

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

– Audition de M. Thierry Repentin, sur le rapport annuel de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement 2

Mardi

31 mai 2016

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 82

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence
de Mme Frédérique
Massat,
*Présidente***



La commission a auditionné M. Thierry Repentin, sur le rapport annuel de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement.

Mme la présidente Frédérique Massat. Nous avons déjà accueilli M. Thierry Repentin, président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), au sein de notre commission des affaires économiques, le 28 janvier 2015. Je vous rappelle que cette audition a lieu en application de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques. Celui-ci dispose que la CNAUF est chargée d'établir, pour le compte du ministre chargé du logement, un rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement. Ce rapport fait l'objet d'un débat devant les commissions permanentes, en l'occurrence notre commission qui est compétente sur ces sujets. Vous avez déjà fait un premier bilan l'année dernière. Nous travaillons aussi sur ce sujet et avons récemment examiné le rapport de M. Daniel Goldberg qui a permis de faire le point sur le foncier privé. Les membres de la commission des affaires économiques sont, en outre, associés à la discussion du projet de loi « Égalité et citoyenneté » par le biais d'une commission spéciale, car une partie de ce texte est consacrée au logement. Je ne doute pas que, en marge du rapport sur le foncier public, vous nous ferez part de votre appréciation sur les mesures contenues dans ce projet de loi.

M. Thierry Repentin, président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF). Je vous remercie pour votre accueil et pour ce second rendez-vous, après celui du début de l'année 2015 qui portait sur les deux premières années, 2013 et 2014, d'application de la loi du 18 janvier 2013 de mobilisation du foncier public en faveur du logement et de renforcement des obligations de production de logement social. Je vous parlerai aujourd'hui de l'application du dispositif sur l'année 2015. Lors de ma dernière intervention ici, le bilan de la loi était plus modeste que celui dont je peux vous faire part aujourd'hui. Toute nouvelle loi nécessite un temps d'appropriation et un service « après vote » constant pour qu'elle soit bien mise en œuvre. Dans le cas présent, la loi conduit à changer de paradigme pour les administrations. Alors que précédemment, il s'agissait de vendre au plus offrant en vertu du principe constitutionnel d'égalité devant la loi et les charges publiques, cette loi impose désormais de vendre au juste prix permettant la réalisation de logements à un coût abordable pour nos concitoyens. Par ailleurs, les collectivités locales elles-mêmes n'avaient pas anticipé cette loi. Nombre des terrains appartenant à l'État n'étaient pas constructibles au regard des documents d'urbanisme en vigueur. Certains fonciers se situent en zone non constructible, d'autres en zone réservée à des usages hospitaliers ou militaires. Il est donc nécessaire de faire évoluer ces documents d'urbanisme avant de pouvoir concrétiser les cessions au regard de la contrainte qui impose que le programme soit achevé cinq ans après la vente.

Cependant, aujourd'hui le rythme des cessions s'est nettement accéléré et le bilan que je vous présente est plus en rapport avec l'ambition que portait le projet de loi. En termes quantitatifs, alors que pour les deux années 2013 et 2014, on comptait 13 terrains cédés dans le cadre de la loi du 18 janvier 2013, au cours de l'année 2015, les différents ministères et établissements publics de l'État ont signé 71 cessions, ce qui permettra de programmer sur ces fonciers plus de 7 900 logements, dont 45 % de logements sociaux.

Ces résultats sont le fruit d'une mobilisation renforcée. Tout d'abord, cela est dû à l'action de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier que je préside depuis l'été 2014. Ensuite, l'objectif clair assigné le 24 juin 2015 par le Président de

la République aux ministres « propriétaires » de foncier public – atteindre les chiffres de 60 cessions et de 5 000 logements pour la fin d’année 2015 – a favorisé la mobilisation des ministères. À la suite de cette injonction, le Premier ministre a adressé à l’ensemble des préfets une circulaire, le 6 juillet 2015. Cette circulaire leur a demandé d’accélérer les cessions et a affirmé leur rôle de pilote unique dans les négociations au niveau local, et ce quel que soit le ministère vendeur. Enfin, je me suis moi-même rendu à plusieurs reprises dans les régions les plus tendues, afin de m’assurer du pilotage de ce sujet et du déblocage des dossiers permettant de mobiliser au mieux les terrains inutilisés. Parfois des négociations s’éternisent depuis 10 ans. La mobilisation des préfets est cruciale. Pour poursuivre cette dynamique, j’ai d’ailleurs souhaité intervenir devant eux le 15 février 2016 à l’occasion de leur réunion mensuelle au ministère de l’intérieur. Je suis également intervenu devant l’ensemble des directeurs départementaux des territoires (DDT) le 16 mars dernier afin de les mobiliser également. J’ai aussi constitué un comité de suivi réunissant chaque mois à Matignon, l’ensemble des services ministériels concernés et la SNCF pour établir un état d’avancement de nos objectifs, un bilan des cessions, des difficultés à lever et nous assurer du rechargement régulier des listes recensant les propriétés qui seront soumises dans l’avenir à la vente.

Cette dynamique doit se poursuivre dans la durée et ce d’autant plus que le Président de la République a fixé publiquement, le 8 avril dernier à Romainville, un objectif de 100 cessions pour l’année 2016.

Après un an de fonctionnement de la CNAUF, le travail de pédagogie semble avoir été conduit auprès des différents acteurs. La commission est moins saisie qu’à sa création sur des points de blocages liés à l’interprétation et à l’application de la loi. Localement, les services de l’État se sont appropriés la loi en me proposant régulièrement des solutions de mise en œuvre adaptées aux particularités de chaque opération. C’est le cas à Roquebrune-Cap-Martin, par exemple, où une solution permettant de concilier le calendrier de l’opération et le délai de cinq ans fixé par la loi a pu être trouvée. C’est également le cas concernant la caserne Martin à Caen où des découvertes de vestiges ont conduit à une évolution du programme tout en conservant l’équilibre économique du projet. Je m’attache principalement aujourd’hui à maintenir la mobilisation de l’ensemble des acteurs.

Par ailleurs, au cours de l’année 2015, le dispositif de mobilisation du foncier public a connu plusieurs évolutions législatives et réglementaires. Elles font suite aux évolutions souhaitées par le Président de la République pour accélérer et simplifier le dispositif, aux propositions formulées par vos deux collègues Audrey Linkenheld et Jean-Marie Tétart dans leur rapport parlementaire sur l’application de la loi du 18 janvier 2013 et aux préconisations faites par la CNAUF lors de son précédent rapport.

Ces principales évolutions concernent, tout d’abord, l’ouverture de la décote aux cessions de logements existants devant faire l’objet d’une réhabilitation. La loi ne permettait initialement la décote que pour les opérations de construction neuves ou de restructuration de logements. Elle ne concernait pas les anciens logements de l’État vacants qui pourraient être réhabilités pour être transformés en logements sociaux. Or, les coûts de réhabilitations ne permettent pas d’équilibrer une opération d’acquisition-amélioration de logements sociaux au prix du marché. Ouvrir la décote à de telles opérations est pourtant moins coûteux que d’envisager la démolition et la reconstruction de ces bâtiments. C’est notamment le cas d’anciennes casernes ou bâtiment des douanes, comme à Thonon-les-Bains, Saint-Louis ou Villiers en Alsace. Une dizaine d’opérations a déjà été recensée et pourrait être réalisée rapidement. La loi de finances pour 2016 a ouvert cette possibilité. Le décret permettant sa mise en œuvre est en cours de signature mais, sur le terrain, les services ont anticipé cette

disposition afin que les premières signatures interviennent dès la publication du décret.

Une deuxième évolution a perturbé le travail pendant l'année 2015. Lors des débats parlementaires sur la loi de programmation militaire, un amendement adopté au Sénat a introduit un plafonnement à 30 % du taux de décote pour le foncier appartenant au ministère de la défense. Compte tenu des caractéristiques des terrains militaires, qui nécessitent souvent une dépollution du fait de la présence d'hydrocarbures ou de pyrotechnie, et qui abritent des bâtiments à démolir ou amiantés, les coûts de la remise en état des terrains ne permettaient pas d'équilibrer les opérations si vous n'aviez pas une décote supérieure à 30 %. La loi de programmation militaire adoptée à l'été 2015 a gelé toutes les négociations puisqu'on ne pouvait pas aller au-delà d'une décote de 30 % alors que le taux de moyen des décotes effectuées sur le foncier militaire était de 60 %. Nous étions donc dans une situation de blocage à l'été 2015 alors que des cessions de foncier militaire avaient eu lieu à Nantes, Bordeaux ou Rodez à des niveaux de décote plus élevés. Il a donc fallu plaider en réunion interministérielle pour revenir sur cette disposition et un article de la loi de finances pour 2016 a abrogé cet article de la loi de programmation militaire. La réalité m'oblige à dire que, durant cette période, nous avons continué à travailler dans les négociations avec les collectivités locales comme s'il pouvait y avoir un jour, de nouveau, un retour à une décote de plus de 30 %, pour ne pas perdre six mois de négociations. Cela nous a permis de trouver des solutions en tout début d'année 2016 à Toulon et à Fréjus. Ce sera bientôt le cas aussi à Tours.

Enfin, afin d'accélérer le rythme des cessions, le Président de la République a souhaité que l'État puisse céder un bien de gré à gré à un organisme HLM sans recourir à un appel d'offres lorsque la collectivité refuse d'exercer son droit de priorité. Une telle disposition est cruciale pour l'intervention que je mène en parallèle sur les communes carencées. Le décret est aujourd'hui en cours de finalisation.

Quelles sont les perspectives du rapport ? Les membres de la CNAUF ont souhaité faire quelques nouvelles propositions. Il s'agit notamment de rendre publique la liste des terrains à céder et cédés afin de s'assurer de la transparence et de la fiabilité des données dont nous disposons. Plus ces terrains seront connus, plus les opérateurs se manifesteront. La deuxième recommandation consiste à disposer, pour chaque cession, des informations sur l'effort financier consenti par l'État, car de nombreux efforts faits dans le cadre de prix négociés ne sont pas connus alors même qu'il s'agit d'une « aide à la pierre » indirecte que l'État peut valoriser au titre de son soutien à la politique du logement. En effet, quand l'État ajuste son prix à la baisse, pour tenir compte d'un programme qui comporte une part de logements sociaux légitimant un prix de vente moindre que la valeur vénale, il y a un effort budgétaire qui doit être connu et nous recommandons que France Domaine évalue cet effort qui contribue au succès de la politique du logement. La troisième recommandation consiste à alimenter plus régulièrement la liste des terrains cessibles afin que nous continuions à avoir un rythme de cessions soutenu. La quatrième recommandation appelle à élargir le dispositif de la décote aux établissements publics du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche qui disposent de réserves importantes de fonciers non exploitées. Cet élargissement pourrait aussi concerner la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM). C'est d'ailleurs un sujet que vous aviez vous-mêmes discuté pendant l'élaboration de la loi du 18 janvier 2013. Les parlementaires avaient souhaité que la décote s'applique au patrimoine dont la SOVAFIM a la gestion. Mais le décret n'est, pour le moment, jamais sorti. Enfin, la dernière recommandation consiste à s'assurer que, dans les communes qui sont en retard au sens de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), tout soit bien fait pour que l'État mobilise d'éventuelles disponibilités foncières pour que son action soit cohérente.

Je veux dire un mot de l'annonce du Président de la République, en janvier dernier, portant sur la création d'une grande société foncière publique, qui sera capitalisée à hauteur de 750 millions d'euros, à parité entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations. À la suite de cette annonce, il nous a confiés, par courrier du 21 avril, une mission de préfiguration de cette société. Ce nouvel outil doit être complémentaire des dispositifs législatifs (décote Duflot) et des outils existants (établissements publics fonciers [EPF] d'État, EPF locaux, établissements publics d'aménagement, etc.). Il doit viser à créer une plus-value permettant d'accélérer la création de logements. La réflexion en est aujourd'hui à ses débuts. Mais il me semble que les pistes suivantes doivent être expertisées. La mise à disposition de foncier public ou privé en faveur des organismes HLM *via* des baux emphytéotiques ou des baux à construction pourrait constituer un réel bénéfice en diminuant la charge foncière pour ces derniers, notamment dans les zones tendues. Il pourrait s'agir d'un équivalent de l'aide à la pierre. Les établissements publics fonciers sont unanimement reconnus comme des acteurs indispensables des politiques foncières qui sont cruciales pour le développement de l'offre de logements. Aujourd'hui, l'ensemble du territoire n'est pas couvert par de tels outils. La mise à disposition de foncier pourrait jouer le rôle d'EPF, quand une société aurait intérêt à faire du portage pour une collectivité territoriale. D'ailleurs, différents travaux de parlementaires recommandaient la mise en place de tels outils. Ainsi, Mme Audrey Linkenheld et M. Jean-Marie Tétart, dans leur rapport d'information sur la loi du 18 janvier 2013, déjà cité, plaidaient pour un recours au bail emphytéotique dans certains cas, pour faciliter la réalisation d'opérations à moindre coût. Ce dispositif permis par la loi du 18 janvier 2013 est méconnu et peu utilisé, même s'il a déjà pu être mis en œuvre par le ministère de la défense à Toulon ou à Saint-Mandé.

En outre, M. Daniel Goldberg, dans son rapport récent sur la mobilisation du foncier public, recommandait un développement des dispositifs de dissociation de la propriété visant à réduire les coûts du foncier. Enfin, le récent rapport de M. Dominique Figeat sur la mobilisation du foncier privé préconisait que du portage puisse être réalisé à plus long terme que celui réalisé aujourd'hui par les EPF.

Enfin, l'actualité en matière de logement est l'examen à venir par l'Assemblée nationale du projet de loi Égalité et citoyenneté. La commission spéciale m'auditionne d'ailleurs demain. Le projet de loi pose la question foncière, de façon sous-jacente. La maîtrise du foncier est la matière première des actions de programmation. Dans ce cadre, ce projet prévoit de contraindre les orientations du programme local de l'habitat (PLH), et les actions correspondantes, à prévoir et à traduire en actions concrètes une véritable stratégie foncière. Il y aura donc un volet foncier intégré de façon plus précise dans les PLH. Je note, en outre, la création d'un observatoire du foncier à l'échelle du PLH ainsi que les autres actions à mener en matière de politique foncière. Enfin, figure également dans le projet de loi la contribution des EPF d'État et locaux à la mise en place de ces observatoires fonciers à l'échelle des PLH, en appui des collectivités.

M. Daniel Goldberg. Je tiens d'abord à excuser l'absence de Mme Audrey Linkenheld qui suit particulièrement ce dossier, pour avoir été rapporteure de la loi de janvier 2013, et de M. Jean-Marie Tétart qui avait aussi travaillé sur le rapport d'application de cette loi.

Monsieur Thierry Repentin, le bilan de la commission que vous venez de présenter est assez éloquent pour démontrer, d'abord, la justification du dispositif qui a été voté dans la loi de 2013 et de la commission que vous présidez et, ensuite, la nécessité de votre action en tant que délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, structure que nous étions

plusieurs à réclamer en 2013. Vous en démontrez l'utilité, notamment pour en finir avec les injonctions contradictoires qui étaient données par l'État lui-même à ses différents services : d'un côté, vendre peu cher des terrains pour construire ; de l'autre côté, vendre relativement cher ces mêmes terrains pour avoir des rentrées budgétaires dans le cadre de notre État impécunieux.

Il fallait donc sortir de ces contradictions. L'action que vous menez avec vos services montre que c'est tout à fait possible, et cela permet de soutenir le besoin de construire, et de construire beaucoup – de manière raisonnée par rapport à l'état du bâti –, des logements socialement accessibles au plus grand nombre et équitablement répartis sur l'ensemble du territoire. Il y a là une nécessité pour toutes celles et tous ceux qui ont des difficultés à se loger, pour la filière du bâtiment, mais aussi pour l'agilité économique de notre pays.

Le foncier est la « première pierre » de la construction, que ce soit pour les terrains publics ou privés. Le rapport que j'ai remis il y a peu de temps, ainsi que celui de M. Dominique Figeat sur un sujet parallèle concernant le foncier privé, montrent qu'il y a sans doute encore des marges pour mobiliser l'ensemble du foncier. Ne pensez-vous pas qu'il est temps de permettre aux collectivités locales d'avoir un repérage systématique du foncier disponible, qu'il soit public ou privé ? Cela s'effectuerait dans le cadre du PLU, sur des zones que les collectivités analyseraient elles-mêmes comme figurant parmi les zones tendues, sur des zones de mobilisation foncière où la liste des terrains non utilisés et à céder serait rendue publique. Je pense que cela irait dans le sens que vous proposez.

En outre, il faut éviter les allers-retours. Vous avez évoqué ce qu'il s'est passé dans le cadre de la loi de programmation militaire : je pense que c'était une ultime tentative d'aller dans le sens inverse de ce que l'on souhaite, mais je crois que, désormais, tout le monde est conscient de la nécessité d'éviter de tels blocages. Vous avez d'ailleurs évoqué le rôle essentiel des préfets, pleinement impliqués notamment grâce à la circulaire que vous avez contribué à rédiger et qui concourt à leur mobilisation.

Je voudrais enfin parler de la société foncière publique : il peut y avoir une volonté publique, mais celle-ci nécessite des outils. L'annonce de sa création par le Président de la République, lors du bicentenaire de la Caisse des dépôts et consignations, a été saluée par tous les acteurs du logement, afin d'aller vers des opérations de dissociation du foncier et du bâti, ainsi que, sans doute, d'étendre le rôle des EPF. Est-ce qu'il vous semble opportun, comme vous l'avez dit tout à l'heure, de partir de l'existant, de cet outil qu'est la SOVAFIM, qui avait au départ un rôle limité aux terrains de Réseau ferré de France (RFF), pour aller vers des terrains construits et pas seulement constructibles ? La structure de la SOVAFIM vous semble-t-elle un bon point de départ ? Faudrait-il plutôt partir d'une structure complètement vierge ?

M. Jean-Claude Mathis. Ce rapport de 2016 présente trois nouvelles propositions afin d'améliorer le dispositif et d'accélérer le rythme des cessions. Tout d'abord, il recommande d'élaborer une revue d'actifs du foncier public disponible dans les communes « carencées », notamment celles mentionnées lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté, où les préfets pourront se substituer aux maires défaillants. Ensuite la CNAUF propose que l'effort financier, réalisé par l'État ou les établissements publics propriétaires du foncier, soit calculé et communiqué pour chaque cession. Enfin, elle suggère que soient rendus publics et facilement accessibles en ligne, la liste des terrains vendus annuellement ainsi que l'ensemble des arrêtés préfectoraux mentionnant les terrains de l'État et de ses établissements publics cessibles avec une décote pour la construction du logement social.

Pouvez-vous nous en dire plus sur l'accueil que le Gouvernement a réservé à ces trois recommandations ; quels efforts financiers sont envisagés pour l'ensemble de ces recommandations ?

M. Hervé Pellois. Je crois que les explications que vous nous avez données et la mise en œuvre de l'action de la CNAUF montrent bien qu'il faut laisser du temps au temps ; les choses ne se font pas de manière précipitée, notamment en matière de négociations de terrains. Pour vous avoir entendu précédemment, on voit bien que si c'est l'État qui a cédé l'essentiel des terrains, la SNCF dispose également de nombreux biens. Les relations n'ont pas toujours été faciles entre la SNCF et les collectivités territoriales, car ces dernières ont parfois du mal à identifier un négociateur. Est-ce que les choses se sont régularisées ? Est-ce que il y a une écoute plus importante de la part de la SNCF ? Vous avez rappelé les difficultés qu'il y a eu avec le ministère de la défense, mais je pense que le processus est maintenant bien engagé.

Vous avez montré aussi l'importance des préfets pour disposer des personnes sur le terrain qui prennent ce dossier en main.

Il y a des régions pour lesquelles vous avez été peu sollicité, est-ce parce qu'elles n'ont pas de foncier utilisable ou parce que vous portez votre attention sur des régions plus difficiles comme l'Île-de-France ou le Nord-Pas-de-Calais ?

Mme Sophie Rohfrisch. Monsieur le président, j'ai été très attentive à vos propos. Je me permets de m'éloigner légèrement du sujet principal de votre audition pour insister sur ce qu'ont déjà relevé mes collègues, à savoir la grande nécessité qu'il y a de bien coordonner et de rendre aussi visible que possible l'action de l'État lorsqu'il libère du foncier dans les communes. Cela doit se faire en bonne intelligence, aux bons endroits, à proximité des bons services. Il est important de le rappeler, parce que ce sont ensuite les communes qui auront à charge les nouveaux habitants et le déploiement de nouveaux services. Parallèlement, je voudrais insister, au-delà du foncier public de l'État, des établissements publics de santé et du domaine ferroviaire, sur le foncier des communes. J'ai déposé récemment une proposition de loi, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, et dont les termes seront repris dans la loi dite « Sapin II » actuellement à l'examen. Cette proposition vise à permettre aux collectivités locales de mieux disposer de leur foncier en leur accordant le régime dérogatoire dont bénéficie actuellement l'État. Elles pourraient ainsi déclasser et vendre plus facilement leurs biens à échéance de trois ans, ces biens n'étant pas désaffectés au moment où elles souhaiteraient les vendre. Elles pourraient, par exemple, décider dès 2016 de libérer une école ou un service public en 2019, comme peut le faire aujourd'hui l'État, qui dispose de trois ans pour vendre effectivement. Ces réflexions doivent être menées de conserve, au même moment. Les communes ont, elles aussi, des biens, et peuvent participer à ces efforts collectifs de déploiement de logements sur leur territoire, pour peu qu'on leur fasse confiance. Il a été opposé à la proposition de loi le fait que les communes pourraient se débarrasser systématiquement de leurs biens à vil prix, notamment pour combler un déficit budgétaire en fin de mandat. Je crois, au contraire, que les communes sont « majeures et vaccinées » et savent valoriser leur patrimoine au mieux. C'est ce qu'ont voulu signifier tous les collègues qui ont voté à l'unanimité ce texte.

M. Thierry Repentin. Merci d'avoir rappelé, Monsieur Daniel Goldberg, l'évolution du bilan de la CNAUF. Je n'oublie pas que l'Assemblée nationale avait jugé pertinent, à l'époque, que cette politique soit incarnée en une personne qui aurait la responsabilité de son application. En effet, ce type de politique, y compris dans une collectivité locale, nécessite qu'un portage se fasse au quotidien, qu'une même personne rappelle sur le terrain ce qui doit

être fait, voire soit une instance d'arbitrage. Dans le cas contraire, ce type de politique publique peut rapidement se perdre, les préfets faisant face à des circulaires et à des priorités qui se succèdent. Cela signifie aussi qu'il doit y avoir, dans le temps, une pérennité de la fonction, car les injonctions contradictoires ne se règlent pas naturellement : des arbitrages peuvent encore avoir à être rendus, parce qu'un ministère, par exemple, estimerait qu'il serait plus judicieux de ne pas vendre avec une décote que de vendre avec une décote. Cela nécessite un travail permanent de mobilisation et d'explication.

J'ai aussi entendu, en ce qui concerne les cessions de l'État, la remarque objectée à Madame Sophie Rohfritsch selon laquelle des communes pouvaient, en fin de mandat, vendre à vil prix pour remplir leurs caisses. Pourtant, d'une façon générale, lorsqu'une collectivité territoriale ou l'État cède un bien, il fait le bilan de ce que cette cession peut lui rapporter mais aussi de ce que cela apporte en termes de politique d'intérêt général. C'est un constat qui vaut aussi bien pour les collectivités territoriales que pour l'État.

Peut-il y avoir un repérage systématique des biens cessibles ? C'est ce que nous essayons de faire avec les directions d'administration centrale du ministère du logement. Ce n'est pas simple, parce qu'il n'y a pas de tradition, au niveau central, d'une gestion parcellaire très fine. Nous la réclamons. C'est aussi pour cela que, dans le projet de loi Égalité et citoyenneté, nous demandons qu'il y ait un volet foncier dans le programme local de l'habitat (PLH). Cela incitera les collectivités territoriales à se demander à quel niveau mettre en œuvre, dans la commune ou dans l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), les objectifs du PLH. Cela rendra nécessaire un travail de repérage des propriétaires, ou de réflexion sur les types d'urbanisation qu'il faudra réaliser dans les années à venir. C'est aussi pour cela que nous demandons la création d'observatoires du foncier, qui puissent contraindre tous les intervenants à se mettre autour d'une même table. Il en existe aujourd'hui, par exemple, dans le département de la Haute-Savoie, qui permettent une identification à l'échelle de la parcelle des disponibilités foncières. Ceci est très pratique pour la conduite des politiques publiques, qu'il s'agisse de propriétés publiques ou privées. Je pense donc qu'il faut systématiser les identifications de foncier disponible, qu'il soit public ou privé.

Quelle sera la traduction, en termes de moyens juridiques, de la société foncière publique à créer ? Sera-t-elle une société de droit privé, comme la SOVAFIM, ou une société de droit public ? La feuille est blanche. Je note avec intérêt que la SOVAFIM, créée par le Parlement, dispose de moyens exorbitants du droit commun : elle peut acheter des terrains, propriétés de l'État, sans que les communes puissent utiliser leur droit de priorité, ce qui est très intéressant. J'imagine que si une société foncière publique était créée, elle aurait, *a minima*, cette prérogative-là. Nous n'avons évidemment pas, au moment où je vous parle, défini le contenu juridique, mais je peux vous indiquer que j'auditionnerai les parlementaires qui ont travaillé sur cette question, notamment vous, Monsieur Daniel Goldberg, qui pourront m'apporter quelques pistes. De façon très claire, tout outil qui se veut l'instrument efficace d'une politique foncière dans notre pays devra bénéficier de mécanismes dérogatoires en termes d'urbanisme, voire fiscal – aujourd'hui, par exemple, lorsqu'un terrain est vendu à un organisme HLM, celui qui le cède ne paye pas d'impôt sur la plus-value. La société foncière publique doit être intéressante pour celui qui cèdera du foncier, public ou privé. Dans le cas contraire, elle n'apportera pas d'avantages supplémentaires par rapport à la palette des outils qui existent déjà sur le territoire. Nous travaillons donc pour apporter quelque chose de plus à ce qui existe aujourd'hui, et non pour faire quelque chose de superfétatoire.

L'État a la volonté de répondre aux propositions qui ont été faites dans le rapport, notamment sur le repérage de foncier dans les communes carencées, la publication du calcul du

coût économique de la décote ou la parution des listes des terrains vendus. Je pense qu'il est important que l'on puisse connaître l'effort de la Nation au bénéfice de la politique publique du logement. Le système instauré par la loi du 18 janvier 2013 rend cela relativement simple : à partir d'un prix affiché par France Domaine, l'on retranche tous les coûts liés au fait que ce terrain doit être rendu utilisable pour du logement social, en tenant compte du programme. Aujourd'hui, cependant, je suis parfois confronté à des négociations dans lesquelles on aboutit à un prix qui semble acceptable pour l'un et l'autre des intervenants, sans jamais parler du prix de départ. Mon souhait est que l'on n'oublie pas que l'on part souvent d'un prix bien plus élevé. Il est utile, notamment dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), de connaître les efforts faits par l'État ou ses établissements publics pour favoriser la construction de logements sociaux. En effet, au-delà de la seule subvention pour construire des logements sociaux, vendre un terrain moins cher constitue aussi un effort de la Nation en faveur de cette politique.

La parution de la liste des terrains vendus est aussi importante en termes de transparence, notamment vis-à-vis de la SNCF, Monsieur Hervé Pellois. Ce n'était pas dans la tradition de la SNCF ou de RFF de jouer à livre ouvert sur cette question. Étant moi-même élu local, je sais combien il est parfois difficile d'identifier dans le temps un interlocuteur restant en poste suffisamment longtemps dans ces grandes sociétés pour mener à terme une négociation foncière. Je le dis avec le recul qui sied à ma fonction aujourd'hui, mais je serais plus brutal si j'étais à votre place. Depuis un an et demi, nous avons un interlocuteur unique à la tête de la SNCF Immo – qui réunit la SNCF et RFF – qui est comptable auprès de sa direction des négociations, et qui, tous les mois, participe à une réunion que je préside à Matignon, où nous faisons le point sur chacun des dossiers dont je suis saisi ou sur lequel SNCF Immo me dit être en négociation. Il peut arriver que je ne sois pas informé d'une négociation en cours, mais, ainsi que je le répète à chaque fois que je vois des élus, le président de la CNAUF peut être saisi par un préfet de département sur une négociation qui tarde, ou pour laquelle les termes ont du mal à se conclure. Mme Audrey Linkenheld vous dirait que la négociation sur la gare de Saint-Sauveur, située en plein centre-ville de Lille, et dont nous allons signer cette année la cession, a débuté en 2004 ! Il a fallu, à un moment, qu'il y ait un arbitrage, quand les deux parties n'arrivaient pas à se mettre d'accord, et l'on connaît toutes les subtilités de ce grand opérateur sur la reconstitution des réseaux... Je ne dis pas que tout va bien, mais nous allons dans le bon sens. Il y a eu un changement à la tête de la SNCF Immo il y a quelques semaines. Le nouveau directeur, M. Benoit Quignon, était auparavant directeur des services d'une grande agglomération en France : il a l'approche des collectivités territoriales dans son « logiciel ».

Dans toutes ces négociations, il est essentiel que le préfet soit légitimé comme le négociateur sur le terrain, et qu'il ne soit pas le représentant d'un seul ministère : il doit être en charge de l'interministérialité, de la mise en œuvre d'une politique publique. En effet, un ministère est parfois soucieux de son propre intérêt sectoriel. C'est pourquoi nous avons réaffirmé la prédominance des préfets dans les négociations, et je les accompagne dans leur travail au quotidien.

Vous avez également relevé, Monsieur Hervé Pellois, que les ventes se faisaient dans des régions assez concentrées. Cela provient d'un constat simple : c'est dans les zones tendues que la négociation est la plus difficile. Dans les zones « détendues », nous avons peu de difficultés à trouver un accord sur le programme ou sur le prix. Il n'y a parfois même pas d'acquéreur. Les difficultés résident essentiellement dans les zones tendues. Sur les 71 cessions signées en 2015, 95 % se sont faites sur les zones A et B, c'est-à-dire, respectivement, les grandes agglomérations et les agglomérations moyennes, parce qu'il y a une vraie tension sur le marché. La loi prend, dès lors, toute son importance dans les zones tendues. Par ailleurs, sur les

71 cessions, 26 sont issues du pôle SNCF Immo, ce qui montre qu'il s'agit d'un opérateur qui, aujourd'hui, pèse dans le bilan annuel. Dans la centaine de cessions que nous espérons faire d'ici le 31 décembre prochain, le rapport entre la SNCF et les autres propriétaires vendeurs devrait être à peu près du même niveau.

Au sujet de votre souci, Madame Sophie Rohfritsch, de faire en sorte que ces cessions se fassent dans la plus grande transparence et en bonne intelligence avec les collectivités territoriales, je veux redire ici que la fonction qui est la mienne ne me met en relation qu'avec des collectivités territoriales. Au titre de la loi du 18 janvier 2013, nous ne vendons qu'à des collectivités territoriales – communes ou EPCI – ou à un organisme choisi par la collectivité territoriale – société d'aménagement public, organisme de logement social – qui devient alors notre interlocuteur désigné. En tout état de cause, le débat sur le programme qui sera construit et sur son prix, se fait en lien direct avec la collectivité territoriale, et pas une vente ne se fait sans que la collectivité territoriale n'en soit informée. Mais il arrive qu'une collectivité locale manifeste son absence d'intérêt et s'abstienne de faire jouer son droit de priorité sur un terrain, alors que l'État estime que ce terrain est important pour construire des logements. Dans ce cas, il peut y avoir une vente directe de l'État à un organisme de logement social, avec lequel l'État contracte. Mais le maire reste toujours dans la boucle.

Il peut même arriver, bien que ce ne soit pas le cas le plus courant, que des maires préfèrent que l'acquisition soit effectuée directement par un organisme de logement social, sans que cela passe par une délibération en conseil municipal. Cela peut être plus facile à gérer vis-à-vis d'un conseil municipal ou d'une population. En tout état de cause, le maire, ou le président d'EPCI si l'acquisition est faite à l'échelle intercommunale, est toujours consulté.

M. Lionel Tardy. Concernant vos nouvelles propositions, je relève que vous suggérez de rendre publics et facilement accessibles l'ensemble des arrêtés préfectoraux mentionnant les terrains de l'État cessibles avec décote pour le logement social et la liste des terrains vendus annuellement à destination d'une production de logements par l'État et ses établissements publics. C'est un pas important, je l'avais déjà évoqué l'an dernier lors de la présentation de votre rapport. Cette dernière liste sera-t-elle mise en *open data* ?

Pour les communes carencées au regard de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), pointées du doigt par le Premier ministre à l'automne dernier, vous proposez de réaliser une revue d'actifs du foncier public disponible. Cette revue ne devrait-elle pas plutôt intervenir en amont afin d'appuyer les maires, plutôt qu'être élaborée une fois que la situation est bloquée ?

M. Thierry Repentin. La liste sera en ligne. Je ne sais pas si c'est déjà le cas, mais le ministère du logement m'a assuré qu'elle le serait. Cela concerne aussi bien la liste de ce qui a déjà été vendu, que la « liste régionale », c'est-à-dire les sites susceptibles d'être vendus dans les mois à venir, pour que chacun puisse en avoir connaissance, ce qui permet parfois à des opérateurs de faire connaître leur intention de se porter acquéreurs. Je pense que, sur ce dossier, la transparence est un facteur important de dynamisme.

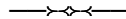
Sur les communes carencées, il aurait évidemment été préférable de faire ce travail de repérage il y a dix ou quinze ans. Il faut travailler sur les questions foncières plus en amont. C'est pourquoi le projet de loi Égalité et citoyenneté prévoit qu'un volet relatif au foncier soit inclus dans les PLH, ainsi que la création d'observatoires du foncier, comme c'est déjà le cas dans votre département, afin que nous ayons une appréhension de la question foncière en amont. Pour les communes carencées, nous faisons aujourd'hui du rattrapage. Nous effectuons

également un travail de repérage sur les communes déficitaires au sens de l'article 55 de la loi SRU qui ne sont pas encore carencées. Il y a 1 200 communes en rattrapage au titre de cet article, mais seules 220 sont carencées. L'objectif est que ces 1 000 communes ne soient pas, un jour, carencées. Nous vérifions s'il n'y a pas, dans ces communes, des disponibilités foncières qui pourraient être mises à leur disposition. Ainsi, à Annecy, le ministère de la justice vend, en plein centre-ville, une annexe de son ancien palais de justice, aujourd'hui inutilisé. Dans une commune proche de l'objectif fixé par la loi SRU, cette acquisition permettra à la commune de l'atteindre à un prix très attractif. Il en est de même à Thonon-les-Bains, et j'ai bon espoir que nous trouvions des accords d'ici la fin de cette année à Douvaine, à Saint-Jorioz ou à Collonges.

M. Lionel Tardy. Quelle connaissance de la Haute-Savoie ! C'est impressionnant.

M. Thierry Repentin. J'essaie d'être précis territorialement, afin que vous puissiez informer pleinement la population à votre retour. Je dispose également du parcellaire et du nombre de logements. De fait, nous en sommes aujourd'hui à une identification parcellaire, ce qui est un outil très intéressant pour les politiques en matière d'urbanisme.

M. Frédérique Massat, présidente. On voit le bien-fondé de l'outil que représente cet observatoire, qui permet d'affiner grandement les analyses. Nous referons le point dans un an sur vos avancées et vos propositions, ainsi que sur les modifications législatives qu'aura apportées la loi Égalité et citoyenneté sur ces questions, auxquelles notre commission est très attentive.



Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 31 mai 2016 à 17 heures

Présents. – Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Jean-Claude Bouchet, M. Dino Ciniéri, Mme Marie-Hélène Fabre, M. Daniel Goldberg, M. Jean Grellier, M. Jean-Luc Laurent, M. Jean-Pierre Le Roch, Mme Frédérique Massat, M. Jean-Claude Mathis, M. Hervé Pellois, M. Frédéric Roig, M. Lionel Tardy

Excusés. – Mme Jeanine Dubié, Mme Josette Pons, M. Bernard Reynès, Mme Béatrice Santais, Mme Catherine Troallic

Assistait également à la réunion. – Mme Sophie Rohfritsch