



Avis

Sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale du ministère des Armées

Le ministère des Armées présente un premier inventaire de l'immobilier de l'État mis à la disposition d'associations ou d'établissements publics d'action sociale œuvrant en faveur de la restauration, des loisirs, du logement et de prestations exceptionnelles spécifiques. L'immobilier de l'État mis à disposition de ces structures diverses se caractérise par son hétérogénéité en nombre, superficie et valeur. Le Conseil salue la démarche de recensement engagée et encourage le ministère à compléter cette ébauche, notamment dans le but de reconstituer le véritable coût d'un immobilier occupé, dans certains cas, gratuitement. Le Conseil recommande au ministère une attention particulière au projet de restructuration de l'Hôtel National des Invalides, évalué, au stade des études préliminaires, à 50 M€.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le titre 1er du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 27 juin 2019 M. Sylvain MATTIUCCI, directeur des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) du ministère des Armées, accompagné

de Mme Florence LALANNE, chargée de mission à la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives et de M. Philippe DRESS, sous-directeur de l'immobilier et de l'environnement au ministère des Armées, en présence de Mme Christine WEISROCK, sous directrice de la stratégie et de l'expertise à la direction de l'immobilier de l'État ;

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations chargées d'actions sociales

Considérant que le parc immobilier du ministère des Armées représente une surface d'emprise d'environ 275 000 hectares pour une valeur estimée à plus de 16 Mds € ;

Qu'environ 514 hectares en bâti et non bâti, d'une valeur non estimée, sont mis à la disposition d'établissements publics ou d'associations pour répondre à la volonté du ministère d'offrir un accompagnement social très large au profit de ses agents ;

Considérant que l'action sociale ministérielle recouvre des prestations dans les domaines identiques à ceux d'autres ministères :

- la restauration ;
- le logement ;
- les loisirs familles, les loisirs enfants, les centres d'aide sociale ;

Qu'elle s'exerce par ailleurs de manière spécifique dans l'attribution de prestations exceptionnelles en faveur des anciens combattants, blessés, invalides, familles endeuillées,...

Que l'État met à disposition des biens immobiliers aux organismes suivants :

- l'Institution de gestion des armées (IGESA) ;
- la Fédération des clubs de la défense (FCD) ;
- l'Institution nationale des invalides (INI) ;
- l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG) ;
- l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique ;
- la mutuelle UNEO ;
- l'association pour les conjoints (Association nationale des femmes de militaires) ;
- l'association solidarité défense et la fondation des œuvres sociales de l'Air ;
- l'association pour le développement des œuvres d'entraide dans l'armée, l'association pour le développement des œuvres sociales de la marine, et de nombreuses associations régimentaires du type « amicales » ;

Que les surfaces sont caractérisées par leur localisation hors ou dans le périmètre d'une base de Défense :

- les surfaces individualisées hors bases de Défense dites « non embasées », pour lesquelles des conventions d'utilisation site par site sont passées avec le représentant de l'État propriétaire ;
- les surfaces incluses dans des bases de Défense, pour lesquelles des conventions interservices sont signées avec les Commandants respectifs des bases ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration

Considérant que les prestations de restauration sont gérées par :

- les cercles et foyers (établissements publics à caractère administratif) ;
- l'Économat des armées (établissement public à caractère industriel et commercial), vers lequel 45 restaurants ont déjà été externalisés sur 118 projetés ;

Qu'il n'est pas fait mention des sites concernés (localisation, superficie, coût, valeur) ni des conditions de mise à disposition ;

Considérant par ailleurs que la restauration sur le site de Balard est gérée par la société Opale dans le cadre d'un partenariat public/privé, sans autre précision ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de logement

Considérant que l'État met à disposition environ 8 200 logements (localisations, surfaces et valeurs non communiquées), destinés aux agents civils et militaires ;

Que le parc de logements domaniaux, destinés aux personnels logés par nécessité de service et à des logements facultatifs, est géré par le bailleur social CDC Habitat jusqu'au 1^{er} janvier 2021 ; que les modalités du contrat de gestion ne sont pas précisées ;

Que des loyers décotés sont pratiqués, correspondant à 30 à 50% de la base locative selon le prix du marché du lieu de résidence ; qu'un décret en Conseil d'État est en préparation pour préciser la décote de loyer pratiquée ;

Considérant que le ministère recourt par ailleurs à la réservation de 30 000 logements pour ses agents civils et militaires, dans le cadre de conventions avec des bailleurs sociaux ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des activités de loisirs et d'aide sociale

Considérant que l'État met à disposition de l'institution de gestion des armées (IGESA), (établissement public industriel et commercial), environ 218 hectares dont 27,5 hectares de bâti ¹;

Que ces biens (siège, centres de vacances, hôtels, centre de santé,) relèvent du domaine privé et sont estimés à environ 128 M€ (valeur inscrite au bilan de l'État) ;

Que les immeubles mis à disposition de l'IGESA font l'objet de conventions d'utilisation ;

Que les surfaces suivantes ont été inventoriées par le ministère :

¹ L'IGESA est également propriétaire de biens immobiliers.

typologie de bien	surface bâtie en m ²	surface non bâtie en m ²	valeur inscrite au bilan de l'État (arrondie)
7 antennes régionales	13 027	11 810	6,5 M€
2 hôtels-résidences relais	18 367	10 625	25,3 M€
24 établissements familiaux	92 223	465 523	26,4 M€
24 centres de vacances de jeunes	98 348	1 546 738	21,3 M€
39 établissements sociaux	26 214	28 340	33,4 M€
2 maisons d'enfants à caractère social (MEACS)	10 568	39 280	3,1 M€
4 établissements familiaux et centres de vacances de jeunes outre-mer	8 674	78 954	9,1 M€
1 centre de santé	77	ns	0,05 M€
5 centres sociaux	495	620	0,9 M€
1 bâtiment multi-service	43	ns	0,03M€
1 bâtiment hébergement/restauration	7 600	ns	3,2 M€
TOTAL	275 636	2 181 890	129,3 M€

Considérant que l'entretien du parc immobilier de loisirs fait l'objet d'un plan pluriannuel de travaux dont le mode financement n'est pas précisé ;

Qu'environ 10,6 M€ ont été investis ces cinq dernières années pour six opérations (établissements, surfaces, natures des travaux et modalités de financement non communiquées) ;

Que les travaux envisagés de 2018 à 2021 sont évalués à 11,5 M€ pour cinq opérations :

- Réfection de l'hébergement et de la climatisation de la maison de repos des roches rouges à Saint-Raphaël (environ 2 M€) ;
- Rénovation de la salle d'animation et réfection des sols de la maison familiale hôtel Continental à Hyères (environ 0,6 M€) ;
- Réfection des sols de chambres de la villa Furtado Heine à Nice (environ 0,06 M€) ;
- Rénovation de l'hébergement des réseaux de la résidence Louvois à Toulon (environ 7,5 M€) ;
- Rénovation de l'hébergement, climatisation et salle de restaurant du centre de loisirs sportifs et culturel d'Hyères (environ 4,7 M€) ;

Considérant que l'État met des surfaces à disposition de la fédération des clubs de la Défense (FCD) qui œuvre dans le secteur des loisirs ;

Que cette association loi 1901, regroupant 410 clubs sportifs et culturels, dispose d'environ 260 hectares (valeur non communiquée) sur les terrains militaires, par voie d'autorisations d'occupations temporaires ou de conventions inter-services ;

Que la convention générale du 24 juillet 2017 entre la FCD et le ministère prévoit les modalités d'occupation du patrimoine et la répartition des charges d'entretien ;

Que des titres d'occupation sont délivrés aux clubs ;

Que les redevances d'occupation du domaine public sont calculées par les DDFIP ; que depuis le 1^{er} janvier 2019 une part de ces redevances est inscrite en recette au compte d'affectation spéciale (CAS) ;

Que des réflexions sont en cours entre le ministère et la DIE pour organiser le reversement d'une partie de ces recettes du CAS vers le budget du ministère de l'Armée, comme prévu par la loi de programmation militaire ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations exceptionnelles en faveur des anciens combattants, blessés, invalides, familles endeuillées

Considérant que l'État met des surfaces à disposition des structures suivantes :

1- L'Institution nationale des invalides (INI)

Établissement public (siège situé à l'Hôtel National des Invalides Paris 7^{ème} arr) centre médico-chirurgical destiné aux grands invalides, anciens combattants et victimes de guerre, opérateur du ministère des Armées doté d'une convention d'utilisation (jusqu'au 31/12/2030) et d'un SPSI. Il bénéficie d'environ 22 000 m² (valeur non communiquée) ;

Que des travaux ont été réalisés entre 2010 et 2015 à hauteur de 6,7 M€ dans des bâtiments que l'État met à disposition de l'INI ; qu'il s'agissait de travaux de sécurité incendie, de sécurisation d'ouvrages techniques et des études de maîtrise d'œuvre pour un projet de modernisation et de réhabilitation du patrimoine hospitalier vétuste ;

Que ce projet immobilier est évalué, au stade des études préliminaires, à 50 M€ sur 5 ans pour des travaux de :

- modernisation, mutualisation de certains locaux, mises aux normes règlementaires, mises en sécurité incendie, stabilité des bâtiments au feu et désenfumage des locaux ;
- mise en cohérence des infrastructures en lien avec la future organisation et le projet médical ;

Que le financement est prévu à hauteur de 38,8 M€ sur le programme 169 et de 11,2 M€ sur les fonds propres de l'établissement ;

2- L'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG)

Établissement public administratif (siège situé Hôtel National des Invalides, Paris 7^{ème}), dont la mission est de défendre les intérêts matériels et moraux des anciens combattants victimes de guerre et des victimes civiles de la guerre et d'actes de terrorisme ; il est doté d'un SPSI, d'un contrat d'objectifs et de performance. Ses services territoriaux sont présents notamment dans les cités administratives avec conventions d'occupation et paiement de loyers. Cinq sites de l'ONAC VG bénéficient d'immobilier domanial mis à

disposition avec convention d'occupation pour une surface d'environ 2 000 m² au total (valeur non communiquée) ;

3- L'établissement des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP)

Il dispose d'un bâtiment à Toulon construit sur fonds propres pour environ 15 M€, dont le foncier est en cours de cession pour environ 0,6M € par le ministère des Armées. L'EPFB dispose par ailleurs pour son siège parisien, au 231 Bd Saint-Germain Paris 7^{ème}, d'une surface de 42,09 m². Une convention d'occupation précaire, qui prévoit le versement d'une redevance d'environ 13 000 € par an, a été passée en 2015 pour 5 ans, à transformer en convention d'utilisation ;

4- La mutuelle UNEO

Les antennes présentes sur une quinzaine de sites en France (environ 1 300 m²) disposent d'autorisations d'occupation temporaires payantes (77 000 € annuels de redevance) ;

5- L'association nationale des femmes de militaires (ANFEM)

Elle dispose d'un siège social à Paris (38,17m² au 24 rue de Presles 15^{ème} arr, non valorisé) et d'une soixantaine de délégations en province dont l'inventaire immobilier est en cours. En l'absence de conventions d'autorisation d'occupation temporaire, les documents sont en cours de préparation (surfaces et valeurs non communiquées) y compris pour le site rue de Presles ;

6- L'association solidarité défense (ASD) et la fondation des œuvres sociales de l'Air (FOSA)

Elles disposent de 46,37 m² au 24 rue de Presles 15^{ème} arr, non valorisé, dans le cadre d'une autorisation d'occupation du domaine et de diverses autorisations d'occupation temporaires payantes (localisations, surfaces et valeurs non communiquées) ;

7- L'association pour le développement des œuvres d'entraide dans l'armée, l'association pour le développement des œuvres sociales de la marine, et de nombreuses associations régimentaires du type « amicales »

Elles bénéficient également de mises à disposition ;

Que l'ensemble représente une surface d'environ 330 000 m² (localisations, surfaces et valeurs non communiquées) mise à disposition par voie d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public ;

Que le ministère met de multiples petites surfaces à disposition d'associations d'aide aux agents pour faire face à des situations difficiles, dans ou à proximité de chaque base de Défense (associations, localisations, surfaces et valeurs non communiquées) ;

Les représentants du ministère des Armées et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 27 juin 2019 et du 28 novembre 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur la connaissance de l'immobilier

1. Le Conseil constate que l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations en charge de l'action sociale, en dehors et au sein des emprises militaires, n'avait pas fait l'objet, jusqu'alors, d'un recensement centralisé.

Il invite le ministère à poursuivre ce travail d'inventaire récemment entrepris en s'assurant de l'exhaustivité du recensement et en le complétant des informations relatives à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux, à leur accessibilité, aux enjeux de transition environnementale, aux conditions juridiques et financières de mise à disposition et à la valeur des biens.

Il souligne qu'une meilleure connaissance de cet immobilier doit conduire les services à définir un plan pluriannuel d'entretien du parc reposant sur une estimation plus fine des interventions à programmer.

Il prend également acte des éléments relatifs aux travaux réalisés au cours des dernières années, communiqués pour certains biens, et regrette le caractère incomplet de cette information, qui manque pour d'autres biens.

2. Le Conseil prend acte des éléments de valorisation communiqués pour certains biens et regrette le caractère incomplet de cette information, qui manque pour de nombreux biens. Il invite le ministère à compléter les données absentes.

Il observe que cette valeur peut être utile au représentant de l'État propriétaire pour apprécier la pertinence de ses investissements et le bon usage de ses actifs.

Il note que les valeurs inscrites au bilan de l'État correspondent à une estimation de la propriété foncière au regard de son usage actuel et que celle-ci est susceptible d'être significativement différente d'une valeur de marché, a fortiori pour des biens pour lesquels un usage différent pourrait être envisagé.

Dès lors que le devenir de biens immobiliers d'une valeur significative est interrogé, le Conseil recommande de compléter l'avis des services du Domaine d'une seconde estimation confiée à des experts en valorisation immobilière reconnus². S'agissant de biens spécifiques, il convient de s'assurer que cette expertise s'étend bien au domaine immobilier considéré.

3. Le Conseil note le caractère gratuit de certaines mises à disposition de locaux et précise qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur un tel choix qui relève de la politique sociale de l'État employeur.

Il observe toutefois que le dispositif conventionnel actuel ne permet pas d'identifier pleinement l'effort financier de l'action sociale du ministère au bénéfice de ses agents, dans la mesure où le coût immobilier est considéré comme nul.

² Cf. Charte de l'expertise en évaluation immobilière

Le Conseil invite l'État à se doter des moyens d'établir ce coût immobilier d'occupation constitué d'un équivalent loyer non perçu et des dépenses d'exploitation supportées directement par le ministère.

Le Conseil estime que le partage de l'information du coût d'occupation réel est de nature à enrichir le dialogue opéré entre administration et associations dans le cadre de la définition et du suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

Il prend acte que la mise à disposition de certains biens donne lieu au versement d'une redevance par la structure bénéficiaire. Cette redevance constitue une recette pour le compte d'affectation spéciale. Il regrette l'absence d'information sur les fondements juridiques distinguant les mises à disposition de biens de l'État à titre gratuit et celles donnant lieu au paiement d'une redevance.

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration

4. Le Conseil prend acte de l'inventaire en cours concernant le patrimoine dont bénéficient les cercles et foyers et l'économat des Armées, et les modalités de leur mise à disposition.

Il comprend qu'une démarche d'externalisation de la fonction de restauration est en cours (sans précision des modalités).

A l'issue de ces travaux, le Conseil recommande au ministère de s'assurer que les moyens immobiliers mis à disposition sont en adéquation avec les besoins identifiés.

Sur l'immobilier mis à disposition pour le logement des agents

5. Le Conseil prend acte du double mode de gestion du ministère des Armées qui met à disposition 8 200 logements domaniaux et recourt à des droits de réservation d'environ 30 000 logements, dans le cadre de conventions avec des bailleurs sociaux.
6. S'agissant des logements domaniaux, le Conseil constate qu'aucun inventaire n'est établi, que les valeurs d'actifs et les modalités de gestion ne sont pas communiquées. Le nombre de bénéficiaires de logements n'est pas transmis, pas plus que les taux de vacance. Il recommande au ministère de recueillir et consolider ces données, y compris la valeur de l'actif immobilier, les loyers et charges payés.
7. Le Conseil relève les avantages de la réservation par rapport à la mise à disposition de logements domaniaux : la relative souplesse de mise en œuvre permet de mieux accompagner les évolutions de la demande (localisation, types de logements, nature des contrats). Il recommande au ministère d'établir le bilan de sa politique de logement par recours au droit de réservation en rapportant les coûts à la charge du ministère au nombre d'agents logés.
8. En fonction des bilans des deux modes de gestion, le Conseil invite le ministère à comparer l'opportunité de la détention d'actifs des logements et celle du recours au marché locatif social.
9. Le Conseil invite le ministère à s'inscrire dans les réflexions en cours sur la gestion du parc résidentiel social ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour les activités de loisirs et d'aide sociale hors bases militaires

10. Le Conseil prend note qu'environ 218 hectares, dont 27,5 hectares de bâti, d'immobilier de l'État (estimés à 128 M€) sont mis à disposition de l'IGESA, structure emblématique. Le Conseil regrette l'insuffisance d'information sur les modalités de la gestion immobilière de ces biens et l'absence d'information sur la stratégie immobilière partagée entre l'IGESA et sa tutelle ministérielle. L'adéquation de la mise à disposition des biens par rapport aux besoins des bénéficiaires n'est pas établie.

Le Conseil invite le ministère à effectuer une évaluation globale d'un point de vue immobilier et touristique, du patrimoine de l'État mis à la disposition de l'IGESA pour l'organisation de séjours de vacances ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations exceptionnelles en faveur des anciens combattants, blessés, invalides, familles endeuillées

11. Le Conseil a entendu l'ONAC-VG sur son SPSI (Avis n°2016-05) et pris note à cette occasion de l'existence du siège situé à l'Hôtel des Invalides à Paris. Il s'étonne que, lors de la présente audition, les locaux du siège ne soient pas mentionnés ni valorisés au titre des biens de l'État mis à disposition. Il invite le ministère à consolider l'inventaire.

12. Le Conseil prend note que l'État met à disposition de multiples implantations locales. Il appartient au ministère d'apprécier la pertinence des mises à disposition en fonction d'éléments objectivés. Il comprend le travail entrepris concernant la mise en place de conventions d'utilisation et d'AOT mais invite le ministère à se rapprocher de la direction de l'immobilier de l'État afin d'accélérer le processus.

13. Le Conseil prend note du projet de restructuration d'une surface de 22 000 m² à l'Hôtel des Invalides, envisagé par l'INI. Il note que le projet immobilier est intégré dans le SPSI produit récemment par cet opérateur. Le Conseil invite le ministère des Armées à être vigilant sur la gouvernance du projet et sur les risques de dépassement du montant de 50 M€ de prévision de travaux.



En conclusion, le Conseil invite le ministère des Armées à poursuivre le recensement ébauché et rappelle la nécessaire fiabilisation des données relatives à l'inventaire physique (dénombrement des locaux, types de biens, lieux, surfaces), au diagnostic technique (état du bâtiment, respect des normes de sécurité, sanitaires, d'accessibilité, de performances thermiques et énergétiques. prévisions de travaux), au diagnostic économique (coûts d'utilisation, coûts d'entretien, prévisions d'investissement), à la valorisation des biens. Ces informations constituent le socle indispensable pour organiser la gestion domaniale.

Au-delà du caractère insuffisant des informations transmises, le Conseil recommande l'amélioration de leur suivi par le ministère. L'élaboration d'indicateurs de suivi des différents items liés à l'immobilier de l'État et à la fréquentation des sites permettrait de mesurer l'adéquation des moyens alloués aux besoins exprimés.

Le Conseil invite le ministère de tutelle à être vigilant sur l'élaboration et le suivi des schémas pluriannuels de stratégie immobilière de l'ONAC-VG et de l'INI.

Enfin, le Conseil recommande au ministère une attention particulière au projet de restructuration de l'Hôtel National des Invalides, s'agissant de l'adéquation des travaux aux besoins, de leur financement et de leur mise en œuvre.

Plus généralement, s'agissant de l'État propriétaire, le Conseil relève l'opportunité d'une réflexion à engager sur le principe et le calcul des redevances.

Pour le Conseil,
Son Président



Jean-Paul MATTÉI