

Le Premier Ministre

n° 5802/SG

Paris, le 6 juillet 2015

à

Mesdames et messieurs les préfets de région
Mesdames et messieurs les préfets de département

Objet : Mobilisation du foncier public en faveur du logement.

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 commence à produire les résultats attendus. L'Etat a cédé 260.000 m² de terrain pour la réalisation de programmes comprenant 3 000 logements - dont plus des deux tiers sont des logements sociaux - en appliquant un taux de décote moyen supérieur à 50%.

L'année 2015 doit permettre une accélération du rythme de ces cessions, grâce à votre mobilisation et au travail fourni en amont par les services de l'État. Il faut poursuivre les efforts déjà engagés en faveur de l'émergence de projets de logements, là où les besoins se font le plus sentir. Il faut également que les établissements publics s'approprient le nouveau dispositif, qui leur a été ouvert, afin de faciliter la cession de leur foncier en souffrance.

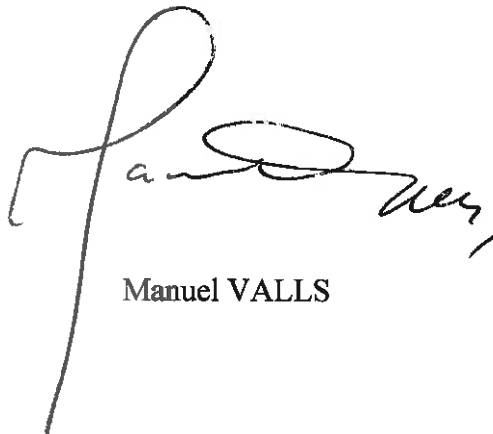
La réforme territoriale de l'Etat constitue une opportunité majeure pour amplifier la dynamique de renouvellement du foncier public : je vous demande de veiller à ce qu'elle s'accompagne de l'effort approprié de rationalisation des implantations déconcentrées qui permettra la libération de foncier supplémentaire pour la production de logements. J'attache de même une importance particulière à la mobilisation du foncier public dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de l'article 55 de la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU).

La nouvelle dynamique doit aussi se concrétiser par l'émergence des programmes de construction, grâce à une concertation ciblée avec les collectivités locales et les porteurs de projets, et à une bonne coordination interne aux services de l'État et vis-à-vis des établissements publics. Afin d'assurer la cohérence de la démarche en faveur du logement, vous avez la responsabilité exclusive de pilotage de la procédure de cession des biens appartenant à l'Etat. Si des blocages venaient à apparaître je vous invite à solliciter sans attendre la CNAUF qui me proposera le cas échéant les arbitrages à rendre.

... / ...

Vous trouverez en annexe le détail des modalités d'organisation que vous voudrez bien appliquer, et qui doivent permettre la réalisation rapide de nouveaux projets, en association avec les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les établissements publics fonciers, les constructeurs et les aménageurs.

Je compte sur votre implication personnelle et celle des services placés sous votre autorité pour que le foncier public soit mobilisé de manière pertinente en fonction des besoins locaux de logements, et pour que cette démarche contribue également à la réduction de notre parc immobilier.



Manuel VALLS

ANNEXE

La circulaire du 2 avril 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement appelait, dans l'attente de la publication des textes d'application du titre Ier de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, à engager le processus de concertation nécessaire à la constitution des listes régionales des fonciers mobilisables.

La présente instruction a pour objet, à la lumière des enseignements du premier bilan et des premières cessions de foncier de l'État, de préciser les principes de mise en œuvre opérationnelle et de gouvernance qui doivent guider votre action et ceux des services de l'État concernés pour assurer la pleine efficacité de cette politique publique.

I. Des objectifs régionaux crédibles et ambitieux

L'objectif est de faire émerger des projets de construction sur les biens préalablement identifiés par les préfets pour obtenir un nombre significatif de cessions en 2015 et les années suivantes (terrains de l'État et des établissements publics¹). A cet effet, vous devez pouvoir être en mesure d'actualiser régulièrement des listes régionales fiabilisées, et d'afficher en permanence l'avancement des projets sur les biens qui seront vendus dans les douze mois suivants, grâce aux efforts conduits par vos services.

1/ Une prospection foncière renforcée dans les zones de tension immobilière pour alimenter les listes régionales

Une revue des terrains de l'État sera menée sous l'autorité du préfet de département, prioritairement dans les secteurs où l'offre immobilière est tendue et systématiquement dans les communes soumises aux obligations de la loi dite « SRU ». Ce passage en revue aura pour objectif de repérer les possibilités de rationalisation de l'occupation des terrains par les administrations afin de dégager du foncier mobilisable pour des projets de construction de logements. Ce travail doit être conduit dans un partenariat étroit entre le responsable départemental de la politique immobilière de l'État (RDPIE) et la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM). Il pourra s'appuyer sur les prospections d'ores et déjà menées au cours de l'année 2014 à la demande du ministre chargé du domaine par les RPIE et les services locaux du domaine dans les zones de tension immobilière. Au niveau régional, les responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE), en lien avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), seront chargés de s'assurer de la coordination et de la cohérence avec les listes déjà établies.

Afin de renouveler le « vivier » au sein desquels la prospection peut être menée, vous veillerez, en votre qualité de représentant de l'État propriétaire au plan local, à mobiliser le levier de la modernisation de la politique immobilière pour faire émerger une offre supplémentaire de foncier public. La circulaire du 16 décembre 2014 fixe les modalités de déploiement, dans cinq régions pilotes, des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), nouvel outil stratégique reposant sur les mutualisations de ressources et la professionnalisation de la prise de décision en matière immobilière. Ils doivent permettre une rationalisation accrue du parc immobilier déconcentré et, partant, la libération d'emprises supplémentaires potentiellement mobilisables pour le logement. La réforme territoriale constitue, à cet égard, une opportunité qui doit être saisie : il est donc nécessaire que

¹ A savoir SNCF Mobilités, SNCF Réseau, RATP, VNF, établissements publics de santé.

l'ensemble des préfets de région et leur RRPIE - y compris hors régions expérimentatrices - lancent dès à présent la phase de diagnostic du SDIR. S'agissant des biens immobiliers relevant du ministère de la défense, les schémas directeurs immobiliers de base de défense serviront également de support pour mettre en œuvre cette démarche.

Par ailleurs, la revue du patrimoine immobilier devra s'accompagner d'une identification des terrains publics non totalement occupés et dont la partie libre pourrait être mobilisée en faveur du logement, en veillant à ce que cette division n'obère pas la cessibilité ultérieure des parcelles restantes (prise en compte des problématiques d'enclavement, de servitudes, de réseaux et de voiries, etc.).

2/ Des listes régionales fiables et réalistes

Afficher des terrains sur les listes régionales traduit un engagement de l'État à mobiliser son foncier en faveur du logement. Le préfet de région est le garant de leur fiabilité et de leur réalisme, en y faisant figurer les biens effectivement disponibles à court terme et dont l'État pourra assurer la promotion auprès des collectivités et des opérateurs du logement. A cet égard, il importe que les administrations occupantes remettent sans délai la déclaration d'inutilité, dès l'inscription d'un bien sur la liste régionale.

Les biens dont la cession contribue à des opérations de réorganisation des services de l'État peuvent également y être inscrits. Toutefois, s'il s'avère, après instruction du dossier de demande de décote, que cette dernière compromet la réalisation d'une opération en cours ou affecte l'équilibre global des réorganisations régionales, il appartiendra au préfet de région de saisir les ministres chargés du logement et du domaine, après examen préalable par l'instance nationale d'examen des SDIR (INESDIR) le cas échéant.

La consultation préalable du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et des collectivités par le préfet de région contribue à la crédibilité des listes. L'avis défavorable d'une collectivité locale ne doit pas, en tant que tel, conduire à exclure un bien de la liste régionale, lorsque son inscription apparaît justifiée par sa localisation sur un territoire en déficit de logements, notamment sociaux. Mais cette inscription doit s'accompagner d'actions destinées à convaincre les élus locaux de l'intérêt d'élaborer un programme de construction partagé comprenant des logements sociaux et permettant une cession foncière à prix décoté. Vous pourrez, si nécessaire, dans les communes carencées, prendre un arrêté modificatif permettant d'inclure le foncier public dans une zone dans laquelle vous délivrez les autorisations d'urbanisme. D'autre part, pour accélérer la sortie des opérations, vous utiliserez les outils d'urbanisme opérationnels tels que la procédure intégrée pour le logement (PIL) qui peut être à votre initiative. Vous vous appuyerez dans vos démarches, autant que de besoin, sur le délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat.

Néanmoins, si un bien est amené à être cédé pour une autre destination que du logement, il revient au préfet d'arbitrer sur la base des avis préalables du directeur départemental des territoires et du directeur départemental des finances publiques.

Les préfets de région veillent à la mise à jour, au moins annuelle, de cette liste, en y ajoutant de nouveaux biens potentiellement cessibles ou issu de la rationalisation des implantations de l'État et en y retranchant les biens cédés ou ceux dont la cession en faveur du logement n'est plus jugée pertinente. Les immeubles vacants se déprécient rapidement, et occasionnant des coûts d'entretien et de gardiennage pour l'État, les biens n'ont pas vocation à être maintenus sur les listes au-delà d'un horizon temporel limité. La suppression de biens sur la liste devra

être justifiée lors du bilan annuel devant la CNAUF. Il est rappelé que cette liste ne restreint pas l'application de la loi, et qu'il vous est possible de consentir une cession décotée en faveur du logement social pour des fonciers non inscrits sur la liste mais qui vous sont signalés à l'initiative d'un porteur de projet de logements.

Les listes régionales doivent également inclure les sites déclarés mobilisables par les établissements publics et sociétés concernés par le dispositif de la loi du 18 janvier 2013. Cette inscription nécessitant l'avis conforme de leurs propriétaires et, pour les établissements publics de santé, du directeur général de l'Agence régionale de santé, il vous est demandé de les sensibiliser tout particulièrement à la contribution qu'ils peuvent apporter en faveur de la politique du logement. Le préfet doit pouvoir disposer d'une information complète sur les cessions en cours et à venir pour ces établissements.

3/ Des terrains prioritaires dans le but de conclure une cession dans les douze mois à venir

Vous veillerez à déterminer un nombre restreint de terrains prioritaires par région, susceptibles d'être cédés dans l'année courante pour des projets de logements, et sur lesquels vous concentrerez vos efforts et ceux de vos services. Vous privilégiez des terrains situés sur des communes à enjeux en termes de tension de l'offre de logements ainsi que sur celles qui ne remplissent pas leurs obligations au regard de la loi « SRU ». Il n'est donc pas pertinent d'y faire figurer des terrains faisant l'objet de blocages, d'autant plus que l'avancement des cessions des terrains prioritaires est suivi régulièrement par la CNAUF. Chaque année, les terrains prioritaires devront être actualisés.

II. Une gouvernance pour accélérer les cessions en faveur du logement

Il est nécessaire d'instaurer une gouvernance au sein de l'État, entre les différents ministères et leurs services déconcentrés, mais aussi entre l'État et les établissements concernés par la loi du 18 janvier 2013.

Au niveau départemental, vous mettrez en place un dispositif de pilotage de la mise en œuvre opérationnelle de la mobilisation du foncier public, autour du RDPIE et d'un référent en DDT(M). Sous votre autorité, ils devront jouer, en lien avec les services chargés des questions immobilières des administrations, un rôle moteur dans la négociation et le suivi du bon avancement des dossiers. Sous forme d'une équipe réduite et opérationnelle, cette organisation doit permettre d'atteindre les objectifs de cession que vous fixez annuellement. Concernant les biens des établissements publics, vous vous appuyez sur les référents locaux des établissements en charge des questions immobilières.

Au niveau régional, vous assurerez le pilotage stratégique de cette politique, en y associant autant que de besoin les représentants locaux des tutelles des établissements publics. Vous devrez rendre compte régulièrement de l'avancée de chaque dossier, inscrits dans vos objectifs annuels, aux ministres chargés du logement et du domaine, ainsi qu'à la CNAUF.

1/ Une concertation avec les collectivités essentielle pour détecter les projets, élaborer les programmes de construction et choisir les procédures de cession appropriées

La concertation doit favoriser la rencontre de l'offre de foncier public avec des projets pertinents de construction de logements. Il vous est demandé d'aller au-devant des porteurs de projets de construction, déclarés ou potentiels, ainsi que des collectivités territoriales. Cette initiative doit aussi permettre d'éviter les difficultés de compréhension. Il importe tout

particulièrement de bien préciser que la finalité de la décote n'est pas de permettre des cessions gratuites ou à vil prix en vue de constituer des réserves foncières. La décote a pour objectif de faciliter la réalisation à court terme de programmes de construction de logements comportant du logement social, en contribuant, en plus des dispositifs existants d'aide à la construction de logement social, à leur équilibre financier par la réduction du coût du foncier d'assiette des logements sociaux.

Les collectivités et opérateurs du logement doivent avoir pleinement conscience, comme l'ont montré les premières opérations, que le dispositif issu de la loi du 18 janvier 2013 offre les meilleures conditions financières de cession. Vous pourrez vous appuyer sur la direction départementale des finances publiques pour expliquer tous les avantages d'une fixation du prix de cession en fonction de l'utilisation du foncier prévue dans le programme de construction. Vous pourrez également vous appuyer sur la direction départementale des territoires pour expertiser les éléments de dépenses et de recettes présentés par le porteur du projet et pour faire émerger le projet de construction le plus adapté au territoire.

Pour la procédure de cession avec décote, et quel que soit le propriétaire vendeur, il vous est demandé de veiller à ce que ne soit en aucun cas communiquée aux candidats acquéreurs une valeur vénale ou comptable du terrain sans lien avec le prix de cession calculé à partir du programme de construction. En effet, le programme de construction est déterminant pour arrêter le montant de la décote, et donc le prix de cession : tout élément chiffré qui serait fourni à l'acquéreur sans connaître ce programme serait donc dénué de pertinence et risquerait de susciter des attentes ou des incompréhensions préjudiciables à l'aboutissement rapide des négociations.

Vous pourrez réaliser des cessions de gré à gré en invitant la collectivité à déléguer son droit de priorité à un opérateur, comme le prévoit le code de l'urbanisme récemment modifié par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Lorsque la collectivité ne souhaite pas exercer ni déléguer son droit de priorité, vous pourrez recourir à la mise en concurrence sur la base d'un cahier des charges. Cette méthode, qui a prouvé son efficacité en termes financiers et sa rapidité en termes de mise en œuvre, consiste à élaborer un cahier des charges de la vente définissant avec précision la programmation souhaitée et de procéder à un appel d'offre sur cette base, auquel sont susceptibles de répondre des bailleurs sociaux ou d'autres opérateurs.

2/ Un pilotage des services de l'État en charge du logement et du domaine permettant une étroite coordination dans le respect de leurs compétences propres

Votre attention est appelée sur la spécificité de la procédure de cession en faveur du logement social, qui exige que vous jouiez un rôle « d'ensemblier » permettant un partenariat des services en charge du logement et du domaine, sans préjudice de leurs compétences propres. Cette coordination garantit à l'État d'afficher une position unique sur le projet, à la fois en termes d'objectifs de construction de logements et d'aménagement, ainsi qu'en termes de prix de cession.

Lors de la phase de concertation, les directions départementales des territoires et de la mer interviennent dans l'élaboration du contenu du programme de logements et dans le bilan financier de l'opération. Le service local de France Domaine doit y être associé, notamment pour identifier la procédure de cession appropriée et vous informer sur le calcul des conditions financières. Pour les communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi

« SRU », vous veillerez à ce que la programmation, notamment le taux de logements sociaux et leurs typologies, soit compatible avec les objectifs de rattrapage de la commune. Lors de l'instruction de la demande, il appartient aux services en charge du logement de vous proposer un niveau de décote, en concertation avec les services locaux de France Domaine. Enfin, il est rappelé que le directeur des finances publiques est seul compétent pour fixer les conditions financières de la cession d'un terrain de l'État, sur la base de l'instruction menée.

Votre attention est également appelée sur les modalités d'association des services du ministère de la défense, comme la mission de réalisation des actifs immobiliers à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DPMA/MRAI) et les commandants de base de défense (COMBDD). Lorsqu'un bien utilisé par ce ministère est mobilisé en faveur du logement, vous avez la responsabilité exclusive du pilotage de la procédure de cession et de la concertation avec l'acquéreur, afin d'assurer la cohérence de la démarche de l'État en faveur du logement et la stricte application des dispositions de la loi du 18 janvier 2013 par les deux administrations du logement et du domaine. Cette exclusivité ne fait naturellement pas obstacle à l'exercice par les autres services territoriaux du ministère de la défense, de leurs compétences propres (organisation des travaux de dépollution et de libération des emprises, déclaration d'inutilité et déclassement...). Par ailleurs, la DPMA/MRAI est votre interlocuteur pour l'élaboration de la liste régionale et pour les démarches visant à définir le programme sur les terrains militaires faisant partie de cette liste.

S'agissant des biens des établissements publics éligibles à la décote logement social, leur cession nécessite un avis conforme de leurs organes compétents et, pour les établissements publics de santé, un avis du directeur général de l'Agence régionale de santé (étant précisé que le calcul du prix de cession décoté intervient selon les mêmes modalités, sous réserve des adaptations prévues par décrets en Conseil d'État). Ainsi, même pour les établissements qui ne sont pas tenus par l'évaluation des services de France Domaine, il est conseillé de pouvoir disposer d'une évaluation des charges libres réalisée par la direction départementale des finances publiques. La validation du programme de construction devra faire l'objet d'une concertation entre la collectivité, la direction départementale des territoires et le représentant de l'établissement public, l'instruction de la demande de décote relevant de la direction départementale des territoires. Vous êtes invités à veiller à la bonne coordination des différents acteurs de la cession compte tenu de ces particularismes, notamment pour l'élaboration par le préfet de région de la convention État/acquéreur (annexée à l'acte de vente rédigé par l'établissement public). En vue d'établir le contrôle annuel des obligations du bénéficiaire de la décote, voire des pénalités qui pourraient lui être appliquées, l'établissement public communiquera au préfet de région les éléments financiers mentionnés dans l'acte de vente.

3/ Une saisine encouragée de la CNAUF pour lever les freins et les blocages

Vous pouvez saisir la CNAUF pour tous les blocages rencontrés, que ce soit sur des projets particuliers de cession ou sur des questions d'ordre général. La CNAUF ne se substituera pas pour autant aux services de l'État et les dossiers présentés devront avoir été préalablement étudiés par les services déconcentrés et les administrations centrales, sans que ces derniers aient pu trouver de réponses.

A sa demande, vous rendrez compte régulièrement à la CNAUF du bon avancement des négociations sur les terrains que vous aurez identifiés comme prioritaires.

En outre, La CNAUF présente le bilan annuel de la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Vous veillerez donc à ce que les services déconcentrés chargés du logement et du domaine puissent fournir annuellement des éléments, par département et par région, comprenant :

- le nombre et la liste des cessions des terrains de l'État et des établissements publics en faveur du logement, libre ou social, avec ou sans décote ;
- le nombre de logements libres et sociaux réalisé durant l'année sur du foncier public avec ou sans décote, ainsi que les éventuels équipements publics réalisés sur ces terrains ;
- le prix de cession et le cas échéant, le montant des efforts financiers consenti par l'État ou ses établissements publics en fonction des décotes accordées.

III. Cas particulier des outre-mer

La Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et la Guyane sont éligibles au dispositif de la loi du 18 janvier 2013. Il convient toutefois de signaler que les départements d'outre-mer bénéficient également de mesures spécifiques de cession du foncier de l'État en faveur du logement social, définies antérieurement (article 169 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ou article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques suivant les territoires concernés). Il vous revient de choisir entre ces différents dispositifs en fonction des dossiers qui vous sont présentés. Pour ces départements, l'existence d'un dispositif particulier n'a pas d'incidence sur l'application des dispositions de la présente annexe. Les préfets veilleront simplement à adapter les mesures en fonction de l'organisation administrative particulière des quatre départements.