

Établir une échelle des valeurs

La valorisation du patrimoine immobilier est l'un des quatre objectifs de la politique immobilière de l'État fixés par le ministre du budget en 2006. La mise en œuvre de trois règles devait permettre d'atteindre cet objectif : la séparation des fonctions de propriétaire et d'occupant, la régulation du dialogue par des loyers et l'unicité de la fonction propriétaire.

Le Conseil de l'immobilier de l'État observe que les gouvernements successifs ont orienté la politique immobilière dans le respect constant de ces principes mais que l'organisation administrative préexistante demeure un frein à leur pleine réalisation.

Il se réjouit que la nouvelle direction de l'immobilier de l'État (DIE) ait pour objectif affiché de mieux prendre en compte l'approche patrimoniale et le raisonnement économique dans l'élaboration de la stratégie immobilière de l'État. Il remarque cependant que les conditions de mise en œuvre d'une véritable stratégie patrimoniale de l'État ne semblent pas encore réunies et que cette situation ne favorise pas une valorisation optimale de ses actifs immobiliers.

Avec le recul de dix années d'auditions des acteurs de la politique immobilière de l'État (PIE), le Conseil constate que la valorisation du patrimoine immobilier demeure une notion floue. Au moment où le cadre de gouvernance de la PIE est redéfini, il lui apparaît utile de préciser le concept et les enjeux pour l'État et ses démembrements.

1. Propriété

L'article 544 du Code civil, définit la propriété comme « *le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on en fasse pas un usage prohibé par la loi ou par les règlements* ». Le droit de propriété confère à son titulaire le droit d'user de la chose (usus), d'en retirer les fruits (fructus) et de disposer de la chose (abusus). Etre propriétaire d'un bien immobilier permet en particulier de disposer de son occupation, de percevoir des loyers, d'en modifier la consistance en réalisant des travaux ou de le céder.

La gestion du patrimoine immobilier de l'État et de ses démembrements est singulière. Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) regroupe l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires afférentes à la gestion du domaine public et privé des personnes publiques. Ces dernières disposent des prérogatives traditionnelles d'un propriétaire sur leur patrimoine immobilier. On remarquera que si les biens du domaine public¹ des personnes publiques sont inaliénables, leur déclassement vers leur domaine privé, permet d'en envisager la cession.

S'agissant de biens immobiliers, le caractère absolu du droit de propriété demeure relatif notamment du fait de l'ensemble des servitudes et contraintes auxquelles terrains et constructions sont assujettis. Si l'État peut bénéficier de clauses dérogatoires, son droit de

propriétaire immobilier n'échappe pas aux prescriptions d'urbanisme des collectivités territoriales. Certaines dispositions liées à son statut peuvent altérer ses prérogatives de propriétaire lorsqu'elles résultent par exemple, de dispositions légales relatives à la mise à disposition du foncier public en faveur du logement².

2. Valeur

La branche immobilière de l'économie n'échappe pas aux débats entre courants de pensée qui opposent notamment deux conceptions de la relation entre valeur et prix. La première pose que la valeur peut être déterminée par un calcul économique, le prix étant assimilé à une mesure de cette valeur. La seconde, privilégiée par le Conseil dans le cadre de gestion de l'immobilier de l'État, tend à considérer que formation de la valeur et formation du prix relèvent de processus distincts.

D'un point de vue opérationnel, l'évaluation de la valeur d'un bien immobilier dépend du contexte considéré. Lorsqu'une transaction est envisagée, la référence des experts immobiliers est la valeur de marché qui se fonde essentiellement sur une projection de l'usage futur du bien immobilier. D'autres critères peuvent être considérés pour apprécier la valeur d'un actif destiné à être conservé en l'état.

Ces nuances sont essentielles s'agissant de l'immobilier de personnes publiques dont l'inscription comptable des actifs contrôlés dans les bilans de l'État et de ses opérateurs est distincte de l'évaluation en vue d'une transaction.

Au 31 décembre 2015, la valeur nette inscrite au bilan de l'État pour ses terrains et constructions (hors infrastructures routières) est de 61,6 Mds€. La valeur des biens contrôlés par l'État via des contrats de partenariats (3,9 Mds€) ou des contrats de location-financement (1,3 Mds€) et les travaux en cours (5 Mds) portent le bilan patrimonial immobilier de l'État à 71,8 Mds€.

Les modalités de valorisation diffèrent selon la catégorie dont relèvent les biens :

- L'essentiel de la valeur des terrains contrôlés par l'État (2,3 Mds€) correspond à des terrains non spécifiques évalués à leur valeur vénale³.
- L'immobilier non spécifique dont la valeur vénale est évaluée à 50 Mds€ représente 81 % de la valeur totale du parc immobilier de l'État. Il est constitué pour près de la moitié d'immeubles de bureau, pour environ un tiers de locaux d'activité et pour 19% du parc résidentiel.
- Le parc immobilier spécifique présente la particularité d'un différentiel de 38 % entre sa valeur brute (11,2 Mds€) et sa valeur nette (7 Mds€). Il regroupe 1 064 biens évalués à l'euro symbolique (0 mds€), des établissements pénitentiaires (6,7 Mds€) évalués à la valeur de remplacement et quelques autres biens spécifiques tels que bases et arsenaux militaires.

- Les biens évalués à l'euro symbolique sont ceux qui disposent d'un potentiel identifiable utilisé pour des activités spécifiques de l'État et qui ne pourraient être reconvertis à des usages banalisés qu'au prix de très lourds travaux, ou ceux qui ne disposent pas d'un potentiel de service mesurable car celui-ci est lié à la nature intrinsèque du bien qui n'a pas d'équivalent sur le marché.
- Le parc immobilier historique et culturel est composé de monuments historiques classés ou inscrits et de monuments naturels et sites classés ou inscrits. Sa valeur nette s'élève à 2,2 Mds€. On retrouve dans cette catégorie des sites archéologiques, des musées, des lieux de pouvoir tels que le palais de l'Élysée, des édifices de culte tel que Notre Dame de Paris. Il est précisé que les nombreux biens remis en gestion au Centre des Monuments Nationaux (Abbaye du Mont Saint-Michel, Conciergerie, etc.) ou affectés à des établissements publics (musée du Louvre, château de Versailles, etc.) ne sont pas retracés au patrimoine de l'État

3. Valoriser

Pour des entreprises privées, la valeur est déterminée par le modèle économique de son activité.

Pour l'État et ses démembrements, la notion de valeur ne peut être appréhendée selon le seul prisme économique. En l'espèce, l'idée d'accroître la valeur du patrimoine immobilier renvoie plus généralement à l'amélioration de l'efficacité de l'action publique.

La rentabilité ne constitue pas la finalité de l'action publique. Pour autant, le Conseil soutient l'idée que ce principe ne fait pas obstacle à la mesure des avantages et inconvénients des choix immobiliers. Cette approche suppose de confronter des éléments de valorisation objectifs comptabilisés en euros et des appréciations qualitatives aux unités de mesure plus subjectives.

Le Conseil relève que le budget de l'État est orienté vers des résultats à atteindre et qu'une stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats sont définis au sein de chaque programme selon trois points de vue sur l'action publique :

- celui du citoyen qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique ;
- celui de l'utilisateur qui exprime des objectifs de qualité de service ;
- celui du contribuable qui exprime des objectifs d'efficience de la gestion⁴.

Il appartient aux porteurs de la politique immobilière de l'État de s'approprier et de décliner ces outils pour permettre des arbitrages prenant en compte les enjeux économiques des décisions immobilières et leurs externalités. Le Parlement serait ainsi en mesure d'apprécier la cohérence des stratégies immobilières qui lui sont proposés et des objectifs poursuivis.

Sans ce travail préalable, il est vraisemblable que les services administratifs seront tentés de négliger la valeur d'échange du bien domanial qu'ils occupent et la stratégie patrimoniale de l'État demeurera réduite pour nombre de nos concitoyens à la vente d'un patrimoine hérité de l'histoire nationale.

Trois points essentiels

- 1) Il est légitime que l'État, dans le respect des singularités liées à son statut, use des prérogatives traditionnelles d'un propriétaire afin d'optimiser la valeur de son parc immobilier.
- 2) La valeur comptable d'un bien immobilier d'une personne publique est un élément d'appréciation de l'actif qui est à distinguer de sa valeur d'usage ou d'échange.
- 3) La mise en œuvre d'une stratégie de valorisation du parc immobilier de l'État impose de définir préalablement une grille d'analyse de la valeur prenant en compte les différents points de vue sur l'action publique.