

# AVIS SUR LE DOMAINE, ENTRE CONFUSION ET INCOMPRÉHENSION

par **Alain Caumeil**

Directeur de la Direction nationale d'interventions domaniales (DNID)

Dans ces colonnes, un « Point de vue » récent assez pamphlétaire met en cause les compétences et la qualité du travail des services du Domaine en matière d'évaluation immobilière (Avis du Domaine sur la valeur vénale, entre utilité et futilité !, par J.-J. Martel, AJDI 2020. 805).

L'objet de ce qui suit n'est pas à proprement parler de riposter en réfutant tel ou tel constat ponctuel, ni de lancer une polémique en jetant des anathèmes.

C'est l'occasion, en revanche, de rectifier des affirmations erronées, de rebondir sur des incompréhensions et de mieux expliquer ce métier passionnant qu'est celui d'évaluateur public.

## ■ Le Domaine, en matière d'évaluation immobilière, exerce une mission de contrôle

Il convient tout d'abord de lever un malentendu central, en clamant haut et fort que les experts fonciers et les évaluateurs du Domaine ne font pas, malgré les apparences, le même métier.

Un expert foncier, en donnant une valeur à un bien immobilier, intervient dans une logique de prestataire de service.

Le rôle de l'évaluateur du Domaine est différent : certes, il s'agit aussi de donner une valeur lors d'une acquisition, d'une prise à bail ou d'une cession d'un immeuble. C'est aussi, naturellement, un service qui est rendu par le Domaine aux organismes publics qui doivent le consulter.

Néanmoins, cela ne doit pas occulter que l'objet de l'évaluation est de réaliser un contrôle. Le rôle du Domaine est, en effet, de veiller à la transparence des opérations immobilières et au bon emploi des fonds publics en encadrant les valeurs auxquelles se réalisent les transactions.

Il y a donc un rôle institutionnel bien différent entre les deux intervenants, mais qui ne s'exclut d'ailleurs pas nécessairement. Un organisme public doit disposer d'un avis du Domaine pour réaliser une opération immobilière, mais il peut aussi recourir à un expert foncier pour l'éclairer dans un dossier. De même, des organismes publics (un établissement public foncier) peuvent avoir en leur sein des compétences en matière d'évaluation, mais cela ne les empêche pas d'avoir besoin d'un avis domanial pour réaliser leurs opérations immobilières.

Autrement dit, les évaluateurs du Domaine et les experts fonciers ne sont pas réellement des concurrents. Ainsi, les critiques parfois non désintéressées de certains sont parfaitement vaines.

## ■ La valeur donnée par le Domaine est parfois incomprise

L'objectif de contrôle assigné au Domaine se traduit dans la valeur qui est donnée.

Pour une acquisition ou une prise à bail, la valeur donnée correspond au montant maximal de la transaction (avec une marge d'appréciation couramment de 10 %). Pour une cession, il s'agit du montant minimal du bien (application du principe constitutionnel de l'interdiction des ventes à vil prix).

Cette logique des valeurs données par le Domaine est parfois ignorée, ce qui conduit à des critiques dénonçant bien injustement des écarts, parfois importants, entre la valeur du Domaine et les prix des transactions.

Il faut, en effet, bien comprendre qu'un organisme public peut naturellement vendre plus cher que la valeur du Domaine (la mise en concurrence par adjudication aboutit à un prix égal ou plus élevé) ou bien acheter à un montant moins élevé (c'est l'objet de la négociation).

Le Domaine n'a jamais interdit à une personne publique de faire des bonnes affaires ! Il y a, ainsi, un vrai malentendu quand certains ironisent sur le fait que des biens se vendent plus cher ou, à l'inverse, sont achetés moins cher que la valeur figurant dans l'avis domanial. Ce n'est pas seulement possible mais c'est tout à fait normal... et cela ne justifie pas le moindre quolibet.

Il n'y a donc aucune confusion possible dans les avis domaniaux entre la valeur et le prix. La valeur est en effet un prix potentiel que le jeu de l'offre et la demande viendra ou non confirmer. Seul le marché donne un prix avec parfois des écarts importants par rapport à la valeur du Domaine : des biens des organismes publics se vendent à des prix plus élevés (le fameux prix d'amateur) et des acquisitions immobilières sont réalisées à des valeurs plus basses que la valeur « potentielle » de marché (ventes forcées, par exemple).

La valeur donnée par le Domaine est une valeur de marché qui n'est ni administrée ni spéculative. Ce qui est attendu de l'évaluateur, c'est un travail en toute indépendance et objectivité, le plus documenté possible, pour être en capacité de défendre de manière argumentée et incontestable la valeur proposée. Plus que tout autre professionnel, l'évaluateur du Domaine travaille sous le contrôle étroit du juge, en particulier en matière de préemption et d'expropriation.

Dans ce cadre, c'est un mauvais procès de penser que le Domaine privilégie qui que ce soit dans la transaction.

Les malentendus sur les valeurs en matière d'expropriation témoignent d'une méconnaissance du

principe selon lequel l'indemnisation porte sur le préjudice matériel, certain et direct subi par un propriétaire. Dans ce cadre, le bien est valorisé en poursuite d'usage (une maison est valorisée comme une maison) et non pas en vertu d'un potentiel totalement virtuel (valorisation en droits à construire comme terrain à bâtir).

Dans le cadre de grands projets publics, les valeurs de valeur se focalisent sur le partage de la « rente foncière » entre le propriétaire, l'aménageur/promoteur et les collectivités publiques. Chaque intervenant souhaite accaparer une part de la plus-value des projets et c'est la négociation qui déterminera la part de chacun. La valeur du Domaine est, quant à elle, uniquement conditionnée par la nature du projet, un même bien n'ayant pas une valeur mais plusieurs valeurs selon que le bien porte sur un projet plus ou moins « fructifère ».

Enfin, les débats sur les valeurs du Domaine ne tiennent parfois pas compte des spécificités des biens et des marchés sur lesquels les évaluateurs publics interviennent.

Le portefeuille de biens susceptibles d'être évalués par le Domaine est d'une nature souvent bien différente de celui des experts fonciers, et notamment des experts judiciaires, en raison des missions spécifiques du secteur public.

L'évaluation de biens résidentiels ou de bureaux dans des marchés actifs ne pose généralement pas de difficulté particulière. Il en va autrement, en revanche, pour l'évaluation d'une prison, d'un hôpital ou d'une caserne, situés souvent dans des territoires où le marché manque de fluidité et de dynamisme, lorsqu'il s'agit d'imaginer un projet de reconversion économiquement et politiquement acceptable qui déterminera la valeur.

## ■ Une expertise en matière d'évaluation qui s'appuie sur des compétences solides

En 2019, les services du Domaine ont réalisé plus de 110 000 évaluations pour un encours d'actifs de l'ordre de 55 milliards d'euros. Le relèvement des seuils de consultation et des simplifications successives ont fortement diminué la volumétrie des sollicitations (plus de 160 000 en 2017).

Parmi ces évaluations, il convient de distinguer les évaluations simples, réalisées par comparaison, des évaluations plus complexes qui nécessitent des méthodes plus sophistiquées (capitalisation, bilan aménageur/promoteur, *cash-flow*).

Pour réaliser ce travail, le Domaine peut compter sur plus de 420 collaborateurs répartis sur tout le territoire.

Pour parler de ces professionnels et juger de leur expertise, encore faudrait-il les connaître.

(1) Il ne s'agit ici aucunement de récuser le professionnalisme et l'expertise des agents de catégorie B mais simplement de rectifier des erreurs.

Ce qui ne semble pas être le cas quand certains affirment que les évaluateurs du domaine sont des cadres B qui prennent leurs fonctions d'évaluateurs après un concours du niveau bac<sup>1</sup>.

Les évaluateurs du Domaine sont quasi exclusivement des cadres A de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) qui sont recrutés après le concours sélectif d'inspecteur des finances publiques. Ils ont très majoritairement suivi dans leurs parcours académiques des formations juridiques, économiques ou financières (niveau moyen bac + 4 ou 5). Tous reçoivent une formation complémentaire d'un an à l'Enfip (École nationale des finances publiques), en particulier en fiscalité, comptabilité et matières financières.

Contrairement à certaines assertions, les évaluateurs qui prennent directement leurs fonctions dans le domaine de l'évaluation sont rares. À l'issue de leur formation initiale à l'Enfip, les inspecteurs des finances publiques sont affectés dans des services en charge de la fiscalité ou bien de la gestion publique. Ces parcours professionnels diversifiés sont des atouts précieux pour de futurs évaluateurs.

Sur la formation professionnelle, les évaluateurs du domaine n'ont rien à envier à personne. Chacun bénéficie d'un parcours de formation de près de quatre semaines pour accompagner sa prise de fonction dans l'un des 59 pôles d'évaluation domaniale.

Par la suite, la DNID (Direction nationale d'interventions domaniales), en lien avec les services de formation de la DGFIP, organise des formations complémentaires de perfectionnement.

Les évaluateurs disposent, par ailleurs, d'un fonds documentaire actualisé régulièrement et d'outils de travail de plus en plus performants.

**Les évaluateurs du Domaine et les experts fonciers ne sont pas des concurrents !**

## ■ Des méthodes d'évaluation diversifiées pour s'adapter aux biens à évaluer

Notre contempteur ne s'encombre pas non plus de nuances quand il affirme que les services du domaine ne pratiquent que la comparaison comme méthode d'évaluation.

Tout d'abord, la condescendance vis-à-vis de cette méthode est bien sévère s'agissant d'une méthode simple et d'une robustesse reconnue. Pour faire un travail sérieux, il n'est pas toujours nécessaire de faire compliqué.

Mobiliser des méthodes financières pour évaluer des biens standards, en poursuite d'usage, peut éventuellement impressionner le néophyte, mais ce n'est pas, tant s'en faut, toujours indispensable et surtout cela peut être beaucoup moins fiable (sensibilité des paramètres comme les taux d'actualisation et de capitalisation).

Cette critique de la comparaison est devenue anachronique depuis que la DGFIP a ouvert en *open data* les données de valeurs foncières et permet ainsi à tous les professionnels (qui ne s'en privent pas d'ailleurs !) d'utiliser cette méthode.

La méthode de la comparaison, qui était très critiquée quand elle ne pouvait être utilisée que par les évaluateurs du Domaine, a ainsi gagné ses lettres de noblesse depuis que les évaluateurs du privé peuvent y recourir.

Les évaluateurs du Domaine recourent, naturellement, à d'autres méthodes que la comparaison quand la nature du bien l'exige ou en présence d'un projet.

À son initiative, l'État a décidé pour les cessions importantes de recourir depuis plusieurs années à des expertises privées pour conforter les valeurs produites par les services du Domaine. Cette expérience montre (c'est une réalité, pas une simple déclaration

d'intention, comme semble le croire notre challengeur !) que les méthodes et les résultats sont, la plupart du temps, sinon les mêmes, ce qui serait sujet à suspicion, du moins très proches.

**Pour parler des professionnels du Domaine et juger de leur expertise encore faudrait-il les connaître...**

**L**es services du Domaine en charge des évaluations méritent mieux que des caricatures.

Cela ne veut pas dire non plus que tout soit parfait dans les évaluations publiques et qu'aucune critique ne soit justifiée.

Le Domaine est d'ailleurs habitué aux critiques en étant soumis à un contrôle permanent de son action par différentes autorités publiques.

La critique, argumentée et constructive, est nécessaire parce qu'elle aide à progresser dans une matière où tout praticien sait que les deux travers principaux sont le dogmatisme et l'immobilisme.

C'est dans cet état d'esprit que la DNID, en charge du pilotage de la mission d'évaluation du Domaine, souhaite échanger avec tous les professionnels de l'évaluation pour identifier les meilleures pratiques et faire évoluer ainsi les évaluations immobilières publiques.