



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 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 loi n°2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France ;

Vu la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport ;

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 l'avis de France Domaine du 20 juin 2011 sur le projet schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de VNF ;

Vu l'avis n°2013-19 du Conseil de l'Immobilier de l'État, en date du 29 mai 2013 ;

Vu le courrier de Voies navigables de France au Conseil de l'immobilier de l'État en date du 23 avril 2014 ;

Vu le dossier de présentation du 11 mars 2015 sur l'avancement de la stratégie immobilière de Voies navigables de France transmis en vue de l'audition devant le Conseil de l'immobilier de l'État, les éléments complémentaires du 10 juillet 2015 et les éléments d'analyse du dossier transmis par France Domaine ;

Après avoir entendu M. Marc PAPINUTTI, directeur général des voies navigables de France (VNF), accompagné de Mme Corinne de LA PERSONNE, directrice des ressources humaines et de moyens, de MM. Pascal GIRARDOT, directeur général délégué, Olivier MATRAT, chef du service des moyens et fonctionnement, en présence de Madame Anne-Sophie VETRO, chef du bureau des voies navigables au MEDDE et de M. Didier SZMAROWSKI, chef du département immobilier à la délégation à l'action foncière au MEDDE-MLETR et de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME.

Sur la base du dossier fourni et des explications données lors de l'audition du 18 mars 2015 :

Considérant que, depuis le 1er janvier 2013, Voies navigables de France (VNF) est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'au 31 janvier 2015, VNF comptait plus de 4500 employés répartis entre le siège et les sept directions territoriales, dont 90% relèvent d'un statut de droit public ;

Que le contrôle de ses effectifs est encadré par les plafonds d'emplois et masses salariales notifiés à l'établissement dans le cadre du dialogue budgétaire mené avec ses tutelles ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État a auditionné les responsables de VNF le 29 mai 2013 à propos de la stratégie immobilière de l'établissement ;

Que, dans son avis n°2013-19, il a souhaité revoir les éléments de la stratégie de VNF à horizon rapproché afin de vérifier, notamment, que la logique du décret du 25 septembre 2012 était bien mise en œuvre. Ce décret élargit le domaine de l'État confié à VNF et intègre dans son périmètre, outre les locaux administratifs, près de 1 200 maisons de services, les immeubles concernés devant faire l'objet d'une convention entre l'État et l'établissement afin d'en déterminer les conditions d'utilisation ;

Que le Conseil précisait que la situation nouvelle ne devait pas se traduire par une augmentation des dépenses prévisionnelles sans accroissement équivalent des recettes tirées de l'exploitation du parc ;

Que le Conseil relevait que la définition des rôles entre l'État-proprétaire du patrimoine et VNF-gestionnaire du domaine de l'État nécessaire à l'exercice de ses missions n'était pas claire quant à l'identification du responsable de la stratégie du propriétaire. Il précisait que ce manque de lisibilité diluait la répartition des responsabilités et des obligations des deux protagonistes sur ce patrimoine ;

Que le Conseil prenait acte de l'effort de rationalisation engagé par VNF dont la stratégie immobilière devait conduire à terme au regroupement de ses implantations et à la cession des biens inutiles à son activité. Toutefois, le Conseil souhaitait 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 ;

Que, s'agissant des maisons éclusières, le Conseil regrettait l'absence de politique d'affectation de ces logements, ce qui conduisait l'établissement à programmer d'importants travaux dans des locaux dont le maintien dans le parc n'est pas assuré ;

Que le Conseil observait que les projets immobiliers envisagés n'étaient pas tous financés et que le changement de statut juridique de VNF pouvait contribuer à une dégradation de l'équilibre financier de l'établissement, d'autant que le coût des charges locatives était fortement à la hausse, que les produits de cessions semblaient a contrario limités et que les investissements prévus étaient importants ;

Que le Conseil demandait des précisions quant à la valeur du patrimoine confié en gestion à VNF dans les six mois suivant l'audition afin de pouvoir juger de l'opportunité des opérations envisagées et de s'assurer de la bonne gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Que le Conseil regrettait que le reversement financier des produits de cession ne soit pas opérationnel alors qu'il appartenait 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 ;

Considérant que, par courrier du 23 avril 2014, VNF apportait des compléments d'information visant à éclairer l'avis du Conseil n°2013-19, notamment sur l'inscription à l'actif de l'établissement

Conseil de l'immobilier de l'État

des biens qui lui sont confiés avant même la signature des conventions fixant les responsabilités Etat / établissement, la prise en compte des ratios d'occupation dans l'ensemble des nouveaux projets, la politique d'intervention sur les maisons éclusières (état du parc et incidence sur les charges de VNF, le contrôle de la soutenabilité budgétaire des opérations de construction, rénovation engagées), la valeur du patrimoine confié à VNF (estimée à 207 millions d'euros en valeur nette comptable au 31/12/2013) ;

Que le Conseil a souhaité entendre l'établissement en 2015 pour une nouvelle présentation de son SPSI ;

Considérant que VNF a engagé la révision de son projet stratégique d'établissement et qu'il est en cours de négociation de son contrat de performance à venir avec ses tutelles ;

Que, d'ores et déjà, l'un des éléments majeurs du contrat de performance sera la conduite de vingt-trois chantiers stratégiques qui redessineront, à terme, l'action de l'établissement, son organisation territoriale, et préciseront le service rendu par l'établissement sur l'ensemble du réseau navigable ;

Que l'établissement considère dorénavant la gestion hydraulique comme une mission à part entière et que cela induit une modification de la cible d'affectation territoriale des effectifs significativement différente des projections antérieures ;

Considérant que les actions conduites en matière d'optimisation de l'immobilier depuis le dernier avis du CIE correspondent à la déclinaison des orientations du SPSI 2010-2014 qui ne seraient pas opposées au futur projet stratégique ;

Que l'orientation retenue, en termes d'organisation, a été d'imposer le principe d'un siège par direction de façon à opérer une séparation claire entre les fonctions (décroisement des fonctions et des installations pour chaque site) ;

Que des opérations ont également été conduites sur le patrimoine tertiaire, telles : le regroupement des implantations administratives à Lille, la création d'un nouveau site à Nancy, la libération de biens obsolètes, l'optimisation des surfaces à l'occasion de transferts ;

Que le futur SPSI résultera des nouvelles organisations qui seront mises en place. La mise à jour du schéma pluriannuel sera donc l'un des chantiers du plan stratégique de l'établissement, qui sera conduit tout au long de l'année 2015 ;

Qu'il est prévu que le futur SPSI soit plus complet que le précédent, prenant en compte les bâtiments techniques, un meilleur chiffrage des projets, davantage de précisions sur les programmes des opérations envisagées ;

Sur les rôles respectifs de l'Etat, de l'opérateur et leurs responsabilités :

Considérant que le décret du 25 septembre 2012 a permis de clarifier la responsabilité de l'établissement en matière de moyens immobiliers : VNF est occupant et non propriétaire de biens qui restent la propriété de l'État ;

Que des conventions tripartites État (France Domaine) / MEDDE / VNF précisant les conditions de ces affectations sont en cours d'élaboration à l'issue de discussions tenues tout au long de 2014 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'il s'agit dorénavant de finaliser ces conventions, dont le principe est stabilisé, en vérifiant la cohérence des données relatives au patrimoine avec les données figurant dans Chorus Re-Fx ;

Considérant, en outre, que VNF s'est doté depuis 2013 d'une structure dédiée à la fonction immobilière, intégrée au siège de l'établissement. Cette « mission immobilier » a vocation à animer le réseau des correspondants en direction territoriale, à favoriser la montée en compétences de ceux-ci, à prendre en charge certaines phases de projet au côté des directions territoriales et à contrôler les projets élaborés par les directions territoriales, pour le compte de la direction générale ;

Sur la connaissance du patrimoine, son optimisation et la maîtrise des charges d'exploitation :

Considérant que le parc immobilier géré par VNF est particulièrement hétérogène et, pour une part, dégradé. Il est constitué de 170 000 m² SUB de logements de fonction, de 41 000 m² SUB de bureaux ainsi que de bâtiments techniques (près de 500 bâtiments) et de nombreuses emprises foncières ;

Que pour améliorer la connaissance patrimoniale, VNF s'est associé début janvier 2015 les services d'une société de conseil afin d'estimer jusqu'à 200 biens par an sur l'ensemble du territoire, sur la période 2015-2018 ;

Qu'il s'agit notamment d'estimer les valeurs vénales et locatives de marché des maisons éclésiastiques mais également des bâtiments tertiaires et techniques. En revanche, VNF n'est pas doté des outils de mesure de la performance intrinsèque des bâtiments, même si l'établissement fait part de sa volonté de progresser en ce sens ;

Considérant que, pour le secteur tertiaire seul, le nombre d'implantations est passé de 104 en 2010 à 98 implantations en 2014 ;

Que, sur la même période, la surface utile brute a diminué de 5 178 m² (de 51 119 m² à 45 941 m²) ; la surface utile nette a quant à elle diminué de 2 883 m² (de 36 467 à 33 584 m²) ;

Que les dépenses de fonctionnement se sont en revanche accrues de plus de 50% passant de 2,5M€ à 3,8M€. Cette augmentation résulte principalement de la réintégration dans le patrimoine de VNF des canaux de Bourgogne sortis du périmètre en 2010 et de la prise à bail de locaux aux fins d'héberger des services auparavant logés gratuitement, ce qui met en évidence des coûts jusqu'alors masqués ;

Sur les maisons éclésiastiques et la réforme des concessions de logement de service :

Considérant que VNF dispose d'un parc de 2 350 maisons éclésiastiques. Qu'il convient de distinguer, d'une part les maisons utiles au service, soit 1 100 logements de service, et, d'autre part, les maisons non utiles au service, soit plus de 1 200 maisons ;

Considérant, concernant les maisons utiles au service, que 900 logements de fonction relèvent du régime de logements en nécessité absolue (NAS) et 200 de l'utilité de service (US), soit au moins 170 000 m² de logements atypiques (pour environ 31 000 m² de bâtiments tertiaires) ;

Que depuis le décret n°2012-1083, VNF peut assurer directement la gestion et l'attribution des concessions de logement de service. Le dispositif de perception des redevances correspondantes, en lieu et place des DDFIP, est opérationnel depuis le 1er janvier 2014.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les ressources procurées par les redevances des maisons éclusières de service ont atteint 570 000 € en 2014. Les ressources attendues en 2015 devraient être de 590 000 €, selon les documents reçus pour la présente audition ;

Que ces maisons sont dans le champ de la réforme des concessions de logement prévue par le décret n°2012-752 du 9 mai 2012, VNF bénéficiant d'un moratoire pour sa mise en œuvre jusqu'au 31/12/2015 ;

Que la mise en œuvre de la réforme impose une double évolution sur le périmètre (critères d'attribution) et les tarifs (détermination des redevances) ;

Que cela nécessite une validation, par le ministère de tutelle et France Domaine, des critères d'attribution des logements sous forme d'un arrêté. Ce dernier n'avait pas encore été soumis au dialogue social à la date de l'audition. Le Conseil rappelle que cet arrêté, qui aurait dû être pris au plus tard le 1^{er} septembre 2013, date reportée jusqu'au 1^{er} septembre 2015, devrait l'être en tout état de cause avant le 31 décembre 2015 ;

Que la mise en œuvre de la réforme impose en outre l'estimation des valeurs locatives des biens concernés et la détermination de la tarification des conventions d'occupation précaire (COP) ;

Qu'un plan d'actions a été arrêté en début d'année 2015 conjointement par l'établissement, France Domaine et le ministère de tutelle –MEDDE- afin de déterminer les tarifs de redevance dans les meilleurs délais ;

Qu'il apparait clairement qu'au terme du moratoire les évaluations nécessaires n'auront pu être réalisées ;

Considérant que les maisons éclusières non utiles au service ont vocation à être valorisées. Toutefois cela implique que les biens disposent d'accès routiers et suscitent des redevances annuelles suffisantes pour assurer un rendement minimum permettant de couvrir les éventuels travaux de remise en état nécessaires ;

Que lorsque la valorisation n'est pas envisageable et que le bien est inutile sa démolition est envisagée. Soixante maisons éclusières devraient ainsi être démolies à horizon fin 2015, pour un coût unitaire estimé à 20 000€, sans que l'économie de gestion liée ait été précisée au Conseil ;

Que les recettes des redevances domaniales s'établissent pour les occupations temporaires des maisons éclusières (COT)¹ à 1,6M € en 2012, à 2,2M € en 2013 selon le rapport financier 2013 de VNF (variation de + 34,1%) et à 2,3M € en 2014 ;

Sur l'identification des gains attendus des opérations immobilières envisagées (ratio d'occupation et performance) et les opérations de valorisation :

Considérant que VNF prend en compte, dans l'ensemble des projets de réhabilitation ou d'emménagement sur de nouveaux sites, l'objectif de rationalisation des surfaces par poste de travail fixé par l'État. Cela se fait sous le contrôle des services de France Domaine, consultés pour les projets d'occupations nouvelles ;

Que VNF envisage de se préparer à la transition énergétique en mettant en place des indicateurs permettant de mesurer la performance énergétique des bâtiments qu'il occupe ;

¹ Occupation de maisons par des agents hors cadre de leurs fonctions essentiellement

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'opération de regroupement des sites de Nancy se fait dans un bâtiment conforme à la RT 2012, ce qui devrait permettre une réduction de près de 25% des frais de fonctionnement, d'entretien, d'énergie et de fluides ;

Que VNF ne fixe toutefois pas d'objectifs de performance sur le parc existant ;

Considérant que la loi n°2012-77 du 24 janvier 2012 prévoit que VNF a notamment pour mission de valoriser le domaine de l'État qui lui est confié ainsi que son domaine privé, en procédant à des opérations d'aménagement ou de développement connexes à ses missions ou complémentaires de celles-ci ;

Considérant que la loi n°2003-1312 du 30 décembre 2003, article 101, a permis le déclassement de parcelles du domaine public fluvial de l'Etat confiées à VNF, situées à Lyon, et leur apport en pleine propriété à l'établissement ;

Que la loi a également ouvert la possibilité pour l'établissement de créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes pour la valorisation de ces parcelles. Qu'étant dans l'impossibilité de recourir à l'emprunt ou aux contrats de partenariats, VNF s'est associée à la Caisse des dépôts et consignation afin de conduire des opérations de valorisation sur ces biens fonciers, dans le cadre de montages innovants (opération Lyon Confluence) ;

Considérant que la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 a permis que huit sites du domaine public de l'État puissent être apportés, après leur déclassement, au domaine privé de VNF, dans l'objectif d'assurer leur valorisation. Il s'agit des sites de Valenciennes, Rouen, Saint-Dizier, Huingue, sur le secteur nord du port de Lille, Toulouse (deux sites : les Amidonniers et le Château), et Agde ;

Que, lorsqu'un potentiel touristique existe, l'établissement précise que les partenariats avec les collectivités locales constituent une piste privilégiée. Toutefois le montage de ces opérations nécessite des moyens qui, souvent, font défaut ;

Considérant que, VNF réalise une vaste opération de clarification immobilière et de décroisement de ses services avec Port autonome de Paris (PAP) ; cette opération pourrait se conclure à terme par l'affectation de deux bâtiments de PAP au bénéfice de VNF dans le cadre d'un transfert de biens, lorsque les conditions juridiques de ce transfert seront établies ;

Considérant que VNF a perçu en 2013 des recettes de redevances domaniales à hauteur de 26,3 M €, soit une progression d'1 M€ par rapport à 2012 ;

Sur le retour des produits de cession :

Considérant que les produits des premières cessions opérées n'ont pas bénéficié à l'établissement. Ils ont été utilisés, pour partie, afin de financer des opérations de la RéATE à hauteur de 2,3 M€, le SGMAP ayant donné en juillet 2014 un avis défavorable sur le remboursement des produits de cession affectés à la RéATE ;

Que France Domaine et le MEDDE ont indiqué à VNF en juillet 2014 que le mécanisme de retour des produits de cessions des biens gérés par VNF était désormais transparent et opérationnel pour les cessions à venir ;

Que VNF n'a pu constater la mise en œuvre réelle de ce circuit budgétaire ; qu'il semble que cela provienne de difficultés avec le ministère de tutelle ;

Que la capacité de l'établissement à conduire des projets immobiliers est étroitement liée au retour des produits de cession étant entendu qu'il ne peut pas avoir recours à l'emprunt ,

Conseil de l'immobilier de l'État

aux contrats de partenariat , aux autorisations d'occupation temporaire, aux baux emphytéotiques, ni au crédit-bail, pour la réalisation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels répondant à un besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété ;

Les représentants de Voies navigables de France ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, sur la base des documents présentés et après en avoir délibéré lors de sa séance du 18 mars 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil constate, concernant la répartition des rôles et responsabilités, que les discussions entre l'établissement et l'État ont permis d'identifier les spécificités, de préciser le cadre juridique et de stabiliser le principe de conventions relatives aux conditions d'affectation des biens immobiliers. Il invite les différentes parties à une finalisation rapide de ces conventions.
2. Le Conseil prend note de la volonté de l'établissement de professionnaliser la fonction immobilière, par la création de la « mission immobilier », et l'encourage à poursuivre et accélérer le travail de fiabilisation de la connaissance de son patrimoine, avec l'appui de France Domaine.
3. Le Conseil entend que seules les orientations du SPSI 2010-2014 qui ne seraient pas opposées au futur projet stratégique ont été déclinées. Il regrette cependant qu'aucun bilan précis et synthétique ne permette de mesurer le bénéfice des opérations réalisées.

Il s'étonne de l'accroissement des dépenses immobilières (fonctionnement et investissement) consacrées aux bâtiments tertiaires sur la même période.

4. Le Conseil prend acte que la définition de la future stratégie immobilière de l'établissement est renvoyée aux discussions relatives à l'élaboration du projet stratégique de VNF en cours d'élaboration et de négociation avec le ministère en charge de l'écologie, ministère de tutelle.

Il note que le futur SPSI portera sur un périmètre élargi comprenant l'ensemble du patrimoine (bâtiments administratifs, logements, bâtiments techniques, locaux et terrains à usage autre). Ce SPSI comportera un état des lieux, une réflexion sur les besoins / contraintes (ratios cibles d'occupation, capacité budgétaire pluriannuelle de VNF) / exigences, le recensement des projets et des modes de réalisation possibles, la définition de scénarios et leur projection, ainsi qu'un scénario central guidant la politique de l'établissement.

5. Le Conseil déplore que les dispositions n'aient pas été prises afin que la réforme des concessions de logement soit mise en œuvre malgré le moratoire dont VNF bénéficie.

Si le Conseil entend que les effets de l'évolution tarifaire sont difficilement mesurables avec précision et que le passage d'une situation en NAS à une situation de COP-A risque de constituer pour les personnes concernées une perte de revenus sèche, non compensée par la rémunération des astreintes, il s'interroge néanmoins sur le fait que VNF ne soit pas en capacité de rendre compte de l'impact de cette réforme, fût-ce en formulant des hypothèses.

A l'attention du ministère de tutelle,

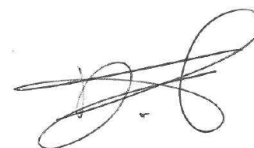
6. Le Conseil invite la tutelle, dans le cadre des négociations du contrat de performance à venir à être particulièrement vigilante quant aux missions futures de l'établissement et aux besoins structurels et fonctionnels nécessaires à leur réalisation.
7. Le Conseil demande au ministère de s'assurer de la mise en œuvre de la réforme des concessions de logement de service à l'issue du moratoire, notamment par la détermination des critères d'attribution de ces logements. Si l'arrêté doit pouvoir être pris concernant la liste des fonctions bénéficiaires de logement de fonction au 31 décembre 2015, la détermination des redevances en COP nécessite l'évaluation préalable du parc de logement, dont il est manifeste qu'elle ne sera pas réalisée dans les temps impartis.
8. Le Conseil se félicite que le mécanisme de reversement au bénéfice de VNF des produits de cessions récentes et à venir soit opérationnel, sous réserve d'une vérification sur les cessions réalisées récemment. En revanche, la question des retours de cession des biens cédés antérieurement doit impérativement être tranchée car elle conditionne, pour partie, la capacité de l'établissement à financer d'autres opérations.

A l'attention du service France-Domaine,

9. Le Conseil s'inquiète du retard pris dans la détermination des tarifs de redevance en COP des maisons éclusières et aux conséquences que cela aura sur la mise en œuvre de la réforme des concessions de logement de service. Il est surpris que cette réforme n'ait apparemment pas fait l'objet d'une réflexion préalable sur les impacts notamment sociaux qu'elle pouvait engendrer à l'égard de certaines catégories de personnel, comme cela semble être le cas pour VNF. Toutefois, le Conseil souligne que ce dossier, jugé prioritaire par l'Etat depuis au moins quatre ans, a laissé suffisamment de temps aux différents acteurs pour conduire un processus de concertation.
10. Le Conseil a bien noté que France Domaine inscrirait les réflexions immobilières de VNF dans le cadre de l'expérimentation puis de la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

En conclusion, le Conseil souhaite disposer du SPSI 2016-2020 dans sa forme définitive dès sa présentation et sa validation par France Domaine.

Pour le Conseil,



son Président

Jean-Louis DUMONT