



**Liminaire groupe de travail du 05 mai 2022  
« Evaluations domaniales »**

Monsieur le Président,

Nous remercions tout d'abord vos équipes pour la riche documentation présentée à ce groupe de travail.

*(Notre intervention sera déclinée en deux points et présentée à deux voix / en deux temps).*

**1/ La qualité de la mission d'évaluation domaniale à la DGFIP repose sur des femmes et des hommes, des professionnels de haute compétence : cela suppose des moyens adéquats.**

**A/ Des effectifs supplémentaires et bien formés sont nécessaires**

Cela demande que les effectifs ne soient pas continuellement en tension, mais aussi un renouvellement suffisant et une formation à la hauteur des attentes et des réalités du terrain.

Mais étrangement, nulle part les documents remis ne précisent le nombre exact, ni la répartition géographique des évaluateurs.

Encore moins les prévisions de départ en retraite pour les 2 à 5 prochaines années, et les recrutements programmés pour assurer cette mission dont les attentes sont fortes en termes de crédibilité.

Nous posons la question : **Quelle est la véritable intention ou la contrainte de l'administration :**

- apporter des outils complémentaires standardisés aux évaluateurs pour compenser les baisses d'effectifs, voire externaliser la mission ?

Auquel cas, nos syndicats UNSA et CGC s'opposeront résolument à la manière de voir de l'Administration.

- ou apporter des nouveaux outils performants aux évaluateurs avec les moyens nécessaires (effectifs suffisants, formations performantes, tutorat rémunéré...),

auquel cas nos syndicats UNSA et CGC sont prêts à discuter du contenu des innovations et des expérimentations en cours.

Ainsi pour donner de la visibilité aux syndicats et aux agents qui composent cette filière métier, nous demandons la communication du nombre d'ETP actuellement affectés aux évaluations domaniales et leur répartition géographique. Nous voulons connaître les projections GPEEC de cette filière : le nombre des départs en retraite pour chacune des 5 prochaines années et le nombre de collègues qui leur succéderont.

Il serait préoccupant que l'administration ambitionne de compenser les baisses d'effectifs en leur substituant une standardisation et un outil d'intelligence artificielle, ou encore des prestataires privés.

Pour nos organisations UNSA et CGC, ce serait une manœuvre inacceptable.

Nous vous proposons donc d'augmenter le nombre d'IDiv experts en matière domaniale et également d'associer les collègues cadres B aux missions d'évaluation domaniale, en leur confiant par exemple, certaines évaluations en deçà du seuil de 180 000 €.

## **B/ La formation des évaluateurs est à revoir.**

Nos collègues regrettent une incomplète actualisation, ainsi que des erreurs techniques dans certains fascicules remis en stage.

Les évaluateurs attendent aussi des formations adaptées aux types d'évaluation et aux conditions d'exercice de leurs missions : zones de montagne, zones littorales, rurales, outre-mer, grands centres urbains, etc...

Nous regrettons l'actuel défaut de valorisation de l'expérience et de la compétence acquises.

C'est pourquoi nous renouvelons notre demande de création d'une véritable filière métier, avec la mise en place de tutorats et de mentorats, sur la base du volontariat. Le mentor ou le tuteur devra bénéficier d'un allègement de sa charge de travail et d'une bonification indiciaire et/ou d'un régime indemnitaire, sous forme d'heures supplémentaires rémunérées ou de primes d'encadrant suffisamment incitatives.

Enfin, puisque nous sommes dans une Administration qui fonde aussi son action sur l'efficacité (rapport coût / rentabilité), nous relevons que l'administration indique que l'utilisation de l'outil HOMIWOO par les services se fera pour un « *prix modique* » : dès lors, nous demandons à connaître le montant exact de cette dépense. S'agit-il d'un abonnement annuel ?

C'est dans ce contexte que nous acceptons d'aborder le contenu des fiches et spécialement l'avis-rapport dans le second point de notre déclaration liminaire.

*Je laisse la parole à mon collègue évaluateur domanial sur ces aspects techniques.*

## **II – Les évolutions juridiques et technologiques récentes imposent de structurer l'avis des domaines pour renforcer l'action des services et leur légitimité.**

Les services du domaine sont confrontés à une complexification des demandes.

*A – Les pôles d'évaluation domaniale (PED) exercent leur contrôle par l'émission d'un avis, dont la pertinence se fonde sur l'exercice de points de contrôle précisés par la jurisprudence.*

Sauf à modifier les différents codes (CG3P, CGCT, ...) régissant l'action des domaines, **l'avis**, et non le rapport ou l'avis-rapport ou la lettre-avis, constitue le support juridique sur lequel se fonde la décision patrimoniale de la collectivité saisissante (Etat, communes, EPF,...). S'il ne fait aucun doute quant à la nécessité de recadrer et stabiliser sa teneur et les informations réglementaires qu'il doit comporter, sa définition à ce stade ne saurait être modifiée, ni son périmètre, sans une révision préalable des codes.

**L'avis est le seul document juridique émis par le PED ; la complexification des demandes appelle une clarification interne et externe de son périmètre.**

L'application **OSE**, dont l'utilité est soulignée par l'ensemble de la communauté des évaluateurs, **mérite d'être affinée pour répondre à la diversification du cadre juridique** dans lequel leur action s'inscrit. Des demandes de plus en plus nombreuses, internes ou non au réseau (réquisitions, comptes, recouvrement forcé, perquisition, etc...), ne découlent pas d'une obligation réglementaire, mais d'une décision hiérarchique ou judiciaire et peinent à être classées. L'avis ne peut juridiquement leur répondre, d'autant que les méthodes utilisées diffèrent, comme le degré de précision de l'estimation, ou sa nature. Les qualifier d'avis, ou de « lettre-avis », contribue à affaiblir la norme, et constitue en soi une dérive dommageable si des contestations suivent. Au mieux, ils sont des notes ou des rapports estimatifs.

**L'application OSE, devrait mieux répondre à la diversification du cadre juridique.**

**Le coeur de métier des PED reste la réalisation de l'avis domanial**, en vue du contrôle patrimonial de la collectivité par la préfecture ou par les juridictions financières, et du contrôle par le juge. Les juridictions financières y font référence dans leurs propres rapports pour évaluer l'opportunité ou la régularité de certaines

opérations. Le conseil constitutionnel, très récemment, en juin 2021, a réaffirmé le rôle central de l'avis dans la procédure d'expropriation. Or, aucun code ne précise les points de contrôle obligatoires que doit comporter l'avis. **Seule la jurisprudence nous apporte des précisions**. Pour rappel, les principaux points de contrôle, par ordre logique, sinon hiérarchique sont : l'opération et le cadre d'intervention, les **dates de référence** (usage, consistance et valeur), la nature du bien (générale et précise), les règles urbanistiques (au sens large, du zonage aux servitudes de toute nature), finalement la méthode utilisée (la méthode par comparaison reste la norme) et les **termes de référence retenus** (au moins trois). La nouvelle structure de l'avis doit suivre ce cheminement logique.

**Le coeur de métier du PED s'exprime à travers l'avis domanial, qui doit s'appuyer sur des points de contrôle validés par l'administration sous le contrôle du juge.**

Chaque point de contrôle constitue un motif potentiel de contestation, mais **le débat autour du choix des termes de référence** domine, car il détermine directement le calcul des valeurs. **De ce fait, l'absence des termes de comparaison dans l'avis et la motivation de leur choix qui découle des points précédents, le vide de toute substance**. De même, le chapitre « dates » doit préciser dans la mesure du possible lesquelles l'évaluateur choisit pour chaque catégorie : s'il ne le sait pas, le préciser permet par la suite de revenir sur l'estimation sans se dédire. Un chapitre « méthode » suffit : l'évaluateur, s'il en a les moyens, en utilisera plusieurs pour affiner sa valeur. De trop nombreuses contestations, chronophages, découlent de ce manque de cadrage et finissent devant le juge au détriment de tous, au risque qu'une intention dolosive soit recherchée.

**Ces points de contrôle a minima sont par ordre logique : l'opération et le cadre d'intervention ; les dates de référence ; la nature du bien ; les règles urbanistiques ; la ou les méthodes utilisées ; et les termes de référence retenus.**

Au total, un effort d'harmonisation et de simplification ne pourra qu'être apprécié de la communauté des évaluateurs, s'il respecte leur cadre d'intervention rénové, et leurs principes d'action, sanctionnés tout au long des procédures par différentes juridictions extérieures. Il favorisera leur indispensable montée en compétence, qui passe par la maîtrise d'outils techniques adaptés.

*B – Pour répondre à l'exigence de qualité accrue de l'avis exprimé par les collectivités comme par les « usagers-propriétaires », les évaluateurs, ont besoin de moyens techniques mieux adaptés, qui leur font encore défaut.*

L'ébauche d'outils techniques, associés à de nouvelles technologies, exige une meilleure formation pour garantir leur maîtrise.

**La nouvelle interface de gestion OSE** (créée en 2021) est reconnue pour son utilité et pourra être qualifiée de succès, si elle est améliorée et perfectionnée. Avant tout, **il lui manque une entrée cartographique et par parcelle dès son tableau de bord**. La réalisation d'un correctif faciliterait d'autant plus sa prise en main et sa maîtrise. **Son association avec QGIS, application cartographique dédiée promue de façon interministérielle, ancrerait définitivement le Domaine comme administration géographique et cartographique, en synergie a minima avec le cadastre.**  
**OSE mériterait d'être enrichie d'une approche cartographique et par parcelle.**

Suivant l'expérience du cadastre, la construction d'une usine digitale, certes indispensable, doit être pensée en fonction des besoins effectifs des services et de leurs compétences internes. **HOMIWOO risque de devenir un projet mal engagé.** Destiné à la réalisation d'avis, il semble ne se destiner désormais qu'aux rapports hors périmètre des avis. HOMIWOO se veut le représentant des expropriants (il suffit de visiter son site), ce qui en ferait une source très contestable et contestée devant le juge de l'expropriation. HOMIWOO développe un algorithme qui n'est pas conforme aux méthodes des évaluateurs : ces dernières tentent de neutraliser l'effet prospectif et spéculatif des agences immobilières et de leurs données sur le marché. Enfin, elle ne permet pas une maîtrise des variables (par zone urbaine, PPR, servitude, type de terrain...), alors que cette fonctionnalité constitue la principale demande de la communauté des évaluateurs. **Seul un SIG (système d'information géographique), à travers QGIS par exemple, le permet, s'il est associé à des fonctionnalités ciblées.**  
**HOMIWOO risque d'être techniquement mal engagé, mal cadré et mal formaté, s'il ne répond pas à la demande technique des évaluateurs.**

Ainsi, **au regard des retours contrastés sur HOMIWOO, de son inadéquation technique,** cette application ne révolutionnera pas la méthode de travail des évaluateurs. Ils ne travaillent pas sur des nombres critiques de données, mais au contraire limitent par sélection les références les plus adaptées à leur analyse. Ils se placent dans une démarche microéconomique, plus que macroéconomique. HOMIWOO peut éventuellement servir d'observatoire, pour certains marchés ou régions où les masses de données sont disponibles en quantité suffisante. **Mais elle ne remplacera pas des applications comme ESTIM ou DVF, qui méritent en revanche d'être perfectionnées, ou d'intégrer un véritable SIG complet :** cherche-t-on des termes par zone urbaine, ou plutôt selon un type de PPR, avec un certain dénivelé, ou par nature de biens ou d'activité... Là résident les attentes des évaluateurs et les futures gains en productivité. QGIS peut y répondre à moindre coût, si elle est associée à des outils plug-in déjà développés par exemple pour le Cadastre et reliée à des informations textuelles et tabulaires comme DVF, OSE, ou les matrices cadastrales. L'expérience le démontre.

**D'autres applications, comme QGIS, ESTIM ou DVF répondraient mieux, après quelques modifications mineures de moindre coût, aux besoins des PED.**

**La mutualisation des moyens des pôles géographiques de la DGFIP résulte d'une nécessité déjà pratiquée localement dans les services.** S'impliquer trop dans Homiwoo, constitue un risque autant juridique que technique. L'algorithme développé ne répond pas au besoin des évaluateurs et risque au contraire de les induire en erreur. Au contraire, QGIS constitue un logiciel cartographique générique et indépendant, permettant d'intégrer à moindre coût les différentes informations utilisées par l'évaluateur (OSE, DVF, PLU, CDIF ...), sur une unique interface. Il disposerait là d'un SIG autonome dont il maîtrise les sources. Alors que QGIS est promue par l'ensemble des administrations d'État, en particulier géographiques (DGTM et Agriculture) et même les collectivités locales, la DGFIP ne l'utilise que de manière confidentielle au cadastre ou à l'évaluation. Aucun moyen en formation, matériel, ou temps n'est facilité, au point que les évaluateurs doivent utiliser des SIG extérieurs au réseau, souvent pourvoyeurs d'erreurs de droit. A l'heure de l'affirmation de la France Numérique, cette carence n'est pas excusable.

**Actuellement, QGIS est la solution cartographique promue de façon inter-ministérielle qui correspond le mieux aux exigences de croisement de données texte, tabulaires et cartographiques des PED. Son développement mutualisé à travers des outils *ad hoc* exigerait un moindre effort d'adaptation, un coût plus limité, pour un résultat mieux ciblé, proche d'un SIG dont l'évaluateur maîtrise les sources.**

**Ce saut qualitatif, autant juridique que technique, ne pourra s'effectuer que par une augmentation du nombre d'ETP et une formation professionnelle hautement spécialisée.**

-----