



AVIS

sur la stratégie immobilière de Voies navigables de France (VNF)

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu le décret n°2012-722 du 9 mai 2012 modifiant le décret n°60-1441 du 26 décembre 1960 portant statut de Voies navigables de France et fixant les modalités de commissionnement et d'assermentation de ses agents ;

Vu le décret n°2012-1083 du 25 septembre 2012 portant modification du décret n°91-796 du 20 août 1991 relatif au domaine confié à Voies navigables de France ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'établissement Voies navigables de France du 28 février 2011 ;

Vu l'avis du service France Domaine en date du 20 juin 2011 ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Marc PAPINUTTI, Directeur général de VNF accompagné de M. Pascal GIRARDOT, Directeur général délégué de VNF, en présence de Mme Fabienne TROMBERT, adjointe au chef du bureau des voies navigables, (DGITM/DIT/RFP4) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie lors de la séance du 29 mai 2013 ;

Considérant que Voies navigables de France emploie 4700 personnes ; que l'établissement est organisé autour de sept directions territoriales ; que son budget pour 2012 faisait état de 248 millions d'euros en recettes de fonctionnement et 206,6 millions d'euros en investissement pour 135,8 millions d'euros de dépenses en fonctionnement et 163,6 millions d'euros en investissement ;

Considérant que le décret n° 2012-722 du 9 mai 2012 modifiant le décret n° 60-1441 du 26 décembre 1960 portant statut de Voies navigables de France et fixant les modalités de commissionnement et d'assermentation de ses agents crée le nouvel établissement public administratif Voies navigables de France (VNF) au 1^{er} janvier 2013 et le place sous la tutelle du ministre chargé des transports ;

Considérant que le décret n° 2012-1083 du 25 septembre 2012 portant modification du décret n° 91-796 du 20 août 1991 relatif au domaine confié à Voies navigables de France rappelle que VNF gère et exploite, pour l'accomplissement de ses missions, le domaine de l'État qui lui est confié et lui abandonne en outre la gestion des locaux administratifs et des logements de fonction à compter du 1^{er} janvier 2013, les immeubles concernés devant faire l'objet d'une convention entre l'État et l'établissement afin d'en déterminer les conditions d'utilisation ;

Considérant que ces textes créent une situation juridique nouvelle permettant à VNF d'intervenir sur l'ensemble du parc immobilier nécessaire à son activité et d'assurer ainsi la gestion des bâtiments couverts par le SPSI achevé en février 2011 ; que la fiabilisation de l'inventaire du domaine public confié à VNF a permis d'arrêter la liste des bâtiments confiés en gestion à VNF et d'inscrire les actifs contrôlés au bilan de VNF ; que cet inventaire a servi de base à l'élaboration du SPSI ;

Considérant que la stratégie immobilière de VNF et le contrat d'objectifs et de performance signé avec l'État en janvier 2012 sont l'occasion de rationaliser et de mettre aux normes le parc tout en améliorant les conditions de travail et de logement des agents ; que ces lignes directrices s'appliquent à une centaine de bâtiments administratifs, plus de deux mille maisons éclésiastiques et cinq cents centres de maintenance et d'exploitation ;

Considérant, s'agissant des bâtiments administratifs des services :

Que ces objectifs concernent 109 bâtiments, dont 97 biens en gestion, 6 biens en location, 3 biens dont les services sont hébergés dans d'autres services de l'État et 3 biens privés ;

Qu'à l'exception des biens issus du domaine privé, de construction récente et en bon état, le patrimoine confié à VNF est souvent vétuste et peu adapté aux missions administratives de l'établissement ; que le ratio d'occupation est parfois peu satisfaisant du fait de l'évolution des organisations, notamment la diminution des effectifs ;

Que le SPSI a retenu pour chaque site l'un des scénarii suivants : le maintien, consistant à conserver les locaux en l'état, l'optimisation visant à améliorer la performance et la fonctionnalité des locaux, l'arbitrage entre adaptation des locaux ou leur sortie du parc par la cession, la démolition des locaux ou la dénonciation des baux ;

Que les principaux projets consistent à regrouper des services du siège des directions territoriales : création de la Direction Centre-Bourgogne avec une direction des interventions opérationnelles à Nevers ; reconstructions, réhabilitations ou reconfigurations des installations des subdivisions territoriales et travaux d'amélioration de locaux conservés ;

Que VNF, avant d'être responsable de la gestion de son patrimoine d'exploitation, était contraint de quitter les implantations domaniales obsolètes pour prendre à bail des locaux plus adaptés à son organisation ; que depuis le changement de statut juridique de VNF et donc la suppression des loyers budgétaires, la relocalisation des services sur d'autres sites autres que ceux dont dispose VNF en gestion crée une charge nouvelle de fonctionnement alors que VNF libère des locaux utilisables pour d'autres opérateurs ou services de l'État ;

Que cette charge locative représente un montant annuel total de 1,5 millions d'euros (valeur 2013) TTC ; qu'une augmentation progressive de cette charge est estimée à un million d'euros d'ici le 1^{er} janvier 2015, la portera à 2,5 millions d'euros annuels ;

Que VNF a d'ores et déjà évalué le montant des investissements sur les bâtiments administratifs à plus de 26 millions d'euros ;

Que certains biens administratifs déclarés non utiles aux missions de l'établissement font l'objet d'une cession-déclassement avant vente ; qu'à ce jour deux actifs ont été cédés (le site de St-Didier et les locaux de l'agence développement de St Quentin) ; que le retour du produit de cession est à porter au bilan des opérations immobilières de VNF ; mais que le reversement financier n'est pas encore opérationnel ;

Considérant, s'agissant des maisons éclusières :

Que le décret n° 2012-1083 du 25 septembre 2012 sus cité modifie le domaine confié à VNF et intègre dans son périmètre près de 1200 maisons de service ; que la politique d'affectation de ces logements n'est pas arrêtée ; que sur un total de 1163 maisons de service, 947 relèvent de la nécessité absolue de service et 216 de l'usage de service ; qu'une programmation budgétaire supérieure aux années précédentes a été décidée afin de remettre en état les logements les plus vétustes sans distinction dans la nature de l'occupation ;

Que ces logements ont été classés selon la nature des travaux identifiés : logements prioritaires (mise hors d'eau, isolation du couvert, mise aux normes du tableau électrique et adaptation du système de chauffage au logement), travaux de mise aux normes du système d'assainissement et changement des huisseries en mauvais état et travaux légers de réhabilitation, de confort ou de maintien en bon état du logement ; qu'au 12 mars 2013, 150 logements de service occupés par des agents dans le cadre de leur fonction d'exploitation-maintenance ont été identifiés comme prioritaires pour un coût programmé à hauteur de 3 millions d'euros par an sur trois ans ;

Qu'il est, en outre, nécessaire de prévoir une enveloppe complémentaire de l'ordre de 3 millions par an pour la réhabilitation des autres logements pour lesquels des travaux sont aussi nécessaires bien que moins prioritaires ;

Que VNF doit s'assurer de l'utilité pour le service de certains biens vacants, pour décider de les maintenir en logement de service, ou de les retenir pour une opération de valorisation ou de les proposer à la cession ou à la démolition ; qu'à ce jour une cinquantaine de maisons vacantes sont jugées trop vétustes et seront démolies d'ici 2015, le coût financier étant supporté par l'enveloppe complémentaire citée précédemment ;

Que près de 800 maisons éclusières font l'objet de conventions d'occupation temporaire, qu'il revient à l'établissement de s'assurer de l'adéquation revenus/charges d'investissement et entretien du logement afin de déterminer si le parc peut faire l'objet de déclassement et de ventes ; qu'un budget est alloué pour les maisons dont la valorisation constitue un enjeu ;

Considérant, s'agissant des centres de maintenance et d'exploitation :

Que ce parc est composé de plus de 500 bâtiments tous usages confondus ; qu'environ 25 centres sont vétustes et doivent être reconstruits à court-moyen terme ; qu'un peu moins de 100 actifs de cette catégorie peuvent faire l'objet de cession ou de déconstruction ; que la mise en œuvre du SPSI devrait permettre d'assainir ce parc et de concentrer les efforts de réhabilitation sur les sites nécessaires à l'exploitation ;

Que ce parc s'inscrit dans une politique ambitieuse sur les centres de maintenance et d'intervention, volet stratégique du « projet voie d'eau » visant à accompagner la réorganisation de la filière d'exploitation-maintenance et le renforcement de ses équipes ; que cette nouvelle offre de service est définie selon une segmentation du réseau par itinéraire (le Grand Gabarit, porteur principal du développement du fret, le réseau connexe irrigant le Grand Gabarit, le réseau secondaire à forte saisonnalité et le réseau complémentaire à très faible trafic) ;

Que cette stratégie implique des opérations de regroupement de centres et de mutualisation des moyens logistiques afin de gagner en performance ; que l'implantation des centres doit correspondre à l'engagement d'un délai d'intervention maximum sur un ouvrage d'une heure pour le réseau grand Gabarit et les à forts enjeux ;

Que les opérations immobilières engendrées par cette réorganisation sont en cours d'évaluation ;

Que VNF poursuit, par ailleurs, son effort sur la remise en état ou la reconstruction des centres d'exploitation les plus vétustes à hauteur de 2 millions d'euros par an ;

Considérant, en conclusion, que VNF a engagé un vaste programme de rationalisation et mise aux normes en y consacrant des moyens financiers importants ; que les engagements financiers décidés s'élèveraient en investissement à 5 millions par an durant trois ans et en fonctionnement à 1 million d'euros par an (nouvelles locations) ; que les projets à court et moyen terme représentent un besoin en financement supplémentaire de plus de 40 millions d'euros, somme jugée insoutenable par VNF en l'absence de ressources supplémentaires ou sans l'autorisation d'étaler la charge budgétaire pour ses investissements ;

Les représentants de l'établissement public administratif Voies Navigables de France ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de la séance du 29 mai 2013 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de l'établissement public administratif VNF :

1. Le Conseil rappelle, tout d'abord, que le décret n° 2012-1083 du 25 septembre 2012 confie à VNF la gestion du domaine de l'État nécessaire à l'exercice de ses missions ; le propriétaire de ce patrimoine est donc l'État et non l'établissement. Or, la définition des rôles entre ces deux acteurs n'est pas claire quant à l'identification du responsable de la stratégie du propriétaire. Ce manque de lisibilité dilue la répartition des responsabilités et des obligations des deux protagonistes sur ce patrimoine. Le Conseil recommande à France Domaine de définir les intérêts fondamentaux du propriétaire en tenant compte des spécificités de

l'opérateur puis à VNF et France Domaine de définir un plan d'actions permettant à l'établissement public de se conformer à ces intérêts fondamentaux.

2. Le Conseil prend acte de l'effort de rationalisation engagé par VNF dont la stratégie immobilière devrait conduire à terme au regroupement de ses implantations et à la cession des biens inutiles à son activité.

Toutefois, le Conseil souhaiterait voir apparaître plus clairement dans la stratégie de VNF les gains attendus des opérations immobilières envisagées en termes de ratio d'occupation et de performance (coûts de fonctionnement, gains énergétiques notamment). Il incite donc VNF à identifier clairement ces éléments dans la présentation de sa stratégie immobilière.

3. S'agissant des maisons éclusières, le Conseil regrette l'absence de politique d'affectation de ces logements, ce qui conduit l'établissement à programmer d'importants travaux dans des locaux dont le maintien dans le parc n'est pas assuré.
4. Le Conseil observe que les projets immobiliers envisagés ne sont pas tous financés et que le changement de statut juridique de VNF pourrait contribuer à une dégradation de l'équilibre financier de l'établissement, d'autant que le coût des charges locatives est fortement à la hausse, que les produits de cessions semblent a contrario limités et que les investissements prévus sont lourds.

Il invite donc l'établissement à la plus grande vigilance sur la nécessaire maîtrise des charges d'exploitation en ce domaine.

5. Le Conseil note plus généralement un manque de lisibilité quant à la valeur du patrimoine confié en gestion à VNF. Il demande des précisions sur ce point dans les six mois suivant le présent avis afin de pouvoir juger de l'opportunité des opérations envisagées et de s'assurer de la bonne gestion du patrimoine immobilier de l'État.
6. Le Conseil regrette que le reversement financier des produits de cession ne soit pas opérationnel alors qu'il appartiendrait simplement, d'après France Domaine, au ministère de tutelle de VNF d'orienter en conséquence l'emploi des produits versés sur le BOP dont il est responsable. Le Conseil invite donc la tutelle de l'établissement à s'assurer d'un retour de produits de cessions favorisant la réalisation accélérée de celles ci.
7. Enfin, le Conseil souhaite revoir les éléments de la stratégie de VNF à horizon rapproché, soit avant la fin du premier semestre 2014, afin de vérifier que la stratégie s'appuie sur les clarifications demandées ci-dessus et que la logique du décret du 25 septembre a été complètement concrétisée ; à cet égard, la situation nouvelle ne devrait pas se traduire par une augmentation des dépenses prévisionnelles sans accroissement équivalant des recettes issues du parc. Cet examen se fera notamment sur la base d'un dossier complémentaire qui devra comporter également des précisions sur les conditions d'occupation du parc.

Pour le Conseil,



**son Président
Jean-Louis DUMONT**