fonds pour les restructurations de la défense attribuées aux entreprises et des subventions du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées.

Les investigations de la Cour se sont également appuyées sur l'analyse des réponses reçues aux questionnaires et sur les documents communiqués aux rapporteurs qui ont également effectué des visites sur place en Lorraine et en Champagne-Ardenne.

Plusieurs questionnaires et demandes de renseignements ont été adressés à la direction de la mémoire, du patrimoine, et des archives (DMPA), à la délégation aux restructurations (DAR) du ministère de la défense, à la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR¹), aux préfets de région (secrétaires généraux pour les affaires régionales – SGAR), à la Société de financement et d'investissement pour la

¹ La DATAR (délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) a fusionné avec d'autres organismes, notamment l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et les instances interministérielles chargées de la politique de la ville, donnant naissance au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), créé par décret du 31 mars 2014. Dans le présent rapport, il est fait référence à l'une ou à l'autre appellation en fonction des dates des documents, réunions ou prises de positions concernées.

réforme et le développement (SOFIRED), à Bpifrance, à la direction générale des finances publiques (DGFIP), à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), à la direction générale des collectivités locales (DGCL), à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), à l'internat d'excellence de Sourdun, à l'établissement de Sourdun du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

La liste des personnes interrogées au cours de l'instruction figure en annexe du rapport.

Un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 8 juillet 2014, à M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration au ministère de la défense, M. Philippe Navelot, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives, M. Henri Masse, délégué ministériel à la mise en œuvre territoriale de la réforme du ministère de la défense, M. François Mius, chef de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI), M. Jacques Brucher, le précédent chef de la MRAI, M. Jean-Robert Rebmeister, chef du contrôle général des armées, Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, commissaire générale à l'égalité des territoires, M. Denis Morin, directeur du budget, M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques et Mme Nathalie Morin, cheffe du service France Domaine. Des extraits ont également été adressés aux préfets, aux maires et aux présidents de collectivités concernées par les mesures de restructuration. La liste des personnes ayant reçu le rapport ou un extrait ainsi que la date de réception de leur réponse figurent en annexe du rapport.

Des auditions ont été organisées à la Cour. Le secrétaire général pour l'administration de la défense, le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives, le chef de la MRAI, l'ancien chef de la MRAI, la cheffe de France Domaine, le maire de Briançon, le premier adjoint au maire de Valenciennes, le maire de Bétheny et la présidente de Reims Métropole ont été entendus.

Les rapporteurs ont été M. Yves Colcombet, conseiller maître, M. Loïc Batel, rapporteur extérieur, et Mme Florence Junien-Lavillauroy, assistante de vérification, M. Bruno Rémond, conseiller maître, étant contre-rapporteur.

Le présent rapport constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour et a été délibéré le 24 septembre 2014, par la deuxième chambre présidée par M. Guy Piolé, président de chambre, et composée de Mme Françoise Saliou, MM. Michel Camoin, Olivier Mousson, Mme Dominique Dujols et M. Pierre Brouder, conseillers maîtres, du contre-rapporteur et des rapporteurs précités.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 7 octobre 2014 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

La réforme de l'outil de défense, engagée en 2008, a entraîné d'importantes restructurations des sites sur lesquels étaient stationnées les forces. Aux termes de la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 qui a engagé les mesures d'accompagnement, « ce sont, au total, 20 régiments, 11 bases aériennes et 1 base aéronavale qui seront dissous ou transférés entre 2009 et 2015. S'y ajoutent une quarantaine d'établissements ou de sites isolés. Cette réforme conduit à la suppression de 54 000 postes ».

La mise en œuvre de la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014 devait ainsi entraîner la disparition de toute forme de présence du ministère de la défense dans 80 communes. À l'inverse, 60 communes devaient bénéficier de nouvelles implantations ou d'augmentation de l'effectif des armées sur leur territoire. De nombreux territoires ont eu à subir les conséquences économiques et humaines des dissolutions, des transferts ou des fusions d'unité et de services touchés par ce redéploiement : perte d'emplois induits, réduction du potentiel fiscal, moindre faculté d'équipement public, diminution de l'attractivité, baisse du marché immobilier, etc.

Afin de venir en aide aux collectivités subissant les plus fortes diminutions d'effectif, l'État a conçu un vaste plan d'aide. Ce plan, décrit dans la circulaire du 25 juillet 2008, rassemble une pluralité de moyens « dans le but de recréer, à terme, un nombre d'emplois par site équivalent aux départs imputables au ministère de la défense » : transferts d'emplois publics, dotations en investissement et en fonctionnement aux communes, aides collectives et individuelles aux entreprises sous diverses formes, cessions d'emprises délaissées dans des conditions particulièrement favorables. Le budget global du plan n'a pas été déterminé.

La plupart des mesures ont été rapidement mises en place, par voie législative ou réglementaire, ainsi que les crédits requis, à l'exception de deux d'entre elles : le plan annoncé en faveur du « Grand Nord-Est », qui n'a pas vu le jour d'une part, et la dévolution des emprises foncières les plus difficiles à reconvertir à un opérateur public spécialisé, d'autre part.

Une troisième mesure plus prometteuse pour les collectivités les plus touchées, le transfert d'emplois publics, n'a été que très partiellement mise en œuvre puisqu'à peine 1 600 emplois ont finalement été relocalisés sur plus de 5 000 prévus au départ.

Le pilotage et le suivi du plan a été confié à la DATAR, devenue « Commissariat général à l'égalité des territoires » (CGET) en 2014, et à la délégation aux restructurations (DAR) du ministère de la défense. Cependant, ces administrations n'assurent pas le suivi de toutes les mesures qui composent le plan. Le coût des transferts d'emplois publics, les aides au fonctionnement en faveur des communes en difficulté financière gérées par le ministère de l'intérieur, les prêts participatifs mis en œuvre par Bpifrance, les allègements fiscaux et de cotisations sociales ne font pas l'objet d'une synthèse exhaustive interministérielle, ni dans leur mise en œuvre et leur coût, ni dans leurs résultats en nombre d'emplois directs maintenus ou créés.

Le bilan du dispositif au 31 décembre 2013 que dresse la Cour porte uniquement sur les territoires métropolitains, la situation spécifique de l'outre-mer n'entrant pas dans le périmètre

du présent rapport. Il repose sur une analyse centrée sur les trois grandes catégories d'interventions : celles en faveur des collectivités, celles destinées aux entreprises, et les mesures de cession des emprises dont le ministère de la défense s'est retiré. Cette appréciation repose, d'une part, sur l'examen des mesures adoptées et, d'autre part, sur l'analyse d'un échantillon de sites bénéficiaires du plan.

Les aides aux collectivités consistent principalement en subventions d'investissement provenant de deux fonds, le fonds pour les restructurations de la défense (FRED) administré par le ministère de la défense et le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT), administré par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui a succédé à la DATAR. Les montants engagés par l'État pour les contrats de site sont élevés (300 M€ pour la métropole) et devaient contribuer à redynamiser les territoires concernés, surtout lorsqu'ils sont complétés par les concours des régions, départements et des communes. Ces crédits sont, en effet, alloués dans le cadre de contrats de site : contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) dans 88 territoires reconnus comme les plus touchés et plan locaux de redynamisation (PLR) dans les communes moins pénalisées.

Cependant, la Cour observe que la répartition des enveloppes et l'élaboration des contrats ont été précipitées, incitant les collectivités à y inscrire des projets dont les effets en termes d'emplois et de dynamisme pour le territoire restent incertains tels que des aménagements routiers, des piscines, des centres balnéo-ludiques. Soucieux de bénéficier rapidement des crédits et encouragés dans cette démarche par la DATAR, les territoires n'ont pas toujours eu le temps de concevoir une stratégie et des projets réellement réparateurs, malgré une étape de diagnostic, elle-même apparue décevante. Les aides ont constitué une source de financement appréciable pour nombre de collectivités, mais l'insuffisante évaluation des besoins et des projets a pu conduire à des réalisations peu en rapport avec l'objet du plan.

Certaines communes frappées par les restructurations d'unités militaires ont bénéficié de dotations exceptionnelles, venant du ministère de l'intérieur, secours parfois reconduit à plusieurs reprises, alors que les difficultés qu'elles connaissent étaient bien antérieures au plan de restructuration. Ce dispositif double avec celui de droit commun.

Les aides aux entreprises prévues par le dispositif ont combiné avantages fiscaux, allègement de cotisations sociales, subventions, prêts participatifs. La Cour n'a pas été en mesure d'apprécier l'efficacité de ces actions car, si le montant des subventions directes est connu, celui des mesures fiscales ne l'est pas. Par ailleurs, les conséquences en termes d'emplois ne sont pas évaluées par l'administration. Il en va de même pour les prêts participatifs, pour lesquels Bpifrance n'intègre plus cet élément dans les critères d'octroi.

L'analyse par la Cour de la mise en œuvre du volet immobilier du plan montre que celle-ci s'est éloignée des principes initiaux. Le plan prenait en compte l'intérêt des biens pour les collectivités, les dommages que celles-ci avaient pu subir, sans perdre de vue la valeur intrinsèque des biens en jeu ni les difficultés de reconversion de certaines emprises. En ce sens, des dispositions législatives ont été rapidement modifiées et la mission pour la réalisation des actifs immobiliers du ministère de la défense (MRAI) a été confortée pour aider les collectivités à concevoir des projets valorisants sur ces emprises.

La Cour a constaté que la cession à titre gratuit, prévue à titre « très exceptionnel » dans la circulaire du Premier ministre, est devenue un droit pour les collectivités éligibles à un CRSD. La volonté du ministère de la défense de se défaire d'actifs immobiliers, souvent coûteux à conserver, a dominé l'action de la MRAI, au détriment de leur valorisation dans les

négociations avec les collectivités et en empiétant parfois sur les prérogatives de France Domaine.

Les conditions fixées pour obtenir ces cessions à titre gratuit ou une décote de valeur vénale en vue de la construction de logements sociaux, en cas de cession à titre onéreux, ont été consenties avec peu de rigueur, au détriment des intérêts patrimoniaux de l'État, alors que les sommes en jeu pouvaient être importantes. Montpellier et Nantes ont ainsi pu acquérir ou sont en voie d'acquérir de vastes emprises en zone urbaine à des prix favorables. En outre, la décote pour construction de logement social a pour effet de réduire le potentiel de recettes exceptionnelles, qui sont affectées au budget de la défense, aux termes de la LPM.

Les avantages financiers obtenus par les collectivités lors de ces cessions ne sont pas comptabilisés dans les aides de l'État aux collectivités confrontées aux restructurations, malgré leurs niveaux élevés.

* *
* *

En conclusion, la Cour constate qu'un plan d'aides directes de grande ampleur (300 M€ pour les seuls contrats de site), auxquelles s'ajoutent des décotes sur cessions immobilières, d'autres dotations aux communes, des allègements fiscaux et de cotisations sociales et des prêts participatifs pour les entreprises, a été engagé pour aider les collectivités à s'adapter au départ d'unités et services militaires. Il se caractérise à la fois par la diversité des mesures proposées et par le montant des crédits accordés.

Elle relève cependant que les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas à la hauteur de l'ambition fixée, en terme d'emplois retrouvés, même s'il est sans doute trop tôt pour en apprécier les effets. Il ressort par ailleurs des analyses menées par la Cour que le dispositif d'aide a inégalement bénéficié aux territoires. De grandes disparités apparaissent dans le montant des aides versées par l'État dans le cadre des contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) et des plans locaux de restructuration (PLR) rapportées au nombre d'emplois de la défense supprimés ou transférés à l'extérieur du territoire ; ce ratio ayant pu atteindre plus de 40 000 € par emploi. La reprise des immeubles et emprises libérées a pu favoriser des collectivités importantes déjà dotées de fortes capacités financières (Montpellier, Nantes) ou à l'inverse, malgré des cessions à l'euro symbolique, accroître les charges de collectivités déjà fragilisées, telles Briançon et Barcelonnette (cf. tableau n° 1 *infra*)

La rapidité d'exécution exigée par l'État avantage les collectivités qui disposent déjà de projets et des ressources pour les engager rapidement. Il en va de même des conditions de cessions des emprises qui peuvent parfois faire figure d'occasions foncières de développement pour des collectivités solides, alors qu'elles pourront s'avérer surdimensionnées et contraignantes à entretenir pour les plus petites.

La Cour a également constaté un accès très inégal aux avantages fiscaux et exonérations sociales mises en place. Complexes, redondantes avec d'autres dispositifs, ces mesures ne bénéficient aux entreprises que si l'information a été bien relayée par les services de l'État et si les communes sont en mesure d'accorder les exonérations ouvertes par la loi. Par ailleurs, comme indiqué *supra*, les transferts d'emplois publics n'ont pas atteint les objectifs annoncés.

Trois grandes orientations devraient être adoptées afin d'améliorer le dispositif actuel :

- définir un cadre plus précis, plus exigeant et mieux suivi de l'éligibilité des collectivités aux aides ou aux avantages prévus par le dispositif, afin de privilégier les bassins d'emploi les plus en difficultés du fait des restructurations ;
- mieux tenir compte du potentiel des emprises délaissées pour définir le niveau d'exigence des conditions de cession et l'accompagnement des collectivités susceptibles de les acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit ;
- simplifier le dispositif, notamment en supprimant les composantes dont l'utilité n'est pas avérée.

Tableau n° 1 : synthèse des compensations financières accordées pour un échantillon de collectivités territoriales concernées par la révision des implantations militaires

(Montants en millions d'euros)	Emplois « perdus »	Emplois créés/transférés (délocalisation)	Emplois « perdus » nets (a)	Valeur des emprises cédées à l'euro symbolique* (b)	FNADT et FRED (c)	FSCT (d)	Montant des financements État (b) + (c) + (d) = (e)	Crédits de l'État/emploi « perdu »** (€/h) (e)/(a)
Metz (CRSD)	5 078	1 004	4 074	4,91	32,00	1,20	38,11	9 354,44
Dieuze (CRSD)	914	-	914	6,45	14,00	0,20	20,65	22 593,00
Reims (CRSD)	1 600	-	1 600	1,60	3,00	-	4,60	2 875,00
Cambrai (CRSD)	1 515	-	1 515	14,66	11,70	1,80	28,16	18 587,46
Arras (CRSD)	730	-	730	22,89	6,30	1,60	30,79	42 178,08
Vernon (CRSD)	450	-	450	20,40	5,30	0,90	26,60	59 111,11
Provins-Sourdun (CRSD)	887	325	562	3,70	10,00	0,30	14,00	24 911,03
Barcelonnette (CRSD)	121	-	121	3,70	2,20	2,50	8,40	69 421,29
Briançon (CRSD)	124	-	124	6,36	2,00	3,60	11,96	96 451,61
La Rochelle (CRSD)***	711	119	592	29,67	6,00	-	35,67	60 253,38
Oise-Compiègne (PLR)	393	0	393	-	4,60	-	4,60	11 704,83
Nord (Valenciennes) (PLR)	154	-	154	-	3,00	-	3,00	19 480,52
Nantes (PLR)****	800	-	800	-	1,50	-	1,50	1 875,00

* la valeur réelle des emprises cédées à l'euro symbolique découle des évaluations de France Domaine ; elle diffère parfois de manière significative des évaluations enregistrées dans CHORUS et dans le tableau général des propriétés de l'État (TPGE).

** les emplois « perdus » correspondent aux emplois transférés en raison des restructurations du ministère de la défense ; ils doivent être distingués des pertes d'emplois découlant de fermeture d'entreprises.

*** compte non tenu de trois prochaines cessions à l'euro symbolique d'emprises du centre-ville.

**** compte non tenu de la cession avec forte décote d'emprises de grande valeur en centre-ville.

Sources : Cour des comptes, à partir de données DAR, DATAR, DGCL, DMPA

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. lier les attributions d'aides aux besoins des territoires en fonction de leurs caractéristiques économiques et sociales et de l'effectif supprimé et appliquer plus rigoureusement les critères d'éligibilité aux contrats de site, de manière à réserver les aides de l'État aux territoires les plus atteints par les restructurations et les plus vulnérables ;
2. clarifier le rôle des acteurs intervenant au niveau national au sein du ministère de la défense et renforcer le pilotage interministériel du dispositif ;
3. tenir un tableau de bord des aides de diverses formes accordées aux collectivités territoriales au titre du plan d'accompagnement et en mesurer les effets en termes d'emplois ;
4. supprimer les mesures d'exonérations fiscales et de charges sociales, complexes à mettre en œuvre et de faible efficacité, et faire reverser à l'État par l'ACOSS les excédents destinés à compenser l'effet de la mesure d'exonération de cotisation sociale dans les ZRD ;
5. calculer la décote pour logement social par rapport au potentiel optimal de valorisation du bien considéré, en assurer la traduction budgétaire et neutraliser son effet sur les recettes exceptionnelles du ministère de la défense ;
6. limiter le bénéfice des cessions à l'euro symbolique aux collectivités qui subissent le plus durement l'effet des restructurations et prévoir la fixation d'un délai pour qu'elles se prononcent sur l'acquisition ou le renoncement à l'acquisition des emprises qui leur sont proposées ;
7. recentrer les missions de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) sur ses fonctions techniques.

Introduction

La profonde mutation du ministère de la défense, engagée en 2008, a entraîné des fermetures et des transferts de sites militaires, aux impacts inévitables sur les territoires et les collectivités où les forces étaient stationnées. Aux termes de la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 qui a engagé les mesures d'accompagnement, « ce sont, au total, 20 régiments, 11 bases aériennes et 1 base aéronavale qui seront dissous ou transférés entre 2009 et 2015. S'y ajoutent une quarantaine d'établissements ou de sites isolés. Cette réforme conduit à la suppression de 54 000 postes ».

La mise en œuvre de la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014² devait ainsi entraîner la disparition de toute forme de présence des armées dans 80 communes. Sur le plan domanial, les restructurations ont eu pour effet de libérer, selon le mode de calcul, entre 200 et 262 emprises, pour une surface totale (hors Paris) d'environ 5 400 hectares. À l'inverse, 60 communes devaient accueillir de nouvelles implantations ou transferts d'effectif sur leur territoire.

L'État a conçu un plan d'aide aux collectivités subissant les plus fortes diminutions, décrit dans la circulaire du 25 juillet 2008, qui rassemble une pluralité de moyens « dans le but de recréer, à terme, un nombre d'emplois par site équivalent aux départs imputables au ministère de la défense » : transferts d'emplois publics, dotations aux communes, aides collectives et individuelles aux entreprises, cessions d'emprises immobilières délaissées dans des conditions favorables.

Les unités militaires représentant parfois une part significative de la population et de l'activité économique locales, leur dissolution ou leur transfert ont entraîné d'importantes conséquences sur les territoires concernés, à la fois par la réduction de leur dotation globale de fonctionnement qui est calculée en fonction du nombre d'habitants, par la réduction des recettes de la fiscalité locale, par la perte de l'activité économique associée à cette présence militaire et par d'autres impacts.

Ces mesures d'accompagnement ont été rappelées dans la LPM 2009-2014 qui comporte un chapitre sur la densification des implantations et l'accompagnement des restructurations et qui confirme également les modalités de l'accompagnement social et territorial des restructurations par l'État.

La nouvelle LPM portant sur les années 2014 à 2019³ reprend et prolonge le plan d'économies, en ajoutant de nouveaux objectifs de contraction des forces. Elle prévoit notamment de consacrer 150 M€ supplémentaires aux restructurations (100 M€ du fonds de restructuration de la défense – FRED – et 50 M€ du fonds national d'aménagement et de développement du territoire – FNADT), portant ainsi l'enveloppe globale d'aides de l'État destinée au financement des contrats de site à 470 M€. Par ailleurs, elle rappelle l'existence

² Loi du 29 juillet 2008 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

³ Loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

des prêts participatifs de revitalisation au bénéfice de PME situées dans les territoires affectés par les restructurations de défense, proposés par la Banque publique d'investissement. Le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT) est maintenu jusqu'au 1^{er} janvier 2022.

Au-delà, plusieurs dispositions rappellent certaines spécificités du budget de la défense telles que le retour intégral des produits des cessions immobilières, affectés au financement de l'infrastructure de la défense. Le dispositif spécifique de négociation en vue de l'aliénation des immeubles est reconduit pour permettre une reconversion des sites par la réalisation de projets d'aménagement urbain ou de développement économique.

Le présent rapport dresse un état des lieux des mécanismes de l'État d'accompagnement des restructurations des armées dans les territoires et cherche à en apprécier le degré d'application.

Ciblé sur les aides de l'État, il ne traite pas des aides accordées par les collectivités régionales et départementales, ce qui aurait nécessité un délai de réalisation supérieur aux limites fixées par le 2^o de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui encadre le présent rapport.

Le dispositif, examiné dans un premier temps (chapitre I), expose les ambitions affirmées dans le plan d'action de l'État. La Cour constate qu'il est difficile d'en évaluer la cohérence et d'en mesurer les résultats globaux, du fait d'une gouvernance non unifiée, d'un manque de pilotage interministériel d'ensemble et d'un suivi défaillant de la part des administrations concernées.

La Cour s'est attachée à analyser les conditions d'application en métropole des actions prévues dans la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008 et à en évaluer les effets pour les deux grandes catégories de bénéficiaires, les communes, d'une part (chapitre II), les entreprises, d'autre part (chapitre III), dans la limite des données communiquées par les administrations centrales et locales. Enfin, le dispositif de cession des emprises, qui a vocation à faciliter la redynamisation économique des collectivités, fait l'objet d'une analyse spécifique (chapitre IV).

Les enseignements critiques qu'en tire la Cour ont vocation à permettre d'améliorer la mise en œuvre du dispositif pour les restructurations en cours et celles à venir.

Chapitre I

Un plan ambitieux, une gouvernance peu affirmée

L'instruction n° 5318/SG du 25 juillet 2008 du Premier ministre adressée aux préfets de région et de département (cf. annexe 3) relative à l'accompagnement territorial du redéploiement des armées, annonce un « plan ambitieux de redynamisation de ces territoires pour recréer, à terme, un volume d'emplois et d'activité au moins comparable à celui supprimé par les restructurations ».

Cinq⁴ grandes mesures sont présentées:

- des aides directes aux collectivités à travers les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR) ;
- des modalités adaptées de cession des emprises militaires ;
- des mesures d'aide aux entreprises implantant de nouvelles activités dans les territoires concernés ;
- un programme de délocalisation de services d'administration centrale, associé à des dispositions pour le maintien des services publics existants.

L'instruction annonce une enveloppe de crédit de 320 M€ (dont 20 M€ pour l'outre-mer), consommable de 2009 à 2015, pour les contrats de site. L'annonce des mesures contenues dans l'instruction devait être consolidée par leur traduction législative et réglementaire, notamment par la loi de finances pour 2009.

I - Un pilotage partagé

L'instruction du Premier ministre n'a pas instauré de pilotage interministériel du plan de redynamisation des territoires, dont la mise en œuvre fait intervenir au moins cinq services ou autorités.

⁴ Le plan comportait une sixième mesure dite « plan Grand Nord Est », ensuite abandonnée.

A - Au niveau central

La circulaire du 25 juillet 2008 avait confié à la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), aujourd'hui Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la coordination de l'action d'accompagnement territorial et de celle des ministères concernés, en relation étroite avec la délégation aux restructurations (DAR). Le CGET préside le comité technique interministériel (CTI) dont le rôle est d'instruire les projets de CRSD ou de PLR. Le CTI est également l'instance d'engagement unique des crédits des deux fonds (FNADT et FRED) mobilisés à ce titre.

La DAR a été créée par un arrêté du 27 août 1991. Elle fait office de secrétariat permanent du comité des restructurations du ministère⁵ et gère, depuis cette date, les crédits du FRED.

La DAR disposait, en mars 2014, d'un effectif de 22 personnes⁶, dont 14 civils et 8 militaires. Elle anime en outre un réseau de 11 délégués territoriaux⁷ interrégionaux, placés auprès des préfets de région, qui sont les interlocuteurs des acteurs locaux (collectivités territoriales et entreprises).

Ses attributions ont été confirmées par un arrêté du ministre de la défense du 6 juin 2008 et précisées par l'arrêté du 13 avril 2013 qui assigne à la délégation une triple mission :

- la préparation des décisions de restructuration des organismes du ministère ;
- le suivi et l'accompagnement de ces décisions ;
- l'accompagnement des petites et moyennes entreprises et l'expertise économique des territoires.

En réalité, les deuxième et troisième volets recouvrent l'essentiel de son activité. Elle n'a pas, ou très peu, participé à la préparation des décisions de dissolution, création, transfert et réorganisation⁹. Celles-ci ont essentiellement reposé sur des critères d'organisation opérationnelle et de réduction d'effectif, plus que sur des considérations liées aux territoires.

À côté de la gouvernance bicéphale DATAR (devenue CGET, gestionnaire du FNADT) et DAR, un autre acteur est apparu au sein du ministère de la défense. Le délégué ministériel à la mise en œuvre territoriale de la réforme a été nommé le 14 août 2013. Sa mission consistait à animer et coordonner l'action du ministère dans les domaines suivants :

- l'accompagnement des réorganisations au profit des personnels civils et militaires ;
- l'accompagnement des restructurations au profit des territoires et du secteur économique ;

⁵ Ce comité, organe consultatif à la disposition du ministre, était composé du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement, du secrétaire général pour l'administration, des chefs d'état-major d'armée, du directeur général de la gendarmerie nationale et du chef du contrôle général des armées.

⁶ Onze fonctionnaires de catégorie A, trois de catégories C et, pour les militaires, sept officiers et un sous-officier.

⁷ Effectif au 14 janvier 2014 : dix délégués interrégionaux aux restructurations de défense et un délégué-adjoint.

⁹ Dans sa réponse, le ministère de la défense assure que la DAR est chargée de l'évaluation des effets économiques des mesures envisagées sur chaque territoire, au travers de « fiches de site » préparées pour le cabinet du ministre, d'autres directions du SGA (DMPA, DCSID ou DRH-MD) étant chargées d'évaluer les autres aspects des mesures en préparation. La Cour n'a pas eu communication de notes préparées par la DAR à ce titre.

- la conduite des négociations en vue de l'aliénation des immeubles et des études de réaménagement des sites ;
- l'évaluation des opérations de restructuration et de reclassement.

Sa lettre de mission précise qu'il doit préparer, avec les armées, directions et services et en appui du cabinet du ministre de la défense, les prochaines évolutions du plan de stationnement des armées, qu'il doit élaborer, en relation avec la DATAR, la nouvelle circulaire « Accompagnement territorial des restructurations » et qu'il doit engager des travaux de refonte de la circulaire du 5 mai 2010 relative au FRED.

En matière de cessions immobilières, à côté de la compétence affectée au délégué ministériel, existait aussi au sein du ministère de la défense la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI), créée en 1987.

Si le CGET était désigné pour présider le comité technique interministériel, cet exercice s'est limité à l'approbation des projets de contrats de site financés, s'agissant de l'État, par les crédits du FNADT et du FRED. Une réelle coordination interministérielle impliquant le Premier ministre a manqué pour appuyer l'action du CGET et opérer vis-à-vis des autres ministères appelés à concourir au plan. L'impossibilité à obtenir un bilan des mesures d'exonération fiscale en témoigne, de même que la réticence des services de la direction générale des finances publiques à faire connaître ces mesures. Plus consistant lorsqu'il était assuré par la société de financement pour la réforme et le développement (SOFIRED), avec qui la DAR disposait de relations privilégiées, le suivi des emplois soutenus par les prêts participatifs est plus difficile depuis qu'ils sont accordés par Bpifrance. La faiblesse du support interministériel apparaît à travers le manque d'implication des ministères dans les transferts d'emplois publics, certains projets annoncés ayant même été ajournés sans décision formelle d'abandon. Il en est ainsi de l'installation à Reims de l'Institut de recherches archéologiques préventives (INRAP), établissement public sous tutelle du ministère de la culture.

Outre la DATAR et la DAR, le ministère de l'intérieur a agi de son côté en faveur de collectivités, avec le concours de la direction du budget grâce au fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées (FSCT), sans que l'avis du CGET ni celui de la DAR ne soit requis. Les dotations allouées sur ce fonds ne sont pas portées à leur connaissance pour l'élaboration du suivi du plan.

En matière immobilière, la Cour a constaté les imperfections dans la coordination interministérielle entre le ministère de la défense (via la MRAI) et le ministère des finances et des comptes publics (via France Domaine) dans l'approche de certaines cessions, notamment lorsqu'elles touchent à la politique du logement. Ces constats témoignent d'une coordination interministérielle délicate, pouvant segmenter la position de l'État dans ses discussions avec les collectivités territoriales, comme l'illustre la troisième partie du présent rapport.

Faute d'une clarification sur le pilotage national du plan dans l'instruction fondatrice de 2008, ni le CGET ni la DAR ne sont aujourd'hui en mesure d'établir un bilan financier complet du plan et de son impact en termes d'emplois maintenus ou créés dans les sites délaissés par le ministère de la défense.

B - Au niveau local

L'instruction confie aux préfets de département le soin de mettre en place « une organisation adaptée », en concertation avec les élus, à la problématique de la revitalisation des territoires.

La coordination régionale de la mise en œuvre est confiée aux préfets de région.

L'essentiel des actions repose sur les préfets de département qui constituent et président les « comités de site », regroupant les représentants des collectivités territoriales concernées et des acteurs économiques locaux. Les préfets de département disposent aussi du relais des chargés de mission des secrétariats généraux pour les affaires régionales parmi lesquels les délégués interrégionaux aux restructurations de défense (DIRD).

La Cour a sollicité ce réseau pour soumettre aux collectivités et aux administrations locales ses constatations provisoires durant l'été 2014 et une visite en Champagne-Ardenne et Lorraine a permis d'apprécier la mobilisation des préfetures de région et de département ainsi que des services territoriaux de l'État.

Toutefois, comme au niveau central, les données relatives aux exonérations fiscales et de cotisations sociales ainsi que le décompte des emplois maintenus ou créés grâce au plan ne sont pas suivies au niveau départemental ou régional.

Par ailleurs, au niveau local, l'action de l'État se joint à celle des régions, départements et collectivités impliquées, selon leurs politiques autonomes, dans l'accompagnement des territoires affectés par le redéploiement des armées. Les préfets jouent également, selon les contextes locaux, un rôle dans la combinaison et l'articulation de ces dispositifs avec les aides de l'État.

II - Des aides d'État multiples

Les aides de l'État ont pris plusieurs formes.

L'aide directe aux territoires relevait de deux supports, les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR).

L'annexe 1 de l'instruction de 1988 précise les règles d'éligibilité des territoires aux CRSD, les conditions de leur mise en place et les grandes lignes de leur contenu.

Elle prévoit notamment la réalisation obligatoire d'un diagnostic de territoire pour déterminer les actions à privilégier dans le contrat. Elle souligne la nécessité d'un objectif de redynamisation économique par l'orientation prioritaire des mesures vers les entreprises et le soutien à l'emploi, en cohérence avec les autres politiques territoriales mises en œuvre par l'État (contrats de projets État-régions, programmes opérationnels européens, zonages d'aides aux entreprises, etc.).

L'annexe attire aussi l'attention des préfets sur la nécessité d'inclure dans les contrats l'étude des projets liés à la réaffectation des emprises militaires libérées.

Les territoires moins atteints par les restructurations peuvent bénéficier d'un PLR, doté d'une enveloppe moindre que les CRSD, dont la mise en place par les préfets de département est davantage déconcentrée.

En dehors des CRSD et des PLR, des mesures étaient aussi destinées aux entreprises et aux collectivités :

- l'extension aux zones de restructuration de la défense (ZRD) du périmètre des « aides à finalité régionales » (AFR), zones dans lesquelles des aides directes aux PME sont autorisées par les règles européennes ;
- l'extension et la création de mesures d'exonération fiscale et de cotisations sociales en faveur des entreprises dans ces ZRD ;
- la mise en place d'un dispositif de prêts participatifs pour aider en quasi-fonds propres les PME.

L'instruction de 2008 annonçait un programme de délocalisation de services d'administration centrale devant concerner 5 000 emplois provenant de l'ensemble des ministères, associé à des dispositions pour le maintien des services publics existants. Elle contenait un moratoire sur les fermetures de lycées et collèges dans les collectivités bénéficiant d'un CRSD, et la recherche de solutions pour éviter la fermeture de services dans le domaine hospitalier.

Le régime de cession des emprises était précisé dans l'annexe 2 de la circulaire de 2008. Elle annonçait la prorogation des dispositifs dérogatoires existants et la création de nouvelles mesures visant à accélérer les cessions en tant qu'élément des stratégies de redynamisation des territoires. Était autorisé, pour les emprises victimes de pollutions industrielles ou pyrotechniques, la possibilité de confier à un acquéreur le soin de réaliser les dépollutions sous le contrôle de l'État et d'en déduire le coût du prix de cession. Pour les emprises les plus difficiles à reconverter, le ministère de la défense était autorisé à les confier à un opérateur spécial. L'annexe 2 précisait enfin que les modalités de cession aux collectivités territoriales seraient étudiées au cas par cas en fonction de leurs projets et de leur situation financière, la gratuité pouvant être envisagée très exceptionnellement, lorsque les ressources de la collectivité et ses projets le justifieraient.

L'annexe 3 de la circulaire comporte la liste des territoires concernés par un CRSD et des PLR : elle identifie, par année (de 2009 à après 2011), 24 sites devant bénéficier d'un contrat et l'enveloppe financière de crédits d'État devant leur être allouée. À titre d'exemple, un CRSD devait être conclu avec Barcelonnette en 2009, avec une dotation de 2 M€ (soit la dotation minimum), Metz en 2010, avec une dotation de 10 M€ (soit la dotation maximum), Laval en 2011, avec 6 M€, etc.

Le plan formalisé dans l'instruction de 2008 rassemble donc un large éventail de mesures pour un objectif ambitieux et annoncé comme tel. Ce plan est chiffré, ciblé et accompagné d'un calendrier, éléments de nature à en garantir l'effectivité.

La nouvelle LPM (2014-2019) ayant prolongé le plan, une nouvelle instruction du Premier ministre est en préparation pour actualiser les dispositions initiales. Cette nouvelle instruction, dont des projets ont été transmis à la Cour, devrait permettre de corriger certains aspects soulevés dans le présent rapport.

A - Une concrétisation législative et réglementaire des mesures annoncées rapide mais partielle

La plupart des mesures ont été rapidement mises en œuvre. Ainsi, la loi de programmation militaire 2009-2014 adoptée le 29 juillet 2009 puis la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 comportent les dispositions nécessaires à la dépollution et aux cessions des emprises et les mesures d'exonérations fiscales et de cotisations sociales annoncées. Le fonds de soutien aux communes touchées par les restructurations (FSCT) a été mis en place. Le dispositif de prêts participatif a été créé par la SOFIRED.

En revanche, plusieurs éléments du plan ont été abandonnés ou fortement réduits : le projet de plan « Grand Nord Est » n'a pas eu de suite, de même que le projet de confier à un opérateur de l'État spécialisé le soin de reconvertir les emprises les plus difficiles. Les transferts d'emplois publics annoncés en 2008 ne se sont pas généralisés.

1 - L'abandon du projet de transfert à un opérateur spécialisé des emprises les plus difficiles à reconvertir

Le recours à un opérateur spécialisé pour valoriser les emprises les plus difficiles à céder devait s'appuyer sur 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 déjà eu l'occasion de lui remettre des biens en vue de leur valorisation. Des négociations approfondies ont été engagées pour dresser la liste des emprises dont le ministère devait se défaire et dont la reconversion s'annonçait difficile. Le principe était celui d'une cession à un prix évalué par France Domaine en tenant compte des contraintes propres à chaque terrain ou bien immobilier en cause, une clause de complément de prix devant permettre au ministère de la défense de récupérer une partie du résultat des opérations, en cas de succès de reconversion.

Ces négociations se sont interrompues dès 2009, le ministère de la défense ayant décidé 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.

La Cour a porté une appréciation critique sur la situation et le rôle de la SOVAFIM en 2011 et en 2014¹⁰, cette structure apparaissant insuffisamment assurée de ses compétences pour mener à bien les chantiers qu'elle devait porter.

Indépendamment de l'appréciation portée sur la SOVAFIM, le principe du recours à un opérateur spécialisé pour valoriser les emprises les plus difficiles à céder était justifiée. L'examen par la Cour de plusieurs cessions immobilières démontre qu'en ne donnant pas suite à ce projet, le ministère de la défense s'est placé dans une dépendance vis-à-vis des

¹⁰ Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*. Tome I, La SOVAFIM : un intervenant sans utilité réelle, pp. 635-650. La documentation française, février 2011, 711 p., et Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*. Tome II. SOVAFIM : un réexamen indispensable, pp. 349-374. La Documentation française, février 2014, 428 p., disponibles sur www.comptes.fr

collectivités territoriales pour la reprise du foncier ou de certains biens immobiliers, au détriment des intérêts de l'État.

2 - Des délocalisations d'emplois publics très inférieures aux annonces

Le plan prévoyait, pour « recréer à terme un volume d'emploi et d'activité au moins comparable à celui supprimé par les restructurations », un « important programme de délocalisation de services d'administration centrale, associé à des dispositions pour le maintien des services publics existants ».

Ce programme devait être engagé dès 2009⁸. Ces mouvements devaient concerner l'ensemble des ministères et représenter « à terme » au moins 10 % de l'effectif parisien de leurs services, soit 5 000 emplois environ. La cible fut ensuite réduite à 3 645 postes au cours des arbitrages interministériels rendus en 2009.

Le retrait de forces stationnées dans les communes ne peut être assimilé directement à des « pertes d'emplois » au sens où il s'agirait de fermeture d'entreprises ou de services. Selon le type d'unité implantée, dans quelques cas très peu nombreux, le départ pourra être assimilé à une telle perte d'activité mais, dans la plupart des cas, ce sont les activités induites qui sont affectées par le départ, dans des proportions variables, selon les lieux de résidence des familles des militaires notamment.

Au 31 mars 2014, 1 578 postes ont été relocalisés hors de Paris et de sa banlieue, essentiellement dans les agglomérations de La Rochelle, Limoges, Metz et Sourdun, soit 32 % de l'objectif initial fixé en 2008 et 44 % de l'objectif arbitré en 2009, selon les informations communiquées par la DAR et par la DATAR.

Bien que le nombre d'emplois transférés ne soit pas négligeable, la plupart des délocalisations annoncées ne se sont pas réalisées. Ainsi, par exemple, le transfert du siège de l'Office national des forêts (ONF) à Compiègne, annoncé en juillet 2008, a suivi un cours chaotique jusqu'à son abandon au printemps 2012, à la suite d'une décision de justice annulant le protocole d'accord avec les représentants du personnel concernant les conditions du transfert. En compensation, l'avenant au CRSD du 3 mai 2012 a prévu une dotation supplémentaire de 2 M€. Le projet de transfert de l'Institut de recherches archéologiques préventives (INRAP) à Reims n'a connu aucun commencement de réalisation, face à une forte hostilité de l'établissement et de son personnel.

⁸ Cf. annexe 1 de l'instruction du 25 juillet 2008.

Tableau n° 2 : transferts d'emplois publics
Comparaison entre prévision et réalisation au 31 mars 2014

Site	Emplois « perdus »	Transferts		Observations
		prévus	réalisés	
Caen	1 010	240	12	Service du médiateur de la république Opérateur national de paie (ONP) (228 postes, abandonné)
Cambrai	1 515	400-450	0	Centre de liquidation des factures des armées (abandonné)
Compiègne	393	350	0	ONF (abandonné)
Laon	929	25	0	Service logistique du déminage du ministère de l'intérieur
La Rochelle	711	110	119	Siège de l'Établissement national des invalides de la marine (102 postes) Sec. comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (17 postes)
Limoges	792	431	127	Centre producton multimédia de la gendarmerie (82) Établissement central logistique de la police nationale (ECLPN 30) Service de l'agriculture (CGAAER 15 postes) Centre pénitentiaire (217 postes, abandonné)
Metz	5 078	1 500	1 004	Défense (état-major BdD, DIRISI, Chorus : 397) Intérieur (CRS et gendarmerie mobile : 204) Finances (INSEE 180, centre d'appel ministériel 70, centre perception taxe poids lourds 130) Agriculture (15) Justice (8)
Reims	1 600	145	0	INRAP (non réalisé)
Sourdun	887	394	325	CEREMA (SETRA 171 postes et CETE 50 postes) Internat d'excellence (104 postes)
TOTAL	12 915	3 645	1 587	

Source : Cour des comptes, d'après données DATAR

La nature des emplois transférés a été examinée dans trois opérations de transfert ou de création d'emplois : l'internat d'excellence et le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) à Sourdun ; l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) à La Rochelle.

Les emplois qualifiés ici de « créés » ont été pourvus par recrutement sur place tandis que, pour les emplois « transférés », les agents qui les occupaient en région parisienne ont suivi la nouvelle implantation.

L'ouverture de l'internat d'excellence de Sourdun a conduit au transfert de 2 postes et à la création de 100 postes avec recrutement sur place. Cependant, 52 agents sont des contractuels en CDD, dont 44 sont d'un niveau de qualification III et 8 d'un niveau de qualification I. Les 50 autres agents sont des fonctionnaires de catégorie A (26 agents) et de catégorie B (24 agents).

L'établissement du CEREMA emploie 22 agents contractuels qualifiés de niveau IV dont 13 CDD, et 209 fonctionnaires dont 29 A+, 64 A, 61 B et 39 C.

L'installation du siège de l'ENIM à la Rochelle a entraîné le transfert depuis Paris de 79 personnes et l'embauche sur place de 17 personnes. Sur ces 96 emplois, on compte 31 agents

en CDD, très majoritairement qualifiés, et 61 fonctionnaires. La catégorie B est la plus représentée.

La stabilité des emplois créés varie donc beaucoup en fonction du type de structure implantée : forte dans le cas du CEREMA, moyenne dans le cas de l'ENIM, très faible dans le cas de l'internat d'excellence.

Si ces implantations sont appréciables dans le cas des petites collectivités, elles pèsent peu dans les grandes villes. La décision de transfert de la centaine d'emplois de l'ENIM à La Rochelle ne modifie pas sensiblement l'activité de la ville qui n'avait pas particulièrement sollicité cette mesure. Par ailleurs, le coût de ces transferts de services n'a pas été évalué par l'État, ni avant la décision ni après. Il peut ne pas être négligeable pour les administrations en investissement initial puis en charges de fonctionnement ultérieures. Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour a relevé que la création de l'internat d'excellence de Sourdun avait coûté 48,5 M€ en dépenses d'investissement⁹. L'ENIM gère désormais quatre sites de services centraux mal reliés entre eux par les réseaux de transport. Il serait judicieux d'intégrer un chiffrage de ces coûts au processus de décision et à l'estimation de l'effort de l'État en direction des collectivités affectées par des départs d'unités.

B - Les sources de financement

Le plan d'accompagnement de l'État est financé essentiellement par trois fonds : le fonds pour les restructurations de la défense (FRED), le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et le fonds de soutien aux communes touchées par les restructurations de la défense (FSCT).

Le FRED a été créé par la loi du 30 décembre 1991 de finances pour 1992. Financé par les crédits du ministère de la défense, il constitue le principal support financier de la politique de restructuration.

Ses modalités d'action ont évolué au gré des circulaires successives¹⁰, et ses règles d'utilisation se caractérisent par leur souplesse. Le financement des instruments nouveaux que constituent les contrats de site par le FRED n'a pas mis fin à son utilisation à travers des engagements directs de la délégation aux restructurations (DAR) :

- à la fois dans les zones où les implantations sont supprimées et dans celles où elles sont reconcentrées ;
- en réponse à la baisse de l'activité industrielle ou de l'effectif salarié dans le secteur de l'armement, que cette baisse concerne un grand établissement industriel, certains sous-traitants ou des PME largement dépendantes de ce secteur ;
- pour le financement des pôles de compétitivité intéressant particulièrement le secteur de la défense.

⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*. Tome I, Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale, pp. 177-202, février 2014, 477 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰ La circulaire d'origine du 14 janvier 1992 a été modifiée à six reprises : en 1993, 1995, 1997, 2000, 2009 et, enfin, le 5 mai 2010.

Les prêts participatifs accordés par la SOFIRED et, depuis 2013, par Bpifrance, sont financés à titre principal par la trésorerie de la SOFIRED (en cours d'absorption par Bpifrance) mais sont garantis à hauteur de 40 % par le FRED.

Le FNADT, administré par le Commissariat général à l'égalité des territoires, a été créé en 1999 à partir du regroupement de fonds spécialisés concernant divers aspects d'aménagement du territoire et de soutien à l'emploi, sans toutefois qu'il puisse bénéficier directement aux entreprises. Il vient essentiellement en appui d'investissements mais il peut aussi être accordé sous forme de subventions de fonctionnement. Il n'est utilisé en accompagnement des restructurations des armées que dans le cadre des contrats de site.

Le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT), a été créé par l'article 173 de la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009¹¹, en tant que mesure complémentaire du dispositif d'accompagnement des collectivités territoriales concernées par la révision de la carte des implantations militaires. Il a été doté, en plusieurs versements annuels, de 35 M€ entre 2009 et 2013.

Le total des crédits d'État (FRED et de FNADT) annoncé pour accompagner le plan de restructurations sur les années 2009 à 2015 était de 300 M€, pour les contrats de site en métropole. Ces montants n'incluent pas les délocalisations d'emplois publics ni le coût des mesures d'allègement de charges fiscales et sociales, des cessions d'emprises à l'euro symbolique, ces mesures n'ayant pas fait l'objet d'évaluations préalables.

III - La reconduction du dispositif

Un projet de nouvelle instruction intitulée « Accompagnement territorial des armées » est en cours d'élaboration par le délégué ministériel, conformément à sa lettre de mission et aux orientations adoptées dans la LPM 2014-2019. Ce projet a vocation à modifier l'instruction du 25 juillet 2008 précitée¹². Une ébauche décrivant les principaux changements envisagés a été communiquée à la Cour.

Selon cette ébauche, la procédure de mise en œuvre des mesures resterait sensiblement la même.

L'instrument privilégié de la démarche serait le CRSD. Le seuil de suppression de postes pour en bénéficier serait abaissé à 100. Les PLR disparaîtraient.

Chaque CRSD devrait comporter une « fiche-action » d'aide directe aux entreprises, financée par le FRED et allouée par le préfet après avis d'une commission locale, éventuellement abondée par des financements locaux. Le partenariat entre l'État et les acteurs locaux devrait prendre la forme de comités de site et opter, dès la première réunion, pour la réalisation des études d'impact, de diagnostic et de prospectives, entre un accompagnement technique et méthodologique ponctuel par un consultant extérieur dans le cadre d'une

¹¹ Cf. article L. 2335-2-1 du code général des collectivités territoriales et circulaire du 12 novembre 2009 relative au fonds de soutien aux communes touchés par le redéploiement territorial des armées.

¹² Dans sa réponse au projet de rapport en date du 18 août 2014, le ministère de la défense indique que, si la nouvelle instruction annoncée n'a pas encore été diffusée (elle n'était toujours pas publiée sur le site Légifrance fin octobre 2014), les principes rénovés ont été repris dans l'instruction du Premier ministre diffusée en octobre 2013 aux préfets de département concernés par la fermeture de quatre nouveaux sites en 2014.

convention nationale passée par la DAR ou le recours à un prestataire au choix, la réalisation de l'étude constituant alors une action du CRSD.

Chaque contrat devrait faire l'objet d'un bilan à échéance des trois ans, avant prolongation éventuelle, et lors de sa clôture définitive. Le CGET serait chargé, avec l'appui de la DAR, d'évaluer *a posteriori* l'efficacité du contrat, d'apprécier la concordance entre les objectifs fixés et les résultats atteints et d'en présenter les conclusions au CTI puis au Premier ministre.

En dépit de ces quelques évolutions, la nouvelle instruction ne devrait donc pas apporter de changement substantiel au dispositif.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'État a engagé un plan de grande ampleur pour aider les collectivités devant faire face au départ d'unités militaires, dont les effets, notamment pour les plus petites communes, peuvent être majeurs en termes de démographie, de ressources fiscales, d'activité économique, de tissu social ou encore d'équipements publics. Ce plan rassemble une diversité de moyens en relation avec la diversité des conséquences subies par les communes, dans le but de recréer un nombre d'emplois par site équivalent aux départs imputables au ministère de la défense : aides collectives et individuelles aux entreprises sous diverses formes, transferts d'emplois publics, dotations en investissement et en fonctionnement aux communes, cessions d'entreprises dans des conditions favorables.

Toutefois, la gouvernance du dispositif au plan national a associé une pluralité d'acteurs dont les rôles respectifs n'ont pas contribué à une coordination claire de l'action interministérielle, restée marquée par des cloisonnements et la difficulté à assurer un suivi d'ensemble.

La plupart des mesures annoncées ont été rapidement, mais partiellement, transcrites dans les textes et mises en place, de même que les crédits requis.

Les transferts d'emplois publics vers les villes ayant subi les plus fortes restructurations se sont toutefois révélés sensiblement réduits par rapport aux annonces.

Des financements substantiels ont été engagés par l'État pour accompagner les restructurations en métropole, évalués à 300 M€ (FRED et FNADT) hors coût des transferts d'emplois publics pour les administrations concernées, garanties des prêts participatifs, exonérations fiscales et de cotisations sociales et décotes ou moins-values sur cessions immobilières. Le FSCT a été doté à hauteur de 35 M€ complémentaires pour aider exceptionnellement les communes en grave difficulté.

La Cour, en conséquence, formule les recommandations suivantes :

- 1. lier les attributions d'aides aux besoins des territoires en fonction de leurs caractéristiques économiques et sociales et de l'effectif supprimé et appliquer plus rigoureusement les critères d'éligibilité aux contrats de site, de manière à réserver les aides de l'État aux territoires les plus atteints par les restructurations et les plus vulnérables ;*
- 2. clarifier le rôle des acteurs intervenant au niveau national au sein du ministère de la défense et renforcer le pilotage interministériel du dispositif ;*

3. *tenir un tableau de bord des aides de diverses formes accordées aux collectivités territoriales au titre du plan d'accompagnement et en mesurer les effets en termes d'emplois.*
-

Tableau n° 3 : liste des contrats de site (2009-2014)

2009	Date	Fait générateur
CRSD de Givet (08)	10 fév	dissolution du CEC
CRSD d'Arras (62)	2 avr	dissolution du 601° RCR
CRSD de Barcelonnette (04)	7 mai	dissolution détachement du CNAM
CRSD de Provins-Sourdun (77)	26 mai	départ du 2° RH
CRSD de Briançon (05)	2 juil	dissolution CNAM
2010		
PLR de la Nièvre (58) (Château-Chinon)	5 fév	dissolution EIAT et DSPRS
CRSD de Langres (52)	12 fév	dissolution du détachement 15° BSMAT
PLR de l'Oise (60) (Compiègne)	1 ^{er} juil	dissolution école d'e-m, Dion et Centre du SN
CRSD de Châteauroux-Déols (36)	6 juil	dissolution 517° RT et 12° BSMAT
CRSD de Metz (57)	7 juil	dissolution BA 128, 2° RG, départ 1 ^{er} RMED...
2011		
PLR de la Creuse (23) (La Courtine)	14 janv	transfert sur BDD de Brive
PLR des Landes (40) (Dax)	27 janv	dissolution de l'EALAT (externalisée)
PLR de la Moselle (57) (Bitche)	31 janv	57° RA dissous remplacé par 16° BC
CRSD de Cambrai (59)	9 fév	dissolution BA 103
CRSD de Joigny (89)	11 fév	transfert du 28° GG à Oberoffen
PLR du Gard (30) (Nîmes Garons)	6 avr	BAN (1300) remplacée par 503° RT (1100)
CRSD de Limoges (87)	28 avr	15° BTRN et autres unités transférées
PLR de la Manche (50) (Cherbourg)	17 juin	retrait d'unités navales
PLR du Nord (59) (Valenciennes)	8 juil	départ BSN
CDE bassin de Commercy (55)	18 juil	dissolution du 8° RA
CRSD de La Rochelle (17)	19 sept	dissolution du 519° RT
PLR de l'Ille-et-Vilaine (35) (Rennes)	12 oct	1 ^{er} CTAC et GLCAT remplacée par LRBA et CEP
PLR de la Meurthe-et-Moselle (54)	13 oct	dissolution 4° BAM et 3° RHC
CRSD de Laval (53)	25 oct	dissolution du 42° RT
PLR de la Gironde (33) (Bordeaux)	24 nov	départ 503è RT et fermeture écoles DGA et SSA
CRSD de Noyon (60)	6 déc	départ du RMT
PLR du Rhône (69)	7 déc	départ d'unités CAT; RTSE; DS; 28 RTRS
CRSD de Dieuze (57)	8 déc	départ 13° RDP
PLR de Loire-Atlantique (44) (Nantes)	9 déc	dissolution 22° BIMA, départ EM 9° BIMA
PLR de la Meuse (55) (Verdun, Thierville, Etain)	16 déc	dissolution de 2 escadrons de chars
CRSD de Fort-de-France (972)	19 déc	dissolution 33° RIMa et BA 365
PLR de la Haute-Garonne (31) (Toulouse)	19 déc	dissolution BA 101
CRSD de Caen/Bretteville S/Odon (14)	22 déc	dissolution 18° RT et ECMSSA
CRSD de Guéret (23)	22 déc	dissolution 13° BSMAT

2012		
PLR du Finistère (29) (Brest)	17 janv	retrait unités navales
PLR de l'Eure-et-Loir (28) (Chartres)	24 janv	dissolution ERSA
CRSD de Bourg St-Maurice (73)	20 fév	départ du 7 ^e BCA
PLR de l'Yonne (89) (Saint-Florentin)	15 mars	dissolution annexe 15 ^e BSMAT
CRSD de Brétigny (91)	15 mars	dissolution BA 217 et 1 ^{er} GLCAT
PLR de la Nièvre (58) (Fourchambault)	12 mars	dissolution annexe 15 ^e BSMAT
PLR de l'Hérault (34) (Montpellier)	22 mai	départ EAI et dissolution EMSAM
PLR de la Dordogne (24) (Bergerac)	04 mai	dissolution ESCAT
PLR de l'Oise (60) (Senlis)	13 juil	dissolution 41 ^e RT
PLR de la Guadeloupe (971)	27 juil	dissolution 41 ^e BIMa
PLR du Maine-et-Loire (49) (Angers)	24 oct	déflation ETAS
CRSD Laon-Couvron (02)	26 nov	départ 1 ^{er} RAMa
PLR Bouches-du-Rhône (13) (Marseille)	7 déc.	divers départs échelonnés
PLR de La Réunion (974)	21 déc	BA 181 réduite à un DETAIR
2013		
PLR Val d'Oise (Taverny-Bessancourt)	05 juil	déflation BA 921 devient EAR 921
CRSD BA 112 Reims	19 juil	dissolution BA 112
PLR Marne (Châlons et Mourmelon)	29 juil	dissolution 402 ^e RA remplacé par 1 ^{er} RAMa et 503 ^e RCC (Mourmelon)
PLR Yvelines (Rambouillet, Satory)	8 août	déflation
CRSD Vernon	6 sept	départ du LRBA
PLR Haut-Rhin (Colmar)	20 déc	dissolution BA 132 remplacée par RMT
2014	date	fait générateur
PLR Tarn et Garonne (Montauban-Caylus)		déflation
CRSD Varennes-sur-Allier		suppression du DA 277
CRSD Orange		départ du 1 ^{er} REC pour Carpiagne
CRSD Châteaudun		déflation de la BA 279
CRSD Luxeuil		déflation de la BA 116
CRSD Polynésie		dissolution BA 190
PLR Nouvelle-Calédonie		
PLR Mayotte		aucun

Source : ministère de la défense, secrétariat général pour l'administration

Chapitre II

Les aides de l'État aux collectivités territoriales

Les dotations allouées sous forme de subvention aux communes ou aux structures intercommunales subissant les restructurations ont en général été complétées ou abondées par des concours versés par d'autres collectivités (région et département notamment).

Aux termes de l'instruction du Premier ministre du 25 juillet 2008, les aides sont regroupées dans deux types de contrats (dits « contrats de site »), en fonction de l'ampleur des conséquences des restructurations engagées :

- des « contrats de redynamisation des sites de défense » (CRSD), au profit des sites subissant une perte nette de plus de 200 emplois directs et qui connaissent une grande fragilité économique et démographique ;
- des « plans locaux de redynamisation » (PLR) à l'appui des sites pour lesquels la décision de transfert ou de dissolution entraîne une perte de plus de 50 emplois directs et qui subissent un impact significatif, sans qu'il en résulte pour autant un bouleversement profond de l'économie locale.

Ces contrats ont une durée de trois ans, qui peut être prolongée de deux ans.

Par ailleurs, les communes placées dans une situation financière difficile du fait des restructurations peuvent bénéficier de dotations ponctuelles de l'État, allouées par le ministère de l'intérieur.

Ces mesures et la forme du contrat, associant dans le temps l'État à plusieurs collectivités pour financer des investissements, n'appellent pas de critique dans leur principe. Elles répondent à des besoins distincts, de reconstruction d'un potentiel d'attractivité et de développement économique à moyen-long terme d'un côté, et de financement à court terme dans des contextes très difficiles de l'autre.

La Cour a cependant constaté que la mise en œuvre du dispositif souffrait de défauts pouvant compromettre une utilisation optimale des crédits accordés, tant à l'échelle globale qu'à celle des collectivités aidées. Les développements qui suivent en présentent des illustrations.

I - Les contrats de site : une action partenariale aux effets inégaux

La liste des contrats de site (CRSD et PLR) figure dans le tableau n° 3. L'État a dégagé des ressources budgétaires significatives pour abonder des contrats de sites *a priori* caractérisés par leur souplesse. La mise en œuvre de ces contrats a malgré tout été marquée

par des délais dans la consommation des crédits et quelques approximations dans le contenu des diagnostics ou la définition des projets.

A - Un effort financier significatif

1 - Une annonce portant sur 300 M€ au titre des contrats de site

Les crédits accordés via les contrats de site représentent la principale enveloppe d'aides de l'État du plan d'accompagnement des restructurations des armées.

Le tableau ci-dessous récapitule les crédits prévus par l'État pour ces contrats (en métropole) CRSD et PLR.

Tableau n° 4 : crédits prévus par l'État pour le financement des contrats de site destinés à accompagner la réforme des implantations militaires, en métropole

	Période 2009-2015
Plans locaux de redynamisation (PLR)	75 M€
Contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD)	225 M€
Total	300 M€

Source : LPM 2009-2014, circulaire 25 juillet 2008

Au 31 décembre 2013, 51 contrats de site étaient signés (28 PLR et 23 CRSD). L'effet « levier » de l'aide de l'État apparaît à travers le montant total des projets financés (1,34 Md€), dont 17 % financés par l'État, auxquels se sont associés d'autres financements provenant des régions, des départements et des communes et intercommunalités touchées par les restructurations elles-mêmes.

Tableau n° 5 : financements inscrits dans les contrats de site (CRSD et PLR) signés au 31 décembre 2013 (métropole)

	Contrats
Financements inscrits par l'État dans les 28 PLR	58 M€
Autres financements	193 M€
Sous-total des financements inscrits dans les PLR	251 M€
Financements inscrits par l'État dans les 23 CRSD	175 M€
Autres financements	913 M€
Sous-total des financements inscrits dans les CRSD	1 096 M€
Total des financements inscrits dans les contrats de site	1 339 M€
Dont crédits inscrits par l'État	233 M€

Source : Cour des comptes d'après DAR, DATAR

L'analyse d'un échantillon de contrats fait apparaître que les communes et intercommunalités subissant les restructurations financent elles-mêmes 44 % du total des projets inscrits et l'État, 26 %, la différence provenant de nombreux autres partenaires : régions, départements, Union européenne, organismes professionnels, entreprises, etc. Ces participations, à l'appui de projets précisés dans les contrats, obéissent à des règles propres liées aux stratégies des organismes financeurs qu'il n'a pas été possible d'examiner globalement. Seuls les financements de l'État ont pu être étudiés par la Cour au regard d'objectifs et de règles générales.

Tableau n° 6 : exemples de financements réunis dans les contrats de site

(en euros)	FRED	FNADT	État (autres)	Conseil général	Conseil régional	Union européenne	Autres financements *	Communes et intercom- munalités	Total
CRSD Metz	22 015 898	9 984 102	28 184 820	39 192 000	29 816 787	0	21 870 796	173 578 375	324 642 778
CRSD Dieuze	9 333 333	4 666 667	5 060 172	8 000 000	1 981 610	0	6 070 664	0	35 112 446
CRSD Reims	2 050 000	950 000	0	0	0	1 310 000	100 000	8 655 000	13 065 000
CRSD Cambrai	7 967 000	3 803 000	2 031 000	2 860 000	3 968 000	271 000	449 000	16 362 000	37 711 000
CRSD Arras	4 100 000	2 160 000	3 760 280	3 500 000	9 334 000	0	9 030 000	18 708 928	50 593 208
CRSD Vernon	3 636 000	1 668 500	0	350 000	969 495	0	6 799 958	351 672	13 775 625
CRSD Provins-Sourdun	6 971 202	4 208 798	316 517	2 033 114	3 776 470	0	0	10 777 970	28 084 072
CRSD Barcelonnette	1 200 000	800 000	440 000	450 000	1 890 000	1 040 000	0	1 720 000	7 540 000
CRSD Briançon	1 340 000	660 000	2 341 954	2 067 403	2 110 290	1 160 165	3 632 137	0	13 311 949
PLR Oise-Compiègne	3 455 000	1 120 000	0	0	0	0	0	4 797 000	9 372 000
PLR Nord	2 000 000	1 000 000	0	0	0	0	0	5 000 000	8 000 000
PLR Nantes	1 000 000	500 000	0	0	400 000	250 000	2 415 000	28 000	4 593 000
Total	65 068 433	31 521 067	42 134 743	58 452 517	54 246 652	4 031 165	50 367 555	239 978 945	545 801 078
%	138 724 243 (25,4 %)			10,7 %	10,0 %	0,7 %	9,2 %	44,0 %	100,0 %

* autofinancement par les porteurs de projets et par d'autres cofinanceurs privés ou publics

Source : Cour des comptes d'après DAR, CRSD et PLR

Les crédits apportés par l'État aux contrats de site proviennent majoritairement de deux fonds, FNADT et le FRED, le recours à l'un ou l'autre dépendent de la nature des projets et des règles particulières d'emploi de ces fonds, non sans quelque incertitude pour les décideurs locaux, peu familiarisés avec le FRED.

2 - Une consommation des crédits très progressive

Au 31 décembre 2013, soit plus de quatre ans après le lancement du plan, les consommations de crédits ne représentent que 30 % des annonces de financement par l'État.

Le ministère de la défense a souligné que la consommation des crédits devait être appréciée sur l'ensemble de la période de mise à disposition de ceux-ci, soit sur une échelle de temps sensiblement plus longue que celle examinée par la Cour. Le ministère prévoit 97 % d'engagement et 88 % de paiements sur l'enveloppe de crédits du FRED, à fin 2017 (cf. *infra*).

Tableau n° 7 : consommation des crédits pour les contrats de site du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2013

Nature de l'action (et source de financement)	Financements inscrits dans les contrats ¹³ (M€)	AE engagées (M€)	CP payés (M€)	Réalisation (CP en %)
Contrats de redynamisation des sites de défense (FRED)	117,51	77,56	37,38	32 %
Contrats de redynamisation des sites de défense (FNADT)	57,64	32,06	16,32	28 %
Sous-total CRSD	175,15	109,62	53,70	
Plans locaux de redynamisation (FRED)	38,22	23,65	9,10	24 %
Plans locaux de redynamisation (FNADT)	19,97	13,99	7,38	37 %
Sous-total PLR	58,19	37,64	16,48	
Études ou diagnostics territoriaux (FRED)	-	4,66	4,27	Ns
Total	233,34	151,92	74,45	Ns

NS : « non significatif », s'agissant de crédits ne relevant pas de dotations fixées dans les contrats

Source : Cour des comptes d'après DAR, DATAR puis CGET et DGCL

Tableau n° 8 : évolution de la consommation d'AE entre 2011 et 2013 en métropole

(M€)	Financements de l'État	AE 2011	AE 2012	AE 2013	AE 2011-2013	CP 2011	CP 2012	CP 2013	CP 2011-2013
FRED	155,73	16,9	40,7	29,7	87,3	5,6	13,1	24,6	43,3
FNADT	77,63	6,8	17,5	12,6	36,9	2,6	7,0	12,0	21,6
TOTAL	233,36	23,7	58,2	42,3	124,2	8,2	20,1	36,6	64,9

Source : Cour des comptes d'après DAR et DATAR

¹³ Par la signature d'un CRSD ou d'un PLR.

Une consommation très progressive des crédits n'est pas surprenante, pour un dispositif de cette ampleur, nécessitant des négociations entre de nombreux partenaires sur des projets divers. On peut craindre cependant qu'un certain nombre de projets n'aient pas le temps de se concrétiser avant l'échéance fixée pour l'exécution des contrats de site (cinq ans au maximum à compter de leur signature), s'ils ont été signés sur la base de canevas encore imprécis. La volonté d'obtenir la dotation de l'État pouvait favoriser cet empressement, *in fine* contre-productif pour des collectivités signataires qui ne seraient pas en mesure d'employer les crédits obtenus pour les projets prévus.

Une étape de réflexion préparatoire a pourtant été prévue par les instructions, avec la réalisation d'un diagnostic territorial destiné à rationaliser le choix des projets à financer.

B - Des diagnostics territoriaux d'une inégale pertinence

Avant la finalisation des PLR ou CRSD, le ministère de la défense a financé des études dites de « diagnostic territorial », dont le but est de mesurer l'impact de la restructuration (transfert ou dissolution) sur la situation économique locale et de définir un programme d'actions réparatrices, incluant le devenir des emprises libérées. La phase du diagnostic apparaît de bon sens, mais sa mise en œuvre ne fut pas convaincante.

Il revient aux préfets de département de définir, avec les collectivités territoriales, le cahier des charges de l'étude de diagnostic à réaliser et de notifier la commande à l'un des prestataires préalablement sélectionnés par le ministère de la défense sur la base de deux marchés à bons de commande.

Les études territoriales peuvent être alimentées par des études spécifiques de l'INSEE pour mesurer l'impact des restructurations des sites militaires par rapport au bassin d'emplois.

Au 31 décembre 2013, 2,97 M€ avaient été engagés pour financer ces études et 2,59 M€ avaient été décaissés (à la fois en métropole et en outre-mer).

La Cour a examiné une série de diagnostics. Leur coût global s'élève à 39 % de l'enveloppe consacrée à cette mesure.

La Cour a constaté une grande diversité dans le coût des prestations des cabinets pour des travaux assez similaires. Tel est le cas, par exemple, des études effectuées à l'occasion des PLR de Saint-Florentin et de Compiègne : les deux prestations sont très semblables ; cependant, le prix de la prestation a été trois fois plus élevé pour Saint-Florentin.

Par ailleurs, il ressort des réponses et appréciations des représentants de l'État et de ceux des collectivités, de manière générale, une faible satisfaction des autorités territoriales qui jugent souvent médiocres, voire inutiles, les prestations réalisées par les cabinets.

Tel est le cas du CRSD de Bergerac : devant le mécontentement des élus provoqué par la faiblesse du résultat, un autre cabinet a finalement été sollicité, cette nouvelle prestation doublant le coût du diagnostic. Cette défiance des collectivités se retrouve également dans les analyses menées sur les diagnostics du PLR de la Creuse et des CRSD de Limoges, Noyon, Briançon et Barcelonnette, pour lesquels l'unique société chargée de ces études a touché près de 200 000 €.

Ce constat est partagé par la présidente de la communauté d'agglomération de Reims-Métropole, comme elle l'a indiqué dans sa réponse au projet de rapport et lors de son audition.

Des représentants de l'État ont exprimé leurs doutes sur le bien-fondé de ces dépenses alors que les territoires sont déjà l'objet de nombreuses études, que les élus et le corps préfectoral connaissent bien les contextes locaux et les axes prioritaires d'action, dans des territoires confrontés de longue date à des problématiques de développement ou de recherche d'opportunités économiques. L'apport des cabinets de consultants apparaît limité à une mise en forme de résultats d'entretiens conduits avec les autorités et experts locaux, source de perte de temps, d'utilisation décevante des ressources publiques, voire de maladroites.

Le contenu des contrats de site découlant théoriquement des diagnostics n'apparaît d'ailleurs pas d'une originalité particulière et correspond le plus souvent à des attentes locales connues à l'avance. La prestation d'étude-diagnostic préalable devrait pourtant être proposée avec l'objectif d'une valeur ajoutée, ciblée par exemple sur la recherche de réponse ou de parole d'expert sur des points circonscrits tels qu'étude de marché, analyse de fréquentation d'un équipement, élaboration d'un avant-projet, combinaison d'investissements, et non pas sur un panorama de considérations généralistes.

Cependant, le CGET et le ministère de la défense ont décidé de maintenir le principe de ce diagnostic préparatoire dans la nouvelle phase de restructurations, en laissant toutefois le choix du prestataire aux autorités locales.

C - L'analyse de neuf contrats de redynamisation des sites de défense et de trois plans local de restructuration

Un échantillon de neuf CRSD et de trois PLR a été plus particulièrement analysé par la Cour.

La composition de cet échantillon, présenté dans le tableau ci-après, tient compte du fait que la Lorraine est la région qui a subi le nombre de départs le plus élevé, 8 000 civils et militaires, soit un tiers de l'effectif antérieurement stationné dans la région (24 000 personnes). L'essentiel de ces départs (6 600 personnes, soit 82 % du total) concerne le département de la Moselle.

L'échantillon analysé représente environ 40 % du financement accordé par l'État à l'ensemble des contrats de site.

Tableau n° 9 : échantillon de CRSD et de PLR au 31 décembre 2013

Contrats de site sélectionnés	Nombre d'emplois « perdus »	Date de signature du contrat de site	Montant des financements publics (M€)	Montant annoncé dans la circ. PM (M€)	Montant de FRED accordé (M€)	Montant de FNADT accordé (M€)
CRSD de Metz	5 078	8 juillet 2010	420,80	10,00	22,00	10,00
CRSD de Dieuze	914	8 décembre 2011	35,10	10,00	9,30	4,70
CRSD de Reims	1 600	19 juillet 2013	13,06	3,00	2,05	0,95
CRSD de Cambrai	1 515	9 février 2011	37,71	10,00	7,97	3,80
CRSD d'Arras	730	2 avril 2009	48,10	6,00	4,10	2,20
CRSD de Vernon	450	6 septembre 2013	13,80	2,00	3,60	1,70
CRSD de Provins-Sourduin	887	26 mai 2009	27,90	10,00	6,80	3,20
CRSD de la Vallée de l'Ubaye*	121	7 mai 2009	7,50	2,00	1,20	1,00
CRSD de Briançon	124	2 juillet 2009	13,30	2,00	1,34	0,70
PLR de l'Oise-Compiègne	393	1 ^{er} juillet 2010	9,40	-	3,50	1,10
PLR du Nord-Valenciennes	154	8 juillet 2011	7,80	-	2,00	1,00
PLR de Nantes	800	9 décembre 2011	4,60	-	1,00	0,50
Total	12 766		639,07	-	64,86	30,85

* Barcelonnette

Sources : Cour des comptes d'après DAR, DATAR

D'une manière générale, les contrats de site, (CRSD et PLR), ont permis de financer des projets portés de longue date par les collectivités, ce qui a contribué à rendre les restructurations moins douloureuses. Si la DATAR et la DAR ont su organiser un suivi méthodique des contrats, l'analyse de cet échantillon a cependant conduit la Cour à constater des défauts de mise en œuvre de l'instruction du Premier ministre.

1 - Des relations ténues entre le niveau des dotations accordées et l'intérêt des projets pour redynamiser l'emploi

L'examen des 12 contrats de site ne fait pas apparaître de lien de proportionnalité entre la répartition des crédits et les dommages ressentis. Aucun ratio évident ne permet de rapporter l'aide versée au nombre d'emplois militaires supprimés, par exemple. Les montants accordés résultent manifestement autant des capacités négociatrices des élus et acteurs territoriaux que de l'ampleur de la restructuration subie et de l'intérêt économique des projets présentés pour redynamiser l'emploi.

Le CRSD de Metz, signé en juillet 2009, est le contrat de site qui comporte les financements les plus élevés, correspondant à la suppression de 5 078 emplois militaires. Les subventions du FRED et du FNADT y atteignent 32 M€ après avoir été initialement évaluées à 10 M€. Le triplement de cette première estimation résulte plus d'une négociation avec les

élus que de la nature des projets à financer, les élus faisant valoir, à juste titre, le faible nombre d'emplois publics relocalisés dans l'agglomération au regard des promesses formulées lors des annonces de départ d'unités.

De même, l'insistance et le refus de signer le contrat pendant de longs mois du maire de Dieuze ne sont pas étrangers à la décision de l'État d'accorder une aide de 14 M€ au lieu de 10 M€, sur un montant total de financements (toutes collectivités confondues) de 35 M€ pour 914 emplois supprimés.

Des financements supplémentaires ont aussi été attribués pour compenser le renoncement de l'État à des transferts d'emplois publics promis, comme dans le cas de l'échec du transfert de l'ONF à Compiègne, où 2 M€ supplémentaires de subventions étatiques furent octroyées à la ville dans le cadre du PLR.

Si toutes les actions financées peuvent être présentées au sens large comme participant à l'aménagement et à l'attractivité des territoires, notion au demeurant imprécise, cette participation est parfois assez indirecte : les aides de l'État ont ainsi financé des piscines, une étude sur la faune et la flore¹⁴, des ronds-points, des aménagements de salles de musée, un palais des congrès, par exemple. Ainsi, la commune d'Arras a perdu un total de 730 emplois civils et militaires, avec la dissolution du 601^{ème} régiment de la circulation. Un CRSD a été signé pour un montant global de 48 M€, auquel l'État a contribué pour un montant de 6,3 M€. Son action phare est la création d'un centre « balnéo-ludique » (centre aquatique du Val de Scarpe). Le FRED participe à son financement à hauteur de 2,8 M€.

Ce choix, sans doute inhérent à la souplesse du dispositif, de répondre aux demandes des élus locaux, a conduit à saupoudrer des financements sur des actions dont l'impact direct en termes de revitalisation est peu discernable.

Certaines actions ont été abandonnées en raison d'une mauvaise évaluation des besoins financiers. Le CRSD de Reims avait notamment prévu trois actions concernant la création d'un pôle culturel. Dans sa réponse au rapport provisoire puis lors de son audition à la Cour, la présidente de Reims-Métropole a précisé que le projet était abandonné « en raison de charges financières en investissement et en fonctionnement non prises en charge par le plan financier ».

Très peu de financements sont consacrés à la reconversion des emprises libérées, en contradiction avec l'instruction du Premier ministre. À Metz, le devenir de la base de Frescaty et des multiples emprises libérées ne bénéficient que d'une part très réduite de l'ensemble des financements : moins d'1 M€ sur 421 M€.

Même si, dans certains cas, les emprises sont encore occupées, la réflexion sur leur devenir mériterait d'être engagée dans ces contrats.

Le ministère de la défense a précisé à la Cour que le projet de nouvelle instruction du Premier ministre soulignera la nécessité de consacrer à la reconversion des emprises libérées une partie des financements prévus par les contrats de sites.

¹⁴ CRSD de Laval.

2 - Une précipitation excessive au regard des délais prévus pour l'utilisation des crédits

Un certain nombre de contrats ont été signés pour sanctuariser un montant maximal de subvention, appuyé de projets imprécis, emportant parfois comme conséquence une incapacité à engager les crédits du FRED et du FNADT dans le délai d'exécution des contrats.

La modification fréquente, par avenant, des projets initialement affichés et la faible consommation des crédits de paiement (CP) montrent que beaucoup d'entre eux ont peine à être lancés. Le CRSD de Metz en est un exemple. Alors qu'il prévoyait le financement d'un palais des congrès, l'ampleur du projet est apparue incompatible avec le cadre temporel du CRSD, ce qui a entraîné un transfert des crédits réservés vers d'autres actions du contrat. Deux avenants au CRSD de Briançon ont été signés, venant supprimer 8 actions sur les 21 prévues initialement et en ajouter quatre, signe que la faisabilité des projets n'avait pas été correctement évaluée.

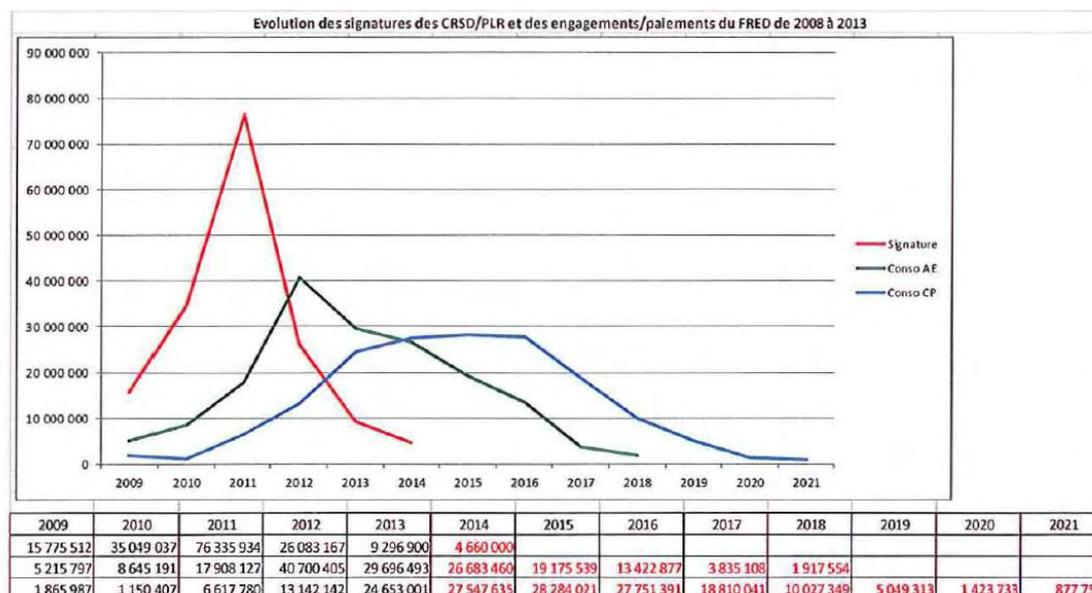
La DATAR a ensuite insisté sur la rapidité d'utilisation des crédits inscrits dans les contrats. Elle a diffusé le message selon lequel les crédits devaient non seulement être engagés, mais également consommés (avoir donné lieu à paiement) avant le terme des contrats de site, c'est-à-dire que les projets devaient être achevés dans les trois ans, prolongeables deux ans. Ces délais sont courts pour un certain nombre de projets retenus à un stade embryonnaire dans les contrats.

Ce faisant, la DATAR est allée au-delà des textes organisant l'utilisation des subventions d'investissement accordées par l'État, en diffusant le message selon lequel, à l'échéance des contrats, « [il ne sera plus possible] d'engager ni même de verser les financements spécifiques CRSD qui figureraient encore sous les rubriques FRED et FNADT. La poursuite du projet inachevé incombera en conséquence au seul porteur¹⁵ ». En effet, l'utilisation des crédits d'investissement accordés par l'État sous forme de subvention est régie par le décret du 16 décembre 1999, modifié, relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, qui fixe un délai de deux ans à compter de la notification de la subvention pour engager les crédits (et donc lancer l'opération, qui doit être achevée dans les quatre ans à compter de la déclaration du début d'exécution par le bénéficiaire).

Le ministère de la défense semble n'avoir pas exercé la même pression à propos du FRED géré par la DAR. La faible consommation des crédits du FRED, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, est relativisée par le décalage calendaire entre la signature de ces contrats et la mise en œuvre concrète des actions par les porteurs de projet en début de période de validité des contrats.

¹⁵ Extrait de la lettre du directeur de la DATAR au préfet des Hautes-Alpes en date du 17 avril 2012.

Graphique n° 1 : calendrier de la signature des CRSD/PLR et des engagements/paiements du FRED de 2008 à 2013



Source : ministère de la défense

Une fois les contrats signés, la pression exercée pour leur exécution rapide, notamment par la DATAR, en dépit des délais ouverts par le décret sur les règles d'utilisation des subventions de l'État, a conduit à modifier ou remplacer un certain nombre de projets figurant dans les contrats, au détriment des plus « structurants » d'entre eux.

La volonté de voir les contrats de site rapidement conclus et mis en œuvre a pu accroître les tensions ou les divergences entre collectivités à propos du devenir de certaines emprises ou de la négociation de compensation au départ d'unités militaires. Le cas de la base aérienne 112, à proximité de Reims, en est une illustration. Pressé par la nécessité de conclure et face à l'absence de consensus sur le devenir de la base entre toutes les collectivités concernées, le représentant de l'État a décidé de signer le contrat de site avec seulement une partie d'entre elles, pour un contenu peu opérationnel. Dans sa réponse au rapport provisoire, la présidente de Reims-Métropole a souligné que « la faiblesse des orientations stratégiques, les errements méthodologiques, le manque de cohérence dans les projets de développement et l'absence de plan de financement sérieux de beaucoup de projets ont finalement conduit à une absence de contenu réel à ce dossier ».

3 - Une application extensive et parfois irrégulière de l'instruction du Premier ministre

L'instruction du Premier ministre de 2008 a donné lieu à une application extensive et parfois irrégulière.

Les conditions fixées par ce texte ont pu être parfois écartées ou interprétées largement pour permettre la signature d'un CRSD : Barcelonnette et Briançon ont chacune bénéficié d'un CRSD alors que leurs fragilités structurelles étaient pour l'essentiel antérieures aux restructurations décidées en 2008. Certes, ces contrats de site ont été les bienvenus pour ces deux collectivités en situation financière difficile, mais ils ont, pour une bonne part, contribué à régler les conséquences de décisions passées.

D'autres sites tels que Nantes ou La Rochelle ont bénéficié d'un PLR (pour la première), d'un CRSD (pour la seconde), alors que les restructurations du ministère de la défense n'ont pas eu pour effet de bouleverser significativement leur équilibre territorial.

Le cadre des financements n'a pas toujours été respecté. Dans le cadre du CRSD de Metz, le FRED a financé des dépenses du Centre Pompidou, à hauteur de 3,4 M€. Outre le fait que ce domaine d'activité relève de la responsabilité du ministère de la culture, l'engagement de l'État n'a pas été formalisé conformément aux règles d'utilisation des crédits du FRED. Ceux-ci ont été engagés par le préfet de la région Lorraine par la signature au nom de l'État, le 10 novembre 2009, d'un protocole d'accord relatif au cofinancement du Centre Pompidou-Metz sans qu'il dispose de la validation du financement par le comité technique interministériel (CTI) présidé par la DATAR.

Un cas de financement non conforme au code général des collectivités territoriales a été relevé. Pour compenser les conséquences économiques et démographiques du transfert du 2^e régiment de hussards de Sourdon vers Haguenau-Oberhoffen et le départ correspondant de 887 personnes, dont 48 civils, les communes de Provins et de Sourdon ont bénéficié d'un CRSD dans lequel est inscrit le financement du « centre aquatique de Provins ».

L'assise foncière de cet équipement repose sur un bail emphytéotique administratif consenti par la communauté de communes à l'entreprise Auxifip-Sodearif. Le subventionnement par l'État d'un tel projet n'est pas prévu par les articles L. 1311-2 et suivants du code général des collectivités territoriales. La dotation du FRED était donc irrégulière, et la mise en œuvre du CRSD pouvait s'en trouver fragilisée juridiquement.

II - Le recours dérogatoire au fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées

A - Un dispositif géré par le ministère de l'intérieur

Le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées (FSCT) a été mis en place en 2009 et son utilisation est régie par la circulaire de 2009. Les crédits du fonds sont attribués par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget. La gestion est assurée par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur. Ce dispositif s'écarte du mécanisme des aides instruites par la DAR et le CGET (DATAR), financées par le FRED et le FNADT avec une décision relevant du CTI.

La circulaire de novembre 2009 qui régit le fonctionnement du FSCT prévoit expressément que « les aides versées n'ont pas de caractère compensatoire », qu'elles ne sont qu'une incitation financière pour décider de « mesures d'adaptation » et ne s'adressent qu'aux communes « dont la situation financière aurait été significativement affectée par les effets des restructurations de défense et qui sont confrontées à une évolution défavorable de leurs ressources ».

Les aides versées ne doivent être, ni pérennisées, comme l'indique la circulaire, ni reconduites, comme l'a précisé le ministre de l'intérieur dans une réponse à une question parlementaire en mars 2011¹⁶.

La circulaire ne prévoit pas non plus que le montant des aides accordées soit proportionnel à l'évaluation faite par la commune des conséquences financières des fermetures d'implantations.

Les collectivités qui sollicitent l'attribution de cette aide doivent, selon la circulaire de novembre 2009, faire la démonstration d'un lien de « causalité directe » entre leurs difficultés financières et la restructuration des implantations du ministère de la défense. Cette démonstration repose sur des critères tels que la proximité géographique avec le site de défense et les évolutions démographiques (évolution de la population municipale, évolution du nombre d'usagers des services publics municipaux, évolution du nombre d'élèves scolarisés, etc.).

Le FSCT a été doté de 5 M€ en 2009, puis de 10 M€ supplémentaires en 2010, en 2011 et en 2013, soit un total de 35 M€.

Tableau n° 10 : utilisation des crédits du FSCT de 2009 à 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Ressources annuelles du fonds	5,0 M€	10,0 M€	10,0 M€	-	10,0 M€	35,0 M€
Sommes des aides attribuées		4,4 M€	3,8 M€	5,7 M€	5,1 M€	19,0 M€
Nombre de communes aidées		5	8	16	21	50
Crédits disponibles en fin d'année	5,0 M€	10,6 M€	16,8 M€	11,1 M€	16,0 M€	

Source : DGCL

Tableau n° 11 : principales subventions versées par le FSCT

Euros	2010	2011	2012	2013	Total
Briançon	2 000 000	370 000	900 000	300 000	3 570 000
Barcelonnette	1 000 000		1 000 000	500 000	2 500 000
Arras	1 000 000	600 000			1 600 000
Metz		900 000	330 000		1 230 000
Givet		1 000 000	500 000	300 000	1 800 000
Noyon		600 000	400 000	200 000	1 200 000
Dieuze			200 000		200 000

Source : DGCL

¹⁶ Question écrite n° 15326 de M. Jean-Louis Masson (Moselle) ; réponse du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration publiée dans le Journal officiel du Sénat du 3 mars 2011.

Sept communes (Briançon, Barcelonnette, Metz, Givet, Arras, Noyon et Cambrai) ont reçu 72 % des crédits attribués, soit 13,7 M€ ; Briançon a bénéficié de 19 % de ces crédits, soit 3,6 M€. Toutes ces communes étaient aussi bénéficiaires de CRSD.

B - L'examen d'un échantillon de subventions illustre la similitude des finalités entre le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées et les autres fonds

La Cour a examiné plus en détail les aides versées à quelques communes au titre du FSCT. Elle en a tiré les observations suivantes.

1 - Les subventions versées à la commune de Briançon

La fermeture, à la fin de l'année 2009, du centre d'aguerrissement en montagne (CNAM) situé à Briançon a entraîné la disparition de 122 emplois. Un CRSD, rassemblant des projets d'un montant total de 13,14 M€ dont 2 M€ financés par les crédits du FRED et du FNADT, a été signé en juillet 2009.

La commune de Briançon, déjà lourdement endettée, était devenue propriétaire de plusieurs bâtiments et emprises du ministère de la défense (caserne Colaud et fort du Randouillet) achetés à l'État pour 2,1 M€ en 2007. Par ailleurs, elle s'est engagée, dans le cadre du CRSD de 2009, à acquérir à l'euro symbolique et à rénover un patrimoine immobilier important nécessitant des opérations de dépollution pyrotechnique (caserne Berwick).

La commune avait fait l'objet de plusieurs contrôles budgétaires de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) depuis de nombreuses années dont un en 2010 ; ses budgets étaient déjà fortement déséquilibrés bien avant la fermeture du CNAM¹⁷.

Parmi les motifs présentés pour justifier sa demande de subvention, Briançon a invoqué notamment la nécessité de régler la situation issue de l'achat (à titre onéreux) du quartier Colaud en 2007, la mise en œuvre de la dernière partie du CRSD, le maintien à niveau constant de l'offre de service à la population, la sécurité et la pérennité des ouvrages cédés, la gestion d'un contentieux et la mise en œuvre d'un plan de gestion, de conservation et de développement durable des fortifications Vauban reconnues comme patrimoine mondial par l'UNESCO, dont le défaut de maintenance pourrait provoquer le déclassement. Dans ce contexte, la commune a sollicité, de 2010 à 2013, 8,7 M€¹⁸. Elle a obtenu 2 M€ en 2010, 0,4 M€ en 2011, 0,9 M€ en 2012, et 0,3 M€ en 2013, soit un total de 3,6 M€.

S'il est indéniable que le départ du CNAM a entraîné une diminution des recettes et un supplément de dépenses, les difficultés financières de la commune sont antérieures à la modification de la carte militaire de 2008. En conséquence, le lien de « causalité directe »

¹⁷ Le préfet des Hautes-Alpes a saisi la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 30 avril 2010, du budget primitif 2010 de la commune de Briançon, en application de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales (constat de déséquilibre budgétaire et demande de mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire). Voir *supra* sur les difficultés pérennes de la commune.

¹⁸ Demande de 4 M€ pour 2011, de 2 M€ pour 2012, et de 2,7 M€ pour 2013.

n'est pas suffisant pour justifier les subventions du FSCT, aux termes des règles d'utilisation affichées pour ce fonds dans la circulaire de novembre 2009.

Si Briançon a trouvé dans les subventions du FSCT une aide face à ses difficultés, notamment d'accès au crédit, celles-ci résultent, pour une part, d'événements antérieurs au plan de restructurations de la défense de 2008 et, pour une autre part, de la mise en œuvre des actions du contrat de site, en contradiction avec le plan de financement prévisionnel attaché à chacune d'entre elles. Par ailleurs, malgré l'avantage d'une acquisition à l'euro symbolique, la commune ne disposait pas des capacités d'assumer la reconversion des emprises dont elle est devenue propriétaire.

En définitive, le cas de Briançon démontre que les acquisitions à l'euro symbolique et les contrats de site assortis de subventions du FRED et du FNADT ayant pour objet la réparation du dommage créé par le départ de l'armée ont paradoxalement contribué à accroître la tension sur les finances communales, pour lesquelles les concours réputés exceptionnels du FSCT ont pu constituer une ressource appréciable.

2 - Les subventions versées à la commune de Barcelonnette

La fermeture de l'antenne du CNAM de Barcelonnette a eu lieu en juillet 2009. La commune a bénéficié d'un CRSD. Par ailleurs, elle a acquis, à l'euro symbolique, les bâtiments du quartier Craplet et a prévu leur reconversion.

Barcelonnette a sollicité 0,5 M€ en 2009, 0,5 M€ en 2010, 1 M€ en 2011, 2 M€ en 2012 et 1 M€ en 2013, soit 5 M€ au total. La commune a notamment fait valoir des charges incompressibles et des projets d'investissement qui découlent du CRSD.

La réponse de l'administration a fluctué. Alors que la commune a obtenu 1 M€ en 2010, la DGCL a refusé l'octroi de la subvention en 2011, au motif que « l'impact sur les finances communales n'étant pas démontré¹⁹ ». En revanche, la commune a de nouveau bénéficié d'une aide en 2012 (1 M€) et en 2013 (0,5 M€).

Les décisions de la DGCL furent paradoxales : en effet, Barcelonnette a pu bénéficier du FSCT en 2010, en 2012 et en 2013 mais pas en 2011, l'impact sur les finances communales n'étant pas démontré. Il est dès lors légitime de s'interroger sur l'existence d'un tel impact pour justifier les subventions de 2010, 2012 et 2013, d'autant que la situation financière de Barcelonnette est mentionnée pour justifier l'octroi de la subvention en 2012 par la DGCL. Celle-ci a évoqué, également, les investissements devant être réalisés pour la reconversion du quartier Craplet : « la collectivité ne disposant pas d'un autofinancement suffisant pour supporter seule cet effort d'investissement, il est proposé d'octroyer une subvention de 1 M€ pour accompagner les actions de reconversion déjà engagées²⁰ ».

Les difficultés financières de la commune sont antérieures à la modification de la carte militaire de 2008. En conséquence, les conditions fixées pour l'octroi de subventions du FSCT n'étaient pas formellement réunies. Par ailleurs, les subventions ont été utilisées pour la reconversion des emprises militaires acquises à l'euro symbolique.

¹⁹ Extrait de la note « recensement des communes touchées par le redéploiement territorial des armées » du 18 octobre 2011.

²⁰ Extrait de la note « Recensement des communes touchées par le redéploiement territorial des armées » du 23 novembre 2012.

3 - Les subventions versées à la commune d'Arras

La commune d'Arras (42 000 habitants) a sollicité des aides de 1 M€ en 2010, de 1,2 M€ en 2011 et de 1,4 M€ en 2012. Elle a invoqué, à l'appui de ses demandes, les conséquences financières découlant des fermetures du 601^{ème} régiment de la circulation routière et de l'escadron de gendarmerie et les mesures d'accompagnement prévues²¹. Elle n'a pas sollicité de subvention en 2013.

La commune d'Arras a bénéficié de 1 M€ en 2010, puis de 0,6 M€ en 2011 alors que l'accès au FSCT n'était pas reconductible. Elle n'a pas obtenu la subvention demandée en 2012. Son cas illustre la proximité entre les objectifs des différents fonds et la difficulté de s'en tenir aux règles de non reconduction fixées pour l'utilisation du FSCT dans le contexte des contrats de sites pluriannuels.

4 - Les subventions versées à la commune de Givet

La commune (6 700 habitants) a sollicité 1 M€ en 2011, en 2012 et en 2013. Elle a fait valoir les investissements rendus nécessaires par le CRSD, d'autres dépenses liées au développement de la ville et le transfert de la propriété du fort de Charlemont qui induit des coûts d'entretien importants.

La commune a obtenu 1 M€ en 2011, 0,5 M€ en 2012 et 0,3 M€ en 2013, autre exemple de reconduction.

La commune de Givet a utilisé le FSCT pour financer son CRSD.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La méthode des contrats de site pour définir un programme de redynamisation était positive en soi, par ses caractéristiques partenariales et son horizon pluriannuel. Cependant, les critères annoncés par l'instruction du Premier ministre n'ont pas été appliqués avec la rigueur prévue. Certaines collectivités peu déstabilisées par les restructurations ont bénéficié du dispositif.

Compréhensibles en leur principe, les diagnostics territoriaux ne présentent toutefois en réalité qu'une faible valeur ajoutée, l'essentiel de leur contenu étant descriptif et se limitant au recensement de projets préexistants.

La répartition des dotations entre les contrats de site apparaît parfois précipitée. Les territoires n'ont pas toujours eu le temps de concevoir une stratégie et des projets réellement réparateurs. L'évaluation des besoins et des projets n'était pas au cœur de la démarche qui est restée marquée par une quête de financements publics. La méthode peut être améliorée.

²¹ L'estimation effectuée par les services municipaux de la commune d'Arras se répartit comme suit : « Conséquences financières : 198 851 € » ; « Coût des mesures de d'accompagnement : 1 216 246 € » composés notamment de dépenses de ravalement de façades et du lancement d'une étude sur la reconversion du site Diderot pour 40 000 € en 2012, de la création d'un centre de vidéo-protection pour sécuriser les bâtiments publics pour 190 000 €, de l'organisation du Main Square Festival dans la citadelle Vauban pour 150 000 €, du fleurissement de la ville pour 12 371 €. »

Le dispositif a été prolongé aux termes de la nouvelle LPM – avec complément de crédits – et une nouvelle instruction est en cours de préparation, sans qu'un bilan rigoureux des actions conduites et financées au travers des PLR et des CRSD ait été établi.

Il appartient au ministère de la défense et au Commissariat général à l'égalité des territoires d'identifier les territoires réellement les plus atteints par les restructurations et les plus vulnérables et de définir des critères précis et objectifs d'éligibilité permettant de réserver les aides de l'État à ceux qui ont été les plus touchés par les restructurations. Par ailleurs, il est nécessaire que la qualité et le réalisme des projets prévalent sur la rapidité de la signature des contrats de site.

Le projet de nouvelle circulaire ne modifie qu'à la marge le dispositif existant.

L'octroi des aides au fonctionnement s'appuie souvent sur une interprétation extensive des textes. Ainsi, des subventions du FSCT ont été attribuées pour aider des communes en situation financière déjà dégradée, avant même l'annonce des restructurations du ministère de la défense de 2008, pour aider a posteriori les communes à tenir les engagements pris dans les contrats de site ou, encore, aider celles-ci à reconvertir ou maintenir des emprises militaires déjà acquises. Des contrats de sites et des acquisitions à l'euro symbolique d'emprises dont elles ne pouvaient se désintéresser ont pu aggraver la situation financière de certaines communes déjà fragiles.

Le FSCT recouvre en partie les aides du FRED et du FNADT et fait figure de financement venant de facto abonder les contrats de site. Il fonctionne comme un instrument à part, à la disposition de deux autorités ministérielles distinctes sans que ses finalités s'en distinguent réellement.

Chapitre III

Les aides de l'État aux entreprises

Le plan d'aide aux restructurations de 2008 évoque deux grandes catégories d'aides aux entreprises : les aides collectives et les aides individuelles.

Les aides collectives prennent le plus souvent la forme d'aides aux collectivités pour les infrastructures ou l'équipement de zones d'activité. Elles peuvent figurer parmi les actions prévues dans les contrats de site qui peuvent être financées par le FRED et par le FNADT, évoquées précédemment.

Le plan a aussi prévu des aides individuelles de trois types : des mesures d'exonérations fiscales et de cotisations sociales, des subventions directes du FRED, des prêts participatifs. La Cour s'est efforcée d'en dresser l'inventaire et d'en apprécier les effets, aspect sur lequel elle a constaté l'absence de réel suivi de la part des administrations de l'État.

I - L'impact mal mesuré et quasiment négligeable des mesures fiscales

A - Les mesures relatives aux bassins d'emplois et aux zones en difficulté ont été étendues aux territoires affectés par des restructurations des armées

L'instruction du Premier ministre du 25 juillet 2008 a prévu l'extension aux territoires concernés par les restructuration de défense de deux dispositifs fiscaux de soutien aux entreprises : un « crédit de taxe professionnelle », créé par l'article 28 de la loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 pour les zones d'emploi en grande difficulté et des mesures d'exonération fiscale et sociale prévues, au départ, pour les « bassins d'emploi à redynamiser » (loi du 30 décembre 2006 de finance rectificative pour 2006, art. 130).

Les « zones de restructurations de la défense » (ZRD) ont ainsi été créées par la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 qui a ajouté ce zonage à ceux définis par la loi du 4 février 1995 – modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (art. 42). Deux catégories de ZRD bénéficient d'avantages fiscaux différents (cf. ci-dessous) :

- la première catégorie concerne les territoires de résidence ou d'activité des actifs transférés, *a priori* les plus touchés, et qui réunissent une triple condition :
 - subir une perte d'au moins 50 emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires et établissements du ministère de la défense ;
 - être couvert par un CRSD ;

- répondre à l'un des quatre critères supplémentaires prévus par la loi (un taux de chômage supérieur de trois points à la moyenne nationale, une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 %, une variation négative de l'emploi total sur une période de quatre ans supérieure ou égale en valeur absolue à 0,65 %, un rapport entre la perte locale d'emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires sur le territoire national et la population salariée d'au moins 5 %) ;
- la seconde catégorie est moins restrictive ; elle correspond aux communes visées à la première catégorie, caractérisées seulement par une perte d'au moins 50 emplois directs et dont le territoire est couvert par un CRSD, sans application des critères supplémentaires.

Deux arrêtés, du 1^{er} septembre 2009 et du 1^{er} février 2013, ont dressé la liste des communes ou zones d'emploi comprises dans le périmètre des ZRD pour l'une et l'autre des catégories précitées. Ils fixent, en outre, l'année au titre de laquelle celles-ci sont reconnues comme ZRD (soit les années 2010, 2011, 2012 ou 2013) et peuvent à ce titre bénéficier des mesures fiscales prévues²². 1 900 communes environ entrent dans le dispositif.

Les avantages fiscaux aux entreprises

L'exonération de l'impôt sur le bénéfice (code général des impôts-CGI, art. 44 *terdecies*)

Il est prévu²³ une exonération d'impôt sur les bénéfices²⁴ pour les contribuables qui créent des activités dans les ZRD pendant trois ans à compter de la publication de l'arrêté définissant les ZRD ou à partir du 1^{er} janvier de l'année précédant la reconnaissance comme ZRD, si elle est postérieure à la date de publication de l'arrêté.

L'exonération totale de cinq ans est suivie d'une exonération partielle de deux ans. Elle est prise en charge par l'État.

²² L'arrêté du 1^{er} septembre 2009 distingue :

- les zones reconnues au titre de l'année 2010 pour lesquelles les créations d'activités doivent avoir été réalisées du 17 septembre 2009 (date de publication de l'arrêté) jusqu'au 17 septembre 2012 ;
- les zones reconnues au titre de 2011, 2012 ou 2013 pour lesquelles les créations d'activités doivent avoir été réalisées entre le 1^{er} janvier de l'année n-1 (car ce 1^{er} janvier n-1 est postérieur à l'arrêté du 01/09/09) et le 31 décembre de l'année n+1, soit, du 1^{er} janvier 2010 (2011 ou 2012) jusqu'au 31 décembre 2012 (2013 ou 2014).

L'arrêté du 1^{er} février 2013 étend les zones de l'arrêté de 2009 à de nouvelles communes. Dans ces zones, les créations d'activités doivent, pour bénéficier des mesures fiscales prévues par la loi, avoir été réalisées du 14 février 2013, date de publication de l'arrêté, au 14 février 2016, date du troisième anniversaire de cette publication.

²³ Cette disposition a été modifiée par les lois du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

²⁴ Cette exonération s'applique dans les ZRD relevant de la première catégorie et dans les seules emprises foncières libérées par la réorganisation des établissements militaires et des établissements du ministère de la défense qui sont situées dans les ZRD de seconde catégorie, c'est-à-dire les communes visées au 2^o du 3^{ter} de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

L'exonération de la cotisation foncière des entreprises (CFE - CGI, art. 1466 A I *quinquies* B)

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent²⁵ exonérer de cotisation foncière des entreprises (CFE) les entreprises pour les créations et les extensions d'établissements situés dans le périmètre des ZRD²⁶. Ces créations ou extensions doivent avoir été réalisées pendant une période de trois ans débutant à la date de publication de l'arrêté prévu à cet effet²⁷ ou, si cette seconde date est postérieure, au 1^{er} janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle le territoire est reconnu comme ZRD par cet arrêté.

L'exonération porte sur cinq ans et vise la totalité de la part de CFE revenant à chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre. Elle est prise en charge par ces derniers.

L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB – CGI, art. 1383 I)

L'exonération de TFPB s'applique aux immeubles rattachés à un établissement affecté à une activité professionnelle exercée dans les conditions permettant à cet établissement de bénéficier de l'exonération de la CFE.

La durée de l'exonération de TFPB est de cinq ans, à compter de l'année qui suit celle où est intervenu le rattachement à un établissement remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'exonération de CFE. Comme pour la CFE, elle est prise en charge par les collectivités locales concernées.

Le crédit d'impôt CFE (CGI, art. 1647 C *septies*)

Il s'agit d'un crédit d'impôt de 750 € par salarié, sous conditions. Ce dispositif vise les redevables de la CFE²⁸ qui sont implantés dans les ZRD de seconde catégorie.

La durée du crédit d'impôt CFE est de trois ans, à compter du 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la commune est reconnue comme étant une ZRD.

L'État prend en charge le remboursement du crédit d'impôt aux communes concernées, la dépense étant imputée au programme 212 du ministère de la défense. Chaque année, 2 M€ sont inscrits en loi de finances à ce titre.

B - Un impact presque négligeable

L'évaluation des mesures fiscales dont le cabinet du Premier ministre a rappelé, en octobre 2013, qu'elle conditionnait tout amendement de prolongation du régime d'exonération fiscale et sociale, n'a pas été établie par la DGFIP. Malgré cette lacune, la loi de finances rectificative pour 2013 a prorogé les mesures d'exonération fiscale jusqu'à 2019. La seule documentation se présentant comme une « évaluation » annexée au projet de loi de finances rectificative pour 2013 consiste en fait en un récapitulatif des dispositifs fiscaux proposés aux territoires concernés sans faire état de leur coût, de leur efficacité et de leur pertinence. Le législateur n'a donc pas disposé d'un bilan.

La Cour a tenté, dans le délai contraignant propre à la présente saisine, de rassembler elle-même les données nécessaires à l'appréciation de l'efficacité du dispositif, en adressant un

²⁵ CGI, art. 1639 A *bis* I.

²⁶ Cf. les 1^o et 2^o du 3^{ter} de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

²⁷ Cf. le dernier alinéa du 3^{ter} de l'article 42 de la loi du 4 février 1995.

²⁸ Les entreprises temporairement exonérées de CFE au titre de l'un ou de plusieurs de leurs établissements en application des articles 1464 B à 1464 D, 1464 I, 1464 K, 1464 L, 1466 A, 1466 C et 1466 D du CGI peuvent également bénéficier du crédit d'impôt.

questionnaire aux préfetures de région et, par leur intermédiaire, aux DRFiP. Cependant, aucune donnée n'a été adressée pour 22 % des communes concernées et, pour les autres, les réponses reçues furent souvent incomplètes. Toutefois, au vu des données partielles recueillies, deux constats émergent.

1 - Une utilisation du dispositif très incertaine

Les effets de l'exonération de l'impôt sur les bénéficiaires, qui s'applique de droit à toutes les entreprises répondant aux critères requis et situées dans les 1 900 communes du dispositif, sont très incertains. Dans un quart des communes concernées, aucune entreprise n'aurait ainsi utilisé cette mesure. Les communes restantes (trois quarts) se partagent entre celles pour lesquelles la Cour n'a pas pu recueillir d'élément (22 % soit presque un quart) et celles qui ont fait appel à l'un des dispositifs (53 % des 1 900 communes éligibles). Pour ces dernières, identifiées comme ayant délibéré en faveur d'une exonération et pour lesquelles des chiffres ont été fournis, on dénombre 136 entreprises qui ont utilisé les exonérations ; pour 32 entreprises, le montant de l'exonération n'est pas connu ; les 104 restantes auraient bénéficié au 31 décembre 2013 d'une exonération totale de 616 548 €. Ce chiffre demeure toutefois incertain dans la mesure où les données sont issues de « reconstructions » informatiques via des outils de requête non prévus pour cet exercice, et reposent sur des réponses à des questionnaires dont la Cour n'a pas pu tester la qualité du *reporting*.

S'agissant des exonérations d'impôts locaux, selon les éléments recueillis, moins d'une quarantaine de communes (38) a délibéré pour accorder l'exonération de TFPB et moins d'une cinquantaine (48) a décidé d'accorder une exonération de CFE. Au total, moins de 90 communes ont donc eu recours aux exonérations rendues possibles par la loi sur un ensemble de près de 1 900 communes éligibles, soit environ 4,7 %.

Au regard des informations recueillies, le crédit d'impôt CFE aurait été, en revanche, davantage utilisé. Il s'élèverait ainsi à 3,1 M€. En outre, une centaine de réclamations contentieuses seraient actuellement en cours d'instruction.

Malgré leur caractère partiel, ces constats illustrent un impact faible des mesures d'exonération, notamment pour celles relevant de la fiscalité locale. Ils soulignent néanmoins la lacune que représente l'absence de données d'évaluation disponibles dans les administrations centrales sur l'efficacité de ces dispositifs d'exonération.

2 - Des bénéficiaires hétérogènes

La dispersion géographique des entreprises bénéficiaires des différentes catégories d'exonérations semble traduire une appropriation très inégale du dispositif selon les territoires. Alors que 75 entreprises du Nord ont obtenu une exonération de l'impôt sur les bénéficiaires, de nombreux départements, comme la Meuse, la Moselle, la Creuse, la Haute-Vienne ou encore les Ardennes n'affichent que très peu de bénéficiaires.

Les entreprises situées sur six communes du Nord-Pas de Calais auraient en outre bénéficié d'un crédit d'impôt CFE de 2,16 M€, soit environ 70 % du total constaté. Si l'on ajoute à ces communes celles de La Rochelle (8,5 % du montant total) et de Givet (7 % du total), on constate que les entreprises implantées dans huit communes ont donc bénéficié de plus de 85 % du crédit d'impôt CFE total.

Cette hétérogénéité est tout aussi importante pour les mesures nécessitant une délibération des conseils municipaux (exonération de TFPB et de CFE) : aucune commune du Pas-de-Calais n'en fait usage ; seule une commune de la Haute-Vienne a décidé d'y recourir²⁹ ; d'autres départements de l'Est, pourtant très frappés par une diminution de la présence militaires, comme la Moselle ou la Meuse y ont eu très peu recours : alors que ces deux départements affichent un total de 330 communes susceptibles de décider de ces exonérations, seules 20 d'entre elles ont pris une délibération concernant l'exonération de TFPB (soit 6 %) et 40 pour l'exonération de CFE (12 %). D'autres en revanche, comme en Mayenne, en ont plus largement fait bénéficier leurs entreprises. La commune de La Rochelle, seule commune de Charente-Maritime avec celle de Lagord à pouvoir bénéficier du dispositif ZRD, a, par exemple, fait bénéficier de l'exonération de CFE un nombre croissant d'entreprises (46 en 2012, 67 en 2013) alors que d'autres bassins comme l'Aisne, avec 185 communes éligibles, ou le Nord (115 communes), n'ont voté aucune exonération de ce type.

Les communes ont peu fait appel au dispositif permettant d'exonérer de taxe foncière ou de CFE, deux taxes locales, les entreprises ayant créé des activités dans le créneau prévu par la loi. Selon le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'impact sur les finances locales déjà tendues constitue la principale raison invoquée. Toutefois, ce motif n'apparaît pas toujours démontré, comme en témoigne le contre-exemple de la commune de Commercy, qui est l'une des communes de la Meuse à avoir délibéré en faveur de l'exonération : si quatre entreprises y ont bénéficié en 2013 de l'exonération de la CFE, la base d'imposition exonérée représentait 16 514 €, montant à rapprocher de la base totale de la commune de Commercy pour la CFE (1 521 241 € en 2013) dont il représente environ 1 %.

En dépit des éléments eux-mêmes très hétérogènes fournis par les services de l'État qui, souvent, ne permettent pas d'être certain de l'état des lieux³⁰, plusieurs explications peuvent être avancées, telles qu'un accès inégal à la compréhension des mesures et un chevauchement des dispositifs existants.

3 - Une inégale compréhension d'un dispositif complexe

Si les mesures accompagnant les ZRD sont, dans l'ensemble, moins complexes et foisonnantes que celles visant d'autres politiques de zonage, telles les zones de revitalisation rurales (ZRR), les conditions de l'éligibilité et particulièrement la date de référence pour la création d'activité, ouvrant les droits au dispositif, ont parfois créé une certaine confusion chez les acteurs. Les entretiens menés auprès du CGET témoignent ainsi d'une compréhension tardive de ce mode de calcul et d'un accès inégal à l'information : seules certaines collectivités ont pu bénéficier de présentations pédagogiques efficaces du dispositif par les services de l'État.

La diffusion du dispositif par les services compétents est apparue très hétérogène, aboutissant à une connaissance extrêmement variable des possibilités qu'il offre par les bénéficiaires potentiels.

²⁹ La commune de Saint Bonnet-Briance.

³⁰ Ainsi, par exemple, une absence d'exonération sur les bénéfices peut s'expliquer par l'absence de bénéficiaires potentiels mais aussi par l'ignorance de ces mêmes acteurs de l'existence d'un tel dispositif ou d'un découragement devant la complexité réelle ou ressentie des démarches.

4 - Un chevauchement des dispositifs : la concurrence des « bassins d'emploi à redynamiser » (BER)³¹ et des « zones de revitalisation rurales » (ZRR)³²

L'existence d'autres dispositifs de soutien aux territoires, également fondés sur un zonage, ont pu priver les ZRD de leur intérêt, certaines communes bénéficiant déjà de dispositifs concurrents, comme les « bassins d'emplois redynamisés » (BER) ou les « zones de revitalisation rurales » (ZRR), dont les règles d'utilisation étaient mieux assimilées du fait de leur antériorité.

Ainsi, depuis 2007, 80 % des communes des Ardennes sont classées en BER, dont les dispositions fiscales permettent de bénéficier d'une exonération totale d'impôt sur les bénéfices durant cinq ans et, au-delà, d'une exonération de TFPB et de CFE.

Ce chevauchement est plus important encore avec les mesures de ZRR mais les évaluations actuellement menées sur celles-ci conduisent à conclure à leur très faible utilisation.

II - La mise en œuvre hésitante de l'exonération de cotisations sociales

L'exonération de cotisations sociales en faveur des entreprises créant des emplois dans les ZRD est prévue par l'article 34 de la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008. Cette mesure est applicable depuis le 1^{er} septembre 2009, date de parution de l'arrêté de délimitation des ZRD.

Ce n'est toutefois qu'en 2011 que la mesure, financée par le ministère chargé de l'emploi, a été mise en œuvre.

Pour l'année 2011, les crédits prévus dans l'échéancier financier signé entre l'État et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) s'élevaient à 42,39 M€ ; l'État a finalement versé 30,77 M€ mais la perte réelle de recettes de cotisations comptabilisée par l'ACOSS ne s'est élevée qu'à 1,82 M€, engendrant ainsi une créance de l'État sur cet organisme, signe d'un recours encore limité aux exonérations lors de l'exercice 2011.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2012 s'élevaient à 30,9 M€, alors que l'ACOSS n'a enregistré en 2012 qu'une perte de recette de cotisations sociales de 7,33 M€, niveau qui n'a pas provoqué l'apurement complet de la créance constatée au titre de l'exercice 2011.

Pour l'exercice 2013, l'État a versé 29 M€ à l'ACOSS au titre de l'échéancier financier contre une budgétisation de 30,87 M€ en loi de finances initiale. La perte de recette de cotisations comptabilisées par l'ACOSS s'est élevée à 8,57 M€.

³¹ La liste des bassins d'emploi à redynamiser a été fixée par le décret du 20 février 2007 fixant la liste des bassins d'emploi à redynamiser et les références statistiques utilisées pour la détermination de ces bassins d'emploi. Actuellement, deux régions sont concernées : Champagne-Ardenne (zone d'emploi de la Vallée de la Meuse) et Midi-Pyrénées (zone d'emploi de Lavelanet).

³² Les exonérations fiscales applicables dans les ZRR concernent les créations ou reprises d'activités. Elles sont codifiées, pour l'impôt sur les bénéfices (exonération totale de cinq ans puis exonération partielle pendant trois ans), à l'article 44 *quindecies* du CGI, pour la TFPB (exonération entre deux et cinq ans), à l'article 1383 A du CGI et, pour la CFE, à l'article 1464 B du CGI (exonération entre deux et cinq ans) et à l'article 1465 A (exonération de cinq ans au plus).

Au total, sur la période 2011-2013, le solde fait apparaître une créance en faveur de l'État à hauteur de 42 M€. L'écart entre la prévision du montant annuel des exonérations et la réalité des pertes de recettes en cotisations recensées par l'ACOSS traduit une certaine modestie des effets de ces mesures.

Le recensement des salariés ouvrant droit au dispositif³³ était le suivant :

- 2011 : 515 salariés de 89 établissements ;
- 2012 : 1 420 salariés de 319 établissements ;
- 2013 (troisième trimestre) : 2 118 salariés de 439 établissements.

Ces chiffres témoignent d'une certaine montée en charge, avec la multiplication par quatre en trois ans du nombre de salariés concernés. Ils restent toutefois dans des ordres de grandeur modestes, par rapport au nombre de communes visées par les arrêtés de 2009 et de 2013, soit désormais plus de 2 000 communes. Faute d'évaluation exhaustive réalisée par les administrations centrales, il n'est pas possible d'isoler le rôle du dispositif d'exonération de cotisations sociales par rapport aux caractéristiques et au potentiel des territoires en matière d'accueil et de développement d'activités créatrices d'emploi.

III - Les subventions du fonds pour les restructurations de la défense aux entreprises

A - Une grande variété de bénéficiaires possibles

Les subventions du FRED ne ciblent aucun type ni aucun secteur spécifique. Quasiment toutes les catégories d'entreprises sont éligibles, dans les ZRD, aux subventions du FRED :

- les micros, petites et moyennes entreprises, quel que soit le secteur, à condition que leur situation financière soit saine ;
- toute autre entreprise ou groupe, dans la limite de 15 % des autorisations annuelles d'engagement ; le FRED peut intervenir à leur profit en complément d'autres aides publiques si celles-ci s'inscrivent dans un régime d'aide, notifié auprès des instances compétentes de l'Union européenne ou exempté de notification, dans le respect des règles relatives au cumul des aides publiques ;
- les commerçants et artisans : le FRED peut subventionner des projets faisant partie d'une opération de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC) ou d'une action similaire sur un site directement et gravement touché par les restructurations.

³³ Cf. l'annexe 5 des projets de loi de financement de la sécurité sociale 2013 et 2014.

B - Des conditions précises d'attribution

Dans le cas d'une subvention apportée à une entreprise, outre les règles relatives au droit communautaire et aux régimes de notification des aides d'État, des conditions assez détaillées et strictes sont posées :

- pour favoriser la création d'emplois, le FRED peut apporter jusqu'à 10 000 € par emploi créé³⁴ ; les emplois pris en compte sont ceux créés postérieurement à la date de notification de la demande d'aide et dans un délai maximum de trois ans après cette date ; il doit s'agir de contrats à durée indéterminée ; les opérations permettant le maintien de l'emploi peuvent, à titre exceptionnel, bénéficier du FRED ; l'aide ne peut alors excéder 5 000 € par emploi ;
- pour une aide à l'investissement, ne sont éligibles que les investissements matériels hors immobilier et les investissements immatériels liés à ceux-ci ; cette aide est subordonnée à la création ou au maintien d'un nombre « significatif » d'emplois ;
- pour une aide au conseil et à la formation, le FRED peut supporter jusqu'à 50 % des coûts afférents aux services de conseils³⁵.

Chaque subvention doit contribuer, « de manière incitative », à la réalisation des projets des entreprises en complément des différents moyens de financement mis en œuvre par ces dernières. Les règles précisait que le montant de l'aide ne pouvait dépasser 600 000 € et qu'un même projet ne pouvait être financé deux fois.

C - La coexistence de deux niveaux de décision

Les dossiers de demandes de subvention pouvaient suivre deux circuits distincts, selon le rattachement ou non du projet à un contrat de site. Les demandes de subvention au titre du FRED pouvaient être déposées auprès de la préfecture de département concernée et à la DAR. Après instruction locale par les services déconcentrés de l'État compétents, les dossiers sont transmis, avec avis motivé, au préfet de région.

La commission nationale examine les dossiers transmis par ses délégués régionaux. Présidée par le délégué aux restructurations du ministère de la défense, cette commission est composée de représentants du ministère de la défense, des délégués régionaux aux restructurations, de représentants du ministère chargé l'économie et du CGET.

Lorsque les financements sont inscrits dans un CRSD ou un PLR, une commission locale d'attribution, présidée par le préfet, statue sur les dossiers de demandes d'aide et attribue les subventions à partir des enveloppes prévues à cet effet. Cette commission locale comprend le représentant de la zone militaire concernée et/ou le délégué régional ou interrégional aux restructurations de la défense.

³⁴ Le montant de l'aide est déterminé en fonction du niveau de qualification de l'emploi. Le nombre minimal d'emplois créés est de trois, sauf exception.

³⁵ Jusqu'à 60 % des coûts admissibles pour une formation générale ou 25 % des coûts admissibles pour une formation spécifique.

En réponse à la Cour, le ministère de la défense a indiqué que la nouvelle instruction d'emploi du FRED en cours de préparation limitera le financement d'actions en faveur des entreprises au seul cadre des CRSD ; la commission nationale n'interviendra plus dans ce domaine. L'unification des procédures constituera ainsi un facteur de clarification.

D - L'analyse d'un échantillon de subventions

1 - 255 entreprises ont bénéficié de subventions à hauteur de 35,9 M€

Entre 2009 et 2013, la commission nationale a attribué 302 subventions du FRED dont 255 à des entreprises, pour un montant total de 35,9 M€, hors attributions effectuées dans le cadre de CRSD et PLR instruites localement.

Tableau n° 12 : attribution aux entreprises de subventions du FRED, de 2009 à 2013, par la commission nationale

Année	Nombre d'entreprises aidées	Subventions attribuées	Emplois attendus
2009	5	1,0 M€	390
2010	14	3,6 M€	344
2011	75	12,4 M€	1 532
2012	94	8,1 M€	1 810
2013	65	6,3 M€	1 261
Sous-total	253	31,4 M€	5 337
Attribuées par le ministre	Eurocopter	2,3 M€	- ³⁶
	Safran	2,2 M€	220 ³⁷
Total	255	35,9 M€	5 557

Source : DAR

L'avis rendu par la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2013 indique que « le point commun à toutes ces entreprises est qu'elles ont un projet de développement intégrant des créations d'emplois. La subvention accordée par la commission nationale contribue à la création de ces emplois, tout en rappelant que l'aide n'est concrètement versée que si l'emploi est effectivement créé, c'est-à-dire au vu des contrats de travail validés par les directions compétentes des préfectures ».

³⁶ Aucun engagement, en termes de création d'emplois, n'est pris par Eurocopter. Il s'agit simplement d'un déménagement.

³⁷ L'avenant à la convention d'attribution du FRED, signée avec le ministre de la défense, prévoit une création d'au moins 220 emplois.

La Cour s'est enquis auprès de la DAR du nombre d'emplois réellement créés. Dans sa réponse, celle-ci a indiqué qu'aucun suivi statistique global n'était assuré.

La Cour a analysé un échantillon de 15 subventions accordées individuellement par la commission nationale au titre du FRED à des entreprises.

Pour deux entreprises, les subventions ont été accordées avant 2009 mais les engagements qu'elles ont pris intéressent la période du présent contrôle. Les treize autres subventions accordées à des entreprises représentent 28 % du montant total de subventions accordées au titre du FRED sur la période 2009-2013.

Au regard de cet échantillon, quatre grands constats peuvent être établis :

- la commission nationale a attribué des subventions à plusieurs entreprises dont les perspectives étaient très incertaines ; certaines de ces sociétés ont, au 31 décembre 2013, déjà fait l'objet d'une procédure de liquidation, comme la société Bois Massif, mise en liquidation judiciaire le 29 mai 2013³⁸ ;
- contrairement à ce qu'indique l'avis de la commission du Sénat à propos du FRED, il n'est pas avéré que tous les projets aidés contribuent à la création d'emplois nouveaux ; en principe, seuls sont financés des emplois « à durée indéterminée dont la création doit être dûment constatée par le service de l'État compétent et dont le maintien doit être assuré, sous peine de remboursement, au moins deux ans au-delà de l'échéance de la convention d'aide » ; en pratique, des entreprises peuvent utiliser les aides pour transformer des CDD en CDI et les créations nettes d'emplois sont alors seulement des pérennisations d'emplois³⁹ ; par ailleurs, la violation de la clause de conservation des emplois aidés pendant deux ans n'entraîne pas systématiquement une restitution des financements perçus⁴⁰ ;
- le montant de l'aide accordée ne tient pas toujours compte du niveau de qualification de l'emploi⁴¹ ;
- deux subventions d'un montant très élevé ont été accordées en méconnaissance du plafond de 600 000 € prévu par la circulaire qui fixe une limite au financement que le FRED peut apporter à des groupes ou à de grandes entreprises ; ces deux subventions présentées de manière détaillée ci-après, ont été accordées directement par le ministre aux entreprises Safran et Eurocopter.

³⁸ Sur les 600 000 € accordés à cette société, 120 768 € ont été versés. Une procédure de recouvrement des créances de l'État est en cours.

³⁹ C'est le cas de la société U2R qui profite des subventions FRED pour transformer une partie des CDD qu'elle employait en CDI.

⁴⁰ Par exemple, la société Transcom qui s'est vue accorder des aides à l'emploi pour 1 760 000 € en contrepartie de la création de 550 emplois en contrat à durée indéterminée et leur maintien jusqu'au 12 mars 2009. Sur la base du nombre d'emplois effectivement créés au titre du programme en 2005 et en 2007 (total 440), la somme de 1 408 000 € a été versée à l'entreprise. Toutefois, à l'échéance fixée par la convention, le nombre d'emplois réalisés (emplois maintenus) n'était plus que de 327. Le 18 mars 2011, la commission nationale indique que « nonobstant la décision de la CIALA du 27 octobre 2010, réclamant à la société Transcom un trop-perçu de 112 000 € au titre de la prime à l'aménagement du territoire, la commission nationale du FRED estime que la décision de subordonner le non remboursement du trop-perçu de la subvention FRED (361 000 €) au maintien, pendant au moins deux ans à compter de la signature de l'avenant, des 327 emplois constatés au 18 janvier 2010, est conforme aux objectifs de revitalisation économique poursuivis par le FRED ».

⁴¹ C'est le cas de la société U2R : 40 embauches sont prévues avec des niveaux de qualification assez variables. Pour autant, la commission nationale a attribué une subvention de 10 000 € par emplois créés soit 400 000 €.

2 - L'aide de 2,2 M€ accordée à Safran à Commercy (Meuse)

Des aides d'un montant élevé ont été apportées à Safran, évaluées sur la période 2009-2013 à 2,2 M€. Aux montants versés sous forme de subvention, s'est indirectement ajoutée la prise en charge d'autres dépenses, notamment de voirie, ou de formation.

Il est probable que, sans l'intervention du FRED (1,8 M€ accordés en 2012), du FNADT, de la région Lorraine et du conseil général de la Meuse, l'installation de Safran à Commercy n'aurait pas été acquise. Les concours apportés ont permis de créer 180 emplois directs et environ 200 emplois indirects. Ce résultat positif s'est toutefois accompagné d'une utilisation des crédits du FRED non conforme aux règles de plafond que le ministère de la défense a lui-même édictées et qui sont énoncées dans la circulaire du 5 mai 2010. Le plafond de 600 000 € est dépassé, alors qu'aucune exception n'était envisagée. Cet exemple illustre ainsi que des règles de portée générale édictées dans les instructions peuvent ne pas résister à des projets impliquant une négociation directe au niveau ministériel avec un grand groupe industriel porteur d'un fort potentiel d'emplois à créer.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le président de Safran indique que, par avenant du 31 octobre 2013, la subvention a été portée à 2,2 M€ et le nombre direct d'emplois à créer à 220.

3 - La subvention de 2,3 M€ accordée (hors avantages sur l'emprise) à l'implantation d'Eurocopter au Bourget (Seine-Saint Denis)

La base aéronavale de Dugny occupait, jusqu'à sa fermeture en juin 2011, un total de 40 ha sur les communes de Dugny (Seine-Saint-Denis) et de Bonneuil-en-France (Val-d'Oise), à la limite de l'aérodrome du Bourget (268 ha). Eurocopter a souhaité disposer d'une partie du site pour y regrouper plusieurs activités réparties sur des lieux différents, car elle ne pouvait plus développer son site de La Courneuve (Seine-Saint-Denis).

Eurocopter menaçait de plus de transférer son activité en Allemagne. L'entreprise a *in fine* bénéficié d'une aide de 2,3 M€. À cette subvention du FRED s'ajoutent la prise en charge d'autres dépenses, les économies réalisées dans l'achat des terrains ou encore l'aménagement de voiries financé par les collectivités territoriales, portant le total du soutien de l'État à 9,6 M€.

L'utilisation des crédits du FRED n'est pas conforme aux règles édictées par la circulaire du 5 mai 2010.

Tout d'abord, le plafond de 600 000 € prévu pour les aides du FRED est dépassé. Ensuite, la part que le fonds peut consacrer chaque année à de grandes entreprises (15 % du total des autorisations d'engagement annuelles) est également dépassée, puisqu'une aide de 1,8 M€ a été accordée la même année à la société Safran. Enfin, les contreparties apportées par l'entreprise sont en réalité faibles. Sur le plan des emplois, elles sont même presque inexistantes puisqu'il ne s'agit que d'un engagement de maintien global des emplois, du site de la Courneuve, vers le site du Bourget, sur le territoire de la Communauté d'agglomération du Bourget, à laquelle adhérait la commune de Bonneuil, qui lui a transféré son droit d'acquisition prioritaire de l'emprise militaire abandonnée.

Le bien-fondé de la menace d'une délocalisation en Allemagne, qui pouvait être mis en doute, a été confirmé par l'entreprise dans sa réponse. L'opération comprend par ailleurs un volet immobilier avantageux pour l'entreprise qui sera exposé plus bas (cf. chapitre IV).

Au total, l'opération ne s'est traduite par aucune création d'emploi mais par un transfert à l'intérieur du même bassin d'emploi, eu égard à la proximité géographique de l'implantation d'origine (La Courneuve) et d'arrivée (Le Bourget).

IV - Les prêts participatifs

L'État a eu recours à un opérateur spécialisé dans le secteur militaire, la SOFIRED (Société de financement et d'investissement pour la réforme et le développement), pour accorder, entre 2009 et 2013, des prêts participatifs à des entreprises du secteur de l'armement et de la défense. SOFIRED est en effet issue de l'ancienne filiale spécialisée de GIAT Industrie depuis 1993, dénommée « SOFRED », elle-même divisée ensuite en SOFRED Capital, ciblée sur la revitalisation des territoires, et SOFRED Consultants dédiée à l'activité de conseil.

En 2009, les actions et le capital de SOFRED Capital ont été apportés à l'État par GIAT Industries et la société a pris le nom de SOFIRED.

Ultérieurement, les titres de la SOFIRED ont été transférés à la banque publique d'investissement (Bpifrance) le 12 juillet 2013, première étape vers une intégration complète dans Bpifrance devant s'achever fin 2014. Bpifrance reprendra donc l'activité d'octroi de prêts participatifs.

Le ministère de la défense et Bpifrance ont toutefois conçu un nouveau dispositif de financement pour poursuivre les actions menées en faveur de la revitalisation des territoires restructurés de la défense. Bpifrance Financement propose désormais un prêt en quasi-fonds propre « SOFIRED-PME Défense », pour soutenir les projets de développement des entreprises du secteur de la défense et des PME localisées dans les zones de restructuration de la défense (ZRD). Une convention relative à la mise en œuvre de ces prêts, signée le 17 janvier 2014, définit les conditions du partenariat entre l'État et Bpifrance Financement.

La convention prévoit qu'un montant maximal de 70 M€ de prêts pourra être accordé par Bpifrance Financement. Les parties se fixent pour objectif général de les mettre en œuvre dans un délai de six ans.

Un fonds de garantie spécifique a été créé afin de couvrir le risque induit par les prêts. Ce fonds, abondé par le ministère de la défense à hauteur de 7 M€ sur trois ans, à parité avec le fonds de garantie de renforcement de la structure financière des PME et TPE géré par Bpifrance. Une convention relative à la mise en œuvre de ce fonds a été signée le 17 janvier 2014. Cette convention prévoit qu'à titre de rémunération, Bpifrance conserve 10 % des produits nets du placement des disponibilités du fonds.

La convention relative au fonds de garantie prévoit qu'à l'issue du remboursement des opérations garanties par Bpifrance Financement et du règlement de tous les contentieux, le solde du fonds sera, à la demande de l'État, soit affecté en tout ou partie à des opérations ayant une finalité comparable à celle du fonds « SOFIRED-PME DEFENSE », notamment au

sein de Bpifrance Financement soit, affecté à d'autres fonds de garantie gérés par Bpifrance Financement, soit reversé à l'État.

Les données sur les prêts participatifs des deux premières années d'octroi des prêts (2010 et 2011), ont été communiquées à la Cour par Bpifrance avec le nombre d'emplois espérés et le nombre d'emplois créés. Avec ce faible recul, les résultats sont forcément limités (25 prêts accordés pour un montant de 1,73 M€) ; fin 2011, 51 emplois avaient été créés. Les normes de Bpifrance ne permettant plus de conditionner l'octroi de prêts par un engagement du bénéficiaire sur un nombre d'embauches, les données correspondantes ont cessé d'être tenues à jour.

Malgré l'apparence d'une sanctuarisation des prêts participatifs dans le fonds « SOFIRED-PME DEFENSE », il apparaît ainsi que l'intégration de l'activité dans le groupe Bpifrance l'éloigne du lien conçu à l'origine avec la revitalisation des territoires frappés par la suppression d'unités ou d'implantations militaires. Il n'est donc pas possible d'apprécier aujourd'hui l'effet des prêts participatifs sur l'emploi dans les zones de restructuration de la défense.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le plan de 2008 a annoncé un volet d'aide aux entreprises destiné à créer des emplois, rassemblant un large éventail de mesures combinant avantages fiscaux, allègement de cotisations sociales, subventions, prêts participatifs. Ce dispositif a effectivement été mis en œuvre avec, notamment, la création des « zones de restructurations de la défense » dans la loi-cadre d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Les règles d'utilisation du FRED sont très larges et manquent de précision. Le ministère a indiqué à la Cour avoir entrepris une refonte de l'instruction sur l'emploi de ce fonds dans un sens plus précis et plus exigeant.

Malgré son importance, ce dispositif n'était pas chiffré dans le plan ; en l'absence de plafonnement a priori, les financements accordés dépendent du nombre d'entreprises qui les sollicitent et aucun dossier ne s'est heurté à une insuffisance de crédits, selon les informations recueillies par la Cour.

Pour autant, il est regrettable qu'un suivi des moyens mobilisés et des résultats obtenus en termes d'emplois ne soit pas tenu par le CGET et la DAR, et plus particulièrement par la DGFIP, s'agissant des mesures fiscales, au moins pour celles qui sont assumées par le budget de l'État. Les mesures fiscales sont en outre complexes, mal connues, redondantes avec d'autres dispositifs préexistants et faiblement utilisées.

Les montants prévus par l'État au titre des exonérations de cotisation sociale se révèlent très supérieurs à la réalité des pertes comptabilisées par l'ACOSS. En conséquence, le surplus des versements de l'État à l'ACOSS reste à apurer.

La Cour, en conséquence, formule les recommandations suivantes :

4. supprimer les mesures d'exonérations fiscales et de charges sociales, complexes à mettre en œuvre et de faible efficacité, et faire reverser à l'État par l'ACOSS les excédents destinés à compenser l'effet de la mesure d'exonération de cotisation sociale dans les ZRD.

Chapitre IV

Les cessions d'emprises militaires

La libération de multiples emprises immobilières par les armées est apparue comme un objectif pour le ministère de la défense, pour se dégager des charges du propriétaire et encaisser le prix de vente. Pour les collectivités territoriales, il pouvait s'agir d'un choix opportun en cas de terrains et immeubles urbanisables et bien situés ou, au contraire, d'une contrainte, étant par la force des choses résignées à récupérer un actif emblématique lourd en charges induites. La problématique de la libération des emprises militaires a donc conduit à la mise en œuvre de dispositifs s'efforçant de trouver des solutions à des situations hétérogènes.

La problématique n'était toutefois pas nouvelle, en 2008, pour le ministère de la défense, qui disposait déjà d'un cadre juridique et d'une organisation spécifique à l'appui de ses précédents programmes de cession d'actifs inemployés. La vague des restructurations engagées en 2008 a apporté des leviers incitatifs supplémentaires, qui ont favorisé et accéléré les opérations de cession, au prix toutefois de procédures n'ayant pas abouti à optimiser les intérêts de l'État. Quatre modalités spécifiques ont notamment retenu l'attention de la Cour : le consentement élargi aux cessions à l'euro symbolique, la prise en compte des coûts de dépollution, le mécanisme de la décote en faveur du logement social et le positionnement de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI).

I - Un dispositif dérogatoire destiné à faciliter la cession des biens de l'État

A - Les cessions d'emprises militaires bénéficiaient déjà d'un régime dérogatoire avant 2008

Le code du domaine de l'État (art. 129) qui ne prévoyait, pour l'aliénation du domaine immobilier de l'État, que la procédure de l'adjudication publique, a été modifié en 2004 pour faciliter la reconversion de biens domaniaux devenus inutiles au ministère de la défense.

Le décret du 4 novembre 2004 relatif aux modalités d'aliénation du domaine privé immobilier de l'État a introduit la possibilité de cession à l'amiable, sans mise en concurrence, dans divers cas tels qu'adjudication infructueuse, acquisition par un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et autres circonstances particulières telles que la production de logements sociaux ou autres programmes d'aménagement d'intérêt général.

Par ailleurs, les communes disposent déjà de facilités, à travers leurs compétences et leurs prérogatives en matière d'urbanisme. Les plus importantes portent sur le droit de préemption ou la maîtrise des règles d'utilisation du foncier, au travers des plans locaux d'urbanisme (PLU), dont il n'est pas nécessaire de souligner l'influence sur la valeur vénale des terrains devant être libérés par les armées.

Toutefois, cette position favorable restait contrariée par des processus de cession trop longs, en particulier pour les emprises susceptibles d'être affectées de pollution industrielle ou pyrotechnique. Le ministère de la défense s'était doté de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) pour améliorer ces processus, notamment pour la prise en compte des opérations de dépollution dans l'engagement et l'accompagnement des discussions entre l'État et les collectivités territoriales.

L'inventaire approximatif des actifs immobiliers

Les constats de la Cour ont identifié un autre obstacle au dénouement rapide des opérations de cession, qui porte sur le caractère approximatif de la connaissance de l'origine de propriété de certains biens immobiliers. Ce point renvoie au demeurant à la réserve récurrente formulée par la Cour depuis 2006 sur les actifs immobiliers du ministère dans le cadre des travaux de certification des comptes de l'État.

Compte tenu de l'ancienneté des biens dévolus au ministère de la défense, les droits de propriété de l'État sur les emprises dont il entend se séparer ne sont pas toujours clairement fondés. Ainsi, la situation juridique de la caserne Vincent, à Valenciennes, fait l'objet d'un contentieux quant à la réalité du droit de propriété de l'État sur une partie du bien.

La nature des droits de l'État sur les emprises qu'il occupe doit être vérifiée de manière approfondie avant la conclusion des cessions. Dans certains cas, des dispositions particulières, telles qu'un démembrement de droit de propriété, un bail emphytéotique, un droit de retour, s'appliquent aux emprises, en vertu de dispositions générales ou particulières anciennes, susceptibles de produire encore leurs effets puisque le délai de prescription trentenaire ne s'applique pas aux biens relevant du domaine public.

B - Les mesures prises pour accompagner le plan de restructuration de 2008

L'instruction du Premier ministre de 2008 a prolongé les dispositifs dérogatoires de cession préexistants propres au ministère de la défense, tels que possibilité pour le ministère de négocier l'aliénation des immeubles directement avec les collectivités territoriales, dispense de consultation des autres administrations de l'État avant cession et intervention de la MRAI. Elle a institué d'autres mesures exceptionnelles :

- la possibilité de confier à un acquéreur le soin de réaliser les opérations de dépollution, sous le contrôle de l'État, dont le coût viendrait en déduction du prix de vente ;
- 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 » ;
- la possibilité de consentir à la collectivité un bail emphytéotique, également « à titre exceptionnel », dans le cas où des solutions de portage classiques ne pourraient pas être mises en œuvre.

Les dispositions législatives et réglementaires correspondantes ont été prises et sont entrées en vigueur en 2009. La LPM 2014-2019 (art. 48) a prolongé ce dispositif sur les six prochaines années.

C - La majoration de décote introduite par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement

La loi du 18 janvier 2013 a fortement majoré la décote venant réduire la valeur vénale de terrains cédés par l'État lorsque l'acquéreur a pour projet d'y construire des logements sociaux. Cette décote avait été créée par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, mais elle était alors limitée à 25 %, voire à 35 %. La loi du 18 janvier 2013 lui permet désormais d'atteindre 100 %.

La décote ne peut en principe être appliquée qu'au vu d'un programme d'aménagement précis, engageant et vérifiable, présenté par la collectivité acquéreuse. La consistance de ce programme commande, en effet, le quantum de la décote appliqué au prix de cession et l'application future de la clause de complément de prix qui doit figurer dans l'acte de cession.

La Cour a constaté que des emprises susceptibles d'être cédées avec décote n'ont pas fait l'objet d'une évaluation préalable à la valeur optimale susceptible d'être obtenue en appliquant les règles générales du PLU et au regard de la configuration du secteur urbain considéré.

L'imputation budgétaire des décotes accordées aux collectivités à fin de logement social n'est pas précisée et on peut s'interroger sur la légitimité de faire porter au budget du ministère de la défense, à travers une moins-value sur ses recettes potentielles, une mesure qui relève de la politique du logement.

*

* *

Les biens délaissés par le ministère de la défense constituent un potentiel important pour les communes qui peuvent y concentrer les projets d'urbanisme social, avec le double levier incitatif de la décote maximale ou de la cession « à l'euro symbolique ». Il en va de même pour les opérateurs privés partenaires des collectivités à même de valoriser ces emprises en prenant directement en charge le traitement de la dépollution, avec une compensation sur le prix de vente.

II - La cession à l'euro symbolique : la banalisation d'une mesure exceptionnelle

Alors que l'instruction du Premier ministre avait prévu la possibilité de cessions d'emprises militaires à l'euro symbolique à titre exceptionnel, la mise en œuvre de cette faculté, à travers le décret d'application et la pratique du ministère de la défense, a généralisé la mesure à toutes les communes bénéficiant d'un CRSD.

A - La cession à l'euro symbolique en faveur des communes : l'exception devenue la règle

L'article 67 de la loi de finances pour 2009⁴² 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^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014. Le bénéfice de cette mesure était réservé aux « communes sur lesquelles la restructuration a un effet majeur, en particulier au regard du nombre d'emplois supprimés rapporté aux emplois existants, qui connaissent une situation de grande fragilité économique, sociale et démographique et qui disposent de capacités propres de redynamisation limitées, notamment au regard des caractéristiques du tissu économique et de ses évolutions récentes ainsi que des perspectives de développement d'activités nouvelles sur le territoire concerné ».

Un décret en Conseil d'État, pris en juillet 2009, a fixé une liste de 88 communes éligibles à ce dispositif⁴³.

Cette liste a, en outre, transformé en droit ce qui n'était qu'une faculté. Les communes y figurant peuvent obtenir des cessions à l'euro symbolique sans avoir à produire davantage de justification. Initialement revêtue d'un caractère très exceptionnel, la cession à titre gratuit est devenue la règle pour les communes bénéficiant d'un CRSD.

L'article 67 de la loi de finances pour 2009 avait précisé que les cessions devaient être nécessaires à « la réalisation d'opérations ou d'actions d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme »⁴⁴. La cession à l'euro symbolique y apparaît subordonnée à l'existence d'un projet décrit et vérifiable, dans l'acte de cession. Si, ultérieurement, le projet ne se concrétise pas, la cession à l'euro symbolique devrait être remise en cause.

Le gouvernement a annoncé la prolongation des cessions à l'euro symbolique pour les années 2014-2019. Le ministère de la défense a précisé à la Cour qu'un projet de loi prévoira la prise en considération du marché foncier local parmi les conditions à remplir pour qu'une collectivité bénéficie de ce dispositif de cession.

Dans le même sens, le ministère indique que la future instruction du Premier ministre rappellera que la cession à l'euro symbolique ne découle pas de l'existence d'un CRSD et que, le cas échéant, la valeur de l'emprise ainsi cédée figurera dans le recensement des aides accordées par l'État à la collectivité.

L'acquisition à l'euro symbolique est réservée aux communes, qui peuvent transférer ce droit à une structure intercommunale dont elles sont membres. Aucune disposition ne prévoyant de délai pour que les communes se prononcent sur l'utilisation du droit d'acquisition, le devenir de certaines emprises peut être durablement bloqué et empêcher toute autre option plus valorisante pour le patrimoine de l'État.

⁴² Loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

⁴³ Annexe du décret du 3 juillet 2009 pris pour l'application de l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et fixant la liste des communes éligibles au dispositif de cession à l'euro symbolique.

⁴⁴ Code de l'urbanisme, art. 300-1 : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

La DATAR a déjà tenté de remédier à cette difficulté en diffusant une instruction à l'attention des préfets pour les inciter à fixer un délai pour que les communes se prononcent⁴⁸. Toutefois, cette instruction n'a pas de valeur juridique. Le ministère de la défense et France Domaine ont indiqué à la Cour, dans leur réponse au rapport provisoire, que la possibilité de fixer un délai d'option pour les communes serait insérée dans le prochain projet de loi de finances.

B - Le recours généralisé aux cessions à l'euro symbolique dans les négociations et les transactions.

1 - L'estimation du bien n'est pas intégrée dans l'évaluation de l'effort de l'État

Dans tous les cas (cession à l'euro symbolique ou à titre onéreux), la direction nationale des interventions domaniales (DNID, service à compétence nationale de France Domaine dont les agents sont attachés aux directions départementales et régionales des finances publiques) a la responsabilité juridique de l'évaluation du bien. Cette évaluation tient compte de l'utilisation future des emprises (logements sociaux, densification, etc.).

Dans le cas de la cession à l'euro symbolique, cette évaluation n'emporte aucune conséquence autre que de permettre le calcul des frais d'actes mais elle donne au moins une indication de l'avantage consenti par l'État à la collectivité, avantage qui s'additionne aux crédits accordés dans les CRSD. Cet avantage, parfois très supérieur en valeur aux subventions du FNADT et du FRED, n'est pas décompté dans le coût du plan par le CGET et par la DAR.

2 - La clause de complément de prix : un concept séduisant, une application malaisée

Dans le cadre des cessions à l'euro symbolique, la loi de finances pour 2009 a posé le principe du paiement à l'État par la collectivité acquéreuse d'un complément de prix dans l'hypothèse où, dans le cadre du projet prévu, les collectivités revendraient le bien avec une plus-value dans les 15 ans qui suivent l'acquisition et où le montant de cette vente serait supérieur aux charges exposées pour la mise en valeur du bien.

Ce complément de prix est fixé à 50 % du produit de la vente, après déduction des coûts afférents aux biens cédés, y compris les coûts de dépollution.

Claire dans son principe, cette clause apparaît très difficile à mettre en œuvre dans la plupart des cas, dès lors qu'un bien sera revendu par parcelles et en tranches successives ou après aménagement et construction.

France Domaine reconnaît la difficulté de mise en œuvre de la clause et envisage une modification de son outil de suivi pour intégrer des mécanismes d'alerte à la date d'anniversaire des cessions, ce qui constitue une précaution minimale.

⁴⁸ La note de la DATAR, en date du 26 novembre 2010, indique que « les communes éligibles sont invitées à se prononcer sur leur intention d'acquérir et à se manifester auprès des préfets dans un délai raisonnable (de l'ordre de deux mois à compter de la réception de l'étude historique). En l'absence de réponse des communes, il leur sera demandé de clarifier leur position ».

L'amélioration du suivi du devenir de l'emprise et les moyens qui y ont consacrés, notamment en cas de fractionnement et de cessions ultérieures à des opérateurs fonciers, conditionne la portée concrète de la clause de complément de prix.

France Domaine a aussi indiqué que les actes types (notariés pour la plupart) de cession mentionneront dans l'avenir que la clause de complément de prix devra être reprise dans tous les actes de cessions successifs, étant rappelé que les actes de cession à l'euro symbolique prévoient déjà que l'obligation de versement d'un complément de prix pèse pendant un délai de 15 ans sur tous les acquéreurs successifs. Il convient que cette disposition soit appliquée non seulement aux actes de cession mais à tous les actes de transmission de propriété, comme les apports en société, par exemple. La question reste posée de l'accès effectif, pendant 15 ans, de France Domaine à ces informations en cas de fractionnements et cessions à des opérateurs non soumis aux mêmes obligations que les collectivités publiques.

Les cessions à l'euro symbolique ayant pour objectif – et pour condition – de permettre la réalisation d'opérations ou d'actions d'aménagement d'intérêt général telles que définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, l'éventuelle revente des emprises par les communes à des tiers doit, de même, s'inscrire dans ce cadre, à défaut de quoi l'opération de cession à l'euro symbolique devrait être remise en cause. La clause de complément de prix permet un retour à l'État d'une partie des profits tirés par la commune de l'opération mais elle ne libère pas celle-ci de l'obligation de respecter les conditions substantielles de ce régime d'exception.

Les dispositions prises aujourd'hui, tant par le ministère de la défense que par France Domaine, apparaissent insuffisantes pour garantir que les conditions pour l'avenir émises à la cession d'un bien de l'État seront respectées lors de la revente de celui-ci par le premier acquéreur, voire par les acquéreurs successifs.

C - Le bilan des cessions à l'euro symbolique : un coût global estimé à 156 M€

La direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense a communiqué à la Cour l'état des cessions à l'euro symbolique intervenues depuis le 1^{er} janvier 2009.

Tableau n° 13 : état des cessions à un euro symbolique de 2009 à mars 2014

Année	Nombre d'emprises	Surface totale cédée (m ²)	Évaluation finale (€)	Prix de cession (€)	Coût de la mesure (€)
2009	17	529 386	16 127 500	17	16 127 483
2010	11	852 866	24 508 810	11	24 508 799
2011	30	4 635 877	59 445 623	30	59 445 593
2012	5	479 476	1 469 800	5	1 469 795
2013	20	9 272 948	33 984 733	20	33 984 713
2014	3	690 841	21 111 000	3	21 110 997
Total	86	16 461 394	156 647 466	86	156 647 380

Source : DMPA

Au total, la valeur des biens cédés gratuitement par l'État est estimée à 156,65 M€. La cession des dix emprises de plus grande valeur vendues à l'euro symbolique sont toutes réalisées ou sur le point de l'être. Un certain nombre d'emprises, non encore libérées par les armées, ont vocation à compléter cet inventaire.

La cession à l'euro symbolique est particulièrement favorable à certaines communes, en particulier lorsque les emprises cédées ne sont pas polluées et qu'elles sont valorisables dans le cadre d'opérations d'aménagement.

Les motifs fixés par l'instruction du Premier ministre pour justifier la mise en œuvre de cette mesure « très exceptionnelle », n'apparaissent pas clairement dans la plupart des cessions examinées, dont quelques illustrations sont fournies ci-après.

1 - La Rochelle

La ville de La Rochelle a perdu 711 emplois relevant des armées, partiellement compensés par un transfert d'emplois publics (119 postes, cf. *supra*), soit une perte nette de 578. Sans méconnaître l'impact de ce solde sur l'activité de la ville, cette dernière répond moins que d'autres au critère de « grande fragilité économique et démographique ».

Le CRSD de la Rochelle, signé le 19 septembre 2011, indique d'ailleurs que « sur le plan démographique, la communauté d'agglomération affiche un dynamisme certain ». Par ailleurs, la note du délégué interrégional aux restructurations Aquitaine-Poitou Charentes observe que la situation de la Rochelle est plutôt favorable⁴⁵.

Malgré ces atouts, la ville a pu acquérir à l'euro symbolique trois sites importants, non pollués, dont deux situés à proximité immédiate du centre-ville alors que le législateur a posé deux conditions cumulatives pour appliquer cette procédure : l'impact majeur des restructurations et l'absence de capacité des collectivités concernées à surmonter cet impact par leurs ressources propres.

Les emprises ainsi cédées étaient valorisées entre 17,61 M€⁴⁶ et 39,37 M€⁴⁷ (estimations internes à l'État, avant valorisation des emprises) dans les données patrimoniales de l'État (TGPE et Chorus). Lors de leurs cessions, elles ont été évaluées à 10 M€.

⁴⁵ Extrait de la note DIRD du 19 mars 2010 : « Une « masse critique » de 200 000 habitants entre Nantes et Bordeaux, un cadre de vie et un climat particulièrement agréables, une richesse historique et culturelle alliées à un esprit de découverte, les agglomérations de La Rochelle et de Rochefort bénéficient d'un capital d'image qui contribue largement à leur développement. Au plan économique, La Rochelle et Rochefort jouent la complémentarité. Le bipôle concentre ainsi, sur un bassin de 51 000 hectares, une grande diversité d'activités représentées par plus de 10 000 entreprises, dont de nombreuses PME organisées en réseaux de sous-traitance autour de "filières clés", bénéficient de la matière grise d'une université jeune et dynamique. (...) L'agglomération rochelaise a vécu les grandes mutations technologiques et industrielles des années 70. Les deux figures emblématiques de l'époque : les Chantiers Navals et Peugeot, ont disparu. Aujourd'hui, deux filières (le nautisme, et l'agroalimentaire dans sa dimension "nutrition-santé") sont fortement implantées. Les technologies de l'information et de la communication, en plein développement, marquent la forte représentation du secteur tertiaire. Quelque 7 000 entreprises pour près de 30 000 salariés forment le bassin industriel local. La Rochelle attire les entreprises de l'environnement et plus spécialement celles du photovoltaïque. La ville sait faire fructifier son capital vert. Pionnière en matière de déplacements et dans le solaire, elle vient de lancer deux passeurs (bateaux permettant le transport de passagers d'une rive à l'autre du port) à énergie solaire. Les serres municipales ont été recouvertes de panneaux photovoltaïques comme le sera le toit de la future tribune du stade Marcel-Deflandre. Soixante-six logements collectifs basse consommation vont bientôt sortir de terre à Villeneuve-les-Salines ».

⁴⁶ Estimation inscrite au tableau général des propriétés de l'État (TGPE) à issue du tableau 20111215 – Restructuration-suivi-cessions – pour DMPA.

⁴⁷ Estimation Chorus issue du tableau 20111215_Restructuration-suivi-cessions-pourDMPA.

La Rochelle s'est au surplus positionnée pour acquérir à l'euro symbolique les quatre emprises restantes, situées au cœur de la ville, dont la valeur potentielle est élevée.

Tableau n° 14 : emprises de La Rochelle en cours d'acquisition

Emprises	Valeur	Surface au sol	Pollution	
			pyrotechnique	industrielle
Caserne Duperré	1 624 551 €	7 260 m ²	Non	En attente
Centre Aufrédi	8 585 788 €	10 628 m ²	Non	En attente
Ancien corps de garde	349 500 €	148 m ²	Non	En attente
Caserne Renaudin	9 353 360 €	22 174 m ²	Non	En attente
Total	19 913 199 €	40 210 m²		

Source : DMPA

Lorsque le processus sera arrivé à son terme, La Rochelle aura acquis à l'euro symbolique plusieurs emprises d'une valeur globale (ajustée à son évaluation basse la plus récente) de 30 M€⁴⁸.

Aux termes de l'instruction du Premier ministre du 25 juillet 2008, les CRSD bénéficient aux sites subissant une perte nette de plus de 200 emplois directs et qui connaissent une grande fragilité économique et démographique.

La Rochelle a reçu des aides sans commune mesure avec des territoires tels que Reims qui connaissent une fragilité certaine et pour lesquels les restructurations du ministère de la défense ont des conséquences plus lourdes.

2 - Vernon

La cession de l'emprise de Vernon à l'euro symbolique a été suivie de l'apport en nature de cet actif par la commune à une société publique locale, sans que la clause de complément de prix n'ait été reprise dans l'acte d'apport. La perspective d'activer la clause de complément de prix dans l'avenir en cas de nouvelles mutations est donc compromise.

3 - La base aérienne 112, à proximité de Reims

La base aérienne 112 est une vaste emprise située sur quatre communes de la périphérie de Reims, dont l'une est membre de l'agglomération.

Certaines des communes, qui ne font pas partie de l'agglomération, ont sollicité l'acquisition à l'euro symbolique de la partie de la base située sur leur territoire. L'État, bien qu'ayant affiché le souhait d'éviter la division de l'emprise, y a pourtant consenti pour la commune de Bétheny, membre de la communauté d'agglomération de Reims. Il a refusé de céder les parcelles demandées à Courcy et à Brimont, considérant que les projets présentés en périphérie de l'agglomération compromettaient le potentiel de cette vaste réserve foncière.

⁴⁸ Il s'agit de la valeur réelle des trois emprises déjà acquises par La Rochelle (10 M€) à laquelle vient s'ajouter la valeur provisionnelle des emprises restant à acquérir (19,91 M€).

Cependant, le coût de gardiennage est élevé et les communes craignent que les équipements de vie de la base, (logements, station d'épuration, réseau électrique, etc.) soient livrés au vandalisme et l'insécurité.

La possibilité d'une acquisition à l'euro symbolique, sur la base d'un droit acquis aux collectivités, y compris celles dont les ressources sont limitées, a contribué à bloquer l'émergence de projets. L'État et l'agglomération de Reims ont promu la création d'un opérateur, syndicat mixte porté par l'agglomération et le conseil général, auquel les communes rurales refusent d'adhérer par crainte de voir l'avenir d'une partie de leur territoire leur échapper. Ce cas illustre également l'intérêt de subordonner l'octroi de la cession à l'euro symbolique à la conclusion, dans un délai impératif, d'accords sur le devenir des biens concernés.

La volonté de régler rapidement le devenir de la base ne doit pas conduire à négliger la qualité des projets, au regard du potentiel à moyen-long terme d'une telle emprise.

4 - La caserne Schramm à Arras

La caserne Schramm a été cédée à la ville d'Arras contre un euro symbolique alors que cette emprise était fermée depuis plus de 10 ans. Ce bien n'entraîne donc pas dans le champ d'application des cessions à l'euro symbolique.

III - Une organisation spécifique au ministère de la défense en matière de cession immobilière

A - Le cadre d'intervention de la MRAI

L'instruction du Premier ministre s'appuie sur l'existence, au sein du ministère de la défense, d'une structure spécifique, la « mission pour la réalisation des actifs immobiliers » (MRAI). Créée en 1987 au sein du secrétariat général pour l'administration, elle est placée sous l'autorité du directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), lui-même placé sous l'autorité du SGA. Sa vocation initiale était d'aider les collectivités à concevoir des projets intéressants de valorisation des emprises dont le ministère se séparait, dans un intérêt partagé.

La MRAI intervient en général en relation avec le préfet de département et aide celui-ci, avec les services déconcentrés de l'État, dans ses initiatives et discussions avec la collectivité territoriale sur le devenir de l'emprise.

La création de France Domaine, en 2007, auquel est dévolue une fonction élargie et centralisée de gestion du patrimoine de l'État, n'a pas eu de conséquence directe sur la MRAI. Celle-ci a, au contraire, été confortée par le maintien du principe exceptionnel du retour du produit des cessions au ministère de la défense.

Avec le lancement du programme de restructuration de 2008, le nombre et la nature des emprises à céder a conduit le ministère de la défense à modifier sa logique de gestion des emprises qui lui devenaient inutiles.

Un classement des emprises en trois catégories a été décidé en 2008 entre le DMPA et le chef du service France Domaine :

- les immeubles banalisés, sans particularité pouvant compliquer leur cession, étaient dévolus à France Domaine, conformément au dispositif fixé par la circulaire du Premier ministre ;
- ceux pour lesquels l'action de la MRAI était considérée comme nécessaire pour faciliter la cession, notamment du fait des dépollutions, action à coordonner avec France Domaine ;
- ceux pour lesquels un transfert à la SOVAFIM apparaissait opportun⁴⁹, essentiellement à Paris ; finalement, l'échec des négociations avec la SOVAFIM (en consortium avec la Caisse des dépôts et consignations) a conduit à confier leur cession à France Domaine.

Lorsqu'elle est mandatée, la MRAI se concentre d'abord sur la sensibilisation de la collectivité locale et la recherche d'un acquéreur puis aide celui-ci à définir un projet de reconversion. France Domaine produit une première estimation du prix du bien au vu du projet envisagé puis les négociations se poursuivent, sans que la MRAI ne puisse s'impliquer dans les conditions financières (qui relèvent de France Domaines), pour aboutir à « l'engagement d'acquérir » de la collectivité, acte qui met un terme, en principe, à l'intervention de la MRAI.

Une décision ministérielle autorise le déclassement de l'immeuble et sa remise au service France Domaine. Cette décision est signée, soit par le DMPA, soit par le commandant de la base de défense, en fonction des seuils de compétence réglementaires⁵⁰. Dans certains cas marginaux (cessions d'anciens ouvrages de côte ou places fortes) le déclassement du domaine public s'opère par décret. En dehors de ces actes rares, seule la cession des biens à l'euro symbolique relève de l'autorisation par décret.

L'acte de cession est ensuite rédigé, soit sous la forme administrative par France Domaine, soit par un notaire (cas le plus fréquent), avec l'appui technique du service d'infrastructures de la défense, voire de la MRAI.

B - L'organisation de la MRAI

À la suite d'une forte réduction d'effectif ces dernières années, la MRAI est composée aujourd'hui de neuf personnes dont six « négociateurs », chacun étant responsable d'une zone géographique. Ces zones de compétence étaient très déséquilibrées jusqu'à la fin de 2013 (un négociateur a géré jusqu'à 35 départements contre une dizaine pour les autres). Cette répartition est en cours de rationalisation.

La durée en poste est parfois exceptionnellement longue. L'ancien chef de la MRAI est resté 17 ans dans l'entité jusqu'à sa retraite en décembre 2012. Un négociateur est présent depuis vingt ans, trois le sont depuis une dizaine d'années, un depuis cinq ans et un depuis quatre mois. Malgré la nécessité d'une certaine durée dans ces fonctions, pour en maîtriser

⁴⁹ La SOVAFIM, société publique immobilière, devait les acquérir pour les valoriser dans le cadre d'opérations de promotion ; cette intention ne s'est pas concrétisée, ainsi qu'il a été indiqué en première partie.

⁵⁰ Conditions définies par les textes de politique immobilière, notamment le décret du 27 décembre 2012 modifié portant délégation de pouvoir du ministre de la défense en matière domaniale.

tous les rouages, la Cour estime qu'une pérennité excessive dans ce type de poste exposé n'est pas souhaitable.

La MRAI fonctionnait, en outre, de manière peu formalisée encore récemment : absence de mandat écrit, absence d'organigramme, tenue des dossiers non normée, absence de comptes rendus réguliers au DMPA et au SGA sur les affaires en cours, même pour les principales d'entre elles. Les documents afférant à la conduite de la cession des emprises, fournis tardivement à la Cour, sont lacunaires.

Dans un domaine aussi sensible que celui de l'immobilier, il est nécessaire de suivre des procédures strictes, de formaliser les échanges et les comptes rendus et de conserver toutes les pièces justificatives retraçant l'évolution d'un dossier. Tel n'a pas été le cas à la MRAI depuis plusieurs années.

Le ministère de la défense a fait valoir qu'une réorganisation de la MRAI avait été engagée au second semestre 2013, à l'occasion de l'arrivée d'un nouveau responsable : une note du DMPA, en date du 27 septembre 2013, rappelle les fonctions et compétences de cette unité, et celles de ses interlocuteurs et partenaires administratifs (France Domaine, autorité préfectorale, services déconcentrés de l'État) ; le retour au mandatement formel par la DMPA ; la tenue d'un tableau de suivi des cessions par grande étape du processus jusqu'à la conclusion notariée, partagé avec le service de l'infrastructure de la défense, les bureaux environnement et domanial de la sous-direction de l'immobilier de la DMPA, la DAR et les directions régionales et départementales des finances publiques (DRFiP et DDFiP) concernées.

La Cour note la volonté nouvelle de clarification des rôles dont fait état le ministère de la défense. Étant donné le nombre de services et d'autorités impliqués, il est en effet important que l'État n'apparaisse pas en ordre dispersé face à des collectivités qui maîtrisent le droit des sols, et œuvre efficacement à réduire les délais d'aboutissement des opérations de cession pour les emprises dont les équipements, et la valeur intrinsèque, peuvent se dégrader avec le temps.

La nécessité de se défaire rapidement de ces emprises ne doit toutefois pas prévaloir sur l'objectif de valorisation et d'obtention du meilleur prix de cession. Le ministère de la défense souligne que la MRAI « a pour mission de démontrer à l'acquéreur le potentiel d'un bien et de l'assister dans la définition d'un projet, le cas échéant en finançant des études de reconversion et en suggérant les éventuelles modifications des documents d'urbanisme locaux nécessaires à la réalisation du projet. ».

La Cour appelle à recentrer le rôle de la MRAI sur le pilotage de la préparation technique des emprises à céder et en laissant l'initiative de la négociation au préfet, représentant de l'État sur le territoire, en vertu d'un mandat interministériel, appuyé par France Domaine. Au-delà, l'intégration de la MRAI dans le service d'infrastructure de la défense (SID) devrait être examinée.

IV - La difficile conduite de cessions à titre onéreux

La difficulté d'articuler l'action des différents acteurs intervenant dans un processus de cession d'emprise apparaît dans les exemples suivants, où le prix de vente accepté *in fine* par l'État a été fixé à un niveau très lointain des estimations initiales.

A - Le jeu des estimations successives dans la cession des emprises militaires à Montpellier

L'École d'application d'infanterie (EAI) est répartie sur plusieurs emprises dont la valeur d'ensemble était estimée entre 52,6 M€ et 53,9 M€ au 15 décembre 2011. Les emprises ne présentaient pas de pollution pyrotechnique mais, pour certaines, le sous-sol était affecté par une pollution industrielle.

Dans cet ensemble, une surface de 35 ha, bien située à proximité du centre-ville, était cessible à la commune. Sa valeur vénale a été estimée à 39,1 M€, en décembre 2010, en vue d'un transfert à la SOVAFIM, opérateur foncier lié à l'État, puis à 32,5 M€, une fois déduite la partie devant être rétrocédée au ministère de l'intérieur. La SOVAFIM a ensuite diligenté des expertises qui l'ont conduite à offrir au ministère de la défense, hors emprise affectée à la gendarmerie, 21 M€ puis 24,4 M€ avec complément de prix.

La ville de Montpellier, intéressée par l'acquisition de l'emprise, a fait valoir un programme d'aménagement sur ces espaces. Il comportait environ 60 % de logements aidés, taux largement supérieur aux objectifs fixés par le programme local de l'habitat de 45 %. En outre, le projet prévoyait des équipements publics scolaires, bureaux, bassins de rétention des eaux, aménagement de VRD et aménagement paysager du parc Montcalm. La ville a proposé 7 à 8 M€ à l'État pour l'ensemble.

Avant de remettre son évaluation, France Domaine a posé différentes hypothèses qui aboutissent à des prix de cession très différents.

Tableau n° 15 : hypothèses de France Domaine concernant le site de l'École d'application de l'infanterie (EAI)

	Quote-part des logements aidés	Densité retenue	SHON supplémentaire	Évaluation
Hypothèse 1 (programme de la ville)	60 %	0,56		12,08 M€
Hypothèse 1 bis (simulation France Domaine)	45 %	0,56		15,55 M€
Hypothèse 2 (simulation France Domaine)	60 %	0,60	12 400 m ²	14,40 M€
Hypothèse 2 bis (simulation France Domaine)	45 %	0,60	12 400 m ²	18,13 M€
Hypothèse 3 (simulation France Domaine)	60 %	0,70	47 976 m ²	21,16 M€
Hypothèse 3 bis (simulation France Domaine)	45 %	0,70	47 976 m ²	25,70 M€

Source : DMPA

En novembre 2011, la ville de Montpellier a formulé une nouvelle proposition à 15,5 M€.

En mars 2012, un accord a été trouvé entre la ville et l'État qui a consenti à céder l'emprise militaire pour 19 M€ à la ville de Montpellier, avec clause de révision de prix, le coût de la dépollution et de remise en état du site incombant au vendeur. La mise en œuvre de la clause de complément de prix pour des emprises de cette dimension se révélera très ardue pour les services déconcentrés de l'État.

La Cour a été informée que la caserne Guillaut, qui est l'une des quatre emprises principales de l'ensemble de l'EAI cédé, avait été aussitôt revendue à la Société d'aménagement de l'agglomération de Montpellier pour 13 M€ et qu'une promesse de vente pour le surplus des biens acquis de l'État pour 6 M€ avait été conclue avec celle-ci.

Outre l'ampleur de l'écart constaté entre les estimations ayant successivement jalonné le dossier avant que ne s'établisse *in fine* une transaction à 19 M€, qui fragilise *a posteriori* le bien fondé des premières évaluations, la reprise immédiate des emprises par l'aménageur en vue d'y promouvoir des programmes de grande ampleur ne facilitera pas l'application de la clause de complément de prix.

B - L'action de l'État en ordre dispersé et l'incidence de la décote : le cas de Nantes

La cession de la caserne Mellinet à la ville de Nantes est révélatrice d'une coordination imparfaite entre services de l'État, ayant abouti à un prix de cession modeste, pour lequel l'invocation *a posteriori* de la majoration du taux de décote introduite par la loi du 18 janvier 2013 a servi de justification.

La caserne Mellinet couvre 13,5 ha à proximité immédiate du centre-ville. La valeur potentielle de l'emprise, sur la base du COS des quartiers environnants et dans l'hypothèse théorique d'une opération d'aménagement privée recherchant une valorisation maximale, donnerait une « valeur de référence »⁵¹ d'un ordre de grandeur de 60 à 70 M€, coûts de démolitions soustraits⁵².

En décembre 2010, la ville a évalué l'emprise à 2 M€ sur la base de ses paramètres d'aménagement. France Domaine a alors procédé à une estimation intégrant les projets urbanistiques de la ville selon la méthode du « compte à rebours », aboutissant à une valeur vénale de 21,2 M€. Cette estimation a été refusée par la ville de Nantes. Le dossier est resté bloqué sur ces positions peu concevables.

La MRAI a toutefois, en mars 2012, élaboré une proposition de cession à 6 M€. Inférieure aux chiffres de France Domaine, cette estimation apparaissait sous-évaluée, même en intégrant les effets de la décote maximale pour logement social alors en vigueur, antérieurement à la loi du 18 janvier 2013.

Le dossier a rapidement évolué parallèlement à la préparation de la loi du 18 janvier 2013. Cette loi a ouvert la possibilité d'une majoration de décote (jusqu'à 100 % dans certains

⁵¹ « La DDFiP transmet à la DDTM la charge foncière, exprimée en €/m² de surface de plancher, applicable à un terrain destiné à un programme de logements en accession libre (appelée ci-après, charge foncière libre...). [...] La charge foncière libre constitue la « valeur de référence » à laquelle doivent être comparés les niveaux de « charges foncières sociales » économiquement admissible pour l'opérateur ».

⁵² Soit, si l'on retient l'estimation de France Domaine, 16 M€.

cas) sur la valeur vénale des terrains cédés par l'État pour la construction de logements sociaux.

Le 26 mars 2013, lors d'une réunion entre les services de l'État et de la collectivité⁵³, le représentant de la MRAI a fait part de l'estimation de 6 M€, sans en avoir reçu instruction et sans concertation avec les autres services de l'État. Bien que France Domaine ait rapidement contesté cette estimation, la valeur de 6 M€, rapidement diffusée par la presse⁵⁴, a été considérée par la ville comme acquise.

Finalement, le prix a été fixé à 6,3 M€ et officialisé par les ministres chargés du logement et du budget, le 28 janvier 2014. Ce prix apparaît ainsi justifié *a posteriori* par le jeu des mécanismes de décote majorée au vu des programmes envisageables de densification du logement social sur l'emprise, mécanisme qui a, en l'espèce, entériné la position manifestée par la MRAI, service de l'État, le 26 mars 2013.

Comme dans d'autres dossiers, il sera difficile pour l'État de suivre et de mesurer les éventuelles plus-values réalisées dans les années à venir pour appliquer la clause de complément de prix, d'autant que la durée d'application de cette clause est limitée à 15 ans. Il serait souhaitable de faire dépendre l'échéance de la durée de réalisation du programme convenu lors de la cession ou d'en pratiquer une application étendue à chaque tranche des opérations pluriannuelles d'aménagement du site.

L'absence d'encadrement strict des interventions de la MRAI sur le territoire de Nantes a également été relevée dans le cas des emprises des docks de Mitrie-Sud, qu'elle souhaitait inclure dans l'opération Mellinet sans supplément de prix, hypothèse rejetée par le préfet et par France Domaine, ou dans le projet d'accorder sur l'emprise de la caserne du Commandant Rivière une autorisation d'occupation temporaire (AOT) à titre gratuit au Conseil général de Loire-Atlantique, lequel a, dès lors, différé sa décision d'acquiescer. Après trois ans de gratuité, une redevance a été fixée pour l'AOT.

V - L'absence de maîtrise des coûts réels de dépollution des sols dans l'évaluation des valeurs de cession des emprises

A - Le dispositif de prise en charge des coûts de dépollution des emprises militaires a été assoupli dans le cadre du plan de 2008

L'article 5 du décret du 4 mars 1976 modifié en 2003 et en 2004, fixant les attributions respectives du ministre de l'intérieur et du ministre de la défense en matière de recherche, de neutralisation, d'enlèvement et de destruction de munitions et des explosifs, posait le principe de la prise en charge par l'autorité militaire des mesures nécessaires à la dépollution de terrains réaffectés ou cédés, en fonction de la destination nouvelle prévue pour ces terrains.

⁵³ À laquelle étaient présents, pour la collectivité, le directeur général des services de la ville de Nantes, et, pour l'État, le secrétaire général de la préfecture ainsi qu'un représentant de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) et de la MRAI.

⁵⁴ Le 19 novembre, Ouest-France a annoncé que la Ville de Nantes était sur le point d'acheter la caserne de Mellinet pour 6 M€.

Ce dispositif a été modifié pour faciliter les cessions engagées à partir de 2008, la capacité d'intervention des armées étant insuffisante pour répondre aux nombreuses demandes d'études et d'interventions de déminage.

L'article 67 de la loi de finances pour 2009 a déplacé la responsabilité de la dépollution vers le cessionnaire, en l'occurrence la commune ou le groupement de communes, qui est désormais « substitué à l'État pour les droits et obligations liés aux biens qu'il reçoit en l'état », y compris les obligations en matière de dépollution.

Le code général de la propriété des personnes publiques a été modifié pour rendre aussi possible ce transfert de responsabilité dans le cas des cessions à titre onéreux. La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a introduit de nouvelles dispositions aux termes desquelles « l'État peut confier au futur acquéreur le soin [de] faire procéder », aux mesures de dépollutions pyrotechniques ou aux mesures exigées par le code de l'environnement. Dans ce cas, le coût de la dépollution est imputé sur le prix de vente et la cession est subordonnée à l'exécution de ces travaux par l'acquéreur.

Le coût peut, dans les deux cas, être reporté de l'État sur la collectivité (par une déduction sur le prix de vente ou par une déduction sur un complément de prix).

Un avis du Conseil d'État, rendu en novembre 2011, avant modification du décret, a rappelé que l'État conservait la surveillance des opérations de dépollution puisque la vente de l'emprise polluée était subordonnée à la réalisation par l'acquéreur des opérations de dépollution. L'État doit donc s'assurer que ces opérations ont été réalisées conformément à la réglementation applicable, exigence qui s'applique aussi aux cas de pollution industrielle, au titre de la police spéciale dont est chargé le ministère de la défense.

L'État conserve, dans tous les cas, la responsabilité de fournir à l'acquéreur potentiel une étude historique et un diagnostic, s'il le demande. L'étude historique, établie sur la base de témoignages et de documents d'archives, retrace les utilisations successives du lieu et les éventuels accidents de son histoire.

Le diagnostic technique précède les éventuelles opérations de dépollution à mettre en œuvre en fonction du projet d'aménagement de l'acquéreur.

B - L'exemple de l'emprise cédée à Eurocopter : des coûts de dépollutions surestimés à l'appui d'une diminution du prix de cession

Le contrat de site ayant permis le subventionnement du transfert de l'entreprise Eurocopter de la Courneuve au Bourget a été évoqué plus haut (cf. *supra*).

Un autre aspect de l'opération a été relevé par la Cour, permettant d'illustrer les effets déstabilisateurs de la capacité pour l'État de confier les opérations de dépollution à l'acquéreur, par une déduction du prix de vente de la charge financière et technique correspondante.

Cette déduction a, dans ce cas, été opérée sur la base du seul avis technique de l'expert mandaté par l'acheteur final (Geomines). Cette estimation partait d'une hypothèse de dépollution pyrotechnique de la totalité de la surface acquise, jusqu'à une profondeur de cinq mètres, alors que la réalisation du projet de l'acheteur n'exigeait pas des opérations d'une telle ampleur.

Le devis de dépollution ayant fondé la déduction s'élevait à 8 M€ pour 27,5 hectares, dont 5 M€ pour les parcelles intéressant la société Eurocopter. Or, en avril 2013, GEOMINES a certifié que les opérations de dépollution qui se sont révélées nécessaires étaient quasi-nulles ; leur coût réel s'est révélé, par conséquent, sans aucune proportion avec les 5 M€ prévus.

Eurocopter a donc bénéficié, via une déduction non justifiée, d'un avantage financier au détriment des finances de l'État.

Dans sa réponse au rapport provisoire transmis par la Cour, en date du 28 juillet 2014, la société Eurocopter a réfuté ce constat. Elle a déclaré devoir supporter un surcoût de 20 M€, engendré par les travaux supplémentaires de consolidation dus à la nature instable du sous-sol. Cet événement intervenu postérieurement à la cession ne remet pas en cause l'analyse initiale de la Cour sur le bien-fondé de l'estimation du coût de dépollution des sols.

Indépendamment de l'appréciation sur ce prix final, la Cour a constaté une série d'anomalies dans le processus de décision. La principale de celles-ci réside dans l'absence de contre-expertise concernant l'existence d'une pollution et l'estimation initiale du coût de son traitement. Par ailleurs, l'utilisation d'un forfait, qui ne laisse à l'État aucun recours en cas d'estimation erronée, n'était pas fondée, comme l'a signalé le DDFiP de Seine-Saint-Denis et comme l'a confirmé l'avis du Conseil d'État de novembre 2011.

Au total, la vente du terrain du Bourget n'a rapporté à l'État que 6,24 M€ au lieu de 15,24 M€, évaluation déjà très raisonnable⁵⁵.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le plan d'accompagnement territorial de 2008 a accentué les moyens incitatifs dont disposait le ministère de la défense pour faciliter les cessions d'emprises immobilières libérées par les armées, qui portent sur des actifs hétérogènes, parfois réelles occasions foncières pour les collectivités maîtresses de l'urbanisme, parfois ensembles délaissés de moindre attractivité, et sont susceptibles d'être pollués, sur le plan pyrotechnique ou industriel.

Les dispositions législatives ont été rapidement modifiées mais le principe de confier les biens les plus difficiles à reconvertir à un opérateur spécialisé n'a pas été mis en œuvre, outil qui a manqué pour envisager l'avenir à moyen-long terme de certaines emprises dans une moindre dépendance vis-à-vis des collectivités. L'organisation particulière du ministère de la défense, avec la MRAI conçue pour valoriser au mieux les emprises délaissées en négociant avec les collectivités, a, en revanche, été confortée.

L'analyse par la Cour de la mise en œuvre du volet immobilier du plan, dans ses principes et à l'examen de plusieurs dossiers précis, montre que celle-ci s'est éloignée des principes initiaux. Le caractère « très exceptionnel » de la possibilité de cession à titre gratuit s'est transformé en droit pour les collectivités éligibles à un CRSD, avantage par ailleurs

⁵⁵ La cession de cette emprise a donné lieu à une saisine du parquet judiciaire par le parquet général de la Cour des comptes et d'un déferé à la Cour de discipline budgétaire et financière.

largement accordé. Ce droit d'acquisition à l'euro symbolique peut par ailleurs paralyser la dévolution d'un bien si la commune ne se prononce pas sur son intention d'en faire usage.

Le souhait de se défaire de biens, souvent coûteux à conserver, et l'action parfois mal encadrée de la MRAI, au détriment de la valorisation de ces biens et à l'avantage des collectivités, en empiétant parfois sur les prérogatives de France Domaine, ont contribué à faire aboutir des transactions à des conditions décevantes pour les finances de l'État.

Les conditions fixées – telles que l'existence d'un projet précis d'aménagement – pour obtenir ces cessions à titre gratuit ou une décote pour logement social en cas de cession à titre onéreux, ont été appliquées avec peu de rigueur, alors que les sommes en jeu pouvaient être importantes. Des communes ont ainsi pu acquérir de vastes emprises en zone urbaine à des prix avantageux, au détriment des intérêts de l'État.

Les avantages financiers obtenus par les collectivités lors de ces cessions ne sont pas décomptés aujourd'hui dans les efforts accomplis par l'État pour aider les collectivités à amortir les conséquences des restructurations.

La clause de complément de prix censée garantir un retour à l'État de 50 % des plus-values que les collectivités acquéreuses réaliseraient dans un délai de quinze ans sera très difficile à mettre en œuvre. La capacité de déduire les coûts de dépollution du prix acquitté par l'acquéreur devrait s'accompagner d'exigences accrues en matière d'expertise, de validation des devis correspondants et de sauvegarde des intérêts de l'État lors de la négociation des cessions.

La Cour, en conséquence, formule les recommandations suivantes :

5. calculer la décote pour logement social par rapport au potentiel optimal de valorisation du bien considéré, en assurer la traduction budgétaire et neutraliser son effet sur les recettes exceptionnelles du ministère de la défense ;

6. limiter le bénéfice des cessions à l'euro symbolique aux collectivités qui subissent le plus durement l'effet des restructurations et prévoir la fixation d'un délai pour qu'elles se prononcent sur l'acquisition ou le renoncement à l'acquisition des emprises qui leur sont proposées ;

7. recentrer les missions de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) sur ses fonctions techniques.

Conclusion générale

Le programme d'accompagnement, destiné à atténuer les effets du plan de stationnement des unités des armées décidé en 2007, sur les sites dont le ministère de la défense s'est retiré, a eu le mérite de proposer très rapidement aux collectivités territoriales un large éventail de mesures financières pour les aider à passer ce cap et à retrouver un dynamisme propre. Objet de la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 2008, ces mesures ne sont pas injustifiées dans leur principe.

L'effet des départs d'unités est évidemment très variable, en fonction de l'effectif déplacé ou supprimé, de la taille des collectivités touchées et de leur degré de dépendance antérieure par rapport à cette présence.

S'agissant du devenir des emprises délaissées, les conséquences des fermetures de sites sont, de même, extrêmement variables en fonction de la nature des biens dont les armées se retirent, de leur dimension, de l'absence ou de la présence de pollution, et de leur situation en ville ou à la campagne et, dans ce cas, de leur distance par rapport aux agglomérations.

Au regard des mouvements opérés, l'effort consenti par l'État, auquel ont été associées des aides des régions et des départements, est substantiel. La combinaison de divers types de mesures, principalement au travers de contrats portant sur les emplois publics, les aides à l'emploi, des subventions d'investissement, des conditions favorables de cessions d'emprises, des soutiens ponctuels aux finances des communes, est en soi positif.

Cependant, après analyse de la mise en œuvre du dispositif sur un échantillon de sites, la Cour constate que certaines mesures du plan se révèlent peu productives ou inutilisées, comme les aides sociales et fiscales aux entreprises qui ajoutent à la complexité générale des dispositions qui doublonnent avec des dispositions préexistantes ou dont les réels bénéficiaires sont très peu nombreux. Si elles ont contribué au succès de quelques opérations majeures d'implantation d'entreprises en zone de reconversion de la défense, celles-ci auraient pu être aidées grâce à des dispositifs préexistants.

Le transfert annoncé d'emplois publics des administrations centrales vers les villes et sites abandonnés par les armées s'est révélé trop ambitieux et a engendré de fortes déceptions, après abandon des deux tiers de l'objectif et une réalisation laborieuse et fragile pour la plupart des créations de postes en province, à quelques exceptions près.

Le principe des contrats de redynamisation des sites de la défense et des plans locaux de redynamisation s'est avéré pertinent. Sa mise en œuvre a été inégale : diagnostics préalables formels ou redondants par rapport aux informations déjà connues, conception précipitée du contenu des contrats conduisant à une qualité insuffisante des projets retenus, saupoudrage de subventions, intérêt insuffisant porté à la reconversion des emprises foncières délaissées.

Les financements accordés ne paraissent pas toujours proportionnels aux dommages subis par les collectivités aidées. Ainsi des aides sont allées à des territoires dynamiques ayant anticipé l'émergence de projets ambitieux, soutenables, défendus par des acteurs efficaces,

sans qu'il ne s'agisse nécessairement des zones les plus fortement éprouvées par la suppression des unités militaires.

Ce constat est encore plus flagrant lorsqu'est intégré dans l'analyse le devenir des biens immobiliers cédés à titre onéreux ou à titre gratuit. Certaines petites communes, subissant lourdement le départ des unités militaires, font très difficilement face à la charge que représentera la propriété d'édifices historiques, qu'elles ont parfois le devoir d'acquérir eu égard à leur histoire et qu'elles doivent entretenir. D'autres communes, au contraire, ont saisi l'occasion d'acquérir dans des conditions enviables des emprises de grande valeur en centre-ville ou à sa proximité immédiate.

À cet égard, la Cour émet un jugement critique sur le rôle qu'a joué la MRAI, dont la ligne d'action s'est révélée peu claire et l'apport insuffisant, sinon négatif, en particulier lorsqu'elle a interféré avec les missions de France Domaine.

La cession à l'euro symbolique devrait être plus sélectivement accordée, dans les cas où les biens sont réellement difficiles à reconvertir et pour les collectivités les plus atteintes par le départ d'unités de la défense. En cas de cession à titre onéreux, le rôle d'évaluateur incombant à France Domaine doit être rigoureusement respecté et l'éventuelle décote pour logement social accordée au terme du processus de définition d'un programme précis et réaliste au regard des potentialités des biens concernés. Le poids de la décote est aujourd'hui portée par le ministère de la défense, alors que la promotion du logement social relève du ministère chargé du logement. La pratique contribue, de fait, à diminuer sensiblement le potentiel des recettes exceptionnelles nécessaire au budget du ministère de la défense.

Les aides aux entreprises prennent plusieurs formes : prêts participatifs accordés aujourd'hui par Bpifrance mais garantis par le FRED, subventions directes du FRED, soit en application des contrats de site, soit accordés depuis le niveau ministériel, dégrèvements fiscaux et de cotisations sociales. La Cour regrette que les financements consacrés à ces mesures ne soient pas toutes comptabilisées dans le plan et, surtout, ne donne lieu à aucun suivi en termes d'effet sur l'emploi. Certaines mesures, redondantes ou trop complexes au regard de l'avantage accordé devraient être supprimées.

À l'issue de cette enquête, la Cour recommande que, pour les futures restructurations, l'État améliore le dispositif dans trois directions :

- une concentration des mesures d'aides sur les territoires les plus sinistrés par le départ d'unités du ministère de la défense et disposant des moindres ressorts leur permettant de surmonter l'événement, en intégrant un temps de préparation suffisant pour cibler les efforts sur des projets de qualité ;
- une simplification des mesures trop complexes ou doublonnant les dispositifs préexistants, en matière fiscale, sociale ou de financement direct des communes ;
- une attention plus importante et mieux différenciée au devenir des emprises délaissées, qu'il s'agisse du soutien aux collectivités dans le cas des emprises les plus difficiles à reconvertir ou, au contraire, qu'il s'agisse pour le ministère de la défense de tirer un meilleur bénéfice des emprises à fort potentiel, l'impact des décotes pour logement social devant être neutralisé dans le budget du ministère.

Glossaire

ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AFR : aides à finalité régionale
AE : autorisation d'engagement
AOT autorisation d'occupation temporaire
BdD : bases de défense
BER : bassin d'emploi à redynamiser
CFE : cotisation foncière des entreprises
CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires
COS : coefficient d'occupation des sols
CP : crédit de paiement
CRSD : contrat de redynamisation des sites de défense
CTI : comité technique interministériel
DAR : délégation aux restructurations
DATAR : délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDTM : direction départementale des territoires et de la mer
DGCL : direction générale des collectivités locales
DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DMPA : direction de la mémoire, du patrimoine et des archives
DNID : direction nationale des interventions domaniales
FNADT : fonds national pour l'aménagement et le développement des territoires
FRED : fonds pour les restructurations de la défense
FSCT : fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées
LPM : loi de programmation militaire
MRAI : mission pour la réalisation des actifs immobiliers de la défense
PLR : plan local de restructuration
PLU : plan local d'urbanisme
RIM : réunion interministérielle
SGA : secrétariat général pour l'administration
SHON : surface hors œuvre nette
SOFIRED : société de financement et d'investissement pour la réforme et le développement
TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties
ZAC : zone d'activité commerciale
ZRD : zone de restructuration de défense
ZRR : zone de revitalisation rurale

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de saisine adressée par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale au Premier président de la Cour des comptes

KCC A1309768 KZZ
20/12/2013

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 315

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 19 décembre 2013

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément à l'article 58- 2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ces demandes portent sur :

- la gestion du Défenseur des droits ;
- les frais de justice depuis 2011 ;
- le bilan des conventions et des crédits de revitalisation des territoires. Pour 2014, ce bilan portera sur les zones de restructuration de la défense, sachant qu'une étude plus générale des actions de redynamisation des territoires sinistrés économiquement serait effectuée pour 2015 ;
- le recouvrement de la taxe d'apprentissage ;
- les dispositifs et les crédits mobilisés pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Compte tenu de la mobilisation de moyens qu'elle implique, cette enquête est demandée pour 2015.

Par ailleurs, comme nous en étions convenus, au premier semestre 2014, est attendue l'enquête qui avait été demandée conjointement avec la commission des Affaires sociales en décembre 2012 relative au recours par Pôle Emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs.

Enfin, je vous informe que deux thèmes de travail ont été retenus à ce jour pour la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances du premier semestre 2014.

...

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

Il s'agit de :

- la gestion des programmes d'investissement d'avenir relevant de la mission recherche et enseignement supérieur ;
- la fiscalité locale des hébergements touristiques.

Je pense que nous pouvons compter, selon l'usage habituel et unanimement apprécié, sur la présence de magistrats de la Cour des comptes lors des réunions de ces missions. À cette fin, les rapporteurs vont prendre l'attache des présidents de chambre concernés pour évoquer avec eux l'orientation et l'organisation de ces travaux.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs/


Gilles CARREZ

**Annexe n° 2 : lettre du Premier président au président de la commission des finances de
l'Assemblée nationale**

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

1400462

Paris, le **27 JAN. 2014**

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 19 décembre 2013, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de répondre à vos demandes.

Tout d'abord, je vous confirme que l'enquête relative au recours par Pôle emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs, conduite par la cinquième chambre de la Cour, présidée par Madame Anne Froment-Meurice, vous sera remise pour le 30 mai 2014.

Le rapport sur la gestion du Défenseur des droits et celui sur les frais de justice depuis 2011 seront préparés par la quatrième chambre de la Cour, dont le président est Monsieur Jean-Philippe Vachia.

Le bilan des zones de restructuration de la défense sera réalisé par la deuxième chambre de la Cour présidée par Monsieur Gilles-Pierre Lévy.

Monsieur Gilles CARREZ
*Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire*
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Enfin, avec votre accord et celui du rapporteur général de votre commission, Monsieur Christian Eckert, la dernière enquête qui vous serait remise en 2014 pourrait porter sur les centres de gestion agréés et serait préparée par la première chambre de la Cour, présidée par Monsieur Raoul Briet.

A échéance de fin 2015, conformément à votre souhait, la Cour réalisera une étude sur les actions de redynamisation des territoires sinistrés économiquement, et une enquête sur les dispositifs et les crédits mobilisés pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire.

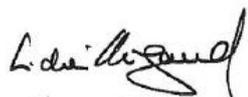
Pour les nouvelles enquêtes à remettre en 2014, je vous propose que des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le périmètre, l'approche et, dans le respect du délai maximal de huit mois prévu par la loi organique, leur date de remise.

Pour les deux enquêtes à remettre en 2015, des formations spécifiques, communes aux chambres de la Cour ou à la Cour et aux chambres régionales des comptes seront prochainement constituées. Leurs présidents prendront ensuite rapidement contact avec votre commission.

Comme il est d'usage, à l'issue des réunions entre les rapporteurs spéciaux et la Cour, le champ et les modalités convenus pour chaque enquête seront ensuite précisés dans un nouvel échange de courriers entre nous.

Enfin, pour ce qui concerne les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), je vous confirme l'accord de la Cour pour que des magistrats participent, dans la limite de leur disponibilité, à ses réunions. Concernant la gestion du programme des investissements d'avenir relevant de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs), je peux d'ores et déjà vous indiquer que les magistrats concernés sont Madame Nadia Bouyer, conseillère référendaire, et Madame Laure Fau, rapporteur extérieur. S'agissant du thème de la fiscalité locale des hébergements touristiques, qui concerne également les chambres régionales des comptes, je vous invite à vous rapprocher de Monsieur Gilles-Pierre Lévy, président de la deuxième chambre de la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier MIGAUD

Annexe n° 3 : instruction du Premier ministre n° 5318/SG du 25 juillet 2008

Le Premier Ministre

n° 5318/SG

Paris, le 25 juillet 2008

à

Madame et Messieurs les Préfets de région

Mesdames et Messieurs les Préfets de
département

Objet : accompagnement territorial du redéploiement des armées.

P.J. : 3 annexes.

Les nouvelles orientations stratégiques de la politique de défense et de sécurité, ainsi que la révision générale des politiques publiques, rendent nécessaire une profonde réforme de notre outil de défense.

Elle se caractérise principalement par :

- un rééquilibrage capacitaire destiné à préserver la crédibilité de notre système de forces et lui permettre de répondre aux nouvelles menaces ;
- une réduction des coûts de fonctionnement, par un resserrement du plan de stationnement et une organisation rationalisée, autour de 80 bases de défense ;
- une refonte en profondeur du soutien et de l'administration générale du ministère de la défense.

Cette réforme entraîne une adaptation importante de l'organisation et de la répartition des unités militaires sur le territoire national pour garantir leur pleine disponibilité opérationnelle.

La refonte du plan de stationnement des armées est une exigence stratégique que le gouvernement doit conduire à son terme.

Ce sont au total 20 régiments, 11 bases aériennes et 1 base aéronavale qui seront dissous ou transférés entre 2009 et 2015. S'y ajoutent une quarantaine d'établissements ou de sites isolés. Cette réforme conduit à la suppression de 54 000 postes.

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 Paris - Tél. : 01 42 75 80 00

Le gouvernement est conscient que l'implantation parfois ancienne d'unités militaires dans certains territoires, en métropole comme outre-mer, représente un élément significatif de la démographie et de l'activité économique locales. Aussi a-t-il défini un plan ambitieux de redynamisation des territoires concernés pour recréer à terme un volume d'emploi et d'activité au moins comparable à celui supprimé par les restructurations.

Ce plan comporte plusieurs instruments :

- des contrats de redynamisation de site de défense et des plans locaux de redynamisation que vous piloterez, en lien étroit avec les collectivités territoriales ;
- des modalités adaptées de cession des emprises militaires ;
- des mesures d'aide aux entreprises, pour favoriser l'implantation de nouvelles activités économiques dans les territoires concernés ;
- un important programme de délocalisation de services d'administration centrale, associé à des dispositions pour le maintien des services publics existants ;
- la définition d'un plan « Grand Nord Est ».

L'économie générale de ce dispositif d'accompagnement vous est présentée en annexe 1.

Pour les contrats de redynamisation de site de défense et les plans locaux de redynamisation, dont la liste indicative est présentée en annexe 3, une enveloppe de 320 M€ (dont 20 M€ pour l'outre-mer) est mise en place pour la période 2009 à 2015.

Au plan national, la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) est chargée d'assurer la coordination de la politique d'accompagnement territorial. Cette mission est assurée en lien étroit avec la délégation aux restructurations du ministère de la défense (DAR). Le ministère de la défense assurera en propre le pilotage du volet social en faveur des personnels civils et militaires concernés par la réforme, ainsi que le volet immobilier sur la base des principes mentionnés en annexe 2.

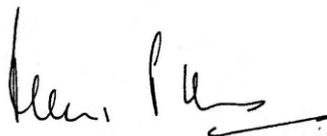
Au plan local, il revient au préfet du département de mettre en place une organisation adaptée, en s'appuyant sur l'ensemble des moyens interministériels, pour prendre en compte la problématique de la revitalisation des territoires concernés par les restructurations de défense.

Vous veillerez à associer étroitement les élus et les acteurs économiques locaux. A cette fin, vous constituerez et réunirez, au plus tard en septembre prochain, un comité de site de défense pour les sites concernés par une restructuration en 2009 et en 2010. Ce comité vous permettra d'élaborer, avec la participation des collectivités territoriales et les acteurs du développement local, les contrats de redynamisation de site de défense et les plans locaux de redynamisation.

Vous bénéficierez à ce titre de l'appui de délégués régionaux (ou interrégionaux) chargés des restructurations de défense. Ils seront placés auprès des préfets de région au sein des SGAR.

La réussite de cette réforme est indispensable à la défense de notre pays. Je compte sur vous pour l'expliquer à nos concitoyens et pour mobiliser très fortement les services de l'Etat pour en assurer le succès.

Je vous demande d'être particulièrement attentifs aux territoires qui seront les plus touchés par cette réorganisation et de me faire part des difficultés que vous pourriez rencontrer.



François FILLON

ANNEXE 1

Le dispositif d'accompagnement territorial

1. Présentation générale

Le dispositif d'accompagnement territorial concerne les territoires où la perte d'emplois, par réduction des effectifs ou par fermeture d'implantations militaires, dépasse le seuil de 50 emplois directs par site, soit 95 sites au total. Il tient compte toutefois de l'impact de la restructuration et des capacités de redynamisation des bassins d'emploi concernés.

Outre les aides aux entreprises et les mesures relatives aux emplois publics, le dispositif comporte deux instruments principaux :

- les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD), pour les sites affectés par une perte nette de plus de 200 emplois directs et qui connaissent une grande fragilité économique et démographique ;
- les plans locaux de redynamisation (PLR), pour les sites ne bénéficiant pas d'un CRSD mais subissant néanmoins un impact significatif, avec une perte nette d'au moins 50 emplois directs.

Pour la période 2009 à 2015, une enveloppe de crédits de 300 M€ est prévue en métropole pour le financement de ces mesures d'accompagnement, au moyen d'un abondement du FRED (programme 212) et du FNADT (programme 112). Une enveloppe spécifique de 20 M€ est prévue pour l'outre-mer, le FRED et le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) servant de supports budgétaires.

Les crédits de droit commun issus d'autres programmes devront également être mobilisés, via les contrats de projets Etat-régions (CPER) ou hors CPER.

a) l'animation du dispositif au niveau central

La DIACT est chargée, sous l'autorité du ministre en charge de l'aménagement du territoire, de la coordination de l'action des ministères concernés par les restructurations de défense, en métropole et outre-mer.

Pour mener à bien cette mission, le DIACT préside le comité technique interministériel (CTI) composé de représentants des ministères concernés.

Le CTI est chargé d'instruire les projets de CRSD présentés par les préfets de département, sous le couvert et avec l'avis des préfets de région. Il prépare les arbitrages qui seront rendus par le Premier ministre sur ces contrats. Il constitue également un comité d'engagement unique pour les crédits mobilisables (FNADT, FRED...) et un comité de suivi de l'exécution des CRSD.

En matière d'engagements financiers, le CTI s'assure de la mise en place, dans les UO des préfets de département, des crédits correspondant aux mesures d'accompagnement territorial (CRSD et PLR).

L'ordre du jour du CTI est préparé par la DIACT, en étroite collaboration avec la délégation aux restructurations de défense (DAR) du ministère de la défense.

b) l'animation du dispositif au niveau local

C'est au préfet de département que revient le pilotage du dispositif d'accompagnement. Ce dernier doit reposer sur une stratégie de revitalisation économique durable, créatrice d'activités et d'emplois.

Chaque préfet de département constitue un comité de site de défense partenarial, composé de représentants des services déconcentrés de l'Etat, de représentants des collectivités territoriales concernées et de tous les acteurs locaux qu'il juge utile d'associer aux travaux.

Il bénéficiera du concours des services déconcentrés, du SGAR et des correspondants de la DIACT (chargés de mission « mutations économiques ») et de la défense (délégués régionaux aux restructurations de défense).

Pour les sites concernés par une restructuration en 2009 et 2010, le comité de site de défense est mis en place dès réception de la présente circulaire et au plus tard en septembre 2008.

Animé par le préfet de département, le comité de site de défense dégage, sur la base d'un diagnostic territorial partagé, des axes stratégiques prioritaires de redéveloppement local. Les orientations arrêtées, déclinées en un plan de mesures adaptées à l'impact constaté et à l'objectif de revitalisation territoriale poursuivi, serviront de fondement au CRSD ou au PLR.

2. les contrats de redynamisation de sites de défense

Les sites affectés par une perte nette de plus de 200 emplois directs et qui connaissent une grande fragilité économique et démographique (les deux critères sont cumulatifs) bénéficient de l'appui le plus structuré, à travers un CRSD d'une durée de 3 ans, reconductible une fois pour 2 ans. A titre exceptionnel, lorsque l'impact particulier de la restructuration le justifie, le seuil de 200 emplois ne s'applique pas pour l'admission de certains sites au bénéfice de cette mesure.

Une enveloppe de 225 M€ est prévue sur la période 2009-2015 pour la mise en œuvre d'une trentaine de CRSD.

2.1. Le diagnostic territorial

L'objectif est de pouvoir lancer des études de diagnostic stratégique très rapidement, en particulier pour les sites concernés dès 2009 et 2010.

La première étape du processus repose sur une analyse externalisée permettant de disposer d'un regard objectif sur le territoire concerné (analyse de type « faiblesses/potentialités »), qui doit intégrer l'impact à court terme et à long terme des restructurations et identifier les perspectives de développement économique.

Cette phase de diagnostic vous permet de préparer une stratégie de reconversion et de redynamisation du bassin d'emploi qui doit intégrer :

- l'analyse de l'attractivité du territoire ;
- l'impact socio-économique de la mesure envisagée ;
- le cas échéant, le devenir des emprises militaires ;
- les axes de développement déjà identifiés, notamment dans les outils contractuels existants et la mobilisation des instruments financiers existants (CPER, PO...) ;
- des objectifs explicites - et si possible quantifiés - de redynamisation économique.

Ce diagnostic doit permettre de proposer le cas échéant une assistance à maîtrise d'ouvrage (équipe-projet) pour la mise en place et le suivi des contrats les plus importants.

Pour l'ensemble des sites faisant l'objet d'un CRSD, le ministère de la défense a préparé un marché à bons de commande pour sélectionner des opérateurs dont les prestations s'échelonnent de 10 à 40 jours ETP par site, comprenant l'élaboration du projet territorial fixé à 10 jours ETP. Ces prestations seront fonction des données économiques récentes, notamment de l'INSEE, déjà disponibles sur la zone. Vous serez chargé de recenser les études économiques relatives au territoire concerné afin de les mettre à disposition du prestataire et vous vous appuierez, en tant que de besoin, sur le pôle Mutations et développement économique de la DIACT et le délégué régional aux restructurations de défense.

Dès la fin du mois de septembre, la DIACT vous fera connaître la liste des prestataires retenus. Vous pourrez alors prendre contact avec l'un des opérateurs de votre choix, afin de définir avec lui le cahier des charges de la prestation qui ne pourra pas globalement excéder 40 jours ETP. Une copie de cette saisine sera transmise à la DIACT et à la DAR. Vous transmettez ensuite à la DAR, pour validation, le projet de devis correspondant à la phase de diagnostic stratégique, ainsi qu'à l'élaboration du projet territorial, en justifiant le nombre de jours ETP nécessaires. La DAR sera chargée de notifier le bon de commande et d'en assurer une gestion au niveau national.

2.2. le projet de contrat

Dès le début de l'élaboration du contrat, vous serez attentifs aux points suivants :

- l'articulation avec les dispositifs existants sur le périmètre retenu (CPER, PO, conventions de l'article L. 1233-84 du code du travail, volet territorial du CPER, zonages...);
- le cadrage des mesures envisagées dans un calendrier de mise en œuvre sur 3 ans ;
- un plan de financement prévisionnel pour chaque mesure ;
- la cohérence interministérielle des financements envisagés de l'Etat.

S'agissant des mesures elles-mêmes, la typologie des actions à privilégier est la suivante :

- actions collectives en direction des entreprises locales industrielles, commerciales, artisanales et de services ;
- aides au maintien et à la création d'emplois ;
- formations en faveur de l'adaptation et de l'employabilité de la main-d'œuvre locale ;
- promotion du territoire et valorisation de son image ;
- prospection et accueil d'activités créatrices d'emplois.

Par ailleurs, la spécificité des redéploiements de défense tient à la nécessité d'y d'inclure la dimension immobilière et foncière, en étudiant les projets (y compris de rénovation urbaine) liés à la réaffectation future des emprises militaires une fois celles-ci libérées et rendues disponibles. Ce volet peut mobiliser en tant que de besoin les établissements fonciers et d'aménagement (EPF et EPA) régionaux.

Enfin, si nécessaire, vous n'hésitez pas à envisager le recours à une société dite de conversion, notamment pour la prospection d'investissements exogènes, et à mobiliser les directions régionales de la Caisse des dépôts et consignations, celles d'OSEO, et les sociétés régionales de capital risque.

Outre le plan de mesures, le projet de contrat doit obligatoirement mentionner :

- les éléments du diagnostic et les axes prioritaires stratégiques ;
- la délimitation du périmètre d'application retenu ;

- la composition et les modalités de fonctionnement des instances de gouvernance qui seront réunies périodiquement, sous votre autorité, pendant la durée du contrat ;
- la possibilité de proroger le contrat, par avenant de 2 ans au maximum, après son échéance normale de 3 ans.

2.3. Procédure de validation

Les préfets de département doivent transmettre, sous couvert du préfet de région, le projet de contrat à la DIACT. Celui-ci est examiné au sein du CTI, notamment pour pré-valider les cofinancements des différents ministères sollicités.

Le projet de contrat est ensuite présenté en réunion interministérielle, au rapport de la DIACT, pour arbitrage et validation définitive par le Premier Ministre.

Les préfets de département peuvent alors procéder à la signature du contrat avec les collectivités locales concernées, et lancer la mise en œuvre du plan d'accompagnement territorial.

L'ensemble de ces contrats seront gérés dans le logiciel Présage, pour permettre un suivi facilité des divers engagements financiers ministériels et locaux. Une note complémentaire vous sera adressée sur ce point.

3. les plans locaux de redynamisation (PLR)

Pour les territoires ne bénéficiant pas d'un CRSD mais néanmoins affectés de manière significative par une mesure de restructuration, des plans locaux de redynamisation (PLR) sont définis et mis en œuvre par les préfets. Ils concernent des sites dont la perte nette d'emplois est supérieure à 50 emplois directs et qui subissent un impact significatif, sans qu'il en résulte pour autant un bouleversement profond de l'économie locale.

Les PLR relèvent d'une procédure déconcentrée mobilisant une enveloppe de crédits spécifiques dont l'affectation vous est confiée.

Une enveloppe de 75 M€ est prévue pour la période 2009/2015.

Un diagnostic de l'impact de la mesure et de la situation économique du territoire sert de base de dialogue pour élaborer le projet d'accompagnement de chacun des sites..

Le choix du mode de conduite du dispositif est laissé à votre appréciation, compte tenu de la situation propre à chaque département, sur la base d'un programme d'actions soumis à validation du comité technique interministériel.

Une enveloppe globale de crédits sera déléguée aux préfets des départements concernés au cours de l'année 2009 et des années suivantes, au regard du calendrier des fermetures programmées. Son montant sera fixé en fonction du plan d'actions mis en place, en tenant compte à la fois des emplois supprimés et de la situation du site et de la zone d'emploi.

Chaque année, le préfet de département établira, sous couvert du préfet de région et à destination de la DIACT et de la DAR, un rapport sur la consommation des crédits qui seront gérés au sein de l'outil Présage.

Les éventuels besoins de concours à satisfaire dès 2008 au titre de l'ingénierie devront être portés à la connaissance de la DIACT.

4. Les autres dispositifs financiers et fiscaux de redynamisation

Les dispositifs existants destinés à favoriser les projets d'implantation ou d'extension des entreprises doivent être mobilisés.

4.1. Extension du périmètre des aides à finalité régionale

Afin d'encourager les entreprises, et notamment les plus grandes d'entre elles, à développer des projets sur les sites affectés par des redéploiements de défense, il est nécessaire qu'elles puissent bénéficier du régime des aides à finalité régionale (AFR).

La « réserve nationale de zonage AFR » sera mobilisée en faveur des sites les plus fragiles, où l'impact des redéploiements de défense sera de grande ampleur.

Les préfets de région seront saisis dans le courant de l'été pour contribuer à l'élaboration de la nouvelle carte de zonage. Pour obtenir le visa de l'Union européenne courant 2009, un retour de ces analyses est nécessaire au plus tard le 30 septembre, de telle sorte que la proposition de nouvelle carte puisse être validée par la Commission européenne avant le 15 décembre.

4.2. Mesures fiscales et financières nouvelles ou étendues au bénéfice des territoires considérés

Le gouvernement a décidé d'étendre ou de créer un ensemble de dispositifs de nature à aider le développement économique des territoires.

Le dispositif de « crédit de taxe professionnelle » créé par l'article 28 de la loi de finances pour 2005 pour les zones d'emploi en grande difficulté sera prolongé et étendu, sur proposition du ministre chargé de l'aménagement du territoire, aux territoires touchés de façon significative par les restructurations de défense.

Le code général des impôts sera modifié en ce sens dans le projet de loi de finances pour 2009. Cette extension pourrait concerner une vingtaine de nouvelles zones d'emploi, s'ajoutant aux 13 qui en bénéficient actuellement.

Par ailleurs, les mesures d'exonérations fiscales et sociales prévues pour les « bassins d'emploi à redynamiser » (article 28 de la loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004) seront également étendues aux territoires les plus affectés par les redéploiements de défense. Les modifications législatives et réglementaires requises seront engagées sans délai.

Enfin, un dispositif de prêts participatifs sera mis en place afin d'aider en quasi fonds propres les petites et moyennes entreprises (jusqu'à 500 salariés) dans leurs projets d'investissement.

4.3. Fonds d'accompagnement des communes

Les communes concernées par les restructurations de défense verront leurs ressources diminuer sous l'effet concomitant de la baisse des impôts locaux et de la baisse des dotations de fonctionnement. Elles auront dans le même temps à assumer des charges de structures à peu près constantes, car dimensionnées pour la population présente avant restructuration.

Un dispositif de solidarité à l'égard des communes les plus fortement touchées par les restructurations de défense est mis en place. A cet effet, un « **fonds d'accompagnement des communes au titre des restructurations de défense** » est créé dans le programme 122 de la mission « relations avec les collectivités territoriales ».

Il s'agit d'une aide en fonctionnement destinée à permettre l'adaptation progressive des ressources de ces communes aux nouvelles conditions démographiques résultant d'une évolution des implantations militaires.

Un audit de chacune des communes sera effectué préalablement, afin d'évaluer leur situation financière, leurs charges structurelles et leurs besoins.

5. Mesures en faveur des services publics : transferts de services hors d'Ile-de-France et encadrement des réorganisations de services publics

Un important programme de délocalisation des services d'administration centrale vers les agglomérations concernées sera engagé dès 2009.

Ces mouvements doivent concerner l'ensemble des ministères et doivent représenter à terme au moins 10% des effectifs parisiens de leurs services, soit 5 000 emplois environ.

Par ailleurs, dans le périmètre retenu pour chaque contrat de redynamisation de site de défense, aucune fermeture ou réduction d'un service public relevant de l'Etat (qu'il s'agisse d'une administration ou d'un établissement public de l'Etat) ne pourra intervenir sans un avis conforme du préfet de région.

En outre :

- **dans le domaine hospitalier**, des solutions seront recherchées afin de limiter les risques de fermeture définitive de services ;
- **dans le domaine de l'enseignement**, aucune fermeture de collège ou de lycée n'interviendra pendant la durée du contrat de redynamisation de site de défense.

6. L'engagement d'un plan « Grand Nord-Est »

Les redéploiements de la défense ont une incidence territoriale forte sur le quart Nord Est de la France, qui connaît déjà de nombreuses difficultés économiques. Ils justifient le lancement d'un « plan pour le développement durable et l'attractivité du Nord-Est de la France ».

Une mission, placée auprès de la DIACT et composée d'un groupe de personnalités, proposera dans les 6 mois un programme d'action de l'Etat en faveur de l'attractivité du grand Nord Est. La mission « Grand Nord-Est » sera amenée à solliciter l'expertise des préfets concernés.

ANNEXE 2

Conditions de cession des emprises

Afin d'accélérer les cessions d'emprises qui peuvent constituer un élément essentiel des stratégies de redynamisation, les dispositifs dérogatoires existants en matière d'aliénation d'emprises devenues inutiles aux besoins des armées sont prorogés au-delà de 31 décembre 2008 et de nouveaux instruments de politique immobilière sont créés.

- la prorogation des dispositifs actuels

La mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) est une structure légère qui intervient dès que l'aliénation du bien est prononcée par le ministre de la défense. En lien direct avec les partenaires locaux, la MRAI accompagne l'élaboration d'un ou plusieurs scénarios de reconversion du site, en dégagant une idée forte, réalisable et structurante pour la réussite du projet.

Simultanément, le service d'infrastructure de la défense réalise les études historiques et les diagnostics de pollution du site considéré, préalables indispensables au lancement des éventuelles opérations de dépollution (pyrotechnique, chimique, industrielle...). Ces opérations sont adaptées à l'usage futur du bien, décrit dans le projet retenu par l'acquéreur. Une fois la dépollution réalisée, les emprises sont remises par le ministère de la défense aux services de France domaine.

Dans le cadre d'un projet d'aménagement local, le ministère de la défense peut négocier directement l'aliénation des immeubles avec les collectivités locales concernées. Cette pratique, régie par l'article R 148-3 du code du domaine de l'Etat, est applicable jusqu'au 31 décembre 2008 et fait l'objet d'une prorogation pour une durée de cinq ans.

Par ailleurs, l'article 73 de la loi du 23 décembre 1986 dispense jusqu'au 31 décembre 2008 le ministère de la défense de consulter les autres services de l'Etat lorsqu'il entend aliéner ses immeubles. Cette disposition est également prorogée pour une durée de cinq ans.

- les nouveaux instruments de politique immobilière

Certains biens nécessitent des opérations de revalorisation : il s'agit notamment d'anciennes emprises opérationnelles ou industrielles, d'importance variable, dont la cession est complexe et qui ne sont pas susceptibles de trouver rapidement un acquéreur final, ou de s'inscrire dans un projet d'aménagement urbain ou économique porté par une collectivité. Il est prévu de recourir alors à une structure spécialement dédiée à la valorisation des biens immobiliers de l'Etat et de ses opérateurs.

Les biens immobiliers dont la cession n'a pas d'impact sur le marché immobilier, notamment les immeubles de bureaux, sont remis directement aux services de France domaine en vue de leur cession dans les conditions de droit commun. La MRAI continue à négocier les cessions des autres biens avec les collectivités territoriales.

Par ailleurs, une nouvelle disposition législative autorisera le ministère de la défense à confier à tout acquéreur, sous le contrôle de l'Etat, la réalisation et le financement des opérations de dépollution, le coût de ces opérations venant en déduction du prix de vente. Cette pratique doit permettre de réduire la durée des procédures d'aliénation. Cette disposition est insérée dans le projet de loi de modernisation de l'économie.

En tout état de cause, les modalités de cession éventuelle des emprises aux collectivités territoriales seront étudiées au cas par cas, en prenant en compte notamment leurs projets pour le site et leur situation financière. Très exceptionnellement, la gratuité pourra être envisagée lorsque les ressources de la collectivité, et ses projets, le justifieront.

Les contrats de redynamisation des sites de défense devront préciser les modalités d'utilisation du foncier.

Par ailleurs, dans le cas où des solutions alternatives d'acquisition et de portage classiques transitoires (SEM, EPF) ne pourraient être mises en œuvre, il pourra être proposé, à titre exceptionnel, que l'Etat conclue avec la collectivité concernée un bail emphytéotique dont la durée sera calculée pour permettre des loyers compatibles avec la capacité financière de la collectivité.

ANNEXE 3

Liste indicative des sites concernés par un contrat de redynamisation de site de défense et des départements concernés par des plans locaux de redynamisation

1) Liste des contrats de redynamisation de site de défense (métropole)

En 2009 : Barcelonnette (2 M€), Briançon (2 M€), Givet (4 M€),
Bitche (10 M€), Arras (6 M€), Sourdun/Provins (10 M€).

En 2010 : Caen/Bretteville-sur-Odon/Mondeville (4 M€), Metz (10 M€),
Joigny (3 M€).

En 2011 : La Rochelle (6 M€), Reims/Bétéhny (3 M€), Laval (6 M€),
Dieuze (10 M€), Noyon (8 M€), Limoges (6 M€).

Post 2011 : Laon/Couvron/Aumencourt (10 M€), Guéret (2 M€), Vernon (5 M€),
Châteauroux/Déols (10 M€), Langres (2 M€), Cambrai (10 M€), Bourg-Saint-
Maurice (6 M€),
Commercy (montant et calendrier non définis),
Brétigny-sur-Orge (montant non défini).

2) Départements qui bénéficieront d'une enveloppe globale pour des plans locaux de redynamisation (métropole)

Bouches-du-Rhône, Creuse, Dordogne, Eure-et-Loir, Gard, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Ile-et-Vilaine, Landes, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Manche, Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Nièvre, Nord, Oise, Haut-Rhin, Rhône, Yvelines, Tarn et Garonne, Yonne, Val d'Oise.

3) Dispositifs pour les départements et collectivités d'outre-mer

L'enveloppe spécifique prévue pour l'outre-mer permettra, en fonction du calendrier définitif arrêté pour les mesures de restructuration, la mise en place :

- de contrats de redynamisation en Martinique et en Polynésie ;
- d'une enveloppe déconcentrée pour des plans locaux dans les autres territoires.

Annexe n° 4 : liste des destinataires du relevé d'observations provisoires (ROP) ou d'extraits de celui-ci, et réponses reçues

	Destinataires	Réponses reçues
ROP dans son intégralité	France Domaine	8 août 2014
	CGET	5 août 2014
	Ministère de la défense	18 août 2014
	Direction du budget	
Mesures d'exonération fiscale	Directrice de la législation fiscale	29 août 2014
Exonération de cotisations sociales	Directrice générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)	22 août 2014
Prêts participatifs (SOFIRED et Bpifrance)	Directeur général de Bpifrance	23 juillet 2014
	Président de la SOFIRED	
	Directeur général du Trésor	
	Directeur de l'Agence des participations de l'État (APE)	
FSCT	Directeur général des collectivités locales (ministère de l'intérieur)	
Lorraine	Préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle	14 août 2014
	Maire de Dieuze	
	Président de l'agglomération de Metz	31 juillet 2014
	Maire de Metz	6 août 2014
	Préfète de la Meuse	25 juillet 2014
	Maire de Commercy	
	Président-directeur général de Safran	5 septembre 2014
Champagne-Ardenne	Préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne	6 août 2014
	Président de la communauté d'agglomération Reims-Métropole	8 septembre 2014
	Président du Syndicat mixte du Nord-Rémois	8 septembre 2014
	Maire de Reims	
	Maire de Bétheny	
	Maire de Courcy	27 août 2014
	Maire de Brimont	21 juillet 2014
	Maire de Givet	6 août 2014
	Préfet des Ardennes	18 juillet 2014

Nord-Pas de Calais	Préfet de la région Nord-Pas de Calais, préfet du Nord	7 août 2014
	Maire de Lille	
	Maire de Valenciennes	6 août 2014
	Maire de Cambrai	4 août 2014
	Préfet du Pas-de-Calais	
	Président de la communauté urbaine d'Arras	1 août 2014
	Maire d'Arras	
Picardie	Préfet de la région Picardie, préfet de la Somme	
	Préfet de l'Oise	28 juillet 2014
	Maire de Compiègne	5 septembre 2014
Haute-Normandie	Préfet de la région Haute-Normandie, préfet de Seine-Maritime	
	Préfet de l'Eure	
	Maire de Vernon	18 août 2014
Basse-Normandie	Préfet de la région Basse-Normandie, préfet du Calvados	
	Président de l'agglomération Caen-La Mer	
	Maire de Bretteville-sur-Odon	28 juillet 2014
Ile-de-France	Préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris	8 août 2014
	Préfet de Seine-Saint Denis	5 août 2014
	Président de la communauté d'agglomération de l'aéroport du Bourget	11 août 2014
	Maire du Bourget	
	Maire de Dugny	
	Président exécutif d'Airbus Helicopters France	28 juillet 2014
	Président-directeur général de Géomines	
	Préfet du Val d'Oise	
	Maire de Bonneuil-en-France	
	Préfet de Seine-et-Marne	5 septembre 2014
	Maire de Provins	21 juillet 2014
Maire de Sourdun		
Poitou-Charentes	Préfet de la région Poitou-Charentes, préfet de la Vienne	6 août 2014
	Préfet de Charente-Maritime	5 août 2014
	Président de la communauté d'agglomération de La Rochelle	23 juillet 2014
	Maire de La Rochelle	18 juillet 2014
	Maire de Lagord	

Pays de la Loire	Préfet de la région Pays de la Loire, préfet de Loire-Atlantique	30 juillet 2014
	Président de la communauté d'agglomération Nantes-Métropole	
	Maire de Nantes	5 septembre 2014
	Président du conseil général de Loire-Atlantique	6 août 2014
	Président-directeur général de Nexity	
	Ancien chef de la MRAI	31 juillet 2014
	Précédent préfet de la région Loire Atlantique	29 juillet 2014
	Précédent secrétaire général de la préfecture de la Loire-Atlantique	22 juillet 2014
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône	
	Préfet des Hautes-Alpes	
	Maire de Briançon	13 août 2014
	Maire de Barcelonnette	5 septembre 2014
	Préfet des Alpes-de-Haute-Provence	28 juillet 2014
Languedoc-Roussillon	Préfet la de région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault	5 août 2014
	Maire de Montpellier	