

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Recettes budgétaires exceptionnelles de la Défense

- Audition de M. Olivier Debains, président de la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim)

Jeudi

8 avril 2010

Séance de 11 heures 15

Compte rendu n° 34

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Louis Giscard
d'Estaing,
Rapporteur**



M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Nous accueillons M. Olivier Debains, président de la Société de valorisation foncière et immobilière, la Sovafim.

Monsieur le président, vous vous trouvez en présence de Mme Françoise Olivier-Coupeau, membre de la commission de la Défense, rapporteure avec moi de la Mission d'évaluation et de contrôle pour les recettes exceptionnelles de la Défense – moi-même, j'appartiens à la commission des Finances –, de M. Yves Deniaud, rapporteur spécial de la commission des Finances sur la politique immobilière de l'État, et d'une délégation de la Cour des comptes conduite par M. Alain Hespel, président de la deuxième chambre, et composée de Mme Françoise Saliou, conseiller maître, M. Jacques Rigaudiat, conseiller maître, M. Antony Marchand, conseiller référendaire, et M. Claude Lion, conseiller référendaire.

La Mission d'évaluation et de contrôle, qui se penche sur les recettes budgétaires exceptionnelles de la Défense, souhaite mieux appréhender les procédures, délais et contraintes qui s'appliquent aux cessions immobilières du ministère de la Défense, et mieux cerner le rôle de la Sovafim dans certains de ces processus même si, nous le savons, une de vos hypothèses de travail a tourné court. Vous nous direz aussi le rôle joué par la société que vous présidez dans la cession de l'emprise militaire de Sourdun.

M. Olivier Debains, président de la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim). La Société de valorisation foncière et immobilière est une société publique dont l'État est l'actionnaire unique. Elle a été créée en avril 2006 à l'initiative de M. Jean-François Copé pour mettre en application les dispositions de la loi de finances pour 2006, dont l'article 63 prévoyait que les biens immobiliers propriété de Réseau ferré de France inutiles à ses missions pouvaient être déclassés du domaine public et transférés en pleine propriété à une société détenue par l'État et chargée d'en assurer la valorisation. Le champ des biens transférables a été élargi dès décembre 2006, puis en décembre 2007 et en décembre 2008 : il a été étendu aux biens immobiliers appartenant à l'État ou à ses établissements publics, le transfert pouvant se faire au bénéfice de la Sovafim ou de toute entreprise publique dont elle détient une partie du capital.

Depuis sa création, il y a quatre ans, la société a cédé des biens immobiliers pour 1,1 milliard d'euros ; des biens en provenance de RFF pour 483 millions, des biens de la Caisse des mines pour 607 millions environ. Elle a aussi acquis quatre actifs. Le premier, situé avenue Bosquet, à Paris, était une copropriété de l'État et de l'Office national interprofessionnel des céréales. Nous avons piloté sa transformation et sommes en passe de livrer l'immeuble restructuré à l'État qui y installera la Maison de la francophonie. Dans le 11^{ème} arrondissement de Paris, nous avons fait l'acquisition d'un immeuble, l'ancien siège de l'ACOSS, que nous valorisons. Comme vous le savez, nous avons aussi acquis environ la moitié de l'emprise militaire de Sourdun, ainsi qu'une ancienne caserne de gendarmerie située à La Roche-sur-Yon. Ces deux dernières acquisitions ont été faites par le truchement de sociétés par actions simplifiées constituées par la Sovafim à l'effet d'accueillir un portefeuille de biens du ministère de la Défense d'une part, du ministère de l'Intérieur d'autre part. Une autre société du même type a été créée, vouée à acquérir des biens du ministère de la Justice et en particulier de l'administration pénitentiaire.

Telle a été jusqu'à présent l'activité de la Sovafim, qui a évolué au fil de l'évolution de la politique immobilière de l'État.

La société a pour objet et pour objectif de valoriser des biens publics au profit de ses propriétaires historiques ou, le cas échéant, de ses occupants, tout en dégagant une

rentabilité de ses fonds propres acceptable pour une entreprise publique – c'est-à-dire une rentabilité correcte, tenant compte des risques pris.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Quelles sont les perspectives de valorisation envisagées pour l'emprise militaire de Sourdun, qui vous a été cédée pour un euro symbolique ? Une clause de retour à meilleure fortune a-t-elle été prévue au bénéfice du ministère de la Défense ? Par ailleurs, la Sovafim pouvait être le partenaire de la Caisse des dépôts, également pressentie, dans une opération qui n'a finalement pas abouti ; pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet ?

M. Olivier Debains. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la Sovafim cherche à acquérir des clients. Ces clients sont les ministères, les services déconcentrés de l'État, les organismes publics et en particulier les opérateurs. Le ministère de la Défense est naturellement un client privilégié ; dès le début de l'année 2008, j'ai pris contact avec lui pour envisager le rôle que pouvait jouer la Sovafim dans la valorisation de « ses » biens immobiliers. Notre première réunion, en janvier 2008, avait pour objet de définir le rôle que nous pourrions avoir dans la valorisation des emprises provinciales dont le ministère, restructurant ses implantations, était appelé à se défaire. Nous avons tenu plusieurs réunions à ce sujet en 2008, puis le dossier a été mis sous le boisseau en 2009 ; les discussions viennent de reprendre. D'autre part, à partir de l'été 2008, j'ai été approché pour discuter du rôle que la Sovafim pourrait jouer dans la valorisation des emprises parisiennes de la Défense.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Quels ont été vos interlocuteurs ?

M. Olivier Debains. Pour le ministère du Budget, M. Proto et M. de Lestrangle au cabinet de M. Woerth, ainsi que le directeur du Budget ; pour le ministère de la Défense, M. Viau et M. Bodin au cabinet de M. Morin, ainsi que M. Lucas, directeur de la Mémoire, du patrimoine et des archives, la DPMA ; pour France Domaine, M. Dubost.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Quel était le rôle de la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers – la MRAI – du ministère de la Défense ?

M. Olivier Debains. La Mission venait en appui de la DPMA.

Pour les emprises provinciales, la répartition des rôles entre France Domaine, la MRAI et Sovafim a fait l'objet, il y a dix-huit mois, d'un accord verbal qui n'a pas été remis en cause à ce jour. Les actifs présumés « liquides », tels les immeubles qui abritaient les mess d'officiers dans des villes moyennes, devaient être vendus par France Domaine ; il revenait à la MRAI de valoriser les biens immobiliers politiquement sensibles en prenant en compte les considérations relatives à l'emploi local ; enfin, il a été convenu que la Sovafim s'occuperait des biens qui n'entraient ni dans la première ni dans la seconde catégorie.

Pour la Sovafim, cet accord n'a trouvé à ce jour qu'une application : l'opération de Sourdun, qui a été réalisée dans un calendrier extrêmement serré. La décision a été prise de scinder l'emprise en deux parcelles. La première est dédiée au premier internat d'excellence. Le maire de Sourdun n'ayant pas voulu acquérir la seconde, même pour l'euro symbolique – ce qui se conçoit étant donné l'isolement du lieu –, le ministère de la Défense m'a approché pour me demander si l'acquisition de ce site intéresserait la Sovafim. J'ai répondu par l'affirmative en considérant qu'il était inapproprié pour la société, qui souhaitait s'engager dans une relation commerciale avec le ministère, de refuser la première proposition qu'il lui faisait, bien que la valorisation du site paraisse compliquée. De plus, le défi était intéressant à relever.

M. Christian Jacob, député de la circonscription concernée, m'ayant suggéré d'envisager la réalisation d'une ferme photovoltaïque, nous nous sommes engagés dans cette voie. En partenariat avec la société Sunnco, nous avons répondu à l'appel d'offres du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer relatif à la sélection d'une ferme de ce type dans chaque région de France. Si ce projet aboutit, nous aurons démontré qu'une société publique peut trouver des solutions innovantes pour valoriser des emprises qui semblaient initialement difficilement exploitables. En étudiant ce dossier, nous nous sommes rendu compte que plusieurs emprises militaires pouvaient se prêter à cette utilisation. L'Allemagne a, pour une large part, développé le photovoltaïque de cette manière. J'ai appris, depuis que nous nous sommes lancés dans ce projet, que Mme Nadine Morano a annoncé qu'un grand projet photovoltaïque serait lancé à Toul.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Si le projet aboutit et s'il est rentable, une partie des bénéfices tirés de la ferme photovoltaïque reviendront-ils au ministère de la Défense ? Si oui, dans quelle proportion ?

M. Olivier Debains. J'ai indiqué à nos clients, et en particulier au ministère de la Défense, que, sauf exception, nous étions prêts à leur rétrocéder 90 % des plus-values des cessions réalisées. C'est l'engagement conventionnel que nous avons pris pour le site de Sourdun. Cette règle peut souffrir des exceptions. Comme je vous l'ai dit, le principe qui fonde notre démarche est que le propriétaire historique des lieux soit intéressé à la valorisation du site dont nous faisons l'acquisition, dès lors que nos fonds propres dégagent une rentabilité correcte au regard des risques que nous prenons. Cela étant, la Sovafim est une société publique, et les produits qu'elle dégage peuvent être reversés soit au ministère de la Défense soit au budget général sous forme de dividende.

Après que le dossier des sites parisiens a été mis de côté – nous aurons l'occasion d'y revenir –, nous avons continué de travailler avec le ministère de la Défense sur une trentaine d'emprises provinciales qui entrent dans la catégorie précédemment décrite : ce sont des biens à la fois peu « liquides », compliqués à mettre en valeur – pour certains si compliqués que l'on voit mal à quoi les destiner – et qui ne sont pas situés dans les zones de restructuration de la Défense, pour lesquelles la loi de finances pour 2009 a institué un traitement spécial. Dès lors que nous nous mettrons d'accord avec le ministère sur une liste de sites, sur les prix de transfert et sur les conditions d'intéressement, nous sommes prêts à acquérir pour 30 à 50 millions de ces biens en 2010.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. À qui précisément seront versées les recettes issues de l'exploitation de la ferme photovoltaïque ?

M. Olivier Debains. Elles viendront alimenter le compte de résultat de la société de projet. L'architecture est la suivante : la Sovafim a créé une filiale à 100 %, Sovapar 1, qui est propriétaire du site de Sourdun ; Sovapar 1 a elle-même constitué avec notre partenaire Sunnco une société de projet, Sovasun, dont elle détient 49 % des parts, et Sunnco 51 %.

Le projet de ferme photovoltaïque suppose un investissement de 18 millions environ, que Sovasun financera par emprunt à hauteur de 15 millions, et sur fonds propres pour 3 millions. Étant donné la répartition des parts, le financement en fonds propres incombant à Sovapar 1 s'élève donc à 1,5 million. Les bénéfices futurs alimenteront Sovasun ; quand cette société aura prospéré, Sovapar 1 pourra décider de revendre ses parts, le produit de la cession remontant dans les comptes de la Sovafim après le versement éventuel d'un complément de prix au profit du ministère de la Défense. Je suppose que ce produit sera alors inscrit au compte d'affectation spéciale des cessions de l'État et fera l'objet d'une répartition entre le budget général et celui du ministère de la Défense.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Quel sort a été fait à vos projets parisiens ?

M. Olivier Debains. Mes premières discussions avec l'État à ce sujet remontent à l'été 2008. Lors de l'examen de la loi de finances pour 2009, votre assemblée a adopté un amendement du Gouvernement permettant à une société foncière, filiale commune de la Sovafim et de la Caisse des dépôts, d'acquérir par transfert un portefeuille de biens parisiens du ministère de la Défense. Ce n'est qu'en mai 2009 que l'État a approché le groupement informel que la Sovafim et la Caisse des dépôts avaient constitué, et des négociations se sont engagées en vue de l'acquisition d'un portefeuille de huit biens parisiens affectés au ministère de la Défense. Il s'agissait bien de négociations, qui ont fait l'objet, entre mai et décembre 2009, d'une dizaine de réunions bilatérales entre l'État et ce groupement informel. Nous avons choisi par appel d'offres un prestataire immobilier pour nous permettre d'évaluer le potentiel de valorisation des biens en question. L'exercice était ardu : outre qu'il fallait se projeter à l'horizon 2013-2014, les biens n'étant libérés qu'à cette échéance, il s'agit de biens très peu liquides – singulièrement l'îlot Saint-Germain.

Une fois ce travail achevé, nous avons estimé les valeurs qui en résultaient, en totale transparence vis-à-vis de l'État. Mais, au terme des négociations, l'État a estimé que notre proposition était insuffisante au regard de l'évaluation réactualisée par France Domaine des valeurs figurant au tableau général des propriétés de l'État, si bien que fin 2009, il nous a été dit qu'il n'y avait pas d'accord possible ; cela nous a été confirmé au début de cette année.

M. Yves Deniaud. Je retiens de vos explications qu'à ce jour l'acquéreur potentiel, la société foncière commune, n'existe pas.

M. Olivier Debains. La société existait en quelque sorte en pointillés et nous avons envisagé très précisément quelle devait en être l'architecture pour répondre aux exigences de l'État ; mais comme il a renoncé à la transaction, nous ne l'avons pas créée.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. À notre connaissance, la valeur de l'îlot Saint-Germain figurant au tableau général des propriétés de l'État est de 214 millions d'euros. Quelle proposition avez-vous faite ?

M. Olivier Debains. La valeur TGPE du portefeuille de six emprises parisiennes – Saint-Germain, Reuilly, Pentemont, Pépinière, l'hôtel d'Artillerie et Lourcine – qui nous avait été indiquée en avril 2009 était de 734 millions, dont 214 millions pour l'îlot Saint-Germain. À la fin de la négociation, en novembre 2009, nous avons appris que France Domaine avait porté cette valeur à 744 millions, dont 320 millions pour le seul îlot Saint-Germain. Pour cette parcelle, nous avons proposé 205 millions, valeur proche de l'évaluation figurant au TGPE en 2007, mais très éloignée de la valeur actualisée. L'écart est apparu trop important, et M. Woerth a jugé la transaction inopportune.

Nous avons été très surpris que, dans la conjoncture immobilière actuelle, la valeur estimée augmente, et dans de telles proportions. Nous avons cru comprendre qu'entre les deux évaluations faites par France Domaine, la méthode d'évaluation du périmètre de l'îlot Saint-Germain avait été modifiée. J'ajoute que la transaction prévoyait, outre le prix de transfert qui a été jugé trop faible, un mécanisme de complément de prix permettant à l'État de récupérer une partie de la plus-value éventuelle réalisée par le groupement. Permettez-moi d'en donner une illustration. L'ancienne abbaye de Pentemont, située rue de Bellechasse dans le 7^{ème} arrondissement, est un site dont la valorisation est très compliquée, mais on peut imaginer qu'un acquéreur, étranger notamment, éprouve pour ce bien un coup de cœur qui le pousse à une acquisition à un prix « déraisonnable ». Ce n'est pas en spéculant sur une telle

perspective que nous pouvons fonder notre évaluation, car nous devons fixer un prix raisonnable. En revanche, la clause de complément de prix a pour objet de permettre à l'État de profiter pour partie d'une vente ultérieure à un prix extraordinaire. Malgré cela, un accord n'a pas été possible.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Quel était le montant de votre offre pour le portefeuille global ?

M. Olivier Debains. L'écart était de 30 % : nous avons proposé 520 millions, ce qui correspondait à un taux de rendement interne de 6,5 % pour le groupement. Le prix que nous avons offert était correct au regard du risque que nous prenions. Je le répète, se projeter à l'horizon 2013-2014 pour envisager ce qu'en faire est un exercice très difficile. De plus, il s'agit de sites très compliqués, dont certains doivent être entièrement rénovés, avec des aléas très importants et des coûts considérables. Le mandat que j'avais reçu de mon conseil d'administration m'interdisait toute proposition qui aurait abouti à un rendement inférieur à 6,5 %.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Pouvez-vous nous donner la liste des sites que la Sovafim a la responsabilité d'aliéner et préciser pour chacun le montant espéré de la vente et sa date prévisionnelle ?

M. Olivier Debains. Pour l'instant, comme je vous l'ai indiqué, la Sovafim n'a aucun site « militaire » en portefeuille autre que Sourduin. Le dossier des emprises parisiennes semble fermé ; pour les sites provinciaux, les négociations ont repris au début de l'année 2010, et j'espère que nous parviendrons à un accord avec le ministère de la Défense en juin.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Quel était le montage prévu avec la Caisse des dépôts ?

M. Olivier Debains. Nous avons envisagé d'acquérir ce portefeuille pour un prix de 520 millions d'euros environ et nous avons lancé un appel d'offres auprès des banques pour déterminer dans quelles conditions nous pourrions financer ce portefeuille par emprunt, à hauteur de 300 millions au plus. Il fallait au moins 200 millions de fonds propres. J'étais autorisé par mon conseil d'administration à investir la moitié des fonds propres de la Sovafim – soit 75 millions d'euros – dans cette opération. Au sein de la société commune, la répartition des fonds propres aurait donc été d'environ un tiers pour la Sovafim et de deux tiers pour la Caisse des dépôts. En même temps que nous négocions avec l'État, nous négocions entre nous le fonctionnement de l'entreprise commune que nous étions en train de constituer.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Au nombre des interlocuteurs avec lesquels vous avez négocié pendant six mois avec l'État, vous avez cité un représentant du ministère du Budget et, pour France Domaine, M. Dubost ; ces deux personnes font bien partie de votre conseil d'administration ?

M. Olivier Debains. M. Dubost est membre de mon conseil d'administration, c'est exact. Il était présent aux réunions de négociations, sachant que le négociateur désigné par l'État était M. Viau.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Est-ce bien en décembre 2009 que la décision a été prise de mettre fin à la négociation relative aux sites parisiens entre la Sovafim

et la Caisse des dépôts d'une part, l'État tel que vous l'avez défini d'autre part ? Est-ce bien en décembre 2009 que l'État vous l'a dit ?

M. Olivier Debains. Oui, juste avant Noël. Lors de la réunion de notre conseil d'administration du 17 décembre, la messe n'était pas encore dite. C'est au début 2010 qu'il nous a été indiqué que l'État renonçait finalement à la transaction avec le groupement.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Sous quelle forme la décision vous a-t-elle été notifiée ?

M. Olivier Debains. Lors d'une réunion au cabinet de M. Morin présidée par M. Viau, qui nous a indiqué qu'à la suite de discussions entre les cabinets et avec celui du Premier ministre, la décision avait été prise de renoncer à la transaction pour la raison que je vous ai dite.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Je vous remercie, monsieur Debains, pour ces utiles précisions..