



Commission pour la Transparence et la Qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ)

Avis sur le rapport d'activité de l'exercice 2015

Dans son rapport annuel pour l'année 2015, la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) pointe des dysfonctionnements relatifs aux transactions immobilières de l'État et formule des recommandations pour y remédier. Le Conseil appuie nombre d'entre elles et recommande également l'extension du périmètre de compétence de la commission aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale de droit public.

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 circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière 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 loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le rapport du Conseil de l'immobilier de l'État du 30 janvier 2013 intitulé «moderniser la politique immobilière de l'État» ;

Vu l'intervention du ministre chargé du budget le 15 mai 2013 devant les membres du Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du 19 septembre 2016 relative aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État ;

Vu le décret n° 2012-203 du 10 février 2012 relatif à la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État ;

Après avoir entendu M. Pierre DEPROST, président de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État, en présence de MM. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur à la direction immobilière de l'État et Philippe BAUCHOT, délégué à l'action foncière et immobilière, en sa séance du 12 octobre 2016 ;

Considérant que la commission constate une évolution significative des dossiers présentés par France Domaine ;

Que leur nombre a diminué de plus de 20 % en un an, passant de quatre-vingts en 2014 à soixante-trois en 2015 ; que cette tendance se confirme pour l'année en cours ;

Que le nombre de cessions importantes (d'un montant supérieur à 2 M€ pour l'Ile-de-France et à 1 M€ pour le reste du territoire) s'est réduit significativement et la part des dossiers concernant des baux - et notamment des renouvellements de baux- a augmenté, représentant désormais près de la moitié des dossiers présentés ;

Que la communication de fiches de présentation des dossiers par le service France Domaine a facilité le travail de la commission qui estime cependant que celles-ci demeurent perfectibles et trop souvent elliptiques ;

Considérant que la commission a examiné vingt-huit dossiers ou projets d'opérations immobilières en 2015 sur les soixante-trois présentés ; que la commission soulève des questions relatives au fond des dossiers examinés qui ne sont pas sans conséquences juridiques ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'examen des dossiers relatifs à la non réalisation de cession montre que des efforts restent à faire pour vérifier l'origine de propriété des biens proposés à la vente ;

Qu'une participation aux dépenses d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) imputée à l'État-vendeur semble manquer de fondement juridique ;

Que l'évolution du montant de la marge accordée aux services locaux (passée de 10 % à 15%) atteste de la relative fiabilité des évaluations des biens par les services du Domaine ; que celle-ci apparaît en contradiction avec le principe constitutionnel qui s'oppose à ce que « *des biens ou des entreprises faisant partie des patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins privées pour des prix inférieurs à leur valeur* » ;

Considérant que la commission a relevé plusieurs anomalies relatives aux évaluations préalables à des cessions ;

Que les ventes réalisées dans un cadre concurrentiel montrent la faiblesse de certaines évaluations préalables aux cessions ; que la commission a relevé pour une cession parisienne, un écart de près de 40 % et même de plus de 60 % si la clause de complément de prix devait jouer ;

Que la commission a rappelé qu'une évaluation pour régularisation est contestable, même si le niveau de prix est correct ;

Considérant que la commission a été interrogée par le ministre sur la régularité juridique de la cession de gré à gré d'un tènement parisien du ministère de la défense à une fondation de droit privé et sur la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État ;

Que la commission a recommandé d'inscrire dans l'acte de cession un engagement de la fondation de n'exercer sur le site cédé que la mission de service public pour une durée qui ne soit pas inférieure à soixante-dix ans ;

Que la commission constatant que l'offre d'achat présentée était sensiblement inférieure à la prévision de recettes que la loi de programmation militaire identifiait pour cet ensemble immobilier, a été d'avis qu'en l'absence de mise en concurrence, le bien ne pouvait être cédé à un prix inférieur à un montant qu'elle indiquait ;

Considérant que la commission a été saisie d'une demande d'avis sur un projet de protocole entre l'État et la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), dans le cadre de l'article 6 du décret du 10 février 2012 ;

Que la commission a affirmé sa conviction qu'il est de l'intérêt de l'État de céder ses biens inutiles sans les brader, en les confiant à une société spécialisée sous réserve que l'État joue son rôle dans la gouvernance de la dite société pour préserver ses intérêts financiers ;

Que la commission a formulé des recommandations et conclu que, malgré les incertitudes juridiques qui demeuraient, elle était prête à contribuer à la mise en œuvre de ce projet ;

Que la commission n'a pas été informée des suites données à ce projet de protocole ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le représentant de la direction immobilière de l'État (DIE) a indiqué en séance que la réalisation du projet se heurtait à des obstacles juridiques, le positionnement de la foncière en quasi-régie étant au cœur des interrogations ;

Considérant que la commission a relevé différents dysfonctionnements dans la conduite des opérations :

Qu'elle a rappelé que la commission d'ouverture des plis pour la cession d'un bien de l'État est interne à l'administration et que la participation du responsable d'un exécutif local pose un problème au regard de la préservation des intérêts de l'État dans le choix du futur acquéreur ;

Qu'elle a identifié de graves négligences dans la préservation de l'intégrité du patrimoine public et dans la vérification de l'origine de propriété du bien vendu dans un dossier de cession d'un ancien centre de vacances ;

Qu'elle a estimé que la mauvaise articulation du représentant local de la politique immobilière de l'État (RPIE) et de France Domaine n'était pas étrangère à certains dysfonctionnements pointés dans un dossier d'acquisition dans le cadre d'un contrat de vente en état futur d'achèvement (VEFA) ;

Que la commission suggère de clarifier les rôles respectifs de France Domaine et de l'occupant notamment pour la gestion des contrats de location ;

Considérant que la commission regrette une gestion trop passive des immeubles ;

Que les délais entre la constatation de l'inutilité des biens et leur mise sur le marché sont importants ;

Qu'un bâtiment cédé est resté inoccupé plusieurs années du fait que la commune avait fait connaître sa décision d'exercer son droit de priorité en 2011 mais n'avait pas donné suite sans que l'État réagisse ;

Que la libération d'un bien ne conduit que rarement à s'interroger préalablement à sa mise en vente, sur l'utilité de l'immeuble pour une autre administration, le réflexe d'intérêt collectif ne semblant pas acquis ;

Considérant que la commission formule trois observations sur la mise en œuvre de la nouvelle politique de baux externes :

Que les dossiers étudiés dans le cadre de la politique de renégociation des baux ont révélé des situations initiales non conformes aux règles de la politique immobilière de l'État (plafonds de surface SUN et de loyer non respectés) ;

Que la commission appelle l'attention de l'administration des domaines en responsabilité du pilotage des opérations de renégociations, sur la nécessité de procéder à une analyse en coûts complets intégrant les charges et pas seulement limitée aux seules composantes d'un loyer économique ;

Que la commission constate que les dossiers détaillent peu les informations relatives à l'occupation actuelle et future des locaux pris à bail ; qu'elle invite à instruire d'avantage

Conseil de l'immobilier de l'État

le volet occupation des locaux et à veiller au caractère réaliste des prévisions d'effectifs présentées ;

Considérant que la commission a constaté que la relation entre les besoins et les surfaces était rarement bien établie, y compris pour des opérations d'acquisition ;

Que la vision à long terme de l'intérêt économique d'une opération semble ainsi faire souvent défaut ; que la gestion immobilière de l'État souffre de l'absence d'une vision globale ;

Que les décisions fondées sur une approche par occupant peuvent ainsi conduire l'État à la cession d'un bien acquis onze ans plus tôt seulement, sans que l'intérêt d'un emploi soit expertisé ;

Considérant que les autorités administratives indépendantes dotées de personnalité morale, établissements publics nationaux et opérateurs de l'État ne relèvent pas de la compétence de la Commission aux termes du décret du 10 février 2012 ;

Que l'immobilier de ces démembrements de l'État représente un enjeu financier significatif ;

Que le service France Domaine, devenu depuis la direction de l'immobilier de l'État, est néanmoins appelé à intervenir réglementairement ou à titre de prestataire de service auprès de ces entités pour la gestion de leurs transactions immobilières ;

Que la commission propose d'étendre le champ de son contrôle a posteriori pour les transactions de ces structures dans lesquelles intervient la direction de l'immobilier de l'État ;

Le président de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État et le représentant de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 12 octobre 2016, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil s'inquiète de la réduction importante du nombre de dossiers de cessions présentés à la commission.

Il observe que cet indicateur devrait être un élément clé du tableau de bord de la direction de l'immobilière de l'État.

Le CIE relève qu'une diminution significative des cessions aurait pour conséquences de réduire la stratégie immobilière de l'État à la seule optimisation de son parc et, sauf à trouver d'autres ressources financières, de limiter significativement son champ d'action.

Il invite la direction immobilière de l'État à s'assurer que le nombre de dossiers présentés à la commission traduit bien une tendance d'activité et non pas des difficultés liées à des retours d'information de la part des services.

Dans le cas où ces investigations complémentaires devaient confirmer la décroissance durable du volume de cession, il l'engage à en tirer les enseignements en termes d'orientation des choix de la politique immobilière.

Le Conseil souhaite être destinataire de ces orientations.

2. Le Conseil souhaite être informé des suites données au projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) pour lequel il avait rendu un avis il y a un an.¹
3. Le Conseil s'inquiète de plusieurs dysfonctionnements pointés dans la gestion des cessions des biens domaniaux.

Il rappelle qu'il s'était interrogé en mai 2015 sur les conditions juridiques de la cession de gré à gré d'un bien libéré par le ministère de la défense à une fondation privée à un prix nettement inférieur à la valeur estimée en 2009 par France Domaine et en considérant que l'évolution des prix de l'immobilier à Paris depuis six ans (à l'époque de l'avis, sept ans désormais) justifieraient une nouvelle évaluation à la hausse.

Il invite le ministre en charge du Domaine à prendre toutes les mesures adaptées pour garantir une juste valorisation des biens immobiliers vendus par l'État qui ne peut qu'être opérée qu'en toute transparence et qu'uniformément sur l'ensemble du territoire français, selon des règles et procédures connues de tous les agents de l'État et de ses opérateurs et largement diffusées aux partenaires privés du marché de l'immobilier.

4. Les évaluations domaniales continuent de susciter des interrogations de fond.

Le Conseil note que France Domaine tend à augmenter la marge d'incertitude admissible de ces évaluations de 10 % à 15 %.

Il prend acte des écarts conséquents entre les estimations de France Domaine et les prix constatés pour des biens vendus dans le cadre d'appels d'offres. Il relève également que la part des ventes opérées sans appel d'offres représente 60 % des dossiers de cessions présentés à la commission. Il se demande comment dans ces conditions, l'État est en mesure de garantir que les biens cédés dans le cadre du gré à gré ne le sont pas à un prix inférieur à leur valeur.

Au moment où se crée la direction de l'immobilier de l'État, le Conseil estime que ces observations doivent conduire à se réinterroger sur l'opportunité de séparer la fonction d'évaluation des fonctions opérationnelles au sein du réseau de la direction générale des finances publiques.

¹ Cf. Avis CIE 2015-39 du 21 octobre 2015 sur le projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)

5. Le Conseil regrette les conséquences de la difficile articulation des différents services de l'État impliqués dans sa gestion immobilière. Il attend de la mise en place de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État, une meilleure coordination de ses acteurs qui ont encore à acquérir un réflexe d'intérêt collectif qui permettrait d'éviter bien des écueils.

Il appuie la recommandation de la commission de clarification des rôles des représentants de l'État propriétaire et de l'État occupant s'agissant notamment de la gestion des contrats de location dont l'enjeu annuel est supérieur à un milliard et demi d'euros.

6. L'absence de vision économique pointée par la commission confirme le constat effectué par le Conseil ces dernières années.

La séparation des rôles de l'État propriétaire et de l'État occupant, pierre angulaire de la nouvelle politique immobilière de l'État engagée depuis une décennie, avait pour but de faire prendre conscience à l'un et à l'autre, du coût de l'immobilier au travers du lien entre surfaces occupées et valeur de l'actif immobilisé. Force est malheureusement de constater que ces notions qui devraient être au cœur des stratégies immobilières ne sont pas encore suffisamment prises en considération.

7. Le Conseil appelle à un travail pédagogique d'envergure auprès des agents des services représentant l'État propriétaire.

Il considère notamment qu'il n'est pas admissible de laisser un bien domanial inoccupé pendant de longues périodes.

Il rappelle que la vacance d'un actif, outre les divers frais liés à sa détention, suscite une perte équivalente à sa valeur locative. Au surplus, les immeubles inoccupés se dégradent plus rapidement et donc perdent de leur valeur.

Le Conseil insiste une nouvelle fois sur la nécessité de systématiser les clauses de sauvegarde de complément de prix. Il prend acte de la note adressée en décembre 2015 par France Domaine à son réseau en prescrivant leur rédaction.

Toutefois, comme le souligne la commission, des disparités existent dans les pratiques locales et le Conseil partage son analyse selon laquelle la DIE doit apporter les précisions requises aux services locaux du Domaine sur les différents points de vigilance mis en évidence dans son rapport.

8. Le Conseil relève les remarques de la commission relatives à la qualité des informations transmises par les administrations occupantes confirment ses impressions issues de l'analyse des dossiers portés à sa connaissance :

- La faiblesse du rapport surface utile nette sur surface utile brute souvent très inférieur à la cible de 67 % lui semble refléter le plus souvent le caractère purement déclaratif des informations plutôt que la qualité architecturale intrinsèque des immeubles occupés.
- le nombre de fonctionnaires est censé avoir diminué ces dernières années ; or les éléments relatifs aux effectifs des structures auditionnées par le Conseil depuis trois ans font rarement état de pareille tendance ;
- les loyers budgétaires ne reflètent pas toujours les réalités du marché.
- la présentation des loyers économiques peut se révéler biaisée selon que l'on en exclut des taxes et impôts transférés du bailleur au preneur, que l'on comptabilise les

Conseil de l'immobilier de l'État

mesures d'accompagnements consenties par le bailleur sous la forme de travaux dont le coût réel est difficile à établir, ou que l'on rapporte le loyer à une surface intégrant des locaux logistiques ou d'archives.

Le Conseil souhaite qu'un travail de sensibilisation soit entrepris auprès des utilisateurs pour que les normes de la politique immobilière ne soient pas appréhendées comme une règle administrative avec laquelle on peut jouer en interprétant à loisir les composantes du ratio de référence.

Le Conseil appelle à un durcissement du contrôle de ces informations par la direction de l'immobilier de l'État :

- par une qualification des données de mesurage des surfaces (déclaratif, mesuré par un expert, garanties par la direction de l'immobilier de l'État) ;
- par un rapprochement systématique des effectifs déclarés de ceux figurant dans les documents budgétaires ;
- par la mise en place d'une charte de présentation des coûts des opérations immobilières.



En conclusion, le Conseil salue la qualité du travail de la commission et appuie sa proposition d'extension du champ du contrôle a posteriori de la commission aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale de droit public lorsque la direction immobilière de l'État ou les services du réseau de la direction générale des finances publiques sont appelés à intervenir dans une transaction immobilière, compte tenu des enjeux financiers qu'ils représentent.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT