

Définir un cadre opérationnel

Le Conseil a regretté à de nombreuses reprises le fait que le processus actuel de valorisation d'un actif domanial relève moins d'une stratégie patrimoniale que de rapports de force entre les membres d'une communauté imposée dont les rôles respectifs demeurent mal définis.

1. Rôles

L'utilisateur ne doit pas être confondu avec le propriétaire. Sinon les besoins de l'utilisateur priment toujours sur les considérations du détenteur, qu'il s'agisse de quitter un site pour densifier, ou économiser des loyers, ou tout simplement faire des travaux pourtant indispensables en site occupé.

Ce risque a été constaté par le CIE, au plan central, lors de l'examen des projets de schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)¹.

Au plan local, le Conseil a observé à de nombreuses reprises que le double rôle du Préfet pouvait prêter à confusion. La réduction des périmètres opérationnels des schémas pluriannuels de stratégie immobilière de l'administration déconcentrée à celui de la réforme de l'administration territoriale de l'État illustre la difficulté de cumuler deux fonctions.

Assainir la relation entre le représentant de l'État propriétaire et celui de l'État occupant est un préalable indispensable au développement d'une véritable capacité publique de valorisation patrimoniale.

Certaines des mesures prises au lancement de la nouvelle politique immobilière de l'État ont eu des effets non désirés. Ainsi, le droit de retour sur cession, mis en place pour inciter les occupants à s'interroger sur la pertinence de leurs implantations, a contribué à la permanence de la confusion des rôles entre propriétaire et utilisateur ; elle a également limité l'orientation des décisions d'investissements aux seuls critères de valorisation du parc. Dans l'idéal, comme le CIE l'avait indiqué dès sa création, une mutualisation intégrale des produits de cession, à la main de la DIE, devrait être recherchée. Cette formule aurait également l'avantage de supprimer les circuits budgétaires complexes. Il est vrai qu'elle limiterait l'incitation des occupants à susciter d'eux-mêmes un mouvement.

La généralisation du principe d'un loyer-fût-il budgétaire- est susceptible de donner du sens aux interactions entre les fonctions de propriétaire et d'occupant dont la séparation demeure la clé de voute de la nouvelle politique immobilière de l'État. Le Conseil estime que cette mesure devrait être appliquée indépendamment de la nature de l'occupant de biens domaniaux, qu'il s'agisse d'un service de l'État ou de l'un de ses démembrements.

Le loyer repose sur la valeur d'usage de l'actif. Pour des biens non spécifiques tels que les bureaux, la valeur de marché constitue la référence. Pour les biens spécifiques, l'élaboration d'un référentiel particulier intégrant la valorisation d'externalités peut être envisagée.

Outre le fait qu'il établit les repères d'un système de valeur, le dispositif constitue également un levier de maîtrise budgétaire. Pour que celui-ci soit pleinement efficace, il convient cependant que dépenses réelles et dotations budgétaires ne soient pas corrélées et que ces dernières soient affectées à partir d'une estimation raisonnable des besoins immobiliers des missions. Dans un tel système, chaque responsable opérationnel se trouve en mesure d'orienter ses choix immobilier vers les solutions locatives les plus adaptées à la réalisation de ses missions et aux moyens budgétaires dont il dispose.

2. Opérations

Le Conseil observe que la connaissance du patrimoine immobilier de l'État et de ses opérateurs demeure insuffisamment précise pour opérer un diagnostic économique et déployer une stratégie de valorisation. L'inventaire physique de l'immobilier non tertiaire demeure lacunaire. La connaissance de l'état technique du parc est incomplète et imprécise. Les données financières des contrats sont peu renseignées. Les dépenses immobilières demeurent opaques au niveau national comme au niveau local. Peu de travaux ont été engagés pour détecter le potentiel de valorisation des actifs de l'État. A titre d'exemple, l'existence de droits à construire résiduels n'est que rarement évoquée dans les dossiers présentés.

Or, le gestionnaire d'actifs ne peut opérer sans une bonne connaissance du patrimoine dont il doit optimiser la valeur.

Les travaux d'amélioration de la connaissance de l'immobilier et d'outillage de la gestion immobilière locale engagés par la direction de l'immobilier de l'État dans le cadre du déploiement des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) constituent une avancée notable. Le Conseil souhaite que la démarche demeure pragmatique afin d'éviter l'écueil de la non exploitation de données coûteuses à collecter. Il appelle l'attention de la direction de l'immobilier de l'État sur la qualité des premières opérations significatives qui seront issues de ces travaux. Il songe notamment à celles portées par deux régions ayant participé à l'expérimentation du dispositif et qui se trouvent confrontées à des marchés immobiliers tendus tels que ceux des centres urbains de Lyon et de Nantes.

Pour être validée, une opération doit être conforme aux critères de rentabilité de la stratégie de valorisation. Une attention particulière doit être portée aux valeurs des hypothèses retenues dans le calcul des flux financiers des opérations. Durée de détention, taux actuariel et taux de rentabilité espéré doivent être en lien avec le modèle stratégique choisi et les données du marché concerné.

La validation d'une opération de valorisation suppose également une vérification préalable de quelques points clés :

- L'opération s'inscrit dans un schéma directeur validé par l'ensemble des parties concernées ;
- La programmation en est arrêtée et est compatible avec les règles d'urbanisme applicables ;
- Les collectivités locales sont informées, voire associées, au projet et ne feront pas obstacle à sa réalisation ;
- Les principaux risques techniques ont été appréhendés ;
- Les différents diagnostics techniques ont été réalisés et l'ensemble des informations nécessaires aux transactions envisagées sont regroupées et disponibles ;
- Les marchés immobiliers cibles de l'opération ont été analysés et les valeurs du projet ont été confirmées à dire d'expert ;
- Les surfaces conservées au terme de l'opération pour un usage interne seront pleinement valorisées par cette occupation ;
- Les modalités de réalisation des transactions sont conformes au droit et les pratiques des gestionnaires permettent d'en assurer le suivi et de conserver l'historique des décisions successives, notamment celles relatives aux négociations.

Le Conseil rappelle l'intérêt des travaux de l'ANAP² pour accompagner les établissements hospitaliers et des établissements sanitaires et médico-sociaux dans leur démarche de dynamisation de leurs actifs immobiliers.

Il invite la direction de l'immobilier de l'État à produire un guide d'aide à la conduite d'opérations de valorisation de l'État.

3. Cessions

Les sociétés privées de gestion d'actifs immobiliers de taille significative sont organisées selon deux lignes de métiers distinctes :

- Le gestionnaire de fonds ou portefeuille (« Fund Manager ») qui définit la stratégie et les orientations budgétaires, décide des cessions et acquisitions et plus généralement est responsable du capital alloué. Ses décisions sont guidées par les critères financiers de la stratégie : disponibilités de capitaux à investir et priorités d'emploi.
- Le gestionnaire d'actifs (« Asset Manager ») propose les budgets, recommande les acquisitions et cessions en fonction du produit immobilier (localisation, marché,

valeurs transactionnelles) et pilote les équipes d'exploitation (gestion locative, services aux immeubles) qu'elles soient internes ou externes.

La séparation de ces fonctions facilite l'adéquation des arbitrages aux orientations stratégiques. Elle peut par exemple, conduire à céder un immeuble dans des conditions de marché non optimales pour atteindre les objectifs du gestionnaire de fonds. Elle permet également de bénéficier des compétences très spécifiques de professionnels experts plutôt que de celles plus relatives de généralistes passant d'un domaine à l'autre.

L'État pourrait utilement s'inspirer de ce modèle d'organisation qui repose sur trois niveaux distincts de décision :

- Politique
- Stratégique
- Opérationnel.

Pour qu'une telle organisation soit efficace, chacun de ses acteurs doit disposer de la légitimité et des compétences requises.

La taille du patrimoine de l'État, sa très grande hétérogénéité, sa dispersion géographique plaident pour une approche par portefeuilles. La répartition peut être envisagée selon des critères géographiques, économiques ou fonctionnels. Les objectifs stratégiques sont à déterminer selon la nature du portefeuille.

En tout état de cause, il importe que le décideur ultime, le pouvoir politique, soit à la fois en mesure de décider des choix stratégiques, de déléguer la mise en œuvre et de vérifier l'adéquation de celle-ci à ses décisions.

Le Conseil remarque que les sociétés privées de gestion d'actifs immobiliers, bien que disposant en interne de compétences très spécialisées, confient l'évaluation de leurs actifs à des prestataires extérieurs, des experts immobiliers offrant toutes les garanties d'indépendance. Il observe que le positionnement actuel des agents de l'État en charge de l'évaluation au sein des services en charge de la gestion des transactions ne permet pas de se prémunir d'un possible conflit d'intérêt interne.

4. Foncière ?

Considérant que le cadre de gestion actuel limite la capacité de valorisation de l'immobilier de l'État, le Conseil a recommandé la création d'une entité autonome³. Avec l'érection du service France Domaine en direction de l'immobilier de l'État, un premier pas a été réalisé, même s'il demeure en deçà des préconisations du CIE, soit la création d'un service à compétence nationale (a minima), soit de transformation en opérateur (établissement public) sous l'autorité du ministre du Domaine.

Au-delà de ces formules, compte-tenu des enjeux financiers et immobiliers du parc de l'État, la création d'une société foncière serait techniquement la meilleure formule. Le Conseil ne l'a pas préconisée en considérant qu'il n'était pas envisageable d'opérer une transformation aussi radicale dans l'immédiat. Cela demeure toutefois, l'objectif qui devrait être recherché.

Différentes formules juridiques peuvent être envisagées pour créer une entité sous le contrôle de l'État dont le cœur de métier serait comparable à celui d'une foncière.

Dans une telle perspective, toutes les problématiques de gestion immobilières évoquées dans le présent dossier pourraient être traitées de façon dynamique.

Outre qu'il change singulièrement la relation à l'occupant, le modèle de gestion d'une foncière offre l'avantage d'une vision globale qui permet d'identifier des opportunités et de faciliter leur mise en œuvre. Les arbitrages ne sont plus le fait des évolutions des besoins particuliers d'une administration mais résultent d'une analyse étendue à l'ensemble des besoins des services sous contrôle de l'État et de la prise en compte des conjonctures des marchés immobiliers. Sortir d'une approche compartimentée facilite la libération des sites par la réalisation d'opérations tiroirs. Des opérations jusqu'alors inenvisageables du fait de leur occupation peuvent devenir accessibles :

- restructurations lourdes au lieu d'interventions répétées nuisant au bon déroulement des activités des services hébergés ;
- amélioration des performances énergétiques ;
- optimisation des droits à construire résiduels ;
- travaux nécessaires à la bonne occupation et à la bonne rationalisation des surfaces.

La création d'une véritable foncière ouvrirait la possibilité d'une entrée de partenaires institutionnels à son capital. Une répartition du capital entre l'État demeurant majoritaire et des professionnels de la détention de l'immobilier sur le long terme présenterait un triple intérêt pour l'État :

- Il conserverait la maîtrise de la propriété ;
- Il bénéficierait immédiatement du produit de la vente ;
- Il bénéficierait également de l'apport en expertise de véritables professionnels de la gestion immobilière.

En établissant des critères sélectifs stricts pour le choix des investisseurs (compagnie d'assurance sur la vie, très grandes foncières européennes, très grands propriétaires fonciers), l'État se prémunirait du risque de faire entrer à son capital des sociétés ne correspondant au profil de gestion recherché.

Les conditions de financement étant une composante essentielle du prix d'une transaction, la période actuelle ouvre une fenêtre d'opportunité pour l'ouverture du capital d'une foncière d'État. Pour un portefeuille d'actif de qualité et une occupation garantie par l'État sur un long terme, des taux de rendement très bas pourraient être consentis par les investisseurs ciblés.

Trois points essentiels

- 1) La séparation des fonctions de propriétaire et d'occupant est la clé de voûte de la politique immobilière de l'État. La généralisation du principe d'occupation moyennant contrepartie financière est indispensable au développement d'une véritable capacité publique de valorisation patrimoniale.
- 2) La validation de toute opération de valorisation suppose une vérification préalable de plusieurs points clés parmi lesquels l'inscription de l'opération dans un schéma directeur validé par l'ensemble des parties concernées.
- 3) La mise en œuvre d'une politique de valorisation de l'immobilier de l'État nécessite une organisation articulée selon les trois niveaux distincts de décision : politique, stratégique et opérationnel. Dans ce cadre, la création d'une entité autonome inspirée du modèle des sociétés foncières présenterait de multiples avantages.

¹ Rapport annuel 2016 du Conseil de l'immobilier de l'État

² Site internet ANAP : <http://www.anap.fr/publications-et-outils/detail/actualites/zoom-sur-valoriser-pour-mieux-ceder-son-patrimoine-immobilier/>

³ Moderniser la politique immobilière de l'État : Cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État. Conseil de l'immobilier de l'État. 30 Janvier 2013. <http://www.economie.gouv.fr/cie/moderniser-politique-immobiliere-etat>