

Coup d'accélérateur pour mobiliser le foncier public

Malgré la création d'une commission chargée d'orchestrer la mobilisation du foncier public, les opérations sont souvent longues à faire aboutir.

Pour Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, les choses sont claires : « Il faut renforcer le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement, institué par la loi du 18 janvier 2013, et lui donner un nouvel élan tout en assurant un meilleur suivi. » D'où la création, en juillet dernier, de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), présidée par Thierry Repentin, ex-sénateur de Savoie et ancien président de l'Union sociale pour l'habitat. Cette commission est chargée d'assurer un pilotage resserré du dispositif. En clair, il s'agit de débloquer un certain nombre de dossiers. Elle est composée de 21 membres : parlementaires, représentants de l'État, associations représentatives des collectivités locales, organismes de logement, SEM, professionnels de l'immobilier, organisations de défense de l'environnement ou œuvrant dans le domaine de l'insertion. En décembre prochain, la CNAUF devra rendre un premier bilan. Celui-ci s'accompagnera d'un avis sur l'efficacité du dispositif, notamment en termes de gouvernance nationale et locale et sur les outils de suivi et de pilotage à renforcer.

Pour le gouvernement, comme pour les collectivités territoriales, l'enjeu est de taille. La France compte aujourd'hui plus d'un million de demandeurs de logement social, dont environ un tiers en Île-de-France. L'augmentation des loyers privés et la crise économique poussent aujourd'hui de nombreux ménages vers l'habitat social. De son côté, l'État s'est fixé un objectif : la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux pour répondre à une double urgence sociale (pénurie de logements) et économique (crise du bâtiment).

Face à cette situation, la contribution du foncier public à l'offre globale de logements est

une des réponses, et elle est d'autant plus stratégique qu'il s'agit en général d'un foncier situé au cœur des agglomérations. Or, tout le monde est d'accord pour dire que la construction de logements locatifs sociaux bien implantés, donc au cœur de la cité, est un élément indispensable pour favoriser la mixité sociale et l'égalité territoriale qui font cruellement défaut dans certaines grandes agglomérations notamment en raison du coût du foncier en centre-ville, rendant la réalisation de nouvelles opérations de construction quasiment impossible pour les bailleurs sociaux.

Seulement 74 sites retenus sur 265

Le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement institué par la loi du 18 janvier 2013 permet aux acteurs du logement, et plus particulièrement aux collectivités territoriales, d'acquérir des terrains nus ou bâtis appartenant à l'État ou à certains de ses établissements publics, à un prix inférieur à leur valeur vénale, dès lors qu'ils s'engagent à y construire du logement social. Une décote (réduction du prix de vente), est proposée afin de contribuer à l'équilibre financier de l'opération. La décote s'applique aux logements sociaux ou, le cas échéant, à la part d'équipements publics destinés aux occupants de ces logements. Plus les logements sociaux programmés sont destinés aux personnes les plus défavorisées, plus la décote est conséquente. Elle peut atteindre jusqu'à 100 % de la valeur vénale du terrain. Elle est également plus importante dans les zones où la tension du marché est la plus forte. « Pour favoriser des programmations ambitieuses en logement, une opération est éligible à la décote dès lors qu'au moins 75 % de la surface de plancher du programme est destinée au logement », stipule le ministère du Logement.



© J. Hébert/Fotolia

Les textes de référence

- Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.
- Décret n° 2013-315 du 15 avril 2013 relatif aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé de l'État, en vue de la réalisation de programme de constructions de logements sociaux et fixant la composition de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier.
- Décret n° 2013-937 du 21 octobre 2013 arrêtant la liste des établissements publics d'État autorisés à céder leurs terrains.
- Décret n° 2013-936 du 21 octobre 2013 précisant les conditions dans lesquelles la cession des terrains peut être réalisée.



© Olivier Rault/Fotolia

Dès le premier trimestre 2012, il avait été procédé à un recensement des fonciers de l'État qui a permis d'identifier 350 propriétés potentiellement mobilisables en faveur du logement sur 2013-2017. Cette liste s'étant avérée peu fiable, les préfets se sont remis au travail pour réactualiser des listes au niveau régional. En février dernier, 18 listes régionales ont ainsi été publiées et concernent 265 sites. Soit une surface de près de 5,5 millions de m². À ce jour, seuls 74 sites ont été retenus par la moitié des préfets sollicités, les autres n'ayant pas encore fait remonter leurs propositions, peut-être tout simplement faute de terrains susceptibles d'accueillir des programmes de construction de logements. En effet, certains terrains ont été éliminés des listes en raison de leur situation ou de leur configuration.

Deux établissements peu motivés

Ce dispositif s'applique également à certains établissements publics comme Réseau ferré de France ou la SNCF. À l'origine peu motivés, ils ont finalement signé une charte dans laquelle ils s'engagent à céder, d'ici à 2017, 150 sites, soit 230 ha, qui permettront la réalisation de 17 500 nouveaux logements. Des listes spécifiques les concernant sont en cours d'élaboration. Mais aujourd'hui, seulement une dizaine de sites ont été cédés ou sont en passe de l'être comme des casernes à Caen et Paris, des bureaux du ministère de la Défense à Bordeaux, un site

administratif à Mérignac ou encore un terrain à Grenoble. Ce qui fait dire à Sylvia Pinel que « les projets de construction sont encore trop peu nombreux pour contribuer au choc foncier dont la France a besoin ». Il faut dire aussi qu'il s'agit d'un dispositif complexe à mettre en œuvre, que ce soit sur le montage du projet de construction, la

dépollution des sols ou encore le délai de cinq ans accordé pour réaliser le projet. Ainsi, à Nantes, un projet est à l'étude concernant l'ancienne caserne Mellinet, située dans le centre sur 125 ha. En 2019, ce site devrait accueillir 1 700 logements. Mais ce délai semble irréaliste

Caen a racheté une caserne avec une décote de 26 %.



QUESTIONS À... Thierry Repentin*

« LA CNAUF ACCOMPAGNE LES COLLECTIVITÉS DANS LEURS PROJETS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX »

Qui peut saisir la commission ?

La commission est issue de la loi sur la cession du foncier public avec décote. Cette décote est de droit sur les terrains répertoriés mais elle peut se faire aussi sur d'autres terrains. Je peux être saisi par les ministres concernés et les préfets de région. Mais je ne suis pas insensible aux demandes des élus même s'ils ne peuvent me saisir directement.

Quelles sont les principales difficultés identifiées par la commission ?

La principale difficulté concerne cette fameuse décote sur la valeur des terrains. Bien souvent, la conception des programmes n'est pas assez aboutie ou demande des ajustements pour pouvoir étudier le montant de la décote.

Ceci explique en partie la lenteur du montage des projets qui décourage souvent les élus. Par exemple, il arrive que les plans masse ne soient pas fournis, ce qui empêche par exemple d'analyser les coûts de la dépollution. Chaque dossier est très particulier.

Quels conseils donneriez-vous aux représentants des collectivités locales ?

Accélérer vos études et n'hésitez pas à me contacter. La commission est un partenaire, notre rôle est d'accompagner les collectivités pour construire des projets qui fonctionnent. Il faut une réelle volonté politique aussi bien de la part de l'État que des collectivités.

* Ex-sénateur de Savoie, président de la CNAUF.

lorsque l'on sait qu'il faut créer une ZAC et dépolluer le sol après les études du ministère de la Défense afin de confirmer ou d'infirmer la présence d'explosifs sur le site. Finalement, la CNAUF s'est penchée sur ce dossier pour conclure qu'il fallait pouvoir déroger à cette limite dans le temps et inciter le ministère de la Défense à accélérer ses études afin de pouvoir chiffrer exactement le coût de la dépollution. L'analyse du programme a permis, dans ce cas, de donner un délai supplémentaire à cette réalisation importante pour Nantes.

Pour impulser une nouvelle dynamique, Sylvia Pinel a demandé aux préfets de région d'identifier cinq projets prioritaires par région. La CNAUF assurant le pilotage au niveau national. De manière très opérationnelle, la commission formule des propositions à l'attention du gouvernement sur les opérations les plus complexes

dont les préfets de région l'auront saisie. Lors de sa deuxième session, en septembre dernier, la commission a examiné six dossiers, identifiés par les préfets, nécessitant son intervention pour lever certains freins. Outre la caserne Mellinet à Nantes et la caserne Guines à Rennes, les talus de l'autoroute A3 à Romainville, les anciens entrepôts de la gare de marchandise de Villefranche-sur-Mer, la bibliothèque de l'Inalco ou les locaux de l'Institut national de la propriété industrielle à Paris ont été étudiés et des solutions envisagées.

Un dispositif complexe

Ainsi, à Romainville le projet était bloqué par des évaluations des Domaines différentes. La première réalisée en 2010 était inférieure à celle de 2014. L'explication était simple : entre ces deux dates, l'autoroute a été recouverte et donc

le terrain a pris de la valeur. Encore fallait-il prendre le temps de décrypter le dossier.

L'ensemble de ces sites représente un potentiel de 2 500 nouveaux logements et ils sont situés dans des secteurs où le marché immobilier est très tendu et où la demande et le déficit en logements sociaux sont très importants. La commission réunit les acteurs concernés et tente d'établir ou de renouer le dialogue entre eux en proposant des rééchelonnements de programmation comme ce fut le cas à Nantes. Elle peut également préconiser des études complémentaires, une nouvelle évaluation des biens car le prix demandé est souvent un facteur de blocage, les élus espérant des décotes maximales alors que leurs programmes n'y sont pas toujours éligibles au regard de la loi.

Cependant, certains dossiers semblent fonctionner et être déjà sur les rails, comme le chantier de la rue de Bruxelles à Lille (lire encadré) ou celui de la caserne Martin à Caen. Cette caserne, située en cœur de ville, a été rachetée par la ville à l'État avec une décote de 26 % et fait l'objet d'une réhabilitation qui s'achèvera en 2017. Au final, ce programme accueillera 14 000 m² de logements mixtes et de commerces, soit 157 logements dont 65 à vocation sociale et une crèche de 60 places.

Un protocole a aussi été signé pour le site du Centre d'essais aéronautiques à Toulouse, en janvier dernier, pour réaliser 750 logements dont 70 % de logements sociaux avec une décote de 61 %. Cependant, il semblerait que le changement de majorité municipale lors des dernières élections remette en cause ce projet.

En dépit de ces quelques avancées, le dispositif peine à devenir pleinement opérationnel en raison de sa complexité liée à l'identification des biens ou encore aux négociations sur le prix du foncier. Les difficultés économiques actuelles et les restrictions budgétaires ont aussi des conséquences, chacun souhaitant négocier au mieux le prix des terrains. Le ministère des Finances a pour objectif d'en tirer un juste prix, tout en respectant le principe de la décote, et les acheteurs désirent déboursier le moins possible pour boucler des opérations onéreuses qu'il n'est pas toujours aisé de financer. « Depuis la publication des premières listes, un net progrès semble avoir été fait en matière de recensement des fonciers publics potentiellement mutables à court et moyen terme », souligne Corinne Casanova, la maire de Biguglia, membre de la CNAUF. À la commission maintenant de débloquer les dossiers où les négociations se sont interrompues.

Catherine PAYEN



À Lille, une décote à 100 %

Un projet de construction de 35 logements sociaux en PLAI, rue de Bruxelles à Lille, a bénéficié d'une cession de foncier appartenant à l'État avec une décote sur le prix de la valeur du terrain de 100 %. Cette opération est gérée par l'association Areli, déléguataire de la communauté urbaine Lille Métropole. Depuis fin 2009, l'Areli a entamé des études en vue de la restructuration de son site afin de permettre la transformation de son foyer de travailleurs migrants en une résidence sociale. Rapidement, les études de faisabilité ont démontré que ce projet ne pouvait aboutir sans relocalisation. Des recherches de foncier disponible sur les parcs

privés et publics ont alors été menées qui ont abouties, en février 2011, à la proposition d'acquérir une propriété de l'État, implantée rue de Bruxelles. Le coût du projet s'élève à 3,2 millions d'euros. Il est financé à 37 % par les aides à la pierre accordées par l'État, à 43 % par des emprunts auprès de la Caisse des dépôts et à 20 % par les fonds propres d'Areli. « Au regard des contraintes économiques très fortes sur ce projet, cette opération n'aurait pas été réalisable sans la cession du foncier à titre gratuit de l'État », souligne Bruno Rossiny, chargé du dossier à l'Areli. Le démarrage des travaux est prévu au premier semestre 2015.