

719 Politique immobilière de l'État : un vin neuf dans de vieilles outres ?

POINTS CLÉS > Les ministres de l'Économie et des Comptes publics viennent d'annoncer une réforme de la politique immobilière de l'État > Le parc d'immeubles serait amputé d'un quart, le reste étant géré par une foncière publique à laquelle les services utilisateurs loueraient les locaux qu'ils occupent > Présenté comme disruptif, ce dispositif recycle des idées anciennes, dont certaines avaient déjà été mises en œuvre sans succès

Philippe YOLKA,

professeur de droit public, université Grenoble Alpes (CRJ)



DANS un contexte budgétaire particulièrement dégradé – car à l'ivresse du « *quoi qu'il en coûte* » succède bien entendu une méchante migraine –, les récentes déclarations ministérielles concernant le patrimoine immobilier de l'État (*V. interview des ministres B. Le Maire et Th. Cazenave, La Tribune Dimanche, 19 nov. 2023*) n'ont pas manqué de retenir l'attention. Relayées par divers médias, ces annonces – liées à une nouvelle revue de dépenses publiques, censée permettre de dégager 12 milliards d'euros d'économies en 2025 – suscitent une certaine perplexité.

1) Un premier axe porte sur la diminution des surfaces immobilières utilisées de 25 %, partant de l'idée que les agents de l'État occupent en moyenne 24 m² par tête, soit bien plus que les employés du secteur privé. Il serait intéressant de se demander selon quelle méthodologie ce chiffre, induisant aux yeux de l'électeur/contribuable l'idée sournoise d'un train de nabab, a été construit. Quoi qu'il en soit, le dégraissage du mammoth immobilier devrait largement passer – outre des mises en location – par la relance des ventes immobilières de l'État, de laquelle 5 milliards d'euros seraient attendus.

Rappelons que la question des ventes a représenté un axe fort de la politique immobilière de l'État depuis le début des années 2000. Mais, si le montant des recettes avait pu atteindre jusqu'à 820 millions d'euros en 2007, le retournement du marché immobilier puis la crise sanitaire ont conduit à une rétraction depuis lors (moyennes de 100 à 200 millions ces dernières années).

Une nouvelle doctrine avait été annoncée en faveur d'une valorisation de biens demeurant la propriété de l'État (*rapport de la Direction de l'immobilier de l'État pour 2019*) ; et l'idée d'après laquelle le recours au télétravail dans la fonction publique – que la

pandémie de Covid a amplifié – libère des surfaces qu'il pourrait être tentant de vendre, n'était pas admise officiellement (*Direction de l'immobilier de l'État : L'immobilier public de demain : rapport 2020*). À présent le masque tombe, comme on avait pu s'en douter sans être grand clerc (*Vers le flex-service public : RDLF 2021, Chron. n° 05*) et ainsi que le laissait entendre une circulaire du 8 février 2023 au style remarqué (*F. Colin : La fonction publique est-elle de la crème fouettée ?*, *AJDA 2023*, p. 1913).

C'est d'autant plus le cas que l'État n'a pas les moyens de financer pour l'ensemble de ses bâtiments la mise aux normes énergétiques qu'il a lui-même édictées. Emballée dans un discours de sobriété vertueux, la remise de ces biens sur le marché tient du jeu de la patate chaude, car il faudra bien que les travaux soient financés par quelqu'un, en l'occurrence l'acquéreur. Leur coût s'imputera donc sur le prix de vente, qu'une conjoncture immobilière déprimée tire en outre vers le bas. Difficile, dans ces conditions, de croire au miracle (d'autant que les fleurons ont déjà été vendus).

Une telle politique relève fondamentalement d'une logique d'évacuation des charges immobilières. Dans cette mesure, elle mérite d'être rapprochée des transferts forcés d'infrastructures à l'entretien ruineux – sorte d'actifs immobiliers « pourris » – vers les collectivités locales, qui deviennent pour l'État des structures de défaisance (*V. en dernier lieu, à propos des digues, D. n° 2023-1074, 21 nov. 2023 : JO 23 nov. 2023*).

Que l'État optimise (*sic*) la gestion de son patrimoine immobilier au détriment d'autrui révèle – dans le meilleur des cas – un jeu à somme nulle.

2) Un second axe réside dans la création d'une foncière publique ayant vocation à devenir propriétaire du parc immobilier de l'État, tandis que les services utilisateurs (notamment, ministériels) lui prendraient à bail les locaux utilisés.

Un vieux serpent de mer ressurgit des eaux troubles de la Seine, si l'on veut bien se souvenir que ce système avait été proposé dans la première moitié des années 2000 par le rapport Debains (*Mission « immobilier public », Rapport au Premier ministre, Doc. fr., 2003*, suggérant la création d'une Agence du patrimoine immobilier de l'État. – V. aussi R.-F. Le Bris, *Réflexion et propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État à l'étranger, Doc. fr., 2005*, proposant la création d'une Agence immobilière de l'État à l'étranger).

Il est vrai que de nombreux pays connaissent l'existence d'agences ou de sociétés publiques, qui gèrent tout ou partie des patrimoines administratifs (par ex. la *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*, créée en Allemagne en 2005). Mais comparaison n'est pas raison. Le schéma existe aussi dans maints États du Tiers-Monde où la gestion immobilière est calamiteuse (Afrique de l'Ouest francophone, notamment). Et comme l'option a été prise en France depuis les années 2000 d'une évolution des services supports empruntant d'autres voies (modernisation du service des domaines, devenu France Domaine puis la DIE [V. *JCP A 2016, act. 797*], création de l'AGILE [*Agence de gestion de l'immobilier de l'État : Dr. voirie 2022, p. 41*]...), quelques difficultés d'architecture s'annoncent pour l'immobilier public.

À cette structure, les services utilisateurs devraient louer leurs locaux, donc régler des loyers. *Quid novi?* Le système des conven-

tions d'occupation assorties de loyers budgétaires pour rendre les coûts visibles avait été pratiqué (*D. n° 2008-1248, 1^{er} déc. 2008* ; *A. 21 avr. 2009* ; *circ. 1^{er} juill. 2011*). Mais la loi de finances pour 2019 y mit fin, vu ses brillants résultats (V., *JCP A 2019, 2034, obs. Chamard-Heim*).

Derrière la recherche d'un optimum technique, l'arrière-plan idéologique d'un tel dispositif doit être relevé. Imposé par l'Union européenne sur les marchés concurrentiels, le modèle d'un gestionnaire distinct de l'utilisateur interroge en effet au dehors. Il aboutira *ipso facto* à mettre les services utilisateurs en concurrence, ce qui pourrait constituer un objectif non avoué, tant l'une des grandes méthodes utilisées au titre des politiques de réforme managériale de l'État consiste à engendrer des phénomènes de concurrence interne pour assouvir les fantasmes de performance de leurs promoteurs (primes au mérite, etc.).

Le duo à la barre du navire amiral ancré quai de Bercy donne en tout cas l'impression de naviguer à vue, ce qui est ennuyeux vu le calibre du vaisseau. Il est fort douteux que ces vieilles recettes, s'inscrivant dans la phraséologie d'un État *light*, aboutissent à des résultats probants. Comme aurait dit le regretté Bernard Blier (« Le grand blond avec une chaussure noire », 1972) : « *On tourne en rond, M...* ».