



## **Avis sur le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement social, sa mise en œuvre et son bilan**

L'avis de suite sur la mobilisation du foncier public est l'occasion de réitérer le constat d'une difficulté majeure à apprécier la contribution de l'État en faveur du logement social, puisque coexistent décote encadrée par la loi et décote implicite.

Le Conseil réaffirme également que le dispositif de décote « Duflot » souffre d'exceptions qui nuisent à la politique immobilière de l'État.

Une vigilance toute particulière doit présider au calcul des taux de décote, opération par opération, afin de ne réaliser que des opérations dont la rationalité économique et sociale est avérée.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu l'instruction du 1<sup>er</sup> avril 2015 relative aux modalités du processus de cession avec décote d'un terrain du domaine privé des établissements publics de santé (EPS) en application de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 sur la mobilisation du foncier public pour la réalisation de logement social ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu le Code général de la propriété des personnes publiques et notamment ses articles L3211-7, L3211-13-1, R3211-16 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2013-07 du 27 février 2013 sur le décret pris pour l'application de l'article L.3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°[2017-15](#) du 4 octobre 2017 relatif au bilan du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement social ;

Vu la présentation transmise préalablement à l'audition par le ministère de la cohésion des territoires le 16 mai 2019 et les éléments complémentaires transmis le 24 juillet 2019 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 23 mai 2019, M. Michel VERMEULEN, délégué à l'action foncière et immobilière des ministères de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT), accompagné de M. Gilles LIAUTARD, chef du département foncier, de Mme Marie BICREL, directrice de projet foncier, de M. Emmanuel de LANVERSIN, adjoint au directeur (DHUP), de M. Christophe SUCHEL, adjoint au sous-directeur et de M. Jean GUINARD, chef de projet mobilisation du foncier public, en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État.

Considérant que le Conseil procède à une audition de suite du ministère de la cohésion des territoires en sa qualité de pilote de la politique de mobilisation du foncier public en faveur du logement ;

Considérant que le précédent avis du Conseil (avis n°2017-15) portait un certain nombre de remarques et recommandations, parmi lesquelles :

- l'absence d'effet notable du dispositif de décote sur la production de logements et le risque de raréfaction des biens potentiellement cessibles,
- la difficulté d'un pilotage interministériel mobilisant de nombreux acteurs,
- la complexité à apprécier l'effort consenti par l'État au service d'une politique publique en faveur du logement social, puisque coexistent un principe de décote encadré par la loi de 2013 et des pratiques de décote non encadrée (décote implicite),
- le manque à gagner en termes de crédits consacrés à l'entretien du parc immobilier de l'État, du fait des décotes consenties,
- un mode de gestion des listes qui mériterait d'être dynamisé,
- l'essoufflement du dispositif par amenuisement du vivier et a contrario, l'absence de recours au foncier des opérateurs quand certains présentent pourtant des réserves foncières non valorisées,

Le Conseil demandait un bilan des effets produits par les évolutions récentes que sont la possibilité de cession à l'amiable et l'ouverture du dispositif de décote aux programmes de réhabilitations légères ;

Il précisait attacher une importance toute particulière à ce que le dispositif fasse l'objet d'un pilotage et d'un suivi évitant toute dérive, constatant les conditions particulièrement avantageuses dont la Ville de Paris a bénéficié. Une vigilance toute particulière doit présider au calcul des taux de décote, opération par opération, afin de ne réaliser que des opérations dont la rationalité économique et sociale est avérée ;

Le Conseil formulait en ces termes sa conclusion : « dès lors que l'État décide de soutenir le développement du logement social et d'imputer cette charge sur les crédits consacrés à l'immobilier, le Conseil estime qu'une mise en œuvre efficace et dynamique de la politique immobilière de l'État permettrait de réaliser des plus-values, mobilisables notamment au service du logement social ;

### **Sur le bilan quantitatif,**

Considérant que les éléments transmis par le MCTRCT ne permettent pas d'apprécier globalement l'effort consenti par l'État, dans et hors du champ de la décote encadrée par la loi de 2013, puisque subsistent des cessions négociées hors de ce mécanisme. Cette décote « implicite » (dite « Jourdain ») permet d'acquérir des terrains publics à moindre coût, sans pour autant se voir imposer les contraintes associées ;

Considérant que les seules données globales transmises (sous décote « Duflot » et décote implicite) concernent les cessions de l'année 2018, au cours de laquelle 80 terrains ont été cédés dont 18 cédés sous décote « Duflot » ;

Le nombre de logements programmés est de 8 205, dont 3 828 logements sociaux, toutes décotes confondues. Il est de 1 928 logements, dont 1 400 logements sociaux sous décote « Duflot » ;

Considérant que, selon les données transmises, 104 cessions de biens inscrits sur des listes régionales ont été contractualisées dans le cadre du dispositif de la loi dite « Duflot » entre juillet 2013 et mars 2019. Le nombre de logements projetés est de 10 258, dont 7 523 logements sociaux ;

Considérant que les années 2015, 2017 et 2018 ont été équivalentes en nombre de dossiers (19<sup>1</sup>). L'année 2016 se caractérise par un nombre largement supérieur (34 cessions) ;

Selon les représentants du MCTRCT, cette politique répond de façon satisfaisante à l'objectif de produire du logement social où se situe le besoin. Les terrains cédés se concentrent dans les zones tendues (96 % des logements programmés en 2018, 90% en 2017 et 77% en 2016). Des cessions avec décote peuvent également être consenties en zone non tendue, notamment lors d'opérations de revitalisation de cœurs de ville ;

Considérant que le délai moyen constaté entre la déclaration d'inutilité et la cession pour réalisation de logements est d'environ 4 ans. Les délais sont quasi identiques pour des opérations sans décote ;

Considérant que des actions sont engagées pour dynamiser les listes : renouvellement régulier de celles-ci, programmation de ventes à court, moyen et long termes, suivi renforcé des opérations, examen attentif de la crédibilité des opérations programmées à long terme, recherche de nouveaux terrains, notamment pour tenir compte de la nouvelle organisation territoriale de l'État ;

---

<sup>1</sup> 19 dossiers en 2015 et 2017 ; 18 dossiers en 2018.

Considérant que, dans le cadre de la loi « Duflot », la valeur vénale théorique<sup>2</sup> des biens cédés est de 330 M€ sur l'ensemble du territoire de 2013 à mars 2019. La décote consentie est de 202 M€, soit une décote de plus de 61% (pour 56% sur la période 2013-2016) ;

La décote moyenne constatée sur les opérations contractualisées s'établit à 56% pour les cessions réalisées au cours de l'année 2014, 68% pour l'année 2015, 47% en 2016, 71% en 2017 et 67% en 2018 ;

Les taux des décotes accordés par opération s'établissent entre 3% et 100%<sup>3</sup>.

La contribution de l'État par logement social projeté, sur l'ensemble du territoire, atteint 26 764 € en moyenne ;

Considérant qu'en région Ile-de-France, sur la période de 2013 à mars 2019 la valeur vénale théorique des 23 biens cédés (dont 5 à Paris) est estimée à 182 M€. Les produits de cession s'élèvent à 57 M€, soit une décote consentie de 126 M€ (68,8% de la valeur vénale estimée), pour 3 396 logements projetés dont 2 567 logements sociaux ;

Ces 23 biens représentent environ ¼ de l'ensemble des biens cédés en nombre (métropole et Outre-mer), la moitié de la valeur vénale théorique globale, 63 % en décote totale consentie sur l'ensemble du territoire et un tiers du nombre total de logements sociaux projetés ;

Les 5 biens situés à Paris, estimés à 140 M€, ont été cédés pour 44 M€, soit une décote consentie de 97 M€, pour 544 logements sociaux projetés ;

Les biens parisiens représentent 42 % de la valeur théorique de l'ensemble des biens cédés, 48 % de la décote totale consentie. Le nombre de logements sociaux projetés à Paris correspond à 7% du nombre total de logements sociaux projetés ;

Considérant que la Ville de Paris a bénéficié en 2015, 2016 et 2018, à elle seule et à travers 5 biens (Lille, Mouzaïa, Saint-Petersbourg, cité Godon et Îlot-Saint-Germain) de taux de décote qui lui ont été particulièrement favorables puisque compris entre 66 et 84%. La décote consentie s'élève à 97 M€ ;

La cession d'une partie de l'Îlot-Saint-Germain (Paris) en 2018, dernier bien cédé, concerne un projet de 251 logements sociaux avec une décote de 56,7 M€. La cession s'est déroulée dans le cadre d'un mandat de négociation globale donné au Préfet d'Ile-de-France à l'échelle de la capitale ;

En contrepartie l'État aurait obtenu : la valorisation du reste de l'Îlot Saint-Germain sans contrainte urbaine ni décote ; la valorisation d'autres sites parisiens sans « pastillage » comme l'Hôtel de l'artillerie (cédé à 87 M€) ; la possibilité de densifier des sites de bureaux même en cas de « pastillage », selon les informations données au Conseil ;

<sup>2</sup> La valeur vénale théorique du foncier est établie par le service local des domaines en considérant que les logements sociaux prévus dans l'opération sont remplacés par les logements libres, même si le document d'urbanisme en vigueur ne le permet pas.

<sup>3</sup> Un bien a fait l'objet d'une décote de 3% Mérignac(33) Sept biens ont fait l'objet d'une décote entre 93 et 100 % : Aubervilliers (93), Chatou (78) et Pontoise (95) en région parisienne, Lille (59), Lyon (69), Thonon-les-Bains (74) et Villers-les-Nancy (54).

Considérant que sur le territoire de Paris, la contribution de l'État par logement social projeté est en moyenne de 177 773 €, mais atteint 268 369 € pour la rue de Lille (cession en 2015) ou encore 225 976 € pour la cession d'une partie de l'Îlot-Saint-Germain (cession en 2018)<sup>4</sup>. Par comparaison, la contribution de l'État à Bordeaux est en moyenne de 31 419 € par logement social projeté, à Lyon de 19 155 €, à Toulouse de 15 356 €, à Nantes de 11 062 € et à Marseille de 9 167 €. La contribution en outre-mer s'élève à 5 985 € par logement social projeté<sup>5</sup>.

Considérant, pour mémoire, que le Conseil précisait dans son avis n°2017-15 : « qu'il n'a pas été observé de différence d'efficacité entre les dispositifs d'avant et d'après 2013. Le potentiel de logements créés sur les terrains publics cédés dans le cadre de dispositifs successifs étant sensiblement identique entre les périodes 2008-2012 (27 000 logements dont 14 000 logements sociaux) et 2013-2016 (27 774 logements dont 13 449 logements sociaux) ;

Que ces résultats sont à rapporter aux objectifs globaux de l'État et à la démarche initiée par la ministre en charge du logement en novembre 2013 « Objectifs 500 000 » avec pour objectif en 2017 la construction de 500 000 logements et la rénovation de 500 000 logements par an<sup>6</sup> ; »

### **Sur l'évolution du cadre législatif et réglementaire,**

Considérant que trois évolutions du cadre législatif et réglementaire, sont en cours ou récemment réalisées :

1. la loi du 23 novembre 2018, dite loi ELAN, et son décret d'application n°2019-423<sup>7</sup> comportent deux dispositions ayant vocation à relancer la mobilisation du foncier en faveur du logement. Il s'agit de l'extension des catégories de logements éligibles à la décote (Bail réel solidaire - BRS), d'une part, et de l'assouplissement des règles, d'autre part :
  - la possibilité de décote à partir de 50 % de logement au lieu de 75 % pour une meilleure mixité logements/activités/services ;
  - la possibilité de dérogation au délai de 5 ans pour terminer la construction y compris pour les opérations de moins de 5 hectares sous réserve d'une première tranche respectant ce délai pour tenir compte de la complexité et du phasage de certaines petites opérations ;
2. les établissements publics de l'État, dont la société nationale des chemins de fers français (SNCF) et réseau ferré de France (RFF), étaient à l'origine identifiés comme contributeurs à la mise en œuvre du dispositif. La réforme du ferroviaire effective au 1er janvier 2020 introduit notamment des modifications quant au statut des biens,

<sup>4</sup> Ces chiffres sont établis à partir des éléments rectificatifs transmis par le MTES en date du 24 juillet 2019.

<sup>5</sup> Deux terrains sont concernés, tous deux situés à Kourou en Guyane, et représentant 69 logements sociaux projetés.

<sup>6</sup> <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/objectifs-500-000-simplifier-et-gagner-en-qualite>

<sup>7</sup> Décret n° 2019-423 du 9 mai 2019 modifiant les conditions d'octroi par l'État et ses établissements publics de la décote sur le prix des terrains de leur domaine privé et complétant le contenu des rapports d'activité des organismes de foncier solidaires.

puisqu'ils sortent du périmètre de la loi « Duflot » et donc du vivier des biens cessibles sous décote ;

3. l'article 274 de la loi de finances 2018 introduit une disposition visant à plafonner la décote sous certaines conditions notamment quand une collectivité territoriale dispose de réserves foncières propres. Il s'agit de prévenir l'usage du dispositif qui conduirait l'État à subventionner de manière disproportionnée la construction de logements sociaux. Un décret précisant les conditions d'application reste à venir ;

Les représentants ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 23 mai et du 10 septembre 2019, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil renouvelle le constat d'une difficulté majeure à mesurer la contribution de l'État en matière de production de logements sociaux, différents systèmes de décote coexistant. Les éléments transmis ne permettent pas d'avoir une vision globale sur l'ensemble du territoire et depuis 2013.
2. Le Conseil prend acte que la contribution se fait au détriment de la politique immobilière de l'État, même s'il est admis de longue date que le patrimoine immobilier de l'État puisse contribuer à une autre politique publique.

Il s'étonne pour les mêmes raisons, qu'un certain nombre de cessions est réalisé en zones non tendues. Il entend l'intérêt pour le ministère de la cohésion des territoires de faire bénéficier des opérations de revalorisation des cœurs de ville du processus de décote.

Toutefois, la légitimité de la PIE à supporter le coût économique d'autres politiques publiques pose question puisque la décote consentie correspond à une moindre recette sur le compte d'affectation spéciale (programme 723).

Le contexte devrait inciter tout particulièrement les pouvoirs publics à s'interroger sur ce point si l'on considère les efforts financiers conséquents qui devront être réalisés par l'État afin d'améliorer les performances énergétiques de son patrimoine et réduire la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire.

Il s'agit pour la PIE d'un manque à gagner de 202M€ sur les produits de cession (sur le périmètre « Duflot » entre 2013 et le printemps 2019).

3. Le Conseil remarque que des efforts de dynamisation des listes régionales des biens cessibles dans le cadre de la décote sont réalisés. Il regrette en revanche que l'élaboration de ces listes soit totalement dé-corrélée des schémas directeurs immobiliers régionaux alors que ceux-ci doivent justement permettre d'identifier les biens devenus inutiles. Il relève également les temps particulièrement longs entre déclaration d'inutilité et cession, faisant peser sur l'État les charges de portage du foncier.

4. Le Conseil constate que le particularisme parisien, loin de faiblir s'est largement accentué puisque l'État contribue à hauteur de plus de 225 000 € par logement, dans le cadre de l'opération de l'Îlot-Saint-Germain. Cet accord, hors norme, justifie à lui seul le principe de plafonnement de la décote sous certaines conditions afin de prévenir les subventions disproportionnées.

Il entend qu'un mandat global encadre les négociations entre l'État et la Ville de Paris. Il regrette de n'avoir pu, contrairement à la demande formulée en séance et réitérée auprès du ministère de la cohésion des territoires, en connaître les détails afin d'en mesurer la cohérence d'ensemble.

Il invite l'État à intégrer les biens parisiens dans le cadre des réflexions en cours sur la valorisation des biens devenus inutiles.

5. Le Conseil constate enfin que l'immobilisme relatif de la procédure, et des structures chargées de leur mise en œuvre, ne permet pas d'en accroître la performance. Que malgré les pistes proposées dans son précédent avis, aucune ne semble avoir été explorée, qu'il s'agisse : d'enrichir le bilan du dispositif de cession intégré au document de politique transversal (DPT) de 2018; de mobiliser les réserves foncières inexploitées de certains opérateurs à réseau ; de procéder à des expérimentations ciblées de baux emphytéotiques pour lancer rapidement un volume significatif d'opérations de logement.



En conclusion, le Conseil considère que le dispositif de décote « Duflot » se traduit par une diminution notable des crédits de la politique immobilière de l'État alors même qu'il s'accompagne du mécanisme occulte de la décote implicite et de l'apparition de situations aberrantes notamment à Paris.

Une vigilance toute particulière doit présider au calcul des taux de décote, opération par opération, afin de ne réaliser que des opérations dont la rationalité économique et sociale est avérée.

Pour le Conseil,  
son Président



Jean-Paul MATTÉI