



Avis sur l'immobilier et la fonction immobilière du ministère des Armées, et sur la méthode d'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière

Après quatre auditions infructueuses en 2009, 2011, 2014, et 2016, le ministère des Armées était entendu sur la fonction immobilière et le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de son administration centrale.

Tout en reconnaissant les efforts fournis par le ministère des Armées afin de structurer sa fonction immobilière, de stabiliser la connaissance de son parc et de produire une réflexion sur sa stratégie immobilière, le Conseil déplore être une nouvelle fois, faute de la communication des informations requises, dans l'impossibilité d'émettre un avis.

Le Conseil rappelle que les spécificités du Ministère ne constituent pas un motif d'exonération de la politique immobilière de l'État. Il formule des recommandations d'ordre méthodologique afin de permettre la conception d'une stratégie immobilière et d'une restitution partagée des résultats de sa mise en œuvre dans le cadre de gouvernance de cette même politique, adaptées aux particularités du Ministère.

Le Conseil attend que le ministère des Armées lui présente avant la fin de l'année 2023 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière de son administration centrale, accompagné d'une amélioration marquée de la connaissance et de la transmission des informations sur son parc immobilier.

Vu les articles L. 4211-1 et D. 4211-1 à D. 4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu l'avis général du Conseil de l'immobilier de l'État n° 2016-13 du 6 juillet 2016 relatif au suivi et à la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État n° 2009-04 du 20 mai 2009, n° 2011-15 du 8 mai 2011, n° 2015-23 du 8 juillet 2015 et 2017-14 du 12 juillet 2017 relatifs au suivi et à la mise en œuvre du SPSI du ministère de la Défense ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n° 2021-17 du 14 octobre 2021 sur le bilan à mi-parcours des SPSI des administrations centrales pour la période 2019-2023;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition le 16 septembre 2019, et les éléments complémentaires du ministère des Armées reçus le 23 novembre 2022 ; par lequel compléments d'information ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 22 septembre 2022, la secrétaire générale pour l'administration du ministère des Armées, accompagnée de la directrice des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE), du chargé de mission auprès de la DTIE, et du chef du bureau de la stratégie des ressources humaines de la direction centrale du service d'infrastructure de la Défense (SID), en présence du directeur de l'immobilier de l'État ;

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Après avoir auditionné le ministère des Armées (MINARM) en 2009, 2011, 2014 et 2016, le Conseil émettait en 2017¹ un avis défavorable sur la stratégie immobilière pour l'administration centrale du Ministère. Cette position intégrait la spécificité et les contraintes particulières pesant sur ce dernier du fait de ses missions. Il était rappelé que la prise en considération légitime desdites sujétions n'exonérait pas le Ministère du respect des instructions gouvernementales en matière de politique immobilière.

En septembre 2022, afin de mieux appréhender cette articulation entre respect des objectifs de la politique immobilière de l'État et spécificités ministérielles, le Conseil a souhaité que lui soient présentés :

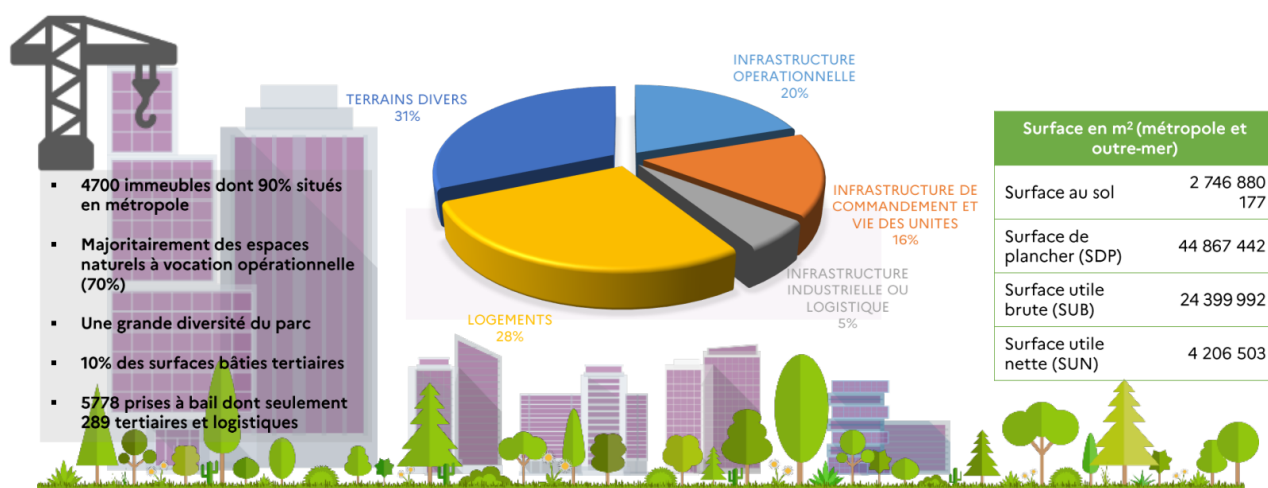
- un état descriptif de l'immobilier détaillé par classe d'actifs ;
- la fonction immobilière du Ministère, ses caractéristiques, les enjeux de professionnalisation identifiés et les évolutions envisagées ;
- la stratégie immobilière d'administration centrale, le bilan de sa mise en œuvre depuis 2017 et le projet de SPSI pour la période quinquennale à venir.

1. Entre approximations et secret défense, un doute sur le niveau de connaissance du parc

Le Ministère indique disposer d'un parc immobilier complexe et vaste représentant 44 Mm² de surface hors œuvre développée (SHOD) sur 275 000 ha de terrain, dont 80% d'espaces naturels préservés. Contraint d'être adapté au gré des missions opérationnelles, ce parc est réparti sur un territoire très large : métropole, Outre-mer, étranger. Si tous les types de bâtiments (logements, bureaux, logistique, infrastructures...) sont présents au sein du parc du MINARM, la prépondérance et la particularité vont aux grandes infrastructures liées aux programmes d'armement.

En réponse à la demande du Conseil de disposer d'un état descriptif détaillé par classe d'actifs, le MINARM a communiqué les éléments suivants :

Figure 1 : Composition du parc immobilier occupé par le ministère des Armées



Source : MINARM 2022

Les membres du Conseil s'étant étonnés qu'un inventaire plus précis ne puisse être communiqué et des écarts considérables entre les différents types de surfaces bâties, les représentants du MINARM ont avancé trois explications :

¹ Avis [CIE 2017-14](#) du 12 juillet 2017 sur le SPSI d'administration centrale du ministère de la défense, sa mise en œuvre et son suivi.

- la structuration des données d'inventaire dans le système d'information préexistant du Ministère diffère de celle du système d'information général de la politique immobilière de l'État ;
- la décomposition des surfaces bâties selon leurs typologies est complexe compte tenu de l'imbrication des locaux et de la diversité du parc occupé ;
- la transmission de données d'inventaire aux tiers est limitée pour des motifs de sécurité défense.

Le Conseil note que l'inventaire du Ministère se fonde sur la surface hors œuvre développée (SHOD), une unité de mesure propre au Ministère. Il relève une différence de 20 Mm² entre la SHOD et la surface utile brute (SUB), unité de mesure de référence de l'immobilier de l'État. Si le Conseil comprend des explications avancées en séance que ce différentiel correspond pour partie à des locaux en sous-sol ou des espaces de stockage non clos, il ne peut qu'inviter le Ministère à identifier la nature singulière de ces constructions représentant près de la moitié (45 %) de son parc bâti.

Il regrette que le Ministère n'ait pas présenté en séance son immobilier par classe d'actifs comme il le lui était demandé. Une répartition du parc en surface utile brute et en pourcentage a cependant été transmise par courrier deux mois après la tenue du Conseil.²

En l'état, les informations demeurent ininterprétables. Par exemple, le faible rapport (17%) entre la surface utile nette et la surface utile brute ne peut être significatif dans la mesure où il semble que les logements représentent une part importante du parc inventorié. Sans mésestimer les spécificités du Ministère et la complexité de l'exercice, il observe que des entreprises des secteurs du transport ou de l'industrie confrontées à une problématique comparable d'imbrication de locaux ont su se doter d'un inventaire permettant une gestion différenciée par type d'usage. Conjuguées à l'absence de précisions, les anomalies relevées sont de nature à faire naître le doute quant à la qualité de l'inventaire du parc ministériel. Les observations formulées par la Cour des Comptes dans son rapport de certification de l'exercice 2021 des comptes de l'État, ne sont pas pour rassurer sur la fiabilité des données communiquées³.

La connaissance de la situation existante est un préalable à l'élaboration de toute stratégie. La gestion immobilière ne déroge pas à ce principe. Le MINARM est invité à engager un travail de structuration, de fiabilisation et de consolidation de ses données d'inventaire, au plan quantitatif et qualitatif, notamment s'agissant des performances économique, technique et environnementale.

Recommandation n° 1 : à l'attention du ministère des Armées

Enrichir et fiabiliser les données d'un inventaire immobilier à structurer par classe d'actifs.

Ce travail d'inventaire est à appréhender non pas comme un exercice administratif subi mais bien dans la perspective de l'élaboration de chacun des volets d'une stratégie immobilière : stratégie d'occupation, stratégie patrimoniale, stratégie d'intervention. Les modalités de restitution de ces données à un public n'ayant pas à en connaître les détails relevant du « secret défense » sont à définir conjointement avec la DIE.

Recommandation n° 2 : à l'attention du ministère des Armées

Définir les modalités d'une restitution publique des informations immobilières du ministère des Armées.

² Extrait du courrier reçu le 23 novembre : répartition des surfaces par classe d'actifs : bâtiments techniques 41%, logements 25%, bureaux 14%, sanitaire et social 10%, enseignement et sport 7%, monument et mémorial 1%, culturel 1%, autres 1%.

³ Cour des Comptes : [Certification des comptes de l'État, exercice 2021](#) ; mai 2022, page 18.

2. Une fonction immobilière à outiller pour accompagner la restructuration en cours

Le secrétariat général pour l'administration (SGA) est en charge de la politique immobilière ministérielle, en responsabilité partagée avec la direction générale de l'armement (DGA) et l'état-major des armées (EMA) pour la maîtrise d'ouvrage immobilière et le financement des infrastructures. La gestion du parc immobilier est organisée par secteur géographique. Les sept secteurs du territoire métropolitain correspondent à l'Île-de-France et à six bases de défense (Bordeaux, Brest, Lyon, Metz, Rennes, Toulon).

Le SGA qui assure l'administration générale dans les domaines budgétaire, financier, juridique, patrimonial, immobilier, social et de ressources humaines a engagé une restructuration de ses services en charge de l'immobilier. Les missions de gestion immobilière relèvent désormais de deux entités :

- la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) qui assure des missions de conseil stratégique au niveau central. Son effectif est d'environ 470 agents ;
- le service d'infrastructure de la défense (SID) qui est en charge de la déclinaison opérationnelle de la politique immobilière. Ce service de soutien à vocation militaire représente environ 6 700 postes.

La DTIE définit les objectifs propres au ministère des armées relatifs aux grands principes de la politique immobilière de l'État. Elle est l'une des deux structures issues de la scission de l'ex-direction du patrimoine, de la mémoire et des archives (DMPA) opérée en mars 2022⁴ afin d'accroître la lisibilité et la professionnalisation de la fonction immobilière. Le regroupement de structures ayant des compétences territoriales, immobilières, environnementales et financières, doit favoriser synergie et partage d'information pour une montée en puissance et en compétence. Dans le cadre de la finalisation du projet de service, un repyramidage des effectifs en matière immobilière, de logement et de développement durable est en cours.

Figure 2 : Organigramme de la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE)



Source : MINARM 2022

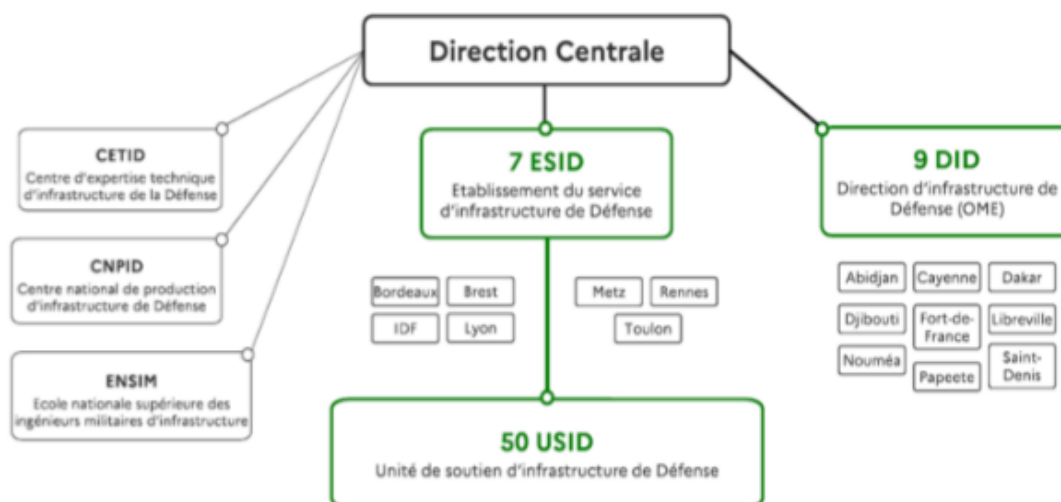
L'organisation du SID⁵ répond à une logique de proximité avec les bases de défense. Il comprend une direction centrale composée de cinq sous-directions : investissements d'infrastructure, gestion du patrimoine, affaires nucléaires, énergie, eau et environnement et pilotage des ressources humaines, appliquant les directions stratégiques de la DTIE. Des unités opérationnelles la complètent : sept établissements du service d'infrastructure de la défense (ESID) couvrent le territoire hexagonal et neuf directions d'infrastructure de la défense (DID) pilotent les implantations ultramarines.

Le SID, service de soutien, élabore les stratégies d'intervention destinées à entretenir et maintenir le patrimoine immobilier du Ministère. Des réflexions sont actuellement en cours pour poursuivre la modernisation du service, notamment numérique, fiabiliser la fonction financière et les dispositifs de contrôle interne, renforcer l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et simplifier les procédures. Il est conforté dans son rôle de service constructeur hors infrastructures spécifiques et établissements publics autonomes.

⁴ La deuxième étant la direction de la mémoire, de la culture et des archives (DMCA) dédiée aux missions mémorielles et culturelles du Ministère

⁵ Organisation instaurée par arrêté en date du 30 décembre 2020

Figure 3 : Organigramme du le service d'infrastructure de la défense (SID)



Source : MINARM 2022

Le Conseil, souligne la pertinence du projet de restructuration de la fonction immobilière du Ministère. Pour autant, deux sujets abordés en séance invitent à poursuivre les réflexions engagées pour en améliorer la gouvernance.

La maîtrise des crédits d'investissement par la direction générale de l'armement (DGA) et l'état-major des armées (EMA) est source d'interrogation sur les critères de priorisation des investissements militaires et immobiliers. Pour les nouveaux projets, une cohérence d'ensemble est assurée par le regroupement au sein d'une même opération d'investissement de l'acquisition des équipements et des travaux infrastructures liées. La question demeure pour l'entretien du parc existant. Le MINARM est invité à l'aborder à partir d'une notion de risque à définir conjointement par les personnels civils et militaires. Une telle approche s'inscrit dans le droit fil de la politique « à hauteur d'hommes » développée dans la loi de programmation militaire.

Par ailleurs, le MINARM concède que le dispositif de veille foncière autour des emprises militaires sensibles est perfectible. Il projette d'engager un chantier d'organisation et de sensibilisation des acteurs.

Au-delà des aspects organisationnels mentionnés, la professionnalisation des services en charge de l'immobilier est à ériger en priorité.

Un recensement des moyens humains existants et l'identification des besoins en compétences est à opérer par famille d'activités : exploitation des immeubles, administration des biens, valorisation du patrimoine, conception et conduite d'opérations, veille foncière. En l'espèce, cette typologie pourra être affinée pour prendre en compte certaines spécificités des missions.

Un partage des informations collectées entre tous les acteurs de l'immobilier du MINRAM doit permettre de faire ressortir les secteurs les plus efficaces et ceux dont le renforcement est nécessaire. Le Ministère est invité à mettre en place des outils permettant à chaque structure de se comparer et d'identifier ses marges de progrès sur les différents axes de la gestion immobilière : maîtrise des budgets, respect des calendriers prévisionnels, conformité aux besoins des objets immobiliers produits...

Les indicateurs pourraient nourrir utilement un tableau de bord de pilotage de la politique de professionnalisation de la fonction immobilière amorcée avec la refonte de son organisation.

Recommandation n°3 : à l'attention du ministère des Armées

Mettre en place un tableau de bord de pilotage de la politique de professionnalisation de la fonction immobilière.

3. Une stratégie globale à formaliser pour appréhender des enjeux franciliens considérables

Les orientations de la politique immobilières validées par le ministre des Armées sont déclinées dans les schémas directeurs immobiliers (SDI) à l'échelle des territoires des bases de défense, puis dans les schémas directeurs d'aménagement d'emprise (SDAE) pour chaque site. La DTIE est chargée du contrôle de conformité des schémas aux orientations générales. La planification pour les bases de défense est définie en lien avec les préfets de région, avec une attention toute particulière pour les sites stratégiques.

Le Conseil prend acte de l'affirmation des représentants du Ministère selon laquelle ces travaux s'appuieraient sur un plan stratégique du patrimoine mais, comprenant que ce dernier n'est pas formalisé, s'interroge quant à la portée réelle de l'exercice.

Le CIE salue l'existence de ces documents stratégiques et souhaite pouvoir en prendre connaissance. Il observe que si le Ministère des Armées a développé ses propres outils de formalisation des stratégies immobilières, le dispositif d'ensemble (SDI, SDAE) est comparable à celui qui s'impose aux autres services et opérateurs de l'État (SDIR, SPSI). Pour mémoire, la stratégie immobilière telle qu'elle est définie par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) se compose de deux volets complémentaires :

- la stratégie patrimoniale qui consiste à définir le périmètre projeté des implantations du parc immobilier et à déterminer les opérations immobilières à réaliser,
- la stratégie d'intervention, qui vise à décider des modalités d'entretien du parc conservé selon une trajectoire de performance économique, fonctionnelle, technique et environnementale.

Le Conseil regrette que le Ministère n'ait pas été en capacité de lui présenter la stratégie immobilière pour son administration centrale conformément aux engagements pris. Il prend acte de la conformité aux critères de la politique immobilière de l'État des ambitions affichées et ne peut qu'encourager les services à poursuivre leurs travaux de formalisation d'un véritable SPSI. Compte-tenu de l'imbrication des opérations décrites, le périmètre considéré doit intégrer l'ensemble des sites franciliens hébergeant des structures assimilables à des services d'administration centrale et ne pas être limité au seul site de BALARD. Au regard des différentes auditions qui se sont succédé depuis treize ans sans qu'aucun SPSI d'administration centrale ne soit présenté, il n'est pas concevable que cette présentation ne puisse avoir lieu en 2023.

Malgré la complexité liée aux particularités du Ministère, des objectifs clairs avec des indicateurs de mesure précis doivent pouvoir être proposés et suivis. Ces indicateurs doivent concerner la performance de la gouvernance, l'inventaire précis du patrimoine, les surfaces par classe d'actifs, le coût réel d'entretien courant et de gros entretien, les consommations énergétiques agrégées et les efforts en termes d'économie d'énergie. Il convient que le SPSI prévoie une trajectoire précise quant à l'amélioration des indicateurs sur la période de référence. L'usage des unités de mesure du référentiel interministériel est requis afin de faciliter l'appréhension des résultats des actions mises en œuvre et leur comparaison avec celles conduites par les autres ministères.

En outre, le Ministère doit se saisir de la question de l'application du décret tertiaire (DEET) en l'intégrant à sa stratégie d'intervention. La définition de la superficie concernée par ce décret doit être traitée au sens large, sur la base de l'inventaire dont la méthodologie a été détaillée précédemment. Le Ministère doit ainsi établir une trajectoire précise afin d'atteindre la neutralité carbone de son bâti chauffé et rafraîchi à l'horizon 2050.

Recommandation n° 4 à l'attention du ministère des Armées

Élaborer selon la méthodologie définie par la DIE⁶ un schéma pluriannuel de stratégie immobilière de son administration centrale qui devra être présenté d'ici la fin de l'année 2023 au CIE.

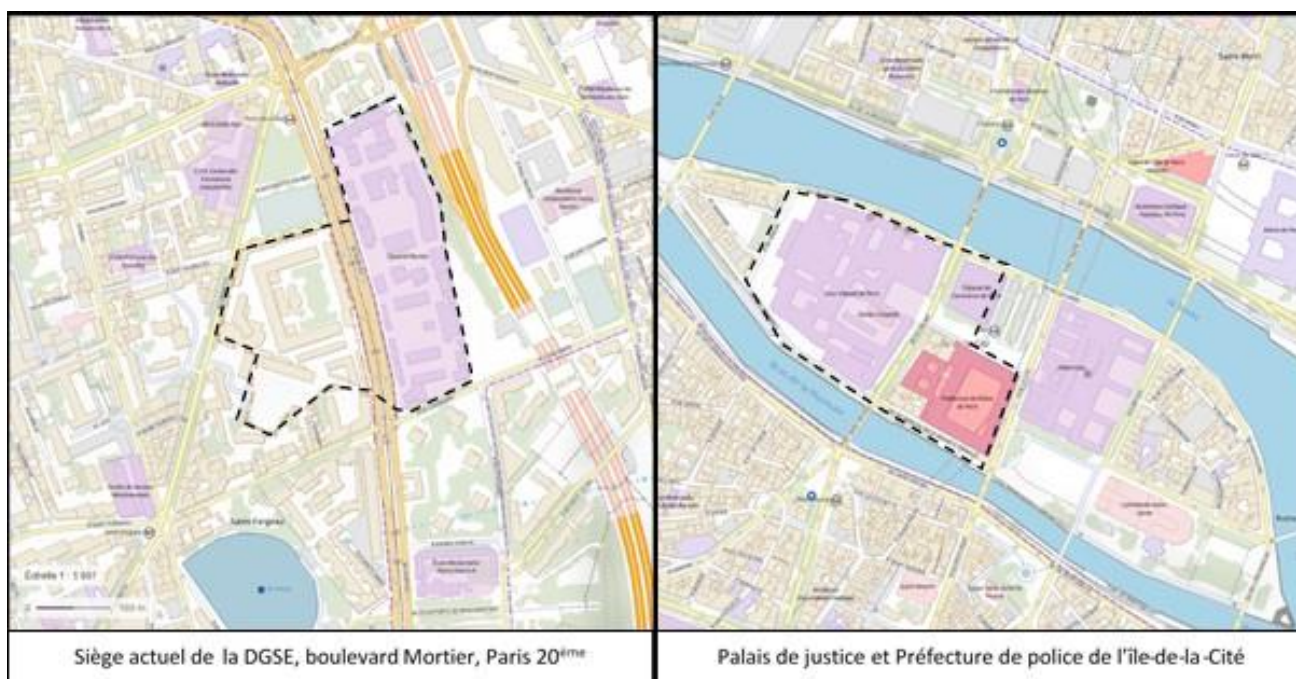
⁶ Guide méthodologique de la DIE : *Élaborer un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de troisième génération, Période 2021-2025*. Juin 2021

Le projet d'installation de la direction générale des services extérieurs (DGSE) sur le site domanial du Fort-Neuf de Vincennes constitue la pierre angulaire de la manœuvre immobilière francilienne du MINARM. Le Conseil comprend des informations communiquées que les enjeux sont considérables sans qu'aucun chiffre communiqué ne permette de les apprécier.

La secrétaire générale pour l'administration souhaite qu'une concertation avec la Ville de Paris, sous l'égide du Préfet de Paris, soit engagée autour de la libération de l'une des deux emprises de Mortier (emprise à définir par le Ministre d'ici fin 2022) et qu'un projet soit établi de concert. L'emprise devrait être cédée en 2025, ce qui nécessite que ce travail en concertation puisse démarrer dans des délais courts.

Le Conseil considère cruciale la question du devenir de l'ancien site de la direction générale des services extérieurs (DGSE) située boulevard Mortier. Compte tenu du caractère exceptionnel de cette emprise dans Paris, il apparaît incontournable pour l'État de mener une réflexion sur sa requalification et d'y entrevoir l'opportunité d'une opération urbaine d'enjeu national. La superficie globale du site avoisine les 10 hectares, c'est-à-dire une surface comparable à celles d'équipements d'intérêt régional ou national : Hôpital Necker, Hôpital Cochin, Tribunal de Paris, Palais de justice de l'Île-de-la-Cité, Val-de-Grâce. L'illustration suivante permet d'en situer les enjeux considérables.

Figure 4 : Représentation à une même échelle du siège de la DGSE et du Palais de Justice de l'Île-de-la-Cité



Source : SGCIE – Photomontage d'après Google-maps

La question est à traiter en amont par les services de l'État, à travers une estimation précise des besoins résiduels du Ministère et la conception de scénarios de valorisation. Il est à craindre que la position attentiste qui semble aujourd'hui être partagée par le Ministère et la DIE, ne se révèle in fine, dommageable pour l'État.

Recommandation n° 5 : à l'attention de la DIE

Anticiper les mutations du site du boulevard Mortier par la définition de scénarios permettant des comparaisons fonctionnelles et financières selon les intérêts de l'État propriétaire.

En conclusion, tout en reconnaissant les efforts fournis par le ministère des Armées afin de structurer sa fonction immobilière, de stabiliser la connaissance de son parc et de produire une réflexion sur sa stratégie immobilière, le Conseil déplore être une nouvelle fois, faute de la communication des informations requises, dans l'impossibilité d'émettre un avis.

Le Conseil rappelle que les spécificités du Ministère ne constituent pas un motif d'exonération de la politique immobilière de l'État. Il formule des recommandations d'ordre méthodologiques afin de permettre la conception d'une stratégie immobilière et d'une restitution partagée des résultats de sa mise en œuvre dans le cadre de gouvernance de cette même politique, adaptées aux particularités du Ministère.

Le Conseil attend que le ministère des Armées lui présente avant la fin de l'année 2023 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière de son administration centrale, accompagné d'une amélioration marquée de la connaissance et de la transmission des informations sur son parc immobilier.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n° 1 : à l'attention du ministère des Armées

Enrichir et fiabiliser les données d'un inventaire immobilier à structurer par classe d'actifs.

Recommandation n° 2 : à l'attention du ministère des Armées

Définir les modalités d'une restitution publique des informations immobilières du ministère des Armées.

Recommandation n°3 : à l'attention du ministère des Armées

Mettre en place un tableau de bord de pilotage de la politique de professionnalisation de la fonction immobilière.

Recommandation n° 4 à l'attention du ministère des Armées

Élaborer selon la méthodologie définie par la DIE un schéma pluriannuel de stratégie immobilière de son administration centrale qui devra être présenté d'ici la fin de l'année 2023 au CIE.

Recommandation n° 5 : à l'attention de la DIE

Anticiper les mutations du site du boulevard Mortier par la définition de scénarios permettant des comparaisons fonctionnelles et financières selon les intérêts de l'État propriétaire.