

La mobilisation du foncier public pour le logement

Comment dépasser les contradictions ?

Lors de la campagne présidentielle, François Hollande avait annoncé la construction de 500 000 logements par an dont 150 000 logements sociaux. Le coût d'acquisition des terrains étant le principal obstacle à vaincre dans les zones tendues comme l'Île-de-France et la région PACA, la cession du foncier public a été alors présentée comme le meilleur moyen de contribuer à l'objectif présidentiel.

La loi¹ visant à faciliter la mobilisation du foncier de l'État et de ses établissements pour la construction de logements, notamment sociaux, a été votée en 2013. Or, cette vente des terrains publics intervient dans un processus d'interventions complexe, avant qu'un acquéreur potentiel puisse solliciter le terrain. Ces interventions se veulent garantes des intérêts publics, mais ceux-ci sont multifformes. Ils apparaissent aussi divergents.

La réflexion présentée ici rend compte des enjeux et des intérêts soulevés par la mobilisation du foncier public, depuis la prise en compte d'un héritage particulièrement prégnant jusqu'aux arbitrages engagés dans les processus de négociation pour réconcilier des intérêts divergents. Elle repose sur une étude documentaire et des entretiens auprès de nombreux acteurs concernés par la loi (collectivités, bailleurs, promoteurs, services de l'État, etc.).

La politique de cession du foncier public

Le principe de cession des terrains publics n'est pas une nouveauté. Dès 1986, le ministère de la Défense se lance dans la vente massive de ses terrains suite à une réduction du format des armées. Une Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) est créée afin de vendre aux collectivités territoriales les terrains dont les armées n'ont plus l'utilité. Pour inciter ce ministère à se débarrasser d'un foncier et d'un immobilier devenu pléthorique, le Budget reverse à la Défense la totalité de ses produits de cession, en compensation de la baisse de ses dotations budgétaires.

Une volonté de généraliser la vente du foncier public apparaît en 2003 pour lutter contre la « stérilisation » supposée de certains terrains inutilisés par l'État et appliquer les règles d'usage et de gestion efficaces, propres aux actifs immobiliers. Le ministre de l'Équipement Gilles de Robien confie à Pierre Pommelot la mission d'identifier les terrains disponibles de son ministère et de ses établissements publics² et crée la Délégation à l'action foncière (DAF) pour piloter l'inventaire et céder environ 1,2 million de m² de fonciers publics avant 2007. Des objectifs financiers sont ainsi attribués à ces biens.

En 2005, sous l'impulsion de Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, la mobilisation du foncier public connaît une nouvelle accélération avec pour objectif la construction de logements sociaux. Le principe d'une décote sur les cessions est introduit : « *l'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de construction comportant essentiellement des logements dont une partie est réalisée en logement social* »³. La réduction du prix de vente du terrain, la décote, ne peut excéder 25 % de la valeur vénale du terrain, et 35 % en zone tendue.

La création du Comité interministériel et de la Délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logement (CIDOL et DIDOL) lui confère un pilotage interministériel dont l'un des objectifs est d'impliquer davantage le ministère des

Étude réalisée par des étudiants de l'École d'urbanisme de Paris (C. Couture-Bousquet, S. Denoyer, J. Drouilles, P. Gadessaud, M. Moulines, M. Tonat) sous la direction de Sonia Guelton, pour l'EUP et de Thomas Lurçon pour l'EPF des Yvelines.

¹ 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.

² Le rapport de la mission « Relancer l'habitat en Île-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics » affirme l'existence de « trois millions de m² de terrains publics [...] susceptibles d'être remis sur le marché pour favoriser des opérations de construction de logements ».

³ Loi de Programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.



Tableau 1 Objectifs et réalisations du PNMFP 2008-2012.

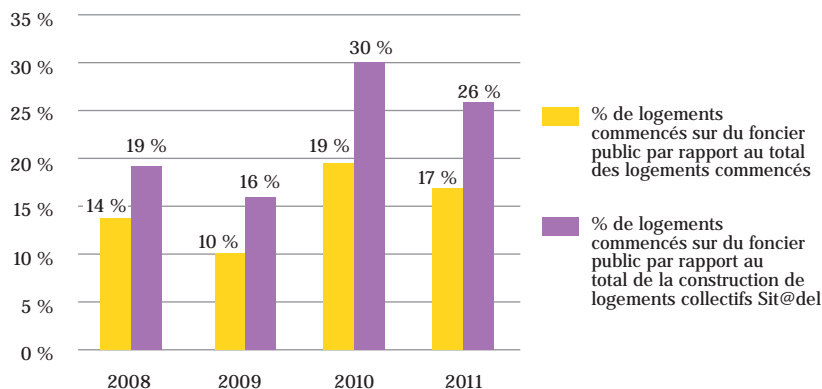
(En nombre de logements)	2008	2009	2010	2011	2012	Total 2008-2012
Objectifs dans le PNMFP						
Prévus	14 500	14 100	14 600	14 800	14 800	72 800
Dont logement social	7 000	6 200	6 000	4 900	4 900	29 000
Réalisations (d'après Sitadel)						
Mis en chantier	9 800	10 600	12 600	9 100	9 300	51 400
Dont logement social	4 900	6 000	7 900	1 700	4 300	24 800

Sources : CIDOL, et ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité

Finances. En parallèle effectivement, un compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » vise à financer la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions d'actifs, tout en contribuant au désendettement de l'État. C'est France Domaine, agence créée en 2007, qui est chargée de mettre en œuvre cette politique.

Un Programme national de mobilisation du foncier public (PNMFP) est adopté pour la période allant de 2008 à 2012. Piloté par le CIDOL, la Délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI, ex-DAF) et France Domaine, il a pour objectif la mise en chantier d'environ 73 000 logements en quatre ans, dont 28 870 logements sociaux, sur 720 sites publics identifiés. Pour la première fois, l'ensemble des ministères et opérateurs sont rassemblés autour d'objectifs chiffrés partagés.

Les premières années, le PNMFP peine à atteindre ses objectifs : sur 28 600 logements prévus au cours de la période 2008-2009, seulement 20 400 (70 %) ont été produits (cf. tableau 1). La crise immobilière est certainement responsable de cette situation, de même que le départ de Jean-Louis Borloo du gouvernement. Le programme de cession a beaucoup profité du plan de relance du gouvernement Fillon en 2009. Les résultats sont, en particulier, très encourageants en Île-de-France⁴. Sur l'ensemble du PNMFP 2008-2012, les cessions de fonciers publics ont permis la construction de 16 % de l'ensemble des logements construits en IDF et un nombre important de logements sociaux. Près d'un logement sur deux construits sur du foncier public a été un logement social. En temps de crise, la production de logements sociaux



Graphique 1 Part des logements commencés sur du foncier public, par rapport aux logements commencés en Île-de-France (PNMFP 2008-2012).

est moins affectée que la production de logements libres, car elle est située hors du marché. Le PNMFP a permis la construction de 17 % des logements sociaux mis en chantier entre 2008 et 2011 (graphique 1). La loi du 18 janvier 2013, dite « loi Dufflot », apporte deux principales mesures incitatives : l'élargissement des possibilités de décote sur la vente des terrains publics (voir encart 1), pouvant aller jusqu'à la cession gratuite pour la construction de logements sociaux, et le relèvement à 25 % de la part minimale de logements sociaux sur l'ensemble du parc de logements des communes urbaines.

Les cessions du foncier public ne concernent pas le domaine public de l'État mais uniquement le domaine privé des personnes publiques. Pour pouvoir être cédés, les fonciers disponibles du domaine public doivent faire l'objet, au préalable, d'une procédure de désaffectation puis de déclassement qui les replacera dans le domaine privé. La notion d'obsolescence des biens publics reste floue. Il est en effet très difficile pour l'État de savoir si un terrain qui lui est inutile aujourd'hui, le sera encore à moyen ou long terme. Cela dépend, entre autres, de l'évolution des missions du ser-

vice public et du contexte économique. Le débat sur l'opportunité, pour l'État, de se séparer de ses biens a été particulièrement vif lorsqu'a été envisagée la vente de l'Hôtel de la Marine à Paris. Une loi de 2011, relative à la sauvegarde du patrimoine, l'a tranché en interdisant la cession des biens nationaux. Plus généralement, des cessions massives, réalisées parfois dans l'urgence sous le coup d'impératifs financiers, ne risquent-elles pas d'être regrettées à long terme ? Il existe de fâcheux précédents de biens rachetés par l'État à un prix sensiblement plus élevé qu'il ne les avait vendus...

Le foncier public : un héritage qui pése dans les négociations

Une des caractéristiques principales du foncier public est sa grande diversité. Rien de commun, en effet, entre le Fort d'Aubervilliers et la caserne récemment désaffectée de Châlons-en-Champagne, pour prendre l'exemple des friches militaires. La qualité des terrains identifiés est très inégale. Les opportunités ou les contraintes de localisation sont facilement identifiables. La liste des terrains publics mobilisables dans les Yvelines rend compte →

⁴ 29 500 logements mis en chantier de 2008 à 2012 dont 13 700 logements sociaux pour des objectifs de 42 000 logements dont 16 400 de logements sociaux (selon le rapport Repentin).

→ de cette hétérogénéité. Elle comprend des terrains bien intégrés dans un tissu urbain, bien desservis et situés dans des zones où les besoins en logements sont importants. Il en va ainsi du camp militaire de Satory à Versailles, qui sera aménagé par l'Établissement public Paris Saclay (EPPS). À l'inverse, d'autres terrains apparaissent moins propices à la production de logements. Qu'ils soient situés le long de grands axes de transports, à proximité directe de zones industrielles ou en zone rurale, la commercialisation de logements sur ce type de foncier peut sembler compromise. D'autres attributs patrimoniaux, historiques ou techniques ne se révèlent qu'au fur et à mesure de la reconversion. Ils pèsent lourd dans les bilans de reconversion. Qui doit payer ? La question entrave régulièrement les processus de négociation. Parmi d'autres, les exemples des fonciers à valeur patrimoniale et des fonciers militaires illustrent ces difficultés.

Le foncier à valeur patrimoniale

Beaucoup de bâtiments publics construits avant le XX^e siècle sont devenus inadaptés au service public et représentent un gisement important pour la mobilisation du foncier public. D'une grande qualité architecturale, ce sont souvent des monuments historiques. Le changement de destination de ces bâtiments est entravé par la complexité et le coût des travaux de réhabilitation, à cause des contraintes liées à leur structure. L'architecte des bâtiments de France (ABF) impose également, afin de conserver certaines parties des ouvrages, des prescriptions qui engendrent souvent des coûts supplémentaires, rendant parfois difficile l'équilibre des opérations et/ou provoquant une hausse du prix des logements en bout de chaîne.

À cet égard, l'exemple de la reconversion de l'hôpital Richaud à Versailles est significatif. Il a été acquis pour 8 millions d'euros en 2009. Le coût des travaux a été d'environ 5 200 euros/m² afin de permettre la reconversion de ce monument historique en immeuble résidentiel à un prix de sortie avoisinant 8 500 euros/m², soit 20 à 40 % plus cher que le prix moyen dans le quartier. Ce coût de la reconversion exclut par conséquent de très nombreux accédants à la propriété. La mobilisation du foncier public à valeur patrimoniale reste un luxe qui rend la démarche coûteuse, ou exceptionnelle.

Encart 1

Le principe de la décote

La loi de mobilisation du foncier public a sanctuarisé le principe d'une décote pour la fixation du prix de cession des terrains publics, lorsqu'ils sont destinés à accueillir des projets de construction de logements sociaux. L'objectif est de permettre d'équilibrer le bilan d'une opération d'aménagement incluant des logements sociaux, en particulier dans les zones tendues¹.

La décote s'applique aux opérations de logements (qui doivent représenter au moins 75 % de la surface de plancher de l'ensemble de l'opération), et exclusivement à la part de logements sociaux. Pour plus d'efficacité, la décote est aussi applicable au foncier des équipements publics rendus nécessaires par les opérations d'aménagement. Le taux de décote est fonction du type de logement social et du zonage géographique (aujourd'hui le zonage dit Pinel). Pour pouvoir bénéficier de la décote, le porteur de projet doit disposer d'un programme précis. C'est suivant le nombre et le type de logements sociaux que le pourcentage de décote sera fixé. En contrepartie, les logements produits sur des terrains vendus sous le régime de la décote doivent

¹ La cession gratuite d'un terrain n'est possible que pour des opérations comportant uniquement des logements financés en prêt PLAI en zone tendue (A bis, A et B1). Ce système strict de calcul est censé favoriser la lisibilité du dispositif. Il s'applique à tous les opérateurs de l'État, à l'exception de Réseau Ferré de France (RFF) pour qui la décote ne peut excéder 30 % de la valeur vénale du bien.

rester pendant au moins vingt ans dans le parc social de leur propriétaire.

La décote représente l'écart entre la valeur vénale d'un terrain et son prix de vente effectif². Son calcul est cependant compliqué par l'estimation souvent difficile de la valeur vénale. L'économiste Joseph Comby définit celle-ci comme « le prix maximum auquel il est raisonnable de prévoir qu'il serait vendu s'il était mis en vente ». Cette notion est donc assez floue et dépend de plusieurs conditions, comme le zonage réglementaire, le programme du projet, les fluctuations du marché immobilier ou encore les attentes du propriétaire. Toutes ces conditions peuvent évoluer rapidement et modifier sensiblement une valeur vénale. « L'estimation n'est pas une science exacte »³.

Le compte à rebours est souvent utilisé pour arriver à une estimation plus précise et plus juste. Le calcul de la décote correspond alors à l'écart entre d'un côté la valeur d'un terrain obtenue en faisant l'hypothèse que l'ensemble du programme de logements réalisés sera privé, et, de l'autre, la valeur obtenue en se basant sur le programme réel qui comporte des logements sociaux. ■

² Titre I. L'article 3 de la loi précise qu'elle « est fixée en fonction de la catégorie à laquelle ces logements appartiennent. Elle prend notamment en considération les circonstances locales tenant à la situation du marché foncier et immobilier, à la situation financière de l'acquéreur du terrain, à la proportion et à la typologie des logements sociaux existant sur le territoire de la collectivité considérée et aux conditions financières et techniques de l'opération. »

³ DDFIP des Yvelines.

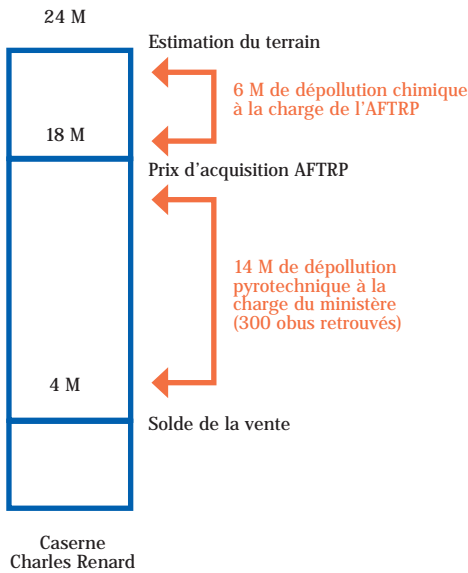
Le foncier militaire

Le ministère de la Défense est le premier propriétaire foncier de France, avec un patrimoine estimé à 249 838 hectares. C'est un potentiel considérable, dont une partie est mise à la vente, du fait d'évolutions géopolitiques et technologiques, ainsi que de contraintes budgétaires. La cession n'est pourtant pas aisée et les négociations difficiles. Ce foncier est souvent très pollué, notamment par de la pollution pyrotechnique dont l'origine peut être très lointaine. La connaissance de l'état de pollution reste un problème commun à tout terrain en renouvellement urbain. De nombreux acteurs regrettent une certaine opacité de la MRAI et parfois un manque de transmission d'informations. Ensuite, les études et les travaux de dépollution sont très oné-

reux, et rendent parfois négative la valeur d'un foncier. Il est très compliqué de savoir s'ils sont pris en charge par le vendeur ou l'acheteur. Le cas de la caserne Charles Renard à Saint-Cyr-l'École illustre ces problèmes lors des cessions. Les négociations entre la MRAI et l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) ont été longues et difficiles. La pollution du sol était très importante du fait de bombardements lors de la Seconde Guerre mondiale.

La diversité du foncier public est visible dans les listes que les préfets de région ont établies et, sur lesquelles figurent les terrains de l'État inutiles et cessibles. La place d'un terrain public dans une liste lui donne droit à une décote.

La publication des premières listes de



Graphique 2 Prise en charge des coûts de dépollution dans la cession de la caserne Charles Renard à Saint-Cyr-l'École.

terrains éligibles a produit une certaine confusion, quand il s'est avéré que plusieurs de ces terrains avaient déjà été vendus. La liste, finalement publiée à l'automne 2013, comprend 264 terrains (contre 930 initialement), pour un total de 5 472 801 m². Il est souvent oublié que cette liste ne préjuge pas des potentialités du site ni de ses capacités à être reconverti.

Des acteurs aux intérêts divergents

Dès la mise en place du dispositif en 2005, le ministère du Logement et celui des Finances sont en désaccord sur les buts de la politique de mobilisation du foncier public. Pour le premier, la priorité est de soutenir la construction, ce qui suppose de vendre moins cher le foncier quand cela est nécessaire. Pour le second, il s'agit de valoriser financièrement le patrimoine et d'engranger des recettes. La vente de foncier représente pour lui une recette non négligeable, car il récupère un montant de chaque cession⁵, qui est dévolu à la résorption de la dette. Bercy cherche évidemment la valorisation optimale des actifs de l'État. Cette contradiction entre les injonctions de l'État est le principal frein à la mise en œuvre de la décote sur la cession de fonciers publics.

Les **ministères affectataires** des terrains sont eux-mêmes pris dans des logiques contradictoires de leur contribution à cette

⁵ Sauf, comme déjà signalé, pour les cessions du ministère de la Défense dont les recettes sont intégralement affectées au budget des armées.

Encart 2 Les méthodes d'évaluation de France Domaine

Méthode par comparaison : c'est la méthode que France Domaine applique par défaut.

La valeur d'un terrain est évaluée par comparaison avec les prix des transactions de terrains comparables, par leur nature et leur localisation. La comparaison se fait sur les trois dernières années à partir des fichiers fiscaux.

Méthode par compte à rebours : la méthode est utilisée pour les terrains exceptionnels ou pour lesquels il n'est pas possible de trouver des références de transactions. Les casernes sont souvent évaluées par compte à rebours.

La valeur du terrain est évaluée à partir d'un projet de reconversion qui précise un programme de vente de m² de logements, commerce ou activités. Les ventes étant évaluées aux prix du marché, la valeur du terrain en est déduite après avoir retiré des ventes le coût des constructions et travaux à réaliser.

Méthode par cash-flow : elle est appliquée pour des biens dégageant des revenus par location ou exploitation. Les immeubles commerciaux peuvent faire l'objet d'une évaluation par *cash-flow*.

La valeur du terrain est calculée comme la valeur actuelle nette des revenus attendus sur une période déterminée. La valeur dépend de la période retenue et du taux d'actualisation choisi.

politique. Ils sont sollicités pour identifier les terrains qui leur sont « inutiles » dans le but de protéger le bon déroulement de leurs missions tout en prenant leur part de responsabilité de la gestion du patrimoine affecté. D'un côté ils sont soumis à une forte « pression psychologique ». « *Ils préfèrent que rien ne se passe plutôt que d'encourir un jour le reproche d'avoir bradé les biens de la nation* »⁶. La peur que des acteurs privés réalisent des plus-values sur d'anciens biens de l'État,

peut aussi, à l'inverse, inciter les acteurs publics à chercher à vendre leurs biens au prix fort du marché.

De l'autre, ils peuvent être tentés par les opportunités des marchés. Des situations de rétention ont pu apparaître dans le contexte de hausse des prix des années 2000. Certains ministères ont bloqué des cessions en espérant des profits plus importants à venir.

Aujourd'hui, certains fonciers « dorment » pourrait-on dire, alors qu'ils pourraient être mobilisés. Les ministères perçoivent 10 % des recettes de la vente de leur patrimoine. Pour faciliter les cessions et en augmenter le nombre, l'idée est avancée d'une augmentation du montant de l'intéressement des ministères au prix de cession.

⁶ Vilmin Th., « Comment se forment les prix des terrains de l'aménagement », in Cahiers de l'IAU, Fonciers en partage, septembre 2012.

Plusieurs opérateurs publics sont également sollicités pour céder leurs fonciers inutiles. Il s'agit de RFF, la SNCF, la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP), Voies Navigables de France (VNF) et dernièrement l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (APHP). La loi de mobilisation du foncier public les prend, eux aussi, entre le marteau et l'enclume. Ces opérateurs disposent de

l'autonomie budgétaire et doivent remplir des missions de service public, très éloignées de l'objectif de production de logements. Ils ont aussi parfois une lourde dette (celle de RFF dépasse les 34 milliards d'euros).

Outre le financement des nouveaux investissements, les recettes des cessions contribuent au remboursement de cette

dette. La loi de mobilisation des terrains publics leur demande pourtant de vendre avec une décote pour soutenir le logement social⁷. Les difficultés à constituer les listes de terrains de ces opérateurs ainsi que des objectifs programmatiques de logements ont illustré leurs résistances. Ils ne souhaitent pas se voir imposer un prix de cession de leur terrain et n'estiment pas avoir à financer le logement social qui ne relève pas de leur champ d'action.

Dans le but de soutenir les démarches, →

⁷ La loi du 18 janvier 2013 a tranché en fixant le seuil maximal de décote à 30 % pour le foncier de RFF.

→ de garantir la bonne réalisation des objectifs et le respect des textes fondamentaux⁸, deux intermédiaires sont parties prenantes: France Domaine et la direction départementale des territoires (DDT).

Les services de **France Domaine**, au sein de chaque Direction départementale des Finances publiques (DDFiP), ont la charge d'évaluer les fonciers publics, après leur déclassement. Ils s'occupent également de l'instruction des dossiers de décote. La variété et l'état des fonciers publics les obligent à recourir à des méthodes d'évaluation différentes (comparaison, compte à rebours et cash flow, cf. encart 2). Compte tenu des caractéristiques du foncier public et des fluctuations des marchés fonciers et immobiliers, ces estimations sont souvent difficiles. Elles conduisent à des montants parfois différents de celles d'autres acteurs, souvent à la hausse. Arguant de ces différences qui peuvent fragiliser l'équilibre financier des opérations d'aménagement, ralentir les projets ou même les bloquer, le travail de France Domaine est régulièrement critiqué. Certains remettent même en cause son indépendance. Ils soupçonnent en effet que France Domaine privilégie l'objectif de désendettement du ministère des Finances au détriment de celui de la production de logements. D'aucuns soupçonneraient même que l'évaluation des fonciers publics revienne au préfet.

Des possibilités de négociations existent néanmoins afin d'arriver à un accord sur un prix acceptable par tous. À plusieurs reprises, France Domaine a annoncé un prix, puis est revenu sur ses évaluations, à la baisse. Il reste que les évaluations de France Domaine s'imposent *in fine* dans les ventes. Parfois aussi, on peut penser qu'elles sont surévaluées à dessein pour faire apparaître une importante décote. L'objectif ne serait-il pas d'afficher ainsi la vertu de l'État et son implication au service de la relance de la production de logements ? Les conséquences sur le marché des biens privés alentour s'avèrent alors problématiques. La référence de l'évaluation de France Domaine laisse envisager

“ Il semble que France Domaine survalue parfois le terrain pour faire apparaître une plus forte décote...”

Tableau 2 Bilan des terrains publics cédés avec décote dans le cadre de la loi de 2013, au 31/10/2014.

Localisation régionale	Nbre de sites	Affectataire	Nbre de logements prévus	Nbre de Logements sociaux prévus	Taux de décote (en %)
Aquitaine	2	Intérieur Écologie	224 55	169 55	33 50
Basse-Normandie	1	Intérieur	157	65	26
Bretagne	1	Intérieur	15	15	84
Haute-Normandie	1	Écologie	91	91	36
Midi-Pyrénées	1	Finances			50
Rhône-Alpes	1	Agriculture	151	84	73
Île-de-France	1	RFF	269	71	15

Source : Rapport Repentin, 7 janvier 2015.

aux propriétaires privés des prix de transactions bien supérieurs à la valeur réelle des biens. Le marché est ainsi poussé à la hausse...

En chargeant les directions départementales des territoires (DDT) de mettre en œuvre cette politique, la loi du 18 janvier 2013 a favorisé les liens et la collaboration entre les services déconcentrés de l'État, ainsi que leur implication au service de la production de logements. Les DDT se veulent des intermédiaires et des facilitateurs des projets. Lorsqu'un foncier public est identifié dans une liste et que la DDT le juge mutable, elle informe l'élu local de l'opportunité d'un projet et alerte le préfet sur le caractère stratégique du site. La DDT ne peut jamais forcer un maire à réaliser un projet ni lui faire modifier son PLU. Cependant, elle peut l'y inciter ou le pousser à y réfléchir en intégrant des informations sur le foncier public dans le porté à connaissance du PLU. Elle peut même proposer des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Dans certains cas, quand le foncier public est situé dans une zone tendue, en déficit de logements sociaux, le préfet peut aussi « taper du poing sur la table »⁹ pour que le maire se lance dans un projet.

Finalement, **au bout de la chaîne des acteurs publics, le maire** reste la clé de voûte des projets. Il occupe un rôle central car il possède la maîtrise du droit des sols. C'est lui qui dirige l'évolution des documents d'urbanisme, souvent nécessaire

pour ces opérations, et c'est aussi lui qui accorde finalement les permis de construire. Il peut ainsi arbitrer entre plusieurs projets ou plusieurs acquéreurs. L'adhésion de la collectivité à une dynamique de construction est un critère primordial de la réussite de la mobilisation du foncier public.

Pourtant les maires n'adhèrent pas tous à la démarche. L'obstacle politique est parfois très fort. De nombreux maires sont réticents au développement d'opérations d'aménagement sur leur territoire, craignant des contentieux ou des réactions défavorables de leur électeurat. Le slogan « maire bâtisseur, maire battu » est ancré dans la psychologie de nombreux élus. De fait, il arrive souvent que les maires s'opposent à une forte densité ou à la réalisation de programmes de logements sociaux. Fréquemment, le PLU empêche la réalisation d'un projet urbain ambitieux. Il s'agit d'un frein principalement reconnu.

S'ajoute également le problème du financement des équipements publics. La construction d'une école, quand elle est rendue nécessaire par le programme d'une opération d'aménagement, représente parfois un obstacle infranchissable pour une commune. Ne pouvant financer le groupe scolaire, cette dernière en revient à abandonner le projet.

Le pari du foncier public : concilier l'inconciliable ?

Le bilan quantitatif de la loi est assez maigre pour 2014, avec seulement neuf cessions avec décote signées¹⁰ (tableau 2).

¹⁰ Le nombre exact reste imprécis, de 9 annoncés lors de nos entretiens fin 2014, il passe à 11 dans la déclaration de la CNAUF du 7 janvier 2015 puis à 28 à fin juin 2015 dans la déclaration de Th. Repentin du 24 juin dernier (dont 8 sur 2015, ce qui suggère 20 cessions en 2014...).

⁸ En particulier le calcul de la décote et le régime d'évaluation des propriétés publiques cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé. Conseil constitutionnel n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.

⁹ DDT des Yvelines.

Deux exemples : l'École d'application de l'infanterie à Montpellier et la caserne de Reully à Paris.

Les négociations pour la vente de l'École d'application de l'infanterie à la ville de Montpellier ont duré deux ans, entre 2010 et 2012. Une première estimation de la MRAI s'élevait à 53 millions d'euros, tandis que la ville voulait acheter à 7,5 millions d'euros. La valeur vénale du terrain a été fixée finalement à 32,5 millions, et l'accord sur un prix de vente s'est fait à 19 millions, soit une réduction de 42 % par rapport à la valeur vénale. Il est projeté d'y construire 2 700 logements, dont 35 % de logements sociaux.

La caserne de Reully a fait l'objet de négociations difficiles entre l'État et la ville de Paris depuis 2001. Depuis l'évaluation forfaitaire des sites parisiens par la SOVA-FIM jusqu'à l'évaluation du site par France Domaine pour 64,5 millions d'euros, les sommes étaient jugées excessives. La loi Duflot a débloqué la situation et la caserne a été cédée en 2013 à Paris Habitat pour 40 millions d'euros afin d'y réaliser 479 logements, dont 20 % de logements intermédiaires et 50 % de logements sociaux. À Paris, l'écart de coûts fonciers selon le type d'opération, avec ou sans logement social, est très significatif. Cela s'explique

par deux raisons : le nombre important de logements sociaux, et l'écart conséquent entre les charges foncières du logement privé (2 950 euros/m²) et celles du logement social (715 euros/m²). Au contraire, à Montpellier, la différence est bien moindre. L'approche par compte à rebours ne permet pas de dégager de différence très significative entre les charges foncières pour un programme à 100 % de logements privés et pour un programme incluant une part de logements sociaux. Cela montre la limite de cette approche quand le niveau des charges foncières est assez proche (dans ce cas, 543 euros/m² pour le logement privé et 360 euros/m² pour le logement social). Il est alors difficile de dégager une décote substantielle.

On peut donc poser l'hypothèse que la décote a un impact significatif principalement dans les zones les plus tendues, où l'écart est très important entre les prix des logements sociaux et celui des logements privés. À l'inverse, son utilité peut être remise en cause dans les territoires où le marché est moins porteur. L'exemple d'un terrain vendu par RFF à Mantes-la-Ville illustre le faible impact de la décote sur le prix de sortie des logements sociaux : sans celle-ci, la différence de prix aurait été minime. Il semble qu'un certain nombre de conditions doivent être réunies pour que la décote soit utile. ■

Les leviers dont la politique semble disposer à ce jour peuvent paraître fragiles.

Une première solution consiste à augmenter les constructions à réaliser dans les programmes annoncés sur les sites de façon à réconcilier les injonctions contradictoires.

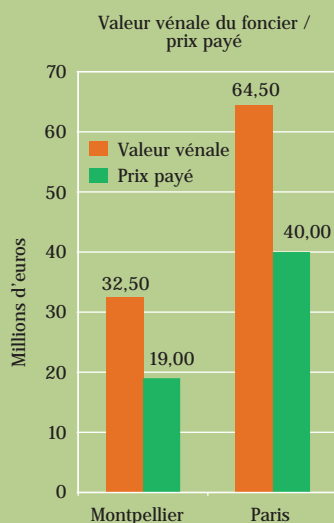
La DDT et la DDFiP défendent la réalisation de programmes denses sur les emprises cédées. En permettant à la fois de vendre des terrains plus chers et de produire plus de logements, la densité permet de réconcilier les contradictions ministérielles. Les élus ont parfois des différends majeurs avec les services de l'État sur le programme envisagé, qui détermine aussi la valeur du terrain par compte à rebours. Beaucoup de collectivités n'acceptent pas ce droit de regard des services de l'Etat sur des choix d'urbanisme qui relèvent de leurs compétences. Les oppositions sur la densité ralentissent les négociations et la sortie des projets. L'exemple du camp de Satory à Versailles est révélateur. Les services de l'Etat considèrent que, compte tenu des forts besoins en logements dans le secteur et de l'arrivée future du Grand Paris Express, la densité est justifiée. La ville de Versailles s'oppose à France Domaine sur la densité du programme (et donc au prix du terrain).

Une seconde solution, solliciter l'EPF comme « facilitateur » ?

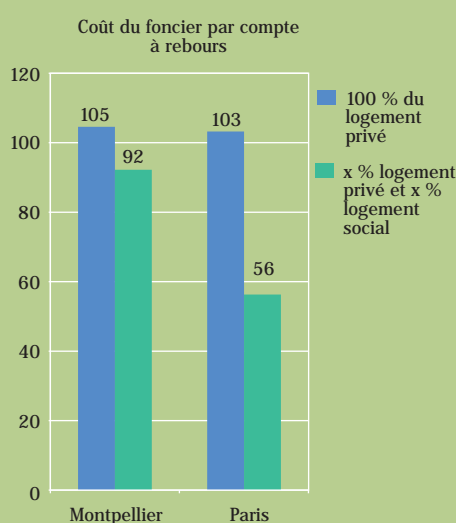
En cas de négociations difficiles, l'intervention d'un Établissement public foncier (EPF) comme tiers, peut permettre de trouver des solutions. Grâce à l'expertise qu'il peut apporter sur l'évaluation du terrain, le programme ou le bilan d'opération, il est à même de proposer un compromis acceptable pour tous les acteurs. Les EPF disposent en outre d'autres atouts pour concrétiser des projets complexes, comme leur connaissance du territoire et de son marché, leur proximité avec les collectivités, ainsi que le portage foncier et les travaux éventuels qu'ils peuvent réaliser. Leur intervention financière soulage les collectivités.

Il est vrai que certains EPF se refusent à intervenir sur du foncier public, considérant que la vente d'un foncier d'un propriétaire public à un autre n'apporte pas de plus-value. Ils estiment que le transfert de propriété entre propriétaires publics pour des raisons financières ne se justifie pas. « Un EPF n'a pas vocation à faire la tré- ➔

Méthode avec la valeur vénale



Méthode avec le compte à rebours



Sources : Le prix des charges foncières pour les logements privés est extrait de la Fédération des promoteurs immobiliers (2014) ; pour le logement social, il est extrait d'une étude de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) intitulée « Les coûts de production du logement social, tendances nationales et spécificités de l'Île-de-France » (2014).

→ *sorerie d'une autre personne publique* »¹¹. Or il apparaît que l'État encourage parfois les EPF à acquérir des fonciers publics où il n'est pas évident de monter des opérations.

Les espoirs mis dans une coproduction entre sphère publique et privée

La crise des finances publiques locales et la valeur souvent très élevée du foncier public limitent les capacités d'investissement des collectivités dans des projets. L'intervention d'un promoteur en amont de la chaîne de l'aménagement traditionnelle, qui acquerrait directement le foncier à France Domaine, pourrait faciliter la réalisation des projets. Cet urbanisme négocié est encouragé par les députés Audrey Linkenheld et Jean-Marie Tétart, dans leur rapport d'application de la loi du 18 janvier 2013, dans lequel ils recommandent que « *des méthodes prévues par la loi [soient] utilisées plus fréquemment : la cession directe à un bailleur ou un promoteur et le bail emphytéotique* ».

Toutefois, certaines conditions doivent être remplies pour respecter l'objectif de la loi et éviter la spéculation sur des terrains publics. Pour assurer la mixité sociale de la future opération, la collectivité peut inscrire des OAP dans son PLU, ou créer une ZAC dite « d'incitation foncière » sur le périmètre du foncier public (sur le modèle de la Semmassy dans l'opération Atlantis). De plus, il convient de prévoir des clauses anti-spéculatives afin d'éviter les effets d'aubaine au détriment de l'État.

Finalement, l'existence d'un médiateur(s) apparaît nécessaire. La MRAI avait pu jouer ce rôle à un moment, à son échelle. Tous les espoirs portent aujourd'hui sur la Commission nationale à l'aménagement, à l'urbanisme et au foncier (CNAUF) créée en juillet 2014, avec le soutien des DDT. Présidée par Thierry Repentin, la CNAUF a trois missions principales. D'abord, elle doit assurer le « service après vote » de la loi en faisant de la pédagogie auprès d'élus locaux qui ignorent parfois les possibilités offertes par la décote. Elle est ensuite un lieu de débat et de partage des bonnes pratiques. C'est enfin, et surtout, un lieu de négociations entre les différents acteurs et d'arbitrage politique entre leurs intérêts divergents.

S'il est peu probable que la mobilisation du foncier public permette de répondre à



L'opération Boucicaut en cours de réalisation à Paris.

© Filiz Hervet

elle seule à la crise du logement, elle a tout de même permis de favoriser la sortie de certaines opérations. Son impact est même substantiel en Île-de-France. À force de persévérance et de pédagogie, en révélant les détours et les blocages de l'action publique, la mobilisation du foncier public sera-t-elle précurseur de nouveaux modes de faire pour concilier l'inconciliable ?

La mise en œuvre de la loi a rapidement montré la difficulté de monter des projets sur du foncier public, en soulevant, une fois de plus, un phénomène récurrent de pluralité des objectifs publics et de contradiction dans les politiques des institutions sollicitées pour les mettre en application. Un rapprochement semble aujourd'hui s'opérer entre les différents services déconcentrés, grâce notamment à l'impératif de relancer la construction de logements. La mise en œuvre de cette politique suscite également des tensions entre les propriétaires publics et les porteurs de projets, notamment les élus locaux. Pour ces derniers, l'élaboration d'un nouveau projet urbain représente un risque politique et financier. Ainsi, le prix d'un terrain public proposé par l' élu local et celui estimé par France Domaine sont souvent incompatibles, ce qui entrave la négociation.

Il est également possible de remettre en cause la pertinence des injonctions contradictoires. La cession de ses terrains ne permet pas à l'État de réduire significativement sa dette. En effet, les recettes annuelles des cessions foncières et immobilières évoluent en moyenne entre 450 et 650 millions d'euros, alors que le montant de la dette de l'État s'élève à plus de 2000 milliards d'euros... Bien plus, la notion de « coût global » illustre les limites de l'opposition entre le ministère du Logement et celui des Finances. En effet, céder le foncier public avec décote facilite la réalisation de projets qui créent de nombreuses externalités positives pour l'État. Parmi celle-ci, il y a notamment la relance du secteur de la construction, dont l'importance dans l'économie française est cruciale, les nombreuses rentrées fiscales générées par la TVA sur la production de logements, ou encore la diminution des dépenses d'aides sociales permise par la construction de logements sociaux.

Enfin, si vendre un terrain inutilisé avec décote rapporte moins que de vendre un terrain sans décote, cela rapporte toujours plus que de ne pas le vendre du tout et de continuer à supporter les frais de portage. ■

¹¹ EPF Val d'Oise.