

## Définir une politique de valorisation

La gestion immobilière s'envisage sur un temps long. L'accélération des transformations sociales et techniques, que d'aucuns comparent à un tsunami<sup>1</sup>, impose de mettre en place des stratégies d'anticipation pour concilier ces deux registres.

### 1. Projection

Définir une politique de valorisation d'un patrimoine d'exploitation nécessite une analyse prospective de sa valeur d'échange et d'usage.

Jean CARASSUS et Bernard ROTH<sup>2</sup> proposent d'aborder la thématique de la valeur future de l'immobilier au travers de cinq questions :

- Quel sera le mouvement de valorisation/dévalorisation des actifs immobiliers ?
- Comment se posera la question valeur marchande/valeur non marchande des actifs immobiliers ?
- Comment l'économie de la fonctionnalité va-t-elle progresser dans l'immobilier ?
- Comment va se développer la thématique du cycle de vie des actifs immobiliers et de l'économie circulaire ?
- Quel lien entre finance carbonée et risque pénal ?

En écho à ces travaux, le Conseil de l'immobilier de l'État invite les acteurs de la politique immobilière de l'État à engager une réflexion à partir de cinq thèmes essentiels pour envisager le futur immobilier de l'État dans un contexte de transformation des services publics.

- Égalité d'accès aux services publics et optimisation du nombre d'implantations ;
- État exemplaire et raréfaction de la ressource budgétaire
- Modernisation des services publics et adaptabilité du parc existant ;
- Mutabilité des immeubles et conception d'ouvrages spécialisés ;
- Mixité des usages et sécurité des biens et des personnes ;

Le Conseil souligne que ce travail prospectif n'est pas d'ordre théorique. Il rappelle que des choix immobiliers peuvent constituer des réponses ajustées aux enjeux immédiats identifiés et se révéler dans une perspective plus large, inadaptés.

Pour l'État, il s'agit d'apprécier les critères déterminants d'évolution probable de la valeur économique de son patrimoine immobilier mais également d'envisager comment vont se développer les différentes dimensions de sa valeur non marchande dans un contexte d'adaptation des services publics aux mutations de notre société.

## 2. Finalité

Une politique doit avoir un sens compréhensible de tous pour être mise en œuvre de façon efficace. S'agissant de la politique immobilière de l'État, certains points méritent d'être précisés.

Dès 2006, outre la valorisation du patrimoine, le ministre du budget a assigné trois autres objectifs à la politique immobilière de l'État :

- la diminution du coût de la fonction immobilière,
- l'adaptation des locaux aux besoins du service public
- la mobilisation du foncier public en faveur de la création de logements.

Le Conseil relève que la mise en œuvre de cette politique souffre du caractère apparemment contradictoire des objectifs tels qu'ils sont redéfinis par ses principaux acteurs.

- Une interprétation strictement budgétaire de la diminution du coût de la fonction immobilière tend à favoriser des visées de court terme au détriment de stratégies de moyen ou long terme. L'effet immédiat est une diminution des dotations budgétaires affectées à l'entretien du parc immobilier. Le risque associé à cette tendance est un défaut d'entretien qui détruit inéluctablement la valeur du patrimoine et impose à moyen terme, des opérations de rénovation lourdes et onéreuses.
- Le Conseil remarque que le critère d'adaptation des locaux aux besoins des agents et des usagers est trop souvent réduit à une conformité normative. Cette approche restrictive, favorisée par le risque pénal encouru, ne favorise pas la recherche de solutions optimales. Elle conduit inévitablement à constater les défauts d'un parc existant sans remettre en question son adéquation aux besoins des usagers.
- Les règles définissant les conditions de mise en vente des terrains nus ou bâtis du domaine privé de l'État ou de certains établissements publics sont également sujettes à interprétations diverses. Le droit de modification des règles d'urbanismes dont disposent les collectivités locales est susceptible de perturber la bonne mise en œuvre du dispositif. Le choix des biens valorisés par la réalisation de logements échappe d'autant plus au représentant de l'État propriétaire que les marchés immobiliers des zones concernées sont considérés comme tendus.

Le Conseil remarque que les décisions de gestion immobilière de l'État et de ses démembrements sont susceptibles d'être influencées par des paramètres relevant d'autres politiques publiques. Il observe que les valeurs des actifs immobiliers peuvent en être significativement, positivement ou négativement, affectées.

- Les politiques d'accessibilité et de transition énergétique fixent des objectifs à atteindre pour l'immobilier public. Pour autant l'administration semble éprouver des difficultés sérieuses à s'inscrire dans les calendriers arrêtés. Quels que soient les sursis accordés ou les dispositifs dérogatoires modulant les prescriptions d'origine, la stratégie de valorisation de l'immobilier de l'État doit intégrer les objectifs de développement durable.
- L'implantation des services publics se traduit par une répartition des emplois sur le territoire national. Les effets de l'emploi public sur les équilibres économiques des territoires sont de nature à modifier la cartographie d'un service public dessinée initialement par l'administration selon des critères propres à ses missions. L'élaboration des schémas régionaux d'investissement en santé illustre parfaitement cette problématique ou la valeur d'usage d'un actif peut être compensée par les dimensions économique et sociale de son ancrage local.
- Le secteur immobilier est un des moteurs traditionnel de l'économie nationale. Cette activité qui est à 95 % nationale représente près de 10 % des emplois du pays. Les dépenses publiques d'investissements ont des retombées économiques qui produisent des recettes fiscales.
- Le respect des critères de convergence du Traité de Maastricht est une contrainte déterminante de la politique d'investissement de l'État. La tentation peut être grande pour les services de choisir les modalités de financement des opérations immobilières significatives en fonction de leur impact sur la dette au sens de Maastricht. Si les montages innovants peuvent présenter l'avantage d'une neutralité dans ce calcul, comme tout outil, il convient d'en faire un usage adapté et d'en mesurer préalablement les avantages et inconvénients. Le Conseil remarque toutefois que les évolutions récentes du droit pourraient conduire à terme au rejet de certaines solutions de contournement de la contrainte maastrichtienne<sup>3</sup>.

### 3. Objectifs

La politique immobilière d'une société commerciale de taille significative vise à accompagner le projet d'entreprise. La stratégie de valorisation est déterminée par l'équation financière de son modèle économique et la valeur d'usage qu'elle accorde à ses locaux.

Il est plus complexe d'apprécier la valeur du patrimoine de l'État, l'immobilier se situe au carrefour de plusieurs politiques publiques. Le Conseil note cependant que l'administration dispose d'outils permettant d'appréhender globalement cette complexité.

L'évaluation socioéconomique préalable instaurée par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques du 31 décembre 2012 vise à mesurer l'ensemble des coûts et des avantages que peuvent induire les investissements publics. Cette évaluation qui intègre, au-delà des aspects financiers, des préoccupations relatives à l'environnement, au bien-être, à la soutenabilité doit apporter un éclairage essentiel aux décideurs publics<sup>4</sup>.

Le Conseil invite la direction de l'immobilier de l'État à s'approprier ces méthodes dans l'objectif d'élaborer une grille d'analyse permettant d'identifier les enjeux de chaque décision immobilière et d'en mesurer le poids relatif en termes de valeurs.

Sur un plan opérationnel, disposer d'un tel outil faciliterait le dialogue avec les représentants des administrations en charge de chacune des missions et politiques publiques impactées par une décision immobilière. Il est nécessaire que le dialogue propriétaire / utilisateur soit déplacé du terrain des surfaces à celui de la valeur pour faire émerger des solutions innovantes adaptées aux nouveaux défis du service public.

La volonté politique est indispensable à la mise en œuvre d'une stratégie de valorisation. Le travail d'objectivation des enjeux est aussi le moyen pour l'administration de s'assurer que son interprétation des décisions gouvernementales est bien conforme aux volontés politiques.

Les orientations retenues conduisent à la définition de cibles. Si leur atteinte ne peut s'envisager que dans un cadre pluriannuel, la tenue d'un tableau de bord permet de mesurer les progrès dans la mise en œuvre de la stratégie à intervalles réguliers. Dans cette perspective, il est rappelé qu'une intention ne constitue pas un objectif. Compréhensible par tous, l'objectif se doit d'être :

- précis pour l'entité en charge de sa réalisation ;
- mesurable à partir de seuils qualitatifs ou quantitatifs ;
- suffisamment ambitieux pour être motivant ;
- réaliste et en rapport avec les moyens disponibles ;
- circonscrit dans le temps ;

Le tableau de bord doit regrouper les quelques indicateurs pertinents qui permettent de rendre compte de l'atteinte des différents objectifs de la politique de valorisation.

### Trois points essentiels

- 1) La politique de valorisation du patrimoine immobilier de l'État doit être définie au regard des évolutions probables de sa valeur économique ainsi que de celles des différentes dimensions de sa valeur non marchande.
- 2) Le partage d'une compréhension commune des différents buts poursuivis par la politique immobilière de l'État est indispensable à la gestion des éventuels points de conflits.
- 3) La tenue d'un tableau de bord est essentielle pour rendre compte de l'atteinte de chacun des objectifs de la politique de valorisation.

---

<sup>1</sup> « On peut donc être sûr qu'une révolution conceptuelle traversera les sciences de la vie et de la conscience au vingt-et-unième siècle, et cela parce que les causes de cette révolution existent déjà. C'est comme un tsunami dont la vague se serait déjà formée mais qui n'aurait pas encore atteint la côte » in « Notre existence a-t-elle un sens ? Une enquête scientifique et philosophique ». Jean STAUNE, Presses de la Renaissance, 2007, 544 p.

<sup>2</sup> « Immobilier et bâtiment : cinq questions de prospective sur valeur et économie » note thématique de Jean CARASSUS et Bernard ROTH publiée en octobre 2015 et actualisée en mars 2016 dans le cadre des travaux du groupe de travail Réflexion Bâtiment Responsable 2020-2050 (RBR 2020-2050) du Plan Bâtiment Durable.

<sup>3</sup> Au-delà des évolutions juridiques récentes du cadre de la commande publique (contrats de partenariat) le conseil observe la tendance selon laquelle les évolutions des normes de comptabilité privées précèdent celles de la comptabilité publique. Il remarque notamment que la norme comptable IFRS 16 qui entrera en vigueur le 1er janvier 2019 impose de porter tous les contrats de location au bilan des preneurs.

<sup>4</sup> Site France Stratégie : <http://www.strategie.gouv.fr/publications/levaluation-socioeconomique-investissements-publics-tome1>