



Le 26 octobre 2017

Le Premier président

à

Monsieur Edouard Philippe
Premier Ministre

Réf. : S2017-3068

Objet : Évaluation du dispositif de la décote sur le foncier public en faveur du logement social

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné le dispositif de décote du foncier en faveur du logement social, pour les exercices 2013 à 2016.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Le dispositif de la décote a été instauré 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. Cette loi a introduit la possibilité, pour l'État et certains établissements publics, d'appliquer une décote sur la valeur vénale des terrains qu'ils cèdent, lorsqu'un projet de construction inclut des logements sociaux. La décote permet ainsi à un programme de logements sociaux d'atteindre l'équilibre financier, sans lequel il ne pourrait obtenir d'agrément.

L'objectif de la décote était de favoriser la mise en chantier rapide de logements locatifs sociaux, voire en accession sociale à la propriété. L'exposé des motifs de la loi précitée indique que « le potentiel de construction de logements sur du foncier public [est] estimé à 110 000 logements sur la période 2012-2016 ». Cet objectif ambitieux supposait « le doublement du rythme (de mise en chantier) observé sur la période 2008-2011 ».

En définitive, le dispositif de la décote a été relativement peu utilisé au cours des trois derniers exercices : apparaissant trop complexe et concurrencé par d'autres procédures de cession du foncier public, il n'a concerné finalement que 69 opérations, en permettant la construction d'environ 6 700 logements (1).

Avec un coût global supérieur à 107 M€, ce dispositif s'avère peu efficient et a parfois entraîné le lancement d'opérations bénéficiant d'une aide disproportionnée par rapport aux objectifs de construction de logements sociaux (2). Enfin, les intérêts patrimoniaux de l'État n'ont pas toujours été suffisamment protégés, ce qui justifierait un contrôle financier renforcé des opérations (3).

1 UN DISPOSITIF CONCURRENCÉ, COMPLEXE ET PEU UTILISÉ

Par rapport aux dispositifs précédents, le système de la décote introduit en 2013 présente deux nouveautés. D'une part, son montant n'est pas plafonné : la décote peut conduire à une gratuité totale du terrain, à condition que le programme de construction soit entièrement consacré à des logements sociaux destinés aux personnes les plus modestes et qu'il soit situé dans un secteur de forte tension immobilière (zonage A ou B1) ; d'autre part, le suivi du dispositif a été confié à une instance spécifique, la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), dont le champ de compétence s'étend à l'ensemble des procédures de cession de foncier.

1.1 Une procédure qui s'ajoute à d'autres dispositifs

La mise en œuvre de cette procédure n'a pas permis de rationaliser l'ensemble des dispositifs de cession du foncier public. En effet, la décote est entrée en concurrence avec d'autres procédures : la cession « classique¹ », qui reste de loin la plus fréquente, la cession réalisée sur la base de charges foncières « sociales » ou « administrées », ou la cession réalisée par la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) et ses filiales.

La loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain vient, au demeurant, de créer encore une nouvelle structure dans le domaine de la cession du foncier public : la Foncière Publique Solidaire (FPS), filiale de la SOVAFIM et de la Caisse des dépôts, devrait appliquer un mécanisme spécifique, en vendant des lots de terrain grâce à une procédure de négociation directe.

La place de la procédure de décote n'a guère été clarifiée par l'émergence de ce nouvel acteur. L'articulation de cette nouvelle structure avec les établissements publics fonciers n'a pas non plus été explicitée. Ainsi, le paysage institutionnel, loin de se simplifier, s'est encore complexifié.

1.2 Des garanties cohérentes avec la politique du logement, mais une mise en œuvre complexe

La procédure de la décote garantit la construction d'une proportion minimale de logements sociaux au sein du programme envisagé, dans un délai de cinq ans après la cession du foncier.

¹ Par laquelle les services départementaux de France Domaine réalisent une vente, soit au profit de la commune ayant exercé son droit de priorité, soit après mise en concurrence.

Elle permet également de mieux mesurer les coûts résultant de la procédure, en l'espèce 107 M€ entre 2013 et 2016, même s'il est regrettable que les documents budgétaires relatifs au programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* n'en fassent pas mention. La décote constitue en effet un complément d'aide à la pierre, ce qui justifierait sa présentation dans ce programme budgétaire consacré à la politique du logement.

A contrario, les autres procédures de cession de foncier public ne permettent pas toujours d'évaluer l'effort financier consenti par l'État lors de la vente.

C'est notamment le cas des cessions réalisées sur la base de charges foncières « sociales » ou de prix de cession négociés² : ce n'est qu'occasionnellement qu'un chiffrage de la « moins-value » consentie par l'État est réalisé, comme par exemple dans le cas de la cession des « anciens ateliers de Puteaux », intervenue à Rueil-Malmaison en octobre 2015, où ce montant a été estimé à 2,5 M€, soit 12 % du prix de vente. Afin de mieux estimer l'effort financier de l'État, il serait souhaitable que les « moins-values » consenties en faveur du logement social sur toutes les cessions de son patrimoine foncier soient recensées et publiées dans les documents budgétaires et dans les comptes nationaux du logement.

L'aliénation de terrains publics bénéficiant d'une décote est une procédure complexe et longue (18 mois en moyenne en 2014), portant majoritairement sur des terrains identifiés sur des listes régionales publiées par les préfets de région. La demande de terrain émane principalement de personnes morales titulaires ou délégataires d'un droit de priorité : collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale, entreprises publiques locales (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques d'aménagement, etc.), ou bailleurs sociaux. Le dossier d'acquisition est instruit par les directions départementales des territoires (DDT), qui proposent au préfet un montant de décote s'appliquant à la valeur foncière du terrain, qui est estimée par France Domaine, avec, le cas échéant, l'appui de la direction de l'immobilier de l'État. L'acte d'aliénation est ensuite signé par le préfet. Le contrôle des engagements de l'acheteur est enfin réalisé sur la base d'une convention signée avec celui-ci.

Certaines administrations ont pu craindre d'être soumises à des injonctions contradictoires, entre la volonté de valoriser au maximum le patrimoine de l'État ou d'accorder des décotes généreuses pour développer le logement social. De fait, si l'analyse des opérations montre généralement une bonne coopération entre services, l'apprentissage a été long et parfois difficile. Ainsi, pour les services de France Domaine, le mécanisme de la décote heurtait une culture professionnelle visant à valoriser au maximum les biens publics en les cédant au plus offrant, alors même que, simultanément, certaines actions de communication mal maîtrisées pouvaient faire croire à tort aux élus locaux que les terrains cédés pourraient être gratuits.

Enfin, pour les acquéreurs de terrains, les contraintes imposées par le dispositif se sont révélées fortes. La totalité des actes de cession avec décote comprennent des clauses de « complément de prix », au cas où le potentiel constructible de la parcelle serait supérieur à l'estimation initiale. L'acquéreur ne dispose d'aucune latitude pour modifier le programme de logements : il doit préciser son contenu dès le dépôt du dossier d'acquisition et il n'est pas autorisé à le modifier, puisqu'il sert de référence au calcul de la décote. Ce programme doit être réalisé dans les cinq ans suivant l'aliénation du terrain public, sauf exceptions prévues par la loi. Des pénalités sont enfin prévues en cas de non-respect des engagements tenus, notamment en matière de délais.

Ces multiples contraintes expliquent que de nombreux bailleurs ou collectivités ont préféré ne pas recourir à cette procédure.

² Les données recueillies par la CNAUF ne présentent que le prix final convenu, non l'évaluation de marché.

1.3 Une procédure peu utilisée

En définitive, les ventes avec décote n'ont concerné entre janvier 2013 et décembre 2016 que 69 opérations, en permettant la mise en chantier d'environ 6 700 logements, dont 4 600 logements sociaux.

Ces chiffres sont à comparer avec les mises en chantier prévues sur les terrains publics non décotés : depuis 2013, les ventes sans décote ont concerné 335 lots de terrain pour une prévision de mise en chantier d'environ 35 000 logements, dont 16 000 logements sociaux. Même si ces données doivent être prises avec précaution, la décote ne concerne ainsi qu'une proportion réduite des ventes (21 %) et des logements programmés (19 %).

Au sein de l'État, le ministère de la défense a été le principal contributeur de cette politique, en ayant permis la mise en chantier de près de 3 000 logements, soit 45 % de la production totale issue de la procédure de la décote. En revanche, la participation des établissements publics à ce dispositif est demeurée marginale³ : la quasi-totalité des cessions effectuées par les opérateurs a fait l'objet de négociations sans passer par le mécanisme de la décote.

Par ailleurs, un essoufflement de cette procédure est perceptible, les terrains les plus propices à la réalisation de logements ayant déjà fait l'objet d'une cession et le stock de foncier « utile » étant appelé à se raréfier dans les prochaines années. Selon les informations données par la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), seule une dizaine de nouveaux dossiers de décote seraient ainsi attendus pour l'exercice 2017.

Au total, même si la part de logements sociaux représente 70 % des programmes construits sur les terrains décotés, contre 40 % pour les cessions hors décote, le bilan quantitatif du dispositif de la décote apparaît mitigé.

2 UNE MOBILISATION EXCESSIVE DE MOYENS AU REGARD DES FAIBLES RÉSULTATS OBTENUS

2.1 Un recentrage géographique nécessaire

Les décotes représentent une aide moyenne de 23 000 € par logement social (49 000 € en Île-de-France, 14 993 € hors Île-de-France). Afin de n'exclure aucun territoire, cette procédure a été ouverte aux zones détendues. La répartition territoriale des décotes montre en effet que près de la moitié d'entre elles, soit l'équivalent de 50 M€, ont été attribuées en zone A bis, qui est la zone la plus tendue, ce qui est cohérent avec les besoins de logement. La zone A a bénéficié pour sa part de 19 % du montant des décotes, la zone B1 de 32 %, et les zones B2 et C d'un montant résiduel. Si la majeure partie de l'effort financier a ainsi porté sur des opérations en zone tendue, le tiers des opérations a tout de même été réalisé dans des zones de faible tension immobilière, alors même que, dans celles-ci, l'opportunité de produire davantage de logements sociaux peut être discutée.

Le mécanisme de la décote a en outre été parfois sollicité pour des projets faisant apparaître un écart manifeste entre les moyens mobilisés et le nombre de logements produits.

³ Elle ne concerne à ce jour que SNCF Réseau pour quatre sites vendus à Mantes (Yvelines), Mende (Lozère), Uchaud (Gard) et Céret (Pyrénées-Orientales).

Ainsi, à Calais et à Dinan, des programmes de trois logements seulement ont donné lieu à une décote cumulée de 62 376 €.

Un recentrage de la décote sur les zones tendues ou sur les communes les plus en déficit de logements sociaux permettrait une utilisation plus économe des moyens administratifs et financiers de l'Etat.

2.2 Des décotes parfois coûteuses

Le législateur n'a pas fixé de plafond au montant de décote pouvant être consenti par mètre carré de surface utile de logements sociaux.

De ce fait, le bilan financier de certaines opérations montre une disproportion entre le nombre de logements financés et les montants financiers alloués.

Le tableau suivant indique ainsi certaines opérations dont le coût de la décote - supérieur à 50 000 € par logement, apparaît particulièrement important.

Tableau n° 1 : Décotes supérieures à 50 000 € par logement

Commune	Site - Adresse	Prix de cession (€)	Montant de décote (€)	Nb. logements sociaux	Décote par logement (€)
Paris	4, rue de Lille	1 407 430	4 830 650	18	268 369
Paris	2, Cité Charles Godon	496 253	2 580 352	13	198 489
Paris	26, rue de Saint-Pétersbourg et 73, rue d'Amsterdam	5 702 250	13 377 750	84	159 259
La Rochelle	6, rue Arcère	237 102	742 143	10	74 214
Paris	58-66, rue de Mouzaïa	6 700 000	19 200 000	284	67 606
Ville d'Avray	200, rue de Versailles	1 088 658	2 207 036	34	64 913
Roquebrune Cap Martin	Caserne Gardanne Avenue François de Monléon	21 427 315	9 183 135	150 +350 logements libres	61 221
Thonon-les-Bains	Caserne Rollin -Phase 2	193 766	597 960	10	59 796

Source : Cour des comptes, par rapprochement des données DIE, DAFI et CNAUF.

Dans certains cas, le montant élevé de la décote n'est pas uniquement dû au coût du foncier, mais également au fait qu'elle s'est substituée à d'autres sources de financement. Ainsi, à Paris, les opérations réalisées sur des immeubles situés rue de la Mouzaïa et rue de Saint-Pétersbourg n'ont pas (0 %) ou peu (4,8 %) mobilisé de fonds propres, alors qu'à titre de comparaison, les fonds propres engagés pour le logement social représentaient en moyenne 11,9 % des plans de financement en 2015⁴. Pour ces 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.

⁴ Cf. bilan 2015 des logements aidés, ministère du logement.

En outre, à compter de la loi de finances du 29 décembre 2015, le régime de la décote est devenu applicable aux immeubles devant faire l'objet d'une réhabilitation, et non plus seulement aux constructions nouvelles. Cette évolution a permis de concrétiser des projets de cession liés par exemple à d'anciennes casernes, mais elle a également contribué à renchérir considérablement le montant de la décote pour certains dossiers, lorsque ceux-ci impliquaient une transformation en logements de locaux qui n'avaient pas toujours été conçus à cet effet.

L'opération des anciens locaux de l'INALCO

La cession dite de la rue de Lille, dans le 7^{ème} arrondissement de Paris, a conduit à la transformation des anciens bureaux de l'Institut national des langues et des civilisations orientales (INALCO) en 18 logements. Comme l'indique le programme de rénovation, le coût des seuls travaux était initialement estimé à plus de 4,2 M€. Afin d'équilibrer le bilan de l'opération, d'autres subventions que celle de la décote ont été recherchées. Au final, le montant total des subventions, directes ou indirectes, s'est élevé à plus de 6,9 M€, soit une aide publique supérieure à 386 000 € par logement ou à 5 560 € par m² de surface utile de logement. 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 qui auraient pu être construits en Île-de-France⁵.

3 DES INTÉRÊTS PATRIMONIAUX DE L'ÉTAT À MIEUX PRÉSERVER

Le principal risque inhérent au dispositif de décote est d'accorder un rabais supérieur à celui qui serait nécessaire au strict équilibre financier de l'opération, et donc un avantage financier indu aux acquéreurs des terrains décotés.

3.1 L'encadrement des évaluations domaniales

Le pourcentage de décote s'applique à la valeur vénale du terrain à céder, telle qu'elle est évaluée par les services locaux de France Domaine. La valorisation doit normalement tenir compte du plan local d'urbanisme (PLU) ou des sujétions d'urbanisme imposées pour la parcelle⁶. L'évaluation fournie doit également être circonscrite, dans la mesure où elle doit tenir compte de facteurs tels que le secteur géographique ou la densité de construction environnante.

Ces modalités d'évaluation de la charge foncière sont parfois mal acceptées des collectivités territoriales, qui sont les acquéreurs potentiels des terrains décotés. Ainsi, dans l'ouest de la France, une grande agglomération n'a pas admis que France Domaine puisse réviser son évaluation à la suite de la modification de la constructibilité d'un site. L'estimation initiale de 3,19 M€ tenait compte du classement de l'emprise en zone d'équipement collectif, avec une constructibilité limitée. La seconde estimation fournie par France Domaine (16,6 M€) anticipait en revanche une modification du PLU, qui entraînait une forte augmentation de la constructibilité de l'emprise.

⁵ La Caisse des dépôts estime entre 2 662 € et 3 247 € du m² le coût de construction d'un logement social neuf en grande et petite couronne, sauf dans le département des Hauts-de-Seine (entre 3 248 € et 3 834 €) et dans Paris *intra-muros* (entre 3 835 € et 4 421 € du m²). Référence : Eclairages, juin 2017.

⁶ La question de la prise en compte partielle du PLU a été explicitée par le ministère du logement (DAFI) et France Domaine dans l'instruction commune du 21 mai 2013, qui recommande de tenir compte du programme de constructions envisagé plutôt que du PLU, sauf si ce dernier devait être modifié.

La Cour rappelle sur ce point la recommandation qu'elle a déjà exprimée⁷, visant à « *calculer la décote pour le logement social par rapport au potentiel optimal de valorisation du bien considéré* », tout en tenant compte d'une densification réaliste et adaptée au secteur immobilier.

La Cour a par ailleurs noté que les services de France Domaine ont pu faire l'objet, dans de rares occasions, de demandes pour revoir à la baisse des évaluations initiales jugées trop élevées. Tel a été le cas à l'occasion d'une cession dans le 8^{ème} arrondissement de Paris, avec le passage d'une évaluation de 3 500 € du m² à 3 000 € du m²⁸. Au cas d'espèce, le montant de la cession a été en réalité le résultat d'une négociation : si la procédure de la décote avait été strictement respectée, elle aurait conduit à abandonner l'opération projetée.

3.2 Le risque d'instrumentalisation des règles d'urbanisme

Les sujétions d'urbanisme influent également sur la valorisation des terrains à céder. Comme l'a déjà observé la Cour, cette situation peut conduire à l'acquisition, par les communes, « *de vastes emprises en zone urbaine, à des prix avantageux, au détriment des intérêts de l'État*⁹ », alors que les collectivités peuvent simultanément continuer, pour certaines d'entre elles, à céder leurs parcelles au plus offrant par des procédures de mise en concurrence, sans imposer systématiquement des contraintes en matière de production de logements sociaux.

Des différences de valorisation entraînées par les règles d'urbanisme.

La ville de Nantes a modifié le 24 juin 2013 les orientations d'aménagement autour de la place Briand. Le renforcement des sujétions d'urbanisme en matière de logement social a concerné une parcelle appartenant au groupe SOVAFIM (ancienne maison d'arrêt¹⁰), mais non une parcelle appartenant au département de Loire-Atlantique (ancienne caserne de gendarmerie Lafayette). La cession de la première parcelle a été effectuée pour 4,9 M€, soit un prix de cession de 327 € par m² de surface de plancher. Dans le même temps, le département a procédé à une mise en concurrence et a cédé son emprise pour 6,6 M€, soit à un prix de 1 246 € du m² de surface de plancher. Au final, les prix de cession au m² de surface de plancher de ces deux parcelles, qui étaient situées sur une même place, ont varié du simple au quadruple.

Les services de France Domaine et des DDT(M) entament parfois avec les collectivités détentrices de la compétence « urbanisme », dans le cadre des révisions des PLU, des négociations difficiles sur la localisation des emplacements réservés au logement locatif social.

⁷ Enquête sur le bilan des conventions et des crédits de revitalisation des territoires dans les zones de restructuration de la Défense. Rapport publié en novembre 2014.

⁸ Compte rendu de la CNAUF de novembre 2014.

⁹ *Op.cit.*, novembre 2014.

¹⁰ La parcelle de foncier public détenue par la SOVAPAR, filiale de la SOFVIM, a été concernée par une augmentation de la servitude de logement social, portant à 50 % le nombre de logements locatifs sociaux de type PLAI et PLUS devant être inclus dans l'opération

La ville de Paris a ainsi modifié son PLU par une délibération du 4 juillet 2016. Son annexe V porte sur les servitudes applicables en matière de logement social (le « pastillage¹¹ »). Sur les 416 emplacements ainsi réservés, 82 appartiennent à un service de l'État. Les négociations autour de l'inscription du « pastillage » applicable aux biens de l'État ont débuté dès 2013 : par rapport au projet de PLU initialement présenté, elles ont conduit à exclure 25 biens appartenant à l'État et à ses opérateurs du pastillage « emplacement réservé au logement social¹² ».

Dans ce contexte, les services de France Domaine ont pu ainsi négocier une absence de servitude de logement social pour un bien qu'ils souhaitaient valoriser contre un « pastillage » « 100 % social » sur un autre emplacement.

C'est cette logique qui a présidé, dans le cadre de la révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur du 7^{ème} arrondissement, à l'inscription d'une réserve 100 % logement social sur l'ancien immeuble de l'INALCO (cession dite de la « rue de Lille ») en contrepartie de l'absence de servitude de logement social sur l'îlot Penthemont-Bellechasse.

3.3 L'absence de contrôle financier des opérations de cession

Pour déterminer le montant de la charge foncière, les services locaux de France Domaine doivent contrôler la sincérité de l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses présentées par les acquéreurs dans leur plan de financement. En effet, la valeur de cession du foncier décoté se calcule par différence entre le montant des dépenses et celui des recettes prévues¹³.

Bien qu'appuyés par les services de la direction nationale d'interventions domaniales, les services locaux de France Domaine ne disposent pas toujours de l'expertise nécessaire pour réaliser un contrôle précis de la fiabilité des dépenses présentées par les acquéreurs. Les documents d'aide à la décision n'indiquent, pour la plupart, que des ratios de dépenses : par exemple, les honoraires de maîtrise d'œuvre représentent en général entre 11 % et 15 % du coût HT des travaux, les frais généraux entre 15 % à 18 %, etc. ; pour certains postes de dépenses « globalisés » (frais de démolition, frais de dépollution, VRD), les fichiers définissent également des fourchettes de dépenses (par exemple, pour les coûts de démolition, entre 30 € et 60 € du m² du terrain).

Si ces éléments permettent de réaliser des « contrôles de cohérence », ils ne permettent pas d'effectuer un contrôle précis de la sincérité des dépenses présentées. Dans plusieurs dossiers, les services se sont contentés de reprendre les estimations globales¹⁴ figurant dans les plans de financement des acquéreurs. Même lorsque les ratios présentés dépassent ceux qui sont traditionnellement admis, une justification n'est pas systématiquement réclamée¹⁵.

¹¹ Emplacements réservés en vue de la réalisation de programmes de logements et de logements sociaux ou intermédiaires (article L 151-41&4 du code de l'urbanisme).

¹² Lettre du 9 septembre 2016 du préfet de la région d'Ile-de-France, à l'attention des secrétaires généraux des ministères.

¹³ Méthode du compte à rebours classique, combinée avec le mécanisme de la décote, suivant la méthodologie prévue par l'instruction du ministère du logement et de France Domaine du 24 mai 2013.

¹⁴ Opération de la caserne Mellinet à Nantes, avec un poste de travaux divers forfaitisé à 8 M€ sans description détaillée des opérations ni métrage.

¹⁵ Par exemple, dans l'évaluation en date du 24 juin 2015 effectuée dans le cadre d'une cession à Abbeville, le prix au m² de VRD présenté était de 62,23 € du m², supérieur à la fourchette traditionnellement admise (entre 30 et 60 € du m²) alors même que cette ville se situe en zone B2, avec un marché très peu tendu.

Enfin, après la réalisation du programme, le contrôle des opérations de décote ne s'applique qu'à des données générales : respect du calendrier, conformité au projet du programme de construction, etc. En revanche, dans la liste de documents devant être adressés au comité de suivi placé auprès du préfet de région, il n'est pas prévu de document d'exécution budgétaire ou comptable. Il n'est pas non plus prévu que l'État puisse s'assurer, une fois le chantier achevé, que les comptes financiers de l'opération correspondent effectivement aux prévisions de recettes et de dépenses qui avaient été présentées par l'acquéreur et dont le déséquilibre avait justifié l'obtention d'un montant de décote précis.

Le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) autorise pourtant l'organisation d'un contrôle financier sur les opérations réalisées avec décote. En effet, l'article L.3211-7 de ce code précise dans son chapitre V que « *l'acte d'aliénation prévoit en cas (...) de réalisation dans des conditions différentes de celles prises en compte pour la fixation du prix de cession, le paiement d'un complément de prix correspondant à l'avantage financier indûment consenti* ». Or, l'État ne s'est pas doté des moyens nécessaires pour vérifier que la décote a bien servi à garantir l'équilibre de l'opération, et non à accroître les fonds propres de l'acquéreur. Il apparaît nécessaire, dans ces conditions, de prévoir un contrôle financier *a posteriori* des opérations décotées, avec le cas échéant des clauses de pénalités.

3.4 L'absence de prise en compte des recettes issues des droits de commercialité à Paris

À Paris, le risque d'octroyer aux acquéreurs, par le système de la décote, un avantage financier indu est d'autant plus fort que les recettes attendues de la vente des droits de commercialité - c'est-à-dire la transformation de logements en bureaux - ne sont pas toujours comprises dans les recettes prévisionnelles des plans de financements présentés par les acquéreurs. Cette absence conduit à majorer le montant de décote consenti par l'État pour équilibrer le financement de l'opération. Ainsi, dans le cas de la cession de l'immeuble de la rue de Saint-Pétersbourg¹⁶, la fourchette d'évaluation des droits de commercialité était comprise entre 7,7 M€ et 11,6 M€ : ces recettes n'ont pas été prises en compte lors du calcul de la décote, qui était pour sa part de l'ordre de 13 M€.

Certes, grâce à l'insertion de clauses d'intéressement, l'État peut obtenir qu'un pourcentage des droits de commercialité perçus par le bailleur lui soit restitué ultérieurement. Ces clauses sont cependant moins protectrices, en termes de préservation des deniers publics, qu'une position qui amènerait à prendre en compte dès le calcul de la décote les recettes attendues des droits de commercialité.

Sur le fondement de ces observations, la Cour formule en définitive les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : simplifier l'organisation de la cession à moindre coût du foncier public, qui repose actuellement sur de trop nombreux dispositifs ;

Recommandation n°2 : recentrer géographiquement les procédures de décote sur les zones tendues et en déficit de logements sociaux ;

Recommandation n°3 : publier le montant des décotes accordées par logement ;

¹⁶ Note France Domaine des 8 septembre 2014 et 23 avril 2015.

Recommandation n°4 : en cas de cession de foncier par la procédure négociée ou par mise en concurrence, imposer une clause de garantie de construction de logements locatifs sociaux lorsque le terrain est vendu en deçà de la valeur de marché ;

Recommandation n°5 : pour les dossiers importants, inclure par avenant la possibilité pour les services de l'État d'effectuer un contrôle financier *a posteriori* de l'équilibre économique des opérations décotées, en prévoyant le cas échéant des clauses de sanction financière.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹⁷.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

¹⁷ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (Cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).