

Paris, le 26 novembre 2014

SYNTHESE DU RAPPORT D'APPLICATION DE LA LOI DU 18 JANVIER 2013 DE MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL

par Audrey Linkenheld et Jean-Marie Tetart, rapporteurs

Les deux mesures principales de la loi du 18 janvier 2013 étaient :

- L'instauration d'une décote, pouvant aller jusqu'à la gratuité, sur la cession des terrains de l'Etat et de certains de ses établissements afin d'y construire des logements sociaux ;
- Le relèvement à 25% de la part minimale de logements sociaux nécessaires dans chaque commune (loi SRU) et le quintuplement potentiel des pénalités payées par les communes refusant de se conformer à leurs obligations légales.

PREMIERE PARTIE : MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC

I. La mobilisation du foncier public, au bilan quantitatif pour l'instant limité et inégal, dispose de tous les outils nécessaires à sa réussite

A. Les décrets d'application ont été publiés rapidement et sont globalement fidèles à l'esprit de la loi

- Les trois décrets d'application prévus par la loi ont été publiés dans un délai de dix mois après sa promulgation.
- Ils précisent les modalités de cession avec décote des terrains du domaine privé de l'Etat. Les taux de décote sont modulés, en neuf fourchettes, en fonction des types de logements sociaux et de la zone géographique. La gratuité (décote de 100%) est rendue possible pour les logements PLAI en zones tendues (A bis, A et B1).
- Une procédure préalable à la fixation de la décote, en quatre grandes étapes, a été créée. Elle fait intervenir une multitude d'acteurs locaux dont le préfet de région et le directeur départemental des finances publiques (DDFIP).
- La liste des établissements publics de l'Etat pour lesquels le système de la décote s'applique a été fixée par décret : il s'agit de la SNCF, de RFF, de la RATP et de VNF.

- Cette liste n'inclut pas l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP), alors que cet établissement, dans l'esprit du législateur, devait participer à la mobilisation du foncier public en faveur du logement.
- En outre, de manière contestable, le décret du 18 octobre a plafonné la décote à 30% pour RFF. Ce plafonnement spécifique et arbitraire ne correspond pas véritablement à l'intention initiale du législateur.

B. La mise en place locale a révélé des blocages administratifs entre les services de l'Etat

- La mobilisation des administrations centrales et locales de l'Etat a été rapide et forte pour appliquer la loi. En témoigne la circulaire du Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, du 2 avril 2013 à l'ensemble des préfets de région et de départements leur demandant, avant la publication du décret lui-même, de commencer le travail de recensement des terrains de l'Etat afin d'adopter au plus vite des listes régionales de terrains cessibles.
- La plupart des listes régionales de terrains de l'Etat pour lesquels une décote est de droit ont été publiées à l'automne 2013. Ces listes contiennent :
 - 264 terrains de l'Etat
 - pour une superficie de 5 472 801 m²
- La concertation préalable à l'élaboration des listes régionales avec les acteurs locaux de l'habitat a parfois été insuffisante, de même que la communication en aval sur leur contenu. De bonnes pratiques locales existent comme la création d'un « Référentiel foncier public » en PACA.
- La méthode d'évaluation de France Domaine s'est révélée peu transparente. La méthode utilisée par France Domaine, celle dite du « compte à rebours », pour fixer le montant exact de la décote, n'a été expliquée de manière claire, précise et publique qu'en octobre 2014 lors d'une séance de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF).
- L'organisation des services du Domaine, marquée par l'absence d'autorité hiérarchique du directeur régional des finances publiques (DRFIP) sur les directeurs départementaux et par des instructions directes du niveau national, a favorisé l'existence d'injonctions contradictoires.
- Les difficultés de négociation sont, en outre, particulièrement difficiles avec certains ministères propriétaires comme le ministère de la défense dont la réduction des crédits budgétaires a été gagée, par la loi de programmation militaire, sur la vente de ses biens immobiliers.
- Enfin, certaines opérations se sont heurtées à deux blocages réglementaires qu'il conviendrait de lever :
 - la décote ne peut, pour l'instant, être utilisée pour des opérations de **réhabilitation** alors que les ministères de l'intérieur et de la défense disposent d'anciens logements de fonction qui pourraient être facilement transformés en logements sociaux.
 - le bénéfice de la décote ne peut être cumulé avec d'autres aides publiques, comme les subventions de l'ANRU.

- La CNAUF, créée par la loi pour suivre le dispositif de mobilisation du foncier public et lever les obstacles administratifs et réglementaires remontés du terrain, n'a été installée que très tardivement le 29 juillet 2014. Ce retard n'a pas permis de lever rapidement les différents blocages constatés.

C. Un bilan quantitatif limité malgré de très belles opérations

- En deux ans, le bilan quantitatif des opérations de cession avec décote est pour l'instant limité :
 - 8 cessions avec décote ont été conclues (7 terrains Etat, 1 terrain RFF) ;
 - représentant 962 logements dont 430 logements sociaux ;
 - 8 autres cessions avec décote devraient, par ailleurs, être conclues prochainement.
- Les opérations conclues depuis deux ans étaient, le plus souvent, déjà envisagées avant la loi. Mais celle-ci a joué, pour ces opérations, tout son rôle : celui de débloquent des opérations.
- Des réussites symboliques, comme la cession de la caserne Martin à Caen ou celle de l'immeuble Castéja à Bordeaux, ont permis de montrer l'impact que pouvait avoir la loi : celle-ci a donné un cadre mettant fin à de longues négociations et a permis d'augmenter le nombre de logements sociaux construits sur ces terrains.

II. La mobilisation du foncier public doit désormais faire l'objet d'une démarche proactive de la part de l'Etat et de ses opérateurs

A. Un effort de pédagogie et d'échange de bonnes pratiques est nécessaire

- La CNAUF doit être un lieu permettant l'échange des bonnes pratiques.
- Le ministère du logement devrait mettre à la disposition des acteurs locaux des documents types (protocoles, actes authentiques) afin de débloquent certaines situations et mettre fin à des négociations parfois interminables sur les clauses de sanction en cas de non-réalisation du programme par exemple.
- Une communication accrue à destination des nouveaux élus locaux et des associations de collectivités territoriales serait la bienvenue.
- Des méthodes prévues par la loi devraient être utilisées plus fréquemment : la cession directe à un bailleur ou un promoteur et le bail emphytéotique.

B. Pour produire des effets plus importants, la mobilisation du foncier public doit s'inscrire dans la politique d'ensemble en faveur de l'accès au logement

- Les préfets de région ont un rôle fondamental et stratégique. Dans l'esprit du législateur, le préfet avait trois fonctions dans le cadre de la mobilisation du foncier public : identifier les terrains cessibles, céder ces terrains et contrôler la bonne réalisation du programme de construction de logements. A la lumière des premières expériences, le préfet devrait également jouer un autre rôle, conforme à ses compétences, au moment de la définition du programme de construction : celui de faire le lien entre les cessions de terrains publics, le PLH et les obligations SRU des communes dans lesquelles sont situés ces terrains.

- Le préfet de région doit, en outre, autant que possible, intégrer l'outil que représente la mobilisation du foncier public au sein d'une politique plus large en faveur de la construction et de l'accès à un logement digne et abordable. La Charte régionale d'engagement pour le logement et de mobilisation du foncier en PACA est un bon exemple de ce type de démarche.
- Pour que la mobilisation du foncier public soit une réussite à partir de 2015, la SNCF et RFF doivent concrétiser les engagements qu'ils ont pris. Ces deux établissements publics ont signé avec l'Etat, en juin 2014, une charte tripartite promettant de céder, sur la période 2014-2018, 150 sites permettant de réaliser entre 15 000 et 20 000 logements. Ce rythme de cession serait le double de celui de la période 2008-2013.
- Or, les terrains ferroviaires n'ont été que très tardivement ajoutés aux listes régionales des terrains cessibles. **Aujourd'hui, 69 terrains de la SNCF et de RFF sont inscrits sur 8 listes régionales.** La plupart, 39, sont situés en Île-de-France. Un décalage semble exister entre le volontarisme affiché au niveau national et les réticences des correspondants locaux à céder à moindre coût des terrains ferroviaires. Le principe de reconstitution ferroviaire, fixé par le décret du 5 mai 1997, renchérit, en outre, le coût des opérations de construction de logements sur le foncier ferroviaire.
- Une nouvelle enquête qualitative de France Domaine, portant sur l'ensemble de l'inventaire physique de l'Etat, est en cours et pourrait permettre, à terme, d'élargir les listes régionales de terrains cessibles.

SECONDE PARTIE : RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL

Le titre II de la loi du 18 janvier 2013, qui a réformé la loi SRU, avait prévu deux décrets d'application. Ces deux décrets ont été publiés le 24 juillet 2013, soit sept mois après la promulgation de la loi. Ils ont été complétés par une instruction du Gouvernement à destination des préfets de département en date du 27 mars 2014.

I. Le renforcement des obligations de production de logement social conduit à des objectifs de rattrapage élevés

A. La nouvelle obligation de 25% de logements sociaux s'applique aux zones les plus tendues

- La loi du 18 janvier 2013 avait prévu de maintenir le taux de 20% de logements sociaux dans les agglomérations qui ne justifiaient pas d'un effort de production supplémentaire. Elle avait également élargi le champ d'application de ce taux de 20% aux communes « isolées » de plus de 15 000 habitants, ne faisant pas partie d'une agglomération ou d'un EPCI de plus de 50 000 habitants, mais connaissant une forte croissance démographique.
- Le décret du 24 juillet 2013 a fixé la cartographie des communes se voyant appliquer un objectif de 20 ou 25% de logements sociaux, à partir des critères prévus par la loi. Cette nouvelle cartographie est marquée par une **augmentation du nombre de communes soumises à l'article 55 de la loi SRU** :
 - 1129 communes sont soumises à l'article 55 de la loi SRU en 2014 contre 1022 en 2012 (+10,5%) ;
 - 759 communes ont un objectif à 25% ;
 - 375 communes ont un objectif à 20%, dont 5 communes isolées.
- La plupart des communes dont l'objectif de logements sociaux a été relevé à 25% sont situées dans les zones où la tension sur le marché immobilier est la plus forte (zone A bis et A).
- Des communes sont également entrées dans l'application de la loi SRU en raison de leur nouvelle appartenance à un EPCI de plus de 50 000 habitants. C'est notamment le cas en Ile-de-France du fait de l'achèvement de la carte intercommunale en grande couronne. Cette entrée dans le système d'obligations et de prélèvement de la loi SRU, du fait de l'appartenance à un EPCI, peut être vécue de manière brutale, notamment pour des communes rurales auparavant exonérées.
- Des inégalités de traitement absurdes au sein d'un même EPCI ont pu, en outre, être constatées du fait d'un problème d'articulation entre les notions d'aire urbaine et d'EPCI. Des communes peuvent, en effet, faire à la fois partie d'une unité urbaine au sens de l'INSEE et d'un EPCI qui n'ont pas les mêmes caractéristiques et donc pas les mêmes objectifs de production de logements sociaux. C'est le cas notamment dans l'agglomération de Saint-Nazaire et dans celle de Chambéry. Le choix a été fait, pour l'instant, de systématiquement privilégier le critère d'appartenance à une aire urbaine permettant d'appliquer le taux de 20% et non de 25%. Cette situation kafkaïenne conduit, par exemple, à appliquer aux communes aisées de La Baule et du Croisic (qui font à la fois parties l'unité urbaine de Saint-Nazaire et d'un EPCI) un taux de 20%

tandis que les petites communes périphériques du même EPCI se voient appliquer le taux de 25%.

- Vos rapporteurs considèrent qu'un pouvoir d'appréciation locale devrait être octroyé aux préfets de département afin de fixer, dans des conditions équitables et au cas par cas, des objectifs homogènes au sein des EPCI.

B. Des nouveaux objectifs de rattrapage très élevés à la hauteur des besoins réels

- La loi du 18 janvier 2013 a fixé à 2025 la date à laquelle les communes devront avoir atteint leurs objectifs légaux de logements sociaux. La combinaison de la date de 2025 et du relèvement du taux légal à 25% a pour conséquence de fixer, pour la période triennale 2014-2016, des niveaux de production de logements sociaux beaucoup plus élevés que pour la période triennale précédente.
- L'augmentation des objectifs de rattrapage est, par exemple, de 180% en Île-de-France et de 95% en Gironde.
- Ces nouveaux objectifs, conformes aux besoins réels constatés, peuvent décourager certains maires qui étaient, jusque-là, volontaires pour atteindre le taux de 20% et conforter ceux qui, par principe, s'y refusent. D'autres jugent ces objectifs irréalistes étant donné leur niveau de production précédent.
- Un effort de pédagogie est donc nécessaire aujourd'hui afin que les bonnes dynamiques se prolongent et que le consensus qui s'était formé peu à peu autour des objectifs de la loi SRU soit préservé.

II. La majoration des prélèvements est applicable dès 2015 mais l'utilisation du produit de ces prélèvements doit être améliorée

A. La possibilité de multiplier le prélèvement par cinq a été rendue applicable dès le bilan de la période triennale 2011-2013

- Le prélèvement annuel sur les communes étant calculé à partir de l'écart entre l'objectif légal et le nombre de logements sociaux présents sur le territoire de la commune, le relèvement de l'objectif à 25% a automatiquement augmenté le montant des prélèvements.
- En 2014, les prélèvements opérés sur les communes ne respectant pas leurs obligations légales ont donc **augmenté de 62%, passant de 30,9 M€ en 2013 à 50,2 M€ en 2014.**
- En outre, conformément à l'article 26 de la loi du 18 janvier 2013, la multiplication par cinq des prélèvements pour les communes carencées a été rendue applicable dès le bilan du triennal 2011-2013. L'application de cette majoration demeure toutefois très variable en fonction des circonstances locales et des préfets de région.
- Les procédures de carence mises en œuvre par les préfets au cours de l'été et de l'automne 2014 font globalement preuve à la fois de fermeté et de pragmatisme. Une certaine coordination régionale semble s'être mise en place. En Ile-de-France et en PACA par exemple, des principes communs ont rapidement été adoptés par les préfets de département d'une même région. Ces principes ont été approuvés par les CRH.

- En Île-de-France, il a été décidé que, pour les communes carencées, des majorations seraient appliqués selon une réponse graduée tenant compte de la bonne volonté du maire et de l'écart entre ses objectifs et ses réalisations sur les périodes triennales précédentes. En PACA, sur les 88 communes carencées, 15 ont vu leur majoration être multipliée par cinq pour la période 2014-2016.

B. Le fonctionnement du FNDOLLTS est à revoir, tandis que les préfets devraient être incités à utiliser plus largement leurs pouvoirs dans les communes carencées

- La loi du 18 janvier 2013 a modifié l'affectation des prélèvements effectués sur les communes. Les prélèvements annuels sont ainsi prioritairement reversés aux EPCI délégataires des aides à la pierre, puis aux établissements publics fonciers (EPF).
- En 2014, les ressources des EPF ont donc fortement augmentées. Afin que ces fonds publics soient utilisés au mieux, vos rapporteurs considèrent que l'ensemble des EPF devraient rapidement établir des conventions avec les communes carencées pour établir un programme de soutien à la construction de logement social. C'est ce qu'a mis en place l'EPF d'Île-de-France par exemple, à travers un programme de subventions des surcharges foncières.
- La loi du 18 janvier 2013 a, en outre, affecté le produit des majorations de prélèvements des communes carencées à un Fonds national pour le développement de l'offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS). Ce fonds a reçu 6,3 M€ en 2013 et 11,5 M€ en 2014.
- Toutefois, la méthode retenue pour attribuer les subventions de ce fonds a été celle de l'appel à projets national. Or ce fonctionnement s'est révélé inadapté puisque, pour le premier appel à projet lancé en 2013, seuls 4M€ de subventions (sur les 6,4 M€) ont été attribués. Vos rapporteurs recommandent donc au Gouvernement d'abandonner le principe d'appels à projets nationaux spécialisés afin d'intégrer directement la quasi-totalité de ces fonds aux enveloppes régionales des aides à la pierre de l'Etat consacrées aux logements PLAI.
- Enfin, vos rapporteurs ont pu constater que les préfets de département utilisaient effectivement le droit de préemption urbain (DPU) qui leur ait automatiquement transféré dans les communes carencées. Ils le font en bonne intelligence avec les communes concernées. La faculté, ouverte par la loi ALUR, d'exercer la compétence de délivrance des permis de construire dans certains secteurs, est en revanche pour l'instant encore très peu utilisée.