



AVIS

sur le projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu l'article 141 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 permettant à l'État de confier des ensembles d'actifs immobiliers à une société détenue par l'État chargée d'en assurer la valorisation;

Vu l'avis de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) en date du 1er juin 2015 ;

Vu la note de France Domaine en date du 10 août 2015 présentant le projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)

Après avoir entendu, lors de sa séance du 16 septembre 2015, Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE sous-directeur de la réglementation domaniale et gestion immobilière et domaniale de l'État et M. Olivier DEBAINS, Président-directeur général de la SOVAFIM, accompagné de M. Xavier HEMON-LAURENS, responsable juridique ;

Considérant que la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) est une société anonyme dédiée à la valorisation de biens immobiliers publics dont le capital est intégralement détenu par l'État ;

Que la SOVAFIM a été constituée le 15 février 2006 et a été chargée par le gouvernement de mettre en œuvre les dispositions de l'article 63 de la loi n°2005-1719 de finances pour 2006 qui permettent de déclasser les biens immobiliers du Réseau ferré de France (RFF) inutiles à ses missions de service public ferroviaire et de les transférer en pleine propriété à la SOVAFIM pour valoriser leur valorisation ;

Que l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 n°2006-1771 du 30 décembre 2006 a élargi le dispositif et la mission de la SOVAFIM en permettant également de lui transférer en vue de leur valorisation, les biens immobiliers appartenant à l'État et à ses établissements publics qui sont devenus inutiles aux missions qu'ils assument ;

Que conformément à l'article 2 de ses statuts, la SOVAFIM a aujourd'hui pour objet :

- d'acquérir, directement ou indirectement, tous biens ou droits immobiliers, auprès de l'État ou de tout établissement public de l'État ;
- de gérer et valoriser, dans l'attente de leur cession, et céder les biens et droits immobiliers qu'elle détient ;
- de réaliser toutes prestations, notamment d'études, services ou conseils au profit de toute entité appartenant au secteur public, par son statut ou son mode de financement ;
- de participer de manière directe ou indirecte à toutes opérations se rattachant à l'un de ces objets, notamment par la mise en œuvre de filiales communes avec les entités visées au premier alinéa.
- et généralement de réaliser toutes opérations de quelque nature que ce soit se rattachant directement à ces objets et susceptibles d'en faciliter le développement ou la réalisation.

Considérant que le Conseil d'administration de la SOVAFIM est composé de six membres représentant l'État nommés par décret et de trois personnalités qualifiées ;

Considérant que la SOVAFIM est une entreprise publique du champ concurrentiel et est donc placée dans le périmètre de l'agence des participations de l'État (APE) ;

Considérant que la SOVAFIM est soumise au contrôle économique et financier de l'État (CGEFi) ;

Considérant le rapport de gestion 2014 de la SOVAFIM ;

Que le compte de résultat consolidé de la SOVAFIM au 31 décembre 2014 fait apparaître un chiffre d'affaires en baisse de 19 M€ soit moins 54 % par rapport à 2013 (16 M€ au lieu de 35 M€) et un résultat net en diminution de 7 M€ ;

Que les produits de cessions qui représentent l'activité d'origine de la SOVAFIM sont passés de 24,4 M€ en 2013 à 8,7 M€ en 2014 ;

Que le bilan de la SOVAFIM au titre de l'année 2014 affiche 185 M€ de fonds propres un total de dettes de 70 M€ au lieu respectivement de 178 M€ et de 82 M€ au 31 décembre 2013 ;

Considérant que la SOVAFIM n'a versé aucun dividende à l'État ces dernières années ;

Considérant l'évolution de l'activité de la SOVAFIM ;

Que la mission initiale de la société, commercialiser les actifs immobiliers devenus inutiles à Réseau ferré de France (RFF) qui lui avaient été transférés, est aujourd'hui quasiment achevée ;

Que l'article 141 de loi de finances rectificative pour 2006 a élargi le champ de la mission de valorisation de la SOVAFIM à des ensembles immobiliers appartenant à l'État et à ses établissements publics ; que cette diversification de ses activités n'a pas produit les effets escomptés ;

Que la SOVAFIM s'est engagée dès 2008 dans l'acquisition de biens et droits immobiliers pour en tirer un revenu récurrent avec l'opération Bosquet et le parking du pont de l'Europe ; qu'elle poursuit cette activité dans le cadre de l'opération Ségur Fontenoy ;

Qu'elle a développé un autre champ de valorisation portant sur la production d'énergie solaire par l'intermédiaire de sa filiale SOVASOLAIRE en utilisant notamment des emprises précédemment occupées par le ministère de la défense souvent polluées et peu aptes à d'autres usages ;

Considérant le projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la SOVAFIM présenté par le service France domaine dans sa note du 10 août 2015 ;

Que le projet de protocole s'inscrit dans le cadre de l'article 141 de loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificatives pour 2006 ;

Que selon France Domaine les résultats quantitatifs de la SOVAFIM à ce titre peuvent paraître décevants et que la Cour des comptes a émis des critiques notamment sur ce point dans le cadre de son rapport public annuel 2014 ;

Que l'objet de ce protocole est d'améliorer le fonctionnement opérationnel de la SOVAFIM dans ses relations avec l'État afin de lui redonner les moyens de jouer son rôle dans la valorisation des biens immobiliers complexes de l'État ;

Qu'il a pour objet de fixer le cadre des discussions menées entre l'État et la SOVAFIM ;

Que le projet de protocole doit permettre à l'État de profiter pleinement des avantages que la SOVAFIM offre en termes de valorisation des biens immobiliers complexes; qu'il s'agit de décharger les services locaux de France Domaine des procédures de cession de biens atypiques ou peu recherchés dont la valorisation implique la connaissance d'un marché, la prospection d'acteurs immobiliers spécialisés, ou la réalisation d'actifs de restructuration ;

Que le projet de protocole concerne uniquement les opérations de transfert en pleine propriété de biens immobiliers de l'État en vue de leur cession par cette dernière et non les montages

immobiliers « aller-retour » ayant pour objet de remettre le bien à la disposition de l'État après transfert ;

Que le projet de protocole s'inscrit pleinement dans la politique immobilière de l'État et plus particulièrement des processus de cessions. En introduisant explicitement la procédure de vente par portefeuille d'actifs, il constitue un outil supplémentaire pour céder les biens immobiliers dont l'État n'a plus l'utilité ;

Que le projet de protocole vise à faire préciser par l'État propriétaire le rôle qu'il entend faire jouer par la SOVAFIM ;

Que le service France Domaine devient à travers le projet de protocole, l'interlocuteur unique de la SOVAFIM ;

Considérant que le cadre juridique du projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la SOVAFIM a été validé par la direction des affaires juridique des ministères économiques et financiers;

Considérant l'économie générale du dispositif prévue par le protocole d'accord cadre ;

Que le protocole définit les modalités générales de transfert à la SOVAFIM de biens immobiliers appartenant à l'État. Il sera complété, au cas par cas, par des accords spécifiques précisant les modalités de transfert de chaque opération ;

Considérant la constitution d'un ensemble d'actifs immobiliers ;

Que les biens seront transférés à la SOVAFIM sous forme d'un portefeuille constitué d'un ensemble d'actifs immobiliers d'une taille et d'une diversité suffisante pour mutualiser les risques associés à sa valorisation. La constitution du portefeuille peut-être ministérielle ou interministérielle et porter sur des actifs situés dans différents départements. Les modalités pratiques seront définies ultérieurement d'un commun accord entre la SOVAFIM et le service France Domaine, représentant l'État ;

Qu'à cette fin, les différentes parties concernées par l'ensemble d'actifs transférés, notamment les services centraux des ministères ainsi que les services déconcentrés de l'État sont associés à la sélection des actifs immobiliers par le service France domaine, seul habilité à assurer la liaison entre l'État et la SOVAFIM;

Que la composition de l'ensemble d'actifs immobiliers à transférer est déterminée d'un commun accord entre l'État et la SOVAFIM ;

Qu'une fois la composition de la liste des biens à transférer est arrêtée, l'État s'interdit d'en proposer l'acquisition à un tiers pendant une période définie d'un commun accord avec la SOVAFIM;

Considérant le processus de transfert ;

Que préalablement au transfert, la SOVAFIM conduit dans les délais convenus les études, notamment selon des méthodes d'évaluation immobilières normalisées qui lui permettent de présenter et de documenter un dossier d'offres reposant sur une analyse :

- du potentiel de valorisation de l'ensemble d'actifs immobiliers,
- des coûts prévisionnels de sa valorisation
- des risques associés à cette valorisation.

Que le potentiel de valorisation de l'ensemble d'actifs immobiliers tient compte des perspectives de commercialisation de chacun des actifs. Il peut également être justifié par un programme de construction, d'extension, de transformation, de reconversion ou de réhabilitation. Il repose sur l'analyse de la réglementation de l'urbanisme et de ses hypothèses d'évolution.

Considérant les conditions financières du transfert;

Que le prix de transfert de l'ensemble d'actifs immobiliers est fixé par le ministre chargé du domaine;

Que le prix est payé en une ou plusieurs fois selon les modalités prévues dans l'accord spécifique;

Qu'un complément au prix de transfert est dû à l'État, pendant une période à définir, lorsque le prix de cession des actifs immobiliers par la SOVAFIM fait apparaître une augmentation non prévue à l'origine, indépendante de l'action de la SOVAFIM, telle que notamment une augmentation des prix du marché de l'immobilier ou un écart dans les paramètres de valorisation lié à une modification de la réglementation de l'urbanisme;

Que les modalités de calcul du montant du complément de prix ainsi que celles de son paiement sont également définies dans l'accord spécifique. Ce paiement peut-être fractionné au fur et à mesure des mutations d'actifs pendant la durée de validité de la clause de complément de prix ;

Considérant les modalités de transfert ;

Que le transfert d'un ensemble d'actifs immobiliers à la SOVAFIM est décidé par arrêtés conjoints du ministre chargé du domaine et des ministres concernés après avis de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) et après accord formel de la SOVAFIM ;

Que certains immeubles transférés peuvent faire l'objet d'une occupation par les services de l'ancien ministère utilisateur pendant un délai ne pouvant excéder trois ans ;

Que pour faciliter les relations avec les collectivités territoriales et minimiser les risques de blocage ultérieur, le protocole prévoit d'avertir préalablement les collectivités des projets de transfert de biens à la SOVAFIM afin que leur avis soit pris en compte dès le début de la procédure, indépendamment de l'obligation pour la SOVAFIM de notifier le droit de priorité aux communes lors de la revente des biens ;

Considérant le suivi de la mise en œuvre du protocole ;

Que l'État et la SOVAFIM conviennent de constituer un comité de suivi, chargé de suivre la mise en œuvre du protocole et des accords spécifiques. Que l'État et la SOVAFIM s'engagent à créer le tableau de bord et les indicateurs de performance, définis d'un commun accord, pour suivre et évaluer les résultats du protocole et des accords spécifiques ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 16 septembre 2015 et du 21 octobre 2015, fait les observations suivantes :

- 1 Le Conseil salue la volonté affichée de l'État propriétaire, à travers le projet de protocole qui lui est soumis, de diversifier les instruments permettant la valorisation des biens devenus inutiles à ses missions.
Il constate la dynamique amorcée de l'État propriétaire d'utiliser les outils à sa disposition, tels que la SOVAFIM pour valoriser ses actifs immobiliers sans pour autant s'interdire de confier d'autres portefeuilles à des sociétés privées dans le cadre d'appels d'offres.
- 2 Le Conseil se félicite du rôle confié à France Domaine dans le projet de protocole. Ce service se trouve au cœur du dispositif de cessions avec la SOVAFIM en disposant de la seule responsabilité des relations entre l'État et la SOVAFIM. Ce point est essentiel pour permettre à France Domaine de jouer pleinement son rôle de représentant de l'État propriétaire ;
- 3 Il relève avec satisfaction que le transfert à la SOVAFIM porterait sur un ensemble d'actifs immobiliers associant des biens de taille et de localisation diversifiées et que sa composition pourrait être ministérielle ou interministérielle. Ce principe de nature à mutualiser les risques associés à la valorisation des biens est à la base de ce type de processus.
- 4 Le Conseil constate que le protocole présente un intérêt indéniable dans la mesure où il permet de clarifier et de fixer le cadre général des discussions entre l'État et la SOVAFIM, mais que la définition même du portefeuille (nature des biens, caractère facile ou non de la vente du bien, valeur) est renvoyée à un accord spécifique. Il aurait été utile au Conseil de disposer de cette information pour lui permettre de mieux apprécier la pertinence du protocole et de son intérêt pour l'État propriétaire.

De manière corrélative, les modalités de détermination du prix de transfert ne sont pas explicitées. Or, au cours de l'audition, la SOVAFIM et le service France Domaine ont indiqué à tour de rôle que le prix de transfert était très difficile à apprécier. D'un côté, l'État doit céder ses biens à un prix cohérent avec leur valorisation, notamment à son bilan ; de l'autre, la SOVAFIM a intérêt à les acquérir au meilleur prix. Ces éléments auraient dû conduire à indiquer dans le protocole des éléments de cadrage permettant de satisfaire ces deux exigences qui ne sont pas contradictoires dans la détermination du prix.

Le Conseil note également que certains biens, tels ceux du ministère de la défense, peuvent être remis à France Domaine dans l'état où ils se trouvent et que des frais de dépollution, de réfection ou autres sont à prendre en considération dans la détermination du prix.

- 5 Le Conseil relève que l'absence de ces précisions essentielles dans la présentation du dossier pour l'examen du protocole pourrait conduire à se poser la question de l'intérêt, d'un strict point de vue immobilier, pour l'État et la SOVAFIM de conclure cet accord cadre.
- 6 Pour l'État propriétaire, l'intérêt de recourir à la SOVAFIM est tout d'abord de décharger les services locaux du domaine des procédures de vente de biens atypiques ou peu recherchés et en conséquence de se défaire d'un certain nombre de biens invendables ou devenus invendables, sources de coûts et de dépréciations sachant que le recours à la SOVAFIM n'empêchera pas l'État de confier d'autres portefeuilles à des sociétés dans le cadre d'appel d'offres.

Il s'agit donc d'un outil supplémentaire à sa disposition qui va dans le sens d'une meilleure prise en compte de la valorisation des biens de l'État, dans la mesure où le service France Domaine ne dispose pas des compétences suffisantes pour assurer le portage de ce type d'opérations.
- 7 Pour les biens transférés, le coût de détention des biens inutiles à la charge de l'État supportés par les ministères sera assumé par la SOVAFIM.
- 8 Dans un contexte où les ministères ne sont pas toujours incités à vendre, le projet de protocole avec la SOVAFIM doit permettre à France Domaine de gérer directement le processus de transfert et d'en améliorer ainsi l'efficacité.
- 9 Pour la SOVAFIM, l'intérêt du projet de protocole est de lui donner de nouveaux moyens de jouer son rôle dans la valorisation de biens immobiliers de l'État dans le cadre prévu par l'article 141 de la loi de finances rectificatives pour 2006 sachant que cette activité n'a jusqu'alors pas permis à la SOVAFIM de dégager un plan de charge suffisant.
- 10 Le Conseil s'interroge sur le modèle économique retenu par la SOVAFIM pour répondre à la demande de l'État. En effet, le volume de biens à transférer à cette société dépendra de la capacité financière qu'elle pourra dégager à cette fin nonobstant les ressources dont elle dispose aujourd'hui (recettes récurrentes, capacité d'autofinancement).

Plus l'ensemble d'actifs immobiliers transféré sera important en valeur plus le risque financier de la SOVAFIM sera important puisqu'elle devra dégager des ressources à hauteur de la valeur du transfert. Si les résultats de la valorisation ne sont pas à la hauteur des prévisions, c'est l'État, en tant qu'actionnaire unique qui, in fine, assumerait les pertes.

Si le portefeuille immobilier transféré est plus limité en valeur, le risque financier pour la SOVAFIM est moindre mais se pose alors la question de l'intérêt pour l'État de procéder au transfert de portefeuilles réduits.

La SOVAFIM devra, en outre, assumer les coûts de détention des biens une fois le transfert décidé. Là encore, les coûts qui peuvent devenir des pertes sont largement dépendants du volume du portefeuille transféré.

- 11 Par ailleurs, en l'absence de précisions sur la composition du portefeuille dans le projet de protocole, on ne voit pas par quels mécanismes la SOVAFIM peut être intéressée à la valorisation.
- 12 Si la SOVAFIM dispose d'une exclusivité temporaire de la valorisation du patrimoine transféré, l'État dispose de toute faculté, en revanche, de confier d'autres portefeuilles à des sociétés dans le cadre d'appels d'offres. La SOVAFIM ne dispose donc pas d'une sécurité de plan de charge dans le processus de valorisation des biens inutiles de l'État.
- 13 Le Conseil a relevé que le complément de prix prévu dans le projet de protocole était très encadré. Il ne peut résulter que d'un facteur exogène à l'action de valorisation de la SOVAFIM (augmentation des prix de l'immobilier, modification des règles d'urbanisme). Ce point est dommageable pour l'intérêt financier de l'État qui se prive ainsi d'une possibilité de revenus supplémentaires.

Le Conseil s'étonne que l'augmentation des prix de l'immobilier soit considérée comme un facteur exogène à la valorisation par la SOVAFIM dans la mesure où la capacité d'anticiper les évolutions des prix sur la base d'une parfaite connaissance des marchés, constitue le cœur de métier des professionnels du domaine de la transaction immobilière. Il comprend toutefois que, dans un texte particulièrement encadré, ce type de clause offre une possibilité de souplesse bienvenue au plan opérationnel.

- 14 Le projet de protocole ne fixe aucun délai et ne prévoit aucune sortie du dispositif en cas de désaccord sur la détermination du prix.

Sur les délais, aucun calendrier n'est prévu ni sur la détermination du portefeuille ni sur les discussions préalables au transfert pour convenir de la détermination du prix. L'obligation de faire est donc soumise à la volonté des parties. Il pourrait être utile de convenir dans le protocole d'une durée de procédure totale à l'issue de laquelle les parties peuvent mettre fin notamment en cas de désaccord sur la fixation du prix.

- 15 Le Conseil observe que le protocole concerne les biens appartenant à l'État sans autres précisions. Il en déduit que sont concernés tous les biens des établissements publics et des opérateurs dont l'État est propriétaire mais qui sont sous le contrôle desdits opérateurs. A contrario, les biens appartenant aux opérateurs sont exclus de l'accord cadre. Le projet de protocole gagnerait à être complété sur ce point.

- 16 L'examen du projet de protocole a été l'occasion pour le Conseil de s'interroger sur deux éléments de la politique de valorisation de biens de l'État :

Les frais liés à la détention des biens inutiles sont intégrés actuellement aux budgets d'entretien des ministères. Même en cas de remise du bien à France domaine, les ministères restent responsables des coûts de détention (gardiennage, chauffage, etc.) Or, aujourd'hui ce coût n'est pas connu de manière globalisée et se trouve dispersé sur les différents BOP ministériels. Le Conseil considère que si budget concernant les coûts était davantage connu et géré directement par France Domaine, cela constituerait une incitation à vendre plus rapidement les biens.

Les clauses suspensives liées à l'obtention des autorisations d'urbanisme ne sont pas utilisées par le service France Domaine. Il s'agit d'une pratique puisque la réglementation

ne l'interdit pas. Le Conseil a déjà eu l'occasion de souligner, confirmant une position de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État, que des clauses suspensives liées à des autorisations d'urbanisme pouvaient être étudiées dans les modalités de vente des biens de l'État, au cas par cas, en fonction de la recette complémentaire qu'elles représentent.

*

Au final, le Conseil constate que ce protocole s'inscrit dans le cadre de la décision gouvernementale de conserver l'outil qu'est la SOVAFIM nonobstant les critiques formulées par la Cour des comptes.

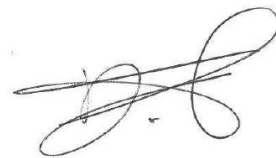
Il regrette que le cadre juridique très contraint retenu ne permette pas d'aller au bout de la logique opérationnelle et financière de cette décision et de conférer à la SOVAFIM le rôle d'une société foncière - que sa capitalisation empêcherait en tout état de cause.

En conséquence, le Conseil soutient la volonté de mener une politique active de cessions. Tout en prenant acte de la décision de relancer le rôle de la SOVAFIM dans la politique de cessions, le Conseil souligne le caractère positif de la logique de transfert de portefeuille d'actifs et la réaffirmation du rôle central de France Domaine dans ce processus.

Il lui paraîtrait donc judicieux que l'État puisse apprécier la pertinence de ce choix en comparant les résultats du transfert de deux ensembles d'actifs immobiliers appartenant à l'État présentant un intérêt économique comparable dans leur composition.

Le premier portefeuille serait confié à la SOVAFIM dans le cadre du protocole d'accord, le second ferait l'objet d'une mise en concurrence.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Louis DUMONT