



IMMOBILIER

Partager les outils et bonnes pratiques de gestion du patrimoine immobilier hospitalier et médico-social



<https://ressources.anap.fr/immobilier/publication/777-dynamisation-des-actifs-immobiliers-des-etablissements-sanitaires-et-medico-sociaux-tome-1-principes-generaux>

Dynamisation des actifs immobiliers des établissements sanitaires et médico-sociaux - Tome 1 : Principes généraux

Sommaire

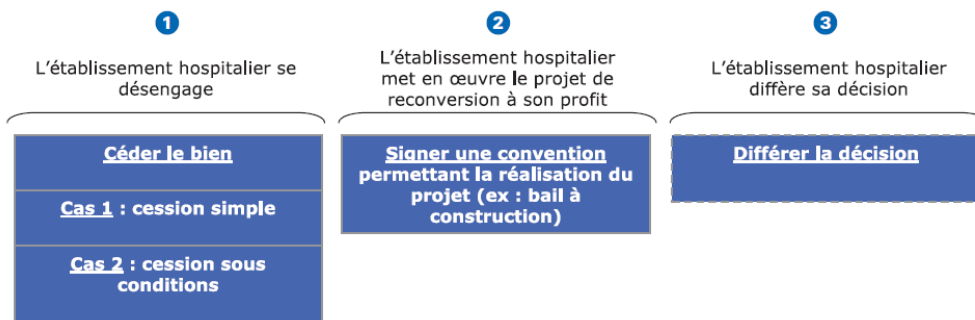
- 1. Introduction
 - 1.1. L'immobilier : un levier...
 - 1.2. Les spécificités du secte...
- 2. Elements de cadrage général...
 - 2.1. Les principes généraux d'...
 - 2.2. Les conditions de réussit...
- 3. Comment dynamiser ses actif...
 - 3.1. Préambule : distinction e...
 - ➔ 3.2. Démarche de dynamisation...
- 4. Démarches de dynamisation p...
 - 4.1. Comment connaître ses act...
 - 4.2. Les contraintes réglement...
 - 4.3. Les contraintes liées à l...
 - 4.4. Comment identifier les en...
 - 4.5. Actifs complexes : commen...

↪ 4. Démarches de dynamisation pour les actifs complexes

↪ 4.5. Actifs complexes : comment mettre en oeuvre les orientations stratégiques ?

Quelles que soient les orientations retenues au cours de l'étape précédente, l'établissement dispose de trois leviers d'actions :

- l'établissement se désengage ;
- l'établissement met en oeuvre tout ou partie d'un projet de reconversion à son profit,
- l'établissement diffère sa décision.



Sur un même site, ces trois possibilités ne sont pas exclusives les unes des autres. Sur un site présentant une surface importante, il est en effet envisageable de prévoir la mise en oeuvre conjointe des trois options (découpage du projet en lots).

1) L'établissement se désengage

Cas 1 : Désengagement par cession simple

Les modalités de cession sont décrites dans l'annexe 12 du tome 3.

Contraintes liées à la cession

La cession est en principe libre et ne relève pas du code des marchés publics (il ne s'agit pas de faire

réaliser des travaux, fournitures ou services à titre onéreux). En effet, un établissement peut céder librement un bien dès lors que les conditions suivantes sont réunies :

- le bien ne relève pas du domaine public ;
- le prix proposé n'est pas en décalage notable avec la valeur du bien (sous peine de voir la cession considérée comme contraire à l'intérêt de l'établissement) ;
- le bien n'est pas grevé de conditions et charges de nature à empêcher l'aliénation (pour les immeubles provenant de donations et legs).

Procédure à suivre pour mettre en oeuvre la cession

En premier lieu, il convient de s'assurer que le bien ne relève pas du domaine public (auquel cas il est inaliénable) – cf. annexe 6 du tome 3 pour obtenir des précisions sur les modalités de déclassement.

Si tel est le cas, il sera nécessaire de procéder au déclassement du bien. Le déclassement est un acte administratif et implique une délibération du conseil de surveillance.

La cession relève également d'une décision du conseil de surveillance.

Le directeur d'établissement, qui est compétent pour préparer les travaux du conseil de surveillance, fournit à ses membres l'ensemble des éléments relatifs au bien considéré et aux conditions de la cession. Dans la pratique, les réflexions préalables à la cession peuvent être confiées à une structure ad hoc, placée sous l'autorité du directeur d'établissement (comité de pilotage patrimonial – cf. page 9).

Ces instances décisionnaires devront notamment se prononcer sur la forme de la vente. Dès lors que l'opération représente un enjeu majeur en termes de surface et de valorisation (à apprécier localement en évaluant l'importance de l'opération par rapport au contexte local), il est souhaitable voire nécessaire d'envisager une réalisation de l'opération en plusieurs lots ou programmes :

- sur le plan matériel, le volume de l'opération pourra nécessiter de traiter avec plusieurs opérateurs/investisseurs ;
- en fonction du contenu programmatique du projet (notamment pour des programmes mixtes), il pourra être nécessaire de mobiliser différents acteurs et éventuellement de découper le projet en « tranches » ;
- pour éviter d'affecter les équilibres locaux, il pourra être nécessaire d'étaler dans le temps les opérations de cession / reconversion.

Comme tout vendeur, l'établissement a une obligation d'information de l'acquéreur. Il doit ainsi informer les acquéreurs potentiels des caractéristiques essentielles du bien, de l'existence éventuelle de servitudes, d'hypothèques, de privilèges ou d'autres charges. L'établissement ne fait ici que s'inscrire dans le droit commun.

Il convient par ailleurs de noter que l'établissement n'est pas soumis à l'obligation d'obtenir un avis préalable du service de domaines pour les opérations de cession (cf. annexe 7 du tome 3).

Délais de mise en oeuvre d'une cession

La durée de la démarche de cession est variable en fonction de la complexité de l'opération (surface en jeu), des caractéristiques intrinsèques du bien et de son environnement.

De manière générale, la mise en oeuvre de la cession est soumise :

- au délai de décision et de validation par le conseil de surveillance ;
- au délai de négociation et de contractualisation (de 2 à 6 mois pour une opération moyenne) ;
- au délai nécessaire à la réalisation des diagnostics obligatoires (de 1 à 3 mois) ;
- à des délais administratifs (ex : délai de deux mois suite à l'émission de la déclaration d'intention d'aliéner envoyée à la commune) ;
- au délai d'encaissement du prix, qui peut être très important, surtout dans l'hypothèse d'un paiement à terme (ex : paiement après obtention du permis de construire pour l'acquéreur).

Si certaines de ces étapes peuvent être menées en parallèle, la mise en oeuvre de la cession prend nécessairement plusieurs mois et s'étale souvent sur plusieurs années si l'opération présente un caractère de complexité fortement marqué.

Dispositions applicables dès lors que l'acquéreur est une collectivité locale

Dès lors qu'une collectivité locale achète le bien, cette dernière sera soumise à l'obligation d'obtenir un

avis du service des domaines.

Dans cette hypothèse, l'établissement pourra utilement effectuer une demande conjointe (avec la collectivité locale intéressée par le bien) d'avis auprès des services fiscaux.

Il convient de noter que l'intervention de la Direction nationale d'interventions domaniales, service extérieur de la Direction générale des finances publiques, peut être exceptionnellement sollicitée pour des missions d'évaluations domaniales à caractère complexe.

Par ailleurs, dans le cadre de la transaction avec la collectivité locale, il convient d'envisager les différentes pistes servant au mieux les intérêts des parties. À titre d'illustration, un établissement en recherche de foncier pour l'implantation d'un nouveau site pourra utilement étudier avec la commune les possibilités d'intégrer cet élément dans le montage de la transaction (ex : possibilité de datation en paiement, c'est-à-dire paiement par la commune de tout ou partie du prix en l'échange, par exemple, d'un terrain à construire).

Cas 2 : Désengagement par cession sous conditions

Cette option constitue une variante par rapport à la cession simple, en ce sens que la vente est alors soumise à la réalisation d'un certain nombre de prérequis fixés par le vendeur. Les éléments mentionnés précédemment (pour la cession simple) sont également applicables pour la cession sous conditions.

Plusieurs motifs peuvent inciter les établissements à conditionner la cession :

- dans l'éventualité d'un besoin local de logements sociaux, d'inclure dans le programme la construction de ce type de logements ;
- la volonté de préserver l'histoire du site et d'imposer des conditions dans ce sens, en complément de la protection pesant sur le patrimoine classé ou inscrit (ex : conservation en l'état d'un bâtiment emblématique).

Les conditions imposées à l'acquéreur, si elles peuvent être considérées comme un facteur favorable dans le sens où elles témoignent d'une réflexion préalable renforçant les chances de succès de la reconversion, ont nécessairement une incidence sur le prix de cession potentiel. Elles limitent en effet son champ d'action pour la reconversion ultérieure. La renonciation à un prix maximal en l'échange d'avantages pour l'établissement relève a priori d'une décision du conseil de surveillance.

Pour assurer la réalisation d'un programme architectural prédéfini (fixé par l'établissement seul ou en concertation avec les collectivités locales), l'établissement pourra formaliser les principes architecturaux et urbanistiques qu'il souhaite voir mis en oeuvre dans un cahier des charges. Ce document peut ainsi préciser :

- les caractéristiques du bien (comprenant plan de situation, plan masse, plans détaillés, surfaces...);
- les contraintes urbanistiques et de protection historique ;
- le contenu du projet attendu (programme attendu, prescriptions architecturales) ;
- les conditions de réalisation du projet (acquéreur unique ou non...);
- les modalités de réponse (modalités de présentation du projet, délai) ;
- les critères de sélection.

La procédure de consultation est souple et sa forme est laissée à l'initiative du vendeur qui n'est ici pas soumis au code des marchés publics (sauf à exiger des prestations en contrepartie d'honoraires).

2) L'établissement met en oeuvre le projet à son profit

Préambule sur la latitude des établissements dans la propriété des biens reconvertis

Un établissement public de santé (EPS), comme tout établissement public, est soumis au principe de spécialité limitant son champ d'action aux activités de soins. Toutefois, le principe de spécialité doit également être concilié avec un principe de bonne gestion du domaine. En vertu de ce principe, les personnes publiques sont autorisées à exploiter leurs biens meubles ou immeubles.

Les EPS sont pour la plupart d'entre eux bénéficiaires de patrimoines issus de dons et legs. Le législateur leur a reconnu la faculté d'être bénéficiaires de telles donations sans leur imposer d'affecter ces biens au seul service public hospitalier, ou à défaut de les céder dans un délai déterminé.

Le fait même qu'il existe une dotation non affectée aux services hospitaliers (distinctes des activités de soins retracées dans le « budget général ») laisse justement supposer que les EPS peuvent faire fructifier

le domaine dont ils sont propriétaires et que ce domaine ne doit pas nécessairement être affecté au service hospitalier.

Il s'agira donc à la fois pour l'EPS de gérer au mieux son patrimoine (en reconvertissant au besoin certains biens) tout en respectant le principe de spécialité.

La ligne de partage entre d'une part la nécessité de gérer de manière optimale son domaine et d'autre part, le respect du principe de spécialité n'a pas encore été clairement fixée par la jurisprudence.

En conséquence, avant de mettre en oeuvre ce scénario, l'établissement aura intérêt à se montrer particulièrement vigilant sur :

- la transparence de l'opération (respect des obligations de mise en concurrence) ;
- la viabilité et la rentabilité du projet : la responsabilité de l'établissement vis-à-vis de l'emploi des deniers publics doit en effet l'inciter à la plus grande prudence dans le choix du projet de reconversion ;
- l'usage futur du bien qui, s'il ne relève pas nécessairement d'une mission de service public, devra être particulièrement étudié afin de s'assurer de sa compatibilité avec l'histoire du site ;
- la qualité architecturale du projet qui pourra contribuer à véhiculer une image positive de l'établissement (tant en interne vis-à-vis du personnel qu'en externe vis-à-vis du public).

Dans ces conditions, la mise en oeuvre par l'établissement du projet à son profit peut être justifiée dans les deux configurations suivantes.

a) l'établissement souhaite bénéficier de l'usage futur du bien (qui sera construit sur le site)

Cette possibilité permet notamment aux établissements d'obtenir des droits de réservation sur des logements qui seraient construits par des bailleurs sociaux ou SEM. Le montage privilégié est généralement celui du bail à construction ou du bail à réhabilitation.

b) l'établissement souhaite bénéficier d'une partie des revenus futurs issus de l'exploitation de l'objet (qui sera construit sur le site)

L'établissement donne à bail le bien à un opérateur public ou privé afin que celui-ci y construise un objet (ex : hôtel) dont il assurera également la gestion.

Dans ce dispositif, l'établissement peut bénéficier de revenus de natures différentes :

- un loyer capitalisé (somme versée à la signature de l'acte) ;
- des loyers.

Compte tenu de sa complexité, la mise en oeuvre d'un tel scénario nécessite l'accompagnement de prestataires en capacité d'élaborer et de valider les aspects juridiques et économiques liés à ce type de montage.

3) L'établissement diffère sa décision

Dans certains cas, l'établissement peut être conduit à différer la décision, soit qu'un motif « obligatoire » s'impose à lui (ex : impossibilité de valoriser le site du fait de contraintes urbanistiques), soit qu'il le justifie par un intérêt stratégique (ex : conservation d'une réserve foncière ; volonté de ne pas déséquilibrer le marché par une vente massive).

L'établissement devra être conscient des conséquences liées à une telle décision :

- les **coûts** liés à l'entretien minimal du bien (a minima les travaux de mise en sécurité), de surveillance, d'assurance constituent des enjeux significatifs voire majeurs dans l'hypothèse de sites durablement conservés ;
- l'absence d'action sur un bien peut constituer un **facteur de dégradation** dudit bien et par delà un risque concernant l'image de l'établissement et du quartier (ex : image d'un ancien hôpital de centre-ville en situation de déshérence).

Tableau synoptique des principales options de mise en oeuvre :

Décision	Pourquoi ?	Avantages / inconvénients	Conservation de la propriété	Code des marchés publics
1) Cas 1 : désengagement par cession simple	<ul style="list-style-type: none"> Éventuelle proposition d'achat préexistante avec prix jugé satisfaisant Volonté de solution simple 	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> relative rapidité de mise en oeuvre <p>Inconvénient :</p> <ul style="list-style-type: none"> prix dépendant du niveau de réponse 	NON	NON
1) Cas 2 : désengagement par cession sous conditions (réponse à un projet de reconversion précis)	<ul style="list-style-type: none"> Volonté d'assurer l'optimisation urbanistique, architecturale et / ou financière du projet 	<p>Avantage :</p> <ul style="list-style-type: none"> renforcement des garanties de réussite de projet renforcement de la position de l'établissement dans les négociations (connaissance du projet) <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> limitation des scénarios de reconversion - nécessaire réflexion amont (délai de mise en oeuvre plus important) 	NON	NON
2) Mise en oeuvre du projet de reconversion par l'établissement, avec l'appui d'opérateur(s) spécialisé(s)	<ul style="list-style-type: none"> Volonté de bénéficier d'une partie des revenus d'un projet rentable <p>- Volonté de mettre en oeuvre un projet pour servir un objectif social</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> utilisation du bien pour servir un objectif identifié « participation » aux bénéfices d'un projet <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> nécessaire réflexion amont (délai de mise en oeuvre plus important) Nécessité de conclure une convention avec un opérateur 	OUI	OUI

3) Différer	<ul style="list-style-type: none"> • Contraintes liées à la protection historique ou urbanistiques • Délai de mise en oeuvre incompatible avec les objectifs stratégiques de l'établissement • Situation du marché non favorable 	<p>Avantage :</p> <ul style="list-style-type: none"> • conservation d'une option pour le futur <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coût de maintenance du bien durablement supporté par l'établissement • pas de revenu à attendre • décision différée 	OUI	NON
-------------	---	--	-----	-----

Ressources associées

APPORT EN CONNAISSANCE, KIT DE PRODUCTIONS, RÉGLEMENTATION
Dynamisation des actifs immobiliers des établissements sanitaires et médico-sociaux - Tome 3 : Fiches juridiques et techniques

RETOUR D'EXPÉRIENCE, TÉMOIGNAGE, KIT DE PRODUCTIONS
Dynamisation des actifs immobiliers des établissements sanitaires et médico-sociaux - Tome 4 : Retour d'expériences sur la cession de sites complexes

MODÈLE DE DOCUMENT, KIT DE PRODUCTIONS, EXEMPLE ISSUS D'ES ET D'ESMS
Dynamisation des actifs immobiliers des établissements sanitaires et médico-sociaux : boîte à outils

RETOUR D'EXPÉRIENCE, TÉMOIGNAGE, MÉTHODE, KIT DE PRODUCTIONS
Dynamisation des actifs immobiliers des établissements sanitaires et médico-sociaux - Tome 2 : Mener une étude de reconversion

Glossaire

EPS
.....
pilotage
.....

Date de parution : 06/11/2013

Télécharger la production