

Dix ans de vente des terrains militaires

par **Sonia Guelton**, Université Jean Moulin, Lyon III

Depuis 1986, l'Armée a entrepris de réorganiser ses implantations et de vendre beaucoup de terrains dont elle n'a plus l'usage. On y trouve de tout, des bâtiments historiques et des hangars, des vastes terrains en centre-ville et des landes incultes. Panorama.

La dernière loi de programmation militaire¹ pour 1997-2002 aura pour effet de renforcer le courant de libération des implantations militaires et d'alimenter l'offre de terrains à vendre. Après dix années d'expérience, le ministère de la Défense s'est forgé un art de négociier que vient d'entériner le renouvellement du protocole conférant à l'Armée le soin de négociier ses immeubles désaffectés². Et cela malgré les critiques contre l'Armée qui "brade" ses terrains ou qui "s'enrichit".

Les archives de la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la Défense nous ont livré une partie des informations sur les négociations et permettent de faire le point alors que de nouvelles transactions sont en vue.

L'Armée fait régulièrement évoluer son patrimoine. Toutes les grandes modifications des objectifs stratégiques, comme en 1964 après la guerre d'Algérie, se sont traduites par des mutations foncières. La loi de programmation militaire pour 1987-91 puis le plan "Armées 2000", rendu public en juin 1989, ont initié une refonte profonde de l'outil militaire français, qui s'est poursuivi après 1990 avec la fin de la Guerre froide. Les évolutions patrimoniales qui ont suivi ont pris alors une ampleur inégalée. Le ministère de la Défense s'y est impliqué d'autant plus qu'elles se réalisent dans un contexte juridique particulier.

Depuis 1986 le ministère de la Défense dispose d'une grande autonomie pour céder ses terrains à des tiers, publics ou privés, en dérogation au principe de réaffectation préférentielle au profit des autres services de l'Etat. Les procédures de recensement des immeubles susceptibles d'être aliénés et les procédures d'aliénation ont fait l'objet d'un protocole d'accord entre le ministère de la Défense et celui du Budget, le 20 juillet 1987. Elles sont notifiées dans l'article R. 148-3 du Code des domaines de l'Etat⁴ et ont été confirmées jusqu'à fin 2005. Essentiellement dérogatoire, cette autonomie prend place dans le cadre d'une responsabilisation générale de la gestion du patrimoine immobilier étendue à l'ensemble des ministères⁶.

Ayant reçu, selon les textes réglementaires précités, le soin de prendre l'initiative des procédures d'aliénation, le ministère de la Défense s'est doté d'un service, la MRAI, pour mener les procédures de négociation des immeubles qu'il compte vendre⁷. Ce service, une quinzaine de personnes, s'est ainsi vu confier une mission opérationnelle proche de celle d'un agent immobilier. La MRAI reçoit du ministère la liste des immeubles à aliéner. Elle recherche alors des acquéreurs, motive les acteurs locaux à l'aide d'études d'aménagement des sites, et négocie enfin les termes des transactions, en liaison avec les évaluations des services fiscaux et dans le respect des instructions ministérielles⁸. En définitive, elle propose les accords préalables au ministère de la Défense qui statue et les transmet à la Direction du budget.

Par exception au principe de non-affectation des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, le produit de ces cessions est rattaché au budget de la Défense. Cette particularité des aliénations de matériel et d'approvisionnement des armées, portée dans la loi de Finances pour 1965, a été étendue à certaines cessions d'immeubles¹⁰ et généralisée en 1984 à l'ensemble des immeubles devenus inutiles aux armées¹¹. Fondé sur le recouvrement de charges, ce principe semble s'orienter vers la recherche d'un financement parallèle dont il faut mesurer les limites.

Trois milliards de francs

En dix ans, de 1987 à mi-1997, 610 aliénations de terrains militaires ont été réalisées, rapportant en moyenne 250 millions de francs par an. Cela fait un total de 3 milliards de francs, dont 1,2 milliard pour la vente de la caserne Duplex en 1987. La recette n'est pas considérable, comparée aux 190 milliards du budget annuel moyen des armées sur la même période (hors fonds de pensions), dont 95 milliards de frais d'équipement. Mais surtout, elle est inégalement répartie. Nous l'avons étudiée sur les seules zones urbaines (hors caserne Duplex), ce qui représente 460 transactions pour un total de 2 200 hectares de terrains et 1,4 milliard de francs à mi-1997.

La plupart des régions d'implantation militaire traditionnelle ont été touchées par des fermetures de sites et des reconversions foncières. Les régions les plus concernées par les ventes en zone urbaine (voir carte page suivante) sont les régions de l'Est, Lorraine et Franche-Comté, qui comptent un tiers des surfaces vendues et celles du Sud, du littoral méditerranéen jusqu'en Aquitaine, qui en comptent un quart. On y retrouve de grands terrains d'entraînement, à Morhange et Draguignan, et des zones fortifiées, à Thionville (fort de Guentrange) ou à Sospel (fort de Lagaisen), à côté des casernes et des équipements techniques. Dans les autres régions, sur une bande qui traverse la France de Rochefort-sur-Mer à Grenoble, et dans le grand bassin parisien, les emprises aliénées sont de faible surface, moins de 1 hectare. Elles sont de nature très diverse, des casernes aux cités-logements, des magasins des subsistances aux bases aériennes, et de la maison du chef de corps (Boulazac, en Dordogne) aux centres de vacances (Saint-Haon-le-Chatel dans la Loire), sans parler des sources de la vallée de Modane (Haute-Savoie) et de l'Ecole des Ponts du Génie à Poissy (Yvelines).

Les régions n'ont pas été également sollicitées financièrement. La dépense a été proportionnelle aux surfaces aliénées dans le Sud, plus faible dans l'Est, plus forte en Ile-de-France et en Rhône-Alpes. Dans les faits, la contribution régionale aux achats de terrains délaissés par l'Armée n'est pas proportionnelle aux surfaces aliénées, mais semble dépendre du niveau de développement économique, en d'autres termes des ressources des acquéreurs.

Les réaffectations au profit d'un autre ministère ne sont plus de mise sur la période étudiée. Ainsi, dix-huit opérations ont été réalisées¹² pour l'aménagement des centres de formation du ministère de l'Intérieur et de l'Education nationale ou pour les bureaux locaux de la Direction des impôts et du ministère de l'Agriculture. Des préoccupations interministérielles sont présentes dans les négociations : les aliénations des emprises situées en Corse et sur les côtes méditerranéennes ont été suspendues de 1991 à 1993, pour " réflexion ministérielle sur le devenir du littoral ". Dans les faits, les projets ministériels participent souvent des négociations, mais au titre de l'orientation et de l'accompagnement d'opérations essentiellement locales.

Les mairies ont une priorité pour l'achat en cession amiable, au prix évalué par les services fiscaux locaux compétents. Elles ont réalisé 51 % des acquisitions étudiées. Les autres collectivités territoriales sont presque absentes mais la possibilité d'intervenir vient de leur être reconnue¹³. La priorité municipale a joué dans quelques cas pour la réalisation d'un projet social face à des acquéreurs individuels privés.

Mais souvent la mairie est le seul acquéreur potentiel. Alors elle n'hésite pas à discuter le prix de transaction ou les modalités. Les négociations sur le prix sont difficiles et longues, deux ans en moyenne. Elles opposent en amont les services fiscaux et les négociateurs sur le potentiel du site et sa valeur marchande. Depuis 1996, la Direction nationale des interventions domaniales peut être sollicitée pour l'évaluation des emprises militaires les plus spécifiques. Instituée pour renforcer la compétence des services fiscaux locaux, elle semble se poser comme arbitre dans ces conflits. En aval, les négociateurs se heurtent à l'ambiguïté de certains maires qui négocient le coût d'un départ des armées pour l'achat d'un terrain. La transaction met en jeu des facteurs objectifs : le prix du marché, le contexte économique local, l'état du terrain et les coûts de reconversion ainsi que les moyens financiers de la commune, mais aussi des facteurs subjectifs essentiellement liés à la perception de l'activité militaire et du site par les partenaires.

Qui achète ?

Quelques exemples en donneront la dimension. Il est arrivé que des élus fassent des propositions d'achat au franc symbolique, mais il se peut aussi que l'emprise soit convoitée. A Auxerre, la mairie a demandé la libération de la caserne pour agrandir le lycée. Elle a, alors, convenu d'une participation aux frais de réinstallation des équipements militaires. Les élus ne sont pas les seuls à s'investir dans les transactions. Des "personnalités" s'impliquent souvent sur le devenir local. Nombre "d'interventions" de parlementaires, de ministres ou de préfets, viennent soutenir un projet, culturel dans la Citadelle de Saint-Tropez, écologique sur le terrain du polygone à Tarbes, ou social pour le quartier Asfeld à Sedan. Elles tendent le plus souvent à avaliser un prix de vente inférieur à celui du marché. Pour se garantir de la validité des arguments sociaux ou culturels à l'appui d'une réduction du prix, des clauses de révision de prix pour changement d'usage sont fréquemment insérées dans les contrats de vente.

La population, elle aussi, se mobilise. Elle s'est opposée à un projet de circuit automobile à Morhange et a contrecarré l'opération de reconversion du site. La transaction a finalement eu lieu mais sans le projet et avec un prix de vente réduit de moitié. A Niort, les associations ont défendu le maintien de l'activité du stand de tir et ont obtenu la vente du terrain comme "espace non constructible à vocation sportive et de loisirs" avec une clause de garantie sur l'usage du bien. A Aire-sur-la-Lys, c'est la population qui, avec le conseil général, soutient le maire dans son projet de "centre international de l'eau et d'atelier du patrimoine". La transaction, on le voit, est directement liée à la cohésion des partenaires locaux autour d'un projet, ou d'un non-projet, qui va déterminer en définitive un prix acceptable par les différents interlocuteurs et les représentants de l'Etat concernés aux ministères de la Défense et du Budget.

Les autres emprises ont été acquises par des personnes privées : des familles occupant les lieux, des entreprises locales pour l'extension de leurs activités, des sociétés immobilières pour des programmes de construction ou de réhabilitation. La vente se réalise généralement par adjudication publique lorsque la demande apparaît importante. Cinq enchères notoires ont atteint des montants élevés, comme celle de l'hôtel du commissariat à Lyon qui s'est dénouée à près de quatre fois la mise à prix. La plupart des enchères sont malgré tout restées modestes, elles n'ont pas doublé la mise à prix. Les acquéreurs sont essentiellement des industriels locaux qui cherchent à développer leur activité ou des investisseurs régionaux pour une opération immobilière. Deux ou trois particuliers bien informés ou téméraires ont aussi acquis leur résidence à Arcachon et Saint-Malo. Pourtant, 20 % des adjudications sont restées infructueuses, en raison d'une retenue des acquéreurs potentiels, ou de l'incertitude sur les possibilités techniques de la reconversion, notamment l'octroi du permis de construire et l'agrément des monuments historiques.

Après une adjudication infructueuse ou lorsque le prix de transaction ne dépasse pas le million de francs, la transaction peut se réaliser par cession amiable. Les termes ainsi que les garanties réciproques peuvent être définis avec une plus grande précision. Les risques sur la transaction demeurent. L'Etat n'a pas toutes les garanties de paiement. L'acquéreur privé, de son côté, est susceptible de voir surgir de nombreux retards administratifs, liés à la définition parcellaire, à la forme des documents, la signature, les certificats... Après plus de deux ans de négociations, ses projets d'occupation de l'emprise deviennent obsolètes pour un transfert d'activité. Certains acquéreurs se désistent avant la fin de la transaction, d'autres tardent à payer leur achat, les emprises vendues restent inoccupées. La procédure de mise à disposition anticipée lève aujourd'hui cet écueil mais n'a pas toujours été de mise.

La mairie n'est pas absente de ces négociations. Elle sait user de ses pouvoirs réglementaires de blocage à travers le POS et la délivrance de permis de construire, ou se porter acquéreur pour contrecarrer des projets. Elle saura aussi favoriser une solution, résoudre les différends entre des acquéreurs belliqueux : la réalisation par la mairie du sentier-promenade à Lure a permis à l'Armée de trancher en toute intégrité entre les deux proposants. La mairie peut aussi trouver les financements favorables : après quelques hésitations, les achats par la collectivité locale pour louer ou revendre ont trouvé leur place dans le dispositif réglementaire.

Face à l'offre de terrains militaires dans les villes, les seuls acquéreurs jusqu'à aujourd'hui motivés sont

les acteurs locaux, et en premier lieu les collectivités locales. Elles sont fortement sollicitées par les ministères et par la population à prendre part dans des mutations d'abord considérées comme un enjeu municipal mais qui présentent les formes d'un carcan public pour les intervenants privés. En contrepartie, elles entendent jouer un rôle d'arbitrage pour la reconversion des sites, notamment par les règlements d'urbanisme qu'elles savent manier pour donner corps à un projet, mais aussi comme une arme défensive pour négocier un usage pressenti ou le coût du départ de l'Armée.

Les types d'emprises

Le prix de vente des terrains militaires a une nature foncière hybride compte tenu de la diversité des emplacements et des équipements. Inclus dans une zone urbaine, certains ont une vocation d'espace naturel ou d'infrastructures publiques, d'autres de terrains à bâtir, certains sont des immeubles industriels ou d'habitation en bon état d'usage, d'autres ont la nature de friche. La classification des cessions par type de marché foncier et immobilier donne une vue d'ensemble des prix payés. Cette classification, outre un premier groupe d'immeubles bâtis dont le COS est supérieur à 1, propose une typologie des emprises issue de l'analyse factorielle des correspondances.

1. Emprises dont le coefficient d'occupation des sols est supérieur à 1

Cette quarantaine d'emprises forme un ensemble d'immeubles de casernement ou de logements. La moitié a été vendue par adjudication publique à des personnes privées après plusieurs surenchères, pour l'essentiel avant 1993. Les bâtiments en bon état sont situés dans le centre ancien de grandes villes. Les prix au mètre carré de plancher sont en moyenne de 6 500 F (évalués en francs 1997 selon l'indice des coûts à la consommation) et ont dépassé 10 000 F/m² à Paris, Lyon et Toulon en 1987 et 1989. L'autre moitié a été vendue plus récemment aux mairies ou à des établissements publics à des prix plus faibles et renégociés. Ces immeubles présentent une bonne opportunité d'aménagement dans le cœur de villes importantes, mais ils sont en plus mauvais état. Leur structure technique est complexe et ils doivent faire l'objet d'une réhabilitation importante. La citadelle de Bastia en est un exemple. Les prix moyens sont de 500 F/m² de plancher.

2. Espaces destinés à la " vie sociale " des garnisons

Groupe de quatre-vingt espaces moyennement densifiés dans les cités-logements, cercles-mess, hôpitaux, habitations isolées. Ils sont bien valorisés par leur localisation proche du centre, dans les quartiers traditionnellement destinés à l'habitat, le commerce ou les services des villes moyennes. Quelques logements ont fait l'objet d'adjudication publique, mais la plupart ont été cédés aux anciens occupants ou à la ville qui les destine à l'habitat social. Le prix moyen de 2 000 F/m² de plancher varie de 100 à 8 000 F/m² selon les critères fonciers classiques : la densité et l'état du bâti, la taille de la ville, son dynamisme local et la proximité du centre. Il est plus élevé en centre-ville à Montpellier (8 000 F/m²) qu'à Alençon (2 700 F/m²). Il est plus élevé dans le centre de Metz (1 600 F/m²) que dans la périphérie de Thionville (800 F/m²).

3. Terrains nus

Le troisième groupe, d'une soixantaine d'emprises, est composé de terrains non équipés pour l'urbanisation, essentiellement en état de nature ou de lande. Ce sont surtout de grands terrains d'exercice ou des parcelles délaissées, situés en périphérie des villes petites ou moyennes. Achetés par les communes à 85 %, ils rentrent dans les réserves foncières municipales ou répondent aux projets d'infrastructures publiques. Leur prix moyen, ramené à la surface totale de l'emprise, est de 30 F/m².

4. Friches militaires

Ce groupe, de plus de cent emprises, se distingue du précédent par l'existence de bâtiments, en ruine. La présence militaire a laissé des traces de pollution et des infrastructures spécifiques : fortifications, dépôts d'essence, poudreries, buttes de tir, pistes ou terrains des bases aériennes. Il s'agit, en fait, de friches militaires mal desservies en périphérie urbaine. Les communes acheteuses se sont parfois

regroupées pour réaliser un parc de loisirs ou un espace culturel. La vocation naturelle de ces emprises est voulue par les communes et fait souvent l'objet d'une clause de réserve sur le prix de transaction. Leur prix moyen est de 90 F/m² de surface totale.

5. Emprises partiellement bâties

Le dernier groupe réunit cent trente autres emprises en partie bâties caractérisées par leurs potentialités en terme d'urbanisme et d'aménagement. Elles sont situées en zone urbaine constructible, à proximité de grandes infrastructures ou dans le centre de villes petites et moyennes. La plupart de ces emprises disposent d'infrastructures techniques en bon état. Les grandes casernes et des installations originales comme les aérodromes, ateliers et magasins, ou les centres de transmission rentrent dans ce cadre. Ces sites intéressent les industriels pour la qualité des aménagements ou les collectivités locales en raison de leur potentiel de développement urbain. La MRAI s'emploie à motiver les partenaires locaux sur les démarches de reconversion. Elle les suggère par des études d'aménagement. La moyenne des prix de ces emprises, 370 F/m², rend mal compte de leur diversité. La charge finale de l'acquisition, compte tenu des allègements financiers obtenus et des coûts supplémentaires de restructuration en est aussi très différente.

Les prix de transaction qui viennent d'être présentés sont parfois au-dessous du marché. Mais il faut, pour les interpréter, prendre en compte la particularité des transactions dont nous avons donné quelques contraintes importantes, comme leur durée. Il faut considérer les dépenses nécessaires au changement d'usage, même lorsque les équipements sont bons. Car les réseaux internes d'une caserne sont inadaptés à une occupation individualisée. Il faut, éventuellement, souligner les allègements financiers consentis aux acquéreurs, hors marché, par les crédits de paiement, parfois gratuits, et les subventions accordées sur les charges de reconversion. Certains sont directement payés par le ministère de la Défense, comme les allocations du Fonds pour les restructurations de la Défense.

Enfin, il ne faut pas oublier que le prix n'est pas issu des lois du marché, mais d'un arbitrage entre acteurs le plus souvent publics, dont les moyens de négociation, aussi transparents qu'ils puissent être, sont avant tout réglementaires, de la législation relative au domaine de l'Etat aux dérogations accordées au ministère de la Défense, du contrôle de la Direction générale des impôts aux programmes d'action ministérielle. Les collectivités territoriales disposent, quant à elles, des instruments légaux de contrôle du marché foncier et de l'usage des sols (POS, droit de préemption), dont elles peuvent aussi user pour orienter les prix des terrains qu'elles achètent. Malgré tout, ces prix illustrent bien la réelle potentialité urbaine des sites dont la grande majorité retrouve un usage après le départ de l'Armée, même si d'autres semblent encore laissés pour compte. Reste à savoir qui est prêt à supporter le changement. n

Exemples de ventes (en francs courants)

Immeuble parisien, 2 000 m² de plancher, vendu par adjudication publique pour 49 millions de francs à la société CIBLE, en 1987.

Villa à Arcachon, 535 m² de plancher, vendue par adjudication publique à un couple d'Américains pour 2 millions, en 1994.

Centre de vacances de Saint-Haon-le-Châtel (42), sur 1,3 ha, vendu pour 1 million à la mairie, en 1993.

Cercle-mess de Reims, sur 1 200 m², vendu à la SCI COFIDEJE pour 5,1 millions, en 1993.

Parc à char et terrain de manœuvre à Morhange (57), 159 ha, acquis par la commune pour 2,9 millions, en 1995.

Citadelle de Saint-Tropez, sur 8,5 ha, rachetée par la ville pour 10,8 millions, en 1993.

Parcelle de 7 000 m² à Ecrouves (54), acquise par adjudication publique par la Sté Intermarché pour 981 000 F, en 1991.

Etablissement des subsistances au Mans, sur 12 hectares, cédé à la Communauté urbaine du Mans pour 11 millions, en 1994.

1. Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996.
2. Décret n° 97-1119 du 3 décembre 1997.
3. Art. 73-III de la loi n° 86-1290.
4. Décret n° 87-335 du 19 mai 1987.
5. Décret n° 97-119.
6. Circulaire du 21 février 1992 sur la " Réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ".
7. Décision ministérielle n° 001941 du 19 janvier 1987.
8. n° 19946 DEF CAB du 4 juin 1987.
9. n° 64-1279, art. 75.
10. Lois n° 65-1154 et n° 75-1278.
11. Décret n° 84-33.
12. Dix-sept procédures de changement d'affectation et un transfert de gestion.
13. La priorité a été étendue aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics intercommunaux par le décret n° 97-1119 du 3 décembre 1997.