

Identifier freins et leviers de valorisation

Le Conseil observe que les commentaires relatifs à la politique immobilière de l'État concernent principalement des opérations de construction et des transactions immobilières. Moins spectaculaires, les autres aspects de la gestion du parc sont rarement abordés. Or, le stock concentre une part essentielle des enjeux de valorisation.

1. Stock

L'optimisation de l'occupation d'un immeuble domanial est le premier moyen d'en consolider la valeur. Le taux de vacance est l'indicateur de la bonne occupation du parc.

La détention de surfaces non occupées coûte (charges d'entretien, coût d'immobilisation du capital) et contribue à la dépréciation des actifs (dégradation accélérée des locaux non habités, risques d'intrusion dans les locaux vides). Les surfaces vacantes ou non affectées, représentaient au 31 décembre 2015, pour l'État et ses opérateurs, plus de trois millions et demi de mètres carrés¹. Leur réduction est une priorité.

Le système actuel de gestion de l'immobilière de l'État mesure la performance d'occupation des locaux de bureaux en mètres carrés de surface utile nette par poste de travail. Cet indicateur qui constitue un premier repère pour les gestionnaires immobilier est appelé à évoluer. Le Conseil est favorable à cette évolution dans la mesure où la contrainte d'un plafond de surface reste maintenue. Un numérateur assimilable à la surface locative et un dénominateur en lien avec les plafonds d'emplois des administrations donnerait une mesure plus exacte de leurs performances d'occupation respectives. Un coefficient de minoration (emplois nomades) ou majoration (cabinets ministériels) des surfaces par type d'activité éviterait l'écueil des exceptions qui deviennent la règle. Un parangonnage interministériel plus fin pourrait utilement être accompagné d'un système de bonus-malus susceptible d'accroître la motivation des services occupants.

Le défaut d'entretien dévalorise les actifs. Si elle s'impose comme une priorité, la conformité aux normes réglementaires ne doit pas être l'unique objectif de la stratégie d'intervention sur le parc. Celle-ci doit être développée en réponse aux objectifs de la politique de valorisation. La mise en perspective des données d'obsolescence du parc telles que décrites dans la fiche n°2 doit conduire le gestionnaire d'actif à définir le plan d'actions le mieux adapté à chaque contexte.

Au plan national, comme à l'échelle de chaque ensemble cohérent d'actifs pour lequel un plan pluriannuel d'entretien est défini, l'enveloppe budgétaire affectée au bon entretien des immeubles et équipements du parc doit être rapportée à la valeur de ce parc. Ce rapport exprimé en pourcentage est un indicateur précieux de la gestion du risque de défaut d'entretien.

2. Mouvement

Une constante mise en mouvement est la première caractéristique des gestionnaires de patrimoines privés. Les transactions se succèdent et concernent l'ensemble du parc, la détention d'aucun bien n'étant considérée éternelle.

En comparaison, la gestion patrimoniale de l'État demeure relativement passive et se caractérise par la réalisation de quelques opérations emblématiques dont le coût particulièrement élevé est financé par de la dette, un budget travaux significatif et la cession de biens aux prix conséquents, particulièrement à Paris ou dans de grandes métropoles étrangères.

A la tête d'un patrimoine valorisé à plus de soixante milliards d'euros, l'État n'a réalisé que peu de transactions en 2015. Le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » indique que Les produits de cessions encaissés sont demeurés inférieurs à 1 % de la valeur du patrimoine (574 M€). Ce même document recense seulement deux acquisitions d'un montant supérieur à 0,5 M€ représentant un total de moins de trois millions d'euros, soit 0,005 % de la valeur du parc.

On notera cependant que l'État a consacré en 2015 près de 2,5 Mds€ aux dépenses relevant du « propriétaire » dont 1 Md€ correspondant à des acquisitions ou constructions et 1,4 Mds€ correspondant à des travaux structurants ou d'entretien lourd.

Il convient également d'observer que les dettes liées aux contrats de location- financement mobiliers, immobiliers et contrats de partenariat public-privé (PPP) ont, du fait de la réception de plusieurs ouvrages, augmenté de 58 % (1,9 Mds€) durant cette même période. Au 31 décembre 2015, la dette relative aux contrats de location- financement et PPP immobiliers s'élève à 4 665 M€² (6% de la valeur du parc) et se décompose entre les 1 295 M€ de dette liée aux contrats de location-financement correspondant essentiellement à cinq contrats (458 M€ pour l'opération « la tour Séquoia » du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer ; 221 M€ pour l'opération « le Millénaire » du ministère de la justice ; 208 M€ pour l'opération « le Garance » du ministère de l'intérieur ; 176 M€ pour l'opération « le Villiers » du ministère de l'intérieur ; 117 M€ pour l'opération « le Pônant » de la Préfecture de la région Ile de France) et les 3 369 M€ de dette liée aux contrats de partenariat public-privé immobilier dont deux contrats (860 M€ pour le projet Balard du ministère de la défense et 252 M€ pour le Palais de justice de Paris) représentent un tiers à eux seuls.

La singularité du patrimoine immobilier de l'État impose de nuancer l'approche usuelle d'une gestion patrimoniale active.

Il existe au sein du parc des biens dont le capital historique ou symbolique justifie l'impossibilité de les aliéner. Pour autant, l'immobilier non spécifique représente plus des quatre cinquièmes de la valeur totale du parc domanial et le caractère inaliénable d'une part significative du dernier cinquième ne saurait être considérée comme justifiant leur médiocre exploitation dont la conséquence ultime est la dégradation du bien, faute de moyens pour l'entretenir et compte-tenu de sa sous-utilisation.

La location à des tiers de biens non cessibles est un moyen d'en optimiser la valeur insuffisamment exploité. On relève dans le Compte général de l'État 2015 que le total des loyers perçus en 2015 pour les 644 baux emphytéotiques recensés au profit de tiers, est estimé non significatif.

Une augmentation du nombre de mouvements est une des voies d'amélioration de la valeur du patrimoine immobilier de l'État. L'accroissement d'activité doit concerner en priorité les secteurs à marchés immobiliers tendus.

Le parc immobilier de bureaux de la région Île-de-France concentre les enjeux économiques les plus importants. L'État et ses opérateurs occupent près de sept millions de mètres carrés de locaux de bureaux sur ce territoire. Le DPT PIE 2017 précise que la part des seules surfaces contrôlées par l'État était valorisée à 14 Mds€ en 2015 et à 12 Mds€ en 2014. Le Conseil prend acte de cette revalorisation de 15 % et suggère de poursuivre le travail de fiabilisation des valeurs des actifs franciliens engagé par la direction de l'immobilier de l'État. En tout état de cause, il estime que les enjeux financiers des implantations franciliennes de l'État et de ses opérateurs justifient la mise en place d'une stratégie de valorisation plus active.

3. Cessions

Depuis dix ans, les services du Domaine qui sont en charge de la vente des biens de l'État ont accompli de réels progrès en matière de transparence et qualité des procédures de cession. Une meilleure prise en compte des raisonnements des acteurs des marchés immobiliers permettrait cependant d'optimiser la valeur d'échange du patrimoine de l'État.

L'État n'est pas un promoteur. Les biens qu'il met sur le marché sont au mieux en état d'usage. Il appartient aux acquéreurs potentiels d'envisager la réalisation de travaux pour en optimiser la valeur. La possibilité d'introduire des conditions suspensives n'est pas systématiquement utilisée lorsque l'État procède à des cessions. Cette position qui vise à garantir la réalisation de la transaction dans des délais contraints, a un coût.

Pour le promoteur, le prix qu'il est en mesure de proposer tient compte de trois types de risques : administratif, technique, commercial. Dans les zones de marchés immobiliers tendus, un accroissement du prix d'acquisition est la contrepartie exigible pour un contrat envisageant le transfert de tout ou partie de chacun d'eux sur le vendeur.

Une condition suspensive relative à l'obtention de toutes les autorisations administratives nécessaires à la réalisation du projet peut être estimée à 20 % du prix de base d'une cession brute. Bénéficiaire de cette plus-value ne semble pas inaccessible pour l'État. Il n'est pas déraisonnable d'envisager que la cession soit anticipée suffisamment en amont de sa libération pour que le temps nécessaire à l'obtention d'un permis de construire purgé de tous recours coïncide avec la période de préparation du déménagement des services.

Selon le degré de complexité technique du projet, un engagement relatif à la bonne exécution des travaux est susceptible de se traduire par une augmentation de 10 % du prix. La qualité des études techniques préalables est de ce point de vue, déterminante.

Le prix que le promoteur pourra espérer revendre un bien est directement lié aux contrats garantissant son occupation future. La différence de prix entre un immeuble vide et ce même immeuble loué pour les dix années à venir peut être de l'ordre de 70 à 80 %. Certaines transactions de biens domaniaux parisiens ont été réalisées ces dernières années en décalage par rapport à leur libération. Le Conseil remarque cependant que la période d'occupation post transaction était le plus souvent limitée à quelques mois et que la présentation qui lui a été faite de cet arrangement tendait à le considérer plutôt comme une concession de la part de l'acquéreur que comme une garantie supplémentaire apportée par le cédant. Cette observation suggère qu'il ne serait pas inutile d'étudier le bénéfice que l'État pourrait retirer de la cession anticipée d'immeubles occupés par ses services pendant des périodes de courte, moyenne ou longue durée.

Un élargissement du spectre des acquéreurs potentiels est susceptible d'augmenter les effets positifs de la concurrence. La singularité des conditions de vente des cessions domaniales sont peu compatibles avec les règles de gestion de risque des investisseurs étrangers. Un ajustement des modalités de cession pour tenir compte des contraintes des acteurs majeurs des marchés immobiliers apparaît souhaitable.

Quelles que soient les évolutions retenues, il serait utile de formaliser la doctrine de l'État en matière de constitution des prix de cession et d'assister les services locaux du Domaine dans l'appropriation des différents concepts, l'élaboration des clauses et leur suivi dans le temps.

4. Prises à bail et acquisitions

En 2015 l'État et ses opérateurs ont contracté vingt-cinq prises à bail dont le loyer annuel hors taxes est supérieur à 1 M€ dans la région Île-de-France et à 0,5 M€ dans les autres régions. Le montant des engagements annuels s'élève à 117 M€ (soit près de 9 % des 1 318 M€ de crédits de paiement de l'exercice 2015) dont 46 M€ pour la seule opération du ministère de l'écologie dans le quartier de la Défense.

Acheter ou louer ?

Le Conseil relève plusieurs éléments évoqués par des services de l'administration qui ont envisagé d'autres modes juridiques d'occupation de ses locaux que la simple propriété :

- Un besoin ne pouvant être satisfait dans le parc existant ;
- Des contraintes budgétaires ne permettant pas de financer les investissements ;
- Une inadéquation de l'offre du marché immobilier du secteur convoité ;

Quelle stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État?

- Une incompatibilité de calendrier avec les délais nécessaires à la réalisation d'une opération immobilière dans le cadre juridique s'imposant aux personnes publiques ;
- Le caractère pérenne et stable du besoin immobilier identifié.

Le Conseil regrette que la pertinence des alternatives ne soit que rarement analysée dans une perspective globale de valorisation du patrimoine immobilier. Il observe la tendance récente de l'administration à recourir à des dispositifs mêlant location et acquisition, notamment pour répondre aux besoins tertiaires de l'administration dans des secteurs immobiliers très tendus. Le bénéfice que l'État peut retirer de tels montages complexes dépend de sa capacité à optimiser la valeur de ses forces et faiblesses dans le cadre de négociations avec des acteurs agissant selon des logiques marchandes.

S'agissant de prises à bail, le Conseil rappelle que la durée contractuelle d'engagement ferme d'un locataire a une valeur qui se traduit par des franchises, des participations aux travaux ainsi que des loyers progressifs. Selon Immostat³, le niveau moyen des mesures d'accompagnement des transactions locatives de bureaux en Ile-de-France ont au premier trimestre 2016, atteint 22% du loyer annuel nominal par année de contrat ferme. Il observe également que l'État est un locataire de très grande qualité dont la signature apporte un niveau maximal de garantie. Toutes choses égales par ailleurs, les professionnels consultés par le Conseil estiment que la valeur de cette signature pourrait être de l'ordre de 10 % du montant du contrat.

L'insertion d'une option d'achat dans un contrat de location nécessite d'être préalablement expertisée en fonction du calendrier contractuel de levée de l'option. Lorsque le preneur envisage d'acquérir l'immeuble dans un délai court, la valeur d'acquisition doit être comparée à une valeur d'achat en blanc. Dans un tel contexte, il convient d'assigner aux services administratifs en charge des négociations un objectif de captation de la majeure partie de la valeur créée par l'engagement locatif. Pour y parvenir, il importe de ne pas arrêter les conditions financières du bail préalablement au prix d'acquisition.

La nécessité de répartir le poids de l'investissement sur une longue période peut conduire la direction de l'immobilier de l'État à recourir à un crédit bailleur. Le Conseil qui n'a pas connaissance des montants réels des transactions opérées ces dernières années dans ce cadre, s'interroge sur le bénéfice économique que l'État retire de tels dispositifs mis en œuvre dans le cadre de location avec option d'achat. Il recommande que l'étude d'opportunité de ces investissements intègre une analyse comparative de ces solutions avec l'hypothèse de base d'un achat du bien inoccupé financé par un emprunt classique dont on peut estimer que les taux seraient sensiblement inférieurs à ceux pratiqués par les crédits-bailleurs.

Le Conseil rappelle par ailleurs que l'ANAP (Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux) a publié en 2015 une étude comparant des investissements en santé suivant trois modèles de dévolution⁴: procédure classique définie par la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 (MOP), procédure en maîtrise d'ouvrage publique de conception-réalisation (CR) et contrats de partenariat public privé

(PPP). Les principaux enseignements de l'étude sont le peu d'effet du choix de la procédure sur les taux de financement des investissements et une moindre maîtrise des délais et des coûts des opérations conduites selon la procédure classique MOP.

De tels constats invitent à revoir le cadre de production de l'immobilier des personnes publiques.

5. Cessions

L'exemple récent de la mise en location de surfaces de bureaux au sein de l'Hôtel de la Marine montre qu'il existe des solutions pour valoriser les biens domaniaux incessibles autrement que par leur affectation à un service public.

Le Conseil remarque que la part spéculative de la valeur d'un actif immobilier est essentiellement liée au foncier. Il observe plusieurs évolutions en cours dont la mise en perspective peut conduire à redéfinir une stratégie de valorisation fondée sur une déconnection du foncier et du bâti :

- L'État et de ses opérateurs disposent de nombreuses implantations dans les centres urbains ;
- Les activités des services publics sont appelés à connaître de profonds bouleversements qui ne demeureront pas sans conséquences sur leurs besoins immobiliers ;
- La situation budgétaire de l'État conduit à envisager le déplacement des services implantés dans les centres urbains les plus onéreux ;
- L'économie de l'usage se développe et il est probable que les logiques immobilières actuelles devront évoluer pour tenir compte de cette nouvelle approche ;
- L'immobilier de l'État et de ses démembrements peut se révéler précieux dans la mise en place des différents axes de la politique d'aménagement du territoire dont le développement s'envisage sur un temps long.

La cession de droits réels partiels peut permettre de conserver la maîtrise du foncier et de préserver la capacité d'action publique dans le futur. Parmi les dispositifs innovants envisageables, celui de l'emphytéose mérite d'être revisité.

Le Conseil a pris acte que la maîtrise du foncier est une donnée stratégique pour les centres hospitaliers universitaires (CHU) qui doivent adapter leurs ensembles technico-immobiliers aux multiples défis qu'ils doivent relever⁵. D'autres opérateurs de l'État, tels les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, peuvent aussi être confrontés à des questions foncières auxquelles il est délicat d'apporter des réponses face à plusieurs objectifs difficilement conciliables :

Quelle stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État?

- Préservation d'une réserve foncière pour faciliter l'adaptation aux projets de l'établissement ;
- Gestion des interactions croissantes entre le service public et son environnement immédiat ;
- Nécessité d'optimiser le potentiel de valorisation des sites pour notamment financer les investissements nécessaires ;
- Insertion des implantations au sein de projets urbains contraignants et limitant la capacité de valorisation.

Le Conseil observe que les acteurs publics qui connaissent ces problématiques s'interrogent sur les conséquences des évolutions introduites par l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et s'inquiètent notamment des éventuels freins à la mise en œuvre de solutions partenariales avec le secteur privé.

Le Conseil souhaite que l'autorité administrative compétente précise pour l'État et ses différentes catégories d'opérateurs, l'état du droit relatif aux divers dispositifs de valorisation donnant lieu à contreparties financières. Il engage la direction de l'immobilier de l'État à poursuivre ce travail par une identification des évolutions juridiques qui permettraient d'accroître la capacité de valorisation des actifs immobiliers des personnes publiques..

¹ Document de politique transversale « *politique immobilière de l'État* », projet de loi de finances pour 2017, page 21.

² Compte général de l'État 2015

³ Site Immostat : <http://www.immostat.com/single-post/2016/05/04/Les-mesures-daccompagnement-au-T1-2016>

⁴ « *Evaluation des procédures d'investissement en santé* » ; étude de l'ANAP réalisée en partenariat avec le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), le Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) et l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ) .

⁵ Cf. avis général CIE 2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU) : http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/avis/cie_2014-28_avis_general_hopitaux.pdf

Trois points essentiels

- 1) Le stock concentre une part essentielle des enjeux de valorisation. Le Conseil considère prioritaire la mise en œuvre d'une stratégie active de valorisation du parc immobilier de bureaux de la région Île-de-France qui concentre les enjeux économiques les plus importants.
- 2) Le Conseil recommande d'étudier le bénéfice que l'État pourrait retirer de la cession anticipée d'immeubles occupés par ses services pendant des périodes de courte, moyenne ou longue durée.
- 3) Il existe différentes solutions pour valoriser les biens immobiliers de l'État et de ses opérateurs autrement que par leur cession ou l'affectation à un service public. Le Conseil invite l'autorité administrative compétente à préciser le cadre juridique dans lequel celles-ci peuvent être envisagées.