

La SOVAFIM : un intervenant sans utilité réelle

PRESENTATION

La création de la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), société anonyme de droit commun dont le capital social est entièrement détenu par l'Etat, répondait à une double finalité : accélérer les cessions de biens immobiliers de Réseau Ferré de France²⁹⁵, dans le cadre défini par l'article 63 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, tout en réalisant sur ces opérations des plus-values afin d'assurer la remontée rapide de dividendes, dès 2006, vers le budget de l'Etat.

Si cet objectif de court terme a été atteint²⁹⁶, il n'en n'est pas résulté la constitution d'un opérateur aux missions, aux métiers et aux perspectives d'activités clairement définis. Bien que son champ de compétence ait évolué, la SOVAFIM n'est pas parvenue à apporter des réponses convaincantes à des besoins avérés. Son positionnement et son utilité même sont demeurés incertains.

Le recours à des structures spécialisées est souvent présenté comme un gage de professionnalisation et d'efficacité de l'action publique. L'exemple de la SOVAFIM montre a contrario que leur création ne peut se passer d'une vision de long terme, fondée sur une valeur ajoutée tangible. A défaut, elles apparaissent davantage comme des démembrements dommageables de l'Etat que comme des opérateurs investis d'une réelle légitimité technique et économique.

I - Une société créée pour la circonstance

Créée dans le but de réaliser rapidement des cessions immobilières, la SOVAFIM n'a pas été conçue à partir d'un projet de long terme. L'élargissement de son champ potentiel d'activité n'y a pas suppléé. Disposant à la fin de 2009 d'un montant de fonds propres de 150 M€ pour un actif immobilisé de 80 M€, sa capacité d'investissement, financée par 70 M€ de trésorerie et 60 M€ d'emprunt, était de l'ordre de 130 M€.

²⁹⁵ Créé en 1997, Réseau Ferré de France est l'établissement public industriel et commercial propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national.

²⁹⁶ L'Etat a perçu un dividende de 190 M€ au titre de l'exercice 2006, dont un acompte de 170 M€ versé avant la clôture de l'exercice.

A - Un projet de court terme sans perspective claire

1 - Une logique de court terme

L'article 63 de la loi de 2005 précitée permettait de déclasser des biens immobiliers du domaine public de Réseau Ferré de France, inutiles à l'exercice des missions de cet établissement, et de les transférer en pleine propriété à une société détenue par l'Etat. Loin de correspondre à une foncière dont l'objet est de gérer, certes de façon dynamique mais dans la durée, un portefeuille de biens, la SOVAFIM a, à l'origine, été conçue comme une structure opérationnelle de cession d'actifs immobiliers dont la finalité se rapprochait du rôle que l'Etat entendait assigner, à la même époque, au service France Domaine.

Devant apporter à l'Etat 350 M€ de recettes budgétaires annuelles en 2006 et autant en 2007, la société avait organisé les opérations de vente dans une logique de court terme.

159 biens lui ont été transférés à leur valeur nette comptable. Seules des directives des administrations de tutelle de RFF et un appui constant de leur part à la SOVAFIM ont permis que des transferts de biens interviennent en 2006. Le dispositif initial excluait RFF du partage de l'essentiel des plus-values. Le montant qui devait lui être rétrocédé, précisé dans une lettre du 15 juin 2006²⁹⁷, correspondait aux trois-quarts de la plus-value réalisée au-delà des 350 M€. La plus-value globale s'étant élevée à 362 M€ en 2006, RFF a perçu une part modeste, 9 M€, soit 2,5 % du total.

Afin d'inciter RFF à accepter le transfert de nouveaux biens, le conseil d'administration de la SOVAFIM a approuvé la rétrocession à cet établissement de 90 % de la plus-value réalisée en 2007, soit 52,3 M€. Une partie seulement de cette somme (40,6 M€) a été versée, car le versement du solde fait toujours l'objet de discussions entre les deux parties. Aucun nouveau transfert de biens n'est ensuite intervenu.

2 - Des interventions ponctuelles à la demande de l'Etat

Plusieurs élargissements du champ potentiel de l'intervention de la SOVAFIM sont intervenus, à son initiative. L'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 a élargi le champ de sa mission de valorisation à des ensembles immobiliers appartenant à l'Etat et ses

²⁹⁷ Lettre cosignée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

établissements publics. L'article 51 de la loi de finances initiale pour 2008 a prévu la possibilité d'un transfert à une filiale publique contrôlée par la SOVAFIM.

Pour autant, entre 2007 et 2009, l'activité de la société s'est limitée à trois interventions ponctuelles. La SOVAFIM n'a eu d'autre plan de charge que de céder le stock de biens reçus de RFF. L'absence d'un mécanisme durable lui assurant des transferts réguliers de biens la rendait dépendante des opérations pour lesquelles l'Etat la sollicitait. Faites au cas par cas, sans répondre à une logique d'ensemble et sans offrir de perspectives de moyen terme, ces sollicitations ont privé les instances dirigeantes de la société d'une réelle autonomie de gestion, apparentant davantage la SOVAFIM à un service administratif qu'à une entreprise publique.

L'Etat a tenu à ce que la SOVAFIM assiste la caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) pour la cession de son patrimoine. Les conditions économiques de cette intervention, effectuée à titre gratuit en 2007 et moyennant une rémunération inférieure au prix du marché, fixée de façon discrétionnaire par l'Etat en 2008 et 2009, témoignent de l'ambiguïté des relations entre l'Etat²⁹⁸ et la société.

L'Etat a également envisagé le transfert à la SOVAFIM de biens mis à disposition de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Ce projet, principalement motivé par le souci d'atteindre l'objectif fixé par la loi de finances pour 2008 en matière de cessions immobilières²⁹⁹, sous-estimait la complexité juridique de l'opération. Incitée à s'engager dans ce dossier, la SOVAFIM a investi sans retour une somme de 400 000 €, l'opération ayant été gelée par les pouvoirs publics tant pour des motifs d'opportunité qu'en raison du caractère jugé insuffisant de l'estimation réalisée par la SOVAFIM.

La SOVAFIM a réalisé pour le compte de l'Etat une opération consistant à mettre un immeuble à disposition de l'Organisation internationale de la francophonie. Cet immeuble, situé avenue Bosquet à Paris, a été transféré à la SOVAFIM, à un prix fixé unilatéralement par les Domaines. Celle-ci a ensuite sous-traité les travaux dans le cadre d'un contrat de promotion intégré. Puis, la SOVAFIM a consenti un bail à l'Etat qui a lui-même mis gratuitement l'immeuble à disposition de l'OIF. C'est le seul cas où la SOVAFIM a pris en charge durablement la gestion d'un patrimoine.

²⁹⁸ La rémunération pour 2008, limitée à 800 000 €, qui avait dû être provisionnée dans les comptes de la société n'a été versée qu'à la fin de l'exercice 2009.

²⁹⁹ L'objectif était de réaliser 600 M€ de produits de cession.

B - Des ambitions restées sans suite

1 - Un projet de développement remis en cause

Les dirigeants de la SOVAFIM se sont engagés, en 2008, dans une réflexion stratégique qui visait une spécialisation sur des « biens immobiliers complexes et peu liquides ». Ils souhaitaient une recapitalisation à hauteur de 400 ou 500 M€ dans le but de réaliser, directement ou via des sociétés contrôlées, un milliard d'investissements sur 5 ans. La société entendait ainsi se transformer en foncière³⁰⁰.

Le plan de développement envisagé a dû cependant être revu, l'Etat ayant décidé à la fin de l'année 2008 de ne pas recapitaliser la société, mais de l'engager dans une démarche partenariale avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en vue d'une cession rapide et en bloc de dix implantations parisiennes du ministère de la défense. A cette fin, un amendement au projet de loi de finances pour 2009³⁰¹, déposé par le Gouvernement sans que la SOVAFIM ait été associée à sa préparation, permettait le transfert de biens immobiliers à des filiales non contrôlées par celle-ci.

Le projet a finalement été abandonné par l'Etat³⁰², faute d'accord avec le consortium formé par la CDC et la SOVAFIM sur le prix de transfert. L'épisode a mis en évidence les difficultés de positionnement de la SOVAFIM. Le rôle qui devait lui revenir *in fine* dans le partenariat avec la CDC n'était pas clairement établi. La possibilité ouverte par la loi de finances de 2009 n'a jamais été mise en œuvre.

2 - Des transferts de biens peu nombreux

Même pour des projets plus modestes, les transferts ont été peu nombreux. Depuis 2007, année à partir de laquelle il était devenu patent qu'elle ne bénéficierait plus de nouveaux transferts de la part de RFF, la SOVAFIM a cherché à obtenir une diversification des sources de biens susceptibles de lui être transférés. Toutefois, les transferts n'ont porté que sur quatre biens entre 2007 et 2009. En 2010, deux anciennes prisons

³⁰⁰ Une société foncière est une entreprise dont l'objet social est la détention d'un parc immobilier dans le but de le louer ou de l'utiliser au mieux de ses intérêts.

³⁰¹ Cet amendement a été adopté et figure à l'article 67 de la loi de finances pour 2009.

³⁰² La SOVAFIM a toutefois mobilisé l'emprunt en vue d'opérations à venir.

désaffectées s'y sont ajoutées. L'acquisition de neuf biens immobiliers utilisés par la gendarmerie nationale serait en cours³⁰³.

La validité du positionnement de la SOVAFIM, fondé sur la valorisation de biens immobiliers complexes et peu liquides, reste à démontrer, étant donné la faiblesse relative de ses fonds propres pour investir et le risque induit par le portage long de biens difficiles à valoriser.

II - Un démembrement de l'Etat devenu sans objet

En dépit de l'abandon de la recapitalisation de la SOVAFIM, ses dirigeants ont continué de revendiquer un rôle de foncière publique : créer de la valeur à partir de biens acquis par la société au bénéfice de ses clients, l'Etat et les organismes publics, tout en dégagant une rentabilité raisonnable des fonds propres. Le modèle n'a cependant pas fonctionné ainsi.

A - Une activité peu rentable et peu autonome

1 - Une faible rentabilité de la société

L'incertitude du positionnement de la SOVAFIM se lit dans ses comptes. Si ses capitaux propres ont augmenté grâce aux résultats de 2006, ils ont stagné depuis sous le double effet du versement d'un complément de prix à RFF en 2007 et de la baisse de l'activité qui a pesé sur les résultats et sur la profitabilité.

Evolution du chiffre d'affaires de la SOVAFIM

	2006	2007	2008	2009
CA	402,7	74,4	13,5	4,5

Le chiffre d'affaires prévisionnel pour 2010 s'élève à 13,2 M€ pour un résultat net avant impôt de 2,6 M€, soit 1,7 M€ après impôt.

Parallèlement, la rentabilité des capitaux propres ne rémunère plus le risque de l'activité.

³⁰³ Par ailleurs, la loi de finances rectificative n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 a ouvert sur le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'Etat* un crédit de 60 M€ destiné à une éventuelle recapitalisation de la SOVAFIM qui lui permettrait d'acquérir un bien immobilier que l'Etat souhaiterait lui transférer.

Evolution de la rentabilité de la SOVAFIM

(en M€)	2006	2007	2008	2009
Capitaux propres	100,0	132,4	140,3	145,8
Résultat	222,4	7,9	5,4	1,6
Rentabilité	222%	6%	3,8%	1%

La chute de l'activité et de la rentabilité des fonds propres attestent le caractère artificiel de cet opérateur : il se veut acteur de marché, mais dépend avant tout de l'Etat, tant pour la fixation du niveau de ses ressources que pour les emplois qu'il en fera.

2 - Des marges de manœuvre réduites

En réalité, la SOVAFIM n'a fait que s'adapter, souvent dans l'urgence, aux décisions prises, en dehors d'elle, par l'Etat.

Les dossiers CANSSM, AFPA, et Bosquet ont été voulus et conçus par l'Etat, la société n'étant en l'espèce que l'exécutante, quasi-administrative, de décisions de gestion prises par ailleurs. Les conditions dans lesquelles le plan stratégique de la société a été réécrit, afin de le mettre en cohérence avec les projets que l'Etat comptait par ailleurs conduire avec la Caisse des dépôts et consignations, offrent une illustration supplémentaire de l'instrumentalisation de la société.

Le dossier des biens parisiens du ministère de la défense est à cet égard significatif. Le projet a été conçu par l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations et leurs conseils respectifs en laissant la SOVAFIM dans l'expectative jusqu'en mai 2009, alors que la première offre du consortium CDC / SOVAFIM devait être remise à la mi-juillet

Si la gouvernance de la société respecte en apparence les règles de fonctionnement d'une société anonyme, les organes de gestion de la SOVAFIM ont été, en fait, appelés à se prononcer sur des dossiers qu'ils ne pouvaient influencer que de façon marginale. La présence de deux personnalités qualifiées au sein du conseil d'administration³⁰⁴ ne peut atténuer la singularité d'une situation dans laquelle les administrateurs représentant l'Etat sont appelés à approuver des transferts de biens immobiliers décidés par l'Etat.

³⁰⁴ Autres que le président directeur général de la société, nommé dans le collège des personnalités qualifiées.

B - Un intermédiaire inutile

1 - Une société sans client

La SOVAFIM revendique une position d'opérateur de marché, intermédiaire entre la sphère publique et les opérateurs privés. Cette présentation repose sur une double fiction.

L'Etat, qui contrôle la SOVAFIM et qui l'a utilisée dans le cadre des opérations avec la CANSSM comme une quasi-régie³⁰⁵, ne peut en aucun cas être considéré comme un client de la SOVAFIM et les établissements publics sous tutelle de l'Etat pas davantage. La SOVAFIM n'a, en vérité, qu'un seul interlocuteur, l'Etat, qui fixe de façon discrétionnaire le niveau de son activité en décidant du nombre et de la nature des biens transférés. La volonté de la société de démarcher ses « clients » au sein des ministères ou auprès des établissements publics paraît, au demeurant, peu compatible avec la volonté désormais affichée de faire émerger un « Etat propriétaire unique ».

La SOVAFIM ne peut pas davantage être considérée comme une foncière publique. Sa principale activité a été une activité de « marchand de biens » tendant à céder rapidement les biens de RFF qui lui avaient été transférés. Les produits de cession étaient, en outre concentrés, sur un très petit nombre d'opérations. Sur les 96 ventes réalisées au 31 décembre 2008, deux d'entre elles représentaient 47 % des 480 M€ de produits et neuf près de 80 % du total.

La société n'a pas une surface financière suffisante pour acquérir un portefeuille significatif de biens et le gérer de façon dynamique.

2 - Une activité de cession sous-traitée

La SOVAFIM est une petite structure de neuf salariés dont sept cadres³⁰⁶. La plus grande part de l'activité est confiée à des prestataires extérieurs. En matière de cession, les opérations sont en pratique réalisées par l'intermédiaire d'un courtier chargé de rechercher des investisseurs potentiels ciblés en fonction des caractéristiques du bien vendu. C'est une structure intermédiaire entre l'Etat ou ses établissements publics et les professionnels privés chargés des opérations de vente auxquels il pourrait être fait directement appel.

³⁰⁵ Les termes de la convention entre l'Etat, la SOVAFIM et la CANSSM l'indiquent clairement.

³⁰⁶ A l'automne 2009, un directeur général adjoint a été recruté.

Il en est allé de même lorsque la SOVAFIM a assisté la CANSSM pour la vente de la totalité de son patrimoine, constitué pour l'essentiel d'immeubles de prestige³⁰⁷, conformément aux dispositions du contrat d'objectifs et de moyens conclu par la Caisse avec l'Etat

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après un premier exercice au cours duquel elle a vendu l'essentiel du stock de biens qui lui avait été transféré, la SOVAFIM n'aura pu se positionner ni comme un opérateur majeur de cessions, ni comme un gestionnaire de portefeuille, ni comme prestataire de services. En l'absence de recapitalisation, ses ressources limitées ne lui permettent pas de constituer un portefeuille de biens suffisant pour devenir un véritable opérateur immobilier.

Faute de disposer de la capacité de devenir une véritable foncière, la SOVAFIM s'est principalement cantonnée à des opérations de cession immobilière. Cette activité, d'ailleurs sous-traitée, ne saurait justifier le maintien d'une structure intermédiaire dont la rentabilité a disparu.

L'existence de cette société anonyme créée par l'Etat, sans véritable réflexion sur sa finalité économique, n'apparaît pas cohérente avec l'affirmation d'un « Etat propriétaire unique », dès lors qu'elle s'évertue à rechercher des « clients » au sein de la sphère étatique. Sa situation de dépendance à l'égard des décisions de l'Etat et la faible autonomie de ses organes dirigeants placés dans la situation paradoxale de prétendre négocier avec l'Etat lui-même, la caractérise davantage comme un démembrement de l'administration que comme une société commerciale.

La Cour recommande de mettre un terme à l'existence de cette société inutile.

³⁰⁷ A la mi 2010, le total des ventes atteignait 607 M€.

**REPONSE CONJOINTE DE LA MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES
FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA
REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Nous ne partageons pas les constats formulés dans ce projet d'insertion, ni sa recommandation finale.

En premier lieu, nous relevons que la Cour considère que la SOVAFIM « n'est pas parvenue à apporter des réponses convaincantes à des besoins avérés » : ainsi la Cour, par-delà le bilan critique de la SOVAFIM qu'elle dresse, reconnaît ainsi que les besoins d'un tel acteur sont bien présents. Ces besoins, en particulier de mise en œuvre d'opérations de valorisation complexes des biens immobiliers peu liquides de l'Etat et s'étendant sur plusieurs années, ou de maîtrise d'ouvrage dédiée pour la transformation de biens complexes, ne peuvent tous être remplis par France Domaine, par ailleurs chargé, tant de la définition de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs que de sa mise en œuvre pratique.

Vous considérez cependant que la création de la société n'a pas résulté en « la constitution d'un opérateur aux missions, aux métiers et aux perspectives d'activités clairement définies ».

Il est exact que la définition des missions de la SOVAFIM a évolué : conçu initialement fin 2005 autour de la valorisation des actifs de Réseau Ferré de France (RFF), le champ d'action de la société a été élargi à compter de la fin 2006 à la valorisation d'ensemble immobiliers de l'État et de ses opérateurs. La société est donc encore récente dans ces fonctions nouvelles.

La Cour des comptes estime que la SOVAFIM ne pourrait être aujourd'hui considérée comme une société foncière, pour un double motif : son activité passée serait essentiellement celle d'un marchand de biens ; elle ne disposerait par ailleurs pas de la surface financière nécessaire pour mener une action de foncière. Elle en tire la conclusion que la société n'a pas de potentiel de rentabilité suffisant.

Tout d'abord, il n'y a pas lieu d'opposer les deux activités de foncière et de marchand de bien, qui ne constituent par ailleurs pas un inventaire exhaustif des activités de la SOVAFIM. Conformément à son plan stratégique, dont il sera tiré un bilan en 2011 et qui rejoint les besoins exprimés plus haut, la SOVAFIM est spécialisée dans la réalisation d'opérations concernant des biens immobiliers complexes et peu liquides. Elle a aussi vocation à intervenir comme marchand de biens (exemple des transferts de biens de RFF ou de l'ancien siège de IACOSS), société foncière (exemple du futur siège, avenue Bosquet, de l'organisation

internationale de la francophonie) ou prestataire d'autres services dans d'autres types de schéma se rapportant à des opérations complexes. Si son positionnement est ainsi clair, avec une double spécificité : les biens immobiliers publics et une « niche » particulière, les biens complexes, ses missions et métiers s'affinent au fur et à mesure de la réalisation des projets, ce qui est normal pour une société créée il y a moins de cinq ans, et sont aujourd'hui précisés.

S'agissant de sa surface financière, l'Etat, comme tout actionnaire, examine les besoins de la société au regard de ses projets de développement. S'il est vrai que plusieurs projets importants n'ont pu aboutir et n'ont donc pas nécessité de dotation supplémentaire en capital, l'Etat envisage actuellement un apport en capital à la société dans la perspective de nouveaux projets, comme cela a été annoncé à l'occasion du projet de loi de finances rectificatives du 17 novembre 2010.

S'il est vrai que son chiffre d'affaires est resté limité en 2009 (4,5 M€), il devrait s'établir à environ 30 M€ en 2010, ces niveaux n'étant pas en soi un argument pour plaider la suppression de la société. La Cour met en cause la faible rentabilité des capitaux propres (1% en 2009). Cet argument ne peut être retenu, car la société portait en 2009 dans son bilan (pour une valeur équivalente environ à la moitié de ses capitaux propres) l'immeuble de la rue Bosquet, dont les travaux n'étaient pas achevés et qui ne générerait encore aucun produit. Au titre de 2010, le taux de rentabilité des capitaux propres devrait s'établir de 2%, alors même que la société n'a perçu des loyers de l'immeuble de la rue Bosquet que pour la moitié de l'année 2010 seulement et qu'une partie importante des capitaux propres est par ailleurs sous-utilisée, dans l'attente d'un projet qui devrait se concrétiser prochainement. Une appréciation de la rentabilité des capitaux propres investis par la SOVAFIM projet par projet, et non en retenant un exercice comptable marqué par un décalage entre investissements ou mobilisation de capitaux et produits, permettrait de dresser au contraire un tableau favorable de la performance de la société. Il reste néanmoins, comme le constate la Cour des comptes, que la société doit développer son activité, qui permettra de lisser ces effets, normaux, une nouvelle fois, pour une société de moins de cinq ans d'âge intervenant dans un secteur d'activité dont le cycle est, par construction, relativement long.

Ainsi globalement, nous considérons que la SOVAFIM a aujourd'hui un métier clairement défini dans son projet stratégique, approuvé par son conseil d'administration et en cours de développement.

La Cour des comptes met en cause également l'absence d'autonomie dont disposerait la société à l'égard de l'Etat, qui l'apparenterait plus à un service administratif qu'à une société. Elle soutient que l'Etat ne saurait être regardé comme un véritable client de la

SOVAFIM dès lors qu'il l'a utilisée comme quasi-régie dans le cadre d'une opération avec la caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines. Nous tenons à signaler que la SOVAFIM a dénoncé le contrat concerné et souhaite faire évoluer les conditions de ses relations avec la CANSSM.

La Cour des comptes soutient que les organes de gouvernance et les dirigeants de la société n'ont que peu de marges de manœuvre à l'égard de l'Etat, mentionnant un projet concernant des implantations du ministère de la défense. Pourtant, plus haut dans son projet d'insertion, elle indique que le projet n'a pu aboutir faute d'accord sur le prix entre l'Etat, la CDC et la SOVAFIM, ce qui démontre au contraire l'indépendance de la SOVAFIM et sa capacité à ne pas s'engager dans des projets à des conditions qui ne lui paraissent pas satisfaisantes. Les débats du conseil d'administration sont bien, au contraire, nourris sur l'opportunité et les conditions, notamment en termes de risque et de rentabilité, de poursuivre des projets, comme en attestent les procès-verbaux de ses réunions.

Enfin, la Cour des comptes émet des doutes sur la valeur ajoutée de la SOVAFIM dans les opérations auxquelles elle est associée, au motif qu'elle sous-traiterait une grande partie de son activité à des prestataires. Il nous semble que la Cour des comptes sous-estime ici l'importance du rôle joué par la SOVAFIM, comme pilote et porteur de projets longs et complexes, notamment sur le plan juridique. Les prestataires auxquels fait appel la SOVAFIM sont spécialisés sur certains aspects techniques touchant à la mise en œuvre des projets, en aucune manière ils ne se substituent à elle dans ce rôle. L'exemple du siège de la future Organisation internationale de la francophonie, projet pour lequel la SOVAFIM a maîtrisé tout à la fois les coûts et les délais ce qui est malheureusement trop rares dans la conduite de projets de ce type dans la sphère publique, en est une démonstration qui doit être désormais confirmée par de nouveaux projets.

Le projet d'insertion met toutefois en lumière la nécessité pour l'Etat, dans le cadre du développement progressif de la nouvelle politique immobilière initiée en 2005, de mieux préciser et coordonner la demande qu'il adresse à la SOVAFIM dans le domaine de la valorisation des biens immobiliers publics complexes et peu liquides.

L'échéance en 2011 du plan stratégique de la SOVAFIM nous paraît fournir une fenêtre d'opportunité pour y remédier.

REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL DE LA SOVAFIM

J'ai l'honneur de vous faire tenir sous ce pli la réponse de la SOVAFIM au projet d'insertion sur : « la SOVAFIM : une société sans client, sans projet, sans avenir », destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article R. 136-1 du code des juridictions financières.

« La SOVAFIM aurait été créée pour un projet de court terme et sans perspective claire. »

L'article 63 de la loi de finances pour 2006 prévoit qu'une société, détenue par l'Etat, sera chargée de valoriser les biens inutiles de Réseau Ferré de France (RFF) qui lui seront transférés. Trois objectifs étaient ainsi poursuivis par l'Etat : obtenir rapidement des recettes budgétaires à partir des plus values de cession réalisées par la société, accélérer la valorisation des friches ferroviaires en centre ville notamment pour y permettre la construction de logements et enfin expérimenter le concept d'entreprise publique dédiée à la valorisation de biens immobiliers publics.

C'est bien pour mettre en œuvre ces dispositions et avec cet objet et ces objectifs précis et limités que la SOVAFIM a été constituée et mise en place en mars 2006. Or, contrairement aux décisions des ministres concernés, aucun transfert de biens en provenance de RFF n'est intervenu au-delà de 2006, de telle sorte que l'activité de valorisation de ces biens s'est en réalité limitée à la valorisation du portefeuille des 158 biens transférés en 2006.

Dès l'automne 2006 et à partir du moment où il devenait probable que la SOVAFIM allait effectivement remplir les objectifs volontaristes que l'Etat lui avait fixés, des démarches ont été entreprises pour élargir le champ d'intervention de la société et sortir d'une relation exclusive avec RFF comme seul client.

C'est ainsi que, dès décembre 2006, le législateur a élargi et conforté le champ des biens immobiliers transférables à la SOVAFIM, selon des modalités à nouveau modifiées en décembre 2007 et 2008. Depuis début 2007, l'ensemble des biens appartenant au domaine privé de l'Etat et de ses établissements publics sont « transférables » à la SOVAFIM ; depuis 2009, ils sont également transférables à toute société appartenant au secteur public dont la SOVAFIM détient une partie du capital social.

C'est dans ce contexte que depuis le début de l'année 2007, la SOVAFIM a mis en œuvre une véritable politique commerciale à destination des « décideurs publics », et mené de nombreuses discussions avec l'Etat pour convenir d'opérations de valorisation par la SOVAFIM de biens immobiliers représentant un enjeu pour les finances publiques. Ces

démarches ont permis à la société, à la fois de se faire connaître, de mieux comprendre les problèmes auxquels peuvent être confrontés les propriétaires et/ou utilisateurs publics et de recueillir en amont des informations sur les projets de valorisation. C'est ainsi que la SOVAFIM s'est efforcée, de manière pragmatique, de saisir toutes les opportunités qui se présentaient et a été conduite à intervenir sur des dossiers très différents dont certains n'ont d'ailleurs pas abouti.

Si les opérations effectivement réalisées par la SOVAFIM diffèrent à la fois par la nature des biens, les modalités d'intervention de la société et le statut des propriétaires concernés, elles concourent toutes à ce même objectif : valoriser des biens immobiliers qui représentent un enjeu pour les finances publiques. Par définition, chacune de ces opérations a fait l'objet d'un accord avec l'Etat propriétaire ou tuteur du propriétaire des biens immobiliers concernés. Quant à la SOVAFIM, la préoccupation constante de son conseil d'administration est de s'assurer que les opérations qui lui sont soumises dégagent une rentabilité raisonnable des fonds investis, compte tenu des risques qu'elles comportent.

« Les ambitions de la SOVAFIM seraient restées sans suite. »

Début 2008, il est apparu (i) possible, à partir des premières leçons tirées des démarches engagées en 2007 et (ii) souhaitable, pour définir le cadre de l'activité de la société à moyen terme d'élaborer un plan d'affaires. Le plan stratégique adopté par le conseil d'administration en décembre 2008, après plusieurs mois de travaux et d'échanges avec les administrateurs, établit de manière claire que la SOVAFIM se positionne explicitement comme une entreprise publique autonome et non pas comme un opérateur de l'Etat : elle est « une société dédiée à la valorisation de biens immobiliers publics, acquis à un prix de marché, principalement par voie de transfert et par le biais de filiales, permettant de concilier l'objectif de rentabilité de l'entreprise avec les objectifs de l'Etat relatifs à la valorisation des biens immobiliers qu'il possède ou contrôle ».

Cette activité de valorisation ne se réduit, ni à une activité de marchand de biens, ni à l'inverse à une activité de foncière ; alors que la première consisterait à revendre rapidement les biens acquis, et la seconde à conserver durablement des biens immobiliers producteurs de revenus, l'objectif de la SOVAFIM est de « créer de la valeur » à partir des biens acquis, qui sont conservés plus ou moins longtemps et sont transformés de manière plus ou moins importante par la société suivant la nature des biens et l'état des marchés immobiliers.

Dès lors qu'au cours des échanges avec l'Etat sur le financement de ce plan 2009-2011, celui-ci a fait savoir qu'une augmentation de capital de la SOVAFIM n'était pas envisagée à court terme, il a été alors considéré que ce financement pouvait reposer sur la mobilisation de fonds propres

complémentaires apportés par des actionnaires publics, et le cas échéant, privés.

La mise en œuvre de ce plan se déroule plus lentement que prévu, ce qui n'est pas très surprenant, compte tenu des délais (i) de maturation de la fonction immobilière au sein de l'Etat et plus encore de ses opérateurs et (ii) de prise de décision propres aux personnes publiques. Réaliser des acquisitions de biens immobiliers publics suppose de se mettre d'accord sur la chose et le prix : l'expérience montre que la démarche consistant à (i) expliquer la position originale de la SOVAFIM comme acquéreur public de biens immobiliers, (ii) « stabiliser » la liste des biens qui composent le portefeuille objet de la transaction puis (iii) trouver un accord sur les conditions financières de la transaction, le prix de cession et le complément de prix, prend du temps, au moins pour les premières opérations.

« L'activité de la SOVAFIM serait peu rentable et peu autonome. »

Les comptes 2006-2009 de la SOVAFIM ne retracent, pour l'essentiel, que les résultats de l'activité de valorisation du portefeuille des « biens ferroviaires » dont la société a été « dotée » en 2006 :

- les 495,3 M€ de chiffre d'affaires cumulé sur les quatre premiers exercices proviennent à hauteur de 494,1 M€ de la valorisation du portefeuille des « biens ferroviaires » et à hauteur de 1,2 M€ de la valorisation des biens de la CANSSM.

- le résultat net après impôt cumulé s'élève à 238,2 M€, qui a permis de distribuer 190 M€ de dividendes à l'Etat actionnaire et d'augmenter de 48,2 M€, soit de près de 50 %, les 100 M€ de fonds propres « initiaux » de la SOVAFIM.

Dès lors que, contrairement à (i) ce qui était prévu, lors de la discussion de l'article 63 de la loi de finances pour 2006 et (ii) ce qui avait fait l'objet d'une décision des ministres concernés en avril 2007, aucun nouveau transfert de biens ferroviaires n'est intervenu, il est logique que le chiffre d'affaires et le résultat de la société correspondant à la « gestion liquidative » de ce portefeuille soit tendanciellement à la baisse, tant que l'activité « normale » de la société, fruit de ses démarches commerciales, ne prend pas le relais. Ce relais commencera d'être effectif à compter de l'exercice 2010. Alors, la SOVAFIM ayant désormais vocation à acquérir des biens immobiliers « à des conditions de marché », ses résultats seront donc à l'avenir beaucoup plus modestes que les résultats « exceptionnels » rappelés ci-dessus.

A l'exception paradoxale de l'acquisition, dès l'été 2006, du portefeuille d'actifs en provenance de Réseau ferré de France (RFF) de 59 M€, sur le contenu et la valeur duquel elle n'a pas eu à se prononcer, aucune des autres opérations envisagées par la SOVAFIM n'a été imposée à la société, son président et/ou son conseil d'administration ; elles sont toutes

le résultat direct ou indirect des démarches entreprises auprès des décideurs publics. Si certaines d'entre elles n'ont pas abouti, c'est soit parce que l'Etat a finalement renoncé au principe de l'opération (cas des biens utilisés par l'AFPA), soit parce que les deux parties ne se sont pas accordées sur les conditions financières de la transaction (cas des biens parisiens utilisés par le ministère de la défense). Si besoin était, celles des opérations qui n'ont pas abouti illustrent le fait que la société s'est bien déterminée de manière autonome sur leur acceptabilité. Dans toutes ces opérations, la gouvernance de la société « a bien fonctionné » : aucune opération n'a été imposée au président et/ou au conseil d'administration de la SOVAFIM ; au contraire, le président a pu s'appuyer sur les observations et recommandations de son conseil dans les négociations relatives aux différents dossiers dont la société a eu à connaître.

« La SOVAFIM constituerait un intermédiaire inutile. »

La volonté clairement affichée de faire émerger un « Etat propriétaire unique » n'a pas conduit pour autant l'ensemble des administrations et opérateurs de l'Etat à confier à un service administratif unique l'ensemble de leurs opérations immobilières, pour au moins deux raisons :

la première tient au fait que, jusqu'à présent, c'est aux administrations « occupantes », ainsi qu'aux opérateurs de l'Etat, qu'il appartient d'initier les opérations immobilières de mise en œuvre de leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), ce qui est d'autant plus naturel que, jusqu'à présent, la plus grande part des produits de cession des biens qu'ils occupent leur reviennent.

La seconde, c'est que s'il appartient naturellement au service qui incarne l'Etat propriétaire de définir les principes et les conditions des opérations, les centres de décisions opérationnelles sont dispersés au sein de l'appareil public.

C'est bien pour cela que la SOVAFIM a démarché de nombreux décideurs publics avec des résultats d'ailleurs variables suivant les interlocuteurs, et en particulier les ministères démarchés.

En tant qu'entreprise publique autonome, la capacité d'intervention de la SOVAFIM est naturellement déterminée par le niveau de ses fonds propres et de sa capacité d'endettement, ainsi que, le cas échéant, par sa capacité à mobiliser des fonds propres complémentaires. Jusqu'à présent, et dans la mesure où sa trésorerie disponible s'est établie à plus de 75 M€ en moyenne, ce n'est pas l'insuffisance de ressources qui a bridé ou limité le développement de la SOVAFIM, mais la difficulté à conclure rapidement des transactions avec les propriétaires publics.

Le métier de valorisation d'actifs immobiliers ou « d'asset manager », qui consiste à définir une stratégie de valorisation et à piloter sa mise en œuvre n'interdit pas, bien au contraire, de déléguer ou d'externaliser

l'exécution d'un certain nombre de tâches, y compris quand cela apparaît pertinent, la commercialisation de portefeuilles de biens : les marchés immobiliers étant très segmentés et spécialisés, et les biens valorisés par la SOVAFIM étant très différents, il est logique de s'appuyer au cas par cas sur les meilleures compétences disponibles sur le marché pour assister la SOVAFIM dans la mise en œuvre de sa politique de valorisation, plutôt que de chercher à internaliser l'ensemble de ces compétences. Comme cela est indiqué dans le premier rapport d'activité de la société « le choix d'une équipe restreinte est délibéré. Il repose sur l'idée que la SOVAFIM se concentre sur la définition et le pilotage de la politique de gestion et de valorisation des biens mais qu'elle en délègue la mise en œuvre à des prestataires sélectionnés après mise en concurrence ».

En conclusion

La SOVAFIM a bien des clients, dont le premier est l'Etat. En réalité, dans les relations avec l'Etat client, ce sont principalement les différents ministères qu'il s'agit de convaincre et avec lesquels il convient de trouver un accord validé par France Domaine, comme cela a été le cas avec le ministère de la défense (Sourdun), le ministère de l'intérieur (caserne Haxo de la Roche-sur-Yon), le ministère de la justice (anciens établissements pénitentiaires de Châteauroux et de Mont-de-Marsan) et le ministère des affaires étrangères (immeuble Bosquet). Certes, ce/ces clients sont difficiles, exigeants, parfois versatiles, souvent lents à se décider, mais ils existent bien.

La SOVAFIM a bien un projet, c'est le plan de développement 2009-2011 adopté par son conseil d'administration en décembre 2008, après plus de six mois de travail et d'échanges ; le positionnement de la SOVAFIM comme « entreprise publique autonome » dédiée à la valorisation de biens immobiliers qui représentent un enjeu pour l'Etat sur lequel ce projet est fondé a été confirmé en septembre 2009. On peut juger ce plan trop ambitieux ou discutable ; on ne peut pas nier son existence.

S'il est prématuré de prétendre, trois ans après sa création, que la SOVAFIM n'a pas d'avenir, du moins est-il possible de rappeler qu'elle a d'ores et déjà un bilan qui est solide : la SOVAFIM a rempli l'essentiel sinon la totalité des objectifs qui lui ont été fixés par l'Etat ; par définition, ces objectifs sont des objectifs de court terme puisque la société n'a pas 5 ans d'existence ; sur la période 2006-2009, elle a cédé sans polémique et dans d'excellentes conditions près de 1,1 milliards d'euros de biens immobiliers (RFF et CANSSM), dont certains étaient particulièrement complexes ; après avoir réalisé, dans les délais et le budget prévus les travaux de transformation de l'immeuble « Bosquet », elle a « livré » le futur siège de la francophonie. Elle a « traversé » une période tumultueuse sur les plans immobiliers et financiers sans encombre, et en dégageant chaque année un résultat positif.