



## AVIS

### Sur le décret pris pour l'application de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP)

*Le Conseil considère que le projet de décret est conforme au texte et à l'esprit de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement.*

*Il estime que le dispositif projeté suscite des questions relatives à son efficacité :*

- *Longueur du processus d'inscription des terrains sur la liste préfectorale*
- *Difficulté d'instruction des dossiers des candidats*
- *Mobilisation des compétences internes des services de l'État.*
- *Risques juridiques liées à une application hétérogène des critères secondaires du calcul de décote.*

*Afin de lancer rapidement un volume significatif d'opérations de logements par la mobilisation du foncier public, le Conseil recommande, parallèlement à la mise en place de ce dispositif de cession, de procéder à des expérimentations ciblées de baux emphytéotiques.*

Vu le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) ;

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 la saisine du ministre délégué au budget

Après avoir procédé à l'audition de Mme Nathalie MORIN, responsable du service France Domaine durant la séance en formation plénière du 27 février 2013 ;

### **Sur la loi et ses objectifs**

Considérant que la loi vise à résorber en partie le déficit de logements neufs et à favoriser la construction de logements sociaux ;

Qu'afin de faire baisser les coûts d'une opération de logement social, la loi prévoit que le prix de la cession aux collectivités locales, du foncier de terrains de l'État ou de certains opérateurs, sera affecté d'une décote pouvant aller jusqu'à la cession gratuite pour la construction de logements sociaux ;

Que la loi renforce les dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

Que la loi prévoit également la mobilisation du foncier public disponible en faveur du logement par l'intermédiaire de baux emphytéotiques ;

### **Sur la constitution des listes de terrains éligibles**

Considérant que le service France Domaine est chargé d'identifier l'ensemble des terrains et biens cessibles ;

Qu'il revient aux services du ministère en charge du Logement d'étudier les caractéristiques de chacun des biens cessibles pour constituer un recensement des seuls biens cessibles répondant aux caractéristiques requises, notamment de constructibilité de programmes éligibles ;

Que sur la base de ce recensement, le préfet de département formule des propositions au préfet de région ;

Que le préfet de région doit recueillir l'avis du comité régional de l'habitat, du maire de la commune et du président de l'établissement public de coopération intercommunale concernée ;

avant d'établir la liste de terrains éligibles qui est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture de région ;

Que cette liste qui est actualisée chaque année, peut également être complétée après saisine du préfet du département ;

Que l'inscription d'un terrain sur la liste le rend éligible à l'application d'une décote de droit de son prix de cession selon les modalités de calcul fixées par le décret ;

Qu'un terrain de l'État qui ne serait pas inscrit sur la liste peut également, sous réserve de l'éligibilité de l'opération projetée, faire l'objet d'une décote selon les modalités de calcul fixées par le décret pour la seule partie du programme correspondant à la réalisation de logements ;

### **Sur l'éligibilité des opérations**

Considérant que la loi impose que les programmes de constructions comportent pour être éligibles à la décote, « *essentiellement des logements* » ; que le projet de décret traduit cette condition en fixant un plafond d'« *au moins 75 % de surface de plancher affectée au logement* » ;

Que le projet de décret exclut les opérations de simple rénovation du bâti en fixant que « les terrains bâtis entrent dans le champ d'application de l'article L. 3211-7 lorsque les constructions existantes sont destinées à être démolies ou restructurées » ;

Que les équipements publics pouvant représenter jusqu'à 25 % des surfaces d'une opération comprenant essentiellement des logements, sont également éligibles à l'application d'une décote de droit pour la part du programme dont l'objet est la construction d'équipements nécessaires à la petite enfance, notamment les crèches et les garderies, nécessaires l'enseignement scolaire, à caractère social, sportif ou culturel ; que la décote s'applique exclusivement sur la fraction réalisée dans l'intérêt des occupants des logements sociaux de l'opération ;

### **Sur le calcul de la valeur décotée du bien**

Considérant que le calcul de la décote se rapporte à l'évaluation de la valeur vénale du bien fixée initialement par le directeur départemental des finances publiques ;

Que celui est opéré à partir d'un dossier détaillant les surfaces de chacun des éléments du programme des constructions projeté, un plan de financement et une estimation du prix de revient ou de vente des logements éligibles à la décote, un échéancier prévisionnel de l'opération et le cas échéant, les éléments nécessaires à l'application d'une décote pour la part du programme consacrée aux équipements publics ;

Considérant que le projet de décret prévoit un calcul de la décote en quatre séquences successives ;

Que la première étape conduit à définir des plages de décote possible s'étalant de 0 à un plafond défini au prorata du volume respectif de chacune des trois catégories de logements éligibles pour

lesquelles sont arrêtés des seuils maximaux de décote en fonction du classement de la zone géographique mentionnée par l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation dans laquelle se situe la commune de situation du terrain aliéné ;

Qu'il revient ensuite au directeur des finances publiques départemental de décider du niveau de décote à appliquer à l'intérieur de chacune de ces plages ; que l'application de la décote dépend de l'appréciation de cinq critères secondaires pour lesquels il n'est pas fixé de pondération : tension du marché foncier et immobilier, capacités financières de l'acquéreur, situation de la commune au regard des objectifs de la loi SRU, contribution à l'amélioration de la mixité sociale et de la densification urbaine, difficultés techniques particulières notamment au regard des contraintes du terrain à céder (dépollution) ; que ces critères secondaires s'apprécient notamment au regard de la politique locale d'urbanisme et d'aménagement et de la stratégie foncière de la collectivité territoriale concernée ;

Que la décote ainsi calculée ne peut excéder la part du déséquilibre imputable respectivement aux seules catégories de logement éligibles à la décote ;

Que le taux de décote retenu est appliqué à la fraction du programme correspondant à la réalisation d'équipements publics éligibles réalisée dans l'intérêt des occupants des logements sociaux de l'opération ;

Que la décote globale accordée en vue de contribuer à l'équilibre financier de l'opération, est égale à la somme de celle attribuée pour la part des logements et de celle correspondant aux équipements ;

Que l'acte de vente mentionne la valeur vénale établie par le directeur départemental des finances publiques, le prix de cession faisant apparaître la décote consentie pour chacune des parts du programme de construction et leur montant total ;

### **Sur les modalités de cession**

Considérant que lorsqu'une collectivité locale ou son délégataire acquiert dans le cadre de l'exercice de son droit de priorité, un bien de l'État inscrit sur la liste des terrains éligibles, elle doit déposer un dossier décrivant le programme et le financement de l'opération projetée pour bénéficier de la décote calculée à partir de ces éléments.

Que, le droit de priorité ayant été purgé, le service France Domaine peut procéder à la mise en vente selon les règles de transparence et de mise en concurrence du droit commun ; que l'appel d'offre précise les conditions particulières de la vente pouvant notamment concerner le programme de l'opération et indique les critères d'analyse des offres.

Qu'indépendamment du prix proposé par l'acquéreur, le calcul de la décote est effectué sur la base de la valeur vénale du bien fixée initialement par le directeur départemental des finances publiques ;

### **Sur le dispositif de contrôle**

Considérant que l'acquéreur d'un terrain de l'Etat doit rendre compte annuellement de l'état d'avancement du programme de construction au préfet de région et au préfet du département jusqu'au jour de la livraison effective du programme de logements ou au jour de la résiliation de la convention.

Qu'il est constitué une commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier composée, outre son président, de vingt-quatre membres dont le président du Conseil de l'immobilier de l'État ;

Que cette commission est notamment chargée par les ministres chargés du logement et de l'urbanisme de suivre le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement et de s'assurer de la pertinence de la stratégie adoptée ;

Les représentants du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 27 février 2013, formule les remarques suivantes :

1. Le Conseil considère que le projet de décret est conforme au texte et à l'esprit de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement.

### **Sur la constitution de listes de terrains éligibles**

2. Le Conseil relève que la constitution de listes de terrains éligibles pose les conditions d'un dialogue préalable à la procédure du droit de priorité entre l'État et collectivités locales ; que cette concertation en amont doit être mise à profit pour que soit déclinée localement la politique en faveur du logement.
3. Le Conseil relève que le processus d'élaboration des listes de terrains éligibles nécessitera du temps ; que la mise en œuvre du dispositif de décote pourrait précéder la publication des listes des terrains éligibles pour certaines opérations déjà identifiées.

### **Sur la nature des opérations éligibles**

Le Conseil prend acte que :

4. Le projet de décret exclut les opérations de simple rénovation du bâti telles que celles réalisées à l'occasion du transfert de logements de l'État vers le parc social ;

5. Le projet de décret exclut les opérations mixtes dont la part de logement est inférieure à 75 % ; que cette disposition écarte les opérations d'aménagement importantes ciblant une mixité plus large entre logements, équipements publics, commerces et locaux d'activité mais est cohérente avec la priorité accordée par la loi à la construction de logements.
6. De nombreux types d'équipements publics sont éligibles à l'application d'une décote, mais que sa portée est restreinte par la prise en compte de la seule part réalisée exclusivement dans l'intérêt des occupants des logements sociaux de l'opération ; Le Conseil souligne que cette définition peut être très diversement interprétée et donc source de longues discussions ralentissant le bouclage des opérations..
7. Seules les opérations dont l'achèvement est envisagé dans les cinq ans sont éligibles. Le Conseil observe que ce délai peut se révéler court lorsque le projet s'inscrit dans une opération d'aménagement de type ZAC.
8. Il n'est pas prévu de mécanisme de sécurité qui viserait à éviter l'enrichissement abusif des communes. Le Conseil estime qu'une règle pourrait être fixée qui interdirait à une commune qui bénéficierait de cessions à moindre prix de l'État de céder ses propres biens (par exemple dans des opérations d'aménagement) à un prix supérieur à celui consenti par l'État.
9. Les dossiers des programmes sont à constituer en amont de la cession. Le Conseil s'interroge sur le degré de fiabilité des coûts et du plan de financement des opérations présentées par les candidats, en l'absence de réalisation d'études relatives à la qualité du terrain (sol, pollution, etc.).

### **Sur le prix de cession et ses modalités de calcul**

10. Le Conseil observant que la valeur vénale du bien déterminée par le directeur départemental des finances publiques constitue la base du calcul de décote, considère qu'il importe de renforcer la fiabilité de cette évaluation. Le CIE et la CTQ ont eu l'occasion de souligner les difficultés liées à l'évaluation des biens de l'État dans le cas de cession de ses biens à des collectivités locales, se traduisant notamment par des révisions successives des valeurs estimées. Le Conseil demande à ce que la valeur des terrains inscrits fasse l'objet d'une double évaluation par les services du Domaine et un expert immobilier indépendant, chaque évaluation étant réalisée à partir de deux méthodes différentes, la méthode dite du bilan promoteur pouvant constituer l'une des méthodes à appliquer.
11. Le Conseil comprend que la détermination de plages de décote possible pour lequel seul un plafond maximum est arrêté, tend à préserver les intérêts patrimoniaux de l'État. Il note que l'étendue de ces plages laisse une part prépondérante à l'appréciation des critères secondaires dans la détermination de la décote appliquée et fait peser une lourde responsabilité sur le directeur départemental des finances publiques.
12. Le Conseil souligne que les critères secondaires sont hétérogènes, qu'ils relèvent en grande majorité du registre qualitatif ; que leur appréciation est un exercice complexe au regard de l'obligation d'égalité de traitement des différents candidats qui ne manqueront pas de comparer leur situation aux conditions offertes à leur concurrent ou voisin.
13. Le Conseil comprend qu'il est indispensable de recourir à l'expertise des services du ministère en charge du Logement pour déterminer la part du déficit de l'opération imputable aux logements éligibles, compte tenu du système de financement du logement social. Il craint que

la complexité de l'exercice soit accrue dans le cas d'une opération de promotion immobilière comportant des logements sociaux et d'autres destinés au marché libre.

14. Le Conseil s'inquiète des éventuelles conséquences juridiques que pourrait entraîner une application insuffisamment encadrée de l'appréciation des critères secondaires. Il craint également qu'un encadrement trop strict ne ralentisse le processus de mise à disposition du foncier de l'État.

### **Sur l'évaluation de la politique publique**

15. S'agissant de la cession par appel d'offre, le Conseil s'interroge sur la pondération respective des critères relatifs à la nature du programme et de prix hors décote.
16. Le Conseil note que les services du ministère en charge du Logement seront fortement impliqués sur chaque procédure, depuis l'instruction préalable à l'inscription sur la liste des terrains éligibles jusqu'à l'analyse technique et financière des opérations proposées par les candidats à l'acquisition ; que les services des préfetures et des antennes de la direction générale des finances publiques seront également fortement sollicités ; que la mobilisation de ces ressources représente un coût qu'il convient d'identifier pour évaluer la performance de la politique publique.
17. Le Conseil relève que l'inscription de la valeur de décote concédée sur l'acte d'aliénation est une application du principe de transparence qui doit permettre à l'État de mieux apprécier le coût de sa politique
18. Le Conseil souligne que la décote correspond également à une perte de recette théorique pour chaque cession ; que le financement actuel de la politique immobilière de l'État repose largement sur les produits de cession de ses biens. Il appelle à un suivi attentif du montant des décotes et, selon les volumes enregistrés, à accélérer la révision des modalités de financement de la politique immobilière de l'État.
19. Le Conseil constate la complexité du dispositif et souhaite vivement que celle-ci ne constitue pas un facteur de ralentissement de la construction de logements qui serait en contradiction avec l'objectif de la loi.
20. Le Conseil s'interroge sur l'efficacité du dispositif de cession projeté, notamment à court terme. Parallèlement à sa mise en place, il recommande de procéder à des expérimentations ciblées de baux emphytéotiques afin de lancer rapidement un volume significatif d'opérations de logements par la mobilisation du foncier public.

**Pour le Conseil  
son Président**

**Jean-Louis DUMONT**