



N° 1055

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 27

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES  
ET DES RESSOURCES HUMAINES**

**GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. JEAN-PAUL MATTEI

Député

---



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>I. DES DÉPENSES GLOBALEMENT CROISSANTES, EN RAPPORT AVEC LA DYNAMIQUE INTÉGRATRICE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT</b> .....	7
1. Programme 723 : une consommation de crédits favorisée par l'élargissement du périmètre des opérations prises en charge.....	8
2. Programme 724 : un exercice de transition ?.....	10
3. Une exécution assez cohérente à l'aune des objectifs de la politique immobilière de l'État.....	10
<b>II. DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DIVERSIFIÉES, GARANTES DE L'ÉQUILIBRE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE ?</b> .....	11
A. DES RECETTES NOUVELLES REPRÉSENTANT DES PRODUITS D'APPOINT .....	11
B. DES CESSIONS IMMOBILIÈRES : UNE RESSOURCE ESSENTIELLE MAIS À L'ÉVOLUTION INCERTAINE .....	12
<b>III. LA DÉCOTE : UN DISPOSITIF À MIEUX ENCADRER AU REGARD DES BESOINS DE VALORISATION DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT</b> .....	13
A. DES RÉALISATIONS EN DEÇÀ DES OBJECTIFS MALGRÉ DES PERTES DE RESSOURCES PUBLIQUES SIGNIFICATIVES .....	14
1. Un dispositif n'ayant pas suscité le choc d'offre attendu dans la construction de logements .....	14
2. Des moins-values en recettes significatives pour l'État .....	15
B. DES RIGIDITÉS ET EFFETS INDÉSIRABLES QUI APPELLENT DES SIMPLIFICATIONS ET UN MEILLEUR ENCADREMENT .....	17
1. Alléger ou réviser des procédures ne facilitant pas nécessairement la conduite des projets.....	17
2. Prévenir les subventionnements indus et mieux proportionner la contribution des actifs immobiliers de l'État à l'effort national en faveur du logement.....	19
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	25
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	27



## INTRODUCTION

La présente mission constitue le cadre de gestion des ressources tirées du produit des cessions de biens ou d'actifs immobiliers de l'État et mutualisées à l'échelle du budget général aux fins de financement de sa politique immobilière aux échelons central et local. Elle se confond d'un point de vue budgétaire avec le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Crée par la loi de finances initiale pour 2006<sup>(1)</sup> et placé sous la responsabilité de la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE), le CAS porte les dépenses d'investissement et de fonctionnement en rapport avec des opérations immobilières ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur des biens immobiliers dont il est propriétaire ou figurant à l'actif de son bilan. Il pourvoit également aux dépenses d'investissement et de fonctionnement correspondant à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'État, ainsi qu'à des opérations d'entretien du propriétaire réalisées par des établissements publics et d'autres opérateurs.

En application de la loi de finances pour 2017<sup>(2)</sup>, **la structuration du financement de la politique immobilière de l'État au plan budgétaire a sensiblement évolué**. D'une part, le Parlement a **supprimé le programme 309 Entretien des bâtiments de l'État** et a intégré dans le périmètre du CAS les dépenses relatives à l'entretien du propriétaire qu'il portait, afin que celui-ci devienne le vecteur budgétaire unique des crédits de la Politique immobilière de l'État. D'autre part, la loi de finances initiale pour 2017 **a scindé le programme 723 Contribution aux dépenses immobilières en deux nouveaux programmes : un programme 723 Opérations immobilières nationales et des administrations centrales et un programme 724 Opérations immobilières déconcentrées**.

Par ailleurs, le Parlement a résolu de mettre un terme, au-delà de 2017, au versement d'une partie du produit des cessions d'actifs immobiliers au programme 721 *Contributions des cessions immobilières au désendettement de l'État*. Seule demeure, au titre de l'exercice 2017, une contribution forfaitaire versée par le ministère des Affaires étrangères, assise sur le produit des cessions réalisées sur son parc immobilier.

La restructuration des programmes de la mission participe de la refondation de la politique immobilière de l'État, engagée en application des orientations consacrées par la communication du Conseil des ministres du

---

(1) Article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(2) Article 42 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

20 janvier 2016. Pour l'essentiel, celle-ci visait à affirmer l'existence et le caractère éminent du rôle dévolu à l'État propriétaire.

Mais au-delà de l'affirmation de principes et de la mise en place de nouveaux outils et procédures destinés à renforcer une gestion d'actifs proprement interministérielle, **le bilan de l'exécution 2017 met une nouvelle fois en lumière la relative précarité du mode de financement de la politique immobilière de l'État fondé sur le CAS.**

**Certes, la soutenabilité des dépenses ne semble pas remise en cause à brève échéance.** D'après les données de la note d'analyse de l'exécution budgétaire établie par la Cour des comptes, au terme de l'exercice 2017, **le CAS disposait d'une trésorerie de 812,4 millions d'euros**, en conséquence du cumul des exercices antérieurs. Toutefois, il s'agit là d'un montant en baisse de près de 9 % par rapport aux résultats de l'exercice 2016 (896,32 millions d'euros).

**Le montant des restes à payer des programmes 723 et 724 augmente de 32,35 %** : il s'établit à un peu plus de 433 millions d'euros (contre environ 327,17 millions fin 2016), cette somme comprenant les restes à payer imputable à l'ancien programme 309.

La progression ainsi observée résulte pour l'essentiel de l'exécution du programme 723 : les restes à payer – soit 191,09 millions d'euros – connaissent une hausse de 86 % par rapport à 2016. Cette progression correspond au volume important d'autorisations d'engagement en 2017 devant donner lieu à paiement en 2018, du fait des opérations relevant du ministère des Armées. De fait, les restes à payer de ce ministère bondissent de 150 % et représentent 57 % de ceux du programme. Ils atteignent 48,62 millions d'euros, montant en hausse de 59 %.

Quoique connaissant une évolution maîtrisée, **les restes à payer n'en représentent pas moins désormais environ 53,30 % du montant de la trésorerie**, dont le montant couvre – au rythme actuel – une année et demie de consommation de crédits de paiement.

L'exercice 2017 se clôt sur **un solde négatif d'un peu moins de 83,91 millions d'euros**, contre un résultat positif en 2016 de 76,89 millions d'euros. Au-delà des fluctuations et de l'impact des changements de périmètre, ce constat conduit nécessairement à examiner l'évolution respective des dépenses et des recettes dont la divergence se révèle assez problématique pour la pérennité du CAS à moyen terme.

## I. DES DÉPENSES GLOBALEMENT CROISSANTES, EN RAPPORT AVEC LA DYNAMIQUE INTÉGRATRICE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

Par rapport à l'exercice 2016, le montant des crédits consommés à l'échelle du compte d'affectation spéciale augmente de respectivement de **47,23 % en autorisations d'engagement** et de **4,19 % en crédits de paiement**. Le montant des AE atteint près de 623,49 millions d'euros (contre 422,89 millions d'euros en 2016), celui des CP 517,66 millions d'euros (contre 496,85 millions d'euros). Si l'on retire la contribution forfaitaire de 60,11 millions d'euros versée par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sur le programme 721, les AE et CP consommés s'élèvent à respectivement 623,49 millions d'euros et à 517,66 millions d'euros. Ainsi que le montre le tableau ci-après, abstraction faite de la contribution au désendettement de l'État, **l'exercice 2017 se situe plutôt dans la fourchette haute des dépenses réalisées dans le cadre du CAS depuis sa création.**

### EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT DEPUIS SA CRÉATION

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

Années	Recettes					Dépenses			Résultat
	Produits de cession	Redevances domaniales	Versement du budget général	Fonds de concours	Total	Dépenses immobilières	Contribution au désendettement	Total	
2006	798,9	SO	0	0	<b>798,9</b>	225,3	68,5	<b>293,8</b>	505,2
2007	820,9	SO	6,4	0,4	<b>827,7</b>	684,5	175,1	<b>859,6</b>	- 31,9
2008	395,3	SO	1,5	0,3	<b>397,1</b>	305,7	51,2	<b>356,9</b>	40,1
2009	475,0	SO	140,0	0,5	<b>615,5</b>	868,3	32,2	<b>900,5</b>	- 285,0
2010	502,3	SO	89,1	0,9	<b>592,3</b>	567,9	44,9	<b>612,8</b>	- 20,5
2011	597,7	SO	13,4	4,6	<b>615,7</b>	365,6	56,5	<b>422,1</b>	193,6
2012	514,7	SO	22,7	9,7	<b>547,1</b>	400,0	61,4	<b>461,4</b>	85,7
2013	391,0	SO	5,9	9,5	<b>406,4</b>	494,35	76,11	<b>570,46</b>	- 164,08
2014	505,98	SO	10,83	15,61	<b>532,42</b>	499,30	76,55	<b>575,85</b>	- 43,43
2015	609,23	SO	8,93	3,85	<b>622,01</b>	411,47	86,24	<b>497,71</b>	+ 124,3
<b>2016</b>	<b>559,52</b>	SO	6,73	7,49	<b>573,74</b>	315,95	180,90	<b>496,85</b>	+ <b>76,90</b>
<b>2017</b>	<b>339,62</b>	86,26	3,85	4,02	<b>433,75</b>	457,55	60,11	<b>517,66</b>	- <b>83,91</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6 510,15</b>	<b>86,26</b>	<b>309,34</b>	<b>56,87</b>	<b>6 962,62</b>	<b>5 595,92</b>	<b>969,71</b>	<b>6 565,63</b>	<b>334,37</b>

Source : d'après les Rapports annuels de performance de 2006 à 2017.

Pour l'ensemble du CAS, le taux de consommation des crédits s'établit à **105,33 %** s'agissant des autorisations d'engagement et 88,49 % en ce qui concerne les crédits de paiement.

Cette situation résulte, d'une part, de la **très nette réduction de la contribution au désendettement de l'État portée par le programme 721**. Conformément aux dispositions de la loi de finances initiale pour 2017, celle-ci se limite pour cette année à la contribution forfaitaire versée par le ministère des Affaires étrangères sur le produit des cessions réalisées à l'étranger, soit 60,11 millions d'euros. La suppression de la contribution au désendettement de

l'État vise à accroître la proportion des budgets consacrée à des dépenses mutualisées, au niveau central ou au niveau déconcentré. De fait, la baisse enregistrée en 2017 (de l'ordre de 120,8 millions d'euros) contribue mécaniquement à accroître le volume des recettes mutualisées au sein du CAS. D'après l'estimation de la Cour des comptes, ces recettes représentent 50 % des produits de cession affectés au CAS. Pour autant, **la dépense immobilière effectivement mutualisée, à l'échelle du budget général, demeure faible (estimée à 5 % en 2017)**, la politique immobilière conservant avant tout un caractère ministériel.

Le second facteur de l'évolution des dépenses du compte d'affectation spéciale réside dans **le nombre plus important d'opérations engagées dans ce cadre.**

### **1. Programme 723 : une consommation de crédits favorisée par l'élargissement du périmètre des opérations prises en charge**

Par rapport à 2016, **les dépenses connaissent une hausse de 95,36 % en autorisations d'engagement** (portées à 472,76 millions d'euros) **et de 12,28 % en crédits de paiement** (qui atteignent 354,76 millions d'euros). Par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale, les crédits consommés représentent à 126,69 % des AE et à 94,66 % des CP.

En revanche, ils se révèlent **en très net retrait par rapport au montant des crédits ouverts** : le montant des AE et CP consommés ne correspond en effet qu'à 62,95 % et 38,79 % des crédits ouverts (751,05 millions d'euros et 914,65 millions d'euros). En comparaison de l'exercice 2016, le taux de consommation des AE progresse tandis que celle des CP recule fortement puisque les crédits consommés représentaient 75,23 % des crédits ouverts.

**Nonobstant l'intégration des dépenses imputables au programme 309**, plusieurs facteurs peuvent expliquer le dynamisme de la dépense, notamment en autorisations d'engagement.

Le premier, de nature conjoncturelle, réside dans **l'engagement anticipé du financement nécessaire à l'opération d'intérêt national Paris-Saclay**, grâce à la perception du produit de la cession du site de l'École centrale de Paris (ECP), à Chatenay-Malabry (Hauts-de-Seine).

Le second facteur, plus structurel, tient aux **évolutions du périmètre du compte d'affectation spéciale**. En effet, la loi de finances initiale pour 2017 fait désormais reposer sur lui le **financement des dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la Défense nationale** (jusqu'au 31 décembre 2019). Ceci explique la consommation accrue d'AE : le ministère des Armées a engagé un nombre important d'opérations de « gros » entretien de son parc domanial dont la charge financière, jusque-là, pesait sur le budget général.

**Le taux de consommation des crédits de paiement résulte d'une exécution des autorisations d'engagement inscrites pour des opérations pluriannuelles plus faible qu'attendue en 2016.**

De fait, **la présentation des dépenses réalisées par chaque ministère contenue dans le rapport annuel de performance rend compte, à des degrés divers, d'un certain décalage par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.** Certains ministères consomment l'essentiel des AE et CP mis à leur disposition. Il en va ainsi (par ordre décroissant) des ministères de l'Enseignement supérieur, des Armées, de la Culture, de l'Agriculture et de l'Alimentation ou Transition écologique et solidaire. En revanche, l'exécution se solde par un niveau d'engagement et de paiement nettement en retrait en ce qui concerne les ministères financiers, voire relativement faible dans le cas des ministères sociaux.

#### **DÉPENSES RÉALISÉES PAR LES MINISTÈRES SUR LE PROGRAMME 723 EN 2017**

- **Ministère des Armées** : dans le cadre de l'exécution de la loi de programmation militaire, le financement de restructurations et travaux lourds sur les immeubles à usage de bureau, de logement, et sur les bâtiments techniques des bases de défense, des dépenses pour le maintien à niveau des infrastructures opérationnelles de la défense nationale, ainsi que des études et travaux préalables à la cession de site militaires ;
- **Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères** : en administration centrale, la conduite des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'une partie des travaux de restructuration du site du Quai d'Orsay (cette opération lourde devant se poursuivre pendant plusieurs années) ; à l'étranger, des opérations de restructuration (cessions, acquisitions, travaux lourds) des implantations diplomatiques (notamment New York, Port-au-Prince, Édimbourg, Nairobi, Accra, Dacca, Kaboul, Ottawa, Canton) ;
- **Ministère de l'intérieur**, le financement d'opérations immobilières au profit de la gendarmerie nationale (Drancy, Arras Baudimont), la poursuite des travaux lourds et de rénovation du site Beauvau, la participation au financement du déploiement des plateformes d'instruction des titres dans le cadre du « plan préfecture nouvelle génération » ;
- **Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation**, la poursuite de la rénovation (restructuration et gros entretien-renouvellement) des sites d'administration centrales (Barbet-de-Jouy, Lowendal, Varenne) ;
- **Ministère de l'Enseignement supérieur**, de la Recherche et de l'Innovation, la participation au financement de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay ;
- **Ministères financiers** : création du centre statistique de Metz, la poursuite de la fusion des écoles des Douanes.

*Source* : Rapport annuel de performance pour 2017.

On notera que le financement d'opérations de restructuration ou d'entretien lourd du parc immobilier de l'État piloté par les directions immobilières des ministères a mobilisé les deux tiers des AE et 56 % des CP consommés en 2017.

## 2. Programme 724 : un exercice de transition ?

L'exercice 2017 se caractérise en effet par **une sous-consommation des crédits du programme**, tant au regard des montants inscrits en loi de finances initiale (soit 158,07 millions d'euros en AE et 150,21 millions en CP) que des ressources mises effectivement à la disposition du programme (241,67 millions d'euros en AE et 275,32 millions d'euros en CP).

Ainsi, les AE et les CP consommés représentent 57,33 % et 68,42 % des montants inscrits en loi de finances initiale et seulement 37,50 % et 37,33 % des crédits ouverts. Il faut sans doute voir ici la conjonction de deux facteurs : d'une part, **la fin des projets immobiliers inhérents à la réorganisation de l'administration territoriale de l'État** ; d'autre part, **le report de certaines opérations structurantes**, à l'échelon local, dans la perspective de l'achèvement du volet stratégique des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). De fait, les actions du programme relatives aux opérations structurantes et cessions (action 11) et à la maintenance à la charge du propriétaire (action 13) présentent un taux de consommation de 67,57 % et 65,65 % des crédits prévus en LFI.

Pour autant, **les opérations de restructuration ou d'entretien lourd du parc immobilier de l'État constituent les deux premiers postes de dépenses** en 2017 (avec 82 % des AE et 86 % des CP consommés). Le reste des crédits consommés procède des dépenses et prestations accessoires nécessitées par les acquisitions et les marchés de travaux.

Les budgets opérationnels de programme (BOP) de l'Ile-de-France, de la Nouvelle Aquitaine, de l'Occitanie, de la région Auvergne-Rhône-Alpes représentent 49 % des crédits de paiement, avec des taux de consommation très élevés (de l'ordre 95 %).

## 3. Une exécution assez cohérente à l'aune des objectifs de la politique immobilière de l'État

Ainsi que le montre le tableau ci-après, **la consommation des crédits augmente nettement par rapport à 2016 mais de manière différenciée suivant la nature des opérations**. Tous programmes confondus, l'exécution dynamique des crédits de paiement résulte dans l'évolution des CP consommés au titre de deux postes : en premier lieu, **les opérations relatives au gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état** ; en second lieu, **les contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics**.

En revanche, l'exercice 2017 se clôt sur une baisse de 10,47 % des crédits de paiement consommés (40,2 millions d'euros) pour les opérations de maintenance à la charge du propriétaire. Elle s'accompagne d'une hausse des engagements (+ 10,17 %). Si ces chiffres ne caractérisent pas à ce stade une baisse des ressources consacrées à l'entretien des bâtiments, ils doivent néanmoins

**inciter les pouvoirs publics à une vigilance quant à la poursuite des efforts fournis dans le cadre du programme 309.**

**RÉPARTITION DES DÉPENSES  
DES PROGRAMMES 723 ET 724 EN 2017**

(en millions d'euros)

Type d'opérations		Consommé(e)s en 2016	Ouvert(e)s en LFI 2017	Consommé(e) en 2017	Évolution 2017/2016
Opérations structurantes et de cession	AE	242,0	369,6	374,9	+ 54,92 %
	CP	315,9	361,2	318,2	+ 0,73 %
Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	AE	65,9	78,2	122,1	+ 85,28 %
	CP	64,5	89,4	79,0	+ 22,48 %
Maintenance à la charge du propriétaire	AE	40,3	62,2	44,4	+ 10,17 %
	CP	44,9	59,4	40,2	- 10,47 %
Contrôles réglementaires, audits, expertises, diagnostics	AE	19,5	23,6	22,0	+ 12,82 %
	CP	18,8	15,0	20,2	+ 7,45 %

Source : Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire 2017.

**II. DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DIVERSIFIÉES, GARANTES DE L'ÉQUILIBRE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE ?**

Au terme de l'exécution 2017, les recettes perçues s'élèvent à 433,75 millions d'euros. **Cette somme s'inscrit en net retrait par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale** (soit 585 millions d'euros) : elle ne représente ainsi qu'un peu plus de 74,14 % des montants inscrits. En comparaison de l'exercice précédent (573,7 millions d'euros perçus), les recettes accusent un nouveau recul, de près de 24,40 %. On remarquera que ce retrait fait suite à une baisse de 48,3 millions d'euros entre l'exercice 2015 et 2016.

**A. DES RECETTES NOUVELLES REPRÉSENTANT DES PRODUITS D'APPOINT**

L'évolution défavorable des ressources du CAS résulte, d'une part, de **l'apport plus réduit de deux recettes** dont le produit se situe en 2017 à un niveau faible par rapport aux précédents exercices : en premier lieu, **les fonds de concours** (4,016 millions d'euros perçus en 2017 contre 7,5 millions d'euros en 2016) ; en second lieu, **les versements du budget général** (environ 3,85 millions d'euros contre 6,7 millions d'euros en 2016).

À l'inverse, **le produit des redevances domaniales, soit 86,26 millions d'euros, excède les prévisions de la loi de finances initiales de 1,48 %**. Il s'agit d'une nouvelle recette affectée à compter de l'exercice 2017 afin d'étayer les ressources du CAS. Elle a pour assiette le produit des redevances domaniales ou de loyers perçus par l'État et provenant des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du représentant du ministre chargé du Budget dans le département, des concessions de logement dont la puissance publique est

propriétaire ou locataire et des locations d'immeuble de son domaine privé, à l'exclusion des redevances ou des loyers de son domaine militaire.

Toutefois, **les redevances domaniales ne paraissent devoir constituer une recette d'appoint sauf à étendre la part reversée au CAS.**

## **B. DES CESSIONS IMMOBILIÈRES : UNE RESSOURCE ESSENTIELLE MAIS À L'ÉVOLUTION INCERTAINE**

D'autre part et surtout, l'exécution 2017 marque la poursuite de la diminution **du produit des cessions immobilières observée depuis 2015**. Cette recette, essentielle pour le CAS, s'établit à **347,49 millions d'euros en 2017, en recul de 39,43 %** et ce, après un recul de 7,8 % entre 2016 et 2015. Son montant ne représente que 69,49 % de la prévision inscrite en loi de finances.

L'« érosion » du produit des cessions immobilières correspond à la **baisse du nombre de biens cédés** : en 2017, 676 biens ont ainsi été vendus (contre 889 en 2016 et 998 en 2015), chiffre en baisse de 23,96 %. On observe également **une diminution du prix moyen de vente** qui passe de 589 351 euros en 2016 à 524 746 euros en 2017. Pour mémoire, ce prix moyen de vente s'établissait à 556 303 euros en 2015. Le constat d'une baisse du nombre et de la valeur des cessions réalisées vaut pour les ventes du patrimoine immobilier de l'État situé à l'étranger.

Les plus importantes recettes résultent de la cession : du site de l'École centrale Paris (ECP), à Chatenay-Malabry (Hauts-de-Seine) pour 92,5 millions d'euros ; du site immobilier anciennement occupé par l'Institut géographique national (IGN) à Saint-Mandé (Val-de-Marne) pour 31 millions d'euros ; de l'immeuble de bureaux précédemment occupé par le Centre national des Œuvres universitaires (CNOUS) situé Quai d'Orsay à Paris pour 16 millions d'euros ; du site « Hospice wallon » à Amsterdam pour 15,135 millions d'euros.

70 % du produit des cessions immobilières proviennent des ventes réalisées par quatre départements ministériels : l'Enseignement supérieur (106,5 millions d'euros) ; la Transition écologique et solidaire (55,8 millions d'euros) ; les Armées (42,2 millions d'euros) ; l'Europe et les Affaires étrangères (30,5 millions d'euros).

En soi, ces chiffres illustrent l'importance **des deux principales difficultés auxquelles les services de l'État doivent répondre** et qui restreignent les ressources tirées des cessions.

• En tout premier lieu, **la raréfaction progressive des biens attractifs** : le portefeuille de la direction de l'immobilier de l'État se compose aujourd'hui de biens en état médiocre ou qui justifie une remise aux normes environnementales et d'accessibilité ; nombre d'entre eux se situent au demeurant en dehors des zones attractives. Par ailleurs, ainsi que le montre le tableau ci-après, les cessions

réalisées en 2017 se concentrent sur quelques parties du territoire, notamment en Ile-de-France qui occupe une place prépondérante du point de vue du nombre et de la valeur des cessions réalisées en 2017.

#### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES CESSIONS EN 2016 ET 2017

	Exécution 2015		Exécution 2016		Exécution 2017	
	Nombre de biens cédés	Recettes (en millions d'euros)	Nombre de biens cédés	Recettes (en millions d'euros)	Nombre de biens cédés	Recettes (en millions d'euros)
<b>Ile-de-France</b>	125	240,47	112	344,6	92	194,9
<b>Métropole (hors Île-de-France)</b>	686	103,89	656	144,2	532	103,2
<b>Outre-mer</b>	169	10,57	103	5,9	33	4,6
<b>Étranger</b>	18	212,61	18	64,8	12	36,9
<b>TOTAL</b>	<b>998</b>	<b>567,54</b>	<b>889</b>	<b>559,5</b>	<b>669</b>	<b>339,6</b>

Source : Cour des comptes, Notes d'exécution budgétaire 2016 et 2017.

● En second lieu, il convient de ne pas mésestimer **l'attentisme des acheteurs opérant sur le marché de l'immobilier professionnel** pour les biens autres que neufs ou rénovés.

Cette réalité, autant que le caractère complexe des biens encore à vendre, constitue le facteur déterminant de **l'allongement des délais moyens nécessaires aux cessions que mesurent les indicateurs de performance des programmes 723 et 724**. La durée moyenne de vente d'un bien immobilier des administrations centrales ou déconcentrées s'établit ainsi à 17,4 mois, supérieure à celle observée au terme des exercices 2016 (16,4 mois) et 2015 (16,69 mois) mais également à la cible fixée pour 2017 (soit 16 mois).

### III. LA DÉCOTE : UN DISPOSITIF À MIEUX ENCADRER AU REGARD DES BESOINS DE VALORISATION DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT

Créé par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013<sup>(1)</sup> (dite « loi Duflot »), le mécanisme de la décote habilite l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à sa valeur vénale afin de permettre « *la réalisation de programmes comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social* ». S'agissant de la part des programmes consacrée à la construction de logement sociaux, le taux de la décote peut atteindre 100 %. L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques fixe en outre les hypothèses et les conditions dans lesquelles le bénéfice de ce mécanisme est de droit. Le champ d'application du dispositif a été récemment étendu afin d'accélérer le rythme des cessions de foncier public et d'éviter la constitution de réserves foncières.

(1) Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social

**Dans sa philosophie et ses objectifs, la décote répondait à un motif légitime** : celui de doter les pouvoirs publics d'un nouvel instrument susceptible de leur permettre de répondre à la crise du logement que traverse notre pays depuis de trop longues années. **Dans les faits, la mise en œuvre du dispositif apparaît plus problématique dès lors qu'elle aboutit à des résultats finalement modestes dans la construction de logements au regard des ressources publiques investies.**

Qu'elles émanent des commissions compétentes du Parlement ou de la Cour des comptes, les évaluations actuellement disponibles conduisent toutes à s'interroger sur l'impact réel, sinon la raison d'être du dispositif à deux points de vue : le coût pour les finances publiques rapportées au nombre des logements sociaux construits ; l'efficacité de la conduite des opérations entrant dans son champ.

Les travaux de contrôles réalisés depuis plusieurs semaines portent votre Rapporteur spécial ne livrent pas un autre diagnostic. Ils incitent à partager – pour l'essentiel – les conclusions du référé – assez sévère – établi par la Cour des comptes en octobre 2017 <sup>(1)</sup> et, au regard des enjeux qui s'attachent à une juste valorisation des actifs immobiliers de l'État, à envisager les voies et les moyens d'un usage plus proportionné de ce dispositif.

#### **A. DES RÉALISATIONS EN DEÇÀ DES OBJECTIFS MALGRÉ DES PERTES DE RESSOURCES PUBLIQUES SIGNIFICATIVES**

Suivant les prévisions fournies à l'appui du dispositif, la décote devait permettre la construction de 110 000 logements entre 2012 et 2016, ainsi que la cession de 224 sites propriété de l'État ou de ses opérateurs. Ainsi que le relève la Cour des comptes, cet objectif ambitieux supposait « *le doublement du rythme (de mise en chantier) observé sur la période 2008-2011* ».

**Or, les derniers chiffres disponibles quant aux logements construits et aux cessions réalisées se révèlent bien deçà des objectifs initiaux.** En février 2018, on dénombrait ainsi **7 798 logements construits ou programmés, dont 5 868 logements sociaux. 85 cessions ont été réalisées.**

##### **1. Un dispositif n'ayant pas suscité le choc d'offre attendu dans la construction de logements**

Certes, **la décote a pu permettre la réalisation de projets qui n'auraient pu voir le jour sans la cession de bâtiments ou terrains de l'État à un prix inférieur à leur valeur vénale.** D'après les éléments recueillis par le Rapporteur spécial, ce jugement se vérifie en particulier dans des zones tendues telles que l'Île-de France, région caractérisée par une charge foncière très élevée

---

(1) Référé de la Cour des comptes S2017-3068 sur l'évaluation du dispositif de la décote sur le foncier en faveur du logement social, octobre 2017.

(de l'ordre de 22 000 euros le mètre carré. De fait, les travaux de la Cour des comptes montrent que la majeure partie de l'effort financier consenti dans le cadre de la décote a porté sur les zones les plus tendues au sens des critères formalisées dans le cadre de la politique du logement, soit les zones *A bis* et *A*. Du reste, l'élaboration des listes régionales puis le montage des projets donnant lieu à cession avec décote ont indéniablement suscité une certaine mobilisation des services de l'État.

La modeste contribution de la décote à la construction de logements sociaux s'explique en réalité par deux facteurs :

Le premier tient **aux limites mêmes que comportent le poids et la localisation des disponibilités foncières mobilisables** dans le cadre de ce dispositif par l'État. D'après les éléments recueillis auprès de la Direction de l'Immobilier de l'État, les transactions de la puissance publique représentent 0,7 % des transactions réalisées en France. En outre, plus de la moitié des biens inscrits sur les listes régionales se situe dans des zones non tendues, ce qui ne peut que conférer aux cessions réalisées avec décote un effet restreint sur les résultats obtenus par la politique du logement. De fait, les terrains les plus propices à la réalisation de logements ont déjà été vendus et le stock de foncier « utile » est appelé à se raréfier dans les prochaines années.

Le second facteur réside dans **la concurrence d'autres instruments de cession du foncier public**. Les personnes publiques recourent – semble-t-il plus facilement – à des procédures classiques telles que la cession de gré à gré (parfois pour l'euro symbolique). Il existe également des dispositifs plus novateurs permettant aujourd'hui à l'État d'apporter des biens en capital en vue de la construction de logements sociaux, par exemple dans le cadre d'une société de participation et d'investissement locatif (SPIL).

Par rapport à ces instruments, la décote présente certes l'avantage de formaliser et de quantifier l'effort consenti par l'État en faveur de la politique du logement, mais elle apparaît moins attractive. Suivant le recensement établi par la Cour des comptes, les cessions réalisées depuis 2013 hors de ce dispositif (qui portent sur 335 lots) devraient permettre la construction d'environ 35 000 logements, dont 16 000 logements sociaux. Suivant l'analyse de la Cour, la décote ne se trouverait ainsi à l'origine que d'une proportion réduite des ventes (21 %) et des logements programmés (19 %).

## **2. Des moins-values en recettes significatives pour l'État**

La somme des décotes et déductions appliquées aux cessions réalisées entre 2013 et mars 2018 s'élevait à près de **130,81 millions d'euros**. Alors que la valeur vénale des biens vendus était estimée à 224,38 millions d'euros, leur prix de cession a été ramené à un peu plus de 93,03 millions d'euros.

Ces chiffres correspondent à **un taux de décote moyen de 58 % sur la période**. Ainsi que le montre le tableau ci-après, celui-ci varie entre 26 % (en 2013, au titre d'une unique cession) et 70 % en 2017 (pour 19 cessions réalisées). Au cours de ce dernier exercice, le taux de décote consenti oscille entre 22 % et 100 % de la valeur vénale des biens vendus.

**LA DÉCOTE « DUFLOT » EN CHIFFRES DEPUIS 2013**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>(1)</sup>	TOTAL
<b>Nombre de cessions</b>	1	11	19	34	19	1	85
<b>Valeur vénale</b>	4 365 000	48 829 127	71 732 728	64 321 499	32 673 650	2 462 100	224 384 104
<b>Décote et déduction</b>	1 123 076	27 069 877	48 535 950	29 814 778	23 019 707	1 243 767	130 807 155
<b>Prix de cession</b>	3 241 924	21 759 250	23 196 778	33 961 397	9 653 943	1 218 333	93 031 625
<b>Taux moyen de décote</b>	26 %	55 %	68 %	46 %	70 %	50 %	58 %
<b>Logements programmés (dont sociaux)</b>	157 (65)	2 765 (1 995)	982 (954)	2 163 (1 333)	1 731 (1 521)	NC (NC)	7 798 (5 868)

Source : Direction de l'Immobilier de l'État

**Au regard de l'équilibre financier du compte d'affectation spéciale, ces montants ne sont pas anodins dans la mesure où les moindres values sur le produit de cessions réalisées avec décote privent de ressources précieuses ce vecteur de financement interministériel de la politique immobilière de l'État.**

Au sein de l'État, le ministère des Armées apparaît comme le ministère ayant le plus contribué à la mise en œuvre du dispositif, permettant la mise en chantier de près de 3 000 logements selon l'estimation de la Cour des comptes. Certes, de nombreux programmes donnant lieu à cession d'emprises publiques dans ce cadre comportaient des logements réservés aux personnels. Cela étant, d'après les chiffres communiqués à votre Rapporteur spécial, le montant des moins-values ainsi consenties s'élèverait à près de 33 millions d'euros entre 2014 et 2017 (sur un produit de cession attendu de 65 millions d'euros). Même si ces sommes représentent une très faible part du budget alloué à la Défense nationale, elles n'en constituent pas moins une perte de ressources supplémentaires prévues dans le cadre de l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019.

On notera en revanche que la participation des établissements publics à ce dispositif est demeurée marginale, la quasi-totalité des cessions effectuées par les opérateurs ayant fait l'objet de négociations hors du mécanisme de la décote.

---

(1) Au 30 mars 2018.

## B. DES RIGIDITÉS ET EFFETS INDÉSIRABLES QUI APPELLENT DES SIMPLIFICATIONS ET UN MEILLEUR ENCADREMENT

De l'ensemble des éléments recueillis depuis les travaux préparatoires à l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2018, votre Rapporteur spécial tire la conclusion qu'en l'état, la décote peut aboutir à une mobilisation de moyens (humains et matériels) trop lourde et parfois disproportionnée au regard du nombre de logements sociaux réalisés.

### 1. Alléger ou réviser des procédures ne facilitant pas nécessairement la conduite des projets

La première critique suscitée par la décote tient aujourd'hui **aux lourdeurs et à certaines complexités que comporte la mise en œuvre de son dispositif**. En soi, le formalisme entourant l'application décote peut, à certains égards, concourir à l'objectivisation et à la rationalisation de l'effort consenti par la puissance publique dans la cession de ses actifs immobiliers.

#### Étapes de la procédure d'application de la décote

- Inscription sur une liste régionale des biens cédés par l'État susceptibles de donner lieu à décote, établie par les préfets (avec le concours des responsables de la politique immobilière de l'État et des DREAL qui s'assurent de la capacité des terrains à accueillir des logements) ;
- Dépôt d'un dossier en préfecture par les candidats à l'acquisition, comportant le descriptif du programme de l'opération envisagée (dont le nombre de logement sociaux, les ressources et les charges concourant à son équilibre financier) ;
- Instruction par les directions départementales des territoires (DDT) et formalisation du projet de l'opération (en prenant en considération le nombre de logements réalisés et les capacités de l'acheteur) ;
- Proposition par les DDT d'un montant de décote s'appliquant à la valeur foncière du terrain estimée par France Domaine, avec, le cas échéant, l'appui de la Direction de l'Immobilier de l'État ;
- Signature de l'acte d'aliénation par le préfet.
- Conclusion entre le préfet et l'acquéreur d'une convention sur la base de laquelle doit être réalisé le contrôle des engagements de ce dernier.

*Source : Commission des Finances.*

La pratique tend à montrer cependant que **les étapes préalables à la détermination de la décote peuvent comporter leur lot d'aléas. Il en va ainsi tout particulièrement ainsi de la négociation du programme** dont procède le calcul du prix de cession des biens de l'État.

Certes, les éléments portés à la connaissance de votre Rapporteur ne lui permettent pas de trancher définitivement l'hypothèse d'un rallongement significatif des délais inhérents à l'application de la décote. Suivant la réponse du

Premier ministre au référé de la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, il paraît vraisemblable qu'un certain nombre d'étapes dans le montage de l'opération auraient, de toute façon, dû être réalisées – ce qui exclurait une superposition de délais. Ainsi, le programme de logements présenté par l'acquéreur potentiel s'avère nécessaire aux échanges avec les collectivités ou à la vérification de la faisabilité financière de l'opération.

Toutefois, **l'acquéreur doit préciser le contenu de son programme dès le dépôt du dossier d'acquisition et il n'est pas autorisé à le modifier**, puisqu'il sert de référence au calcul de la décote. Par ailleurs, le calcul de la décote peut donner lieu à d'après discussions et certaines des personnes interrogées par le Rapporteur spécial évoquent des critères et une grille assez abstraits pour établir son taux. Ainsi que le souligne la Cour des comptes, ces lourdeurs procédurales ont d'ailleurs pu conduire les acteurs de projet à réaliser des projets en dehors du dispositif de la décote.

Du point de vue du Rapporteur spécial, l'éventuel allongement des délais imputables à la validation des projets invite tout autant à s'interroger sur le bien-fondé des procédures que sur les moyens dont disposent les services de l'État afin de les conduire.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son référé, le dispositif a nécessité un certain apprentissage de la part des services chargés de son application. Aujourd'hui, les compétences existent grâce à l'investissement des personnels, ainsi qu'aux actions de pédagogie menées par la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE). Néanmoins, **la question reste de savoir si les équipes de la politique immobilière de l'État et les équipes du Domaine disposent, à l'échelon local, d'effectifs suffisants afin de réaliser le travail requis par la négociation préalable à la décote.**

Afin de pallier ce type de difficultés, la DIE a mis en place, au sein de l'administration centrale, une équipe formée d'agents expérimentés, susceptibles de se prononcer après discussion sur les taux de décote proposés par les directions départementales. La réorganisation du réseau de la Direction générale des Finances publiques (DGFip) a également donné lieu, à compter de septembre 2017, à la spécialisation des pôles régionaux de gestion domaniale (PGD). Cette mesure vise à conforter l'expertise des services de l'État dans l'évaluation de la valeur des biens, missions dont l'exercice peut également s'appuyer sur le recours à un marché national permettant de s'assurer des services d'experts en immobilier.

Du point de vue du Rapporteur spécial, **il apparaît nécessaire d'évaluer en temps utile l'apport de ces dispositifs aux services locaux chargés de la mise en œuvre de la décote.**

Outre le renforcement des capacités d'expertise, il importe d'apporter les simplifications qui, à ce stade des réflexions engagées, apparaissent possibles.

---

(1) Lettre du Premier ministre au Premier président de la Cour des comptes du 22 janvier 2018 (94/18/SG).

Dans le cadre du projet de loi portant ELAN <sup>(1)</sup>, **le Gouvernement a proposé un certain nombre d'allègements ou de simplifications du régime de la décote.**

L'article 6 du projet de loi en cours d'examen propose notamment :

– d'abaisser le seuil de surface de plancher consacrée au logement à partir duquel la procédure de décote est applicable ;

– de supprimer la condition suivant laquelle l'opération d'aménagement devait porter « *sur un périmètre de plus de cinq hectares* » ;

– d'autoriser la réalisation d'une première tranche de l'opération « *dans un délai maximal de cinq ans* ».

Votre Rapporteur spécial n'entend pas ici préjuger des éléments que pourrait apporter la poursuite des débats devant les Assemblées. Mais en soi, l'évolution des conditions d'application de la décote peut se concevoir si, à l'expérience, il s'avère qu'elles ont été fixées de manière abstraite et qu'elles engendrent des contraintes inutiles, par exemple pour des projets urbains associant logements, commerces et activités.

Dans cette même optique, **il conviendrait sans doute d'envisager la suppression des listes régionales.** En effet, celles-ci ne conditionnent pas l'application de la décote dès lors qu'en l'état des textes les biens qui n'y sont pas inscrits peuvent en bénéficier. À l'inverse, le maintien de certains actifs immobiliers revêt un caractère contre-productif dès lors que leur cession devient difficile voir hypothétique. Si les listes ont pu soutenir la mobilisation des services de l'État et contribuer à une certaine publicité autour des emprises disponibles, d'autres outils apparaissent tout aussi pertinents pour la mobilisation du foncier public. À défaut de supprimer les listes, votre Rapporteur spécial plaide pour qu'*a minima*, **une évolution des textes favorise leur actualisation régulière en prévoyant expressément les conditions de retrait des biens qui y figurent.**

## **2. Prévenir les subventionnements indus et mieux proportionner la contribution des actifs immobiliers de l'État à l'effort national en faveur du logement**

● Par la moins-value de recette qu'il consent pour la réalisation de logements, l'État accorde de fait une aide indirecte qui, à certains égards, s'assimile aux mécanismes d'aide à la pierre. La décote vise en effet à consolider les opérations d'aménagement en diminuant le coût que comportent la charge foncière et la construction.

Or, il s'avère que dans un nombre certain d'opérations, l'importance de la décote accordé au regard du prix de revient des logements aboutit à **une**

---

(1) *Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, n° 846, déposé le mercredi 4 avril 2018. Texte résultant des délibérations de l'Assemblée nationale à l'issue de la troisième séance du 8 juin 2018.*

**subvention exorbitante à la construction de logements sociaux dans le cadre de programmes de collectivités disposant par ailleurs de réserves foncières propres.**

Ainsi que le montre le référé de la Cour des comptes, **ce constat vaut pour l'ensemble du territoire mais peut présenter une acuité particulière dans des zones tendues et, en tout premier lieu, à Paris.** Ainsi, il ressort de plusieurs rapports parlementaires<sup>(1)</sup> que dans le cadre de trois opérations de construction de logements sociaux engagées depuis 2013 par la Ville de Paris, l'État a ainsi dépensé près de 37,3 millions d'euros pour 386 logements.

Si l'on ne doit pas méconnaître les efforts consentis par la collectivité parisienne – notamment par l'exercice du droit de préemption qui peut être plus coûteux –, l'usage de la décote n'en aboutit pas moins dans les opérations réalisées sur son territoire à une dépense d'environ 100 000 euros par logement social. Pour mémoire, le coût de l'application du dispositif ailleurs sur le territoire national se limite à 16 000 euros. Dans ces conditions, la décote comporte indiscutablement le risque de moins-values importantes pour les finances publiques et, dans certaines circonstances, **pourrait s'assimiler à un financement par l'État de la politique du logement des collectivités locales.**

Du reste, l'expérience tend à montrer que **la mise en œuvre du dispositif peut pâtir d'effets d'aubaine** : des travaux parlementaires récents montrent<sup>(2)</sup> ainsi que des collectivités territoriales peuvent solliciter l'application de la décote pour la réalisation de logements sociaux sur certaines parcelles de leur domaine tout cédant à meilleur prix d'autres actifs immobiliers.

Dans son référé<sup>(3)</sup>, **la Cour des comptes va même jusqu'à évoquer le « risque d'une instrumentalisation des règles de l'urbanisme » par des collectivités** qui, *de facto*, amènent l'État à négocier une diminution du prix de vente de ses biens afin que des servitudes nouvelles n'en affectent pas la valorisation. Sur la base d'autres exemples que ceux cités par la Cour, votre Rapporteur spécial avait lui-même estimé que l'usage de ces instruments de politique et de planification urbaine ne pouvait rester sans conséquence pour la valorisation du patrimoine de l'État (avec par exemple des dépenses de gardiennage et d'entretien pour des actifs désaffectés) et la conduite de ses opérations immobilières<sup>(4)</sup>.

Suivant le mot même du ministre de l'Action publique et des Comptes publics devant la Commission des Finances, **la décote place les services de l'État**

---

(1) M. Jean-Louis Dumont, Rapport n° 4125, annexe n° 29, Gestion des finances publiques, gestion du patrimoine immobilier de l'État, pp. 28 à 33.

(2) *Ibidem*.

(3) *Référé de la Cour des comptes S2017-3068 sur l'évaluation du dispositif de la décote sur le foncier en faveur du logement social, octobre 2017, p. 7.*

(4) M. Jean-Paul Mattei, Rapport n° 273, annexe n° 27, Gestion des finances publiques, gestion du patrimoine immobilier de l'État, pp. 45 à 48.

**devant une injonction contradictoire**, entre valorisation du patrimoine public et contribution à l'effort national en faveur du logement.

• Dès lors, **il s'avère indispensable de réévaluer les conditions du recours à la décote et les modalités de calcul de son taux**. Il s'agit de favoriser un recours plus rationnel à ce dispositif, la Cour des comptes estimant par ailleurs qu' *« un recentrage de la décote sur les zones tendues ou sur les communes les plus en déficit de logements sociaux permettrait une utilisation plus économe des moyens administratifs et financiers de l'État »* <sup>(1)</sup>. Suivant son analyse, même *« si la majeure partie de l'effort financier a ainsi porté sur des opérations en zone tendue, le tiers des opérations a tout de même été réalisé dans des zones de faible tension immobilière, alors même que, dans celles-ci, l'opportunité de produire davantage de logements sociaux peut être discutée »*.

En l'état, le cadre du recours à la décote procède des dispositions de l'article R. 3711-15 du code général de la propriété des personnes publiques. Rappelant que le dispositif vise à contribuer à l'équilibre financier des opérations comportant des logements, le texte précise notamment les circonstances locales justifiant son application, détermine les fourchettes de taux de décote applicables en fonction de la zone <sup>(2)</sup> dans laquelle doit être réalisée l'opération et pose le principe d'une pondération en fonction de la surface de plancher occupée par chaque catégorie de logements construits.

Du point de vue du Rapporteur spécial, **il importe d'envisager une évolution des critères fixés par l'article R. 3711-15 en complétant la fourchette des taux par un mécanisme de plafonnement**. Afin de rendre plus pertinente l'appréciation des circonstances locales, il juge **nécessaire que l'application de la décote donne lieu à l'examen des réserves foncières dont disposent les collectivités locales ou les établissements publics**, afin de s'assurer qu'ils ne possèdent pas des actifs susceptibles de permettre la réalisation de logements sociaux pour un même prix de revient.

Dans le même souci de rendre plus proportionnée la contribution de la politique immobilière de l'État à l'effort national en faveur du logement, **il pourrait être également pertinent de prendre en considération des critères tels que le coût moyen de construction des logements sociaux dans une aire urbaine donnée**. Certes, dans l'équilibre financier des opérations, la charge foncière occupe souvent une place déterminante. Pour autant, le prix de revient constitue un élément de comparaison simple, susceptible de prévenir des subventionnements excessifs en permettant une comparaison entre des opérations de même ampleur et dont la réalisation se heurte aux mêmes contraintes.

---

(1) *Référé de la Cour des comptes S2017-3068 sur l'évaluation du dispositif de la décote sur le foncier en faveur du logement social, octobre 2017, p.5, .*

(2) *L'article R. 3711-15 vise les zones définies dans le cadre de la politique du logement, à savoir les zones A et B1, B2 et C.*

**Les circonstances locales  
prises en considération dans le calcul de la décote**

Aux termes de l'article R. 3711-15 du code général de la propriété des personnes publiques, la décote est d'autant plus élevée que les critères suivants sont satisfait

1° **L'existence d'une forte tension du marché foncier et immobilier** qui s'apprécie principalement au regard du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements dans la commune et de l'écart, sur le marché local, entre les charges foncières pour le logement libre et les charges foncières pour les différentes catégories de logements ;

2° **L'insuffisance du financement du programme de logements pour en assurer l'équilibre**, compte tenu des capacités financières de l'acquéreur et des aides et subventions dont le programme peut bénéficier ; en fonction de la nature de l'acquéreur, ses capacités financières s'apprécient, notamment, au regard du potentiel financier de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale, des ressources de l'opérateur d'aménagement ou des fonds propres de l'opérateur en charge des logements ;

3° **La contribution du programme de logements à la réalisation des objectifs assignés**, le cas échéant, à la commune, en application des dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ;

4° **La contribution du programme de logements à la réponse aux besoins de la commune pour chaque catégorie de logements**, notamment dans un objectif d'amélioration de la mixité sociale et de densification urbaine ;

5° **L'existence de difficultés techniques particulières** pesant sur la réalisation du programme de logements, notamment au regard des contraintes de dépollution du terrain à céder.

Outre le plafonnement des moins-values de recettes – dont les modalités peuvent être débattues – **votre Rapporteur spécial préconise un contrôle plus systématique et approfondi de contrôle a posteriori de l'équilibre financier des opérations donnant lieu à décote.**

L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques confie aux préfets de régions le soin de s'assurer du respect des conventions conclues avec les acquéreurs de terrains publics. Mais ainsi que le souligne la Cour des comptes, **le contrôle effectué porte avant tout sur le degré d'avancement du programme sur lequel des engagements ont été pris en contrepartie de l'application de la décote. Il ne conduit pas les services de l'État à examiner précisément les dépenses réalisées.** Les éléments pris en considération permettent de réaliser des « contrôles de cohérence » mais pas d'effectuer un contrôle précis de la sincérité des dépenses présentées.

D'après l'analyse de la Cour, le **caractère quelque peu formel du contrôle résulterait du niveau inégal d'expertise dont disposeraient les services locaux de France Domaine.** Ceux-ci peuvent néanmoins s'appuyer sur les services de la Direction nationale d'Interventions domaniales. Face à ce constat

– qui fait écho à celui de moyens susceptibles d’affecter les conditions de la négociation des projets par les services locaux de l’État –, **votre Rapporteur spécial ne peut que souligner à nouveau le besoin d’un juste dimensionnement des effectifs participant à la mise en œuvre de la politique immobilière de l’État.**

• À tout le moins, **il convient de conforter les moyens d’un meilleur suivi de l’application du dispositif et, surtout, des dépenses qu’il engendre.**

À cet effet, il conviendrait de **donner davantage de place à l’expertise dont dispose la Commission nationale de l’Aménagement, de l’Urbanisme et du Foncier (CNAUF).** Placée auprès des ministres chargés du Logement et de l’Urbanisme <sup>(1)</sup>, la Commission est chargée de suivre l’application du dispositif de mobilisation du foncier public. Il lui appartient en particulier de s’assurer que la stratégie adoptée par l’État et les établissements publics concernés est de nature à favoriser la cession de biens appartenant à leur domaine privé au profit de programmes de logement sociaux. Dans l’exercice de cette mission, il pourrait être utile qu’au-delà du rapport annuel remis par la commission aux ministres, une plus grande publicité soit faite aux travaux consacrés plus spécifiquement à la mise en œuvre de la décote.

Surtout, **il importe d’améliorer l’information du Parlement.** À ce jour, **aucun des documents budgétaires annexés aux lois de finances ne rend compte des pertes de recettes imputables à l’application de la décote.** Ce constat conduit d’ailleurs la Cour des comptes à recommander la publication du montant des décotes accordées par logement et à déplorer que le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat* ne mentionne pas les dépenses exposées en application de cette procédure. Votre Rapporteur spécial adhère volontiers à l’esprit de cette recommandation dans la mesure où la décote s’assimile à une aide à la pierre.

Compte tenu de son impact sur le financement de la politique immobilière de l’État, il estime **qu’il serait également à propos de compléter les indicateurs ou la maquette budgétaire des documents budgétaires relatifs à la mission *Gestion du patrimoine immobilier de l’État* de sorte que le Parlement dispose d’une analyse des moins-values de recettes résultant de son application.**

C’est d’ailleurs l’un des motifs de la résolution que votre Rapporteur spécial a déposé dans le cadre du « Printemps de l’évaluation », afin d’inviter le Gouvernement à prendre des dispositions de nature à garantir à un usage plus proportionné et pertinent de la décote <sup>(2)</sup>.

---

(1) Article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

(2) Cf. le *Projet de résolution (n° 1039)* Pour un usage plus proportionné et pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l’État, *présentée par Monsieur Jean-Paul Mattei, député, enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 8 juin 2018.*



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion de 21 heures 30, le mercredi 30 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics.*

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (ministère de la Cohésion et des Territoires)**

M. François Bertrand, sous-directeur de l'aménagement durable (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages)

M. Christophe Suchel, adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable

M. Michel Vermeulen, délégué adjoint à l'action foncière et immobilière

M. Gilles Liautard, chef du département foncier à la DAFI

**Mme Audrey Linkenheld**, ancienne députée, rapporteur du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social

### **Ministère des Armées**

Mme Myriam Achari, contrôleuse générale des armées, directrice des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA)

### **Direction de l'immobilier de l'État (ministère de l'Action et des comptes publics)**

Mme Nathalie Morin, administratrice générale des finances publiques, directrice de l'Immobilier de l'État

### **Direction régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement de l'Île-de-France (DRIEA) – Secrétariat aux affaires régionales (Préfecture de la Région Île-de-France)**

Mme Emmanuelle Gay, directrice de la régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement de l'Île-de-France

M. Anthony Briant, directeur adjoint de l'hébergement et du logement (DRIHL)

M. Pierre-Yves Thomasson, chef du service de la planification, de l'aménagement et du foncier (DRIEA)

### **Cour des comptes**

M. Jean-Marie Sépulchre, conseiller maître à la cinquième chambre

M. Christian Galliard de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire