



N° 2406

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 novembre 2014

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

sur la mise en application de 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

ET PRÉSENTÉ PAR

Mme AUDREY LINKENHELD et M. JEAN-MARIE TETART

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC	9
I. LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC, AU BILAN QUANTITATIF POUR L'INSTANT LIMITÉ ET INÉGAL, DISPOSE DE TOUS LES OUTILS NÉCESSAIRES À SA RÉUSSITE	9
A. DES DÉCRETS D'APPLICATION PUBLIÉS RAPIDEMENT ET GLOBALEMENT FIDÈLES À L'ESPRIT DE LA LOI	9
1. Une modulation des taux de décote en fonction des types de logements sociaux et de la zone géographique allant jusqu'à la gratuité	10
a. Neuf fourchettes de décote	10
b. Une procédure en quatre grandes étapes faisant intervenir une multitude d'acteurs locaux	11
2. Un plafonnement de la décote pour RFF, à 30 %, plus contestable	14
3. Une absence d'application pour le foncier hospitalier et la SOVAFIM	15
B. UNE MISE EN PLACE LOCALE QUI A RÉVÉLÉ DES BLOCAGES ADMINISTRATIFS ENTRE LES SERVICES DE L'ÉTAT	16
1. Une concertation préalable à l'élaboration des listes régionales parfois insuffisante	16
a. Des listes régionales publiées rapidement mais décevantes.....	16
b. Un manque de communication en amont et en aval	17
2. Une méthode d'évaluation de France Domaine peu transparente	19
a. Une organisation parfois défaillante des services du Domaine	20
b. La méthode du compte à rebours.....	21
c. Les blocages relatifs à la définition du programme	22
d. Des difficultés spécifiques à certains ministères	23
3. L'impossibilité de cumuler le bénéfice de la décote avec d'autres aides publiques (ANRU) et de l'appliquer à des opérations de réhabilitation	23
4. Une installation tardive mais nécessaire de la CNAUF.....	24

C. UN BILAN QUANTITATIF LIMITÉ MALGRÉ DE TRÈS BELLES OPÉRATIONS	26
1. Un bilan pour l’instant limité à des opérations qui étaient déjà envisagées avant la loi.....	26
2. Des réussites symboliques pour lesquelles la loi a apporté un cadre et permis d’augmenter le nombre de logements sociaux construits : Caen et Bordeaux.....	26
a. Caen : la caserne Martin.....	26
b. Bordeaux : l’immeuble Castéja	27
II. LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC DOIT DÉSORMAIS FAIRE L’OBJET D’UNE DÉMARCHE PROACTIVE DE LA PART DE L’ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS.....	28
A. UN EFFORT DE PÉDAGOGIE ET D’ÉCHANGE DE BONNES PRATIQUES EST NÉCESSAIRE.....	29
1. La CNAUF doit être un lieu permettant l’échange des bonnes pratiques.....	29
2. Le ministère du logement devrait mettre à la disposition des acteurs locaux des documents types (protocoles, actes authentiques) afin de faciliter l’aboutissement des discussions	29
3. Une communication accrue à destination des nouveaux élus locaux et des associations de collectivités territoriales serait la bienvenue.....	30
4. Des méthodes qui devraient être utilisées plus fréquemment : la cession directe à un bailleur ou un promoteur et le bail emphytéotique.....	31
B. POUR PRODUIRE DES EFFETS PLUS IMPORTANTS, LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC DOIT S’INSCRIRE DANS LA POLITIQUE D’ENSEMBLE EN FAVEUR DE L’ACCÈS AU LOGEMENT.....	32
1. Le rôle fondamental et stratégique des préfets de région	32
2. Des engagements de SNCF et RFF à concrétiser	34
3. Une nouvelle enquête qualitative de France Domaine, sur l’ensemble de l’inventaire physique de l’État, très attendue	35
SECONDE PARTIE : RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL	37
I. LE RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL CONDUIT À DES OBJECTIFS DE RATTRAPAGE ÉLEVÉS	38
A. LA NOUVELLE OBLIGATION DE 25 % DE LOGEMENTS SOCIAUX S’APPLIQUE AUX ZONES LES PLUS TENDUES	38
1. La géographie fixée par décret semble correspondre aux besoins locaux	38
2. Un problème d’articulation entre les notions d’aire urbaine et d’EPCI qui peut conduire à des situations incompréhensibles	42
a. Des entrées parfois brutales liées à l’appartenance nouvelle à un EPCI.....	42
b. Des inégalités de traitement absurdes au sein d’un même EPCI.....	43

B. DES NOUVEAUX OBJECTIFS DE RATTRAPAGE TRÈS ÉLEVÉS À LA HAUTEUR DES BESOINS RÉELS.....	44
1. L'objectif d'atteinte des 25 % dès 2025 a pour conséquence de fixer des niveaux de production de logements sociaux sans précédent.....	45
2. Afin de ne pas décourager certains maires et d'éviter tant les prétextes à l'inaction que le relâchement, un effort de pédagogie est nécessaire	45
II. LA MAJORATION DES PRÉLÈVEMENTS EST APPLICABLE DÈS 2014 MAIS L'UTILISATION DU PRODUIT DE CES PRÉLÈVEMENTS DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE.....	47
A. LA POSSIBILITÉ DE MULTIPLIER LE PRÉLÈVEMENT PAR CINQ A ÉTÉ RENDUE APPLICABLE DÈS LE BILAN DE LA PÉRIODE TRIENNALE 2011-2013.....	47
1. Une hausse des prélèvements et des majorations	48
2. L'application de cette majoration demeure toutefois très variable en fonction des circonstances locales et des préfets de région.....	49
B. LE FONCTIONNEMENT DU FNDOLLTS EST À REVOIR, TANDIS QUE LES PRÉFETS DEVRAIENT ÊTRE INCITÉS À UTILISER PLUS LARGEMENT LEURS POUVOIRS DANS LES COMMUNES CARENCÉES.....	50
1. La très forte augmentation des moyens des EPF doit se traduire par un soutien accru de ces établissements à la construction de logements sociaux.....	51
2. Les appels à projets du FNDOLLTS, qui perçoit le produit des majorations, doivent être plus transparents et décentralisés	51
3. L'utilisation, par les préfets, du droit de préemption et de la compétence de délivrance des permis de construire dans les communes carencées doit être encouragée.....	52
CONCLUSION.....	55
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS.....	57
EXAMEN EN COMMISSION	61
Liste des personnes auditionnées.....	77
Liste des personnes auditionnées lors des déplacements.....	81

INTRODUCTION

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 est la traduction de deux engagements du Président de la République :

– celui de céder à moindre coût, voire gratuitement, des terrains de l'État et de certains de ses établissements publics pour y construire du logement social ;

– celui de porter de 20 à 25 % la part minimale de logements sociaux dans chaque commune et permettre de quintupler les pénalités payées par les communes refusant de se conformer à leurs obligations légales.

Ces deux engagements furent parmi les premiers de la législature à être concrétisés par un texte de loi.

Il y avait, en effet, urgence. La crise du logement continue de toucher nos concitoyens dont les difficultés d'accès à un logement abordable s'accroissent. L'envolée des loyers dans le secteur libre dans les années 2000 a mis fin au rapport plutôt stable qui existait, depuis les années 1960, entre l'évolution des revenus des ménages et celle des loyers. De ce fait, un grand nombre de ménages se sont reportés sur le parc social qui fait donc face à des besoins plus forts encore. En 2014, 1,2 million de demandes de logement social ne sont ainsi pas satisfaites ⁽¹⁾.

Parallèlement, les coûts de construction d'un logement sont en constante augmentation. **Entre 2005 et 2013, le prix de revient moyen total d'un logement locatif social a augmenté de 44 %.** Parmi les coûts en hausse figure le **coût du foncier**, en particulier dans les zones où la tension sur le marché immobilier est la plus forte. La charge foncière représente, en effet, aujourd'hui plus de 25 % des coûts de construction dans les zones dites « très tendues », contre 11 % en moyenne dans le reste du territoire.

Face à cette situation et face aux baisses des aides à la pierre de l'État, les bailleurs sociaux ont de plus en plus recours à leurs fonds propres. **En moyenne, alors que les fonds propres des organismes représentaient 5 % du financement des opérations de construction de logement social en 2000, cette part est aujourd'hui de 14,5 %** ⁽²⁾. Or, ce modèle de financement n'est pas tenable à long terme.

(1) Source : *Écho HLM*, novembre 2014

(2) Source : *Système d'information pour le suivi des aides à la pierre (SISAL)*

Le Gouvernement a donc décidé de mobiliser tous les leviers d'actions afin de baisser ces coûts et d'encourager la construction de logements sociaux en agissant à la fois sur les normes de construction, sur le coût du foncier, sur le changement d'échelle des documents d'urbanisme et sur la solvabilisation de la demande.

Dans ce cadre, la loi du 18 janvier 2013 avait suscité beaucoup d'attentes. En identifiant de nouveaux terrains constructibles et en abaissant le coût du foncier, elle permettrait aux bailleurs sociaux de limiter le recours à leurs fonds propres et de débloquer certaines opérations dont le financement, en raison du coût du foncier, était impossible. Parallèlement, le renforcement des obligations de production de logement social des communes garantirait une répartition territoriale plus équitable et plus efficace du parc social, tout en maintenant des objectifs de construction élevés jusqu'en 2025.

En application de l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale, un rapport d'application d'une loi nécessitant la publication de textes de nature réglementaire peut être réalisé six mois après sa promulgation. Vos rapporteurs ont fait le choix de se laisser plus de temps afin d'effectuer ce travail de contrôle de l'action du Gouvernement. Pour procéder à une première évaluation de l'application de la loi, qui va au-delà du simple contrôle de la publication des décrets d'application, un délai est en effet paru nécessaire pour que les acteurs locaux aient le temps de s'approprier le dispositif et de conclure des premières opérations.

Après l'analyse des décrets d'application, vos rapporteurs ont procédé à treize auditions à l'Assemblée nationale et fait quatre déplacements. Ils se sont ainsi rendus à Versailles, Lille, Caen, Bordeaux et Marseille pour visiter des sites concernés, interroger les services de l'État et les autres acteurs locaux de l'habitat. Ils ont également rencontré le préfet de la région d'Île-de-France.

Vos rapporteurs ont tiré de ces travaux la conclusion que, malgré l'installation tardive de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), l'ensemble des services de l'État, centraux et locaux, sont, à ce jour, fortement mobilisés afin d'appliquer, dans les meilleurs délais, la loi du 18 janvier 2013. La mobilisation du foncier public présente toutefois un bilan quantitatif pour l'instant limité et inégal en raison de multiples facteurs, certains déjà identifiés lors des débats parlementaires, d'autres plus nouveaux, dont des blocages d'ordre réglementaire, administratif et organisationnel qu'il conviendrait de lever.

De la même manière, les services de l'État ont appliqué, dans l'ensemble, avec fermeté les nouvelles obligations de production de logement social. L'application de la loi conduit à des objectifs de rattrapage élevés mais nécessaires. Vos rapporteurs considèrent qu'un effort de pédagogie et une meilleure utilisation du produit des prélèvements seraient toutefois aujourd'hui les bienvenus.

PREMIÈRE PARTIE : MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC

I. LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC, AU BILAN QUANTITATIF POUR L'INSTANT LIMITÉ ET INÉGAL, DISPOSE DE TOUS LES OUTILS NÉCESSAIRES À SA RÉUSSITE

Les modalités de cession du foncier public avec une décote ont été précisées, dans des délais raisonnables, par décrets d'application. Ces derniers ont toutefois instauré une procédure plutôt complexe que les services locaux de l'État ont mis du temps à s'approprier. Différents blocages d'ordre administratif, entre services de l'État, ont par ailleurs ralenti la conclusion de cessions avec décote, ce qui explique le bilan pour l'instant limité et inégal de la mobilisation du foncier public.

A. DES DÉCRETS D'APPLICATION PUBLIÉS RAPIDEMENT ET GLOBALEMENT FIDÈLES À L'ESPRIT DE LA LOI

Les articles 3 et 4 de la loi du 18 janvier 2013 prévoyaient trois décrets d'application relatifs aux conditions de cession avec décote des terrains de l'État et de ses établissements publics. Ces trois décrets ont été publiés dans un délai de dix mois après la promulgation de la loi. Il s'agit des :

– **Décret n° 2013-315 du 15 avril 2013** relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé de l'État en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux et fixant la composition et le fonctionnement de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier instituée à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques ;

– **Décret n° 2013-936 du 18 octobre 2013** relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé des établissements publics de l'État, ou dont la gestion leur a été confiée par la loi, prévues à l'article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux ;

– **Décret n° 2013-937 du 18 octobre 2013** établissant la liste des établissements publics de l'État mentionnée à l'article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Si vos rapporteurs se félicitent de la rapidité (4 mois) avec laquelle le décret concernant les terrains du domaine privé de l'État est sorti, ils sont en revanche plus critiques concernant le décret relatif aux établissements publics de l'État dont la publication a pris dix mois. Ce retard est d'autant plus dommageable que les procédures applicables aux établissements publics sont *in fine* presque toutes identiques à celles du premier décret. Ce délai peut être expliqué par les négociations préalables qui ont eu lieu entre le Gouvernement et Réseau ferré de France (RFF) et qui ont abouti à un plafonnement spécifique et contestable de la décote pour cet établissement.

1. Une modulation des taux de décote en fonction des types de logements sociaux et de la zone géographique allant jusqu'à la gratuité

Le décret du 15 avril 2013 traduit, de manière précise et opérationnelle, les principes fixés par la loi du 18 janvier 2013 pour l'application d'une décote à la cession de terrains de l'État.

a. Neuf fourchettes de décote

L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, modifié par la loi du 18 janvier 2013, dispose qu'une décote peut être accordée par l'État lorsque le terrain est destiné « à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social. » Le terme « essentiellement » a été traduit, par le décret, par une part minimale de **75 % de surface de plancher** affectée au logement.

La loi prévoyait, par ailleurs une modulation du taux de la décote en fonction de la catégorie de logement social et des circonstances locales tenant à la situation du marché foncier et immobilier. La seule obligation chiffrée concernait les logements financés en PLS, dont la « *décote ne saurait excéder 50 %* » (article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques). Ce principe général a été traduit dans le décret par neuf fourchettes, en fonction du zonage A/B/C, de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation, reflétant la tension sur le marché immobilier.

TAUX DE DÉCOTE APPLICABLES DE DROIT

	Zone C	Zone B2	Zones A et B1
Catégorie 1 (PLAI/hébergement/résidences sociales)	Entre 0 et 50 %	Entre 0 et 75 %	Entre 0 et 100 %
Catégorie 2 (PLUS)	Entre 0 et 35 %	Entre 0 et 50 %	Entre 0 et 75 %
Catégorie 3 (PLS/accession sociale)	Entre 0 et 25 %	Entre 0 et 35 %	Entre 0 et 50 %

À partir de ces fourchettes, il apparaît que la cession « gratuite », c'est-à-dire avec une décote de 100 % par rapport à la valeur vénale du terrain, n'est possible que dans les zones les plus tendues (A et B1) et pour la part du programme correspondant à des logements sociaux PLAI, dont les niveaux de loyers et les plafonds de ressources sont les plus bas.

Au sein de ces fourchettes plutôt larges, et conformément à la loi qui dispose que le niveau de la décote dépend également de « *la situation financière de l'acquéreur du terrain, de la proportion et de la typologie des logements sociaux existants sur le territoire de la collectivité considérée et des conditions financières et techniques de l'opération* », le décret précise que le montant exact de la décote est fixé en fonction de quatre autres critères :

- l’insuffisance du financement de l’opération pour en assurer l’équilibre ;
- la contribution de l’opération à la réalisation des objectifs de rattrapage de la commune au titre de l’article 55 de la loi SRU ;
- la contribution de l’opération aux objectifs d’amélioration de la mixité sociale et de densification urbaine de la commune ;
- l’existence de difficultés techniques particulières pesant sur l’opération, comme les contraintes de dépollution du terrain à céder.

Enfin, la loi avait prévu que la décote s’appliquait également à la part du programme dont l’objet était la construction d’**équipements publics**, dont la liste devait être définie par décret. Le décret du 15 avril 2013 a retenu une définition plutôt large, ce que saluent vos rapporteurs. Les équipements concernés sont en effet :

- les crèches et les garderies
- les équipements scolaires
- les équipements à caractère social
- les équipements à caractère sportif
- les équipements à caractère culturel

Toutefois, vos rapporteurs regrettent une certaine complexification apportée par le décret, quant au calcul de la décote pour les équipements publics. En effet, alors que la loi précisait simplement que l’équipement public devait être destiné « *en tout ou partie aux occupants* » des logements sociaux, le décret est venu limiter la décote : celle-ci « *s’applique exclusivement sur la fraction du programme réalisée dans l’intérêt des occupants des logements* » sociaux ayant bénéficié d’une décote (article R. 3211-17 CGPPP). Outre le caractère particulièrement complexe du calcul d’une telle fraction, cette restriction ne correspond pas véritablement à l’esprit de la loi.

b. Une procédure en quatre grandes étapes faisant intervenir une multitude d’acteurs locaux

Le décret du 15 avril 2013 a créé une procédure spécifique pour les cessions de terrains de l’État avec décote impliquant à la fois le préfet de région, le préfet de département, le directeur départemental des finances publiques (DDFIP) et l’acquéreur.

Ce dialogue a été structuré par le décret d’application afin de faire respecter :

- les principes constitutionnels de protection de la propriété publique, de neutralité des évaluations et de garantie de la transparence des opérations immobilières de l’État, qui imposent une séparation des tâches entre le préfet et le DDFIP ;

– le principe de la décote, tel que fixé par la loi du 18 janvier 2013, qui oblige à ce que l'évaluation du prix final du terrain se réalise en tenant compte d'un programme.

Quatre grandes étapes peuvent ainsi être distinguées de la prospection à l'acte de cession lui-même.

Étape 1 : La prospection et l'établissement des listes régionales

Conformément à la loi du 18 janvier 2013, le préfet de région est chargé d'établir une liste régionale de terrains de l'État pour lesquels la décote est de droit. Cette liste doit être mise à jour annuellement. La seule obligation de consultation préalable fixée par la loi est celle du comité régional de l'habitat (CRH), du maire de la commune concernée et du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Les acquéreurs pour lesquels la décote est de droit (collectivités, bailleurs etc.) peuvent également demander à ce qu'un terrain soit ajouté à la liste. Le décret du 15 avril 2013 se borne à reprendre cette procédure, en précisant simplement que le préfet de région s'appuie notamment sur les propositions du préfet de département. Concrètement, un dialogue doit donc s'établir entre les services du domaine de la DDFIP et ceux de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) pour étudier à la fois la faisabilité réglementaire et l'intérêt pour le logement que présentent les différents terrains non utilisés de l'État.

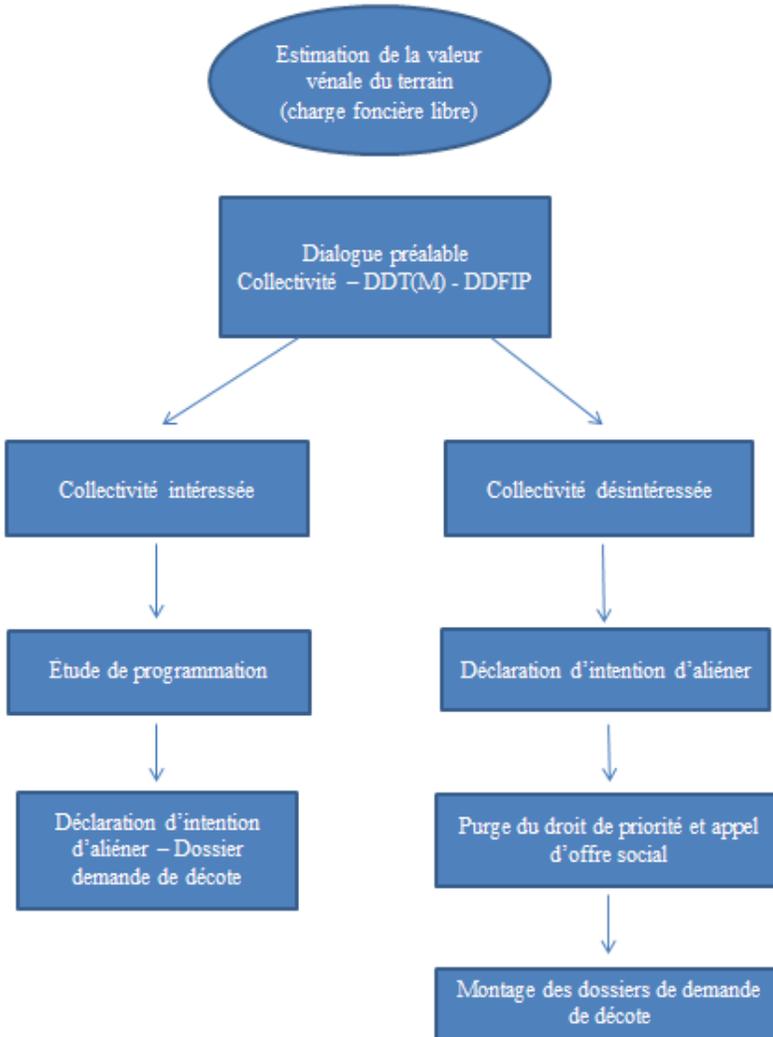
Étape 2 : La programmation

La deuxième étape a été, elle, entièrement formalisée par le décret d'application. Dans le système de la décote, le prix de cession dépend du contenu du programme. Lorsqu'une collectivité ou un autre acquéreur potentiel est intéressé par l'acquisition d'un bien immobilier de l'État, il doit donc déposer « un dossier de demande d'acquisition d'un bien avec décote », dont le contenu a été fixé par le décret du 15 avril 2013. Celui-ci doit contenir :

- le programme de construction et la typologie des logements ;
- une estimation du prix de revient des logements sociaux ;
- un plan de financement ;
- un échéancier prévisionnel.

Concrètement, deux cas sont toutefois à distinguer, selon que la commune et l'EPCI sont intéressés ou pas. La commune et l'EPCI disposent en effet, au titre de l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme, d'un droit de priorité sur les cessions de biens immobiliers de l'État. Dans les faits, l'État interroge donc en premier la collectivité. Dans le cas où celle-ci n'est pas intéressée, un appel d'offres doit être lancé. Le schéma présenté page suivante, élaboré par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de PACA, résume la procédure relative à la programmation :

PROCÉDURE RELATIVE À LA PROGRAMMATION D'UNE CESSION AVEC DÉCOTE



Source : décret du 15 avril 2013 et DREAL PACA

Étape 3 : Le calcul de la décote

Le décret d'application crée ensuite une procédure plutôt complexe de fixation de la décote qui fait intervenir, dans un dialogue à plusieurs étapes, à la fois le préfet de région, le préfet de département, la DDTM et le DDFIP.

À partir du dossier de demande de décote, qui présente notamment le montage financier de l'opération, les services de la DDTM proposent des taux de décote catégoriels à appliquer à la charge foncière libre pour chaque catégorie de logements sociaux, afin d'équilibrer l'opération.

Sur la base de ces éléments, le décret du 15 avril 2013 dispose que le directeur départemental des finances publiques fixe ensuite le montant de la décote sur la valeur vénale ainsi que le prix de cession du terrain.



Étape 4 : La procédure de cession

Conformément au V de l'article L. 3211-7 du CGPPP, créé par la loi du 18 janvier 2013, la cession doit faire l'objet d'une **convention** d'acquisition entre le préfet de région et l'acquéreur, déterminant le contenu du programme de logements à réaliser, ainsi que d'un **acte d'aliénation** incluant les clauses de résolution de la vente en cas de non-réalisation du programme dans un délai de cinq ans.

2. Un plafonnement de la décote pour RFF, à 30 %, plus contestable

La loi du 18 janvier 2013 prévoyait l'application du système de décote à certains établissements publics de l'État disposant d'un foncier constructible important. Dans l'esprit du législateur, il s'agissait notamment de la SNCF et RFF, de la RATP et de l'AP-HP.

La liste de ces établissements publics ainsi que les conditions d'application du système de décote pour la cession de terrains leur appartenant devaient être fixées par décret.

Les deux décrets du 18 octobre 2013 procèdent à ces précisions. De manière générale, comme l'indiquait l'article 4 de la loi du 18 janvier 2013, le système de la décote prévu pour les terrains de l'État leur est appliqué de la même manière à quelques exceptions près :

– les terrains ne peuvent être inscrits sur la liste régionale des terrains publics cessibles qu'après avis conforme de l'établissement public concerné ;

– pour RFF, le taux global de la décote est **plafonné à 30 %** quelle que soit la typologie des logements sociaux construits ;

– ce n'est pas la DDFIP mais l'établissement public lui-même, sur la base des éléments et des propositions du préfet de département, qui fixe le prix de cession. En cas de désaccord sur le prix de cession entre l'acquéreur et la SNCF ou RFF, une instance nationale de médiation, le Conseil national de valorisation ferroviaire (CNVF), créé en 2008, peut être saisie.

Vos rapporteurs regrettent le plafonnement spécifique de la décote pour RFF, d'autant plus que le foncier ferroviaire (105 000 hectares) est parmi les plus abondants et les mieux situés. Entre 2008 et 2011, RFF a vendu en moyenne entre 300 et 500 hectares par an, dont seulement 10 % étaient dédiés au logement. Un plafonnement à 30 % réduit l'intérêt de la décote, notamment pour les logements PLAI en zone très tendue. S'ils n'ignorent pas la dette importante de cet établissement public, qui logiquement souhaite valoriser au mieux son patrimoine immobilier, vos rapporteurs déplorent toutefois le manque de transparence qui a conduit à ce plafonnement spécifique et arbitraire.

3. Une absence d'application pour le foncier hospitalier et la SOVAFIM

Dans l'esprit du législateur, manifesté au moment des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat sur le projet de loi, les établissements publics de santé et notamment l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) devaient être inclus dans le système de décote en faveur de la construction de logements sociaux. L'AP-HP dispose en effet d'un domaine privé de 727 hectares, issu essentiellement de dons et de legs, dont une partie n'est pas affectée aux soins. **Or, le décret du 18 octobre 2013 fixant la liste des établissements publics de l'État pour lesquelles le système de la décote est applicable n'inclut pas l'AP-HP.**

Vos rapporteurs déplorent ce défaut d'application de la loi, presque deux ans après sa promulgation, même si le Gouvernement, interrogé sur ce sujet, a indiqué qu'un décret spécifique était sur le point d'être publié.

Par ailleurs, au cours de la discussion parlementaire, des amendements avaient permis d'élargir l'application du système de la décote aux sociétés

détenues par l'État, telles que la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), chargées de valoriser et de céder des biens immobiliers que l'État ou ses établissements publics leur ont transférés. Comme pour les établissements publics, les modalités particulières d'application du système de la décote pour ces sociétés devaient être définies par décret. Or ni le décret du 15 avril 2013, ni celui du 18 octobre 2013, ne mentionnent ces sociétés, pour lesquels le système de la décote n'est donc pas applicable. Vos rapporteurs regrettent ce grave défaut d'application contraire à la volonté du législateur. La SOVAFIM s'est pourtant vue transférer récemment plusieurs casernes de gendarmerie et centrales pénitentiaires désaffectées qui pourraient participer à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. La SOVAFIM possède également toujours une emprise à fort potentiel à la Défense, issue de l'ancien patrimoine de RFF ⁽¹⁾.

B. UNE MISE EN PLACE LOCALE QUI A RÉVÉLÉ DES BLOCAGES ADMINISTRATIFS ENTRE LES SERVICES DE L'ÉTAT

La mobilisation des administrations centrales et locales de l'État a été rapide et forte sur le sujet, dès la promulgation de la loi, comme en témoigne la **circulaire du Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, du 2 avril 2013** à l'ensemble des préfets de région et de départements leur demandant, avant la publication du décret lui-même, de commencer le travail de recensement des terrains de l'État afin d'adopter au plus vite les listes régionales de terrains cessibles.

Toutefois, l'application locale des procédures élaborées par les décrets d'application a révélé de nombreux blocages administratifs entre les services de l'État et les acteurs locaux, qui ont retardé la conclusion d'opérations de cession. Ces difficultés sont d'autant plus dommageables qu'elles avaient été anticipées au moment de l'élaboration de la loi, vu l'expérience passée. La mise en place très tardive de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), qui devait suivre le dispositif de mobilisation du foncier public et lever les différents obstacles constatés sur le terrain, n'a pas contribué à améliorer cette situation. Elle aurait permis d'éviter un raisonnement et une organisation focalisés sur la seule élaboration des listes, plutôt que sur la production rapide de logements sociaux sur les terrains disponibles.

1. Une concertation préalable à l'élaboration des listes régionales parfois insuffisante

a. Des listes régionales publiées rapidement mais décevantes

Les services locaux de France Domaine au sein des DDFIP ont rapidement lancé, dès la promulgation de la loi, un travail de recensement des terrains cessibles de l'État en vue de la publication des listes régionales. Localement, ce travail revient au responsable départemental de la politique immobilière de

(1) Rapport public annuel 2014 de la Cour des comptes

l'État (RPIE). Celui-ci est toutefois tributaire des déclarations d'inutilité de chaque ministère sur le foncier dont ils sont propriétaires. Le premier recensement de janvier 2013 a abouti à une liste de 250 terrains seulement. Une nouvelle demande a alors été faite par les services centraux de France Domaine qui a conduit à identifier, au printemps, 350 terrains.

C'est à partir de ces 350 terrains que les préfets de région ont pu élaborer leur liste régionale et consulter, comme les y oblige la loi, les CRH et les élus des collectivités concernées. La plupart des avis du CRH ont ainsi été rendus au cours du printemps ou de l'été 2013 et les listes elles-mêmes ont été publiées à l'automne 2013. Selon des données communiquées par le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité :

- 22 listes régionales ont été publiées
- contenant 333 terrains publics dont 264 terrains de l'État et 69 terrains de la SNCF et de RFF
- pour une superficie de 5 472 801 m²

Sans surprise, les régions ayant le plus de foncier disponible sont l'Île-de-France (71 terrains), le Nord-Pas-de-Calais (26 terrains), Midi-Pyrénées (20 terrains) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (19 terrains). La région Rhône-Alpes, dans laquelle vos rapporteurs n'ont pas pu se déplacer, ne compte que 18 terrains de l'État disponibles représentant une superficie totale de 82 000 m². La mobilisation des terrains y semble peu avancée alors que cette région compte également de nombreuses zones tendues.

b. Un manque de communication en amont et en aval

Les personnes interrogées par vos rapporteurs (bailleurs sociaux, aménageurs, agences d'urbanisme, établissements publics fonciers, associations de collectivités locales) ont souvent déploré le manque de communication autour de ces listes régionales, **en amont et en aval** de leur publication.

Afin que les listes régionales soient les plus pertinentes possibles, l'objectif final étant de produire vite dans les meilleures conditions, la consultation préalable des aménageurs et des bailleurs est en effet essentielle. Ceux-ci sont les plus à même de connaître les fonciers qui représentent un intérêt à court terme en termes de construction de logements. Ils peuvent, en outre, aider le préfet à identifier certains terrains dont ils n'auraient pas la connaissance. C'est notamment le cas des terrains du ministère de la Défense, sur lequel le **préfet de département n'a pas autorité et dont il n'a donc qu'une vision très partielle**.

La consultation des acteurs locaux du logement a lieu au moment de l'avis du CRH. Toutefois, les modifications de la liste après le passage au CRH sont très peu nombreuses et la totalité des acteurs locaux n'y est pas représentée. Vos

rapporteurs considèrent donc qu'une consultation, ou un appel à contribution, aurait pu être pertinente en amont de la présentation de la liste au CRH.

Dans certains territoires que vos rapporteurs ont visités, de bonnes pratiques ont été mises en œuvre. C'est ainsi le cas de la région PACA où des comités de pilotage régional et départementaux de l'État (DDTM / DDFIP) ont été rapidement mis en place avant de s'élargir à des groupes de travail avec les acteurs locaux. L'identification du foncier public a, en outre, dans cette région, été intégrée à une démarche plus large d'identification de l'ensemble du foncier (public et privé) disponible au sein d'un Comité régional des opérateurs fonciers (CROF). Il en est de même en Île-de-France où un comité régional de mobilisation du foncier public a été mis en place et où le projet de liste régionale de terrains cessibles a été transmis directement, en amont du CRH, à l'association régionale HLM.

En aval, l'élément essentiel de réussite de la mobilisation du foncier public est la **publicité des listes régionales** des terrains de l'État pour lesquels une décote est de droit.

Pour que des opérations aient lieu, il est en effet nécessaire que tous les acquéreurs potentiels cités par la loi (collectivités, mais aussi bailleurs sociaux, établissement public foncier, aménageurs et promoteurs) aient connaissance de ces terrains pour y proposer des programmes de construction. Or, la diffusion de ces listes n'est aujourd'hui, le plus souvent, effectuée que par l'intermédiaire des CRH dont la représentativité n'est que partielle. La liste elle-même, qui est un arrêté préfectoral, ne contient en outre que très peu d'informations.

Dans ce domaine également, des bonnes pratiques locales existent mais elles sont trop isolées et inégales. La préfecture de région PACA a par exemple créé un **Référentiel foncier public**, disponible en ligne, qui permet d'identifier les parcelles et d'obtenir sur celles-ci des informations cadastrales. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) et certains enjeux environnementaux peuvent également être affichés. Cet outil s'accompagne d'échanges réguliers sur les **tableaux de suivi des terrains publics** et sur le tableau de bord régional élaborés à partir des fichiers Viv@cité et OSC (Outil de suivi des cessions) de la DDTM et de la DDFIP.

Ce type d'outils permet également une autre action majeure relative à ces listes : leur **actualisation**. Comme la loi du 18 janvier 2013 l'indique, vos rapporteurs rappellent en effet que ces **listes doivent demeurer vivantes**. La loi prévoit leur mise à jour annuelle et la possibilité pour tous les acquéreurs potentiels de demander au préfet de région l'inscription d'un nouveau terrain de l'État. Cette possibilité est encore pour l'instant très peu mise en œuvre car elle nécessite d'abord une bonne communication sur la première liste.

Par ailleurs, vos rapporteurs tiennent à rappeler que l'application d'une décote est de droit lorsque le terrain acheté est inscrit sur la liste régionale des terrains cessibles mais qu'elle est également possible lorsque le terrain **ne figure**

pas sur cette liste. Elle est alors dite « consentie ». Comme le rappelle le décret d'application du 15 avril 2013, si un terrain n'a pas été inscrit sur la liste régionale, le préfet peut en effet tout de même décider d'appliquer le principe de la décote si celle-ci est demandée par l'acquéreur. Le travail de prospection et de programmation ne doit donc pas se limiter aux seuls terrains figurant sur les listes régionales afin que le plus de logements possibles soient construits.

A contrario, l'inscription d'un terrain sur la liste régionale ne rend pas obligatoire l'application du système de la décote si les deux parties à une transaction s'entendent sur un prix et un programme. La mobilisation du foncier public ne doit être ni limitée aux listes régionales ni contrainte par celles-ci si, localement, d'autres solutions sont trouvées. Vos rapporteurs considèrent que ces deux principes devraient être rappelés par la CNAUF.

2. Une méthode d'évaluation de France Domaine peu transparente

France Domaine et ses correspondants locaux au sein des DDFIP sont chargés de procéder à l'évaluation de la valeur des terrains de l'État et au calcul de la décote. L'évaluation de la valeur initiale du terrain et la répercussion de la décote sur le prix de cession sont donc cruciales pour que la décote ait un impact réel sur le coût de revient des opérations de construction de logement social.

Dans ce cadre, les services de France Domaine interviennent à deux reprises :

– au départ, France Domaine indique la charge foncière libre du terrain, généralement à partir d'une **comparaison** avec les programmes de logements libres du secteur ;

– après instruction du programme par les services de la DDTM, France Domaine fixe ensuite les montants de décote et le prix de cession finale selon la **méthode dite du « compte à rebours »**.

Ces deux interventions et leurs méthodes d'évaluation respectives ont fait, jusqu'à très récemment, l'objet de nombreuses interrogations de la part des acteurs locaux. Les méthodes d'évaluation de France Domaine ont en effet été jugées peu transparentes, ou à tout le moins peu compréhensibles, alors que le système de la décote **impose une collaboration étroite entre les services de France Domaine, ceux de la DDTM et l'acquéreur.**

Le principe selon lequel la charge foncière de référence, à partir de laquelle est calculée la décote, est la charge foncière moyenne constatée dans les programmes de **logements libres** du secteur n'est par exemple acté dans aucun texte public. Vos rapporteurs considèrent que la référence aurait très bien pu être celle de la charge foncière moyenne constatée dans les programmes de **logements sociaux** du secteur afin que l'effet de la décote sur le prix de revient soit encore plus important.

Par ailleurs, la méthode dite du compte à rebours nécessite une méthodologie partagée entre les services de la DDTM et ceux de France Domaine. Cette méthodologie n'a véritablement été expliquée de manière claire, précise et publique que lors de la CNAUF d'octobre 2014, soit plus d'un an et demi après la publication de la loi. Vos rapporteurs regrettent ce manque de transparence et de pédagogie, d'autant plus préjudiciable qu'elle a nourri une suspicion à l'égard de France Domaine quant à sa volonté réelle de céder à moindre coût ces terrains. Les services de la DDFIP sont en effet accusés, parfois à juste titre, de faire preuve de « schizophrénie » entre des injonctions politiques contradictoires : celle de valoriser au mieux le patrimoine immobilier de l'État afin d'en tirer des recettes pour le budget de l'État et celle de céder des terrains publics à moindre coût pour y construire du logement.

Ces attermolements sont d'autant plus regrettables qu'ils étaient prévisibles suite à la première expérience de mobilisation du foncier public lancée en 2008 et étant donné les auditions menées lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle votre rapporteure avait alors souhaité la création de la CNAUF, afin d'assurer un suivi et de pallier au manque de coordination et de cohérence entre les services de l'État.

a. Une organisation parfois défaillante des services du Domaine

À ce manque de transparence, s'est ajouté un manque de coordination nationale et régionale au sein des services domaniaux qui est due à l'organisation administrative inadaptée des services déconcentrés des finances publiques (DRFIP et DDFIP) et de la place, en leur sein, des services de France Domaine.

Les services locaux des finances publiques (DDFIP), comme ceux de l'Éducation nationale ou des armées, échappent à l'autorité du préfet de département. Cette autonomie fait que l'organisation des services des finances publiques ne correspond plus exactement à celle des autres services de l'État. Ainsi alors que le niveau régional des services de l'État a été renforcé et dispose, depuis la réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate) de 2010, d'une autorité hiérarchique sur le niveau départemental, ce n'est pas le cas des directions régionales des finances publiques (DRFIP) qui n'ont qu'une fonction de « coordination » vis-à-vis des autres directions départementales. Ce défaut d'unité régionale et d'autorité hiérarchique multiplie les potentielles divergences d'interprétation entre départements. Le Préfet de région et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) n'ont pas d'interlocuteur d'un niveau égal pour mettre en œuvre la mobilisation du foncier public.

Ce défaut d'unité régionale est aggravé par la place particulière qu'occupent les services domaniaux au sein même des DDFIP. France Domaine est en effet un service à compétence nationale, au sein de la direction générale des finances publiques. Les représentants locaux de France Domaine reçoivent donc des instructions directes du niveau national sans que cela passe nécessairement par

le directeur départemental des finances publiques. En cas d'opération complexe (et c'est le cas de la plupart des cessions avec décote), il est en outre directement fait appel à la direction nationale d'interventions domaniales (DNID). Ces circuits hiérarchiques complexes mettent en difficulté le dialogue local et accroissent les potentielles injonctions contradictoires, particulièrement présentes dans le domaine de la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

b. La méthode du compte à rebours

La méthode du compte à rebours elle-même paraît satisfaisante à condition qu'elle intègre correctement les différentes situations et les spécificités locales. Elle consiste, en effet, en un bilan d'aménagement, comparable à celui réalisé pour les ZAC, qui ajuste la charge foncière à un niveau acceptable pour que l'opération soit équilibrée. Les services de la DDTM et de la DDFIP, à partir du dossier monté par l'acquéreur potentiel, recensent, ainsi, toutes les dépenses nécessaires à l'opération et les comparent à ses recettes. Les opérations de construction de logement social étant déficitaires, la décote permet de réduire la charge foncière initiale pour qu'elle corresponde à la charge foncière admissible. La décote agit, par conséquent, comme une subvention d'équilibre et permet le bouclage des opérations.

Toutefois, la méthode du compte à rebours n'est acceptable que si elle vient en sus des financements existants, là où les besoins sont forts et les ressources insuffisantes, et non en substitution systématique. Il est donc nécessaire de bien prendre en compte les circonstances locales de chaque cession, qui sont parfois oubliées afin de regarder les aides existantes et les efforts réalisés par chaque acteur.

Le tableau ci-dessous, réalisé par France Domaine, présente un cas type de compte à rebours :

DÉPENSES Ratios professionnels ou devis	RECETTES Prix de vente des charges foncières
Travaux (démolitions, VRD, ...)	Logements libres
Honoraires divers : en moyenne de 11 à 15 % des travaux	Logements PLAI (CF décotée)
Frais de gestion (y compris taxes) : en moyenne de 15 à 18 % des travaux	Logements PLUS (CF décotée)
Frais financiers	Logements PLS (CF décotée)
Commercialisation : en moyenne de 1 à 3 %	Équipements (CF décotée)
Marge : en moyenne de 6 à 8 %	Commerces/bureaux/activités
PRIX DE CESSION DU TERRAIN (décoté)	

La méthode du compte à rebours offre une certaine souplesse quant à la fixation de la décote et de la valeur vénale finale du terrain, qui n'est calculé qu'après le choix des montants de décote.

Elle permet aux parties de discuter sur chaque ligne de dépenses et de recettes prévisionnelles même si l'État doit veiller à ce que ces discussions ne rallongent pas excessivement la procédure de cession.

Dans ces négociations, parfois complexes, est rapidement apparue la question des **coûts de dépollution**, qui est une des lignes de dépenses. La plupart des terrains de l'État sont en effet déjà bâtis. Les opérations de démolition-reconstruction présentent donc d'importants coûts de dépollution qui renchérissent l'ensemble de l'opération et réduisent l'intérêt du terrain lui-même. Dans le cadre de la méthode du compte à rebours, il est, par conséquent, apparu nécessaire d'inclure les coûts de dépollution dans le bilan des dépenses afin que la décote atténue le poids de ce surcoût. Toutefois, afin d'inclure ces dépenses, une évaluation technique préalable des coûts de dépollution est indispensable, ce qui allonge d'autant la procédure de fixation du prix. À Caen, pour l'opération de la Caserne Martin, les coûts de dépollution, évalués par un cabinet indépendant, ont par exemple été intégrés aux dépenses du programme, ce qui a augmenté d'autant la décote. Les travaux de dépollution eux-mêmes ont ensuite été réalisés par l'EPF.

Par ailleurs, comme indiqué dans la loi ⁽¹⁾, la méthode du compte à rebours permet l'application de la clause de retour à meilleure fortune. Si les dépenses et les recettes réelles ont été plus favorables à l'acquéreur qu'initialement envisagées au moment de la cession, un complément de prix correspondant à l'avantage financier indûment consenti peut en effet être versé.

c. Les blocages relatifs à la définition du programme

Le système de la décote et la méthode du compte à rebours elle-même nécessitent, comme nous l'avons déjà indiqué, qu'un programme précis de logements soit défini au préalable. Le contenu du programme de construction a un impact sur le prix de cession.

Dans de nombreux cas, c'est sur la définition du programme lui-même que se font les négociations entre le vendeur, la collectivité territoriale et l'État. Des débats sur la densité des programmes sont ainsi fréquents et peuvent bloquer l'accord sur le prix de cession. Cette situation est toutefois conforme aux souhaits du législateur qui avait voulu que la mobilisation du foncier public s'intègre dans le cadre plus général des orientations locales de la politique du logement définies notamment par le programme local de l'habitat (PLH).

Afin de faciliter les négociations et le dépôt de dossiers de demande d'acquisition d'un bien avec décote, une aide méthodologique pourrait être apportée par les services de l'État local aux candidats acquéreurs pour faciliter l'élaboration d'un programme en faisant référence aux documents exécutoires sur le territoire (PLH...) ou à défaut aux besoins recensés. La nature précise de cette aide méthodologique peut être utilement discutée en CRH.

(1) Quatrième alinéa du V de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques

d. Des difficultés spécifiques à certains ministères

Enfin, d'après l'étude de cas pratiques et selon les différents acteurs rencontrés, ils existent autant de démarches de vente qu'il y a de vendeurs publics. Cela est particulièrement le cas lorsque le terrain est une propriété du ministère de la défense. Le ministère de la défense est le plus grand propriétaire foncier public en France. Il dispose, depuis 1987, de sa propre structure de valorisation immobilière : la **Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI)**. En outre, d'après l'article 47 de la loi de finances pour 2006, prorogé par la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, le produit des cessions immobilières du ministère de la défense est conservé par celui-ci et finance intégralement les dépenses de sa mission budgétaire au lieu de contribuer au désendettement de l'État. D'après la loi de programmation militaire, la réduction des moyens du ministère de la défense est en effet gagée sur des ressources exceptionnelles, dont des ventes immobilières.

Cette spécificité renforce le phénomène d'injonctions contradictoires sur le prix de cession et complexifie encore davantage les procédures. Le ministère de la défense demande en effet systématiquement qu'une convention additionnelle soit conclue pour chaque vente afin de préciser que le produit de la vente lui sera intégralement versé. La DDFIP répond, elle, qu'une telle convention n'est pas nécessaire.

Cette situation plaide, selon vos rapporteurs, pour la création d'un **délégué interministériel** au logement qui serait chargé de coordonner l'action des différents ministères sur ce sujet, de solliciter l'arbitrage du Premier ministre en cas de désaccord entre ministères et de diffuser les bonnes pratiques auprès des préfets. Cette fonction avait été créée en 2005 pour animer le comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (Cidol) mais a été malheureusement supprimée en 2009. Le secrétariat de ce comité est assuré, depuis 2010, par le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abris ou mal logées (DIHAL). Le Cidol ne s'est toutefois pas réuni depuis plusieurs années, la mobilisation du foncier public étant directement pilotée, depuis 2013, par le ministère du logement.

3. L'impossibilité de cumuler le bénéfice de la décote avec d'autres aides publiques (ANRU) et de l'appliquer à des opérations de réhabilitation

Avec la méthode du compte à rebours, la décote agit, dans les faits, comme une subvention d'équilibre. La tentation est donc grande qu'elle se substitue à d'autres aides publiques comme les aides à la pierre de l'État ou les subventions ANRU.

Alors que dans l'esprit du législateur, la décote devait venir en complément de ces aides afin de limiter encore davantage le recours des bailleurs sociaux à leurs fonds propres ou aux aides des collectivités territoriales (ce qui devait ainsi leur permettre de produire plus de logements à volume financier

équivalent), cette pratique de substitution s'est malheureusement développée dans de nombreux territoires. Le cumul du bénéfice de la décote et des subventions de l'ANRU s'est ainsi heurté à des obstacles réglementaires que vos rapporteurs ne comprennent pas.

Un cas pratique symbolique en témoigne : celui de la cession de la caserne Martin à Caen, première opération conclue avec le système de la décote de la loi du 18 janvier 2013 et dont le protocole de cession avait été signé par le Président de la République lui-même. Cette opération, au cœur de Caen, devait initialement faire partie d'une opération de reconstitution de logements sociaux dans le cadre d'une démolition-reconstruction de l'ANRU. Conformément à la convention ANRU, l'opération devait donc bénéficier de subventions du PNRU. Or, interrogées sur ce point, la Délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI), administration centrale du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, et l'ANRU ont répondu que des « incompatibilités réglementaires » empêchaient ce cumul. Ces aides ont donc été reportées sur d'autres opérations à la suite d'un avenant à la convention ANRU qui s'est négocié dans une incompréhension locale totale.

Vos rapporteurs regrettent ces blocages administratifs et réglementaires qui ne correspondent pas à l'esprit de la loi et qui ne figurent, en outre, nullement dans le décret d'application du 15 avril 2013.

De la même manière, s'est très rapidement posée la question de l'application du système de la décote aux opérations de **réhabilitation**, qui ne nécessitent pas de destruction. Les ministères de la défense et de l'intérieur disposent en effet d'un parc important d'anciens logements de fonction qui pourraient être facilement transformés en logements sociaux. Or l'interprétation de la loi par le décret d'application du 15 avril 2013 fait que la décote ne peut être accordée que si « les constructions existantes sont destinées à être démolies ou restructurées en vue de permettre la réalisation des programmes de construction ». De nombreuses opérations de réhabilitation ne peuvent donc, pour l'instant, pas bénéficier de la décote, faute d'être considérée comme de la restructuration. **Vos rapporteurs regrettent cette interprétation restrictive de la loi, qui avait pourtant inclus, dans ce but, les terrains bâtis aux terrains éligibles à la décote.**

4. Une installation tardive mais nécessaire de la CNAUF

Toutes ces difficultés opérationnelles étaient prévisibles suite au bilan de la mobilisation du foncier public lancée en 2008 et étant donné les auditions menées lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale. C'est la raison pour laquelle avait été créée, par un amendement de votre rapporteure au moment de l'examen du projet de loi, une Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), placée auprès du ministre du logement et chargée de suivre l'application du dispositif de mobilisation du foncier public.

Son rôle était notamment de :

– vérifier que les stratégies adoptées par l'État et les établissements publics concernés favorisent la cession de biens appartenant à leur domaine privé au profit de la construction de logements sociaux ;

– répondre aux interrogations et lever les obstacles réglementaires et administratifs remontés du terrain ;

– permettre le suivi et l'évaluation des cessions de terrains pour la réalisation de logements sociaux ;

– garantir des arbitrages rapides, en cas de besoin, et débloquer certaines situations locales particulièrement problématiques ;

– assurer l'information du Parlement grâce à la remise d'un rapport annuel sur la mise en œuvre du dispositif, lequel fait l'objet d'un débat devant les commissions parlementaires.

Or, cette instance essentielle n'a été réunie pour la première fois, par le ministère du logement, que le **29 juillet 2014**, soit plus d'un an et demi après la promulgation de la loi et sur l'insistance de vos rapporteurs.

Vos rapporteurs, par ailleurs membres de cette commission, déplorent ce retard qui a été grandement préjudiciable au bon démarrage du dispositif de mobilisation du foncier public. Depuis cette réunion constitutive, et sous l'impulsion de son président Thierry Repentin, cette commission se réunit depuis à un rythme mensuel et examine les dossiers problématiques. Elle répond, de manière utile, aux interrogations des acteurs locaux, laissés parfois seuls pendant plus d'un an et demi.

Par ailleurs, sa composition, telle qu'elle résulte du décret du 15 avril 2013 et de l'arrêté du 22 juillet 2014, ne correspond pas strictement à celle voulue par le législateur. Alors que le VII de l'article L. 3211-7 du CGPPP, issu de la loi du 18 janvier 2013, précisait qu'elle devait comporter des représentants « des professionnels de l'immobilier », aucun professionnel de l'immobilier ou aménageur n'en est en effet membre aujourd'hui. Les personnalités qualifiées désignées en raison de leurs « compétences dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement et du foncier » ont été le préfet de la région Ile-de-France et une représentante du Conseil supérieur du notariat. **Vos rapporteurs le regrettent et souhaiteraient que cette composition soit corrigée afin d'y inclure des professionnels de l'aménagement et de l'immobilier.**

C. UN BILAN QUANTITATIF LIMITÉ MALGRÉ DE TRÈS BELLES OPÉRATIONS

En deux ans, le bilan quantitatif des opérations de cession avec décote est pour l'instant très limité.

En tout :

- 8 cessions avec décote ont été conclues (7 terrains État, 1 terrain RFF) ;
- représentant 962 logements, dont 430 logements sociaux ;
- avec une décote allant de 15 à 84 % ;

– 8 autres cessions avec décote devraient, par ailleurs, être conclues prochainement.

1. Un bilan pour l'instant limité à des opérations qui étaient déjà envisagées avant la loi

L'analyse de ces opérations révèle que la plupart étaient déjà envisagées avant la loi et que des négociations avaient été lancées. C'est le cas notamment à Caen, à Bordeaux, à Nantes ou à Paris. Certains terrains étaient en effet délaissés depuis un certain temps et leur cession en vue de construire du logement était demandée par les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux.

La loi a donc véritablement joué, dans ces cas, tout son rôle : celui de débloquer des situations locales, jusque-là enlisées pour des raisons financières, en permettant la conclusion de cession à un prix accepté par toutes les parties. Les règles fixées par la loi et le décret ont permis de mettre fin à des négociations longues portant notamment sur la charge foncière admissible.

2. Des réussites symboliques pour lesquelles la loi a apporté un cadre et permis d'augmenter le nombre de logements sociaux construits : Caen et Bordeaux

Vos rapporteurs ont réalisé, dans le cadre de ce rapport d'application, six déplacements. Deux opérations analysées au cours de ces déplacements, à Caen et à Bordeaux, permettent d'étudier l'impact de la loi : elle a apporté un cadre facilitant la conclusion de protocoles de cession et a permis d'augmenter, au sein des opérations, le nombre de logements sociaux construits grâce à une baisse de la charge foncière.

a. Caen : la caserne Martin

La cession de la caserne Martin à Caen (Basse-Normandie) a été la première en France à être conclue dans le cadre de la loi du 18 janvier 2013. Cette caserne de gendarmerie, située en plein centre-ville, propriété du ministère de l'intérieur, était délaissée par l'État à la suite d'un regroupement de casernes.

L'État avait alors interrogé la ville de Caen pour savoir si elle souhaitait exercer son droit de priorité. La valeur initiale du bien avait été estimée par France Domaine à 5 M€. La ville avait immédiatement demandé une décote, dans le cadre du système prévalant à l'époque qui autorisait le préfet à céder le bien avec une décote plafonnée à 25 %. La ville avait donc formulé une offre à 4,5 M€, incluant une étude de l'État sur les besoins de dépollution. **L'État avait refusé la décote.**

Ce n'est qu'à la suite d'une saisine du juge de l'expropriation que le préfet de département avait finalement accepté, en septembre 2011, le principe d'une décote pour un prix de cession de 4,6 M€. L'opération devait faire partie d'une reconstitution de logements sociaux dans le cadre d'une convention ANRU, avec une intervention préalable de l'EPF Normandie. À l'été 2012, l'État décide de défalquer du prix le coût de la dépollution. L'offre descend à 4,2 M€.

En septembre 2012, avec l'annonce du projet de loi de mobilisation du foncier public, le projet est suspendu jusqu'à la sortie du décret, le 15 avril 2013. Les discussions reprennent ensuite dans son cadre.

Grâce au nouveau système de décote, bien plus avantageux, la ville révisé son projet :

– elle y rajoute une crèche de 60 places, qui pourra également bénéficier de la décote ;

– elle fait passer le nombre de logements locatifs sociaux de 33 à 50 et ajoute 15 logements en accession sociale à la propriété sur un total de 157 logements.

Le préfet fait inscrire rapidement le terrain sur la liste régionale des terrains pour lesquels une décote est de droit et un protocole de cession est signé : **le prix de cession est fixé 3,2 M€, grâce à 1,1 M€ de décote (taux moyen de décote pour le logement social : 53,6 %)**. La décote, pour les logements PLAI, a été de 70 %.

L'impact de la loi sur cette opération est donc clair : le prix de cession est passé de 4,2 M€ à 3,2 M€, ce qui a permis de conclure la négociation et d'augmenter significativement la part de logements sociaux en y incluant un équipement public.

b. Bordeaux : l'immeuble Castéja

La région Aquitaine, et le département de la Gironde en particulier, se sont particulièrement illustrés dans le cadre de la mobilisation du foncier public depuis 2013. En moins d'un an et demi, quatre opérations (3 à Bordeaux et 1 à Mérignac) ont en effet été conclues grâce à la mobilisation du Préfet de région, des services de l'État et des acteurs locaux de l'habitat.

La plus significative d'entre elles concerne le site Castéja, d'une surface de 12 848 m², propriété du ministère de l'Intérieur en plein cœur de la ville de Bordeaux. L'État souhaite vendre ce bien immobilier depuis 2010. Un premier programme, auquel la municipalité a été associée, permet d'élaborer un cahier des charges et de lancer un premier appel d'offres. Celui-ci échoue.

Après la loi du 18 janvier 2013, un deuxième appel d'offres est lancé en octobre 2013. Grâce à la décote, le cahier des charges de ce deuxième appel d'offres est plus ambitieux en termes de logement social. La part de logement social est en effet portée de 35 % à 45 %, dont 35 % de PLAI/PLUS et 10 % de PLS. Conformément au décret du 15 avril 2013, 75 % du programme doit être constitué de logements et la construction d'une école est également prévue.

L'opérateur retenu par l'État est finalement l'OPH Gironde Habitat. Le prix de cession est de 12 M€, contre une valeur vénale initiale de 18 M€ (décote de 6 M€).

Ici encore l'impact de la loi est clair et positif : **la part de logements sociaux dans le programme a été augmentée** et le prix de cession réduit de plus d'un tiers.

À Bordeaux, comme à Caen, la clé du succès a été une volonté politique et administrative forte, une collaboration étroite entre la DDTM et la DDFIP et une application pragmatique des textes réglementaires.

II. LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC DOIT DÉSORMAIS FAIRE L'OBJET D'UNE DÉMARCHE PROACTIVE DE LA PART DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS

Après la phase de mise en application de la loi et de déblocage des opérations déjà envisagées, la mobilisation du foncier public entre, à partir de 2015, dans une seconde phase : celle, plus proactive, consistant à conclure des nouvelles opérations sur du foncier récemment identifié. Dans ce cadre, la mobilisation du foncier ferroviaire, pour l'instant très limitée, est notamment attendue.

C'est à juste titre que le ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a donc demandé aux préfets de région d'identifier 5 terrains prioritaires sur lesquels des opérations pourraient rapidement être lancées. Pour cela, les deux premières années d'application de la loi du 18 janvier 2013 apportent des enseignements, dont vos rapporteurs tirent sept recommandations.

A. UN EFFORT DE PÉDAGOGIE ET D'ÉCHANGE DE BONNES PRATIQUES EST NÉCESSAIRE

Après deux ans d'application dans les territoires, les principales difficultés et obstacles à la bonne conduite de la mobilisation du foncier public ont été identifiés. Malgré des appuis ponctuels des administrations centrales, l'impression est que les services locaux de l'État, dont les effectifs sont en constante diminution, ont perdu beaucoup de temps et d'énergie à comprendre les nouvelles procédures mises en place par la loi et les décrets. Très peu de soutien a été mis en place. Vos rapporteurs considèrent donc qu'un travail de pédagogie et d'échange des bonnes pratiques, mené par la CNAUF et l'administration centrale, est aujourd'hui nécessaire.

1. La CNAUF doit être un lieu permettant l'échange des bonnes pratiques

Dans tous les territoires, les services de l'État, les collectivités territoriales et les possibles acquéreurs se sont posé les mêmes questions. Vos rapporteurs ont pu le constater lors de leurs différents déplacements. Parallèlement, des problèmes ont été résolus et de bonnes pratiques se sont développées comme à Bordeaux ou Marseille.

Ces bonnes pratiques doivent être diffusées à tous les services de l'État afin de leur économiser un temps et une énergie précieuse. Elles doivent également être partagées avec tous les autres acteurs de l'habitat afin d'améliorer la transparence et la compréhension du fonctionnement des cessions de foncier public avec décote.

Vos rapporteurs considèrent que la CNAUF, dont les comptes rendus doivent être publics, est le lieu idéal pour procéder à cet échange des bonnes pratiques entre les préfets. À partir de ces travaux, un vade-mecum clarifiant le rôle de chaque service de l'État pourrait enfin être publié, à défaut d'une circulaire qui n'a toujours pas été diffusée.

2. Le ministère du logement devrait mettre à la disposition des acteurs locaux des documents types (protocoles, actes authentiques) afin de faciliter l'aboutissement des discussions

Alors que les acteurs locaux se sont mis d'accord sur le contenu d'un programme de construction et sur le prix de cession, certaines opérations sont encore bloquées pendant de longs mois en raison d'inquiétudes administratives quant aux clauses des actes de cession.

C'est le cas notamment à Nantes pour le projet de la caserne Mellinet qui a été longtemps bloqué en raison de désaccord sur les clauses de sanctions, prévues par la loi, en cas de non-réalisation du programme de construction dans un délai de cinq ans.

Des telles clauses ont en effet été prévues par la loi du 18 janvier 2013 afin de s'assurer de la bonne utilisation du foncier public. Étant donné le délai relativement court que cela représente pour certaines opérations de construction d'envergure, une première souplesse a d'ores et déjà été apportée par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Lorsque la cession s'inscrit dans une opération d'aménagement qui porte sur un périmètre de plus de cinq hectares, le délai de cinq ans peut ainsi être apprécié sur plusieurs tranches échelonnées. La caserne Mellinet, après avis de la CNAUF et accord des ministères concernés, pourra bénéficier de ce dispositif.

Afin d'éviter de longues négociations sur le contenu des protocoles et des actes authentiques, vos rapporteurs considèrent que le ministère du logement devrait mettre à la disposition des services locaux de l'État des documents types. Ces derniers, tout en rassurant les acteurs locaux sur le respect de la réglementation, pourraient prévoir une certaine souplesse quant aux clauses relatives aux sanctions et aux délais. **Vos rapporteurs rappellent en effet que les dispositifs de contrôle n'ont été instaurés par la loi que pour sanctionner la mauvaise foi et non pour ralentir tout projet par excès de formalisme.** Des clauses de revoyure ou de retour à meilleure fortune, pour le calcul de la décote notamment, devraient ainsi être plus largement utilisées. Par ailleurs, le droit commun s'applique comme pour toute cession classique de sites publics.

3. Une communication accrue à destination des nouveaux élus locaux et des associations de collectivités territoriales serait la bienvenue

Les deux premières années d'application de la loi du 18 janvier 2013 se sont inscrites dans le contexte très particulier des élections municipales de mars 2014. Ce contexte était très peu propice au lancement de grands projets, d'autant plus que les opérations de construction de logements et de densification urbaine se heurtent quasi-systématiquement à des résistances locales.

En outre, avec le renouvellement de nombreuses équipes municipales, un véritable phénomène de « stop-and-go » est à craindre. C'est le cas par exemple à Toulouse où le site Guillaumet avait fait l'objet, avant les élections municipales, d'un protocole de cession. Celui-ci prévoyait la réalisation de 750 logements grâce à une décote consentie par l'État de 9,9 M€. Or le nouveau maire de la ville a rapidement évoqué publiquement la possibilité de revoir ce projet. C'est donc à juste titre que le préfet de la Haute-Garonne l'a interrogé à ce sujet et lui a rappelé que l'obtention de la décote était conditionnée à la réalisation d'un programme précis de construction de logements sociaux.

En outre, la plupart des nouveaux élus ne connaissent tout simplement pas le dispositif de la loi du 18 janvier 2013. **Vos rapporteurs considèrent donc comme essentielle une action de communication du ministère du logement vers ces nouveaux élus locaux afin de les informer et de les inciter à utiliser ce dispositif, en le reliant si nécessaire à leurs nouvelles obligations de production de logement social.** Les associations de collectivités territoriales,

pour l'instant très peu associées au dispositif, alors qu'elles sont volontaires, pourraient être un relais utile à cet effort de communication.

4. Des méthodes qui devraient être utilisées plus fréquemment : la cession directe à un bailleur ou un promoteur et le bail emphytéotique

Comme nous l'avons indiqué précédemment, dans le processus de cession d'un terrain public, deux possibilités s'offrent à l'État : la cession à une collectivité territoriale, exerçant son droit de priorité, ou la cession directe à un bailleur ou un promoteur après l'organisation d'un appel d'offres.

La plupart des opérations conclues pour l'instant l'ont été par l'intermédiaire de la collectivité territoriale (commune ou EPCI). Le passage par la collectivité est, dans un premier temps, plus rapide dans la mesure où elle permet à l'État vendeur de ne pas procéder à un appel d'offres. Elle est, par ailleurs, pertinente lorsque les terrains ont déjà été identifiés depuis longtemps et que les collectivités territoriales ont élaboré des programmes précis avec des bailleurs identifiés.

La collectivité est, dans tous les cas, un maillon essentiel car c'est elle qui délivrera *in fine* le permis de construire et pourra également participer au financement de l'opération. Toutefois, son intervention est parfois source de complexité. Elle oblige la collectivité territoriale à revendre ensuite elle-même le site à un bailleur social. Ainsi, pour l'opération de la caserne Martin à Caen, la commune a exercé son droit de priorité et acheté le terrain avant de le céder immédiatement à l'EPF de Normandie pour qu'il procède à la démolition et à la restructuration du site. Au 1^{er} semestre 2015, la ville rachètera ensuite le site à l'EPF et le cédera à l'opérateur CIRMAD, filiale de Bouygues Construction.

Ces multiples étapes, sources de contentieux peuvent être évitées. La loi du 18 janvier 2013 a, en effet, ouvert la possibilité de vendre un terrain public avec une décote de droit directement à un bailleur social (OPH, ESH, coopérative ou SEM) ou à un opérateur lié à une collectivité par une concession d'aménagement. **Vos rapporteurs considèrent que ces possibilités devraient être utilisées plus largement, à compter de 2015, lorsqu'elles permettent d'accélérer la construction de logements.** Il pourrait, en outre, être envisagé que, lorsque l'État vendeur et la collectivité territoriale sont d'accord sur le choix d'un opérateur, l'appel d'offres puisse être évité.

Vos rapporteurs considèrent que cette proposition pourrait être portée par la CNAUF qui devrait, par ailleurs, rappeler que ces deux voies de cessions différentes existent. Elle pourrait également clarifier la condition liée à l'existence d'une concession d'aménagement pour les opérateurs dont l'interprétation et l'articulation avec d'autres procédures, comme le permis d'aménager, suscitent encore des interrogations sur le terrain. La présence d'aménageurs à la CNAUF faciliterait la résolution de ces questions.

Une autre procédure prévue par la loi est également sous-utilisée : **le recours au bail emphytéotique**. L'article 5 de la loi du 18 janvier 2013 a pourtant prévu d'appliquer le système de la décote à la redevance d'un bail emphytéotique conclu par l'État ou un de ses établissements publics en vue de construire du logement social. Vos rapporteurs considèrent que le recours à cette procédure peut, dans certains cas, faciliter la réalisation d'opérations à moindre coût. Ce dispositif est pourtant méconnu par de nombreux acteurs locaux qui ne s'en saisissent pas suffisamment dans le cadre de la mobilisation du foncier public. Vos rapporteurs le regrettent et recommandent au Gouvernement de rappeler à ses différents services l'existence de cette modalité de production.

B. POUR PRODUIRE DES EFFETS PLUS IMPORTANTS, LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC DOIT S'INSCRIRE DANS LA POLITIQUE D'ENSEMBLE EN FAVEUR DE L'ACCÈS AU LOGEMENT

Pour que les années 2015 à 2017 voient le nombre d'opérations conclues augmenter significativement afin d'atteindre un chiffre réaliste de 30 000 logements produits sur cinq ans, vos rapporteurs considèrent que trois éléments seront essentiels : une affirmation du rôle des préfets de région, le respect des engagements de la SNCF et de RFF et les résultats d'une nouvelle enquête qualitative de France Domaine.

1. Le rôle fondamental et stratégique des préfets de région

Dans les exemples de projets réussis depuis deux ans, le préfet de région a toujours joué un rôle essentiel. Il est en effet le seul à être capable de disposer d'une autorité suffisante pour débloquer des situations et conserver une vision stratégique d'ensemble sur la politique du logement.

Dans l'esprit du législateur, le préfet avait trois fonctions dans le cadre de la mobilisation du foncier public :

- identifier les terrains cessibles ;
- céder ces terrains ;
- suivre et contrôler la bonne réalisation du programme de construction de logements pour lequel le terrain a été cédé.

À la lumière des premières expériences depuis 2013, il convient d'insister sur une autre fonction du préfet : celle de mettre en cohérence les différents aspects de la politique du logement sur un même territoire et **d'envisager la mobilisation du foncier public en lien avec le contrôle qu'il exerce sur les programmes locaux de l'habitat (PLH) et sur le suivi des objectifs de production de logement social**. En cas de blocage préalable à une cession avec décote, il revient, par exemple, au préfet de rappeler aux collectivités locales les engagements qu'elles ont pris, en termes de production d'offre nouvelle, et

conditionner la vente au respect du PLH afin de mettre fin à des discussions parfois interminables. Le préfet dispose en effet déjà, au moment de l'élaboration du PLH, d'un pouvoir d'appréciation sur son contenu si celui-ci ne correspond pas complètement aux besoins locaux en termes de logements. Le préfet doit, de même, faire le lien entre la cession de terrains publics et les obligations SRU de la commune concernée.

Par ailleurs, le rôle du préfet de région doit être d'**inscrire l'outil que représente la mobilisation du foncier public au sein d'une politique plus large** en faveur de la construction et de l'accès à un logement digne et abordable, menée à la fois par l'État, les collectivités locales et les professionnels du secteur. Les effectifs des services locaux de l'État sont en constante diminution, notamment au sein des directions ayant en charge la politique du logement (DREAL et DDTM). Dans ce cadre, la pression politique forte exercée sur ces services par le Gouvernement et l'administration centrale, pour l'application de la loi du 18 janvier 2013, a été en partie contre-productive. Les procédures de cession avec décote ont en effet mobilisé un grand nombre d'agents au détriment parfois des autres outils publics en faveur de l'accès au logement.

La mobilisation du foncier public doit donc être replacée comme un des outils de la politique publique du logement, comme cela avait été envisagé dès le départ au moment de l'adoption de la loi. Elle n'est pas une solution miracle. Elle n'est qu'une partie de la solution.

À ce titre, l'exemple de la « Charte régionale d'engagement pour le logement et de mobilisation du foncier en Provence-Alpes-Côte d'Azur » gagnerait à être généralisé. Ce document d'orientation a été élaboré par les services de la préfecture de région PACA et cosigné par le conseil régional, l'Agence régionale de santé (ARS), la Caisse des dépôts, l'EPF, l'association régionale HLM, la Fondation Abbé Pierre et la Fédération des entreprises publiques locales. Ces acteurs locaux se sont mis d'accord sur six orientations afin de répondre aux besoins en logements de la région PACA. Tous les sujets et tous les leviers d'actions sont évoqués : l'identification du foncier mobilisable, public comme privé, la mixité sociale, la rénovation énergétique, la lutte contre l'habitat indigne, le logement des personnes vulnérables etc. Surtout, des partenariats ont été construits entre les acteurs publics et privés afin de mobiliser les moyens de tous de façon coordonnée. La mise en place de systèmes de partage de données est ainsi prévue, de même que la constitution de structures d'observation communes et le renforcement de l'action des délégués des aides à la pierre. Le plus difficile sera désormais de faire appliquer cette charte, dans la mesure où elle n'a pas encore été signée par l'ensemble des EPCI concernés.

Mais c'est dans ce cadre, quand l'État joue le rôle de catalyseur, que la mobilisation du foncier public est la plus efficace.

2. Des engagements de SNCF et RFF à concrétiser

En raison du retard de publication du décret d'application relatif aux établissements publics de l'État, aucune cession avec décote ou presque n'a été réalisée depuis la promulgation de la loi sur des terrains appartenant à la SNCF et à RFF. Seule une opération, dans les Yvelines (Île-de-France), menée par l'Établissement public d'aménagement du Mantois Seine-Aval (EPAMSA), a été conclue avec une décote de 370 000 €. Les 27 autres sites cédés en 2013 ont été vendus sans décote.

Vos rapporteurs regrettent ce retard, d'autant que l'absence de décret d'application n'empêchait pas ces établissements publics de commencer à identifier des terrains cessibles en collaboration avec l'État. Aucune des listes régionales publiées à l'automne 2013, excepté celle du Nord-Pas-de-Calais, ne contenait ainsi des terrains de la SNCF ou de RFF.

Toutefois, en juin 2014, a été signée une charte tripartite nationale entre l'État, RFF et la SNCF intitulée « *RFF et SNCF s'engagent ensemble au service de la politique publique du logement* ». Aux termes de cette charte, les deux établissements publics ferroviaires, bientôt réunis au sein d'un même groupe public disposant d'un service commun de gestion immobilière, promettent de céder, sur la période 2014-2018, **150 sites représentant 230 ha et permettant de réaliser entre 15 000 et 20 000 logements**. Ces engagements ont été traduits, dès l'automne 2014 par **l'inclusion sur 8 listes régionales, de 69 terrains de RFF et de la SNCF**. Si ces promesses sont tenues, le foncier de RFF et de SNCF pourrait représenter, sur cette période, la moitié des cessions de terrains publics avec décote. Ce rythme de cession constituerait en outre le **double de celui constaté sur la période 2008-2013 durant laquelle 110 ha ont été cédés**. La priorité est donnée à l'Île-de-France qui pourrait être concerné par une centaine d'hectares, soit 40 % des surfaces.

Vos rapporteurs saluent ces engagements mais seront toutefois attentifs à ce qu'ils se concrétisent sur le terrain, notamment en termes de décote et de construction de logements sociaux. La plupart des acteurs locaux de l'habitat rencontrés lors de leurs déplacements ont en effet fait part des difficultés de négociations avec les antennes locales de RFF. **Un certain décalage semble exister entre le volontarisme affiché au niveau national et les réticences de certains correspondants locaux à céder à moindre coût des terrains ferroviaires.**

Par ailleurs, le principe de reconstitution ferroviaire, fixé par l'article 52 du décret du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF, oblige les acquéreurs et aménageurs à reconstituer les bâtiments et installations qui étaient considérées comme utiles à l'activité ferroviaire. Cet effort de reconstitution renchérit le coût des opérations et réduit d'autant l'intérêt de la décote. **Vos rapporteurs considèrent donc que, dans le cadre de la mobilisation nationale**

en faveur du logement social, un certain assouplissement pourrait être apporté à ce principe à l'occasion de la réforme des statuts de RFF.

3. Une nouvelle enquête qualitative de France Domaine, sur l'ensemble de l'inventaire physique de l'État, très attendue

Au vu du résultat plutôt décevant des premières listes régionales de terrains éligibles à la décote (257 terrains), France Domaine a décidé, en décembre 2013, de lancer une nouvelle enquête portant sur l'ensemble de l'inventaire physique de l'État en zones tendues (34 289 biens) afin d'identifier de nouveaux sites potentiellement mobilisables pour du logement.

À l'inverse des enquêtes précédentes qui reposaient uniquement sur les déclarations d'inutilité des différents ministères, France Domaine a, cette fois, demandé aux ministères de renseigner les taux d'occupation de chaque bien afin de repérer notamment les biens **partiellement occupés** qui pourraient faire l'objet d'une restructuration. Au sein de ces biens inoccupés ou partiellement inoccupés, il a ensuite été demandé aux services locaux de l'État d'identifier ceux qui pouvaient faire l'objet d'un développement urbain ou d'une transformation, c'est-à-dire ceux qui présentent un intérêt en termes de construction de logements.

Au moment où ce rapport est écrit, ces différents résultats sont en cours d'analyse et n'ont pas encore été publiés. Ils pourraient toutefois, à terme, permettre aux préfets de région de disposer d'une meilleure visibilité sur le foncier de l'État présent sur leur territoire et d'élargir les listes de terrains publics pour lesquels une décote est de droit.

SECONDE PARTIE : RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL

La seconde partie de la loi du 18 janvier 2013 a traduit un autre engagement du Président de la République : celui de renforcer les obligations de production de logement social des communes à travers une réforme de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Les deux mesures les plus symboliques de cette réforme sont :

– le **relèvement de 20 à 25 %** de la part de logements sociaux nécessaire dans chaque commune d'ici à 2025, sauf pour celles ne justifiant pas d'un effort de production supplémentaire ;

– la possibilité pour le préfet de **quintupler** la majoration du prélèvement sur les ressources des communes défaillantes.

Ces différentes mesures, contenues dans le titre II de la loi, nécessitaient deux décrets d'application. Ces deux décrets ont été publiés dans un délai raisonnable, **sept mois après la promulgation de la loi**. Il s'agit des :

– **décret n° 2013-670 du 24 juillet 2013** pris pour l'application du titre II de 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 ;

– **décret n° 2013-671 du 24 juillet 2013** déterminant la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation et la liste des communes mentionnées au septième alinéa du même article.

Ces décrets ont été accompagnés d'une **instruction du Gouvernement à destination des préfets de département en date du 27 mars 2014** relative à l'application de ce titre II de la loi et à la procédure de constat de carence au titre de la période triennale 2011-2013. Vos rapporteurs saluent l'engagement du Gouvernement et de l'État à appliquer de manière rapide et ferme ces nouvelles dispositions. Le renforcement des obligations de production de logement social conduit à des objectifs de rattrapage élevés mais nécessaires dans les territoires. La majoration des prélèvements pour les communes récalcitrantes a été rendue applicable dès 2014 mais l'utilisation du produit de ces prélèvements doit toutefois être améliorée.

I. LE RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL CONDUIT À DES OBJECTIFS DE RATTRAPAGE ÉLEVÉS

A. LA NOUVELLE OBLIGATION DE 25 % DE LOGEMENTS SOCIAUX S'APPLIQUE AUX ZONES LES PLUS TENDUES

1. La géographie fixée par décret semble correspondre aux besoins locaux

La loi du 18 janvier 2013 a relevé le taux légal de logements sociaux à 25 % pour les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France), membres d'une agglomération ou d'un EPCI de plus de 50 000 habitants. Toutefois, dans les communes ne justifiant pas d'un effort de production supplémentaire, le taux a été maintenu à 20 %.

Les critères permettant d'apprécier la nécessité ou non d'un effort supplémentaire avaient été fixés par la loi. Il s'agit :

– de la part de bénéficiaires de l'allocation logement dont le taux d'effort est supérieur à 30 % ;

– du taux de vacance constaté dans le parc locatif social ;

– du nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

Les décrets du 24 juillet 2013, actualisés une première fois le 1^{er} août 2014, ont précisé l'application de ces critères, selon un système de cotation complexe, et déterminé la liste des agglomérations et EPCI dont le taux est maintenu à 20 %.

Par ailleurs, la loi du 18 janvier 2013 avait prévu d'élargir l'application de la loi SRU aux communes « isolées » de plus de 15 000 habitants, qui ne font pas parties d'une agglomération ou d'un EPCI de plus de 50 000 habitants, si celles-ci sont en forte **croissance démographique**. L'appréciation de cette croissance démographique a été précisée par le décret du 24 juillet 2013. Pour entrer dans le système SRU, une commune « isolée » doit ainsi voir sa population augmenter de **plus de 5 % en cinq ans**.

Enfin, la loi du 18 janvier 2013 avait prévu d'exonérer de toutes obligations liées à la production de logement social, les communes en décroissance démographique. Le décret du 24 juillet 2013 a précisé que, pour être considérée comme en décroissance démographique, la commune devait voir sa population baisser sur une période de cinq ans.

La combinaison de l'application de ces différents critères et les listes publiées par décret ont donné le résultat suivant :

Nombre de communes comprises dans une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants	5 150
Nombre de communes soumises à l'article 55 de la loi SRU (ayant un taux de logements sociaux inférieur à ses obligations légales)	1 129
<i>dont nombre de communes ayant un objectif à 25 %</i>	759
<i>dont nombre de communes ayant un objectif à 20 %</i>	370
Nombre de communes « isolées » soumises à l'article 55 de la loi SRU pour un taux de 20 %	5

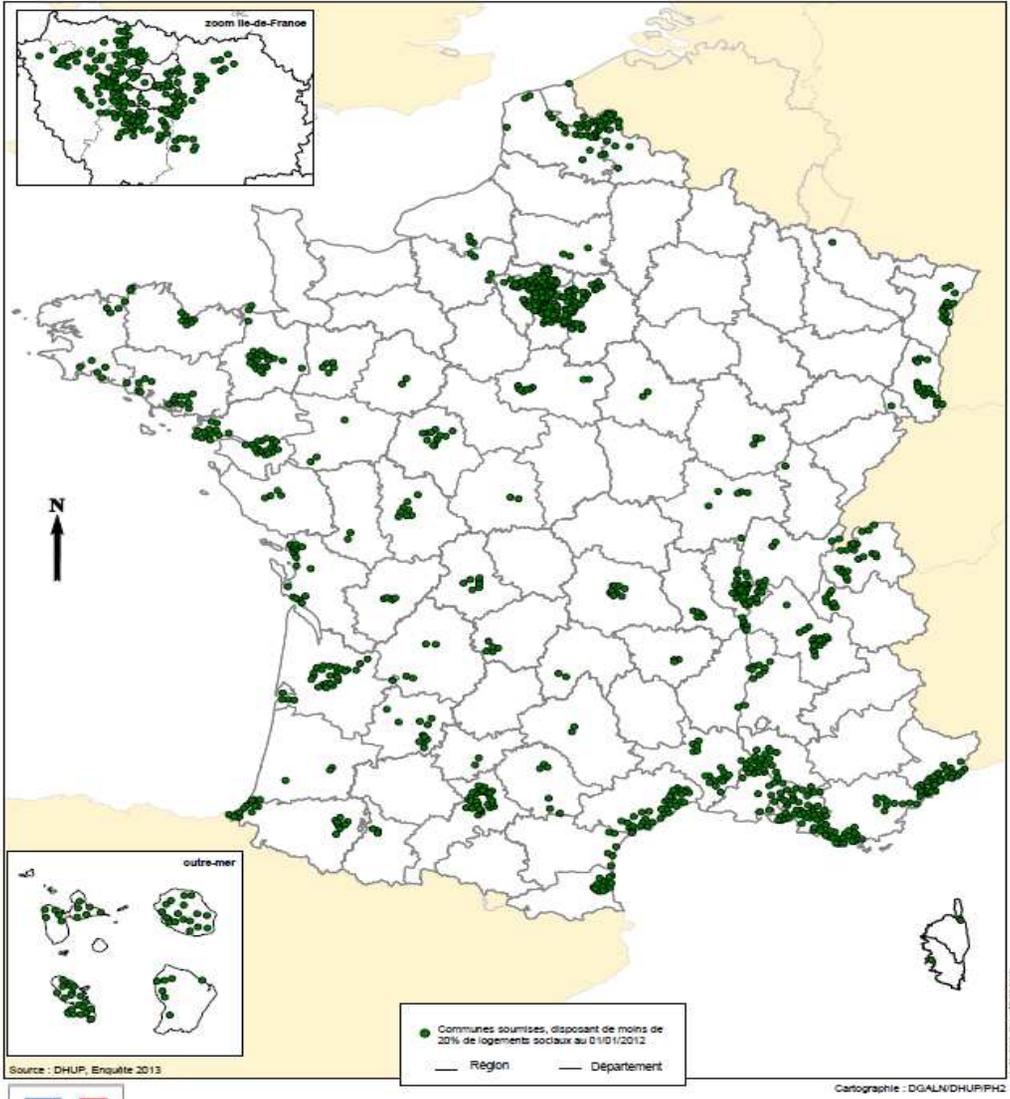
Source : Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

Comme initialement prévu au moment de l'examen de la loi, le **nombre de communes soumises à l'article 55 de la loi SRU a donc augmenté. Il est en effet passé de 1 022 en 2012 à 1 129 en 2014 du fait de la loi du 18 janvier 2013 (+10,5 %)**. 759 communes ont vu leur objectif être relevé à 25 % de logements sociaux.

Ces résultats correspondent aux estimations de l'étude d'impact du projet de loi qui avait prévu que 106 nouvelles communes entreraient dans le dispositif, car elles disposaient d'entre 20 et 25 % de logements sociaux, et que 699 verraient leur objectif passer de 20 à 25 %.

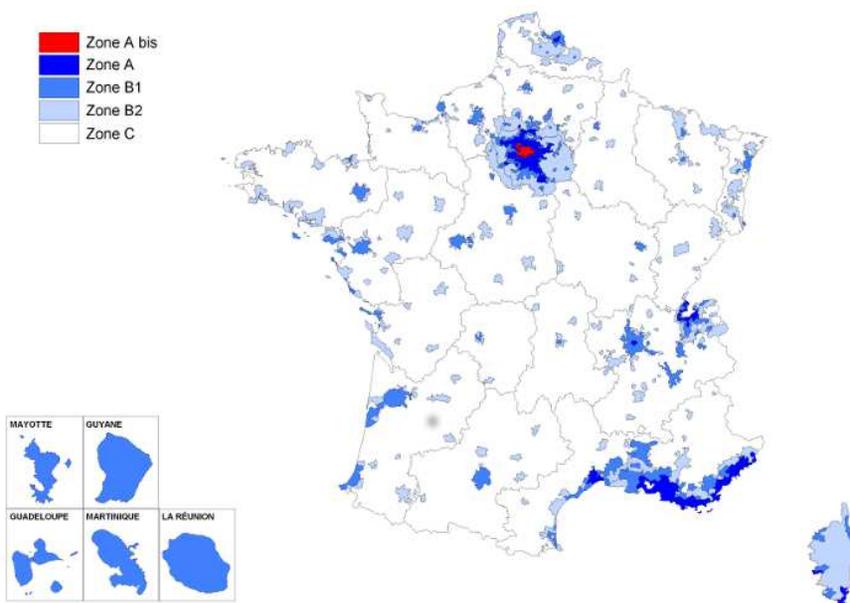
Les deux cartes suivantes, élaborées au printemps 2014 par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), présentent la répartition des communes soumises aux taux de 20 ou 25 % de l'article 55 de la loi SRU en 2014. La seconde carte présente, par comparaison, celles qui étaient soumises au taux de 20 % avant la loi du 18 janvier 2013.

Application de l'article 55 de la loi SRU en 2013



La cartographie de l'application de la loi SRU et de la répartition entre les taux de 20 et 25 % semble correspondre aux besoins locaux en termes de logements. Comme annoncé au moment de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, les communes soumises au passage à 25 % sont celles où le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements est le plus fort. Ainsi, la plupart des communes soumises au taux de 25 % sont situées en « zone tendue ». La comparaison entre la carte du zonage A/B/C relatif à de nombreux dispositifs publics, comme la réduction d'impôt pour l'investissement locatif, et celle des communes à 20 ou 25 % en 2014 montre que la plupart des communes dont les objectifs ont été relevés à 25 % sont situées en zone A bis ou A, c'est-à-dire là où la tension sur le marché immobilier est la plus forte. La plupart des communes soumises au taux de 20 % sont, elles, situées en zone B1.

CARTE DU ZONAGE A / B / C AU 1^{ER} OCTOBRE 2014



Source : Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

2. Un problème d'articulation entre les notions d'aire urbaine et d'EPCI qui peut conduire à des situations incompréhensibles

a. Des entrées parfois brutales liées à l'appartenance nouvelle à un EPCI

Le critère d'appartenance à un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants est également, depuis 2013, un facteur important d'entrée de nouvelles communes dans l'application de la loi SRU.

C'est le cas notamment en Île-de-France du fait de l'achèvement de la carte intercommunale en grande couronne et de l'agrandissement des intercommunalités. Cinq nouveaux EPCI sont concernés par les seuils démographiques. Cela représente 70 communes, dont 25 appartenaient déjà à la géographie SRU car incluses dans l'agglomération de Paris. Sur les 45 nouvelles communes, 15 ont plus de 1 500 habitants et entrent donc dans l'application de l'article 55 de la loi SRU.

Cette entrée dans le système d'obligations et de prélèvements de la loi SRU, du fait de l'appartenance à un EPCI, peut être vécue de manière brutale, notamment pour des communes rurales auparavant exonérées. C'est le cas en particulier en Île-de-France où le seuil minimal d'habitants est de 1 500 (et non 3 500), ce qui inclut des petites communes bien souvent aux franges des EPCI de grande couronne.

Vos rapporteurs comprennent ces difficultés même si la question des communes rurales se posait déjà dans la première version de la loi SRU, en 2000, et que des solutions ont depuis été trouvées localement. Un système de **plafonnement spécifique des prélèvements pour la première période triennale 2014-2016**, inférieur au plafond général correspondant à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement, pourrait par exemple être envisagé afin de permettre une entrée progressive des petites communes qui sont passés soudainement, du fait de leur appartenance à un EPCI, d'un objectif nul à un objectif de 25 % en 2025.

b. Des inégalités de traitement absurdes au sein d'un même EPCI

Par ailleurs, vos rapporteurs considèrent qu'un pouvoir d'appréciation locale devrait être donné aux préfets de département au sujet de l'articulation entre les notions d'aire urbaine et d'EPCI.

Les caractéristiques de l'aire urbaine ou de l'EPCI déterminent, pour l'ensemble des communes qui en sont membres, les taux d'obligations légales de 20 ou 25 % ou l'exonération complète d'obligations de production de logement social.

Une commune peut être à la fois membre d'une unité urbaine au sens de l'INSEE et d'un EPCI mais les caractéristiques de ces deux ensembles peuvent différer. C'est le cas par exemple de deux territoires qui ont été signalés à vos rapporteurs : l'agglomération de Saint-Nazaire en Loire-Atlantique et celle de Chambéry en Savoie.

À Saint-Nazaire, l'aire urbaine est divisée en deux EPCI, plus larges qu'elle. Cette aire urbaine a rempli, en 2014, les critères lui permettant de conserver un objectif à 20 %. Au sein de la communauté d'agglomération de la Presqu'Île de Guérande-Atlantique, les communes font donc l'objet d'une différence de traitement : les communes qui sont également membres de l'aire urbaine de Saint-Nazaire ont un objectif maintenu à 20 % tandis que les autres se voient appliquer un taux de 25 %. Concrètement, cette situation kafkaïenne

conduit à appliquer aux communes aisées de La Baule et du Croisic un taux de 20 % tandis que les petites communes périphériques de l'EPCI, comme Herbignac ou Saint-Lyphard, se voient, elles, appliquer le taux de 25 %.

La même différence de traitement a pu être constatée dans l'aire urbaine de Chambéry (Savoie). Le taux fixé pour la communauté d'agglomération du Lac-du-Bourget est de 25 % tandis que celui de l'unité urbaine de Chambéry est de 20 %. La commune d'Aix-les-Bains, qui est à la fois membre de l'EPCI et de l'unité urbaine, se voit donc appliquer un taux de 20 % alors que les autres communes membres de l'EPCI doivent, elles, respecter un taux de 25 %.

Ces différences de traitement au sein d'un même EPCI sont incompréhensibles pour les équipes municipales. Le choix est fait, par les décrets et les préfets de département, de privilégier systématiquement l'appartenance à une unité urbaine pour permettre à une commune d'appliquer le taux le plus faible. Or vos rapporteurs rappellent que l'appartenance à un EPCI ou à une unité urbaine est mise sur un pied d'égalité par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. Même si le principe général doit être d'appliquer le taux le plus favorable à la commune, **vos rapporteurs considèrent donc qu'un pouvoir d'appréciation locale devrait être octroyé aux préfets de départements afin de fixer, dans des conditions équitables et au cas par cas, des objectifs homogènes au sein des EPCI.**

L'homogénéité au sein d'un EPCI doit, en effet, être privilégiée dans la mesure où cette appartenance est un choix volontaire des communes et qu'il s'agit d'un outil institutionnel de la politique du logement, tandis que l'unité urbaine n'est qu'un élément géographique.

B. DES NOUVEAUX OBJECTIFS DE RATTRAPAGE TRÈS ÉLEVÉS À LA HAUTEUR DES BESOINS RÉELS

Au début de chaque période triennale, les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU se voient notifier par le préfet de département des objectifs annuels de rattrapage en fonction de la différence entre le taux de logements sociaux présents dans la commune et son objectif légal.

Pour la période triennale 2014-2016, les objectifs de rattrapage ont été calculés selon les nouvelles dispositions issues de la loi du 18 janvier 2013. Désormais, les objectifs annuels sont donc calculés par rapport à l'objectif d'atteinte du taux de 20 ou 25 % en 2025.

Ces nouvelles règles ont pour conséquence de fixer des niveaux de productions de logements sociaux sans précédent qui nécessitent, afin de ne pas décourager certains maires volontaires et éviter le relâchement, un effort de pédagogie.

1. L'objectif d'atteinte des 25 % dès 2025 a pour conséquence de fixer des niveaux de production de logements sociaux sans précédent

L'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, modifié par la loi du 18 janvier 2013, détermine, de manière précise, les modalités de calcul des objectifs annuels de rattrapage des communes ne respectant pas le taux d'obligation légale de logements sociaux.

Ainsi, pour la période triennale 2014-2016, les objectifs de rattrapage ne peuvent pas être inférieurs à 25 % des logements sociaux à réaliser pour atteindre en 2025 le taux légal de 20 ou 25 % de logements sociaux au sein du parc des résidences principales de la commune.

La combinaison de la date de 2025 et du relèvement du taux légal à 25 % a pour conséquence de fixer, pour la période triennale 2014-2016, des niveaux de production de logements sociaux beaucoup plus élevés que pour la période triennale précédente.

En Île-de-France par exemple, les objectifs de rattrapage 2014-2016 sont de 49 977 nouveaux logements sociaux contre 17 785 sur la période triennale 2011-2013. L'augmentation est de 180 %. En Gironde, les objectifs de rattrapage ont été augmentés de 95 %.

Par ailleurs, le premier bilan de la loi SRU dans les années 2000 ayant montré que les communes déficitaires avaient principalement produit des logements PLS, aux niveaux de loyers et conditions de ressources les plus élevés, la loi du 18 janvier 2013 a fixé pour la première fois des objectifs en fonction de la typologie des logements sociaux. Ainsi, pour les communes qui ne sont pas couvertes par un programme local de l'habitat (PLH), la part des logements financés en PLS ne peut être supérieure à 30 %, tandis que celle des logements financés en PLAI doit être au moins égale à 30 %. En Île-de-France, région pour laquelle vos rapporteurs disposent de données complètes, l'objectif annuel de production de PLAI dans les communes ne respectant pas leurs obligations légales est par conséquent de 5 300.

2. Afin de ne pas décourager certains maires et d'éviter tant les prétextes à l'inaction que le relâchement, un effort de pédagogie est nécessaire

De nombreux élus locaux rencontrés par vos rapporteurs lors de cette mission d'application ont exprimé leur désarroi face à ces nouveaux objectifs de production très élevés. Certaines communes les jugent, par exemple, irréalistes étant donné leur niveau de production précédent.

Certaines villes, comme la ville de Nice, ont indiqué que les objectifs annuels de rattrapage qui leur étaient notifiés étaient supérieurs au total des permis de construire délivrés chaque année.

Dans certaines communes de bonne volonté qui étaient en passe de respecter leurs objectifs de rattrapage pour atteindre le taux de 20 %, les nouveaux objectifs, beaucoup plus élevés, peuvent être source de relâchement et fragiliser le consensus qui s'était formé peu à peu autour des objectifs de la loi SRU.

Pour les communes qui, par principe, refusent d'appliquer la loi SRU depuis 2000, ces nouveaux objectifs élevés peuvent leur permettre de conforter leur position, d'alimenter les prétextes et de justifier les caricatures.

C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs estiment qu'un effort de pédagogie autour de ces objectifs est aujourd'hui nécessaire :

- il doit tout d'abord être rappelé que l'objectif d'atteinte des 20 ou 25 % de logements sociaux en 2025 est volontairement ambitieux afin d'inciter l'ensemble des acteurs de l'habitat à poursuivre l'effort entamé depuis le début des années 2000 ;

- il doit également être rappelé que l'atteinte de ce taux ne passe pas nécessairement par des constructions nouvelles mais aussi par des transformations d'immeubles existants en logements sociaux. À ce titre, vos rapporteurs signalent qu'un amendement au PLF 2015 a permis d'appliquer le taux de TVA réduit à 5,5 % aux transformations d'immeubles en logements sociaux ;

- enfin, votre rapporteure estime que les prélèvements opérés sur les communes dont le taux de logement social est inférieur à l'obligation légale ne doivent pas être vus uniquement comme une « pénalité » mais aussi comme une forme de « compensation » des charges que n'assument pas les communes connaissant un retard historique de logement social. Les communes disposant déjà d'un parc social important assument en effet des surcoûts que n'ont pas à subir les communes ayant très peu de logements sociaux sur leur territoire. Ce point ne fait toutefois pas consensus entre vos deux rapporteurs.

En 2000, au moment de l'adoption de la première loi SRU, nombreux étaient les observateurs et les élus locaux à considérer que le taux de 20 % de logement social était impossible à atteindre. Pourtant, le taux de communes ayant atteint, à la fin de chaque période triennale, leur objectif de rattrapage n'a cessé d'augmenter. Pour la période triennale 2008-2010, 63 % des communes ont ainsi atteint leur objectif. En termes de constructions de logements, les objectifs ont même été dépassés. Le taux de réalisation de logements par rapport aux objectifs de rattrapage s'est établi à 164 % pour la période triennale 2008-2010.

Cet effort de pédagogie doit donc aujourd'hui être assuré par le Gouvernement, en termes de discours politique, au-delà des simples instructions réglementaires.

II. LA MAJORATION DES PRÉLÈVEMENTS EST APPLICABLE DÈS 2014 MAIS L'UTILISATION DU PRODUIT DE CES PRÉLÈVEMENTS DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

Le fonctionnement des prélèvements sur les ressources fiscales des communes dont le taux de logement social est inférieur à leur obligation légale a été modifié de quatre façons par la loi du 18 janvier 2013 :

– le prélèvement annuel est calculé à partir de l'écart entre l'objectif de 20 ou 25 % et le nombre de logements sociaux présents sur le territoire de la commune. Le relèvement de l'objectif à 25 % a donc augmenté automatiquement le montant des prélèvements ;

– la loi a permis au préfet de département de quintupler la majoration du prélèvement annuel pour les communes faisant l'objet d'un constat de carence. Sont concernées les communes faisant preuve d'une absence de volonté pour remplir leurs objectifs triennaux ;

– l'affectation du produit des prélèvements annuels a ensuite été modifiée : il est d'abord attribué à l'EPCI délégataire des aides à la pierre si la commune concernée en est membre, puis, à défaut, à l'établissement public foncier (EPF) présent sur le territoire ;

– enfin, le produit de la majoration nette a été affecté à un fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS).

Ces différentes modifications ont été appliquées dès 2014 et, conformément à la loi, le quintuplement de la majoration du prélèvement a été rendu possible dès le bilan du triennal 2011-2013. Vos rapporteurs se félicitent de cette application rapide même si elle n'a pas été comprise et donc appliquée dans tous les territoires visités. Comme attendue, les ressources issues de ces prélèvements sont en forte hausse.

Toutefois, vos rapporteurs estiment que l'utilisation du produit de ces prélèvements pourrait être améliorée à travers, notamment, une réforme du fonctionnement du FNDOLLTS dont les modalités de travail depuis 2013 ne correspondent pas véritablement à la volonté du législateur.

A. LA POSSIBILITÉ DE MULTIPLIER LE PRÉLÈVEMENT PAR CINQ A ÉTÉ RENDUE APPLICABLE DÈS LE BILAN DE LA PÉRIODE TRIENNALE 2011-2013

Les préfets, de même que l'administration centrale du ministère du logement, se sont fortement mobilisés pour que les nouveaux principes édictés par la loi soient appliqués rapidement. Les procédures conduisant à prononcer la carence de certaines communes sont adaptées localement, en fonction des

circonstances locales et des préfets. Ce travail est fait, le plus souvent, de manière intelligente et pragmatique même si des disparités existent entre les territoires.

1. Une hausse des prélèvements et des majorations

La loi ayant été promulguée le 18 janvier 2013 et le taux légal de logements sociaux de 25 % n'étant appliqué qu'à compter de la période triennale 2014-2016, les prélèvements au titre de l'année 2013 ont été calculés en fonction des critères prévalant avant la loi. Les prélèvements 2014, en revanche, ont été calculés dans les nouvelles conditions issues de la loi du 18 janvier 2013.

Une comparaison entre le produit des prélèvements en 2013 et en 2014 permet, par conséquent, d'évaluer l'impact direct de la loi. **En 2013, le montant des prélèvements nets totaux était de 30,9 M€. En 2014, il est de 50,2 M€⁽¹⁾. La loi a donc engendré une hausse des prélèvements de 62 %.**

Le tableau ci-dessous présente de manière détaillée ce bilan comparé :

BILAN DES PRÉLÈVEMENTS 2013 ET 2014

(en millions euros)

	2013	2014
Total du prélèvement brut (avant déduction des dépenses)	81	155
Total prélèvement net	30,9	50,2
<i>dont prélèvements hors majorations</i>	24,5	38,7
<i>dont majorations</i>	6,4	11,5

Parallèlement, le nombre de communes réellement prélevées a également progressé de 22 %, passant de 462 en 2013 à 563 en 2014.

La moyenne du prélèvement net par commune est donc, en 2014, de 89 165 € contre 66 883 € en 2013.

En outre, conformément à l'article 26 de la loi du 18 janvier 2013, la multiplication par cinq des prélèvements pour les communes carencées a été rendue applicable dès 2014. Pour qu'une commune voie son prélèvement majoré, elle doit ainsi ne pas avoir atteint ses objectifs triennaux 2011-2013 et ne pas avoir financé au cours des trois derniers trimestres 2013 ses objectifs « proratisés ». Cette disposition transitoire a bien été rappelée aux préfets de départements par l'instruction du Gouvernement du 27 mars 2014.

Toutefois, la décision de placer une commune en situation de carence et de majorer ses prélèvements relève d'une décision du préfet de département, dont les

(1) Source : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), juillet 2014

pouvoirs ont été renforcés par la loi. L'application de la majoration est donc très dépendante des circonstances locales et de la fermeté des préfets.

Dans ce domaine également, un échange des bonnes pratiques entre les préfets devrait être rendu possible au niveau national. Ce rôle pourrait être assuré, sur le modèle de la CNAUF, par la commission nationale SRU prévue à l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

2. L'application de cette majoration demeure toutefois très variable en fonction des circonstances locales et des préfets de région

La loi du 18 janvier 2013 a renforcé les pouvoirs du préfet qui décide, après avis du comité régional de l'habitat (CRH), si le bilan d'action d'une commune justifie qu'elle fasse l'objet d'un arrêté de carence. Le préfet fixe désormais seul, après avis de la commission départementale SRU, le taux de majoration de son prélèvement.

Comme l'indique la loi, le préfet doit tenir compte de l'écart entre les objectifs triennaux et le nombre de logements produits ainsi que des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune. D'après les données partielles qu'ils ont obtenues et les déplacements qu'ils ont réalisés au cours de cette mission, vos rapporteurs ont le sentiment que les procédures de carence mises en œuvre par les préfets au cours de l'été et de l'automne 2014 font preuve à la fois de fermeté et de pragmatisme. Les instructions du Gouvernement ont été d'être fermes et d'appliquer, s'il le faut, le quintuplement des prélèvements. Ces instructions ont été respectées sur le terrain.

En outre, une certaine coordination régionale semble s'être mise en place afin de traiter de manière équitable et homogène les communes situées dans une même région. En Île-de-France, le comité de l'administration régionale (CAR), qui réunit autour du préfet de région l'ensemble des préfets de département d'une même région, a ainsi fixé, dès mai 2014, des principes communs afin d'apprécier les bilans triennaux 2011-2013. Il a été décidé que, pour les communes carencées, des majorations seraient appliquées aux prélèvements selon une réponse graduée :

– aucune majoration ne serait appliquée pour les communes ayant atteint au moins 80 % de leurs objectifs, la seule sanction étant la perte du droit de préemption urbain ;

– sous réserve de l'analyse individuelle de la situation de chaque commune, la majoration serait égale à la différence entre les objectifs et le taux atteint du triennal ;

– une sévérité maximale (et donc un quintuplement) serait appliquée aux communes qui n'ont atteint ni leur objectif triennal 2011-2013, ni les objectifs 2013, ni les objectifs du triennal 2008-2010.

L'avis du CRH est, ensuite, venu conforter cette position en demandant que, conformément à la loi, la majoration maximale soit appliquée aux communes qui cumulent le non-respect de l'objectif de la dernière année et de plusieurs objectifs triennaux.

L'application de ces différents principes aux situations individuelles des communes a conduit les préfets de département à prononcer un arrêté de carence contre 40 communes en Île-de-France. Huit l'ont été sans majoration de leur prélèvement, tandis que cinq ont vu leurs prélèvements être multipliés par trois et deux par quatre.

En région PACA, région qui présente la double caractéristique d'être à la fois une zone tendue et une région accusant un retard historique très important en matière de logements sociaux (les communes soumises à un prélèvement SRU représentent 80 % de la population de la région), des principes assez similaires ont été retenus par les préfets de département. Le recours au quintuplement des majorations y a toutefois été beaucoup plus fréquent. Ainsi, **sur les 88 communes carencées de la région, 15 ont vu leur prélèvement majoré être multiplié par cinq pour la période 2014-2016**. Les 73 autres ont vu leur prélèvement être multiplié par deux. La moitié des communes carencées se situent dans le département des Bouches-du-Rhône. Cette fermeté s'explique par la présence de nombreuses communes avec des taux de logements sociaux inférieurs à 15 % voire 10 %. Onze communes de la région, soumises à l'application de la loi SRU, présentent même des taux de 0 %.

Dans le Nord en revanche, le préfet de département a décidé de ne pas appliquer, pour le bilan du triennal 2011-2013, le quintuplement de la majoration de certaines communes carencées. Cette différence de traitement est regrettable.

Toutefois, dans l'ensemble, vos rapporteurs se félicitent que les préfets se soient saisis avec fermeté des nouvelles possibilités de sanctions offertes par la loi. Celles-ci ont été utilisées en fonction des circonstances locales afin de ne viser que les communes faisant preuve de mauvaise volonté dans l'application de leurs obligations de production de logement social.

B. LE FONCTIONNEMENT DU FNDOLLTS EST À REVOIR, TANDIS QUE LES PRÉFETS DEVRAIENT ÊTRE INCITÉS À UTILISER PLUS LARGEMENT LEURS POUVOIRS DANS LES COMMUNES CARENCÉES

Les prélèvements effectués sur les communes ne respectant pas leurs obligations légales n'ont pas que pour fonction de « sanctionner » ces dernières. Ils servent avant tout à flécher des ressources publiques vers la construction de logements sociaux.

Grâce à la loi du 18 janvier 2013, les EPF disposent ainsi de moyens supplémentaires. Un fonds national pour le développement de l'offre de logements

locatifs très sociaux (FNDOLLTS) a également été créé mais vos rapporteurs considèrent que son fonctionnement doit être rapidement revu. Enfin, dans les communes carencées, les préfets disposent de prérogatives d'urbanisme, qui doivent être plus fréquemment utilisées.

1. La très forte augmentation des moyens des EPF doit se traduire par un soutien accru de ces établissements à la construction de logements sociaux

En application de la loi du 18 janvier 2013, les EPF disposent désormais d'une grande partie du produit des prélèvements effectués sur les communes. En 2014 en PACA, par exemple, 2,8 M€ ont été octroyés à l'EPF PACA tandis que 2,3 M€ ont été versés aux EPCI délégataires des aides à la pierre. Il en est de même en Île-de-France où l'EPF d'Île-de-France a perçu en 2014 3,5 M€ issus des prélèvements.

Afin que ces fonds publics soient utilisés au mieux, vos rapporteurs considèrent que l'ensemble des EPF devraient rapidement établir des conventions avec les communes carencées pour établir un programme de soutien à la construction de logement social. Ces conventions ne sont pour l'instant pas suffisamment nombreuses et vos rapporteurs le déplorent.

Des bonnes pratiques existent pourtant. C'est le cas notamment en Île-de-France où l'EPF d'Île-de-France a mis en place un programme de subventions des surcharges foncières pour la construction de logements locatifs sociaux. En 2013, 1 M€ des 2,7 M€ perçus a ainsi été consacré à des majorations de coût du foncier pour 303 logements.

Ces pratiques devraient être généralisées afin que les communes constatent l'utilité des prélèvements qui sont effectués sur leurs ressources.

2. Les appels à projets du FNDOLLTS, qui perçoit le produit des majorations, doivent être plus transparents et décentralisés

En application de l'article L. 302-9-3 du code de la construction et de l'habitation, créé par la loi du 18 janvier 2013, un fonds national, le FNDOLLTS, perçoit désormais l'intégralité du produit des majorations de prélèvements des communes carencées. Ce fonds, dont la gestion a été confiée à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et dont les orientations d'utilisation et de répartition des ressources sont fixées par un comité de gestion, est destiné à financer des logements locatifs très sociaux (PLAI).

Le décret du 24 juillet 2013 a fixé la composition du comité de gestion du fonds et précisé les modalités de son fonctionnement. Le comité de gestion, présidé par un représentant du ministre chargé du logement, est composé majoritairement de représentants de l'État et de représentants des associations

nationales de collectivités locales. Aucun représentant du mouvement HLM n'y est associé, ce que vos rapporteurs regrettent.

En 2013, le fonds a reçu 6,4 M€ issus des majorations de prélèvements. En 2014, ce montant a été presque doublé pour atteindre 11,5 M€. Ces sommes n'ont toutefois été utilisées que de manière partielle, ce que déplorent vos rapporteurs.

La méthode retenue pour délivrer ces subventions a en effet été celle de **l'appel à projet national**. Un premier appel à projet national pour des « PLAI adaptés » a été lancé en octobre 2013. Or les délais très courts pour répondre à cet appel à projet national, de même que sa spécialisation vers des « PLAI adaptés », ont fait que le nombre de réponses a été insuffisant. Au total, **seuls 4 M€ de subventions (sur les 6,4 M€) ont donc été attribués** permettant la construction de 650 logements. Un second appel à projet a été lancé en mai 2014. Une nouvelle fois des délais très courts et un calendrier inapproprié ont fait que l'ensemble des crédits n'ont pu être consommés : alors que l'appel à projet a été lancé le 28 mai 2014, le délai de réponse des maîtres d'ouvrage a été fixé au 15 juillet 2014, au beau milieu de l'été !

Vos rapporteurs estiment que ce fonctionnement est complètement inapproprié et affaiblit le consentement aux majorations de prélèvements effectués au titre de la loi SRU. Vu le nombre peu élevé de réponses aux appels à projets nationaux, la répartition des subventions octroyées ne paraît en outre pas correspondre aux besoins locaux. Ainsi, la région PACA n'a bénéficié, en 2013, que de 261 000 € de subventions issus des appels à projets de ce fonds alors qu'elle a contribué à son financement, par l'intermédiaire de la majoration du prélèvement des communes carencées, à hauteur de 4 M€ !

Vos rapporteurs recommandent donc au Gouvernement d'intégrer directement la quasi-totalité de ces fonds aux enveloppes régionales des aides à la pierre de l'État consacrées aux logements PLAI et de n'en réserver qu'une partie résiduelle pour des appels à projets nationaux fléchés sur des PLAI innovants.

3. L'utilisation, par les préfets, du droit de préemption et de la compétence de délivrance des permis de construire dans les communes carencées doit être encouragée

Dans les communes carencées, le droit de préemption urbain (DPU) est automatiquement transféré au préfet de département afin que celui-ci se substitue au maire et favorise la construction de logements locatifs sociaux. En outre, dans l'arrêté de carence qu'il prend à l'encontre de certaines communes, le préfet peut décider, depuis la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), de prévoir des secteurs dans lesquels il exerce la compétence de délivrance des permis de construire.

Ces deux outils sont les seuls capables de surmonter l'opposition des maires ou des populations à toute construction de logements locatifs sociaux sur leur territoire. Toutefois, dans les faits, afin que l'utilisation de ces procédures soit les plus efficaces possibles, une concertation permanente avec la commune est nécessaire.

Dans les territoires où ils ont pu se déplacer, vos rapporteurs ont constaté que le DPU est effectivement utilisé par les préfets de département dans les communes carencées. En Gironde par exemple, dans les communes carencées où le DPU a été transféré à l'État, l'ensemble des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) est analysé mensuellement dans le cadre d'un partenariat étroit entre la ville carencée, la DDTM et l'OPH Gironde Habitat. Il en est de même en Île-de-France et en PACA.

Vos rapporteurs n'ont pas, en revanche, de données concernant l'utilisation de la faculté ouverte par la loi ALUR de délimiter des secteurs où la compétence de délivrance du permis de construire est transférée au préfet. Cette faculté n'ayant été ouverte qu'en mars 2014 alors que les arrêtés de carence devaient être pris au cours de l'été, vos rapporteurs craignent que cette possibilité ne soit que très peu utilisée à court terme. Elle est pourtant la plus efficace contre les maires récalcitrants.

Votre rapporteure se félicite donc que le premier ministre, dans son plan de la relance de la construction annoncé le 29 août 2014, ait incité les préfets à se saisir de cet outil.

CONCLUSION

La loi du 18 janvier 2013, dans ses deux volets, est donc appliquée avec rigueur par le Gouvernement, les collectivités territoriales et les acteurs concernés depuis deux ans. L'esprit de la loi a été globalement respecté même si des textes réglementaires, notamment concernant la mobilisation du foncier public, ont pu complexifier des procédures qui avaient été pensées de manière souple et pragmatique par le législateur.

Des blocages d'ordre administratif et organisationnel, qui avaient déjà été identifiés suite à la première mobilisation du foncier public lancée en 2008, font que le bilan quantitatif des cessions de foncier public avec décote est pour l'instant très limité, même si une dynamique est engagée. La loi a permis aux services de l'État de mieux se coordonner et la plupart des blocages sont en voie de résolution. Si une démarche proactive est adoptée par l'État, que certains freins réglementaires sont levés, que des bonnes pratiques sont échangées au niveau national et que les engagements de RFF et de la SNCF sont respectés, la mobilisation du foncier public pourra être un succès à partir de 2015.

Le renforcement des obligations de production de logement social a également été appliqué de manière rapide et ferme depuis deux ans. Les nouveaux objectifs de rattrapage sont très élevés et des incohérences géographiques existent, si bien que certaines communes peuvent exprimer leur découragement. Toutefois, afin de résoudre la crise du logement que connaît notre pays, les obligations prévues par la loi sont plus que nécessaires et le système de l'article 55 de la loi SRU, qui avait déjà été élargi une première fois par la loi par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, dite « loi DALO », conserve tout son caractère incitatif et toute sa souplesse. Il est appliqué de manière intelligente et pragmatique par les services locaux de l'État et continuera de permettre, à terme, une mobilisation générale de notre pays en faveur d'un logement digne et abordable.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC

1. Inclure l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) et la SOVAFIM à la liste des établissements publics et sociétés pour lesquels le système de la décote s'applique
2. Créer un délégué interministériel au logement chargé de coordonner l'action des différents ministères dans ce domaine
3. Renforcer le rôle des préfets de région et les inciter à inscrire la mobilisation du foncier public dans la politique d'ensemble du logement
4. Donner au directeur régional des finances publiques (DRFIP) un pouvoir hiérarchique sur les directeurs départementaux des finances publiques (DDFIP) dans le cadre de la mobilisation du foncier public en faveur du logement
5. Veiller au respect des engagements de la SNCF et de RFF et assouplir le principe de reconstitution ferroviaire
6. Réaliser un effort de communication aux niveaux local et national sur le dispositif auprès des élus communaux et intercommunaux et des associations de collectivités territoriales
7. Mettre à la disposition des acteurs locaux des documents types (protocoles, actes authentiques) élaborés par le ministère du logement et leur apporter une aide méthodologique (définition d'un programme de référence)
8. Mieux communiquer, en amont et en aval, sur les listes régionales des terrains publics cessibles et faire du comité régional de l'habitat un lieu de discussion et d'acculturation à la démarche
9. Faire de la CNAUF un lieu d'échanges des bonnes pratiques entre les préfets et les différents acteurs de l'habitat
10. Assurer une représentation des aménageurs à la CNAUF

11. Appliquer le système de la décote aux opérations de réhabilitation d'anciens logements appartenant à l'État
12. Permettre le cumul du bénéfice de la décote avec d'autres aides publiques, comme les subventions de l'ANRU
13. Rappeler que les cessions peuvent se faire avec une décote de droit ou une décote consentie, qu'elles ne se limitent donc pas aux terrains inscrits sur les listes régionales et que la décote n'est pas non plus obligatoire lorsqu'un terrain figure sur cette liste
14. Mieux distinguer les deux possibilités de cession (à une collectivité ou à un opérateur) et encourager, quand c'est pertinent, le recours à la cession directe à un bailleur ou un promoteur
15. Encourager le recours au bail emphytéotique administratif

RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL

16. Réaliser un effort de pédagogie aux niveaux local et national autour des nouveaux objectifs de rattrapage de la période triennale 2014-2016 afin d'éviter tant les prétextes à l'inaction que le relâchement
17. Intégrer directement la quasi-totalité des fonds issus des majorations de prélèvements (FNDOLLTS) aux enveloppes régionales des aides à la pierre de l'État consacrées aux logements PLAI et n'en réserver qu'une partie résiduelle pour des appels à projets nationaux fléchés sur des PLAI innovants
18. Permettre un échange des bonnes pratiques, au niveau national, entre les préfets sur les principes locaux d'application des majorations de prélèvement des communes carencées
19. Inciter les préfets à utiliser leur pouvoir de délivrance des permis de construire dans les communes carencées et à rappeler tous les outils opérationnels à la disposition des maires (conventionnement, acquisition-amélioration, ERL, SMS, DPU...)
20. Donner un pouvoir d'appréciation locale aux préfets de département afin de fixer des obligations légales (20 ou 25 %) homogènes au sein d'un même EPCI

21. Plafonner, pour la première période triennale, les prélèvements des petites communes entrant dans l'application de l'article 55 de la loi SRU du seul fait de leur appartenance nouvelle à un EPCI
22. Inciter les EPF à établir des programmes de soutien à la construction de logement social à partir du produit des prélèvements qu'ils perçoivent

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 26 novembre 2014, la commission a examiné le **rapport sur la mise en application de 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** dont Mme Audrey Linkenheld et M. Jean-Marie Tetart sont les rapporteurs.

M. le président François Brottes. Chers collègues, nous sommes réunis, pour la première fois depuis le début de cette mandature, afin d'examiner un rapport d'application de la loi. Il s'agit d'un rendez-vous important nous permettant d'évaluer l'impact de la législation que nous avons élaborée. J'espère ainsi que Mme Audrey Linkenheld, qui fut rapporteure de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, et M. Jean-Marie Tetart, co-rapporteur représentant l'opposition, ne nous diront pas que nous avons légiféré pour rien !

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Nous procéderons à une présentation à deux voix de ce rapport d'application de la loi dite « Duflot », réalisé dans le cadre défini par l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale. Comme vous pouvez le constater, nous avons attendu plus de six mois après la promulgation de la loi, c'est-à-dire le délai prévu par notre Règlement, afin de ne pas nous contenter de contrôler la prise des décrets d'application, mais de tenter de procéder à une première évaluation de cette législation. Par ailleurs, il nous semblait important d'attendre la fin du débat sur la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) afin d'échanger plus sereinement avec les acteurs du secteur du logement. Nous avons auditionné une dizaine d'interlocuteurs et mené plusieurs déplacements, dans le Nord, en Île-de-France, à Caen, Bordeaux et Marseille.

Malgré un certain retard, notamment s'agissant du volet relatif à la mobilisation du foncier public, et l'installation très tardive de la commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), créée par le législateur, nous avons constaté que l'ensemble des services de l'État est fortement mobilisé pour appliquer cette loi.

Je me concentrerai sur le premier volet de cette loi – la mobilisation du foncier public – tandis que M. Tetart évoquera le second volet – la refonte de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ayant trait aux obligations de production de logement social.

S'agissant donc de la mobilisation du foncier public, tous les outils réglementaires nécessaires à l'application des dispositifs législatifs sont en place.

Les trois décrets d'application prévus ont été publiés assez rapidement et sont fidèles à l'esprit de la loi. Le premier d'entre eux, le décret n° 2013-315 relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé de l'État a été publié le 15 avril 2013. Le deuxième, le décret n° 2013-936 relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé des établissements publics de l'État, a été publié le 18 octobre 2013. Le troisième, publié le même jour, établit la liste des établissements publics concernés, c'est-à-dire les acteurs ferroviaires – la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), Réseau ferré de France (RFF) et la Régie autonome des transports parisiens (RATP) – et Voies navigables de France (VNF). Les décrets du mois d'octobre, publiés six mois après le premier, auraient pu être pris plus tôt puisque leur rédaction est quasiment identique à celle du premier décret. Notons néanmoins que s'agissant des établissements publics, le taux de décote est plafonné à 30 % de la valeur vénale du terrain pour RFF, ce qui n'avait jamais été évoqué dans le débat parlementaire et n'est pas le cas pour les terrains de l'État.

Concernant la part de logements nécessaire à l'obtention de la décote, le législateur avait simplement indiqué son caractère essentiel, ce que le pouvoir réglementaire a traduit par un taux de 75 % de logements. Ceci nous paraît cohérent. Le décret fixe neuf fourchettes de taux de décote selon la zone géographique concernée : C, B2, A et B1. De même, le taux de décote varie selon la nature du logement social concerné, conformément à la volonté du législateur. Ainsi, en zone très tendue, et dans le cas d'un programme de logements très sociaux (PLAI), le taux de décote est tel qu'il pourrait permettre la cession du terrain à titre gratuit. Par ailleurs, le décret prend en compte les conditions locales, le législateur ayant souhaité que soient prises en compte la capacité de financement de l'acquéreur et la situation financière de la commune. De plus, le décret prévoit aussi que le taux de décote puisse s'appliquer sur les équipements publics. En l'espèce, le pouvoir réglementaire s'est montré assez généreux puisque la liste des équipements concernés est plus large que ce qui avait été envisagé lors du débat parlementaire. Sont ainsi concernés les équipements nécessaires à la petite enfance, notamment les crèches et les garderies, les équipements nécessaires à l'enseignement scolaire et les équipements à caractère social, sportif ou culturel. Néanmoins, le décret est plus restrictif que le souhait du législateur s'agissant de la partie de l'équipement à laquelle s'applique la décote, ce que nous regrettons.

Le pouvoir réglementaire a également défini quatre étapes nécessaires à l'identification d'un terrain et à sa cession. Première étape, la prospection et l'établissement des listes régionales – la procédure est relativement conforme à ce que nous avons envisagé. Deuxième étape, la programmation – cette étape correspond à la volonté du législateur de mener les discussions en amont mais nous avons constaté quelques difficultés sur le terrain ; certaines questions se posent notamment sur la manière dont la vente doit être réalisée : l'État doit-il vendre directement à un bailleur, auquel cas il doit recourir à un appel d'offres susceptible de rallonger les délais, ou doit-il vendre à une collectivité qui elle-même procédera par la suite à une seconde vente, l'enchaînement des ventes conduisant également à rallonger les délais ? Il s'agit là de questions très concrètes

que nous avons constatées sur le terrain et que devra gérer la CNAUF, présidée par M. Repentin et malheureusement créée un an et demi après la promulgation de la loi. Troisième étape, le calcul de la décote – nous avons identifié un certain nombre de blocages : le calcul de la décote fait en effet intervenir le préfet de région, le préfet de département, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), la direction départementale des finances publiques (DDFIP). La multiplication des acteurs, l'absence de pouvoir hiérarchique entre eux et la relative autonomie de France Domaine, que les élus locaux connaissent bien, ne permet pas toujours une pleine efficacité. Certes, la loi a permis de réunir tous ces acteurs autour d'une même table – et ils nous remercient de cette transversalité – mais nous regrettons que les blocages que nous avons identifiés n'aient pu être levés. En effet, dès les auditions que j'avais menées en tant que rapporteure, j'avais pu constater que telles difficultés de dialogue existaient depuis les premières tentatives de mobilisation du foncier public, lancées par M. Benoît Apparu sous la précédente législature. L'un des objectifs de l'amendement ayant créé la CNAUF était justement de répondre à ces difficultés. Si la création de la CNAUF permet de résoudre en partie ces problèmes, force est de constater que nous avons perdu dix-huit mois. Nous espérons que le pouvoir exécutif dotera la CNAUF des moyens nécessaires à la réalisation de ses missions. Quatrième étape, la procédure de cession, qui nécessite une convention d'acquisition et un acte d'aliénation – sur ce point, des attitudes plus pragmatiques de certains acteurs seraient d'ailleurs utiles.

J'ai déjà évoqué la situation particulière des terrains des établissements publics, pour lesquels le taux de décote est fixé à 30 %, mais n'ai pas mentionné l'absence de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP). Au cours des débats parlementaires, il avait été établi que l'AP-HP serait concernée par cette réglementation. Ce n'est pour l'heure pas le cas même si l'on nous a promis la publication imminente d'un décret.

Malgré mes propos parfois nuancés, je tiens à souligner que la mobilisation des services de l'État a été relativement rapide, le Premier ministre ayant pris une circulaire dès le 2 avril 2013, ce qui a permis de rassembler les administrations et les préfets autour de cet objectif. La plupart des préfets ont, dès 2013, publiés par arrêté des listes de terrains pouvant donner lieu à des décotes de droit. Si les listes ont été prises rapidement, leur contenu est quelque peu décevant : sur les vingt-deux listes publiées, on compte 264 terrains appartenant à l'État, pour un total de 5 millions de mètres carrés, soit 500 hectares. L'Île-de-France, avec 61 terrains, le Nord Pas-de-Calais avec 26 terrains, Midi-Pyrénées avec 20 terrains et Provence-Alpes-Côte d'Azur avec 19 terrains sont les quatre régions ayant recensé le plus grand nombre de terrains. Ces chiffres sont plutôt satisfaisants puisque, pour rappel, l'objectif était de se concentrer sur les zones tendues où les besoins sont les plus importants. Néanmoins, même si des arrêtés préfectoraux ont été publiés, il y a eu peu de concertation avec les acteurs du logement ni, parfois, avec les collectivités territoriales, que ce soit en amont ou en aval. On regrette également un manque de publicité autour de ces listes. Or, l'intérêt du dispositif ne consiste pas en la publication de listes mais en la

construction de logements. Pour ce faire, il est nécessaire d'associer davantage les acteurs du logement et nous pensons qu'il existe sur ce point de fortes marges de progression. À mes yeux, la création tardive de la CNAUF explique aussi l'absence de concertation, les services administratifs ayant été quelque peu laissés à eux-mêmes.

Par ailleurs, ces listes doivent être vivantes, c'est-à-dire évoluer au fil des années, comme en témoigne d'ailleurs l'inscription de terrains dits ferroviaires en 2014. De plus, on regrette que les acteurs se soient concentrés sur la décote de droit, alors qu'il est tout à fait envisageable de prévoir une décote sur n'importe quel terrain public dès lors que l'acquéreur et le vendeur s'entendent sur le prix et le programme. De même, la décote n'est pas obligatoire et si les deux parties s'accordent, il n'est nul besoin de recourir à la procédure exposée précédemment. Nous avons été confrontés à un cas emblématique à Marseille : l'État, la ville de Marseille ainsi que la communauté urbaine étaient parvenues à un accord sur un programme de construction de logement mais tout le processus a été stoppé afin de se conformer à cette nouvelle procédure ! Il est donc nécessaire de poursuivre l'information et de partager davantage les bonnes pratiques, de sorte que toutes les régions travaillent efficacement.

Par ailleurs, il a fallu attendre longtemps – c'est-à-dire octobre 2014 - pour comprendre la méthode de calcul de France Domaine. Il s'agit de la méthode dite du « compte à rebours » qui comporte des inconvénients mais a le mérite d'être claire. Elle fonctionne car elle permet de tenir compte des « circonstances locales » pour le calcul en recettes et en dépenses, selon les dispositions de la loi et du décret. L'approche est pragmatique et pourra aboutir à un arbitrage de la CNAUF si nécessaire.

Quelques autres difficultés ont été relevées et renvoient aux efforts nécessaires pour une meilleure gouvernance et davantage d'échanges de bonnes pratiques. Tout d'abord, certains ministères sont plus réticents que d'autres. Par exemple, le ministère de la défense est pris en étau entre son obligation de céder des terrains et sa nécessité de récupérer les produits de ces cessions pour renflouer son propre budget. Ce n'est pas nouveau, nous l'avions pressenti lors de l'élaboration de la loi. Des arbitrages, notamment à la CNAUF, seront donc nécessaires au plus haut niveau. Des curiosités existent aussi : à certains endroits, la décote vient se substituer à d'autres aides publiques. Or ce n'est pas l'objectif. Il ne s'agit pas de compenser la diminution des aides à la pierre par exemple. Le dispositif a été mis en place pour débloquer des opérations et accélérer les cessions. Dans cet esprit, un prix de cession moindre ne doit pas se substituer à d'autres aides. Or à Caen, il a été indiqué que la décote ne pouvait pas s'additionner avec les subventions de l'ANRU.

De la même manière, aujourd'hui des opérations sont bloquées car des casernes, qui sont des logements et qui n'ont plus d'utilité, et dont la réhabilitation suffirait à les transformer en logements sociaux, ne peuvent pas bénéficier de la décote. En effet, comme la loi s'applique à « des opérations de démolition ou de

restructuration », certains considèrent qu'elle ne peut pas s'appliquer à une simple réhabilitation. Ce serait dommage de devoir légiférer à nouveau pour préciser que la réhabilitation fait partie de la restructuration, alors qu'il y a plutôt consensus sur cette question.

Tout cela explique un bilan quantitatif assez inégal et limité. Il faudra attendre 2015 pour que le dispositif connaisse son rythme de croisière sur les terrains que nous sommes en train d'identifier. Aujourd'hui, 8 cessions ont été conclues avec décote : 7 terrains de l'État et un de RFF représentant près de 1000 logements dont la moitié environ de logements sociaux, avec des décotes allant de 15 % à 84 %. 8 autres cessions sont à venir très prochainement.

On peut citer deux exemples de réussites. À Caen, le prix de cession initial de 5 M€ est passé à 3,2 M€ grâce à la loi, ce qui a permis une augmentation des logements sociaux dans le projet et l'intégration d'une crèche non prévue à l'origine. À Bordeaux, le prix de la cession fut de 12 M€ contre 18 M€ à l'origine et la part des logements sociaux est passée de 35 % à 45 %.

En conclusion sur la partie dédiée à la mobilisation du foncier public, voici quelques recommandations :

- conforter le rôle des préfets dans la gouvernance, améliorer la coordination entre les préfets à l'échelle nationale et entre les ministères, et renforcer les arbitrages de la CNAUF ;

- rappeler que la mobilisation du foncier public n'est qu'un outil au sein d'une politique d'ensemble du logement et pas une solution miracle. Il faut que les administrations centrales regardent la quantité globale de logements produits *in fine* sur un territoire donné ;

- encourager encore les échanges de bonnes pratiques : produire des documents types, éviter les excès de formalisme et mieux communiquer avec les élus locaux, éviter le phénomène de *stop and go* et rappeler toutes les possibilités de la loi. Le bail emphytéotique est par exemple une solution dans certains cas et la décote peut s'appliquer sur la redevance.

La mobilisation du foncier ferroviaire doit être encouragée sachant qu'une charte entre l'État, RFF et la SNCF vient d'être signée en juin 2014. Elle concerne 150 sites potentiels. Mais ces engagements doivent désormais être concrétisés en 2015. Enfin, les services de France Domaine font en ce moment une enquête qualitative très intéressante sur l'ensemble de l'inventaire physique de l'État. Ces services doivent être encouragés à poursuivre cette analyse précise des biens de l'État qui peut permettre, à terme, d'élargir les listes régionales de terrains cessibles et favoriser la production de logements.

M. le président François Brottes. Cet exposé est fort intéressant. Nous transmettrons le rapport d'application au Gouvernement avec une liste des 4 ou 5 points importants afin d'obtenir des réponses complémentaires rapides.

M. Jean-Marie Tetart, rapporteur. Je remercie ma collègue pour ses propos objectifs dont nous partageons le constat. Je vais en ce qui me concerne vous faire part de mon impression. La commande politique a été forte et les services fortement mobilisés pour mettre en œuvre le dispositif, avec parfois des excès au détriment d'autres volets de la politique du logement. Les résultats quantitatifs attendus sont assez proches de ceux des années 2000 : depuis 2000, le foncier public a en effet permis de créer 42 000 logements et l'objectif de la loi votée en 2013 est de construire 30 000 nouveaux logements d'ici cinq ans. En revanche, la meilleure communication entre les services est positive, de même que la méthode d'évaluation différente du prix des terrains lorsque l'on a un programme de logements. Cette petite révolution va rendre service aux aménageurs. En conclusion, l'accélération de la cession du foncier public consiste surtout en l'amélioration qualitative des projets plus qu'en la quantité. Pour l'instant, les logements ont été construits sur les terrains les plus faciles ou directement cessibles. Il faut donc s'attendre à une décroissance à l'avenir.

M. André Chassaigne. Les blocages réglementaires que vous avez évoqués exigent-ils une évolution de la loi ou peuvent-ils être levés facilement ? Par exemple, le bénéfice de la décote ne peut pas se cumuler avec des aides comme les subventions de l'ANRU. Pourquoi ?

Pour la SNCF, pouvez-vous me préciser ce qu'est le principe de reconstitution ferroviaire du décret du 5 mai 1997 qui renchérit le coût des opérations de construction de logements sur le foncier ferroviaire ? Ensuite, les baux emphytéotiques sont peu pris en compte alors qu'ils permettent de régler un certain nombre de problèmes. Le bail à construction est-il pris en compte ? Enfin, y a-t-il une vraie réticence des élus ou est-ce lié à d'autres difficultés des offices HLM pour financer leurs opérations ?

M. Daniel Goldberg. L'objectif et l'intérêt de la loi est qualitatif : mener une politique publique d'ensemble sur les constructions et faire œuvre de pédagogie afin de mobiliser l'ensemble des acteurs pour construire plus, plus vite et moins cher. L'État, RFF, la SNCF, ou l'AP-HP ont mené une démarche active pour libérer du foncier. C'est aussi un signe envers les propriétaires privés de foncier, comme les grandes entreprises, qui auraient du foncier non utilisé et qui pourraient le libérer pour la construction de logements. Cet aspect est important tout comme le PLF pour 2014 puis pour 2105 qui mettent en place des incitations fortes pour des terrains constructibles non bâtis avec des contributions financières importantes demandées aux propriétaires de ces terrains. On a besoin de construire dans certaines zones du pays pour à la fois répondre à la crise du logement, soutenir la filière du bâtiment et renforcer la compétitivité de la France.

Mme Brigitte Allain. Je souhaite tout d'abord féliciter les services de l'État pour la publication rapide des décrets d'application. La part minimale de 75 % des constructions dédiées au logement répondait vraiment à une préoccupation. Pouvez-vous préciser les raisons des blocages et du peu d'opérations effectives aujourd'hui ? Le dispositif est parfois inefficace. En région

PACA par exemple, le préfet a lancé une dynamique. Existe-t-il des régions dans lesquelles aucune opération n'est menée et pourquoi ? Par ailleurs, l'objectif SRU de 25 % de logement social donne une vraie motivation mais a du mal à se mettre en œuvre. Pouvez-vous apporter des précisions à ce sujet ?

M. Hervé Pellois. Nous avons en effet tous éprouvé des difficultés à comprendre l'analyse de France Domaine, qui semble parfois à géométrie variable. Selon vous, les établissements publics fonciers peuvent-ils aider à accélérer les procédures ? De plus, s'agissant des terrains de RFF, il me semble qu'il avait été question de faciliter la remise en état des terrains, parfois onéreuse. Savez-vous qui doit remettre en état ces terrains et les dépolluer, RFF ou l'acquéreur ? Enfin, cette loi ayant surtout pour objet d'améliorer la situation dans la région parisienne, pourriez-vous nous donner quelques exemples de terrains cédés sur cette zone ?

Mme Frédérique Massat. S'agissant de RFF et de la SNCF, amenés à se réunir, vous pointez le décalage entre la volonté exprimée au niveau national et les réticences de certains correspondants locaux. Les terrains étant gérés de manière locale, comment surmonter ces obstacles ? La décision relative à la cession est-elle prise au niveau national ou local ? Vous avez également évoqué la nécessité de partager davantage les bonnes pratiques recensées sur le territoire, pensez-vous qu'il serait utile d'élaborer un guide des bonnes pratiques, en concertation avec les associations de collectivités territoriales ? Enfin, puisque nous avons mis en place des commissaires au redressement productif, ne faudrait-il pas confier la mission de mobilisation du foncier à des interlocuteurs spécifiques, plutôt que de solliciter encore une fois les préfets de région, déjà fortement occupés ?

M. le président François Brottes. Madame la rapporteure, je vous remercie par avance de vos réponses, succinctes et précises, et me permets de compléter les questions formulées par nos collègues. S'agissant de RFF premièrement, ne pensez-vous pas qu'il faille adopter une approche régionale plutôt qu'une approche locale ? Au moment de l'élaboration du décret, j'avais indiqué à Mme la ministre, partisane de tout confier aux préfets de régions, qu'il serait nécessaire d'aboutir à des accords régionaux en faisant avancer les dossiers pas à pas. Pensez-vous que les choses se jouent au niveau local ou au niveau régional ?

Deuxièmement, pensez-vous qu'il soit possible, au regard des règles d'urbanisme, de débiter un projet sur un terrain, par exemple en construisant des logements, en comptant sur la cession future d'un terrain limitrophe appartenant à l'État ou à un établissement public, susceptible d'accueillir des espaces de stationnement ou des espaces verts par exemple ? En effet, il serait regrettable de décaler le lancement d'un programme dans l'attente de la libération d'un terrain public, au regard de la longueur de la procédure. Autant gagner du temps.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Permettez-moi d'abord de vous remercier d'avoir épousé les thèses qui sont les nôtres. Alors que le législateur a

parfois tendance à se concentrer sur l'élaboration de loi, sans se préoccuper de la manière dont elle vit par la suite, nous avons souhaité formuler un certain nombre de recommandations qui permettront, je l'espère, d'améliorer la situation du logement en France. Elles dépassent d'ailleurs le cadre de la mobilisation du foncier public ou de la modernisation de la loi SRU car la résolution de la crise du logement passe par des solutions plus larges. Comme Mme Frédérique Massat et le président Brottes l'ont d'ailleurs souligné, la résolution de la crise du logement passe surtout par la manière dont la question du logement est gérée sur nos territoires. Je rejoins d'ailleurs Mme Massat sur la création d'un interlocuteur spécifique. En ce qui me concerne, j'avais envisagé la création de « super-préfets » dédiés à ce sujet, au moins dans les zones tendues, et d'un délégué interministériel au logement chargé de la coordination de leurs actions. La transversalité et l'approche pragmatique sont souvent le meilleur moyen de parvenir à des solutions efficaces. Je précise à ce stade que la plupart des questions qui nous ont été posées trouveraient des réponses faciles et concrètes si elles étaient adressées à des élus locaux chargés de l'habitat ou de l'urbanisme, ce qui n'est pas garanti lorsque l'on s'adresse à un administrateur civil du ministère ou un fonctionnaire de la préfecture...Ceux-ci ont tendance à apporter des réponses réglementaires pas toujours pragmatiques, alors même que la loi permet une telle approche. À mon sens, même les préfets les plus mobilisés n'ont pas intégré toute la dimension du rôle qui leur est confié. Les préfets ont un rôle de conseil et d'arbitrage, ainsi que d'animation de la concertation entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs du logement. Ces échanges sont nécessaires pour le pilotage efficace de l'ensemble de la politique du logement sur nos territoires, au-delà même des questions de mobilisation du foncier public et des obligations de la loi SRU. Or, dans les faits, on constate que si les collectivités ont des échanges séparés avec l'État et avec les bailleurs, il est rare que l'État et les bailleurs se rencontrent et encore plus que les trois se réunissent.

Nous suggérons que la CNAUF puisse donner un certain nombre de réponses, notamment s'agissant de l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques ou des modalités de libération des terrains appartenant à RFF – en théorie la décision est prise au niveau local mais les choses peuvent évoluer et la charte tripartite qui vient d'être publiée va dans le bon sens. À mon sens, c'est aussi à la CNAUF de s'attaquer aux blocages réglementaires liés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). À titre d'exemple, la CNAUF s'est récemment prononcé sur un cas à Caen, en indiquant qu'il n'y avait aucune incompatibilité avec les programmes de l'ANRU. S'agissant de la réhabilitation des casernes, il me semble qu'il n'est pas utile de légiférer à nouveau mais le sujet mérite d'être posé. Concernant la reconstitution ferroviaire, qui existe depuis la moitié du siècle dernier, elle a souvent du sens mais peut également se heurter au bon sens le plus élémentaire. Je pense en particulier à un cas rencontré dans les Yvelines : le bâtiment concerné accueille les locaux de la maison des syndicats dont le déplacement pose question, et bloque la finalisation de l'opération entre RFF et l'acquéreur. Même s'il est nécessaire de maintenir le principe la reconstitution

ferroviaire, il me semble important d'adopter, dans ce cas, une position pragmatique.

Je dois reconnaître, madame Allain, que nous ne sommes pas en mesure de vous présenter un bilan exhaustif de la situation, n'ayant pas été en mesure de nous rendre dans les vingt-deux régions. Néanmoins, la CNAUF est chargé de l'élaboration d'une synthèse des bilans régionaux, qui fera d'ici quelques jours l'objet d'un rapport établi sous la responsabilité de M. Thierry Repentin. Comme vous pourrez le constater, nous avons longuement échangé et nous dressons des constats assez similaires. Les services du ministère sont fortement mobilisés et il a ainsi été demandé aux régions d'identifier cinq terrains prioritaires.

En réponse à M. Pellois, les établissements publics fonciers jouent bien un rôle important – ce fut notamment le cas à Caen. S'agissant des coûts de dépollution et de remise en état des terrains, ils sont intégrés dans le coût global de l'opération – notamment grâce à la méthode dite du « compte à rebours » - mais la question est moins celle de l'identité de celui qui dépollue que de l'intégration des coûts dans le prix de l'opération. Un seul terrain fait l'objet d'une opération en Île-de-France mais, pour être honnête, la situation est plutôt satisfaisante et les retards s'expliquent plutôt par la taille de la région, la multiplicité des départements et donc des acteurs concernés.

M. le président François Brottes. Merci de ces explications. Je vous propose d'en venir à la seconde partie de cette présentation, consacrée aux obligations de construction de logement social.

M. Jean-Marie Tetart, rapporteur. Cette seconde partie est donc consacrée au renforcement des obligations de construction de logement social. Comme chacun le sait, ce sujet a éclos en 2000 avec l'adoption de la loi SRU, qui fixait un taux de 20 % de logement social. La loi SRU a été complétée par la loi du 5 mars 2007 instaurant le droit au logement opposable, dite DALO, qui étendait cette obligation à l'échelle des EPCI au lieu des seules aires urbaines. La loi « Duflot » augmente le taux de logement social de 20 % à 25 % et ouvre la possibilité d'un quintuplement des pénalités lorsque les obligations ne sont pas respectées. Les deux décrets prévus par la loi ont été publiés le 24 juillet 2013, soit sept mois après la promulgation de la loi, ce dont nous pouvons nous satisfaire. Ils ont été complétés par une instruction du Gouvernement à destination des préfets de département en date du 27 mars 2014. Ce qu'il importe de souligner est que, dès l'été 2013, la cartographie des communes se voyant appliquer un objectif de 20 ou 25 % de logements sociaux a été définie, ce qui permettait aux préfets d'agir. Cette cartographie fixait également la liste des communes dans lesquelles le taux de 20 % était maintenu car la tension était moins forte. Par ailleurs, la loi avait également élargi le champ d'application de ce taux de 20 % aux communes « isolées » de plus de 15 000 habitants, ne faisant pas partie d'une agglomération ou d'un EPCI de plus de 50 000 habitants, mais connaissant une forte croissance démographique. Ces communes « isolées » sont au nombre de cinq. Mécaniquement, cette cartographie a conduit à l'augmentation de 10 % du nombre

de communes soumises à ces obligations, soit 1 129 communes en 2014 contre 1 022 en 2012. Sur ce total, 759 communes sont soumises à un objectif à 25 %, plutôt en zone A et A bis, et 370 communes ont un objectif à 20 %, dont 5 communes isolées. Par ailleurs, la loi a eu pour effet d'appliquer les obligations de la loi SRU à des communes au seul motif qu'elles faisaient partie d'un EPCI, ce qui n'a pas été sans causer quelques difficultés. Ainsi certaines communes très rurales se trouvent brutalement soumises à des obligations fortes en termes de logement social, le taux de 20 % ou de 25 % s'appliquant selon leur situation géographique. À ce titre, la combinaison de la date de 2025 pour le rattrapage et du relèvement du taux légal à 25 % a pour conséquence de fixer des niveaux de production de logements sociaux beaucoup plus élevés que précédemment, et complexes à atteindre pour ces petites communes. Dans la vallée de la Seine, par exemple, un certain nombre de communes maraîchères avec un foncier en lamelles, chacun voit de quoi il s'agit, sont confrontées à de sérieuses difficultés pour mener à bien les opérations de remembrement. À mon sens, le Gouvernement devra veiller à accompagner ces communes ou adapter notre droit. De même, des inégalités de traitement au sein d'un même EPCI ont pu être constatées du fait d'un problème d'articulation entre les notions d'aire urbaine et d'EPCI. Des communes peuvent, en effet, faire à la fois partie d'une unité urbaine au sens de l'INSEE et d'un EPCI, qui n'ont pas les mêmes caractéristiques et donc pas les mêmes objectifs de production de logements sociaux. C'est le cas notamment dans l'agglomération de Saint-Nazaire, où La Baule et Saint-Nazaire n'ont pas les mêmes obligations car l'une de ces communes fait partie de l'aire urbaine et pas l'autre. Nous proposons donc de clarifier ce point, afin notamment de permettre aux maires de s'y retrouver et aux préfets d'être en mesure d'expliquer la loi. De manière générale, on constate néanmoins que les services de l'État ont été fortement mobilisés sur la question et ont, la plupart du temps, adopté une approche pragmatique qu'il faut saluer.

Nous pouvons indiquer aujourd'hui que les objectifs de rattrapage avant 2025 vont être très élevés, nécessités par des situations de tension de logements. Pour l'Île de France par exemple, l'augmentation des objectifs de rattrapage se mesure à 180 % et en Gironde à 85 %. Ceci est l'effet mécanique de la combinaison d'une date à 2025 et d'une augmentation du pourcentage. De plus, la loi a requis que 30 % des logements sociaux soient en PLAI, ce qui est une contrainte supplémentaire.

D'une manière générale, les communes se sont mises en mouvement, y compris avant la promulgation de la loi. Il y avait déjà environ 60 % des communes qui étaient en situation de satisfaire leurs objectifs ou de ne plus être en situation de carence. La menace du quintuplement a un effet sur de nombreuses communes, mais ne fait pas d'effet sur les communes très résistantes notamment en région PACA, où certaines communes ont toujours peu de logements sociaux et annoncent qu'elles préfèrent payer le quintuplement malgré la baisse de la dotation de fonctionnement. Ce dispositif aura toutefois un effet dissuasif in fine.

La majoration du prélèvement est applicable dès 2015. Cela a été un choc et a été compris comme une menace. Pour l'instant, les préfets ont appliqué avec pragmatisme et sagesse leur possibilité d'appliquer ce coefficient 5. Il faut aussi noter que les préfets de région ont tenu à harmoniser les prises de position des préfets de département par la tenue de conférences de coordination.

Ce relèvement conduit à une augmentation mécanique des recettes constatées puisque nous sommes passés de 31 millions d'euros en 2013 à 50 millions d'euros de prélèvements en 2014. Dans ces 50 millions, il y a 11 millions d'euros de majoration des communes carencées. Si nous prenons l'exemple de la région PACA, il y a 88 communes carencées dont les prélèvements peuvent être majorés. 15 d'entre elles ont vu leur prélèvement majoré être multipliés 5. En Ile-de-France nous sommes à 40 communes carencées en 2014 dont 2 ont vu leur prélèvement majoré être multiplié par 4.

Ces procédures de carence ont été rapidement mises en œuvre, avec fermeté et pragmatisme, au cours de l'été et de l'automne 2014. La majoration n'a été utilisée dans la plupart des cas que pour les communes qui n'ont montré aucun effort dans le dernier triennal. C'est une position qui est recevable et qui a valeur de menace pour l'avenir.

Qu'avons-nous fait de ces recettes ? Nous posons un vrai problème. Le Fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS) est le collecteur du prélèvement majoré et non du prélèvement de base, qui relève des EPCI délégataires des aides à la pierre et des établissements publics fonciers (EPF). L'affectation de cette recette aux EPCI et aux EPF pour permettre un équilibre des opérations produit un effet très positif. Par contre, nous pouvons être beaucoup plus partagés sur l'utilisation du Fonds national. Il y a eu un appel à projets pour lequel le fonds n'a pas pu attribuer toutes les subventions. Sur les 6 millions d'euros de crédits disponibles à l'époque, il en a dépensé seulement 4 millions. Nous proposons dans ce rapport que ce fonds soit complètement affecté, non plus à des appels à projets qui se révèlent inefficaces, mais à des enveloppes régionales d'aides à la pierre consacrées aux logements les plus sociaux, c'est-à-dire aux PLAI.

Enfin, la loi a ouvert aux préfets la possibilité d'utiliser le droit de préemption au bénéfice de l'État et de pouvoir instruire les permis de construire à la place des maires là où il y aurait une carence. Pour l'instant, le droit de préemption est utilisé, encore une fois, avec beaucoup de bon sens. Par contre, la substitution de l'octroi des permis de construire n'a pas encore été utilisée.

Pour résumer, les principales conclusions du rapport sur l'application de la loi sont : une application rapide qui a permis d'avancer rapidement avec une cartographie réalisée dès l'été 2013 ; des préfets qui se sont mobilisés ; des effets mécaniques de la loi qui posent des problèmes dans les petites communes et des incohérences entre les intercommunalités et les aires urbaines ; des prélèvements au taux quintuplé que dans un nombre de cas restreints ; et ce défaut principal que

nous observons sur l'affectation du prélèvement majoré au fonds national qu'il faudrait réorienter sur l'aide à la pierre local.

M. le président François Brottes. Merci Monsieur le rapporteur pour la clarté de vos conclusions. Je passe la parole à vos collègues.

M. Daniel Goldberg. J'ai bien noté les termes employés par notre collègue Jean-Marie Tetart et que je partage : la loi oblige à une forme de rattrapage pour un certain nombre de communes et permet aux préfets d'agir avec fermeté et pragmatisme. Il fallait en finir, et cette loi le permet, avec un certain nombre d'élus locaux qui se faisaient élire suite à des campagnes électorales disant « votez pour moi, je ne construirai pas de logements sociaux dans la commune ».

Deuxième point, construire du logement social voulait dire beaucoup de choses jusqu'à présent. Nous nous satisfaisions parfois de l'article 55 de la loi SRU originale en construisant uniquement des logements étudiants et pas du tout de logements familiaux. Or cela ne signifie pas la même chose de construire du logement étudiant à vocation sociale et de construire des logements pour des familles qui sont en difficulté pour se loger.

Troisième point, le quintuplement des pénalités signifie une chose : c'est que l'égoïsme a un coût. Le rapport montre bien que nous ne sommes pas dans une stratégie d'aumône. Nous sommes en difficulté sur les zones les plus tendues de notre territoire, notamment l'Île de France. Ce n'est pas seulement une difficulté pour les familles les moins aisées. C'est une difficulté y compris potentiellement pour les employeurs, pour la mobilité professionnelle et pour l'homogénéité et la robustesse de toute l'aire urbaine.

Sur les préconisations qui sont faites, je partage ce qui a été dit sur l'utilisation du FNDOLLTS. Nous serons tous très vigilants sur le fait que ce fonds ne tombe pas dans l'escarcelle du budget de l'État.

Je partage ce qui a été dit tout à l'heure par Frédérique Massat. Dans un certain nombre de régions où il est nécessaire de centraliser l'action de l'État, la mise en place d'un commissaire à la construction de logements me paraît une excellente proposition.

Mme Brigitte Allain. Merci pour ce rapport qui, comme le précédent, nous éclaire bien sur la situation et ce peu de temps après que les décrets aient été publiés. Je voudrais préciser que ma collègue, Cécile Duflot, n'a pas pu être là ce matin du fait d'autres obligations mais que nous avons pu échanger sur le sujet.

Je voudrais revenir sur la question des EPCI et sur les obligations nouvelles reposant sur un certain nombre de petites communes. Ce questionnement concerne le foncier agricole. Il faut être très vigilant sur tout changement d'affectation. Je rappelle que la loi ALUR consacre une partie sur la réhabilitation des logements en centre bourg. Ces observations sont aussi valables

pour les petites communes. Nous voyons partout, en milieu rural ou urbain, des petites communes où il y a encore beaucoup de logements vides et fermés alors que nous voyons fleurir des maisons neuves un peu partout autour, rognant sur le foncier agricole.

Concernant la question des logements très sociaux, vous proposez de réaffecter les fonds du FNDOLLTS en disant que les enveloppes ne sont pas consommées. Mais ce n'est pas parce qu'il n'y a pas eu de réponses à l'appel à projets, qu'il n'y a pas de besoins. La réaffectation est une partie de la solution. Mais s'il n'y a pas de projets locaux, il faudrait plutôt aller vers une injonction.

Enfin, concernant la loi Macron à venir qui pose quelques questions par rapport aux logements intermédiaires, ne crée-t-elle pas quelques incertitudes et de l'attentisme qui pourrait retarder des décisions ?

M. le président François Brottes. Je voudrais rappeler qu'on parle là des lois votées.

M. Hervé Pellois. Concernant les nouvelles communes qui ont des obligations à hauteur de 20 %, une de leurs difficultés est que souvent celles-ci ont des opérations d'ensemble à réaliser. Le fait qu'elles n'aient pas bénéficié d'appui pour le logement privé en zone B2, par exemple, a fait que les opérations sociales associées –opération groupée avec 30 à 35 % de logements sociaux – n'ont pas toutes été réalisées. Il faut qu'il y ait une cohérence entre le logement social et l'attribution de ces aides.

M. le président François Brottes. Je fais une remarque concernant le débat sur le commissaire ou le délégué régional au logement. S'il est créé un agent spécifique, je crains que les services préfectoraux ne se sentent démobilisés ce qui serait dommage tant ils ont su développer une approche créative. J'observe que dans les départements, ruraux ou urbains, les préfets ont « pris le taureau par les cornes » pour faire remonter les injonctions nécessaires pour que chacun respecte les obligations imposées par la loi. Cette dissuasion fait réagir, parfois avec dramatisation, à tel point qu'un maire, dans mon département de l'Isère, s'est mis en grève de la faim. Je veux rendre hommage aux services de l'État qui agissent avec pragmatisme et apportent des réponses pour adapter les sanctions aux situations locales en fonction de la nature du foncier, des risques naturels ou industriels... Ils notent la volonté réelle des collectivités locales de s'inscrire dans la démarche et ne relèvent pas simplement des chiffres. La loi permet justement cette souplesse dans l'interprétation. Les fonctionnaires de l'État ne se positionnent pas comme des exécutants mais ont un rôle de conseil, d'expertise auprès des mairies. J'ai trouvé des fonctionnaires extrêmement motivés et prenant du plaisir dans le métier qu'ils font. C'est la raison pour laquelle je souhaite que ce rapport soit envoyé à tous les préfets pour que leurs services puissent voir ce que les parlementaires pensent de leur travail. Un tel encouragement pourrait être intéressant comme vous l'avez très justement évoqué tout à l'heure M. le rapporteur.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. Sur ce volet, nous sommes également en phase avec le rapporteur Jean-Marie Tetart. Nous avons constaté au cours de nos travaux qu'à la différence de la mobilisation du foncier public, la première loi SRU en est désormais à 15 ans d'application et que cela se ressent sur le terrain. Les pratiques ont donc largement eu le temps de se diffuser et de s'améliorer. Le futur délégué local ou national, je le vois comme un chef de projet pour faire vivre encore plus la créativité, la transversalité et certainement pas pour l'étouffer. Les principes de la loi SRU, malgré sa réforme par la loi de 2013, continuent d'exister, en particulier son interprétation souple faisant qu'il y a les chiffres d'un côté mais également les circonstances locales de l'autre. Ainsi, si la fourchette des prélèvements va de zéro à cinq, c'est bien pour que les acteurs s'inscrivent dans cette fourchette et tiennent compte des cas particuliers. Les préfets jouent bien leur rôle même si des pratiques parfois inégales ont pu être constatées. Les bonnes pratiques doivent être échangées en particulier dans le cadre de la commission nationale SRU pour faire gagner du temps. Pour poursuivre sur l'effort de pédagogie, il ne faudrait pas que les améliorations apportées par la loi de 2013 aux dispositions SRU percutent le consensus établi. Il existe, et existera toujours, des maires récalcitrants mais d'autres sont désormais sur la bonne voie. Il y a une nécessité de leur réexpliquer que les prélèvements ne viennent pas uniquement sanctionner les mauvaises pratiques mais sont là pour compenser le fait que certains aient des logements sociaux sur leur territoire mais pas d'autres. Pour reprendre l'exemple de Mme Allain, il convient d'avoir un raisonnement à la fois communal et intercommunal. Il est tout à fait possible de considérer qu'une commune ne respectera jamais son quota en raison des caractéristiques de son foncier. Mais cette situation ne doit pas l'empêcher de mettre au pot commun à travers ces fameux prélèvements qui viennent se verser à l'EPCI qui a la charge de la politique du logement. Les EPCI peuvent alors se servir de ces prélèvements pour réhabiliter les centre-bourgs anciens et faire en sorte que les logements vacants anciens soient occupés. C'est l'esprit de cette loi, qu'il faut rappeler parce que ça n'est pas encore tout à fait compris, ce qui implique un effort de pédagogie de la part du Gouvernement et de ses représentants locaux.

M. le président François Brottes. Je suis inquiet au sujet de l'avenir des Conseil de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement. Ils sont pris en otage par le fait que les taxes ne rentrent pas toujours et que certains départements n'aient toujours pas accepté qu'ils soient autonomes. Or les CAUE incarnent l'intelligence collective que vous évoquez pour faire des projets globaux. Je m'interroge pour savoir si l'argent qui reste ne pourrait pas être fléché pour les aider et leur redonner de l'oxygène. Il n'existe pas beaucoup de structures en France qui sont en capacité d'avoir une vision globale et transversale. Ils dépendent du ministère de la culture mais ne sont pas malheureusement au cœur de ses préoccupations.

M. Jean-Marie Tetart, rapporteur. Une remarque sur les petites communes. En Ile-de-France, 45 nouvelles communes sont entrées dans le dispositif SRU par le fait des EPCI dont 15 comptent à peine plus de 1 500

habitants. Je comprends que ces dernières puissent être soumises à cette obligation mais je constate la difficulté de passer de l'absence d'obligation de solidarité à des obligations à remplir avant 2025. Ces obligations s'inscrivent en plus dans un contexte tendu pour les finances locales. On crée un problème difficile. Par exemple, une commune de 2 000 habitants doit engager la construction ou la réhabilitation de 525 logements sociaux avant 2025. La première période triennale peut s'avérer difficile car la création de ces logements sociaux nécessite de modifier le PLU, d'acheter les terrains etc. La première période triennale devrait être une période de préparation et d'adaptation. Il faut laisser le temps aux communes de trouver un bailleur social qui accepte de faire des opérations de seulement dix lots. Dans mon agglomération, j'ai dû faire appel à un bailleur social en lui demandant de réaliser 250 logements sur dix ou trente opérations en lui proposant de toutes les réaliser. Il faut laisser le temps de s'organiser. Pour répondre à Mme Allain, je n'ai aucune difficulté sur la question de la restauration du patrimoine avec des baux à rénovation mais j'insiste sur la difficulté à réaliser le montage d'un bail à construction ou à rénovation. Cette opération peut prendre trois ans. Il y a donc nécessité de donner aux petites communes un triennal de préparation.

Pour répondre à la question des logements réhabilités, s'ils sont conventionnés en PLAI, on peut trouver dans le stock existant des logements après les avoir changés d'affectation et leur faire bénéficier de baux de réhabilitation. Ils comptent dans la catégorie des nouveaux logements sociaux. Sur la question du FNDOLLTS, nous avons proposé tout à l'heure que les 11 millions d'euros soient réaffectés à l'aide aux logements les plus sociaux. Ne faut-il pas garder une petite partie pour l'expérimentation dans le cadre d'un appel à projet plus restreint ? Pourquoi pas mais pour répondre à votre inquiétude, nous n'avons pas essayé de désaffecter le prélèvement majoré du logement très social. C'est simplement sur le mode opératoire que l'on s'interrogeait. Sur le zonage des aides au logement, c'est aux préfets de décider car c'est eux qui voient les besoins et s'il y a besoin d'équilibrer une opération. Il est difficile de régler cette question au niveau national.

M. Hervé Pellois. Le ministère a son mot à dire tout de même.

M. le président François Brottes. Je tiens une nouvelle fois à féliciter nos rapporteurs, qui sont allés sur le terrain, pour leur travail. C'est ainsi que je conçois la fonction de contrôle du Parlement. Je regrette parfois que nos collègues qui votent les lois ne s'intéressent pas autant à leur application. Nous sommes élus pour montrer que notre travail sert aussi à quelque chose. Merci pour votre travail dont le Gouvernement et les préfetures vont être informées. La séance est levée.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Cabinet de la ministre du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

Mme Émilie Piette, directrice de cabinet
M. Maximilien Mézard, chef adjoint de cabinet, conseiller parlementaire
Mme Julie Lavet, conseillère technique en charge des relations avec les élus
Mme Alexandra Carpentier, conseillère construction et urbanisme
Mme Sophie Lafenetre, conseillère technique construction et urbanisme
Mme Kim Chiusano, chargée de mission auprès de la Conseillère construction et urbanisme

Association des communautés urbaines de France (ACUF)

M. Philippe Angotti, délégué adjoint
M. Pascal Pras, vice-président de Nantes métropole
Mme Anne Berty, Nantes métropole

Assemblée des communautés de France (AdCF)

Mme Corinne Casanova, vice-présidente chargée de l'urbanisme et de la biodiversité, vice-présidente de la communauté d'agglomération du Lac du Bourget
M. Philippe Schmit, chargé de l'urbanisme – délégué général adjoint
M. Atte Oksanen, chargé des relations parlementaires
Mme Claire Delpech, responsable habitat et logement

Association des établissements publics fonciers locaux (AEPFL)

M. Sylvain Brillet, directeur de l'EPFL de Loire-Atlantique
Mme Charlotte Boex, permanente de l'association

Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF)

M. Emmanuel Heyraud, directeur à la cohésion sociale et au développement urbain

Conseil de l'immobilier de l'État

M. Jean-Louis Dumont, président

Conseil supérieur du notariat

M. Olivier Pavy, directeur des affaires juridiques

Me Éliane Frémeaux, notaire

Mme Christine Mandelli, administrateur, chargé des relations avec les institutions

Délégation à l'action foncière et immobilière

M. Philippe Bauchot, délégué

M. Jean Foisil, chef du département foncier à la DAFI

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M. Laurent Girometti, directeur

Mme Rachel Chane, chef de cabinet

Mme Hélène Dadou, sous-directrice des politiques de l'habitat

M. François Bertrand, sous-directeur de l'aménagement durable

Établissement public d'aménagement du Mantois en Seine Aval (EPAMSA)

Mme Frédérique Dielaine, secrétaire générale, directrice générale par intérim

M. Denis Courtot, directeur de l'aménagement et du développement

Établissement public foncier Île-de-France

M. Gilles Bouvelot, directeur général

Établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais

M. Marc Kaszynski, directeur général

Fédération des entreprises publiques locales

M. Alexandre Vigoureux, responsable juridique

Mme Hélène Le Rai, responsable du département aménagement et développement économique

Fédération française du bâtiment (FFB)*

M. Bruno Lucas, président de la commission économique

M. Bernard Coloos, directeur des affaires économiques

M. Benoît Vanstavel, directeur des relations institutionnelles

Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)

Mme Brigitte Bariol, déléguée générale

Mme Mireille Ferri, vice-présidente

Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI)

M. François Payelle, président

M. Jean-Michel Mangeot, délégué général

Réseau ferré de France (RFF)

M. Matthieu Chabanel, directeur général adjoint responsable de la commercialisation et de la planification

M. Sébastien Roulot, directeur du Foncier et de l'immobilier

Service France Domaine

Mme Nathalie Morin, administratrice générale des finances publiques, cheffe de service

M. Philippe Doux, chargé du foncier public

SNCF

M. Jean-Marc Roger, directeur de l'immobilier à la SNCF

M. Emmanuel Dunand, directeur de la valorisation immobilière

Mme Karine Grossetête, conseillère parlementaire

Syndicat national de professionnels de l'aménagement et du lotissement (SNAL)

Mme Pascale Poirot, vice-présidente

M. Yann Lecorfec, responsable du service juridique

Union sociale pour l'habitat (USH)

M. Christophe Boucaux, directeur de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales

M. Jean Nika, responsable du département Aménagement – Foncier – Urbanisme

Mme Dominique Bresard, conseillère

Université Paris-Dauphine

Mme Claire Julliard, sociologue de la ville, du logement et de l'immobilier, Université Paris-Dauphine

Mme Lydie Launay, chercheuse à la Chaire Ville et Immobilier, Université Paris-Dauphine

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES LORS DES DÉPLACEMENTS

Déplacement à Versailles le 16 juillet 2014

- M. Philippe Portal, sous-préfet de l'arrondissement de Mantes-la-Jolie
- M. Paul Martinez, président de la communauté d'agglomération Mantes en Yvelines
- M. Buno Cinotti, directeur départemental des territoires
- M. Samuel Barreault, directeur départemental adjoint des finances publiques
- M. Frédérique Diélaïne, directeur par intérim de l'établissement public d'aménagement du Mantois Seine-Aval (EPAMSA)
- M. Denis Courtot, directeur opérationnel de l'EPAMSA

Déplacement à Caen le 17 juillet 2014

- M. Jean-Bernard Bobin, sous-préfet, secrétaire général de la préfecture du Calvados
- M. Joël Bruneau, maire de Caen
- M. Bollote, directeur général de l'établissement public foncier de Normandie
- Mme Stéphanie Heissat, EPF Normandie
- M. Alain Cuiec, administrateur général des finances publiques
- M. Claude Hue, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Basse-Normandie

Déplacement à Bordeaux le 18 juillet 2014

- M. Michel Delpuech, préfet de la région Aquitaine, préfet de la Gironde
- M. Michel Duvette, directeur départemental des territoires et de la mer de la Gironde
- Mme Véronique Beuve, directrice de mission à la DDTM
- M. Didier Maheut, responsable régionale de la politique immobilière de l'Etat, DRFIP Aquitaine et DDFIP Gironde
- Mme Sigrid Monnier, directrice générale de l'office public de l'habitat Gironde Habitat
- Ville de Bordeaux
- Communauté urbaine de Bordeaux

Déplacement à la préfecture d'Île-de-France le 14 octobre 2014

M. Jean Daubigny, préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris

M. Laurent Fiscus, préfet, secrétaire général pour les affaires régionales d'Île-de-France

M. Jean-Martin Delorme, directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Île-de-France

Mme Psylvia Dewas-Tasseau, chargée de mission auprès du Préfet de Région

M. Julien Beccherle, chargé de mission auprès du Préfet de Région

Déplacement à Marseille le 22 octobre 2014

M. Michel Cadot, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône

Mme Raphaëlle Simeoni, sous-préfète, secrétaire générale adjointe pour les affaires régionales

Mme Anne-France Didier, directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de PACA

Mme Claude Suire-Reisman, directrice régionale des finances publiques PACA

M. Alain Bidard, responsable de la politique immobilière de l'État

Mme Claude Bertolino, directrice de l'établissement public foncier PACA

M. Christian Guicheteau, directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes

Mme Arlette Fructus, Conseillère régionale de PACA, adjointe au Maire de Marseille en charge du logement et de l'habitat

Mme Colette Charriau, Conseillère régionale de PACA

Mme Frédérique Manoury, Chargée de mission auprès du Préfet de région

Mme Martin-Rage, direction de l'habitat de Marseille Provence Métropole

Mme Hélène Delmotte, directrice de l'habitat de la métropole Nice Côte d'Azur

Déplacement à Lille

M. Dominique Bur, préfet de la région Nord-Pas de Calais, préfet du Nord

M. Philippe Lalart, directeur départemental des territoires et de la mer du Nord

M. Michel Leblanc, chef de service à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement du Nord-Pas de Calais

M. Christian Ratel, directeur régional des finances publiques du Nord-Pas de Calais

M. Michel Bonord, directeur général de la SPL Euralille

M. Fabrice Veyron Churlet, directeur opérationnel de la SPL Euralille

Commission départementale SRU présidée par M. Kléber Arhoul, préfet délégué pour l'égalité des chances auprès du préfet de la région Nord-Pas de Calais et Mme Amale Benhima, responsable du service habitat de la DDTM du Nord

M. Raymond Fraccola, directeur de l'association régionale HLM du Nord-Pas de Calais

M. Bernard Haesebroeck, vice-président délégué au logement de Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU)

M. Patrick Geenens, vice-président délégué à la stratégie et l'action foncière, LMCU

Mme Claire Bruhat, directrice du service habitat, LMCU

Mme Christine Mesurolle, directrice générale adjointe de l'aménagement et l'habitat, LMCU

Mme Martine Lefebvre, directrice du service foncier, LMCU