



Avis sur la valorisation du parc immobilier de l'État sur le territoire national et sur le rôle de la mission d'évaluation des services du Domaine

L'examen des modalités de valorisation du parc immobilier de l'État conduit le Conseil de l'immobilier de l'État à s'intéresser à la mission d'évaluation assurée au nom de l'État par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et ses services dits du « Domaine ».

Les projets de transformations de la mission d'évaluation des services du Domaine portés par la direction nationale des interventions domaniales (DNID) et le libre accès sur internet aux données de marché sont susceptibles de conduire à un abandon de tout ou partie de l'activité d'expertise immobilière des services du Domaine. La fonction de contrôle est à séparer de la prestation de service en expertise immobilière pour assurer l'indépendance et l'objectivité du contrôle.

Le rattachement de la DNID à la DIE et le rattachement de la DIE à la DGFIP ne permettent pas de garantir l'indépendance de la structure administrative en charge du contrôle de conformité des opérations immobilières vis-à-vis du représentant de l'État propriétaire qui les porte. Un repositionnement de la DIE est nécessaire.

Le projet d'évolution de la norme comptable définissant les modalités d'évaluation des bâtiments à usage d'habitation et de bureau est porteur de belles promesses pour la gestion immobilière de l'État. Une mise en œuvre dans les meilleurs délais est souhaitable.

L'externalisation des prestations d'expertise immobilière pour les biens de l'État est recommandée afin d'améliorer le pilotage de la valorisation du parc immobilier et la protection de ceux qui portent la responsabilité des transactions opérées au nom de l'État.

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 le dossier transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État et après avoir entendu lors de sa séance du 21 janvier 2021 :

- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe, de l'expert de haut-niveau placé auprès du directeur de l'immobilier de l'État, de la sous-directrice gouvernance, financement et supports, de la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, du chef du bureau financement et inventaire immobilier,
- le directeur de la direction nationale des interventions domaniales (DNID) accompagné du responsable du pôle évaluations,
- l'adjoint au chef de bureau de la politique immobilière de la direction du budget,
- l'ex-président de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État,
- le responsable de la mission de préfiguration d'une « foncière » dans l'objectif de développer des alternatives à la cession pour valoriser les biens de l'État devenus inutiles.

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

1. Une fonction de contrôle et une prestation d'expertise à dissocier

Certaines transactions immobilières impliquant l'emploi de fonds publics sont soumises au contrôle de L'État qui doit veiller à ce que les opérations soient réalisées aux conditions du marché ou en application de dispositions dérogatoires légales.

La vérification de l'adéquation de la chose et de son prix suppose de disposer d'un avis de valeur. Héritière de l'Administration des Domaines et Droits domaniaux créée en 1780, la direction générale des finances publiques (DGFIP) assure et la fonction de contrôle et la prestation d'expertise immobilière, au sein d'une même mission dite d'évaluation. L'examen des modalités de valorisation du parc immobilier de l'État conduit le Conseil de l'immobilier de l'État à s'intéresser à cette mission.

La mission d'évaluation est pilotée au niveau national par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et par la direction nationale d'interventions domaniales (DNID), service à compétence nationale qui lui est rattaché. Au plan local, les 425 agents « évaluateurs » du réseau de la DGFIP sont répartis sur l'ensemble du territoire au sein de 59 pôles d'évaluations domaniales (PED). La DNID assure l'animation du réseau et traite les sujets les plus complexes ou les plus sensibles.

La procédure de contrôle prévoit une obligation de saisine du « Domaine » en vue de la production d'un avis domanial portant sur les conditions financières de l'opération et les restrictions éventuelles. Le tableau ci-dessous précise l'obligation de saisine selon la nature de la transaction et le statut de la personne concernée.

Tableau n°1 : Opérations immobilières soumises au contrôle de l'État

Opérations concernées	Cessions d'immeubles	Acquisition amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption hors ZAD	Acquisition poursuivie par voie d'expropriation ou par exercice du droit de préemption en ZAD	Prises à bail : Tous types de baux (y compris avenants et renouvellements), location-vente...
Personnes concernées (liste non exhaustive)				
Services de l'État et ses établissements publics, personnes et organismes dépendant de l'État et de ses établissements publics		Tous les biens dont la valeur vénale est égale ou supérieure à 180 000 €, hors droits et taxes	Aucun seuil : consultation obligatoire pour tous les biens	A partir de 24 000 € de loyer annuel, charges comprises
Collectivités territoriales et groupements ainsi que leurs établissements publics	Aucun seuil : Communes > 2000 habitants, départements, régions, EPCI, syndicats mixtes			
Personnes privées dépendant des collectivités locales, de leurs groupements et de leurs établissements publics				
Sociétés et offices HLM	Aucun seuil Attention : les opérations réalisées entre deux organismes HLM ou entreprises en vue de l'accession à la propriété ne sont pas soumises à consultation.			

Source : Direction générale des finances publiques¹

¹ [DGFIP N°7305-NOT-SD](#) : Demande d'avis domanial ; dossier de saisine, notice explicative.

L'avis du Domaine encadre les termes des transactions, en fixant une valeur plancher pour les cessions et une valeur plafond pour les acquisitions. Le non-respect de ces valeurs au-delà d'une marge de 10 à 15%, doit être justifié. Pour les collectivités territoriales et leurs élus, un avis de valeur validé par les services de l'État constitue avant tout un gage de sécurité. Le risque de contestation des décisions immobilières est en effet moindre dès lors qu'elles concernent des transactions conformes à l'avis du Domaine.

Dans ce cadre, un même service du Domaine exécute la mission de contrôle sur la base d'une expertise immobilière dont il est l'auteur.

L'obligation de contrôle n'est pas requise pour la cession de biens de l'État dont le prix de vente est déterminé par les services du Domaine.

Le maintien du dispositif mérite d'être étudié au regard des objectifs poursuivis. Indépendance et objectivité sont deux critères à satisfaire pour garantir l'efficacité des instruments de contrôle. Si le contrôleur doit maîtriser l'ensemble des enjeux du domaine sur lequel il est appelé à se prononcer, s'agissant de ses aspects les plus techniques, il apparaît préférable que sa position se fonde sur des avis d'experts indépendants.

Recommandation n°1 à l'attention du directeur général des finances publiques :

Séparer la fonction de contrôle de la prestation de service en expertise immobilière.

Les services du Domaine réalisent d'autres évaluations que celles déjà mentionnées :

- évaluation des opérations d'acquisitions amiables et de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER),
- évaluation des biens de l'État pour des besoins de comptabilité patrimoniale,
- évaluations pour la cession des biens immobiliers recueillis dans le cadre de successions vacantes,
- évaluation de redevances pour des occupations économiques du domaine public,
- évaluation demandées au titre de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) dans le cadre de commissions rogatoires des groupements interministériels de recherche (GIR) ou d'appels à projets.

Les bénéficiaires des 110 000 évaluations domaniales réalisées en 2019 se répartissent ainsi :

- 48 % : collectivités territoriales,
- 10% : SAFER,
- 28 % : divers : établissements publics nationaux, établissements fonciers, chambres consulaires...
- 14% : État, dont un tiers pour des besoins de comptabilité patrimoniale,

Partant du constat que les évaluations de valeurs qu'ils réalisent font souvent double emploi avec celles produites par les entités qui ont l'obligation de les consulter, les services du Domaine ont engagé depuis plusieurs mois une expérimentation avec des collectivités territoriales, des établissements publics fonciers et des SAFER visant à éviter les redondances d'évaluations. La nouvelle démarche fondée sur la confiance consiste à valider la qualité de l'évaluation produite par les entités consultantes en s'assurant de la qualité de leurs pratiques. Une veille est opérée par la réalisation de quelques évaluations de contrôle, ciblant des opérations à risques ou à enjeux. La mise en place d'un barème de référence partagé est un autre outil envisagé.

Cette évolution traduit un changement d'état d'esprit qui mérite d'être salué. Pour être opérante, la démarche de confiance doit cependant être l'occasion de lever tout doute relatif à de possibles conflits d'intérêts. Par exemple, la Cour des comptes² invitait en 2014 au renforcement de la transparence des modes de décisions

² Cour des comptes ; rapport public annuel 2014 – février 2014 – 2 Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural

des instances de gouvernance des SAFER et à l'adoption de règles déontologiques. Les mesures prises pour garantir la compatibilité du double rôle d'évaluateur et d'intermédiaire rémunéré des SAFER sont donc à vérifier.

Des gains quantitatifs et qualitatifs sont attendus de cette nouvelle approche : réduction de la charge de travail des services du Domaine, plus grande fluidité des échanges entre contrôleur et entités contrôlées. La qualité même des valeurs estimées pourrait en bénéficier. Dans son rôle actuel de contrôleur, le service du Domaine privilégie une approche prudentielle. Le développement d'une relation de confiance avec les acteurs locaux que sont les entités contrôlées est de nature à favoriser la prise en compte d'éléments de contexte propres à rapprocher la valeur estimée d'un prix de marché.

Les métiers de l'expertise évoluent avec le développement des technologies de l'information et de la communication. La DGFIP y contribue en publiant sur la plateforme ouverte des données publiques françaises, des informations portant sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations immobilières³. S'agissant de biens standards, le partage des informations sur lesquelles se fondaient historiquement les avis de valeurs du Domaine, a également pour résultat de diminuer l'intérêt d'une expertise domaniale.

Au terme de l'expérimentation en cours, l'État devra tenir compte de ces évolutions pour réorienter les activités de sa mission d'évaluation. Au-delà de la séparation des fonctions recommandée, la nécessaire modernisation de la mission d'évaluation devrait conduire l'État à envisager l'abandon de tout ou partie de son activité de prestataire de service en expertise immobilière.

2. Un exercice budgétaire d'évaluation de l'immobilier de l'État peu utile au gestionnaire

Le parc immobilier valorisé à l'actif du bilan de l'État pour 65,7 milliards d'euros correspond à l'ensemble des biens contrôlés au sens comptable. Il comprend des biens domaniaux (55,8 Mds€) et des biens non domaniaux mis à disposition de l'État qui assume les charges du propriétaire (9,9 Mds€).

Tableau n°2 : Valeurs des biens du parc immobilier valorisé au bilan de l'État au 31 décembre 2019

Détail des valeurs par type de biens contrôlés en milliards d'euros			
types de composant	Biens domaniaux	Biens non domaniaux	Total
Bureau	21,3	6,5	27,8
Logement	9,3	1,4	10,7
Bâtiment d'enseignement	1,4	0,0	1,4
Local d'activité	4,4	0,1	4,5
Bâtiment culturel	0,8	0,1	0,9
Culte et monument	0,1	0,0	0,1
Infrastructure	0,9	0,0	0,9
Terrain	1,7	0,1	1,7
Site militaire	8,2	0,1	8,3
sous total	48,1	8,2	56,3
Etablissements pénitentiaires	7,7	1,7	9,4
Total général	55,8	9,9	65,7

Source : Direction de l'immobilier de l'État ; inventaire Chorus RE-Fx au 31 décembre 2019

³ Conformément au décret n° 2018-1350 du 28 décembre 2018 relatif à la publication sous forme électronique des informations portant sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations immobilières.

Les normes comptables s'imposant à l'État distinguent cinq modes de valorisation différents applicables en fonction de la nature de l'actif considéré :

- au coût historique non amorti : les terrains nus,
- à l'euro symbolique : les sites naturels, les cimetières, les biens sui generis du ministère des Armées, les biens historiques et culturels⁴,
- au coût de remplacement déprécié : les établissements pénitentiaires, les routes et les barrages,
- à la valeur vénale : les bâtiments à usage d'habitation et de bureau,
- au coût historique amorti : les autres biens.

La DIE estime que les 100 000 biens ainsi valorisés représentent une superficie de 47 000 hectares et un patrimoine bâti de 49 millions de m² de surface utile brute.

Tableau n°3 : Nombre et surfaces des biens du parc immobilier valorisé au bilan de l'État au 31 décembre 2019

Détail des biens contrôlés par SUB et hectares		
	Nombre de biens	Surface
Bâtiments	92 000	49 millions m ² SUB
Terrains	8 000	47 000 ha
Total	100 000	

Source : Direction de l'immobilier de l'État ; inventaire Chorus RE-Fx au 31 décembre 2019

Les éléments portés à la connaissance du Conseil par la DIE ne permettent pas d'établir une correspondance plus fine entre les valeurs inscrites au bilan de l'État et les périmètres des classes d'actifs auxquels elles se rapportent.

Cela est d'autant plus regrettable que l'interprétation qui peut être faite des chiffres communiqués est délicate. Les résultats contre-intuitifs déduits des données issues du document de politique transversale « politique immobilière de l'État » de la loi de finances 2021 méritent explication⁵.

La connaissance du parc est un préalable à la conception de toute stratégie immobilière. Au-delà de l'exercice comptable imposé, le rapprochement des inventaires physique et comptable doit avoir pour but d'éclairer l'approche stratégique de l'État propriétaire. L'absence de précisions sur chaque classe d'actifs valorisée ou même sur les périmètres auxquels s'appliquent les différentes modalités de valorisation témoigne du fait que la valeur n'est pas encore devenue un critère déterminant du pilotage du parc immobilier de l'État.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir une correspondance entre inventaires physique et comptable à une maille suffisamment fine pour éclairer l'approche stratégique de l'État propriétaire.

Les biens valorisés à la valeur vénale représentent 58 % de l'actif immobilier de l'État. La notion de valeur vénale est à préciser tant elle peut être à l'origine de malentendus. La valeur vénale dont il est question dans le cadre de la comptabilité de l'État est une valeur « en poursuite d'usage » n'intégrant pas le potentiel de

⁴ En cas de valorisation préalable au classement en bien historique et culturel, la dernière valeur connue est inscrite au bilan et figée.

⁵ Par exemple, l'État occupe 46,9 Mm² dont il est propriétaire. Ces surfaces entrant par définition dans le périmètre des biens valorisés à l'actif du bilan de l'État, il peut en être déduit par soustraction du total de 49 Mm² SUB annoncé que les surfaces non domaniales contrôlées par l'État sont au plus de 2,1 Mm². Les informations communiquées par la DIE à l'occasion de la présente audition n'ont pas permis au CIE de comprendre pourquoi 4% des surfaces du parc contrôlé représentent 15% de la valeur inscrite au bilan de l'État.

valorisation du bien. En cela, elle s'écarte du prix auquel le droit de propriété pourrait raisonnablement être vendu sur le marché. Elle présente donc un intérêt très relatif pour le gestionnaire d'actifs.

L'hétérogénéité des modes d'évaluation n'étant pas optimale pour restituer une image fidèle du patrimoine de l'État, il est projeté l'abandon de l'évaluation en valeur vénale et son remplacement par une évaluation au coût historique amorti. Cette évolution en cours de discussion au sein du Conseil de normalisation des comptes publics (CNC) a pour but de renforcer l'utilisation des données comptables du parc immobilier pour la gestion. Dans sa forme actuelle, la valorisation pratiquée pour les bâtiments de bureau et de logement ne permet pas de pratiquer l'amortissement ou la dépréciation, ni de correctement immobiliser les travaux immobiliers. Un passage au coût pour l'ensemble de ces biens permettra d'étendre les pratiques de comptabilité analytique et de gestion immobilière sur l'essentiel du parc immobilier.

Ce nouveau mode d'évaluation ne reposant plus sur les pôles d'évaluation domaniaux, la charge de travail des services du Domaine devrait s'en trouver allégée.

Les bénéfices attendus de cette évolution normative sont considérables pour la gestion de l'immobilier de l'État. Les services de l'État sont invités à procéder à sa mise en œuvre dans les meilleurs délais.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Accélérer le processus de modification de la norme 6 du recueil des normes comptables de l'État pour que les bâtiments à usage d'habitation et de bureau soient évalués au coût historique amorti.

3. Un dispositif d'auto-évaluation des biens de l'État insuffisamment sécurisant

Si son abandon est envisageable dans un cadre comptable, la valeur vénale de chaque actif potentiellement valorisable demeure une information indispensable au gestionnaire de patrimoine immobilier.

L'évaluation des biens de l'État à des fins de transactions représente moins de 10 % de l'activité des évaluateurs du Domaine. Aussi marginale soit-elle, elle porte dans sa forme actuelle un risque de conflit d'intérêt à plusieurs niveaux.

Au plan organisationnel, le rattachement de la DNID à la DIE est contraire aux règles de bonne gestion. Si le risque de conflits d'intérêt a pu être considéré comme mineur jusque récemment, deux évolutions en cours plaident pour un réexamen de cette situation :

- le renforcement du rôle d'évaluateur de la DNID sur les sujets à enjeux ;
- le développement du rôle de gestionnaire d'actif de la DIE.

L'existence d'un lien hiérarchique aussi ténu soit-il entre celui qui opère la transaction et celui qui en contrôle la conformité n'est pas compatible avec les deux principes déjà évoqués d'indépendance et d'objectivité des instruments de contrôle. Il convient de mettre fin au rattachement de la DNID à la DIE.

Les pôles d'expertises domaniales étant intégrés au réseau de la DGFIP, il est aussi préférable de rompre le lien hiérarchique entre le directeur général des finances publiques et le directeur de l'immobilier de l'État.

Recommandation n°4 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Repositionner la DIE pour garantir l'indépendance de la structure administrative en charge du contrôle de conformité des opérations immobilières du représentant de l'État propriétaire qui les porte.

Les transactions entre l'État et des collectivités territoriales, ou les entités qui en dépendent, posent un problème de déontologie. Dans un tel contexte, les services du Domaine se retrouvent dans la position délicate d'être à la fois conseil du vendeur et conseil de l'acquéreur. Etant à la fois une valeur plancher pour le vendeur et une valeur plafond pour l'acquéreur, la valeur estimée par l'évaluateur domanial en devient le prix. Le recours systématique à une expertise indépendante et externe s'impose pour l'État.

L'auto évaluation pose aussi la question de la qualité des valeurs estimées dans une perspective de valorisation des biens de l'État. Les prix de vente obtenus par appel d'offre sur des marchés immobiliers tendus s'avèrent souvent très supérieurs aux valeurs figurant dans les avis domaniaux. Ces écarts ne sont pas imputables à des erreurs d'appréciations mais traduisent des objectifs différents. Fixer une valeur plancher dans le cadre d'un contrôle de conformité est un exercice distinct de celui consistant à rechercher la valeur probable d'un actif sur le marché. Les résultats des deux approches divergent d'autant plus que les biens sont complexes et le marché tendu.

La méthode par comparaison a longtemps été la principale –la seule ?- méthode employée par les services du Domaine dont les avis se fondaient sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations immobilières. La principale limite de l'approche est connue ; elle suppose l'existence d'un nombre significatif de transactions récentes portant sur des biens similaires.

La publication d'une charte de l'évaluation du Domaine⁶ témoigne de la volonté de professionnaliser la fonction d'évaluation domaniale. Les méthodes décrites dans ce document d'évaluation s'apparentent à celles figurant dans la Charte de l'expertise en évaluation immobilière⁷ qui constitue en France, l'ouvrage de référence des experts en évaluation immobilière et des professionnels de l'immobilier en général.

Le métier d'expert immobilier requiert une connaissance fine des contextes locaux, des marchés immobiliers et des logiques d'acteurs, autant d'informations difficilement accessibles aux services administratifs. L'emploi des méthodes autres que celle par comparaison suppose de maîtriser ces informations pour choisir les bons indices. Ces choix sont déterminants. L'emploi d'une même méthode peut conduire à des résultats très différents en fonction des indices retenus⁸. La charte de l'évaluation du Domaine souligne les difficultés liées à l'utilisation par l'administration de la méthode des flux nets de trésorerie actualisés (« discounted cash-flow ») qui est pourtant celle privilégiée par les professionnels de l'immobilier du secteur privé.

Une externalisation des prestations d'expertise immobilière pour ses propres biens est susceptible d'apporter à l'État les informations qui lui font défaut pour piloter la valorisation de ses actifs.

Une telle mesure qui ne préjuge pas du maintien d'un contrôle de conformité par les services du Domaine présenterait aussi l'avantage de mieux protéger ceux qui portent la responsabilité des transactions opérées au nom de l'État.

Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Externaliser les prestations d'expertise immobilière pour les biens de l'État.

⁶ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Domaine/charte_domaine_2018.pdf

⁷ La charte de l'expertise en évaluation vise à répondre à la nécessité de transparence et de lisibilité des évaluations immobilières, d'harmonisation des définitions et des méthodes conformément aux normes européennes et internationales et aux standards TEGOVA, RICS, IVSC, tout en soulignant les spécificités propres à la France.

⁸ L'exemple théorique suivant illustre la sensibilité du résultat aux choix des indices : La valeur d'un immeuble générant un revenu locatif de 50 000 € sera estimée à 833 333 € avec un taux de capitalisation de 6% et à 1 M€ avec un taux de 5%.

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État salue les projets de transformations de la mission d'évaluation des services du Domaine portés par la DNID. Il constate que le libre accès aux données de marché et la démarche de confiance expérimentée avec les entités soumises à avis domanial sont susceptibles de conduire à un abandon de tout ou partie de l'activité d'expertise immobilière des services du Domaine. Quoi qu'il en soit, il invite le directeur général des finances publiques à séparer la fonction de contrôle de la prestation de service en expertise immobilière.

Le Conseil estime nécessaire de mettre fin au rattachement de la DIE à la DGFIP pour garantir l'indépendance de la structure administrative en charge du contrôle de conformité des opérations immobilières du représentant de l'État propriétaire qui les porte.

Le Conseil soutient le projet d'évolution normative relatif à l'évaluation comptable des bâtiments à usage d'habitation et de bureau. Il recommande d'externaliser les prestations d'expertise immobilière pour les biens de l'État afin d'améliorer le pilotage de la valorisation du parc et la protection de ceux qui portent la responsabilité des transactions opérées au nom de l'État.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du directeur général des finances publiques :

Séparer la fonction de contrôle de la prestation de service en expertise immobilière.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir une correspondance entre inventaires physique et comptable à une maille suffisamment fine pour éclairer l'approche stratégique de l'État propriétaire.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Accélérer le processus de modification de la norme 6 du recueil des normes comptables de l'État pour que les bâtiments à usage d'habitation et de bureau soient évalués au coût historique amorti.

Recommandation n°4 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Repositionner la DIE pour garantir l'indépendance de la structure administrative en charge du contrôle de conformité des opérations immobilières du représentant de l'État propriétaire qui les porte.

Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Externaliser les prestations d'expertise immobilière pour les biens de l'État.