Revue Géographique de l'Est

vol. 51 / 1-2 | 2011
Restructuration d'espaces militaires et développement des territoires

Restructurations militaires : avenir des emprises aliénées

Military restructuring : future of deserted barracks

Militärische Umstrukturierung : die Zukunft der verlassenen Standorte

Jean-Loup Chinouilh

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/rge/3229
DOI : 10.4000/rge.3229
ISSN : 2108-6478

Éditeur
Association des géographes de l'Est

Édition imprimée
Date de publication : 30 mai 2011
ISSN : 0035-3213

Référence électronique
Jean-Loup Chinouilh, « Restructurations militaires : avenir des emprises aliénées », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 51 / 1-2 | 2011, mis en ligne le 19 décembre 2011, consulté le 08 septembre 2020. URL : http://journals.openedition.org/rge/3229 ; DOI : https://doi.org/10.4000/rge.3229

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Tous droits réservés

Restructurations militaires : avenir des emprises aliénées

Military restructuring : future of deserted barracks
Militärische Umstrukturierung : die Zukunft der verlassenen Standorte

Jean-Loup Chinouilh

1 En juillet 2008, étaient annoncées les mesures de restructuration du ministère de la Défense.

2 Durant six ans, jusqu'en 2014, le format des armées françaises doit en effet se contracter en raison des prescriptions conjuguées d'une part du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui adapte notre outil militaire aux menaces pesant sur la France et aux missions susceptibles d'être confiées à nos armées, d'autre part de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), qui impose une rationalisation du fonctionnement de toutes les administrations. Pour les armées de terre et de l'air, la région Nord-Est est la plus touchée par cette réorganisation.

3 Cette réforme vise notamment à trouver des marges de manœuvre financières pour remplacer les équipements vieillissants de nos armées. Les économies escomptées se feront sur la masse salariale (diminution de 54 000 postes) mais aussi sur les frais de fonctionnement en réduisant notamment le nombre d'emprises (gains sur l'entretien des bâtiments, le chauffage, etc.) par des dissolutions de formations militaires et des regroupements d'états-majors, de directions et de services. Par ailleurs, le produit des ventes immobilières revient à la Défense, les cessions à d'autres ministères, aux collectivités territoriales ou à des acquéreurs privés s'effectuant à titre onéreux. Quelques villes cependant, lorsqu'elles sont très pénalisées par une de ces mesures de restructuration, bénéficient d'une clause de vente d'emprise pour l'euro symbolique sous réserve d'un projet d'intérêt public ou de partage avec le ministère de la Défense des bénéfices provenant de la mise en valeur de l'infrastructure transférée.

I - Réorientation des infrastructures militaires

4 En région Nord-Est, une cinquantaine d'immeubles (mot pris au sens large) vont être abandonnés. Il s'agit de casernes, de bases aériennes, de petits terrains d'exercice, de bâtiments urbains à usage de bureaux ou de logements.

Figure 1 : La caserne Serret à Châtel-Saint-Germain, près de Metz, quittée par le 1er Régiment médical en 2011

A - Caractéristiques des emprises militaires dont la Défense n'a plus besoin

5 Sur le quart nord-est de la France, les emprises proposées à l'aliénation (« Transmission volontaire ou légale à autrui de la propriété d'un bien ou d'un droit (L'aliénation peut être faite à titre gratuit ou à titre onéreux, à titre particulier ou à titre universel) » d'après le *Grand dictionnaire encyclopédique Larousse*) présentent les caractéristiques suivantes :

- une surface généralement importante. Pratiquement toutes les emprises aliénées s'étendent sur plus d'un hectare, les bases aériennes ont une surface supérieure à 400 hectares.
- un bâti imposant et souvent de qualité. Si le bon état du bâti militaire est remarqué et apprécié, les volumes souvent importants ne sont pas toujours adaptés aux différents projets de reconversion.
- des constructions au passé historique. Plusieurs sites militaires, dont la citadelle d'Arras et le fort de Charlemont à Givet, sont des bâtiments classés ou ont un passé historique qui rend leur entretien contraignant et coûteux.
- la présence sur quelques sites de traces de combats acharnés comme, par exemple, sur plusieurs forts de la ceinture de Metz où les forces allemandes ont stoppé l'armée de Patton pendant deux mois, en fin d'année 1944. Ces positions ont été bombardées quotidiennement au cours de ces combats. La pollution pyrotechnique, due notamment à la présence d'obus non explosés, y est donc particulièrement importante.

• enfin, un environnement peu attractif économiquement dans plusieurs anciennes garnisons.

B - Possibilités de redynamisation de ces sites

6 D'autres ministères peuvent se porter acquéreurs d'anciennes emprises militaires. C'est notamment le cas de l'Education nationale qui trouve dans certaines casernes la possibilité d'installer des établissements scolaires, en particuliers des internats d'excellence, comme à Sourdun, Noyon, Langres et Metz. Les chambres des militaires du rang sont généralement bien entretenues et confortables, les installations sportives de qualité et les espaces de restauration et de détente équipés et adaptés. Le ministère de l'Intérieur trouve également dans les emprises militaires des installations répondant souvent à ses besoins (zones techniques, garages, armureries, quartiers permettant d'accueillir des unités de maintien de l'ordre, des centres de formation ou plus rarement des centres de rétention administrative). Mais ce sont surtout les préfectures qui voient sur ces sites libérés l'occasion de regrouper les nouvelles directions régionales ou départementales dans des quartiers situés en centre ville, bien entretenus et d'accès aisé. C'est ainsi qu'à Metz, le quartier bordant la confluence Moselle-Seille, qui abritait la Direction régionale du matériel militaire, accueillera des services déconcentrés de la préfecture de région. De même, toujours à Metz, l'emprise contiguë à Saint-Pierre-aux-Nonnains, où se trouve encore la direction régionale du service d'infrastructure de la Défense devrait recevoir les services du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR). Ceux-ci pourront alors être regroupés en un seul lieu alors qu'aujourd'hui ils sont dispersés sur plusieurs sites dont un à Pont-à-Mousson.

7 Du fait des surfaces importantes de certains sites aliénés, quelques projets originaux ont vu le jour. Sans doute dans la continuité et le mouvement enclenché par le Grenelle de l'environnement, plusieurs projets de fermes photovoltaïques ont été évoqués ici et là, sans soulever l'enthousiasme de certains agriculteurs qui voient leur échapper d'importantes surfaces de terres cultivables. En outre, ces projets créent peu d'emplois. Des installations d'éco-cités sont également envisagées, en particulier sur la base aérienne 128 de Metz Frescati. Ces éco-cités verront sans doute le jour car elles sont conçues ex-nihilo et d'emblée sur des surfaces importantes. Les projets sont donc cohérents et ne gênent personne car ils ne provoquent ni nuisances, ni expropriations, ni destructions. Enfin, certains investisseurs ont fait connaître leurs propositions d'installation de zones logistiques (stockage, conditionnement, parking) sur les terrains étendus, proches d'axes autoroutiers et souvent desservis par un embranchement ferroviaire, ou sur d'anciennes bases aériennes.

Figure 2 : la base aérienne 128 de Metz-Frescaty, fermée en 2012.

8 A ce stade, il convient de présenter la problématique particulière des bases aériennes. Au-delà de l'occupation des surfaces considérables qu'elles représentent, se pose la question du maintien en activité de la plate-forme aéronautique. Le problème est fort complexe car très coûteux et très contraignant pour des raisons de sécurité et de nuisances. Les collectivités locales, qui espèrent des retombées économiques importantes, sont alléchées par ces projets, mais hésitantes en raison des contraintes financières que de tels investissements imposent et des incertitudes qui pèsent sur leur réussite. Les difficultés de développement que rencontre la plate-forme de Vatry, dans la Marne, sont connues et incitent à la prudence. A contrario, le site de Chambley en Meurthe-et-Moselle, même s'il n'est pas le fruit de cette réorganisation et si la viabilité du projet Skylander reste encore fragile, donne malgré tout un exemple de possibilité de réemploi aéronautique d'une ancienne base. Enfin, les élus n'oublient pas la grogne possible des riverains qui espèrent souvent l'arrêt de l'activité aérienne en raison de la pollution sonore. C'est le cas à Colmar-Meyenheim et à Reims où les bases aériennes militaires ferment.

C - Constat au bout de deux années

9 Les projets soutenus par l'Etat avancent selon les calendriers prévus et sont parmi ceux qui ont le plus de chance d'aboutir à un résultat concret. A titre d'exemple, le Centre d'appel interministériel (CAI, ex-CIRA), récemment inauguré à Metz dans les bâtiments cédés par la direction régionale du matériel militaire, a pu être installé et équipé, puis commencer à fonctionner et devenir, en moins d'un an, pleinement opérationnel, dans une emprise encore occupée et gérée par l'armée de terre. Tous les partenaires ont reconnu la bonne volonté et l'excellente coopération des services du Premier ministre, de la préfecture de Lorraine et du ministère de la Défense. Dans l'agglomération messine, un deuxième projet devrait aboutir, en à peine deux ans : l'installation d'un

internat d'excellence et d'un important complexe du ministère de l'Intérieur dans la caserne Serret de Châtel-Saint-Germain, au départ du 1er Régiment médical à l'été 2011.

10 Les projets soutenus par les collectivités locales évoluent plus lentement et connaissent des sorts divers. Certains d'entre eux semblent aller vite : c'est par exemple le cas de la reprise de la citadelle, pour l'euro symbolique, par la communauté d'agglomération d'Arras. Toutefois, le ministère de la Défense ne connaît pas encore précisément le schéma directeur qu'entend développer la ville dans cette ancienne et magnifique enceinte du XVIIe siècle. D'autres projets progressent de façon plus chaotique, le plus souvent en raison des difficultés de financement rencontrées par les collectivités locales et de façon plus anecdotique parce que les orientations de la politique locale ont brutalement changé. Il est en effet difficile de dégager un consensus entre des acteurs locaux souvent nombreux et aux intérêts divergents (conseils général et régional, municipalités, communauté de communes, associations, chambres consulaires, etc.).

11 Les projets privés présentent d'autres caractéristiques encore. Ils sont généralement moins nombreux et d'ampleur extrêmement variable. A côté de la petite entreprise locale qui souhaite acquérir un bâtiment ou un terrain, une importante société de logistique a envisagé un moment d'installer à Laon-Couvron, sur une ancienne base aérienne de l'OTAN, encore occupée pour deux ans par le 1er Régiment d'artillerie de Marine, une plate-forme logistique avec plusieurs milliers d'emploi à la clef. On note cependant, quelle que soit l'ampleur du projet, que les entreprises civiles comptent beaucoup sur les subventions susceptibles d'être accordées avant de s'engager véritablement.

12 En tout état de cause, trois raisons incitent le ministère de la Défense à suivre attentivement le devenir des infrastructures militaires qu'il abandonne : en premier lieu, une emprise immédiatement occupée après le départ des militaires évite à la Défense un gardiennage coûteux. Ensuite, la présence en ville de friches militaires ne constitue pas une bonne image pour l'armée. Enfin, derrière chaque projet se cache la problématique épineuse et complexe de la dépollution, notamment pyrotechnique.

D - Le problème de la dépollution

13 Afin de gagner du temps, le repreneur peut choisir d'assurer lui-même la dépollution, le coût étant déduit du prix de vente du bien. Dans le cas d'une vente à l'euro symbolique, la reprise se fait en l'état. La dépollution incombe alors à l'acheteur, le ministère de la Défense ayant gardé à sa charge le coût des études historiques et, selon les projets, d'un éventuel diagnostic. Pour appréhender a minima la complexité d'une telle problématique, il convient de souligner que les conditions de dépollution pyrotechnique imposées à la Défense sont beaucoup plus contraignantes que celles fixées à une collectivité locale. En outre, le prix d'une telle dépollution est généralement très élevé. Dès lors, le pragmatisme s'impose : il convient de dépolluer en fonction des projets envisagés. A titre d'exemple, une simple dépollution de surface, rapide et peu chère, suffit pour l'installation d'un parking. En revanche, si le projet comporte des étages en sous-sol ou des fondations importantes, il faut alors mener une dépollution en profondeur de toute la surface du chantier. C'est alors beaucoup plus long et bien sûr coûteux.

14 Il apparaît ainsi que, malgré le potentiel manifeste de nombreuses emprises militaires abandonnées, l'aliénation de celles-ci se révèle complexe, en raison notamment de la réduction depuis deux ans des moyens financiers d'investissement publics et privés. De ce fait, le ministère de la Défense suit tous les dossiers de près, participe à l'ensemble des réunions d'étude des comités de site et accompagne le processus en accordant toutes les facilités possibles aux éventuels repreneurs.

15 La question des réorientations d'activité ne concerne pas seulement l'infrastructure des organismes militaires dissous ou transférés. Le personnel civil qui y travaillait avant leur fermeture doit aussi trouver une nouvelle affectation. Sa réorientation constitue une préoccupation et un axe d'effort.

II - La reconversion du personnel civil

16 A côté des militaires des trois armées et des services, la Défense emploie du personnel civil sur des postes de tous niveaux et de tous types (direction, administration, technique etc.).

17 La décision de supprimer des effectifs et de porter l'effort de réduction sur les fonctions d'administration et de soutien commun concerne directement le personnel civil car il occupe une part importante des postes relevant de ces domaines, tandis que les militaires tiennent quasi exclusivement les postes opérationnels.

18 Le pourcentage des agents civils peut ainsi dépasser les 50 % dans certains états-majors territoriaux, directions de services et établissements du matériel ou du commissariat des armées, alors qu'il se limite à environ 5 % dans les régiments.

A - Des mesures d'accompagnement

19 A la différence des militaires dont la mobilité est liée au statut, le personnel civil n'a pas vocation à être muté sauf en cas de volontariat ou de promotion assortie d'une nouvelle affectation. C'est pourquoi les annonces de réorganisation de la Défense ont été complétées par un dispositif destiné à favoriser la mobilité de cette catégorie de personnel. Il s'agit du Plan d'accompagnement des restructurations, qui propose un dispositif social et financier.

B - Plusieurs possibilités

20 Les voies de réorientation des agents civils appartenant aux organismes militaires dissous, ou perdant leur poste du fait d'une mutualisation de moyens, sont au nombre de trois :

- mutation après candidature retenue vers un poste vacant dans un autre organisme militaire. Pour cela, une bourse nationale des emplois civils de la Défense, consultable en ligne, offre la liste de tous les postes disponibles. La décision d'embauche revient au commandant de l'organisme de destination. Des aides financières sont accordées ainsi qu'une indemnité couvrant les frais de déménagement.
- détachement dans une autre administration de l'Etat ou dans une collectivité territoriale. Au bout d'une période minimale d'un an, l'agent peut être titularisé.

- départ volontaire de l'Administration, accompagné de l'attribution d'une indemnité dont le montant est fonction de l'ancienneté et de l'âge de l'intéressé.

21 En région Nord-Est, l'organisation de tous ces mouvements a été confiée à un centre de gestion du personnel civil, situé à Metz, initialement chargé des seuls membres de l'armée de terre jusqu'à la fin 2009 et, depuis, de l'ensemble du personnel civil de la défense dans la région, ce qui ajoute celui de l'armée de l'air et des services. Son action est complétée par celle d'un « médiateur mobilité », chargé de faciliter les mouvements interministériels et extérieurs. Une plate-forme régionale, créée récemment au sein de la préfecture de région, œuvre dans le même sens en publiant la liste des postes interministériels vacants.

22 Le processus de reclassement du personnel est le suivant : information par site, recueil des premiers desiderata, recherche d'adéquation avec les postes vacants, suivi individuel des candidatures, officialisation des mutations ou départs.

C - Les résultats

23 En 2009, le bilan a pu être considéré comme satisfaisant. En effet, pour l'armée de terre, sur 480 dossiers, cinq seulement n'ont pu être réglés.

24 Les débouchés les plus recherchés étaient les postes de la Défense dans le bassin d'emploi. Satisfaction a été obtenue dans 80 % des cas. Une dizaine d'ouvriers d'Etat ont choisi de créer une entreprise artisanale (garage, restaurant, ferme apicole etc.) en profitant de l'aide financière accordée.

25 En 2010, toujours en région Nord-Est, mais pour l'ensemble des armées, le nombre des dossiers s'élève à environ 600. L'exercice de reclassement s'est déroulé dans des conditions plus contraignantes, car toutes les administrations se réorganisent en même temps et de nombreux départs à la retraite sont différés. A l'été, une solution a d'ores et déjà été trouvée pour environ 90 % des agents concernés.

26 Les conséquences de la crise économique et de la Révision générale des politiques publiques étendue à tous les ministères ne faciliteront pas la suite des opérations qui se prolongeront jusqu'en 2014. Il est à noter cependant un effort particulier de la Défense sous forme de mesures sociales et financières d'accompagnement des restructurations, au profit de son personnel civil.

Conclusion

27 En conclusion, la conduite des restructurations militaires en région Nord-Est nécessite un travail soutenu que l'Etat-major de Metz effectue tout en se réorganisant lui-même. Le vœu du commandement, comme celui de tous les militaires et agents civils de la Défense qui ont œuvré dans les emprises actuellement quittées, est de voir celles-ci redynamisées par des projets structurants et créateurs de bien-être ou de richesses dont profiteront nos concitoyens. Nombreux sont les exemples de réorientations réussies au cours des dernières décennies, même après quelques années de transition, souvent nécessaires à la mise au point précise du projet et à l'obtention des fonds nécessaires. L'idéal consiste cependant à obtenir une reprise immédiate et, ce qui règle bien des problèmes, le maintien sur place d'une partie du personnel civil pour éviter toute rupture dans le fonctionnement des installations.

RÉSUMÉS

Le ministère de la défense a engagé depuis 2008 d'importantes mesures de restructuration conduisant à la dissolution et au transfert de nombreuses formations militaires. Dans la région Nord-Est, une trentaine d'organismes sont ainsi touchés. Il s'agit maintenant d'aliéner les emprises devenues inutiles et de réaffecter le personnel civil attaché aux différents sites.
Les infrastructures concernées, souvent vastes et en bon état, sont parfois reprises rapidement par d'autres ministères qui ont entrepris un redéploiement de leurs propres administrations. Les cessions peuvent être aussi rapides au profit des villes très pénalisées par ces fermetures, car elles bénéficient d'un accord d'achat pour l'euro symbolique. En revanche les ventes à titre onéreux aux collectivités territoriales ou aux opérateurs privés sont plus difficiles, faute de moyens financiers actuellement disponibles.
Les agents civils réorientés reçoivent des propositions d'affectation sur d'autres sites de la Défense ou de l'Etat, en fonction des postes vacants. Ils bénéficient d'aides financières favorisant leur mobilité ou leur départ de l'Administration. Pour l'instant le processus se déroule de façon satisfaisante, mais les possibilités de reclassement se réduisent au fil du temps.

Since 2008, Ministery of Defence has taken important restructuring measures leading to dissolution and transfer of many military units. In the north-east region, about thirty organizations are concerned. Alienate sites useless become and reassign civilian staff attached to these different places are delicate issues.
The relevant infrastructure, often spacious and undamaged, sometimes is swiftly recovered by ministries wich have planned a new reorganization for their own administrations. The same holds good for the very penalized cities concerned by sites closures because they have the advantage of a purchase agreement for one symbolic euro.
On the other hand, sales subject to paiement for territorial collectivities or private operators are more difficult, for lack of available financial resources.
In accordance with vacancies, the civilian agents to be reguided receive employing propositions within others Ministery of Defence or government administrations. They earn grants in order to facilitate their mobility or their leaving from the Administration.
For the time being, the process satisfactorily unfolds but the redeployment opportunities are decreasing time after time.

Der Verteidigungsminister hat seit 2008 wichtige Umstrukturierungsmassnahmen engagiert, welche zur Auflösung oder zum Umzug von vielen Einheiten der Armee führen werden. In der Region Nord- Ost betrifft es etwa 30 Standorte. Das Problem ist nun die nutzlos gewordenen Standorte zuveräussern und das dort beschäftigte Zivilpersonal anderweits unterzubringen. Die betroffenen Infrastrukturen, meist sehr weitläufig und in gutem Zustand, werden schnell von anderen Ministerien übernommen, diese nehmen eine Reorganisierung ihrer eigenen Verwaltungen vor. Die Übertragung kann beschleunigt werden für Städte, die durch die Schliessungen sehr stark penalisiert sind. Sie haben die Möglichkeit von einem Kaufvertrag für einen symbolischem Euro zuprofitieren. Hingegen der Verkauf an Gemeinden oder Privatinvestoren gestaltet sich schwierig, weil es diesen an Geldern fehlt. Das umorientierte Zivilpersonal erhält Versetzungsangebote für andere Standorte der Verteidigung oder des Staates, unter Berücksichtigung der freien Posten. Sie erhalten finanzielle Unterstützung, welche ihre Mobilität oder ihre Versetzung erleichtern wird.Im Moment verläuft dieser Wandel zufriedenstellend, aber die Möglichkeiten einer anderweitigen Unterbringung verringern sich deutlich.

INDEX

Schlüsselwörter : Umstrukturierung, Verteidigung, Infrastruktur, Übertragung, Versetzung, Mobilität
Keywords : restructuring, defence, infrastructures, transfers, redeployment, mobility
Mots-clés : restructuration, défense, infrastructures, cession, reclassement, mobilité

AUTEUR

JEAN-LOUP CHINOUILH

Général de corps d'arméeGouverneur militaire de MetzCommandant la Région terre Nord-EstOfficier général de la zone de défense Est1, boulevard Clemenceau, B.P. 30001 57044 METZ CEDEX 1