

Assemblée nationale  
XV<sup>e</sup> législature  
Session ordinaire de 2017-2018  
Compte rendu intégral  
Première séance du lundi 18 juin 2018

## **Décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État**

### ***Discussion d'une proposition de résolution***

Présidence de M. Hugues Renson

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en application de l'article 34-1 de la Constitution, de la proposition de résolution de M. Jean-Paul Mattei pour un usage plus proportionné et pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État (n° 1039).

#### **Présentation**

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

**M. Jean-Paul Mattei,** *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.* Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, monsieur le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, monsieur le rapporteur général de la commission des finances, chers collègues, à l'origine, le dispositif dit de décote, institué par la loi Duflot du 18 janvier 2013, visait à 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.

Cet instrument habilitait l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, voire gratuitement, afin de permettre « la réalisation de programmes comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social ». L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques fixe 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, notamment à travers la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN. L'article 6 de ce texte a ainsi prévu, d'une part, d'étendre la décote pour les opérations d'accession sociale à la propriété et, d'autre part, de conditionner la décote du foncier à la livraison des logements dans un délai de cinq ans pour les terrains de moins de cinq hectares. Ces améliorations sont bienvenues. Suivant les prévisions initiales du Gouvernement, 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. Or, qu'ils émanent des commissions compétentes du Parlement ou de la Cour des comptes, tous les travaux d'évaluation conduisent à s'interroger sur l'impact réel, sinon sur la raison d'être, du dispositif du point de vue de l'efficacité de la conduite des opérations entrant dans son champ et du coût pour les finances publiques, rapporté au nombre de logements sociaux construits.

Rapporteur du compte d'affectation spéciale « Immobilier de l'État », j'ai consacré cette année mes travaux de contrôle, dans le cadre du « printemps de l'évaluation », à l'analyse de l'impact de la décote Duflot sur les cessions de biens de l'État au regard du taux de logements construits.

La première critique porte sur les lourdeurs et la complexité de ce dispositif. En effet, les préfetures de région sont tenues de se prononcer sur la base d'un programme finalisé, après l'inscription des terrains cessibles sur une liste régionale. L'acquéreur ne dispose d'aucune latitude pour modifier le programme de logements après dépôt du dossier d'acquisition, puisqu'il sert de référence au calcul de la décote.

**M. Jean-Paul Mattei**, *rapporteur*. Or ces listes régionales prévues au II de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques constituent un dispositif inutile et qui, en pratique, a des répercussions négatives pour l'État. En réalité, tout terrain de l'État mis en vente est susceptible d'être cédé avec décote, qu'il soit inscrit ou non sur une liste régionale. L'État a ainsi vendu avec décote neuf terrains qui n'étaient pas inscrits sur une liste régionale. De plus, aujourd'hui, l'inscription sur une liste régionale limite les possibilités de vente à d'autres fins, occasionne des frais de gardiennage et fait courir un risque de dégradation de la valeur en l'absence d'acquéreur.

Le calcul de la décote peut donner lieu à d'âpres discussions, certaines des personnes que j'ai auditionnées évoquant des critères et une grille de taux assez abstraits. Ainsi que le souligne la Cour des comptes, ces lourdeurs procédurales ont pu favoriser l'émergence de projets hors du dispositif de la décote qui demeure à ce jour peu utilisé.

La deuxième critique met en cause l'opportunité même du choix de l'État de consentir une décote dans le cadre d'opérations conduites par certaines collectivités locales. De fait, ce mécanisme peut aboutir à accorder une subvention exorbitante à des collectivités disposant de réserves foncières propres.

C'est la raison pour laquelle j'avais proposé lors de la discussion du projet de loi ELAN des amendements visant à améliorer ce dispositif en limitant ses effets pervers spéculatifs, notamment pour les collectivités et établissements publics qui disposent de réserves foncières – il était proposé de limiter le recours à la décote au coût moyen par mètre carré de construction de logements dans le secteur concerné.

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. Il ressort de plusieurs rapports parlementaires, notamment de mon prédécesseur Jean-Louis Dumont, 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. S'il convient de ne 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 du dispositif sur le reste du territoire national est limité à 16 000 euros.

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, à une nouvelle aide à la pierre.

Ce subventionnement atteint-il ses résultats, à savoir créer un choc de l'offre avec la production de 110 000 logements et 234 cessions en quatre ans ? Hélas, les derniers chiffres disponibles quant aux logements construits et aux cessions réalisés se révèlent bien en deçà des objectifs initiaux.

En février 2018, on dénombrait ainsi 7 798 logements construits ou programmés, dont 5 868 logements sociaux, et 85 cessions avaient été réalisées, avec un taux global de décote de 58 % correspondant à un montant de moindres recettes estimé à un peu moins de 130,81 millions d'euros.

Ces chiffres sont plus élevés que les informations communiquées en réponse aux questionnaires budgétaires qui faisaient état, au 1<sup>er</sup> août 2017, de la réalisation de 6 800

logements, dont 5 000 sociaux, avec des moins-values pour le compte d'affectation spéciale de l'ordre de 115 millions d'euros et un taux de décote oscillant entre 12 % et 100 %.

Certes, la décote a pu permettre la réalisation de projets qui n'auraient pu aboutir sans la cession de bâtiments ou terrains de l'État à un prix inférieur à leur valeur vénale. Mais les analyses montrent souvent une mobilisation de moyens très coûteuse et parfois disproportionnée au regard du nombre de logements sociaux réalisés.

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

En dehors de l'équilibre du compte d'affectation spéciale, l'importance des décotes consenties revêt une importance toute particulière pour certains ministères tels que celui des armées dans la mesure où le produit des cessions est destiné au financement de leurs équipements.

Dans ces conditions, il s'avère indispensable de revoir les conditions du recours à la décote et les modalités de calcul de son taux. Dans le cadre du projet de loi ELAN, le Gouvernement a proposé un certain nombre d'allègements ou de simplifications. La présente résolution vise à appuyer cette démarche en invitant ce dernier à prendre des dispositions de nature à garantir un usage plus proportionné et plus pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État.

Au-delà de la correction des effets pervers de certains dispositifs comme la décote, il est important d'améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'État en développant d'autres outils de valorisation : baux emphytéotiques ou foncières.

Mes chers collègues, je vous invite à adopter cette proposition de résolution.  
*(Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.)*

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

**M. Éric Woerth,** *président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.* Lors de cette semaine de contrôle, nombre de groupes ont préféré l'examen de résolutions, qui présentent l'avantage d'être plus concrètes et de donner lieu à un vote – à mon sens, il manque quelque chose à un Parlement qui ne vote pas. Les résolutions abordent des sujets très divers, car notre mission nous impose de porter un regard panoramique sur la dépense publique.

Le dispositif de la décote, que Jean-Paul Mattei a analysé, n'a pas démontré toute sa pertinence. Il devait permettre de construire 110 000 logements entre 2012 et 2016, or, 6 000 à 8 000 seulement ont été construits – très loin des objectifs fixés. En outre, il est coûteux : 130 millions d'euros. La Cour des comptes avait déjà signalé le manque d'efficacité de cette fameuse décote.

La résolution propose d'encadrer la décote – il faut maintenir la possibilité de baisser le prix d'un bien dans des circonstances particulières. Aujourd'hui, les procédures, qui sont lourdes et coûteuses, n'ont pas trouvé leur place dans les politiques publiques. La résolution n'a évidemment pas été votée en commission, mais, à titre personnel, j'y suis très favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

**M. Joël Giraud,** *rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.* Je tiens à saluer l'excellent travail de Jean-Paul Mattei, qui a

analysé de façon très précise et approfondie le mécanisme de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'état.

Ce dispositif, créé par la loi Duflot, n'a pas eu l'effet escompté – le rapporteur et le président l'ont rappelé, chiffres à l'appui – et n'a pas permis le choc d'offre annoncé.

Le constat est clair et partagé : ce mécanisme a conduit à « une mobilisation de moyens très coûteuse et parfois disproportionnée au regard du nombre de logements sociaux réalisés » – c'est un euphémisme.

Il a pour particularité d'introduire une forme d'injonction paradoxale à l'égard des politiques menées entre, d'une part, la valorisation du patrimoine public et, d'autre part, la contribution à l'effort national en faveur du logement.

En commission d'évaluation des politiques publiques, le ministre a déjà indiqué partager le constat du rapporteur spécial et de la Cour des comptes. Par conséquent, il me semble logique d'adopter cette proposition de résolution qui vise à garantir un usage plus proportionné et plus pertinent du mécanisme de la décote, en proposant une révision du dispositif réglementaire fixant les critères de calcul ainsi que les règles de plafonnement et en établissant un contrôle financier *a posteriori* des opérations ayant donné lieu à la cession de biens immobiliers de l'État.

Ces préconisations visent à remédier à la fragilité des recettes finançant la politique immobilière de l'État et à sauvegarder l'équilibre financier du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Nous ne pouvons que souscrire à cette ambition.

Voilà une première illustration particulièrement pertinente de l'utilité de la procédure d'évaluation inaugurée cette année.

## **Discussion générale**

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Noël Barrot.

**M. Jean-Noël Barrot.** À mon tour, je me réjouis de l'exercice d'évaluation auquel nous nous sommes livrés et dont nous tirons aujourd'hui les conclusions en discutant des propositions de résolution.

En l'espèce, la proposition de résolution qui nous est présentée par le groupe MODEM, à l'initiative de Jean-Paul Mattei, propose de tirer les conclusions de l'évaluation du dispositif créé en 2013 par la loi Duflot, qui autorise le gouvernement 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'il devait offrir aux pouvoirs publics un nouvel instrument pour répondre à la crise du logement que traverse notre pays depuis de nombreuses années, ce dispositif ne peut perdurer que si les effets escomptés sont visibles et vérifiables, en particulier au vu des ressources publiques investies. De ce point de vue, il est permis de s'interroger sur l'efficacité de cette mesure. D'une part, celle-ci n'a pas eu l'effet incitatif escompté sur la production de logements. D'autre part, elle fait apparaître des disparités importantes dans les politiques publiques sur le territoire. Enfin, elle entre parfois en contradiction avec d'autres objectifs de politique publique en matière de valorisation du patrimoine de l'État.

La décote devait permettre la construction de 110 000 logements entre 2012 et 2016, ainsi que la cession de 224 sites propriétés de l'État ou de ses opérateurs. Or, comme l'a relevé la Cour des comptes, cet objectif ambitieux supposait dès le départ le doublement du rythme des mises en chantier observé sur la période 2008-2011. Les derniers chiffres disponibles quant aux logements construits et aux cessions réalisées se révèlent bien en deçà des objectifs

initiaux. En février 2018, on dénombrait seulement 8 000 logements construits ou programmés, dont 6 000 logements sociaux, et la réalisation de 85 sites.

La Cour des comptes montre que la majeure partie de l'effort financier consenti dans le cadre de la décote a porté sur les zones les plus tendues, en particulier en Île-de-France. Ce mécanisme peut aboutir à accorder une subvention exorbitante à la construction de logements sociaux dans certaines collectivités. L'État a ainsi dépensé près de 37,3 millions d'euros pour 386 logements à Paris, soit 100 000 euros par logement social. Pour mémoire, le coût de l'application du dispositif sur le reste du territoire se limite à 16 000 euros.

Par ailleurs, la perte de recettes entre en contradiction avec l'objectif de valorisation du patrimoine public, notamment dans certains ministères, comme celui des armées, pour lequel le produit des cessions est destiné au financement des équipements.

Parce que le mécanisme de la décote n'a pas atteint son objectif en termes de production de logements, notamment sociaux, parce qu'il fait apparaître des disparités très significatives de dépense publique selon les territoires et parce qu'il entre en contradiction avec d'autres politiques publiques, ce dispositif au coût élevé doit être évalué et revu. C'est l'objectif poursuivi par cette proposition de résolution que je vous invite à voter avec les membres du groupe MODEM. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Je m'associe aux orateurs précédents pour saluer le travail de notre collègue Jean-Paul Mattei qui, par cette proposition de résolution, interroge une nouvelle fois la pertinence d'un dispositif à la croisée des enjeux financiers, sociaux, culturels, voire historiques.

Maintes fois évoquée depuis vingt ans, la politique immobilière de l'État français a fait l'objet de nombreux rapports qui ont souligné combien il était important de réaliser des progrès tant dans l'estimation des biens que dans leur gestion et dans le suivi des dossiers.

Il faut bien dire que l'enjeu est de taille : l'État serait, dit-on – on n'en est pas très sûr –, propriétaire d'environ 75 millions de mètres carrés ; dans ses comptes, son patrimoine immobilier est estimé à une soixantaine de milliards d'euros. Si l'on divise la surface par la valeur, on obtient autour de 800 euros le mètre carré, ce qui n'est pas grandiose. Dans ce patrimoine, il y a de nombreuses casernes. Or que vaut une caserne ? Parfois le coût de sa démolition, si l'on veut utiliser le terrain pour autre chose.

À cet égard, il convient de rappeler que la valorisation du patrimoine de l'État n'a de sens que si celle-ci est étudiée à l'aune d'une stratégie globale – ce que la commission des finances demande depuis des années – qui comprenne tant les méthodes d'entretien, de manière à ne pas dégrader l'actif immobilier, que les politiques de vente ou d'estimation, qui passent par un recensement minutieux du parc foncier et des caractéristiques techniques qui lui sont propres.

Je vais vous raconter un épisode que je viens de vivre dans ma circonscription. Le ministère de la défense a décidé d'y vendre un dépôt de munitions. Il a réussi à trouver un industriel intéressé, qui fabriquait des feux d'artifice – comme vous le savez, plus personne ne veut produire de feux d'artifice en ville, car c'est beaucoup trop dangereux. Tout s'est très bien passé : l'acheteur était heureux comme tout ; on a négocié le prix... Or je vous le donne en mille : il était propriétaire depuis à peine quelques mois quand le ministère de la défense l'a approché pour lui demander de louer des alvéoles en vue de stocker un certain nombre de munitions. (*Sourires.*) C'est tout de même prodigieux !

Et ce n'est pas fini : ce n'était pas possible, car, pour ce faire, il fallait que le préfet obtienne une autorisation de Mme la ministre des armées, alors que la destination du bien demeurait inchangée. Je suis allé rencontrer Mme Florence Parly, qui m'a promis d'examiner le dossier. Car il y a deux personnes en elle : celle qui exerce la tutelle et celle dont les services

demandent à pouvoir stocker les munitions dans ce dépôt. Je vous cite cet exemple, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur spécial, pour montrer qu'il y a un véritable problème en matière de gestion de l'immobilier de l'État.

Il est vrai que l'État n'est pas un propriétaire ou un locataire de droit commun : il doit intégrer d'autres objectifs dans la gestion de son patrimoine immobilier que le seul point de vue de son optimisation.

Vous vous êtes intéressé, monsieur le rapporteur spécial, à la loi du 18 janvier 2013, en particulier à la possibilité de pratiquer cette fameuse décote en faveur du logement social. Vous avez commencé par constater que, bien entendu, l'on avait raconté des histoires au Parlement au moment du vote de cette disposition. Vous avez rappelé les chiffres : l'objectif était de construire 110 000 logements ; or, au bout de presque cinq ans, on en a construit environ 6 800, soit 6 ou 7 % de ce qui était prévu. Qu'en concluez-vous, mes chers collègues, si vous êtes des esprits libres ? (*Sourires.*) Vous vous dites que l'on a échoué, n'est-ce pas ?

De plus, notre éminent collègue a mis son nez dans les dossiers et a découvert les trois plus beaux d'entre eux, qui concernent Paris. Certes, il les a montés en épingle, mais il n'a pas eu tort. Dans ces trois dossiers, la décote a représenté 100 000 euros par logement social construit, alors que l'on dépense en moyenne 16 000 euros par logement social construit en France. Cela a donc coûté six fois plus cher ! Ne pensez-vous pas que, du point de vue de l'intérêt général, il eût été préférable de vendre ces biens, d'encaisser la somme et de majorer à due concurrence les crédits du ministère du logement ? Cela aurait permis de loger six fois plus de personnes, voire sept à huit fois plus, car 16 000 euros, c'est la moyenne française, et la somme baisse immédiatement si l'on retire l'Île-de-France – j'ai beaucoup de respect pour nos collègues franciliens, mais la France, du moins 80 % de celle-ci, n'est pas l'Île-de-France. Lorsque l'on gère de l'argent public, il faut, à un moment donné, essayer d'optimiser, comme nous l'avons dit lors du débat sur le rapport relatif à la loi de règlement.

Donc, premièrement, on a réalisé 7 % de l'objectif au bout de cinq ans, ce qui n'est tout de même pas un grand succès, comme vous l'avez vous-même relevé dans votre rapport, monsieur le rapporteur spécial. Deuxièmement, du point de vue de l'optimisation des ressources de l'État, on a gaspillé des biens qui auraient pu être mieux utilisés avec une meilleure répartition des logements. Car je ne vois pas pourquoi le produit de la vente d'un bien à Paris ne pourrait pas être utilisé à Marseille, à Clermont-Ferrand, en Seine-Saint-Denis, dans le Val-de-Marne ou dans le Nord-Pas-de-Calais.

**M. Jean-Louis Bricout.** Ou dans l'Aisne !

**M. Charles de Courson.** Notre nation est une ! Actuellement, le système est tel que l'on réattribue le produit de la vente du bien à des opérations réalisées sur le lieu même de cette vente ou à proximité immédiate. Est-ce juste ? Est-ce conforme au principe d'optimisation des moyens publics, qui sont rares ? Cela me paraît aller totalement à l'encontre de ce principe. C'est même la marque d'une République moyenâgeuse ! Le rapporteur spécial n'a pas osé aller jusqu'à le dire. Pourtant, en digne descendant d'Henri IV, il aurait pu rappeler que jamais son aïeul n'aurait laissé faire cela ! Il aurait jugé nécessaire de mettre fin à de telles féodalités ! Or, par ce dispositif, on maintient les féodalités.

C'est pourquoi je trouve que notre jeune collègue (*Sourires*) est trop modéré dans ses conclusions. Il estime, au fond, que le système ne fonctionne pas et que l'on gaspille l'argent public. Son idée est donc de l'améliorer un peu en l'encadrant, mais on ne sait pas très bien comment. D'ailleurs, entre nous, cela relève non pas du pouvoir législatif, mais du pouvoir réglementaire. Voulez-vous donc faire confiance aux gouvernements successifs, monsieur le rapporteur spécial ? Vous êtes jeune dans le métier, mais vous avez longtemps été maire, donc vous en avez vu d'autres...

**M. Jean-Paul Mattei**, *rapporteur spécial*. Absolument !

**M. Charles de Courson**. Je pense que ce n'est pas raisonnable. Je pose une question toute simple : la conclusion du rapport Mattei ne devrait-elle pas être tout simplement qu'il faut supprimer le dispositif ? Et qu'il faut, comme l'a évoqué notre jeune collègue Jean-Noël Barrot,...

**M. Joël Giraud**, *rapporteur général*. Qui est plus jeune, lui...

**M. Charles de Courson**. ...prévoir un dispositif analogue à celui qui existe dans le domaine de la défense ? Lorsque le ministère de la défense vend ses biens, il a un droit de retour, non pas pour réinvestir sur place, mais pour financer la modernisation de telle ou telle caserne. Cela l'incite à optimiser, à vendre ce dont il n'a pas besoin. Pourquoi ne ferait-on pas de même en matière de logement ? Le produit de la cession de biens dont on n'a pas besoin serait rétabli par voie de fonds de concours au sein des crédits du logement, afin de financer et d'améliorer la politique du logement. Telle serait, selon moi, la bonne conclusion. Il faut mettre fin au système actuel, que je trouve très pervers et contraire au principe d'égalité des citoyens devant le produit de la vente du patrimoine public : cet argent appartient non pas à telle ou telle partie du territoire, mais à l'ensemble des Français. Et l'on rendra de cette façon la politique du logement plus efficace.

Je ne sais pas si notre jeune collègue et les autres seraient d'accord pour amender la proposition de résolution...

**M. Joël Giraud**, *rapporteur général*. On ne peut pas amender une proposition de résolution !

**M. Charles de Courson**. ...afin d'aller au fond des choses, en demandant la mise en place d'un système du type de celui qui existe dans le domaine de la défense, que Jean-Noël Barrot a évoqué, à savoir un rétablissement du produit de la cession par voie de fonds de concours pour l'affecter, non pas à une opération au même endroit, mais à une politique nationale dans son ensemble. À défaut, l'utilisation des moyens publics restera sous-optimale.

**M. le président**. Je vous rappelle, monsieur de Courson, qu'il n'est pas possible d'amender les propositions de résolution.

**M. Charles de Courson**. On ne peut donc voter que pour ou contre...

**M. le président**. La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

**Mme Christine Pires Beaune**. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur spécial, mes chers collègues, la précédente majorité, socialiste, avait constaté que la cherté du foncier constituait évidemment un frein important à la production de logements, en particulier de logements sociaux. Le gouvernement de Jean-Marc Ayrault avait donc présenté un projet de loi visant à faciliter la mobilisation du foncier public pour le logement. Le dispositif avait connu des débuts difficiles, car il était souvent jugé trop complexe, mais deux modifications, l'une législative, l'autre réglementaire, en ont amélioré l'efficacité. Le décret du 25 août 2016 a d'abord ouvert la possibilité, dans les communes déficitaires en logements sociaux, de cessions au profit des organismes HLM, des sociétés d'économie mixte – SEM – et des organismes de maîtrise d'ouvrage sociale en utilisant la procédure de gré à gré, sans mise en concurrence, s'agissant de l'aliénation des immeubles compris dans la

réalisation d'une opération comportant plus de 70 % de la surface totale de plancher affectée aux logements sociaux. Cette disposition répondait au caractère jugé trop long du dispositif. Ce même décret a également étendu le régime de la décote aux terrains des équipements publics.

En 2017, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a de nouveau modifié le dispositif. Son article 116 a généralisé la décote en la rendant applicable aux cessions de la Société de valorisation foncière et immobilière – SOVAFIM. Quant à son article 151, il a étendu la possibilité de cessions à l'amiable aux programmes comportant plus de 50 % de logements sociaux.

Ces évolutions ont permis un développement sensible, année après année, de la procédure de décote. Ainsi, les ventes réalisées avec décote ont représenté 38 % des cessions de terrains de l'État en 2014, 54 % en 2015 et 72 % en 2016. Sur les premiers mois de 2017, cette proportion a même atteint 75 %, ce qui confirme la tendance.

La proposition de résolution qui nous est présentée aujourd'hui met en avant plusieurs critiques formulées par la Cour des comptes dans son référé d'octobre 2017 et recommande des évolutions en conséquence. Nous souhaitons tout d'abord pondérer certaines de ces critiques.

La Cour a relevé que la cession avec décote n'avait concerné que soixante-neuf opérations entre 2013 et 2016, pour un total de 6 700 logements produits, dont 4 600 logements sociaux, et a dit craindre un essoufflement, une fois que seraient cédés les terrains les plus propices à de tels projets. Cependant, dans sa réponse au référé, le Premier ministre a rappelé que les cessions de terrains de l'État en faveur du logement avaient progressé au cours de cette période, passant de cinquante et une en 2013 à cent six en 2016, alors que, dans le même temps, comme je viens de l'évoquer, la part des cessions avec décote avait augmenté.

Il importe également de préciser la nature des projets, ce qui amène à constater que cet outil permet une réponse précise aux besoins des territoires. Ainsi, d'après le rapport publié en février 2017 par la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier, 80 % du potentiel logement issu des cessions et engagements signés en 2016 s'inscrit dans une zone de tension pour le logement.

La programmation de ces cessions est également adaptée au contexte : 45 % de logements sociaux sont prévus dans les communes respectant leurs obligations en matière de logements sociaux, contre plus de 65 % dans les communes déficitaires.

La programmation est également au service de la mixité sociale, chère à notre groupe : douze cessions ont été réalisées dans des communes carencées au titre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains – c'est notamment le cas à Roquebrune-Cap-Martin, à Fréjus ou encore à Montauban – et ont permis la programmation de plus de 1 000 logements. Par ailleurs, trente-cinq cessions ont été réalisées dans des communes en rattrapage au regard de la loi SRU et ont permis la programmation de près de 3 000 logements, dont 2 000 logements sociaux.

La nouvelle majorité a souhaité poursuivre la simplification du dispositif de décote à travers l'article 6 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dont nous venons d'achever l'examen en première lecture. Cet article prévoit notamment que la procédure de décote s'appliquera à des terrains destinés à la réalisation de programmes comportant « majoritairement », et non plus « essentiellement », des logements. L'idée principale est, bien sûr, de renforcer la mixité fonctionnelle. Le seuil réglementaire de 75 % de la surface de plancher dédiée au logement pourra ainsi être abaissé à 50 %.

L'article 6 vise également à étendre le bénéfice de la décote, actuellement circonscrite à la partie du programme prévoyant des logements sociaux, aux logements faisant l'objet d'un contrat de bail réel solidaire, avec un taux de décote plafonné alors à 50 %.



Enfin, il permettra la cession en bloc de terrains dans le cadre des projets partenariaux d'aménagement prévus par le projet de loi afin d'accompagner le dispositif envisagé par le Gouvernement.

Cependant, le projet de loi ELAN ne traite pas des problèmes mis en avant par le rédacteur de la présente résolution. C'est d'autant plus dommageable que ces questions ont été soulevées tant par la Cour des comptes que par le rapporteur du projet de loi ELAN dans son rapport. Notre groupe partage l'analyse du rapporteur.

Dans son référé en date du 26 octobre 2017, la Cour des comptes a souligné que, dans des territoires où le coût du foncier était particulièrement élevé, le montant de la décote accordé à certains projets avait eu pour effet de faire supporter à celle-ci l'essentiel de l'effort financier de l'opération, sans que l'acquéreur ou le bailleur ne soit appelé à mobiliser de fonds propres – ou il n'en mobilisait que très peu. Ainsi, la production de 284 logements sociaux rue de Mouzaïa à Paris a mobilisé 0 % de fonds propres pour l'acquisition du terrain, pour une décote évaluée à 67 600 euros par logement.

Autre exemple encore plus frappant : la cession dite de la rue de Lille, dans le 7<sup>e</sup> septième arrondissement de Paris, a conduit à la transformation des anciens bureaux de l'Institut national des langues et des civilisations orientales en dix-huit logements. Le montant des subventions directes et indirectes, dont le dispositif de décote, s'est élevé à plus de 6,9 millions d'euros, soit une aide publique supérieure à 386 000 euros par logement ou à 5 560 euros par mètres carrés de surface utile de logement.

**M. Charles de Courson.** C'est pas beau, ça ?

**Mme Christine Pires Beaune.** Ce coût est supérieur à celui de la construction neuve de logements sociaux à Paris. Avec le même montant de subventions, c'est quasiment le double de logements sociaux neufs qu'on aurait pu construire en Île-de-France.

Notre groupe avait défendu, lors de l'examen du projet de loi ELAN, un amendement visant à plafonner le coût de la décote, de manière que celle-ci ne soit pas supérieure au coût de construction d'un logement social neuf, pour éviter ces cas extrêmes et pour garantir un minimum de mobilisation de fonds propres des bailleurs ou acquéreurs.

Malheureusement, cet amendement a été rejeté par la majorité, bien qu'il corresponde manifestement aux analyses de la Cour des comptes, du rapporteur du projet de loi ELAN et de l'auteur de la présente résolution. Gageons que nos collègues sénateurs sauront s'emparer de ce sujet.

Naturellement, le cas de la ville de Paris où le foncier, dans certains quartiers en manque de logements sociaux, peut dépasser les 12 000 euros au mètre carré, est particulier. Il montre néanmoins la difficulté de définir un point d'équilibre entre la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État et l'effort de production de logements sociaux, y compris dans les territoires les plus tendus.

Les injonctions contradictoires auxquelles sont soumises les administrations publiques ont été soulignées lors des auditions sur le projet de loi ELAN. D'un côté, les services de Bercy demandent aux administrations d'optimiser la valorisation foncière des terrains ; de l'autre, le ministère du logement cherche à favoriser le dispositif de décote pour permettre la production de logements.

Il serait souhaitable que le Gouvernement délivre aux administrations une instruction claire qui permette de donner sa pleine puissance au dispositif sans brader le patrimoine de l'État.

Cette problématique se pose également pour les opérateurs de l'État dont certains, comme SNCF Réseau, possèdent un patrimoine considérable. À l'heure où le Gouvernement négocie la reprise de la dette de la SNCF, la question de la destination et de la valorisation du

patrimoine de la société non dévolu à son cœur d'activité pourrait être posé dans le cadre du dispositif de la décote.

Nous constatons également qu'une difficulté, dans l'attractivité du dispositif de décote pour les vendeurs, tient à l'absence de contrôle efficace de l'équilibre du projet *a posteriori*. La Cour des comptes l'a également souligné. Il est regrettable que le projet de loi ELAN n'ait pas apporté de proposition en la matière.

La mise en œuvre d'une clause de retour à meilleure fortune lisible pour les acteurs permet de sécuriser le vendeur, tout en redonnant à l'acquéreur une marge de manœuvre pour faire évoluer son programme. Nous souscrivons en cela à la recommandation 4 de la proposition de résolution, mais regrettons à nouveau qu'une telle proposition n'ait pas été mise en avant, il y a tout juste deux semaines, au sein du vecteur qu'était le projet de loi ELAN.

Enfin, la proposition contenue dans le texte de mieux prendre en compte « les réserves foncières dont disposent les collectivités territoriales ou établissements publics, ainsi que le coût moyen de construction des logements sociaux dans une aire urbaine donnée » nous semble orthogonale à l'analyse de son auteur.

Elle nous paraît en effet apporter une complexité et une lourdeur supplémentaires, dont nous cherchons pourtant à libérer le dispositif de décote.

Prendre en compte les réserves foncières de manière brute ne permet de tenir compte ni de leur localisation ni des éléments de mixité sociale et fonctionnelle des quartiers où se situent ces réserves. Le faire engendre à l'inverse une lourdeur pour le dispositif.

Ainsi, notre groupe approuve en grande partie l'analyse sur laquelle se fonde la proposition de résolution et certaines des propositions qui y sont formulées. Il a apporté sa contribution au débat, lors de l'examen du projet de loi ELAN. Nous regrettons cependant qu'une telle résolution, émanant d'un groupe de la majorité, soit faite quinze jours seulement après l'examen de ce projet de loi.

Le groupe Nouvelle Gauche votera la proposition de résolution. (*Applaudissements sur les bancs du groupe NG.*)

**M. le président.** La parole est à M. Éric Coquerel.

**M. Éric Coquerel.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, la proposition de résolution peut être considérée comme un complément de la loi ELAN. Elle revient sur une partie de la loi Duflot, aux termes de laquelle, quand l'État cède des biens de son domaine privé, ceux-ci peuvent bénéficier d'une décote de 100 % à condition que l'organisme public ou agréé auquel ils sont cédés réalise 75 % de logement social.

On nous assure que, ce système ayant très mal fonctionné, il est temps de le réformer. On pourrait commencer par s'interroger sur les raisons de cet insuccès. Notons que, dans certaines villes, le dispositif a tout de même permis de bien belles réalisations, comme le Fort de l'Est sur le territoire de Plaine commune. Notons aussi que, malheureusement, certains opérateurs, comme la SNCF, n'ont pas vraiment joué le jeu de cette loi.

Quand Charles de Courson, après avoir déploré le faible degré de rentabilité de la loi – 6 % –, s'exclame : Que ne l'avons-nous supprimée ?, je m'interroge sur la décision qu'il prendra bientôt sur le CICE, dont le rendement, en termes de rentabilité et de création d'emploi, est encore inférieur !

Au lieu de se demander pourquoi cette loi a moins bien fonctionné qu'on ne le souhaitait, même si elle a joué un rôle important – notamment parce que, dans beaucoup de communes concernées, la question est moins celle de la construction que du foncier accessible, et que la loi Duflot donnait aux communes périphériques de la métropole parisienne un pouvoir sur le foncier qui leur permettait d'échapper à la gentrification imposée par le marché –, au lieu, dis-je, de s'interroger sur les dysfonctionnements de cette loi et de chercher à l'améliorer, on la

détériorer.

Comment ? En se fondant sur la logique de la loi ELAN, ce dont on ne saurait tenir rigueur à Jean-Paul Mattei. La loi ELAN vise en effet à abaisser de 75% à 50%, en cas de cession, la part nécessairement dévolue au logement social. À partir de là, on peut s'interroger. Si la part des logements sociaux tombe à 50%, pourquoi l'État ferait-il une mauvaise affaire au moment où la part des centres commerciaux et des immeubles privés normaux s'agrandit ? La logique est imparable !

Le problème est que cette réforme aura un autre effet : elle coûtera encore plus cher aux bailleurs sociaux, aux établissements publics à caractère industriel et commercial – EPIC – ou autres, ce qui renchérra encore le coût du logement social. Tel est l'effet délétère de la résolution.

Du coup, celle-ci confirme les dispositions de la loi ELAN, que je considère comme une attaque globale contre le logement social. La méthode est toujours la même. On détériore la situation des bailleurs sociaux, soit en leur imposant de contribuer à hauteur de 1,5 milliard à la baisse des aides personnalisées au logement – APL – décidée par l'État, soit en facilitant la baisse de la décote, ce qui, si l'on suit le raisonnement de M. Mattei, la rend plus coûteuse pour les bailleurs. Et on les laisse se débrouiller avec le marché pour continuer à construire, autant que faire se peut, du logement social.

La loi ELAN leur enjoint ainsi de vendre par blocs des logements sociaux, y compris dans les villes qui ne respectent pas la loi SRU ou dans les villes carencées, ce qui aura pour conséquence inévitable de réduire la construction de logements sociaux dans notre pays, sachant que le budget de l'État en faveur du logement social a été divisé par six depuis 1999 et qu'une augmentation ne semble pas à l'ordre du jour.

Tout cela va dans le même sens. On affaiblit les bailleurs. Ensuite, on crée des dispositifs qui inciteront notre pays à diminuer sans cesse la production de logement social et à respecter de moins en moins la loi SRU. Si l'on songe que, jusqu'à présent, la vente en bloc de logements sociaux concernait quelque 8 000 logements par an, quand la loi ELAN fixe l'objectif de 40 000, on mesure le déficit que va créer ce texte.

On observe aussi que, lorsqu'on propose de transformer des bureaux en logement, on le fait une fois de plus en ménageant la possibilité de déroger à l'impératif de mixité sociale, notamment aux dispositions de la loi SRU.

Nous ne voterons pas la résolution, pas plus que nous n'avons voté la loi ELAN. Nous restons donc cohérents avec nous-mêmes. La résolution complète en effet cette loi, puisqu'elle tend à affaiblir les bailleurs sociaux, le logement social et la maîtrise que les communes avaient d'une partie du foncier. À ce titre, elle provoque un séisme.

Nous pensons au contraire qu'il faudrait construire 1 million de logements sociaux en cinq ans, encadrer les loyers et renforcer la loi SRU. Bref, nous considérons qu'il faudrait faire rigoureusement l'inverse de ce que prévoit le texte voté il y a quelques jours par l'Assemblée en première lecture, et donc l'inverse de ce que prévoit ce projet de résolution qui tend à la compléter, et que, pour cette raison, nous nous garderons de voter !

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Peu.

**M. Stéphane Peu.** M. Coquerel l'a dit avant moi : qu'il s'agisse ou non d'un hasard du calendrier, la proposition de résolution tend à prolonger la loi ELAN débattue dans cet hémicycle, il y a quelques jours. Ce texte m'inspire quelques doutes.

Souvenons-nous de ce qui avait motivé la loi de 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Il s'agissait d'abord de produire du logement, notre pays étant alors en proie à une crise, notamment du logement abordable, plus particulièrement dans les

zones tendues. Il s'agissait en second lieu d'assurer de la mixité sociale. Le législateur avait ces deux préoccupations en tête : produire du logement et accroître la mixité sociale.

Concrètement, la seconde imposait, d'une part, qu'on réalise plus de logements aidés et de logement HLM là où il n'y en a pas assez – voire pas du tout –, d'autre part, qu'on essaie de construire de l'habitat diversifié là où il y en a déjà beaucoup. Pour ce faire, on ne peut laisser le secteur foncier, à commencer par le foncier de l'État, sans régulation.

La loi visait aussi à ce que l'État propriétaire fasse de la rétention foncière. Il n'était pas question d'un foncier fluide. Aucune véritable politique de cession n'avait été pensée ni voulue. On laissait alors pourrir sur pied des immeubles, des casernes, des hangars ou des usines de la SNCF également vides.

Qui dit mixité sociale dit décote, et celle-ci doit être encadrée. Or la logique veut que, plus on est dans une zone tendue, c'est-à-dire moins les quartiers ou les villes ont de logements sociaux, plus le foncier est cher. Si l'on veut faire du logement social à loyer modéré, il faut que la décote soit proportionnelle. Elle peut donc être très importante dans les quartiers situés dans les zones tendues et disposant de peu de HLM. D'où les exemples parisiens, sans doute discutables, mais qui obéissent à une logique de marché.

Pour comprendre à présent pourquoi le système n'a pas aussi bien fonctionné qu'on l'avait souhaité, il faut l'observer précisément dans le temps. Quand la loi a été votée en 2013, les administrations centrales ou les entreprises publiques concernées ont vite fait de la ranger au fond d'un tiroir devant lequel elles ont tiré une armoire normande, afin de ne pas discuter des cessions foncières.

Et entre les préfets, qui avaient ordre de faciliter les cessions, et les administrations centrales, qui faisaient tout pour les éviter, on s'est trouvé – parfois pour de « bonnes raisons », tenant à la valorisation financière du patrimoine – face à des injonctions contradictoires. Ce jeu de rôles, aux contradictions insolubles, entre les préfets et les administrations centrales, explique la lenteur d'un certain nombre de cessions et a conduit à la naissance de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier – CNAUF –, dont le président a été chargé d'arbitrer les relations entre les administrations centrales et les préfets pour mener à bien les cessions de ces biens fonciers de l'État. Cela a produit des résultats. En 2015, si j'en crois le rapport de Thierry Repentin de début 2016, soixante-dix cessions de terrains ont eu lieu, alors que l'objectif n'était que de soixante. Jusqu'à cette date, les préfets essayaient de se dépatouiller entre des injonctions contradictoires, alors qu'ils ne disposaient que d'une faible autorité sur les administrations centrales. Grâce à l'action de la présidence de la CNAUF et du délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, il y a eu enfin un pilote dans l'avion, à même d'arbitrer ces oppositions. C'est ce bilan qu'il faut dresser pour encourager la politique engagée, si tant est que l'on veut le faire – c'est un autre sujet.

À l'instar de Charles de Courson, permettez-moi de citer quelques exemples. Une caserne de gendarmerie a été livrée en 1998, puis abandonnée en 2005 au moment de la répartition des zones de compétence entre police et gendarmerie. Elle est restée vide pendant sept ans, pourrissant sur pied, parce que l'État ne sait pas gérer son patrimoine. Il a fallu négocier pendant trois ans pour obtenir la cession, avec une décote, de cette caserne pour y héberger des femmes victimes de violences. Où étaient-elles hébergées auparavant ? Dans des hôtels payés par l'État à prix d'or à des marchands de sommeil. Si l'on veut dresser un bilan, faisons-le objectivement ! Aujourd'hui, le patrimoine de l'État a été valorisé, sa mission sociale est mieux remplie et on ne nourrit plus les marchands de sommeil.

Éric Coquerel parlait du fort de l'Est, situé aux confins des « 4 000 » de La Courneuve et des Francs-Moisins, deux quartiers emblématiques de la politique de la ville. On voulait faire de l'accession sociale à la propriété, mais il n'y avait pas de marché. Qui peut fixer la valeur foncière d'un bien dans un endroit où le marché n'existe pas ? On a proposé pendant trois ans une série de solutions, qui ont toutes été rejetées avant qu'une issue soit trouvée. Je pourrais

aussi citer l'exemple de « cathédrales » SNCF à La Plaine-Saint-Denis, vides et inactives depuis vingt-cinq ans, pourrissant sur pied, qui abritent régulièrement des campements sauvages ou d'autres types d'occupations préjudiciables à l'environnement, et pour lesquelles on ne trouve toujours pas de solution.

J'en viens à mon désaccord avec votre proposition de résolution. Certaines difficultés, qui existaient de longue date, avaient trouvé un début de résolution grâce à la mise en place de la CNAUF et d'un délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat. Depuis juillet 2017, cette commission n'a plus de président. Par ailleurs, il n'y a plus de délégué interministériel. Ces autorités, qui permettaient de débloquer certaines situations et d'assurer l'application de la loi, n'ont pas été reconduites. Depuis juillet 2017, ce sujet est en suspens.

Je veux bien émettre des propositions, comme je l'avais fait avec le préfet Dupont, lorsqu'il présidait RFF – Réseau ferré de France. Pour assurer la cession de terrains SNCF, nous concevions des montages à l'envers ; nous mettions en place un aménagement avec le maire et des opérateurs, puis dressions le bilan à l'envers de l'opération, ce qui nous permettait de fixer un prix équilibré du foncier, garantissant la mixité sociale et le respect de divers impératifs.

Il est possible de constituer des SEM à objet unique, ce qu'on a proposé de faire à la SNCF, par exemple, pour qu'elle puisse être associée à l'aménagement des terrains qu'elle laisse vacants depuis vingt-cinq ans. On peut aussi insérer des clauses de retour à meilleure fortune, s'il existe un doute relatif à la création d'un marché d'accession à la propriété, comme je l'évoquais au sujet des « 4 000 » de La Courneuve ; cela permet de fixer un prix bas pour créer le marché et, s'il fonctionne bien, de faire jouer ces clauses. Il y a pléthore de solutions possibles.

Toutefois, le fond du problème tient à ce que la loi ELAN met à mal le logement social et est inspirée par la conviction que les clés de la résolution de la crise du logement doivent être exclusivement confiées au marché. Par ailleurs, par votre résolution, vous considérez qu'il faut retenir la valorisation foncière du patrimoine de l'État avant sa finalité sociale et son utilité à répondre à la crise du logement. Vous prenez là une très mauvaise direction. Une très bonne idée commençait à être mise en œuvre ; vous allez briser cet élan, qui avait permis de premiers résultats. C'est la raison pour laquelle nous voterons contre cette résolution.  
*(Applaudissements sur les bancs du groupe FI.)*

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Gaillard.

**M. Olivier Gaillard.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur spécial, monsieur le président de la commission, chers collègues, nous examinons une proposition de résolution de notre collègue Mattei sur un dispositif âgé de cinq ans qui concourt à la politique immobilière de l'État – dont le compte d'affectation spéciale existe depuis une dizaine d'années –, mais aussi à la politique du logement social.

Ce dispositif, dit « cessions Duflot », se définit par la décote applicable aux cessions de biens immobiliers et actifs de l'État. Il est mis en œuvre dans le cadre d'une politique immobilière qui montre des insuffisances, en raison du tiraillement entre, d'une part, des enjeux financiers, tenant à la gestion du parc, et, d'autre part, des finalités de service public, parfois contradictoires. De plus, les produits de cessions ont été affectés au désendettement de l'État. La politique immobilière de l'État s'essouffle, c'est un fait, abstraction faite des « cessions Duflot », comme l'attestent plusieurs facteurs : l'intervention accrue de tiers financeurs ; le manque d'entretien régulier de l'actif immobilier de l'État, qui compromet la qualité de l'offre du service public et engendre d'importants surcoûts d'entretien ; un montant annuel tiré des ventes dépendant fortement de quelques ventes exceptionnelles.

À cela s'ajoute un stock important de biens cessibles non encore cédés : 34 % des biens à vendre au début de 2015 étaient encore sur le marché à la fin de 2017. Pour 2017, les recettes des cessions immobilières sont sensiblement inférieures – elles accusent une diminution de 32,1 % – et, d'une année à l'autre, diminuent de près de 40 %, tout comme le nombre de biens cédés, qui décroît de près de 24 %. Malgré les recettes supplémentaires liées aux redevances domaniales, on dépensait, en 2017, 7 % de moins pour l'entretien du parc.

Des progrès importants doivent être relevés du côté des cessions, dont dépend la soutenabilité de la politique immobilière. Des cessions publiques ont pu être réalisées grâce à d'importantes décotes, en application de la loi du 18 janvier 2013. La proposition de résolution de notre collègue Jean-Paul Mattei a pour objet d'instituer un dispositif réglementaire fixant les modalités de calcul et les plafonnements de la décote, ainsi qu'un véritable contrôle financier *a posteriori* des opérations de cessions de biens immobiliers de l'État avec décote.

D'un côté, les conclusions du référé de la Cour des comptes d'octobre 2017 sont sans appel : la décote, dans son économie actuelle, aboutit à une mobilisation excessive de moyens au regard des résultats obtenus dans la construction de logements, notamment sociaux. D'un autre côté, on assiste à la constitution d'un stock de biens à céder, manifestement difficilement vendables, *in fine* coûteux pour les finances publiques. S'exprime dès lors un double besoin : libérer mais aussi encadrer plus strictement les décotes, ce qui peut paraître paradoxal.

Pourtant, la décote doit être facilitée pour certains biens et, pour d'autres, strictement encadrée. Il s'agit aussi de prendre en considération la situation spécifique de Paris, et d'en tirer les enseignements appropriés en matière de décote. Les tensions sur la production de logements locatifs sociaux ont justifié le pastillage d'un certain nombre de biens parisiens susceptibles de faire l'objet de décotes. Dans le même temps, la ville a fait de la promotion privée très performante, en vendant des biens à prix fort, ce qui n'est pas sans poser un problème de transfert de recettes.

Cela nous ramène à l'exigence de hiérarchiser les priorités et les solutions sur l'ensemble du parc, dans un contexte de gouvernance rénové où la direction de l'immobilier se comporte en vrai propriétaire, grâce à un recensement affiné du parc. À ce jour, par exemple, l'inventaire immobilier du domaine hospitalier est quasi inexistant.

Pour ces aspects liés à la pratique des décotes « Duflot », la proposition de résolution en appelle légitimement à une révision du dispositif réglementaire fixant les critères de calcul et les plafonnements de la décote, par une prise en considération accrue des réserves foncières dont disposent les personnes publiques, ainsi que du coût moyen de construction des logements sociaux dans une aire urbaine donnée. Ce texte pourrait être complété par un rappel de l'utilité et de la pertinence du dispositif de décote, à condition, bien entendu, que sa mise en œuvre soit mieux encadrée et tienne compte de la situation des biens et des contextes locaux.

Les pistes d'amélioration en matière de décote concernent également les mesures visant à une meilleure organisation. Il s'agirait de systématiser la transmission des décisions d'inutilité préfectorales aux ministères concernés et d'optimiser les cessions, en dotant l'État propriétaire d'une structure d'appui à compétence interministérielle, consacrée à la valorisation des biens, sur le modèle de la mission de réalisation des actifs immobiliers du ministère de la défense. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Émilie Cariou.

**Mme Émilie Cariou.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur spécial, mes chers collègues, je veux saluer en premier lieu la prise en main par le

Parlement de cette séquence budgétaire printanière autour de la loi de règlement. Notre majorité s'est engagée devant les Français à améliorer le travail de l'Assemblée nationale. Nous jetons ici les bases d'un renouveau de nos missions d'évaluation et de contrôle, auquel le présent débat doit contribuer.

Je me félicite aussi du décloisonnement entre législatif et exécutif permis par la réappropriation de la résolution parlementaire, destinée à marquer politiquement des engagements à faire mieux et à agir plus concrètement. C'est l'occasion de mettre de côté un certain juridisme qui parfois, ici, nous limite. J'en suis certaine, certains déblocages peuvent se faire en bonne intelligence avec le Gouvernement. Monsieur le secrétaire d'État, travaillons donc collectivement et rénovons les outils à notre disposition, voire débloquons les verrous...  
(*Sourires.*)

**M. Joël Giraud**, *rapporteur général*. Il faut déverrouiller !

**Mme Émilie Cariou**. ...en commençant, conformément à notre ordre du jour, par les lourdeurs mécaniques affectant l'immobilier de l'État.

J'en viens ainsi au fond de la proposition de résolution de Jean-Paul Mattei, et je veux expliquer pourquoi nous nous devons de soutenir son initiative, qu'il s'agisse de mes collègues de la République en marche ou des députés siégeant sur tous les bancs de cette assemblée, appartenant à la majorité comme à l'opposition.

Cette proposition de résolution nous conduit à évaluer la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et – en son article 7 – au renforcement des obligations de production de logement social. Cette loi a mécanisé et augmenté les rabais que l'État peut accorder aux collectivités bâtisseurs de logements sociaux. Ces rabais peuvent désormais atteindre 100 % de la valeur vénale du bien immobilier que l'État leur cède, si certaines conditions sont réunies. C'est une bonne initiative. Le logement social est, à mon sens, une vraie et belle mission de la puissance publique, vecteur de solidarité et de cohésion nationale. Mettre à contribution le foncier de l'État peut sembler une voie pavée de bonnes intentions. C'est une bonne initiative, disais-je, mais notre collègue Mattei a commencé, dès son rapport spécial, à l'automne dernier, sur le projet de loi de finances 2018, à identifier, par son travail minutieux, les effets adverses d'une telle latitude, décidée en 2013, en matière de décote.

Jean-Paul Mattei s'est interrogé sur la façon dont est géré, depuis lors, le patrimoine privé de l'État. Sans surprise, c'est majoritairement dans les zones tendues que les emprises immobilières de l'État ont fait le plus l'objet de cessions décotées, en nombre et, surtout, en volume. Selon les travaux de M. Mattei, c'est la Ville de Paris qui y a trouvé le plus à gagner. Ses observations ont été largement confirmées par le référé de la Cour des comptes sur le sujet, publié le 26 octobre 2017. La haute juridiction financière a à peine recouru à des euphémismes pour évoquer le cas des montages financiers très avantageux pour la collectivité parisienne, avantages puisés dans les ressources patrimoniales de l'État, et donc par la mise à contribution de tous les citoyens français. Selon la Cour des comptes, pour certains projets, « le contribuable a donc assuré *de facto, via* la décote, la part de financement qui incomberait normalement dans des opérations classiques aux bailleurs sociaux et aux acquéreurs de terrain ».

Face à cette disproportion, la proposition de résolution de notre collègue Mattei vise à repenser notre politique de décote, à professionnaliser nos services immobiliers et à bien mieux contrôler en aval les opérations immobilières, ce que le droit permet déjà aujourd'hui.

Subsidiairement, j'ajoute deux réflexions à la bonne démarche de M. Mattei. Tout d'abord, dans quelle mesure la surexploitation des ventes de foncier de l'État en zone tendue parisienne n'a-t-elle pas freiné d'autres opérations immobilières en France ? Je crains

vivement que des services de l'État, dont on a trop guidé la main pour accorder des décotes, aient pu considérer trop contribuer. Je redoute donc qu'à cette multiplication des décotes en région parisienne – je rejoins M. de Courson sur ce point –, les services aient répondu mécaniquement par une grande frilosité pour accompagner d'autres cessions de ce type ailleurs en France. Je suis élue dans un département comptant de nombreuses friches militaires, pour lesquelles, à ce jour, les cessions semblent bloquées.

D'autre part, je m'inquiète des conditions dans lesquelles les services immobiliers, notamment ceux du ministère des armées, ont réalisé des cessions massives de patrimoine parisien. Beaucoup ici sont intéressés par les sujets de défense, notre rapporteur spécial, Olivier Gaillard, le premier. Il nous appartient de mettre en balance plusieurs intérêts : céder un immobilier de la défense qui, s'il ne l'était pas, laisserait se multiplier des friches et des immeubles que leur vétusté rendrait de toute manière inutilisables ; dynamiser des territoires et promouvoir, notamment, le logement social, dont on sait qu'il fait défaut partout en France ; les intérêts patrimoniaux d'un ministère des armées qui a dû consentir les efforts budgétaires considérables, surtout au regard de l'engagement sur le terrain, en hommes et en matériels, que l'État lui a demandés.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous propose de voter cette résolution de Jean-Paul Mattei. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.

**M. Olivier Dussopt**, *secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.*

Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général de la commission des finances, monsieur le rapporteur spécial, mesdames et messieurs les députés, la proposition de résolution présentée à votre examen par M. le député Mattei invite à un usage plus proportionné et pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État.

Il n'est pas inutile, dans un premier temps, de rappeler les avantages procurés par le dispositif de la loi 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, dite loi Duflot. Il a permis de mettre en place un système de décote objectif et transparent, permettant de moduler l'importance de l'aide à accorder selon le programme immobilier et la zone de tension du marché immobilier où il se réalise. En fixant des échéances aux opérations immobilières qui bénéficient d'une décote, il a favorisé la production rapide de logements, toujours préférable à la constitution de réserves foncières. Il permet enfin de mesurer le coût, pour l'État, de l'effort accordé.

Cependant, et cela a été dit par plusieurs intervenants, le bilan quantitatif de ce dispositif reste modeste. Depuis 2013, il a permis la réalisation de 85 opérations, représentant seulement 8 000 logements, dont près de 6 000 logements sociaux. Dans la seule année 2017, ce sont 20 opérations qui ont bénéficié de ce dispositif, pour produire 1 853 logements, dont 1 643 logements sociaux. Le coût du dispositif est élevé, puisque l'effort consenti, depuis 2013, est de 130 millions d'euros, dont 23 millions pour la seule année 2017.

Comme beaucoup d'entre vous l'ont souligné, nous sommes loin du « choc d'offre » promis en 2012, mais des raisons objectives, que nous devons rappeler, expliquent cette situation. D'abord, les cessions immobilières de l'État ne représentent environ que 0,1 % de l'ensemble des transactions immobilières en France. En 2016, seuls 30 % des biens de l'État vendus pouvaient se prêter à la construction de logements. La moitié des biens proposés par l'État, et à ce titre inscrits sur les listes régionales, sont localisés dans des zones dans lesquelles il n'y a pas de tension foncière, et ils trouvent rarement preneurs.



D'autres critiques, également faites au dispositif, ont été rappelées à juste titre par M. Mattei. L'affichage des biens que l'État propose en faveur du logement dans les listes régionales fait partie, si nous pouvons nous exprimer ainsi, des « fausses bonnes idées », qui ont apporté plus d'inconvénients que d'avantages.

En outre, il est erroné de laisser entendre que seuls les terrains figurant sur les listes peuvent bénéficier de dispositions législatives et réglementaires de la décote. L'administration instruit, sans la moindre différence de traitement, les demandes de décote qui lui sont faites, que les terrains fassent partie ou non des listes régionales. Le soutien de ce Gouvernement, comme des Gouvernements précédents, en faveur de la politique du logement, n'a jamais conduit l'administration à un rejet de décote, au prétexte de ne pas figurer sur ces listes. *A contrario*, ces listes comptent des terrains qui n'intéressent pas les communes ou les acteurs du logement social, mais dont l'inscription sur une liste régionale empêche la vente à d'autres acteurs économiques pour d'autres usages. L'État est ainsi conduit à conserver des sites inutiles, s'expose à des dépenses – de gardiennage, notamment – et se prive de recettes, pendant que les biens perdent de la valeur.

Il faut aussi signaler, cela a été fait, des abus qui ont pu découler du dispositif, par une aide apportée à des opérations peu rationnelles. Il n'est pas illogique que les décotes soient les plus fortes à Paris, là où les écarts de valeur entre les marchés libres et sociaux sont les plus importants. Mais aider à financer, par la décote, la transformation en logements de l'ancienne bibliothèque de l'Institut national des langues et civilisations orientales, située rue de Lille dans le 7<sup>e</sup> arrondissement de Paris – un immeuble, par ailleurs, particulièrement peu adapté à ce type de transformation –, est pour le moins contestable. Dans ce cas précis, la décote outrepassa son rôle, car elle ne sert pas à compenser la cherté du foncier, qui est sa raison d'être, mais les coûts de construction. Ainsi, à Paris, le montant moyen de décote atteint 100 222 euros par logement social, alors que la moyenne nationale, hors Paris, s'élève à 16 000 euros par logement. Nous sommes sans doute allés trop loin, et le président de l'Union sociale pour l'habitat s'en est fait l'écho, en invitant à une meilleure allocation des aides de l'État en faveur du logement social.

La résolution propose plusieurs pistes d'amélioration de ce dispositif de décote, non pour l'affaiblir, mais pour en améliorer l'efficacité. Le Gouvernement ne peut être que très favorable à cette approche.

En premier lieu, il est proposé de revoir les circonstances et les conditions dans lesquelles le recours à la décote peut être de droit. Nous partageons vos idées, en suggérant d'apporter des amendements contribuant à améliorer l'efficacité du dispositif, en supprimant les listes régionales et ses effets pervers, et, par là même, en supprimant la notion de décote de droit qui, en définitive, n'apporte rien au dispositif.

En second lieu, vous encouragez le Gouvernement à réviser le dispositif réglementaire fixant les critères de calcul et les plafonnements de la décote. Le Gouvernement considère qu'il est important de maintenir la faculté d'atteindre une décote maximale à 100 % de la valeur foncière pour les opérations qui le justifient. Mais cette mesure n'est pas incompatible avec un plafonnement des décotes, selon les zones de tension, pour empêcher les abus que j'ai rappelés, sur les biens bâtis. Cette mesure est du niveau législatif et nécessite un amendement, tel que celui que vous avez proposé.

Vous invitez aussi à prendre en considération les réserves foncières dont disposent les communes. Cette approche, dont le principe est pertinent, peut néanmoins présenter de réelles difficultés de mise en œuvre, dans la mesure où ces réserves foncières ne sont pas connues des services de l'État et peuvent avoir d'autres finalités tout aussi légitimes que celle de production de logements sociaux. N'oublions pas également que la maîtrise de l'urbanisme par les communes rendrait vaine toute tentative de l'État en la matière.

Au titre de la simplification et de l'efficacité, il nous semble sage de ne pas complexifier davantage la réglementation, et nous nous contenterons, puisque nous partageons vos objectifs, de demander aux préfets d'inviter les collectivités locales à agir, comme l'État, en faveur du logement, par la mobilisation de leur patrimoine, lorsque celui-ci s'y prête.

Enfin, vous invitez le Gouvernement à favoriser l'établissement d'un véritable contrôle financier *a posteriori* des opérations ayant donné lieu à la cession avec décote, afin de s'assurer de la juste part des fonds propres des promoteurs ou aménageurs dans leur équilibre financier. Le dispositif actuel prévoit en effet des contrôles *a posteriori*, que l'administration chargée du logement devra conduire pour vérifier le respect des engagements pris, qui ont justifié l'obtention d'une décote. Les services du ministère de la transition écologique et solidaire, et ceux du ministère de la cohésion des territoires, ainsi que les directions départementales des territoires, connaissent également les références locales en matière de mobilisation de fonds propres dans ce type d'opération. Ces contrôles seront menés.

Pour les raisons que je viens d'évoquer, le Gouvernement retient bien volontiers la proposition de résolution de M. Mattei, puisqu'elle ne nécessite pas, à une exception près, de mesures législatives ou réglementaires. Une instruction du ministre du logement, le cas échéant cosignée par le ministre chargé du domaine, suffira pour mettre en œuvre les dispositions et les recommandations que vous proposez. Tel est l'engagement que nous prenons. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

### **Vote sur la proposition de résolution**

**M. le président.** Je mets aux voix la proposition de résolution.

*(La proposition de résolution est adoptée.)*

*(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.)*

TEXTE ADOPTÉ n° 126

« Petite loi »

**ASSEMBLÉE NATIONALE**  
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
QUINZIÈME LÉGISLATURE  
**SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018**  
**18 juin 2018**

### **RÉSOLUTION**

*pour un usage plus proportionné et pertinent de la décote applicable  
aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État.*

*L'Assemblée nationale a adopté la résolution dont la teneur suit : Voir le numéro : 1039.*

### **Article unique**

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social,

Vu l'article R. 3211-15 du code général de la propriété des personnes publiques,

Vu le référé de la Cour des comptes du 26 octobre 2017 sur l'évaluation du dispositif de la décote sur le foncier en faveur du logement social (S2017-3068),  
Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques le 30 mai 2018,

Considérant les conclusions du référé de la Cour des comptes du 26 octobre 2017 établissant que dans son dispositif actuel, la décote aboutit à une mobilisation excessive de moyens au regard des résultats obtenus dans la construction de logements, notamment sociaux ;

Considérant le caractère disproportionné des moins-values consenties par l'État en vue de permettre la réalisation de certains projets de construction de logement sociaux dans le cadre de projets portés par des collectivités territoriales ;

Considérant la fragilité des recettes sur lesquelles repose le financement de la politique immobilière de l'État, ainsi que l'impact de l'application de la décote sur l'équilibre financier du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » ;

1. Rappelle son attachement à une juste valorisation du parc immobilier de l'État et à un financement équilibré de l'effort national en faveur du logement ;
2. Estime nécessaire de mieux examiner les circonstances et conditions dans lesquelles le recours à la décote autorisée par 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 peut être de droit ;
3. Encourage le Gouvernement à réviser le dispositif réglementaire fixant les critères de calcul et les plafonnements de la décote, en prenant davantage en considération les réserves foncières dont disposent les collectivités territoriales ou établissements publics, ainsi que le coût moyen de construction des logements sociaux dans une aire urbaine donnée ;
4. Invite le Gouvernement à favoriser l'établissement d'un véritable contrôle financier *a posteriori* des opérations ayant donné lieu à la cession de biens immobiliers de l'État avec décote afin de s'assurer de la juste part des fonds propres des promoteurs ou aménageurs dans l'équilibre financier de ces opérations.

*Délibéré en séance publique, à Paris, le 18 juin 2018.*

*Le Président,*

*Signé : François de RUGY*

ISSN 1240 - 8468