



COMMISSION NATIONALE DE  
L'AMÉNAGEMENT, DE L'URBANISME  
ET DU FONCIER



LE DÉLÉGUÉ INTERMINISTÉRIEL À LA  
MIXITÉ SOCIALE DANS L'HABITAT

Rapport de préfiguration en vue de la création de  
la Société Foncière Publique à vocation de logement :

### **La Foncière Solidaire**

A l'attention de François Hollande  
Président de la République

Par Thierry Repentin  
Président de la Commission Nationale de l'Aménagement de l'Urbanisme et du  
Foncier  
Délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat

Le 15 septembre 2016

Ce rapport a été réalisé avec la participation de la délégation interministérielle à la mixité sociale dans l'habitat et avec le soutien du groupe Caisse des dépôts et des ministères de l'économie et des finances, du logement, et de l'intérieur et de l'Outre-mer.

## Table des matières

Synthèse des propositions .....	5
Une société nationale au service de la construction et de la mixité.....	10
1) Objectifs et périmètre d'action .....	14
a. Missions principales .....	14
Accélérer la mobilisation du foncier public .....	14
Favoriser la libération du foncier privé .....	16
Compléter l'action des Etablissements Publics Fonciers .....	16
Répondre à un manque d'ingénierie.....	18
Proposer l'ensemble du panel de transfert des droits de propriété.....	18
Spécificité de la mission Outre-mer .....	19
b. Missions annexes (développement ultérieur) .....	20
Jouer le rôle d'Organisme de Foncier Solidaire (OFS).....	20
Favoriser l'accession progressive à la propriété .....	21
Contribuer à l'accès au logement des salariés et des fonctionnaires.....	21
Un rôle d'observatoire et de publicisation des données au niveau national.....	21
c. Développements ultérieurs (à expertiser).....	23
2) Statut juridique .....	25
Statut de la Société : une Société Anonyme assurant un SIEG .....	25
Une création par véhicule législatif.....	25
Droits exorbitants nécessaires .....	26
Modalités de mise à disposition du foncier .....	27
3) Modèle économique .....	30
Dissociation foncière pour la réalisation de logements sociaux .....	31
Dissociation foncière pour la réalisation de logements intermédiaires .....	35
Production de logements diversifiés.....	36
Equilibre global.....	37
Emprunt.....	38
4) Capital .....	38
5) Gouvernance.....	39
6) Un acteur complémentaire des services de l'Etat et des collectivités locales .....	40
7) Moyens et calendrier nécessaires à sa mise en œuvre .....	40
Annexes : .....	42

Lettre de mission .....	43
Circulaire du Premier ministre sur la mobilisation du foncier public.....	44
Avis de l’Etablissement Public Foncier de Haute-Savoie.....	46
Justification de l’intérêt du bail de longue durée pour le logement social.....	48
Exemples de baux emphytéotiques pour la réalisation de logements sociaux .....	49
Calcul du loyer du bail pour la réalisation de logements sociaux .....	50
Justification de l’intérêt du bail de longue durée pour le logement intermédiaire.....	51
Etude comparative des politiques foncières de cinq pays européens : Allemagne, Angleterre, Espagne, Pays-Bas et Suède .....	52
Organismes de gestion de l’Immobilier de l’Etat - exemples européens.....	53
Liste des personnes auditionnées .....	58
Liste des déplacements effectués .....	66
Bibliographie.....	68

## Synthèse des propositions

- Un acteur ambitieux de la politique foncière au service de la mixité sociale et de la rationalisation des dépenses publiques

La Foncière Solidaire est une Société Anonyme mandatée par l'Etat pour accomplir une mission d'intérêt général. **Sa vocation est de mobiliser du foncier public (appartenant à l'Etat, aux établissements publics, et aux collectivités locales) et privé. Elle facilitera et accélérera l'émergence de programmes de logements répondant aux besoins de l'ensemble de nos concitoyens** sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultra-marin. La majorité de son activité sera consacrée à l'émergence de programmes de logements sociaux (locatifs ou en accession sociale) dans le cadre d'une activité économique équilibrée. Elle sera ainsi mandatée par l'Etat pour accomplir une mission d'intérêt général. Son équilibre financier sera assuré par la réalisation d'opérations de logements privés.

La création de la Foncière Solidaire concrétise un objectif majeur pour l'Etat : affirmer une stratégie cohérente en matière de politique foncière. En développant une ingénierie adaptée aux différents territoires, en simplifiant les modalités de mise en œuvre et en anticipant les mutations urbaines, elle contribuera à renforcer la mobilisation du foncier en faveur du développement de l'offre de logements. En ayant recours à une nouvelle façon d'appréhender la propriété foncière à travers la dissociation du foncier et du bâti, elle permettra d'étaler dans le temps et d'alléger le coût de la charge foncière pour les organismes HLM, particulièrement là où le prix du foncier constitue un obstacle au développement du logement social.

En mobilisant du foncier public et privé, en réalisant des logements sociaux et libres, et en ayant recours à des droits de propriétés allégeant le coût du portage foncier, la Société Foncière Solidaire satisfera donc pleinement aux conditions auxquelles elle doit répondre : créer des programmes de logements mixtes en mobilisant le foncier disponible sans aggraver le déficit public.

- Un partenaire national et local

**Cette société dispose à son démarrage d'un capital de départ de 750 millions d'euros investis à parts égales par l'Etat et le groupe Caisse des dépôts.** Les participations de

l'Etat et du groupe Caisse des dépôts se feront en numéraire, la part de l'Etat provenant de l'Agence des Participations de l'Etat. Les résultats dégagés seront ensuite réinjectés en majeure partie dans l'acquisition de nouveaux fonciers à des fins de logements.

Par ailleurs, la Foncière Solidaire disposera d'un Conseil d'Orientation composé de personnalités issues des différents horizons composant le monde du logement et de la politique foncière. Ce conseil d'orientation associera notamment des représentants : de la politique immobilière de l'Etat, des organismes HLM, des Etablissements Publics Fonciers d'Etat, des Etablissements Publics Fonciers Locaux, des collectivités territoriales, des promoteurs privés, des associations pour le logement des personnes défavorisées. De plus, la Foncière Solidaire ayant à sa charge la mobilisation du foncier public en faveur du logement, son conseil d'orientation associera des représentants de l'Assemblée Nationale et du Sénat ainsi que des représentants des élus locaux.

Dans un souci de transparence et de contrôle démocratique, elle devra présenter annuellement un rapport d'activité au Parlement.

Enfin, la Foncière Solidaire interviendra en complémentarité, à la demande et en partenariat avec l'ensemble des acteurs du logement (établissements publics fonciers d'Etat et locaux, collectivités locales, aménageurs, organismes de construction, bailleurs HLM, investisseurs, promoteurs). Pour mener à bien ses missions, elle sera amenée à conventionner avec nombre d'entre eux. En aucun cas, elle n'assurera des missions d'aménageurs qui seront confiées aux opérateurs existants.

- Simplifier, accompagner et alléger les coûts du portage foncier

**Sa vocation sociale – ce qui fait d'elle une Société Anonyme mandatée par l'Etat pour réaliser un Service d'intérêt économique général (SIEG) – lui permet de bénéficier des droits dérogatoires du droit commun** nécessaires à l'accomplissement de sa mission (délégation du droit de préemption, délégation du droit de priorité, exonérations fiscales,...) et de proposer l'ensemble de l'éventail des modalités de mise à disposition du foncier existant (cessions, baux emphytéotiques, baux à construction, baux à réhabilitation,...).

La possibilité d'acquérir du foncier public comme privé, le bénéfice de droits dérogatoires, ainsi que sa capacité à proposer un éventail large de modes de propriété, lui permettront d'assurer le portage foncier sur des sites particulièrement complexes, sur des durées allant du

très court terme au long terme. Cette société permettra ainsi la construction de programmes mixtes de logements en étalant dans le temps et en allégeant le coût du foncier et en apportant une ingénierie complémentaire certaine sur les territoires. Elle répondra ainsi à deux difficultés qui expliquent pour partie l'insuffisante progression de l'offre de logements abordables et libres aujourd'hui en France.

- Accélérer la mobilisation du foncier public et privé

La Foncière Solidaire pourra acquérir des terrains publics pour la réalisation de logements sociaux en bénéficiant de la décote permise par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Cela lui permettra de céder des terrains pour favoriser au maximum la construction d'une offre de logements accessibles et adaptés aux besoins selon les territoires et les zones. Elle acquerra donc ces terrains avec une décote de 60% correspondant à la décote moyenne observée sur les terrains cédés jusqu'à ce jour contre un engagement de réalisation d'une majorité de logements sociaux (plus ambitieux que la stricte application que la loi du 18janvier 2013). Si cela est juridiquement possible, un mécanisme de révision de prix permettra *in fine* d'ajuster la décote à la programmation effectivement réalisée sur chaque emprise.

La Foncière Solidaire bénéficiera :

- d'une option systématique d'acquisition de l'ensemble des parcelles inutilisées de l'Etat et de ses établissements publics d'une superficie de plus de 5.000 mètres carrés n'ayant pas déjà fait l'objet d'un engagement de cession ;
- d'un transfert au cas par cas des autres propriétés inutilisées de l'Etat ou de ses établissements publics lorsque la collectivité le souhaite.

Elle pourra aussi acquérir des terrains appartenant aux collectivités locales à leur demande.

La Foncière Solidaire pourra accomplir une mission de portage là où un EPF existe déjà soit lorsque l'intervention est souhaitée par les collectivités locales ou l'EPF en complémentarité de leur intervention (par exemple en proposant du foncier à bail à des organismes HLM) ; soit *a fortiori* là où les EPF sont inexistantes ou sur les communes qui n'ont pas adhéré ou conventionné à l'EPF.. Afin d'accélérer la libération du foncier privé et étant donné la mission d'intérêt général conduite par la Foncière Solidaire, la cession de foncier par des personnes physiques ou morales à la Foncière Solidaire doit être facilitée par les droits exorbitants du droit commun mentionnés plus haut.

Enfin, sa capacité à mobiliser du foncier public et privé lui permettra d'acquérir des terrains de diverses natures pour recomposer des parcelles cohérentes et permettre l'émergence de projets plus ambitieux et plus adaptés aux contraintes des opérateurs de la construction et aux besoins des futurs habitants.

- Une société qui s'inscrit pleinement dans le contexte de rationalisation de la gestion du patrimoine public au service de nos concitoyens:

**La Foncière Solidaire a pour but de créer des programmes mixtes de logements en assurant un équilibre financier.** La création de cette Société émane d'une volonté politique claire de l'Etat qui souhaite d'une part, clarifier, rationaliser et rendre plus efficace sa politique immobilière et valoriser davantage son patrimoine en créant une instance unique, la Conférence Nationale de l'Immobilier Public (CNIP) ; et d'autre part, mettre une partie de ce patrimoine au service d'une priorité politique et d'intérêt général : la construction de logements pour les 1,9 million de demandeurs de logement social qui étaient enregistrés par le système national fin 2015<sup>1</sup>.

Par ailleurs, l'absence d'une entité unique pour la valorisation des biens de l'Etat avec le recoupement de certaines missions de France Domaine, de la MRAI, de la SOVAFIM peut complexifier certaines missions. Il pourrait s'avérer plus efficace si un véritable partenariat était ainsi créé entre l'Etat, les Ministères et les collectivités locales, incarné par un seul et même acteur : la Foncière Solidaire.

Enfin, au-delà du fait qu'elle aura un fonctionnement économique équilibré qui lui assurera le rendement nécessaire à son fonctionnement, elle permettra la réalisation d'opérations de logements sociaux à moindre coût grâce notamment au recours au bail emphytéotique.

#### La Société en quelques chiffres :

Avec un capital de 750 millions d'euros au lancement de la Société Foncière Solidaire, et une

<sup>1</sup> Chiffres du Ministère du logement.

capacité à mobiliser du foncier public et privé, elle pourra engager la construction sur **cinq ans** d'environ **55 000 logements** en s'endettant pour atteindre 2 milliards d'investissement.

En supposant que 1/3 de ses capacités d'investissement soit consacré à la réalisation de logement social, 1/3 à la réalisation de logements intermédiaires et 1/3 à la réalisation de logements libres, elle aura une activité répartie selon les types de logements suivants (étant donné que toutes les typologies ne sont pas aussi consommatrices de ressources) :

- **50%** de social ;
- **29%** d'intermédiaire ;
- **21%** de libre.

Selon les projections réalisées par la mission, l'activité de la Société permettra d'atteindre un équilibre financier. Sa rentabilité sera donc assurée.

## Une société nationale au service de la construction et de la mixité

Le 13 janvier 2016, le Président de la République déclarait à l'occasion du bicentenaire de la Caisses des dépôts et consignations : « *L'Etat constituera (...) avec la Caisse une grande société foncière publique qui sera capitalisée à hauteur de 750 millions d'euros. Nous mobiliserons tous les terrains du secteur public, nous les mettrons à la disposition des bailleurs sociaux, des organismes de construction* ». Cette déclaration s'inscrit dans un contexte d'augmentation du nombre de ménages attendant un logement – besoin premier de l'humanité auquel toute personne doit pouvoir subvenir quel que soit son niveau de revenu. Or, la question foncière est une des dimensions inhérentes à la construction et un des éléments structurants du budget d'une opération de construction : sans terrain accessible - pas de logement constructible, et sans terrain adapté - pas de logement répondant aux critères nécessaires à la vie de l'habitant.

Le prix et la situation du logement sont des critères absolument déterminants dans tout projet d'aménagement des espaces liés à la vie de la cité. C'est dans ce contexte que le Gouvernement a fait de l'accès au logement une des clefs de la lutte contre la ségrégation sociale et territoriale, et de la mixité sociale dans l'habitat un objectif majeur de la politique qu'il mène au service des citoyens. Rendre réel ce principe d'égalité d'accès au logement et de mixité sociale, c'est pouvoir mobiliser des espaces de qualité dans des territoires privilégiés pour accueillir des logements accessibles à différents niveaux de revenus.

C'est en ce sens que plusieurs mesures ont été prises pour faciliter la construction et la mobilité des habitants en fonction de leurs conditions de ressources, dont les dernières sont :

- le renforcement de l'application de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) notamment avec la création d'une délégation à la mixité sociale dans l'habitat par décret du 15 avril 2015 ;
- la mise en place de plusieurs Comités Interministériels à l'Egalité et à la Citoyenneté (6 mars 2015, 26 octobre 2015 et 16 avril 2016) ;
- la possibilité de céder des terrains publics avec une décote dépendant de la nature sociale du projet immobilier à venir et la création d'une instance d'arbitrage chargée de veiller à sa bonne utilisation – la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF)<sup>2</sup> ;

---

<sup>2</sup> Depuis la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, l'Etat s'est engagé dans une politique de mobilisation de son foncier dans un objectif de mixité sociale. Le principe constitutionnel de préservation de la propriété publique interdisant de la céder à vil prix, cette loi a introduit la possibilité de vendre les terrains publics avec une décote calculée au prorata de la part de logements sociaux prévue dans l'opération à venir sur le terrain concerné. Cette décote dépend à la fois du type de logements sociaux concernés (pouvant aller jusqu'à 100% en PLAI, 75% en PLUS, et 50% en PLS), de la zone de construction (A-B1, B2, ou C) et des dépenses nécessaires à la création des services publics accueillant ces ménages..

- *l'imposition d'un pourcentage minimum de 25% d'attribution des logements locatifs sociaux (LLS) situés hors quartiers politiques de la ville au premier quartile des demandeurs de logements sociaux (projet de loi « égalité et citoyenneté » en cours de discussion au Parlement) ;*
- mais aussi la création d'une « aide aux maires bâtisseurs » (décret du 24 juin 2015 portant création d'un dispositif d'aide aux communes participant à l'effort de construction de logements) <sup>3</sup>;
- la baisse de la TVA en faveur de la construction et de la rénovation énergétique du logement social de 7% à 5,5% à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 ;
- l'application d'un taux de TVA à 5,5 % en faveur de l'accession dans la bande des 300 mètres de l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ;
- le maintien d'avantages fiscaux au profit des organismes HLM (notamment l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties) ;
- les augmentations du plafond du livret A (de 25% au 1<sup>er</sup> octobre 2012 puis de nouveau de 25% au 1<sup>er</sup> janvier 2013) qui ont porté ce plafond de 15 300 euros à 19125 euros, puis à 22 950 euros ;
- le maintien du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement ;
- la création du dispositif de défiscalisation « Pinel » par la loi de finances 2015.

Cependant, malgré l'ensemble de ces dispositions, et la progression du nombre de logements commencés (+ 4,9 % au premier trimestre 2016), le nombre de logements construits reste inférieur aux besoins sur certains territoires. Le nombre de ménages sur les listes d'attente pour un logement social a augmenté, passant d'environ 1,2 million en 2006 à 1,9 million en 2015 – ce qui sous-estime la réalité du manque de logements car seuls les demandeurs inscrits sont pris en compte. Ce seul chiffre des 1,9 million de demandeurs inscrits illustre bien le manque de logements abordables et situés là où les besoins existent – pour des raisons de vie

---

<sup>3</sup> L'objectif de l'aide aux maires bâtisseurs est de soutenir financièrement les communes qui font un effort important pour construire des logements, et ainsi les aider à réaliser les équipements publics et les infrastructures nécessaires à l'accueil de nouveaux ménages. Le décret n°2015-734 du 24 juin 2015 a créé le dispositif d'aide aux maires bâtisseurs. Il définit les critères d'éligibilités ainsi que les modalités de calcul de l'aide. Sont éligibles les communes qui répondent aux trois critères suivants : les communes situées en zones Abis, A et B1 ; les communes dont le potentiel financier est inférieur à un seuil fixé par arrêté ; les communes qui ne font pas l'objet d'un constat de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU. Environ 1.150 communes sont éligibles. Ainsi, en 2015, toute commune non carencée des zones Abis, A ou B1, disposant d'un potentiel financier inférieur à 1.030 euros bénéficie d'une aide de 2.100 euros pour tout logement construit au-delà de 1% du nombre de logements qu'elle compte. 470 communes ont touché une première aide aux maires bâtisseurs en 2015 (sur la base des permis de construire accordés au 1er semestre 2015) pour un total de 34 millions d'euros.

quotidienne, de cadre, et souvent d'activité économique. Selon une étude du CREDOC<sup>4</sup>, reprise dans un livre blanc du MEDEF<sup>5</sup>, 40 % des entreprises se déclarent affectés par les difficultés de logement de leurs salariés, et 500 000 personnes en recherche d'emploi (sur cinq ans) auraient renoncé à un poste car le déménagement engendré par la mutation professionnelle aurait occasionné une hausse de leurs dépenses en logement. La situation est comparable s'agissant du logement des fonctionnaires. Dans son rapport concernant le logement des fonctionnaires,<sup>6</sup> Alain Dorison met en évidence les difficultés à embaucher dans des départements comme l'Ain, la Haute-Savoie ou les Alpes-Maritimes en raison du manque de logements abordables. Lors des déplacements sur le terrain dans le cadre de la préparation du présent rapport, les différents Préfets rencontrés ont également fait part des obstacles à l'embauche des agents dans les services déconcentrés en raison du coût du logement. Si les demandes existent dans la grande majorité des territoires de France, elles se concentrent donc essentiellement dans les zones où une certaine tension du marché immobilier existe (entre Abis et B1).

Face à ce constat de manque de logements adaptés et malgré les mesures prises pour soutenir la construction et encourager la mixité sociale, plusieurs rapports parlementaires, études académiques et du monde professionnel de la construction ont souligné l'importance du manque de foncier disponible et abordable. Le foncier représente un des principaux leviers de la production de logements. La hausse des prix et la tendance à la spéculation foncière, surtout en zone tendue, freinent la construction. Sur les dix dernières années, la hausse des prix du foncier est allée plus vite que la hausse des prix de la construction. Le prix du foncier est ainsi passé de 46 €/m<sup>2</sup> à 79 €/m<sup>2</sup>, soit une augmentation de 71% alors que le prix de construction d'une maison est passé de 1.031 €/m<sup>2</sup> à 1.306 €/m<sup>2</sup>, soit une augmentation de 24%.<sup>7</sup> En moyenne, le coût du foncier augmenterait trois fois plus vite que le coût du logement.<sup>8</sup> Pour un logement collectif neuf dans le privé, la part du foncier représente entre 15 et 30% du coût total du logement<sup>9</sup>. Le coût du foncier représente 14 à 25% du coût de revient d'une opération de logements sociaux<sup>10</sup>. Il atteint 30% tout type de logement et de zone urbanisable confondus.<sup>11</sup> Et le prix médian au m<sup>2</sup> des terrains à bâtir a augmenté de 181% en moyenne nationale entre 2000 et 2010.<sup>12</sup>

Le foncier disponible à un prix permettant l'équilibre d'une opération de construction est donc un enjeu crucial pour répondre aux attentes. L'Etat doit être exemplaire dans cet effort de mobilisation du foncier disponible ou recyclable. Apporter une réponse à la hauteur des

---

<sup>4</sup> BIGOT, Régis, HOIBIAN, Sandra, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », Collection des rapports du CRÉDOC n°274, juin 2011.

<sup>5</sup> « Une urgence républicaine au service de la croissance et de l'emploi », Livre blanc du MEDEF, 2015.

<sup>6</sup> DORISON, Alain, « Accès au logement des agents publics », 14 juin 2016.

<sup>7</sup> Association consommation, logement et cadre de vie, « Politique du foncier et logement : analyse, étude de cas et positions. », septembre 2015.

<sup>8</sup> « Enquête sur les prix des terrains à bâtir 2006-2014 », CGEDD.

<sup>9</sup> Analyse de l'évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment, FFB, juillet 2013

<sup>10</sup> Les coûts de production des logements locatifs sociaux depuis 2005, Caisse des dépôts, novembre 2015

<sup>11</sup> TAFFIN, Claude, Etude réalisée par les notaires de France, « le foncier urbain, une valeur inestimable », notaires de France, novembre 2012.

<sup>12</sup> Rapport du CGEDD sur « Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme - Statistiques et analyses sur le marché de l'immobilier d'habitation sur le long terme », août 2016.

enjeux doit inclure la mobilisation du foncier privé, lui aussi à bâtir ou à restructurer. A titre d'exemple, en Ile-de-France, l'Etat possède environ 2% du foncier et les collectivités locales environ 7%. Parfois, la réponse se situe dans le remembrement de parcelles privées et publiques qu'il s'agit de réunir pour rétablir la cohérence des espaces, franchir les frontières séparant des propriétés et permettre l'émergence d'un projet.

Le foncier disponible dans le secteur public – c'est-à-dire appartenant à l'Etat, aux établissements publics ou aux collectivités locales – comme dans le secteur privé, est difficile à recenser de manière exhaustive. En ce qui concerne le foncier dont l'Etat est propriétaire et dont il n'a plus l'utilité, il existe les listes régionales issues de la loi du 18 janvier 2013 qui identifient les fonciers à céder en priorité, notamment dans un objectif de construction de logements sociaux. L'ensemble des listes régionales publiées identifient 347 sites dont 80 propriétés des établissements publics (SNCF Réseau, SNCF Mobilités, RATP, VNF) représentant plus de 400 hectares cessibles. Cependant, on notera qu'en 2016, seules 20 des 71 cessions réalisées par l'Etat et ses établissements publics en faveur du logement correspondaient à des terrains figurant sur les listes régionales. De plus, les listes régionales se limitent aujourd'hui aux fonciers des établissements publics de transport (SNCF, RATP, VNF) et de santé, alors que d'autres établissements publics disposent de foncier susceptible d'être valorisé, comme par exemple ceux rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et la recherche. Autrement dit, si les listes régionales constituent une base solide pour considérer le foncier public disponible à mobiliser pour le logement, elles ne peuvent être considérées comme exhaustives. Le bilan de la CNAUF permet de mettre en évidence le fait que la majorité des cessions publiques se réalise en dehors de ces listes, et que les missions de prospection en régions et aux côtés des services déconcentrés, prouvent que des fonciers publics disponibles peuvent être découverts sur le terrain.

Quant au foncier privé disponible, au-delà des listes de fonciers en vente, il est encore plus difficile à quantifier. En zone tendue, il s'agit essentiellement de foncier à recycler. A titre d'exemple, en Ile-de-France, 66% des logements construits entre 1982 et 2012 sont issus de recyclage d'après l'Institut de l'Aménagement et de l'Urbanisme d'Ile-de-France.

Dans cette région, le foncier se répartit de la façon suivante :

- Foncier privé : 950 000 hectares, soit 82 %
  - Particuliers : 683 000 hectares, soit 59 %
  - Sociétés : 240 000 hectares, soit 21 %
  - Copropriétés : 25 000 hectares, soit 2 %
- Foncier public : 210 000 hectares, soit 18 %
  - Etat : 22 600 hectares, soit 2 %
  - Collectivités : 85 000 hectares, soit 7 %
  - Etablissements publics : 83 000 hectares, soit 7 %
  - Autres propriétaires publics : 19 400 hectares, soit 2 %

Si l'on compare la proportion de foncier public et privé sur cette région, on peut considérer que le foncier public représente un cinquième du foncier existant, la très grande majorité étant du foncier privé.

La nécessité d'accélérer et de simplifier la mobilisation du foncier disponible public et privé à des fins de construction de logements dans un souci de mixité sociale justifie la création d'une Société foncière publique à vocation de logement : la Foncière Solidaire.

## 1) Objectifs et périmètre d'action

La Société Foncière Solidaire (SFS) aura donc la capacité d'acquérir du foncier public (Etat, Etablissements publics, collectivités territoriales) et privé (industriels, commerciaux, particuliers,...) à des fins de logement. Sa vocation première sera de permettre la construction de logements, en particulier sociaux (logements locatifs sociaux et accession sociale à la propriété) en assurant un équilibre financier notamment grâce à la réalisation de logements intermédiaires et libres. C'est donc une foncière à vocation d'intérêt général qui pourra intervenir partout sur le territoire métropolitain comme ultra-marin, avec une priorité donnée aux zones tendues.

Le repérage du foncier disponible (recyclable, diffus, ou libre) est envisageable malgré les difficultés évoquées précédemment. En s'appuyant sur les observatoires régionaux du foncier là où ils existent, sur les ministères propriétaires, sur les établissements publics fonciers (EPF et EPFL), sur les organismes HLM, sur les promoteurs et sur les collectivités locales, la Foncière Solidaire pourra identifier les fonciers potentiels à mobiliser. Le cas échéant, sa capacité à réaliser des études pré-opérationnelles permettra de prendre des décisions d'acquisition avec ses partenaires en toute connaissance de cause.

Son champ d'action comprendra les missions suivantes :

### a. Missions principales

#### Accélérer la mobilisation du foncier public

La Foncière Solidaire aura pour vocation d'acquérir des terrains publics et d'accélérer leur mobilisation pour la réalisation de logements. S'agissant des terrains de l'Etat, le produit des cessions viendra alimenter le Compte d'Affectation Spéciale Immobilier dit « CAS Immo », compensant en partie la dotation en capital réalisée *via* le CAS PFE. Mais plus largement, elle pourra acquérir :

- les terrains de l'Etat ou de ses établissements publics figurant sur les listes régionales ;
- les terrains inutilisés de l'Etat ou de ses établissements publics ne figurant pas sur les listes régionales mais pouvant contribuer à la réalisation de logements ;
- les terrains de la SOVAFIM.

L'acquisition de foncier public doit bénéficier de la décote instituée par la loi du 18 janvier 2013. Ce mécanisme a conduit l'Etat à céder son foncier identifié pour la réalisation de logements avec une décote moyenne de 60%, ce qui constitue une réelle « aide à la pierre » complémentaire pour la réalisation de logements sociaux. Globalement les terrains cédés avec

une décote de 60% ont permis la programmation de 45% de logements sociaux, Or, la Foncière Solidaire devra en réaliser au moins 50% au regard de son activité globale.

La Foncière Solidaire pourrait acquérir tous les terrains disponibles sur les listes régionales de plus de 5 000 m<sup>2</sup> mobilisables pour la réalisation de logements, et pour ceux d'une superficie moindre, une étude au « cas par cas » pourrait être envisagée. En effet, au-delà d'une certaine superficie, les terrains nécessitent la réalisation d'études préalables et ne sont pas acquis directement par des opérateurs de logements. Souvent, un établissement public foncier effectue un portage transitoire contrairement à la vocation initiale des EPF qui visait à limiter leur intervention sur le foncier privé.

Afin d'accélérer la mobilisation du foncier public, il convient de simplifier les modalités d'acquisition du foncier par la Foncière Solidaire à l'Etat ou ses établissements publics. Ses modalités seront inscrites dans la loi et pourraient s'inspirer des modalités prévues pour l'acquisition de biens publics par la SOVAFIM.

Ces transferts :

- ne devront pas faire l'objet d'une mise en concurrence ;
- ne devront pas être soumis au droit de préemption ou au droit de priorité ;
- devront se faire à un montant négocié comprenant une décote d'au moins 60% conforme à la pratique issue de l'application de la loi du 18 janvier 2013 ;
- pourront éventuellement comprendre des clauses de révision de prix liées à des facteurs endogènes à l'activité de la Foncière Solidaire.

La mission a étudié la mise en place d'un dispositif incitatif pour la concrétisation de ces transferts. Le foncier pourrait être acquis sur la base d'un prix décoté correspondant à la moyenne des décotes pratiquées à ce jour, soit 60%, avec une clause de révision du prix permettant d'ajuster le prix final à la programmation définitive de l'opération. La Direction des Affaires Juridiques du ministère de l'économie et des finances indique que des telles modalités opératoires pourraient conduire à une requalification des cessions assorties de ces clauses de révision de prix en contrats de prestation de services pour le compte du cédant : il pourrait être considéré que la Foncière Solidaire conduit une mission de valorisation du foncier pour le compte de l'Etat visant à optimiser les recettes. Cette mission de prestation de service serait alors soumise aux règles des marchés publics. Le transfert de foncier à la Foncière Solidaire devrait faire l'objet d'une mise en concurrence par l'Etat. Pour recourir à des clauses de compléments de prix, la Foncière Solidaire devra décider elle-même des projets réalisés sur les terrains qu'elle acquiert sans immixtion du vendeur du terrain.

Pourtant, l'Etat a pu, par le passé recourir, à de tels mécanismes. Ainsi, à Saint-Cyr-l'Ecole, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne a pu acquérir au ministère de la Défense l'ancienne caserne Renard avec un mécanisme de prix permettant une révision au regard de la programmation finale.

Si ce mécanisme ne pouvait être mis en œuvre, il pourrait être envisagé un transfert avec une décote correspondant à un engagement minimum de réalisation de logements sociaux sans

clause de révision de prix. C'est pourquoi, il est proposé que la Foncière bénéficie d'un transfert de foncier avec une décote de 60% contre un engagement de réalisation de 50% de logements sociaux inscrit dans la loi, soit plus ambitieux que la stricte application de la loi du 13 janvier 2013. Une vérification de ces modalités de transfert pourrait être effectuée annuellement par la Commission Nationale de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Foncier.

Une autre solution envisageable serait que la Foncière Solidaire agisse en « quasi-régie » pour le compte de l'Etat mais cela induirait des contraintes trop fortes en matière d'actions (80% de l'activité pour le compte de l'Etat) qui remettraient en compte les orientations stratégiques souhaitées pour la Foncière Solidaire (mixité des logements construits, intervention sur le foncier privé, ...).

### **Favoriser la libération du foncier privé**

Le foncier privé constitue la principale ressource pour la construction de logements. Or, sa libération n'est pas suffisamment fluide. La Foncière Solidaire doit constituer un outil permettant de simplifier la libération du foncier privé pour la construction de logement.

Dans cette optique, la Foncière Solidaire pourra :

- constituer une incitation pour les propriétaires à céder les emprises dont ils disposent plutôt qu'à pratiquer une rétention foncière ;
- accompagner les collectivités dans leur politique foncière en complémentarité avec les outils déjà existants ;
- favoriser l'émergence de projets par la mise en place d'une ingénierie spécifique.

Il conviendra donc que les cessions de biens à la Foncière Solidaire puissent bénéficier d'exonérations fiscales nécessaires pour que les personnes physiques et morales s'engagent dans la cession de leurs biens. La non-imposition des plus-values pour les cessions faites au profit de la Foncière Solidaire permettra d'accélérer la mobilisation du foncier privé.

De plus, la Foncière Solidaire devra disposer des outils du droit de l'urbanisme lui permettant de conduire des opérations foncières pour le compte des collectivités. Elle doit notamment pouvoir se faire déléguer le droit de préemption ou le droit de priorité.

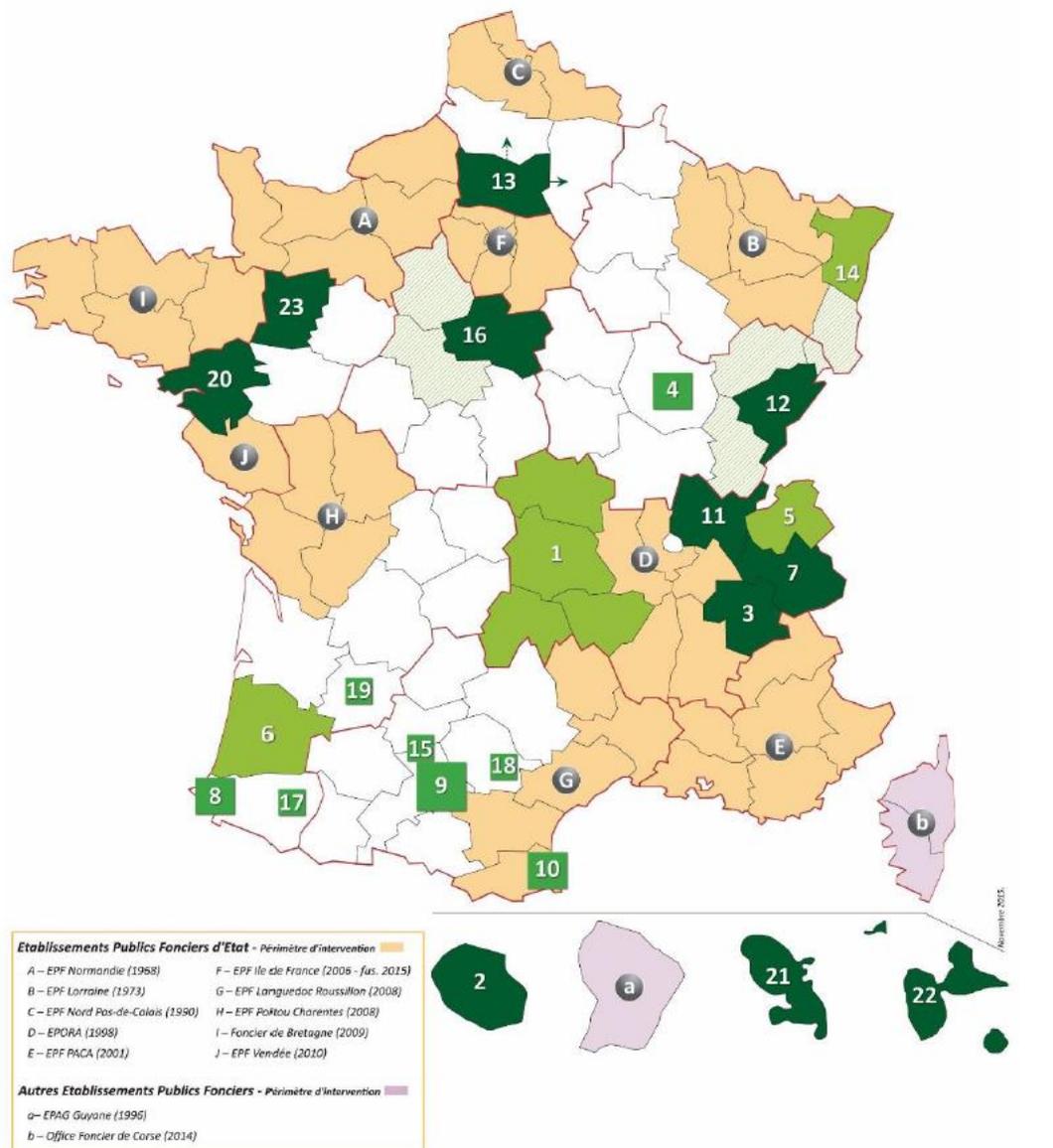
Cette intervention se fera en complémentarité et partenariat avec les Etablissements Publics Fonciers, comme décrit ci-dessous.

Enfin, la mobilisation de certains fonciers peut être conditionnée à la réalisation d'études permettant l'émergence de projets de logements. La Foncière Solidaire pourra donc, en lien avec les collectivités locales, être à l'initiative d'études préalables à la mise en œuvre d'opérations complexes.

### **Compléter l'action des Etablissements Publics Fonciers**

Plusieurs des personnes auditionnées ont recommandé d'accroître la couverture territoriale des établissements publics fonciers. A ce jour, il existe 12 établissements publics fonciers d'Etat qui couvrent un périmètre d'action régional ou départemental (un treizième est en cours

de création à Mayotte) et 23 établissements publics locaux. Ces EPF couvrent environ 50 % des communes et 60 % de la population française.



### ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS LOCAUX

A vocation départementale ou régionale  
(taux de population couverte)

- Plus de 75 %
- Entre 50 et 75 %
- Périmètre d'action élargi
- Extensions en cours

De territoire (population couverte en habitants)

- Plus de 500 000 habitants
- Entre 250 000 et 500 000 habitants
- Moins de 250 000 habitants

- |   |   |
|---|---|
| 1 – EPF SMAF Auvergne (1992)              | 13 – EPFL Oise (2007)                           |
| 2 – EPFL Réunion (2002)                   | 14 – EPFL Alsace (2007)                         |
| 3 – EPFL Dauphiné (2002)                  | 15 – EPFL Montauban (2008)                      |
| 4 – EPFL Côte d'Or (2003)                 | 16 – EPFL Coeur de France (2008)                |
| 5 – EPFL Haute Savoie (2003)              | 17 – EPFL Béarn Pyrénées (2010)                 |
| 6 – EPFL Landes Foncier (2005)            | 18 – EPFL Castres Mazamet (2010)                |
| 7 – EPFL Savoie (2005)                    | 19 – EPFL Agen (2010)                           |
| 8 – EPFL Pays Basque (2005)               | 20 – Agence Foncière de Loire-Atlantique (2012) |
| 9 – EPFL Grand Toulouse (2006)            | 21 – EPFL Martinique (2012)                     |
| 10 – EPFL Perpignan Méditerranée (2006)   | 22 – EPFL Guadeloupe (2012)                     |
| 11 – EPFL Ain (2006)                      | 23 – EPFL Mayenne (2014)                        |
| 12 – EPFL Doubs Interdépartemental (2007) |   |

Source : Association des EPFL

Par ailleurs, dans leurs rapports respectifs sur la mobilisation du foncier privé, le Député Daniel Golberg et Dominique Figeat préconisent tous deux l'émergence de structures pour effectuer, en complémentarité de l'action conduite par les EPF, du portage à long terme sur le modèle de la filiale que l'EPFIF a créé avec la SEM Plaine Commune Développement pour le portage de friche industrielle. De plus, les foncières privées n'interviennent pas sur ce type de foncier ou ne le font que très marginalement.

La Foncière Solidaire pourra accomplir une mission de portage là où un EPF existe déjà soit lorsque l'intervention est souhaitée par les collectivités locales ou l'EPF en complémentarité de leur intervention (par exemple en proposant du foncier à bail à des organismes HLM) ; soit *a fortiori* là où les EPF sont inexistantes ou sur les communes qui n'ont pas adhéré ou conventionné à l'EPF.

Ce partenariat de la Foncière Solidaire avec les collectivités pourrait faire l'objet de signatures de conventions dans l'objectif de lui déléguer le portage de projets précis. Les modalités de coopération et la répartition des périmètres d'intervention entre la Foncière et les Etablissements Publics Fonciers feront également l'objet de conventions. Toutefois, contrairement aux EPF, ces acquisitions doivent intervenir sans solliciter systématiquement les collectivités par exemple en termes de garantie de rachat.

### Répondre à un manque d'ingénierie

S'agissant du foncier public, l'instruction du Premier ministre du 6 juillet 2015<sup>13</sup> confie au préfet le rôle de pilote unique dans la négociation des cessions de foncier public en faveur du logement. Or, le dernier rapport de la CNAUF<sup>14</sup> met en évidence l'absence de moyens des services déconcentrés pour engager des études pré-opérationnelles nécessaires à l'émergence de projets et à la facilitation des négociations.

La réalisation d'études pré-opérationnelles par la Foncière Solidaire permettrait de surmonter cette difficulté et permettrait surtout d'autre part de faire émerger des projets en lien avec les acteurs locaux.

### Proposer l'ensemble du panel de transfert des droits de propriété

La Foncière Solidaire pourrait donc apporter une plus-value sensible en permettant un recours plus large aux dispositifs de dissociation du foncier et du bâti. Grâce aux fonds propres mobilisés par l'Etat et la Caisse des Dépôts et un modèle économique basé sur une diversification des logements produits, la Foncière Solidaire pourrait être propriétaire de foncier qu'elle confierait *via* des baux de longue durée à des organismes HLM pour la réalisation de logements sociaux. Cela permettrait aux opérateurs de ne pas devoir supporter l'intégralité du coût foncier au démarrage de l'opération. Là où le prix du foncier est particulièrement élevé, ce mécanisme permet la réalisation de logements sociaux qui n'auraient pu voir le jour avec des modalités de financement classique.

---

<sup>13</sup> Cf. annexe

<sup>14</sup> Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement, Commission Nationale d'Aménagement, de l'urbanisme et du foncier, février 2016.

Depuis de nombreuses années, une des solutions fréquemment évoquées pour faire face à la hausse du coût du foncier est la dissociation de la propriété entre le foncier et le bâti. Les différents rapports suivants évoquent cette option :

- rapport d'information au Sénat de MM. Dominique BRAYE et Thierry REPENTIN sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement du 29 juin 2005 ;
- rapport d'information à l'Assemblée Nationale de Mme Audrey LINKENHELD et M. Jean-Marie TETART sur la mise en application 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 ;
- rapport d'information de M. Daniel GOLDBERG sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement du 16 février 2016 ;
- rapport de M. Dominique FIGEAT sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement du 1<sup>er</sup> mars 2016.

Dès 1972, le rapport du Conseiller d'Etat Barton relatif à la concession de l'usage des sols faisait le point sur les différents moyens juridiques permettant aux collectivités de maintenir les sols dans leur patrimoine, afin d'en contrôler l'utilisation à long terme. Cependant en France, la dissociation du foncier et du bâti, bien qu'existant de longue date, est peu utilisée sauf dans quelques circonstances locales, notamment à Paris et Lyon. Certains pays européens tentent de combattre la spéculation foncière en louant, plutôt qu'en vendant les terrains publics, comme le Luxembourg ou en Belgique (*via* des associations comme Community land trusts ou CLT).

### Spécificité de la mission Outre-mer

La Foncière Solidaire a vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire. Elle concentrera son intervention sur les zones où les besoins en matière de logements sont les plus importants.

Les territoires ultra-marins présentent de forts enjeux en matière de logements au regard de leur démographie, du déficit de construction et de leurs spécificités. En particulier, on note un besoin conséquent d'accession très sociale à la propriété. Or, depuis plusieurs années, la production de Logements Evolutifs Sociaux (LES) diminue du fait de hausse du coût du foncier. De même que les organismes de foncier solidaire, la Foncière Solidaire pourrait proposer une offre d'accession très sociale grâce à un mécanisme de dissociation du foncier et du bâti, potentiellement couplé au financement des logements en LES.

S'agissant de la Guyane, elle connaît la plus forte croissance démographique des départements d'Outre-Mer. Le gouvernement a donc décidé d'engager le processus de création de la première Opération d'Intérêt National ultra-marine. Or, en Guyane, 95 % du territoire appartient à l'Etat. Ainsi, l'Etat est propriétaire d'une part significative du foncier nécessaire pour la réalisation de l'OIN. Dans son rapport, le CGEDD estime à 1.706 ha le foncier de l'Etat sur les 5.230 ha de l'OIN. Il pourrait donc être envisagé que l'Etat transfère le foncier concerné à la Foncière Solidaire afin de faciliter la mise en œuvre de l'opération en lien avec l'Etablissement Public d'Aménagement de la Guyane. Dans le rapport d'information

parlementaire sur le domaine public et privé de l'Etat en Outre-Mer<sup>15</sup>, les auteurs préconisent d'ailleurs, qu'une nouvelle architecture propre à la Guyane soit mise en place pour libérer le foncier de l'Etat au service du développement local.

### **b. Missions annexes (développement ultérieur)**

En complément des actions précédentes visant à accélérer la mobilisation du foncier et à favoriser financièrement la réalisation d'opérations mixtes, la Foncière Solidaire pourra développer ponctuellement des missions complémentaires en tant qu'acteur de la politique foncière.

Ces actions à construire en partenariat avec les collectivités constitueront une part limitée de l'activité de la société qui ne devra pas remettre en cause l'équilibre financier de la structure.

### **Jouer le rôle d'Organisme de Foncier Solidaire (OFS)**

Au-delà de l'intérêt économique de la dissociation de la propriété, le caractère « temporaire » de la propriété converge aujourd'hui avec l'évolution des mentalités :

- les résidences principales sont généralement revendues tous les 9 ans,
- dans plus de 80% des cas, les héritiers ne conservent pas le logement familial au décès du dernier parent survivant ;
- les besoins se recentrent de plus en plus sur la valeur d'usage, notamment au vu de la mobilité professionnelle (information partagée par l'ensemble des acteurs concernés auditionnés dont les notaires).

Aussi, différentes évolutions législatives récentes ont créé les outils juridiques permettant de favoriser l'accession sociale à la propriété *via* des mécanismes de dissociation de propriété. L'article 164 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a créé le statut d'organisme de foncier solidaire (OFS) : organisme sans but lucratif qui a pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements. Pour cela, l'Organisme de Foncier Solidaire reste propriétaire des terrains et consent au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements. Par ailleurs, l'ordonnance du 20 juillet 2016 a créé le « bail réel solidaire », qui sera l'outil opérationnel des OFS, en permettant l'accord d'un droit de jouissance pour une durée renouvelable.

A ce jour, la ville de Lille et la métropole lilloise se sont engagées dans une telle démarche. Cependant, cette expérience reste encore marginale.

La Foncière Solidaire pourrait consacrer une partie de son activité à la réalisation de logements en accession sociale à la propriété en mettant à disposition du foncier *via* des baux de longue durée, jouant ainsi le rôle d'OFS.

---

<sup>15</sup> « Domaine public et domaine privé de l'Etat Outre-mer : trente propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile », MOHAMED SOILIHI Thani, GUERREAU Joël, LARCHER Serge, PATIENT George, Délégation sénatoriale à l'Outre-mer, juin 2005.

## **Favoriser l'accession progressive à la propriété**

Une autre solution pourrait également permettre de développer des mécanismes d'accession progressive à la propriété pour les ménages modestes en permettant aux ménages d'acquérir le foncier après une période de location de ce dernier. Il s'agirait alors de créer une dissociation temporaire et non pérenne de la propriété du bâti et du foncier.

L'accession progressive à la propriété a déjà été mise en œuvre en France *via* le « Pass-Foncier » dans les années 2000. Ce dispositif, mis en place en décembre 2006 par une convention signée entre l'UESL (ex Action Logement) et l'Etat, a connu un franc succès. Il a été supprimé le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Il a d'ailleurs permis de mobiliser les collectivités locales sur la question de l'accession à la propriété.

Dans son livre blanc, la Fédération des Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH) souhaite promouvoir de tels dispositifs qui pourraient conduire à une baisse coût du logement de l'ordre de 20 % par rapport à l'accession privée.

Dans le cadre de cette mission, la Foncière Solidaire pourra favoriser l'émergence de programmes de logements sociaux comprenant du Prêt Social Location Accession (PSLA).

## **Contribuer à l'accès au logement des salariés et des fonctionnaires**

Le rapport d'Alain Dorison et de Chantal Chambellan remis à la ministre de la fonction publique sur les moyens visant à favoriser l'accès au logement des fonctionnaires (catégories B et C) met en évidence les difficultés de logement des agents de la fonction publique qui contribuent à une vacance importante des postes à pourvoir dans les régions les plus tendues. Cette difficulté, qui impacte directement la qualité du service public, est accentuée par les réorganisations importantes actuellement à l'œuvre.

Aussi, le rapport préconise notamment la création d'un fonds dédié au logement des agents de la fonction publique à l'initiative de l'Etablissement de Retraite Additionnelle de la Fonction Publique (ERAFP). Ce fonds pourrait acquérir des logements dont il confierait la gestion à un tiers ; les différents contributeurs du fonds bénéficieraient de droits de réservation.

La Foncière Solidaire pourrait contribuer à cette dynamique. Elle pourrait mettre du foncier à disposition de ce fonds *via* des baux de longue durée afin que des logements locatifs intermédiaires destinés aux fonctionnaires puissent y être construits.

De même, des filiales d'Action Logement sont potentiellement intéressées par la mise à disposition de foncier *via* des baux de longue durée, afin qu'elles construisent des logements à destination des salariés.

## **Un rôle d'observatoire et de publicisation des données au niveau national**

Le déficit de connaissance du marché est non seulement un handicap pour tous ceux qui souhaitent avoir des indicateurs avant d'acquérir, mais est également un élément en faveur de

l'inflation des prix du foncier. Des initiatives locales – telles que celle de l'EPF de Haute-Savoie – visent à lutter contre ce phénomène en créant des outils locaux de connaissance du marché du foncier. Un tel outil indispensable pour la conduite d'une intervention foncière nécessiterait un investissement relativement faible (de l'ordre de 30 000 euros par région) et pourrait apporter un bénéfice plus large en favorisant la publicisation des données dans un objectif de lutte contre l'inflation des prix.

Via une application numérique, un tel outil pourrait faciliter l'accès le plus large possible aux données concernant le marché du foncier. A ce titre, elle pourrait également être une source d'information pour des entités académiques et pourrait monter des partenariats avec des laboratoires de recherche travaillant sur les questions foncières et d'aménagement du territoire.

Daniel Goldberg préconise dans son rapport la généralisation de la création d'observatoires du foncier à l'échelle de la métropole, chargés d'analyser et de diffuser auprès du grand public les prix des transactions foncières à partir des données notariales et fiscales. La Foncière Solidaire pourrait donc se charger d'assurer la publication de ces données à l'échelle nationale.

Dans un rapport de juin 2016 sur la lutte contre la pression foncière et la spéculation immobilière en Corse, le CGEDD préconise, en premier lieu, la création d'un observatoire du foncier, de l'aménagement et du logement rassemblant l'ensemble des producteurs de donnée.

D'ailleurs, en comparaison des autres pays européens, on constate en France une utilisation très limitée des données relatives aux marchés fonciers.

### c. Développements ultérieurs (à expertiser)

Afin que la Foncière Solidaire puisse maximiser son rôle de levier en faveur de la construction, aucune perspective d'évolution ne sera écartée. La Foncière Solidaire pourra avoir vocation à développer des filiales lui permettant :

- **d'intervenir sur le tissu pavillonnaire en dépréciation.** A proximité des grandes agglomérations (principalement en première couronne parisienne), on observe une dépréciation de secteurs pavillonnaires. On y observe la division de pavillons en petits logements et l'arrivée de « marchands de sommeil ». Le Préfet de la Région Ile-de-France porte un projet visant à une réappropriation de ces secteurs par une politique active d'acquisition suivi d'une revente ciblée incluant le cas échéant des actions de renouvellement urbain ;

- **d'étendre son activité à la dépollution, voire à la viabilisation de terrains** (comme suggéré par les aménageurs auditionnés) ;

- **de participer à la redynamisation des centres-villes et centres-bourgs.** La Foncière Solidaire pourrait intervenir sur cette problématique en accompagnant les collectivités dans leur stratégie foncière, notamment en ayant recours aux études préalables. Dans la suite de la préfiguration, il pourrait être étudié plus en détail ce type d'intervention et notamment son modèle économique pour déterminer si une telle intervention peut s'inscrire dans le modèle économique initial de la foncière ou si cette activité suppose d'être subventionnée ;

- **de renforcer le caractère opérationnel des documents d'urbanisme à la demande des collectivités.** Au-delà des mesures déjà inscrites dans le projet de loi Egalité et Citoyenneté qui vise à renforcer la politique foncière des collectivités notamment au travers des documents d'urbanisme, Daniel Goldberg préconise, dans son rapport sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement, que les communes ou EPCI puissent instituer des « zones de mobilisation foncière ». Dans ces zones, les propriétaires de terrains insuffisamment construits seraient tenus de réaliser un projet de construction ou de céder pour la réalisation d'un tel projet. Dans le cas contraire, le propriétaire serait exproprié au-delà d'un certain délai afin d'utiliser ce foncier dans l'intérêt général. De même, au cours des auditions, certains experts nous ont recommandé la création de « zones de projets » dans les documents d'urbanisme. Dans ces zones, les terrains privés qui n'auraient pas fait l'objet de construction feraient l'objet d'une expropriation. Ces deux propositions renforceraient le caractère opérationnel des documents d'urbanisme. Toutefois, elles supposent la mise en place d'outils, et notamment d'opérateurs, pour acquérir les biens expropriés. Dans le cas de telles évolutions législatives, la Foncière Solidaire pourrait jouer ce rôle. On notera que les pays les plus volontaires en matière de politique foncière comme les Pays-Bas ont mis en place de tels dispositifs ;

- **de développer une activité de valorisation écologique ou énergétique** sur des terrains peu rentables qui pourraient accueillir des activités de production d'énergie renouvelable ou servir de compensation écologique pour les collectivités comme pour des opérateurs privés. Une compensation écologique implique la réalisation de mesures pour restaurer, créer, améliorer ou empêcher la perte ou la dégradation d'un type d'écosystèmes, afin de compenser les impacts résiduels sur l'écosystème et / ou sur ses espèces associées. Les maîtres d'ouvrage peuvent choisir d'effectuer eux-mêmes les mesures de compensation ou bien de financer une tierce partie, publique ou privée, pour leur réalisation. La compensation doit être réalisée à proximité du site impacté de manière à conserver l'ensemble de la faune et de la flore locale. Sur le modèle de la CDC Biodiversité, la Foncière Solidaire pourrait proposer de réaliser la compensation écologique pour le compte de tiers sur du foncier public qui ne pourrait être mobilisé en faveur de la réalisation de logements.

Pour ces missions qui ne constituent pas le cœur de l'intervention de la Foncière Solidaire, elle ne sera pas un opérateur exclusif. Elle n'a pas vocation à se substituer aux outils existants de certaines collectivités mais pourrait constituer un outil au service de collectivités dépourvues dans le cadre de prestations rémunérées après une mise en concurrence.

De même, **l'entrée potentielle au capital de certains acteurs du logement (dont les opérateurs privés) peut être envisagée.** La participation des investisseurs institutionnels ou des fonds de retraite complémentaire de la fonction publique, un fléchage d'une partie des fonds des contrats vie-génération vers la Foncière Solidaire, voire une mobilisation de l'épargne solidaire, sont des pistes sérieuses pour augmenter son capital et associer un maximum d'acteurs.

En conclusion et en cohérence avec l'action de l'Etat en matière de stratégie foncière et de logement, créer une Société anonyme exerçant une mission d'intérêt général au service du logement mixte permettra de construire du logement social de façon équilibrée tout en construisant du logement libre là où il en manque.

## 2) Statut juridique

### Statut de la Société : une Société Anonyme assurant un SIEG

Un établissement public à caractère industriel et commercial (ou EPIC) est une personne morale de droit public ayant pour but la gestion d'une activité de service public. Par définition un EPIC n'ayant pas un capital social réparti en actions, ce choix ne permettrait pas la participation au capital de la Caisse des Dépôts.

Dans le cas de la Banque publique d'investissement (Bpifrance), le format de société anonyme à capital public a été retenu pour permettre la détention du capital par l'Etat et la Caisse des Dépôts. La société anonyme à capital public est soumise au droit commun (article L225-1 et suivants du code de commerce) et offre une plus grande souplesse dans la gouvernance et la gestion.

En termes de règles de concurrence au niveau européen, les droits exorbitants dont bénéficiera la Foncière Solidaire se justifient en tant qu'elle assure un Service d'Intérêt Economique Général (SIEG)<sup>16</sup> puisque le logement social est considéré comme un SIEG car il participe à la mise en œuvre du droit au logement pour tous.

Cela impacte donc la nature de l'activité de la Société Anonyme et son positionnement en qualité d'entreprise vis-à-vis des règles européennes de concurrence (le foncier public obtenu avec une décote étant compris comme une aide d'Etat). La S.A. doit être mandatée par un acte contraignant de la gestion d'un SIEG (production foncière pour le SIEG du logement social et la lutte contre l'habitat indigne) tout en exerçant une activité hors SIEG à des fins exclusivement de financement du SIEG (fonds revolving). Cela implique de considérer ces droits dérogatoires et les modalités d'acquisition comme entrant dans le cadre des aides d'Etat sous la forme de compensations de service public. La S.A. devra avoir une comptabilité analytique séparant les activités SIEG et hors SIEG.

Le recours à une société de droit privé pour ce type d'intervention n'est pas une exception. Par exemple, le Land de Berlin confie la conduite des opérations foncières à un fonds privé dont il est l'unique actionnaire. Dans le cadre des projets d'urbanisme de la collectivité, ce fonds se charge d'acquérir les terrains, de coordonner les futurs constructeurs et de mettre en place des baux.

### Une création par véhicule législatif

Au regard du calendrier législatif et de l'échéance indiquée dans la lettre de mission par le Président de la République, la création de la Foncière Solidaire devrait faire l'objet d'un

---

<sup>16</sup> « Services de nature économique que les Etats membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général » (Livre blanc sur les services d'intérêt général de la Commission européenne, p.23).

amendement au projet de loi Egalité et Citoyenneté déposé au Sénat. Cette création devra s'accompagner de mesures fiscales à inclure dans le projet de loi de finances 2017.

### **Droits exorbitants nécessaires**

Pour mener à bien sa mission, la Foncière Solidaire devra disposer des droits exorbitants du droit commun suivants :

- **L'exonération de la plus-value lors de la cession de biens à la Foncière Solidaire et par la Foncière Solidaire pour la réalisation de logements** : une disposition fiscale prévoit une exonération totale d'imposition des plus-values immobilières réalisées par des particuliers lorsqu'ils cèdent un immeuble bâti ou non bâti à un organisme HLM, une collectivité territoriale ou tout autre cessionnaire qui s'engage à y réaliser et achever des logements sociaux dans un délai de quatre ans. Un particulier cédant à la Foncière Solidaire bénéficierait donc d'une telle exonération pour la part de son terrain destinée à la réalisation de logements sociaux et à condition qu'ils soient réalisés dans les quatre ans. Au regard de la vocation de la Foncière Solidaire à intervenir notamment en anticipation de mutation urbaine (donc sans connaître la part de logements sociaux et sans garantie de réalisation dans les quatre ans), il serait opportun d'étendre cette disposition à l'ensemble des cessions réalisées au profit de la Foncière Solidaire. De même, une telle disposition pourrait être prévue pour les cessions réalisées par la Foncière Solidaire au profit d'organismes HLM.  
L'Association Foncière Logement qui a pour vocation à la fois la réalisation de logements sociaux et de logements libres dans un souci de mixité sociale bénéficie d'une telle exonération
- **La délégation du droit de préemption urbain** : la possibilité de déléguer le droit de préemption est prévue à l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme. La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances du 6 août 2015 a modifié l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme et a offert davantage de souplesse aux collectivités en ouvrant le champ des délégataires du droit de préemption urbain aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, aux organismes HLM ainsi qu'aux organismes agréés pour réaliser, en tant que maîtres d'ouvrage, des opérations destinées au logement social.  
Pour conduire son intervention visant à mobiliser le foncier privé, il est indispensable que la Foncière Solidaire puisse se faire déléguer le droit de préemption par les collectivités locales.  
Par ailleurs, s'agissant des communes carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU, le droit de préemption de la commune est transféré à l'Etat qui peut lui-même le déléguer à différents opérateurs (EPCI, EPF, bailleurs). Il importe que la Foncière Solidaire puisse se voir déléguer le droit de préemption par l'Etat.
- **L'exemption du droit de préemption et de priorité des cessions réalisées par la Foncière Solidaire** : étant donné les missions envisagées, la Foncière Solidaire pourrait notamment intervenir sur demande de la collectivité sur des communes

défaillantes en matière de production de logements sociaux. Aussi, il conviendrait que les cessions réalisées par la Foncière Solidaire ne soient pas soumises au droit de préemption urbain ou au droit de priorité.

- **La délégation du droit de priorité :** les collectivités locales disposent d'un droit de priorité sur l'ensemble des cessions de l'Etat et des sociétés dont il détient la majorité du capital. La Foncière Solidaire étant amenée à réaliser du portage foncier pour le compte des collectivités, il conviendra que la Foncière Solidaire puisse se voir déléguer le droit de priorité.
  
- **L'exonération des frais liés à l'acquisition du terrain,** tels que : les droits de mutation, les taxes liées à l'aménagement si la Foncière sous-traite des missions d'aménagement –la taxe d'aménagement (TA), la participation pour l'assainissement collectif (PAC), ....  
La Foncière Solidaire devra pouvoir effectuer des portages de foncier à long terme afin d'anticiper les mutations urbaines à venir. Afin de limiter le coût de tels portages et de le rendre possible par la Foncière, il conviendra d'exonérer la société des différentes taxes liées à l'acquisition et au portage du foncier.
  
- **Le droit de conclure des Baux Réels Solidaires :** afin de développer une offre de logement en accession à coût réduit grâce au mécanisme de dissociation de la propriété du foncier et du bâti, le législateur a créé les Organismes de Foncier Solidaire (OFS) ainsi que les Baux Réels Solidaires (BRS) qui constituent l'outil opérationnel. Or, à ce jour, seuls les Organismes de Foncier Solidaire peuvent conclure un Bail Réel Solidaire. Au regard des statuts de la Foncière Solidaire difficilement qualifiable d'Organisme de Foncier Solidaire, il conviendrait d'étendre la capacité à conclure des Baux Réels Solidaires à la Foncière Solidaire.

## Modalités de mise à disposition du foncier

La Société Foncière Solidaire pourra recourir à l'ensemble des formes de mises à disposition du foncier suivantes :

**La cession :** le droit de propriété se définit de la manière suivante : c'est le droit d'utiliser le bien, d'en percevoir les revenus et d'en disposer (sauf usage prohibé par la loi ou les règlements). La propriété se caractérise :

- par le droit de jouir du bien : en l'utilisant (usus) et en percevant les revenus (fructus) ;
- et par le droit d'en disposer (abusus) c'est-à-dire par exemple de le vendre ou le donner.

La cession classique vise donc le transfert de la globalité des utilités d'un bien.

**L'usufruit :** le droit de propriété peut être démembré. Selon l'article 543 du code civil : « *on peut avoir sur les biens ou un droit de propriété ou un simple droit de jouissance, ou seulement des services fonciers à prétendre* ». Le droit de propriété se décompose en :

- l'usufruit (droit d'usage et des revenus au profit de l'usufruitier) ;
- et la nue-propiété (droit de disposer du bien pour le nu-propiétaire sous réserve du respect des droits de l'usufruitier).

Ce type de dispositif est notamment utilisé pour la réalisation de logements sociaux. La loi Engagement National pour le Logement (ENL) de 2006 a créé le cadre juridique. La dissociation pratiquée est la suivante :

- un organisme de logement social détient l'usufruit. Il loue les logements selon les mêmes modalités que des logements classiques ;
- un investisseur privé détient la nue-propiété.

La durée du démembrement est comprise entre 15 et 30 ans. Au terme de ce délai, le nu-propiétaire récupère l'intégralité de la propriété des biens.

**Le bail emphytéotique** : il est défini dans le code rural mais est applicable à d'autres biens qu'une exploitation agricole. En matière de terrains urbains, les premières traces de dissociation entre la terre et le bâti remontent aux legs qui ont pu être faits à un certain nombre d'institutions charitables, en particulier religieuses, assortis de l'interdiction de revente. Après les lois sur la séparation de l'église et de l'Etat, certaines de ces institutions ont précisément choisi de les céder sous des baux à très long terme. Tel est par exemple le cas des hospices civils de Lyon, qui restent un important propriétaire foncier de cette ville.

Le bail emphytéotique est conclu pour une durée allant de 18 à 99 ans, avec reconduction possible dans le délai maximal de 99 ans.

Ce bail présente plusieurs limites dans le cas de la réflexion sur la création de la société publique foncière :

- il ne peut être imposé au preneur une obligation de construction ;
- il ne prévoit aucune clause spécifique concernant la transmission du bail, notamment des conditions financières permettant d'assurer une baisse durable de la charge foncière ;
- il ne comporte aucune obligation dans la vocation du bien. En particulier, il ne peut imposer au preneur des obligations sur la vocation « sociale » du bien, notamment en limitant le public qui pourrait être logé.

**Le bail à construction** : il est une variante du bail emphytéotique, introduit en 1964 dans le code de la construction et de l'habitation. Il a été conçu pour des usages multiples incluant les locaux d'activités. Il a les caractéristiques principales du bail emphytéotique mais dans l'optique de contribuer à favoriser la construction : **la construction sur le terrain donné à bail n'est plus une opportunité donnée au preneur, elle est un engagement précisé dans le contrat de bail**, le bailleur étant supposé récupérer la construction au terme du bail. Il se différencie du bail emphytéotique dans lequel cette obligation ne figure que par volonté express des parties.

En obligeant le preneur à construire, il présente donc un avantage certain dans le cas de la foncière mais certaines limites demeurent :

- il ne prévoit aucune clause spécifique concernant la transmission du bail, notamment des conditions financières permettant d'assurer une baisse durable de la charge foncière ;

- il ne comporte aucune obligation dans la vocation du bien. En particulier, il ne peut imposer au preneur des obligations sur la vocation « sociale » du bien, notamment en limitant le public qui pourrait être logé.

Cependant, pour la réalisation de logements sociaux, l'organisme HLM conservera le foncier pendant la durée du bail ou le rachètera avant son échéance. La question de la valeur du foncier à l'occasion d'une transmission ne se pose donc pas. De plus, la vocation « sociale » de l'utilisation du foncier et le fait que les ménages logés soient soumis à des plafonds de ressources est garantie par l'agrément lié au logement social. Il n'est pas nécessaire d'imposer de clauses complémentaires dans le bail.

**Le bail réel immobilier (BRILO) :** il a été créé à partir de la réflexion conduite par la ville de Paris. L'objectif est de valoriser un foncier par la réalisation d'un programme de logement, tout en garantissant au propriétaire que son effort sur le prix du terrain ne sera pas détourné. Pour cela, il prévoit l'affectation et le prix des logements en cause. Il a été spécifiquement conçu pour le développement d'une offre de logements intermédiaires dans les zones tendues entre le parc libre et le parc social. L'impact économique est conséquent sachant qu'à Paris le coût du foncier peut représenter jusqu'à 40% du prix d'un logement.

Il a été introduit par l'ordonnance du 20 février 2014 qui instituait également le logement intermédiaire.

Il implique trois personnes :

- le propriétaire foncier qui va louer un terrain à bâtir ou des locaux d'habitation à réhabiliter,
- un preneur à bail qui va construire ou réhabiliter les biens immobiliers,
- un ou plusieurs occupants qui vont être locataires ou accédants temporaire à la propriété des biens immobiliers construits ou réhabilités.

Le bail est conclu entre les deux premières personnes mais rien ne s'oppose à ce que l'occupant soit preneur à bail. Il concerne les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et celles de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique énumérées par le décret pris pour application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

De nombreuses garanties sont offertes à l'acquéreur : durée pouvant aller de 18 à 99 ans, aucune faculté de résiliation unilatérale, possibilité de cession à un tiers n'entraînant pas la formation d'un nouveau contrat avec le bailleur, liberté de louer le logement à une personne remplissant les conditions de ressources. Les occupants doivent être des personnes physiques respectant certaines conditions de plafond de ressources énoncées dans le décret du 30 septembre 2014.

Il est essentiellement adapté aux opérations destinées à construire ou à rénover des immeubles ou parties d'immeubles destinées aux logements locatifs intermédiaires.

Afin de ne pas nuire au développement de l'offre de logements sociaux, l'Etat et ses établissements publics, à l'exception des établissements publics fonciers, ne pourront pas consentir de BRILO. Toutefois, si la Foncière est une structure de droit privé, elle pourra y recourir.

Ce type de bail pourrait notamment être utilisé par la Foncière pour développer une offre de logements intermédiaires.

Par contre, il ne garantit pas une durée suffisante pour le preneur notamment en cas de transmission ni une baisse de la charge foncière dans la durée. Il n'est donc pas approprié pour l'accession sociale.

**Bail Réel Solidaire (BRS) :** ce type de bail est un droit nouveau pour la création de logements durablement abordables. Il est issu de la loi ALUR qui a créé les organismes de foncier solidaires en s'inspirant de la réflexion conduite par la mairie de Lille. Il se différencie des baux de longue durée existants du fait de :

- L'intégration d'une clause d'affectation du foncier, restreignant dans la durée les conditions d'utilisation du bien (ressources et prix plafonds), et conditionnant les mutations successives à titre onéreux ou gratuit, *au respect de critères de ressources, d'usage et de modes de détermination des prix, ainsi qu'à un agrément de l'OFS.*
- *Un caractère prorogable « rechargeable » (et non renouvelable) :* tout nouvel acquéreur du droit réel détaché doit pouvoir bénéficier d'un véritable droit réel avec une durée suffisante (éviter les risques liés à l'expiration du bail), donc tout nouvel acquéreur du droit réel détaché bénéficie d'une prorogation du bail pour que celui-ci renoue avec sa durée initiale, et ne subisse *pas les effets d'une durée résiduelle.*

Dans l'arrêt « Maison de la Poésie » du 31 octobre 2012, la cour de cassation avait rappelé que le droit de jouissance concédé l'était pour la durée de vie de la fondation, ce qui l'affectait d'un terme, même si ce dernier restait incertain. Pour éviter que le BRS puisse être considéré par la Cour de cassation comme contraire à l'ordre public en raison de son caractère perpétuel, il convenait de le *lier à la « durée de vie » de l'Office Foncier Solidaire (OFS).*

Au regard de ses caractéristique, ce type de bail pourrait être utilisé par la Foncière pour permettre de développer de l'accession sociale par dissociation en s'assurant d'un droit de jouissance réel pour le preneur tout en garantissant la pérennité de l'effort financier consenti par le cédant.

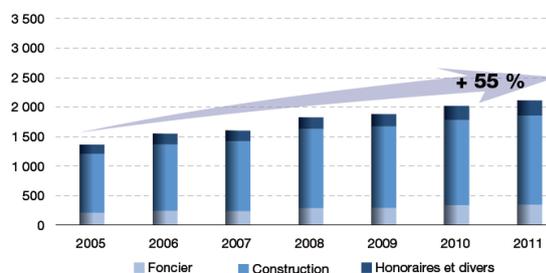
En conclusion, pour la mise à disposition de foncier à un organisme HLM, la Foncière Solidaire recourra aux baux emphytéotiques définis à l'article L 451-1 du code rural et de la pêche maritime.

### 3) Modèle économique

En 2014, le coût total des opérations de construction de logements sociaux se décompose en moyenne en 68 % de coûts des travaux, 21 % de charges foncières et 11 % de prestations intellectuelles (honoraires des architectes, honoraires des géomètres, etc.). Cette répartition est variable selon les territoires ; la part du foncier est de 26 % en Ile-de-France contre 15 % hors Ile-de-France. Le prix des terrains représente donc un élément important de l'équilibre économique global des projets de logements sociaux et ce particulièrement dans les zones les plus tendues.

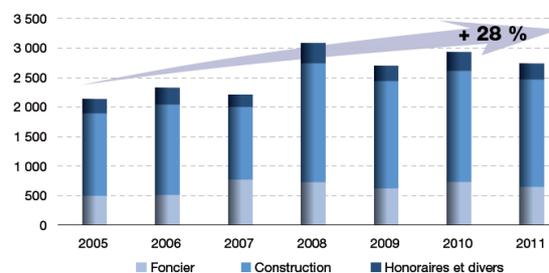
Cette structure de coût reste globalement stable au cours des dernières années. Toutefois, on observe une augmentation sensible du prix de revient des opérations. Aussi, le coût du foncier pour la réalisation de logements sociaux a augmenté de 30 % en Ile-de-France entre 2005 et 2011 et de 69 % hors Ile-de-France.

**Graphique 2 : Évolution du prix de revient hors Île-de-France**  
(en € par m<sup>2</sup> habitable)



Source : Caisse des Dépôts

**Graphique 3 : Évolution du prix de revient en Île-de-France**  
(en € par m<sup>2</sup> habitable)



Source : Caisse des Dépôts

A titre de comparaison, la part des subventions (Etat, collectivités locales, ...) représente en moyenne 11,8 % du prix de revient d'une opération de logement social. Ce taux est très variable selon les territoires.

Ainsi, la baisse du coût du foncier constitue un levier important de réduction du coût de la production de logements sociaux.

## Dissociation foncière pour la réalisation de logements sociaux

### A. *Principe*

La Foncière Solidaire mobilisera des terrains – publics et privés – qu'elle mettra ensuite à disposition des bailleurs sociaux. Afin de constituer une réelle plus-value pour le développement d'une offre de logements répondant aux besoins de l'ensemble de la population, la Foncière mettra en œuvre des mécanismes de dissociation de la propriété du foncier et du bâti permettent de faire baisser la charge foncière.

#### *Calcul du loyer*

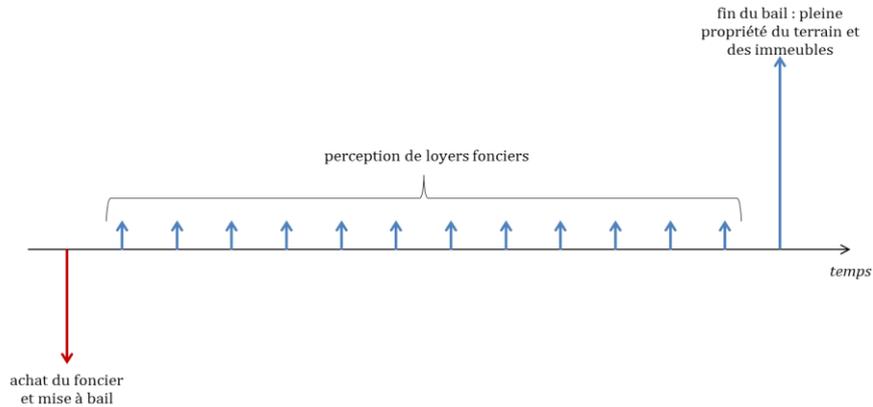
La détermination des loyers fonciers envisagés par la Foncière Solidaire se base sur la méthode pratiquée par France Domaine dans le cadre des estimations des loyers des baux de la Mairie de Paris aux organismes HLM. Le loyer dépend des recettes locatives attendues par l'organisme HLM au regard de la typologie des logements et du montant des travaux réalisés par l'organisme HLM.

#### *Avec loyer annuel*

Pendant la durée du bail, la Foncière Solidaire percevra des loyers fonciers, le bailleur social se chargeant de construire des logements et de les louer. À la fin du bail, la foncière obtiendra

la pleine propriété des terrains et des immeubles construits dessus, une option d'acquisition ou de prolongation du bail sera offerte à l'organisme de logement social.

**Graphique 1 : Flux financiers simplifiés pour la foncière publique dans le cadre d'un bail à construction**

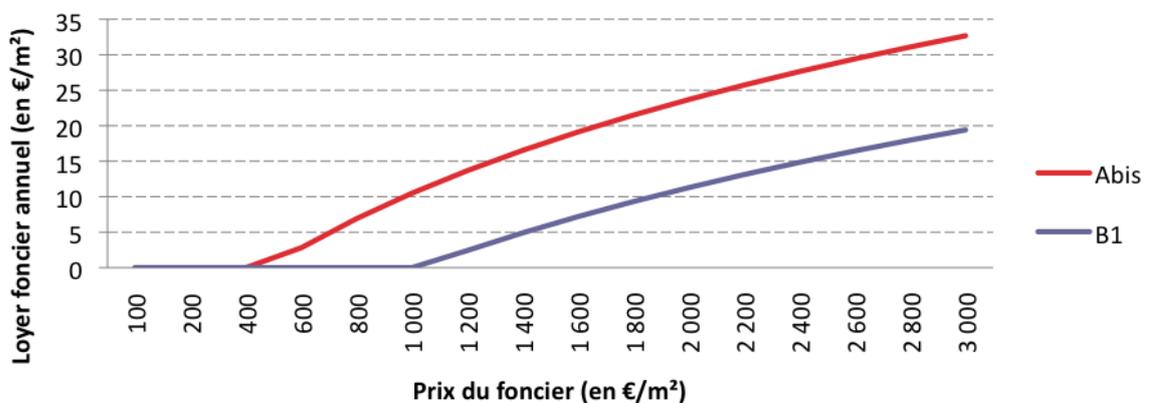


*Source : Mission.*

Le loyer annuel est défini selon les règles établies par France Domaine dans le cadre des baux emphytéotiques mis en place pour la réalisation de logements sociaux. Le détail du calcul est présenté en annexe.

Cela conduit à des loyers compatibles avec les contraintes financières des bailleurs sociaux.

**Graphique 2 : Montant du loyer foncier proposé au bailleur social selon le coût du terrain, pour un bail de 50 ans en zone A bis et B1**



*Source : Mission.*

### Avec loyer capitalisé

Une alternative est de recourir à la technique des loyers capitalisés : au lieu de payer annuellement un loyer foncier, le bailleur social versera initialement au propriétaire du terrain une somme équivalente à l'ensemble des loyers fonciers futurs, actualisés à un taux d'intérêt donné. Cette méthode est avantageuse pour celui qui donne le terrain à bail – car il perçoit immédiatement les loyers fonciers futurs et dégage donc un flux de trésorerie important – et préserve l'intérêt du bail à construction pour le preneur car elle induit une baisse de la charge foncière. C'est le choix pratiqué actuellement par les collectivités qui recourent à de tels mécanismes.

**Graphique 3 : Flux financiers simplifiés pour la foncière publique dans le cadre d'un bail à construction avec loyers capitalisés**

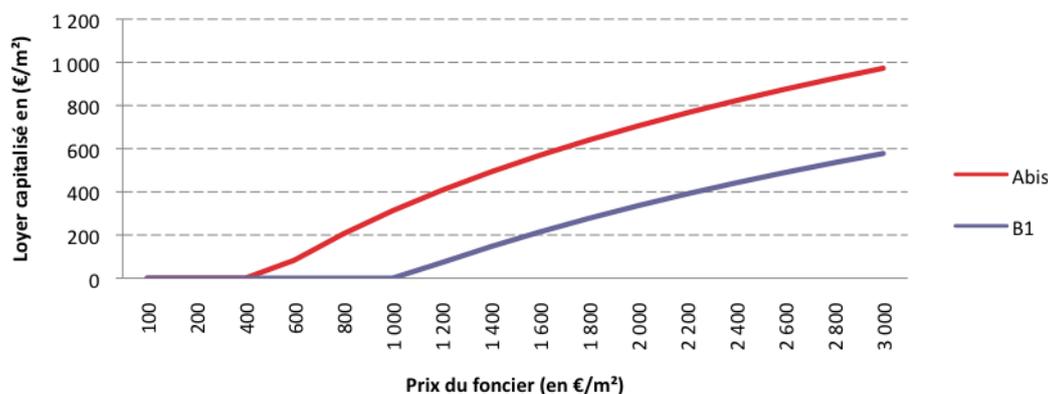


*Source : Mission*

De même que pour le loyer annuel, Le loyer capitalisé défini selon les règles établies par France Domaine présentée en annexe.

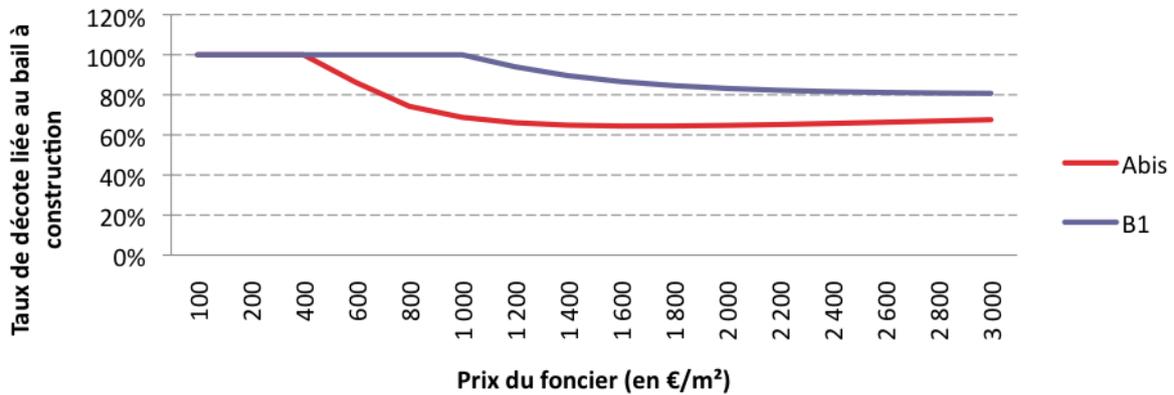
Ce mécanisme conduit à une forte décote du coût de la charge foncière pour l'organisme HLM par rapport à l'acquisition du foncier. On obtient des décotes de l'ordre de 60 à 100% de la charge foncière.

**Graphique 4 : Montant du loyer capitalisé pour un bail de 50 ans en zone A bis et B1**



*Source : Mission.*

**Graphique 5 : Décote sur le prix du foncier permise par le bail à construction, pour un bail de 50 ans en zone A bis et B1**

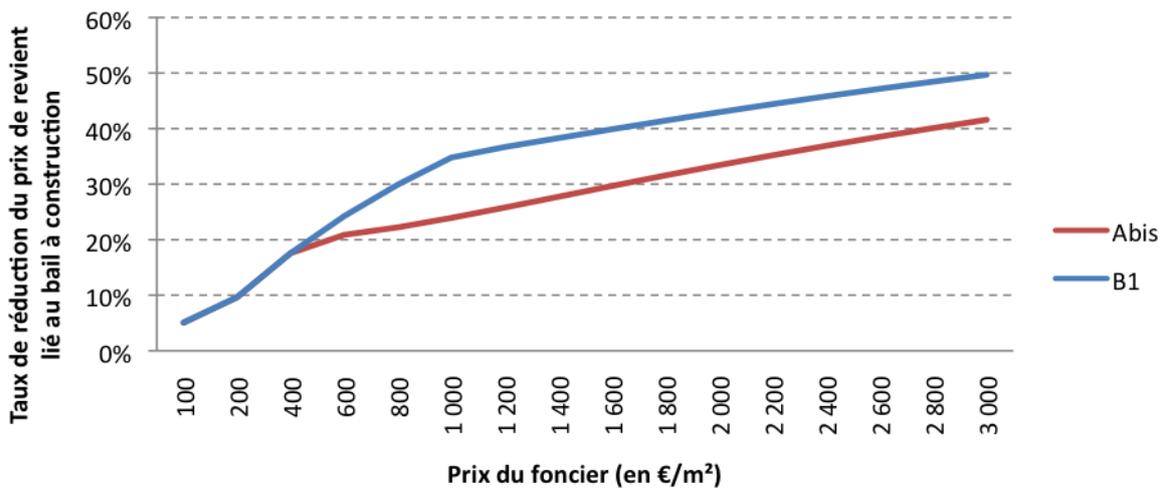


*Source : Mission.*

**B. Avantages pour l'organisme HLM**

La décote permise sur la charge foncière pour l'organisme HLM par le recours au bail à construction se répercute naturellement sur le prix de revient global des logements pour l'organisme. Dans les zones les plus tendues, il peut induire une économie pour les bailleurs sociaux de nature à entraîner la réalisation de programmes de logements qui sinon n'auraient pu être financés.

**Graphique 6 : Réduction du prix de revient total des logements permise par le bail à construction, pour un bail de 50 ans en zone A bis et B1**



*Source : Mission.*

Le caractère temporaire de la propriété des logements n'est pas nécessairement gênant pour le bailleur social, dès lors que le bail est suffisamment long pour lui permettre d'équilibrer l'opération.

## Dissociation foncière pour la réalisation de logements intermédiaires

### A. Principe

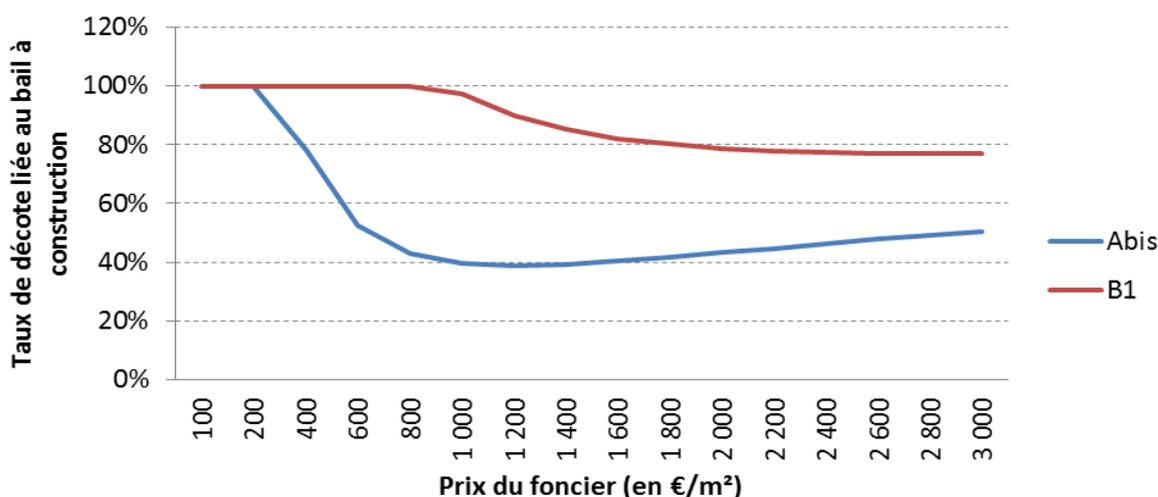
De même que pour la réalisation de logements sociaux, la Foncière Solidaire pourrait mettre du foncier à disposition des opérateurs de logements pour la réalisation de logements locatifs intermédiaires. Ceci pourrait notamment permettre la réalisation de logements à destination des fonctionnaires ou des salariés.

### B. Avantages

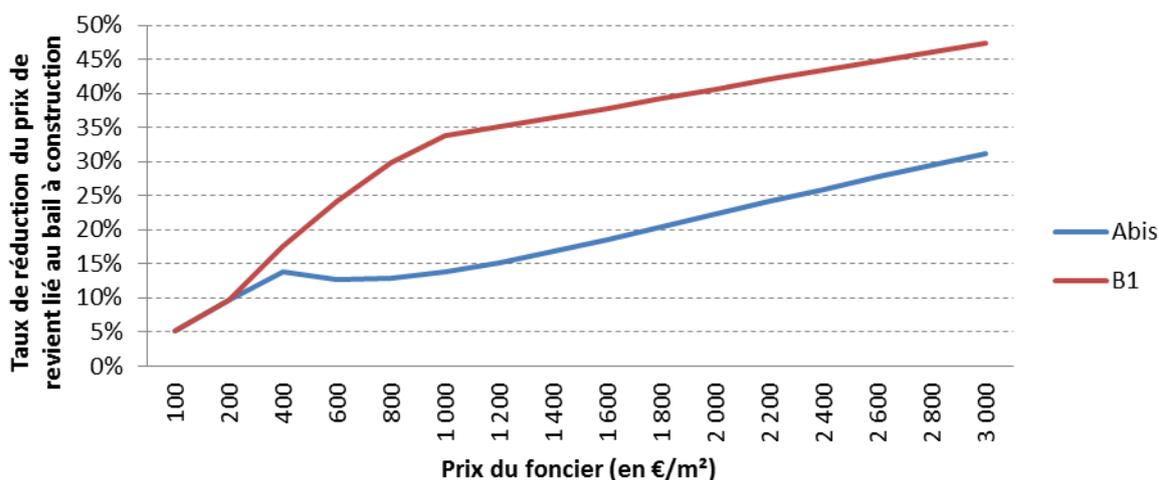
Le bail conduirait à un loyer capitalisé selon les mêmes modalités que celles prévues pour la construction de logements sociaux, en tenant cependant compte d'un niveau de loyer plus élevé. Dans ce cas, la mise à disposition du foncier sur une durée de l'ordre de 50 ans ne présente pas d'intérêt ; en effet, les recettes locatives sont assez élevées pour amortir la charge du foncier sur de telle durée. Par contre, la mise à disposition sur des durées plus courtes présenterait un intérêt.

Les graphiques ci-dessous montrent la décote sur la charge foncière que pourrait permettre la réalisation d'un tel montage sur une durée de 25 ans.

**Graphique 8 : Décote sur le prix du foncier permise par le bail à construction, pour un bail de 25 ans en zone A bis et B1**



**Graphique 9 : Réduction du prix de revient total des logements permise par le bail à construction, pour un bail de 25 ans en zone A bis et B1**



*Source : Mission.*

## Production de logements diversifiés

L'équilibre financier de la société Foncière Solidaire nécessite à la fois que le taux de rendement de ses activités soit assez élevé au global et qu'elle dégage des flux de trésorerie réguliers pour faire face à ses dépenses. La réalisation d'opérations de logements intermédiaires et de logements libres peut permettre de satisfaire ces impératifs économiques, tout en servant l'objectif de mixité sociale dans l'habitat.

Un modèle similaire est déjà mis en œuvre aux Pays-Bas où les politiques foncières sont les plus interventionnistes, par les corporations de logements qui - pour compenser les pertes financières liées à la production de logements sociaux - doivent construire des logements libres afin d'être autonome financièrement.

Plusieurs modes d'interventions sont envisageables. Sur le segment du logement intermédiaire en particulier, la foncière pourrait :

- céder des terrains, après le cas échéant avoir fait procéder aux opérations d'aménagement nécessaires ;
- mettre des terrains à disposition des opérateurs *via* des baux à construction ;
- faire construire des logements sur des terrains et les mettre en location en en gardant la pleine propriété.

### A. Cession de charges foncières

L'activité de cession de charges foncières présente l'avantage de générer rapidement des flux de trésorerie et peut donc permettre de compenser la faible rentabilité initiale des autres modes d'intervention.

### B. Mise à disposition de foncier à des opérateurs via des baux à construction

La société Foncière Solidaire pourrait par exemple mettre des terrains à disposition des opérateurs *via* des baux à construction, comme elle le ferait pour le logement social. Cette option pourrait présenter notamment un intérêt pour des filiales d'Action Logement pour loger des salariés sans une mobilisation conséquente de fonds propres.

En plus d'apporter une rentabilité globale satisfaisante, les baux à construction portant sur des logements « intermédiaires » garantissent des flux de trésorerie significatifs et limitent le recours à la dette car ils ne nécessitent pas de porter les coûts de construction de logements.

### C. Construction/location de logements

La détention de la pleine propriété de logements, quant à elle, est créatrice de valeur pour la société foncière publique car elle élargit son champ d'intervention – qui ne se limite plus au foncier dans ce cas. Elle implique cependant d'immobiliser des sommes importantes.

## Equilibre global

Une répartition de l'activité de la foncière a été recherchée afin qu'elle garantisse la viabilité économique de la structure tout en assurant sa vocation. L'hypothèse suivante de diversification de l'activité de la Foncière Solidaire a été prise. Cette hypothèse correspond à une répartition de l'utilisation des 750 millions d'euros de capital de la Foncière Solidaire.

**Tableau 3 : Exemple de répartition des fonds propres par activité de la foncière**

Type de logement	Proportion	Type d'activité	Proportion
Libre	30 %	Cession	10 %
		Location	20 %
Intermédiaire	30 %	Location	10 %
		Bail à construction	20 %
Social	40 %	Bail à construction - PLAI	12 %
		Bail à construction - PLUS	16 %
		Bail à construction - PLS	12 %

*Source : Mission.*

Une telle répartition de l'utilisation des fonds propres permet à la Foncière Solidaire d'engager la production d'environ 55.000 logements sur cinq ans répartis de la façon suivante. Cette répartition diffère de la répartition précédente, étant donné que toutes les activités ne consomment pas le même montant de ressources financières par logement produit.

Type de logement	Nombre de logements	Proportion	Type d'activité	Nombre de logements	Proportion
Libre	11 151	21 %	Cession	6 691	12 %
			Location	4 460	8 %
Intermédiaire	15 612	28 %	Location	2 230	4 %
			Bail à construction	13 382	24 %
Social	26 764	50 %	Bail à construction - PLAI	8 029	15 %
			Bail à construction - PLUS	10 706	20 %
			Bail à construction - PLS	8 029	15 %

## Emprunt

La Foncière Solidaire pourrait emprunter selon différentes modalités : souscription d'un emprunt bancaire auprès d'une banque publique (banque européenne d'investissement, etc.) ou privée, émission obligataire, etc. La classification de la dette sera définie par l'INSEE sur la base du projet de Société proposé.

Un financement de la société Foncière Solidaire par des « prêts Gaïa » des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts pourrait également être envisagé.

A titre d'exemple, la société pour le logement intermédiaire (SLI) s'est endettée auprès de la banque européenne d'investissement (BEI) pour un montant de 500 M€ et à un taux d'environ 2 % sur 25 ans, sans bénéficier d'une garantie publique mais en nantissant une partie de ses actifs.

Un recours aux « prêts Gaïa » nécessite cependant de bénéficier d'une garantie publique. Il sera donc nécessaire de permettre à la Foncière Solidaire de recourir à de tel prêt en l'absence de garantie publique.

## 4) Capital

Au-delà des 375 millions d'euros apportés par le groupe Caisse des Dépôts au capital initial, l'Etat apportera 375 millions grâce au concours de l'Agence de participation de l'Etat (APE)

Les règles budgétaires contraignent, en effet, l'Etat, à effectuer sa dotation en capital *via* le Compte d'Affectation Spéciale des Participations Financières de l'Etat dit « CAS PFE ». La dotation en capital ne peut notamment pas s'effectuer par un apport en nature de terrain public.

Comme mentionné plus haut, ce capital pourrait éventuellement être amené à évoluer notamment avec la participation possible d'acteurs privés qui ont été auditionnés et ont manifesté leur intérêt (caisses de retraites, assureurs,...).

## 5) Gouvernance

La Foncière Solidaire sera une SA à conseil d'administration, forme de SA la plus répandue aujourd'hui. Contrairement à la SA à directoire et conseil de surveillance où la direction est confiée à plusieurs personnes, dans la SA à conseil d'administration une seule personne sera chargée d'exercer la direction : le président directeur général. Au regard de la taille de la société, cette option sera privilégiée.

La composition du conseil d'administration et notamment des représentants des différents ministères doit être inscrite dans la loi et comprendra des représentant des différents ministères concernés.

Au regard de la taille des structures comparables exposées ci-dessous, la Foncière Solidaire comptera initialement une quinzaine de salariés.

Nom	Caractéristiques	Effectifs
SOVAFIM		8 à 15 personnes selon les années.
Foncière développement logements	Filiale de Foncière des Régions. 800 M€ dans le logement en France.	9 personnes (hors gardiens et apprentis).
Foncière des Murs	Filiale de Foncière des Régions. 3,2 Md€ dans les murs de commerce en France et en Europe.	14 personnes (hors apprentis).
Foncière de Paris	2,6 Md€ en bureaux en IdF.	39 personnes.
Société Foncière Lyonnaise	5,2 Md€ en bureaux en IdF.	71 personnes (hors gardiens et apprentis).
Foncière Atland	400 M€ en France en compte propre et en Co investissements.	18 personnes (hors apprentis).
SIIC de Paris	Acquise par Eurosic en 2014. 1,5 Md€ de bureaux en IdF.	13 personnes.
Eurosic	2,7 Md€ de bureaux surtout en	53 personnes.

	France.	
Acanthe développement	317 M€ en France.	19 personnes.

Source : Groupe Caisse des dépôts

La Foncière Solidaire comprendra un conseil d'orientation associant une diversité d'acteurs comme par exemple les collectivités, le président des EPF et EPFL, les bailleurs, les promoteurs, FFB, CAPEB.

## **6) Un acteur complémentaire des services de l'Etat et des collectivités locales**

Comme indiqué précédemment, la Foncière Solidaire sera un partenaire de l'Etat comme des collectivités locales et des EPF.

Il inscrira son action en cohérence avec les priorités de la Conférence Nationale de l'Immobilier Public<sup>17</sup>, tout en participant à l'effort de rationalisation de la gestion budgétaire de l'Etat et en permettant par sa création la clarification des rôles quant à la mise en œuvre des priorités de l'Etat<sup>18</sup> (puisque'il sera chargé de contribuer à la mobilisation du foncier public à un prix décoté pour construire du logement social en priorité). Elle élaborera la liste des fonciers publics mobilisés pour le Foncière Solidaire en partenariat avec France Domaine. Dans un souci d'efficacité, elle pourrait bénéficier du patrimoine aujourd'hui géré par la SOVAFIM.

A l'échelon local, elle interviendra en nouant des collaborations avec les collectivités locales (Régions, EPCI et municipalités), avec les EPF ou EPFL existants. Ces collaborations pouvant se faire au cas par cas ou se traduire par la signature de conventions. De même, elle pourra travailler en lien avec les OFS existants et les associations d'intégration par le logement.

## **7) Moyens et calendrier nécessaires à sa mise en œuvre**

<sup>17</sup> Le Premier ministre a créé, par une circulaire datée du 27 avril 2016, dans le cadre de la "simplification de la gouvernance interministérielle" de l'immobilier de l'État, la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), "instance unique" de la gestion interministérielle sous le pilotage de la direction immobilière de l'État.

<sup>18</sup> En créant cette société, et dans cet objectif de rationalisation et de clarification du rôle de chacun, l'Etat répondrait ainsi au risque pointé par la cour des comptes, qui, dans son référé du 30 décembre 2014 sur le bilan de la politique immobilière de l'Etat, a mis en évidence le risque de conflit d'intérêt de France Domaine dans le cadre de l'estimation de foncier public pour la cession en vue de la réalisation de logements sociaux. Dans ce contexte, elle représente à la fois les intérêts de l'Etat et des collectivités locales. La cour pointe également l'absence d'une entité unique pour la valorisation des biens de l'Etat, et le recouplement de certaines missions de France Domaine, de la MRAI et de la SOVAFIM.

Pour garantir la création de la Foncière Solidaire avant la fin de l'année comme prévu par la lettre de mission, il conviendra de poursuivre la mission de préfiguration entre septembre et décembre, pour une opérationnalité en janvier 2017.

Une équipe dédiée sera mise en place. Elle comprendra la mise à disposition de membres de la délégation interministérielle à la mixité sociale et du Groupe Caisse des dépôts (notamment en matière de ressources humaines, juridiques et financières). L'équipe chargée de la préfiguration opérationnelle sera accompagnée par des membres des ministères de l'Economie, du Budget et du Logement.

Un budget à déterminer devra être alloué à la mission, notamment pour que la création du modèle économique et l'élaboration des statuts juridiques de la Société Foncière Solidaire soient accompagnées d'une expertise du Conseil d'Etat.

## **Annexes :**

- 1) Lettre de mission de Thierry Repentin
- 2) Circulaire du Premier ministre sur la mobilisation du foncier public en faveur du logement
- 3) Avis de l'Etablissement Public Foncier de Haute Savoie sur le projet de création de la « Foncière Solidaire »
- 4) Justification de l'intérêt du bail à construction pour le logement social
- 5) Exemples de baux emphytéotiques pour la réalisation de logements sociaux
- 6) Justification de l'intérêt du bail à construction pour les logements intermédiaires
- 7) Etude comparative des politiques foncières de cinq Etats européens
- 8) Organismes de gestion de l'Immobilier de l'Etat - exemples européens
- 9) Liste des personnes auditionnées
- 10) Liste de déplacements effectués
- 11) Bibliographie

## Lettre de mission

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 21 AVR, 2016



Monsieur le Président,

A l'occasion du bicentenaire du Groupe Caisse des Dépôts, j'ai annoncé la création d'une Société Foncière Publique pour mobiliser des terrains et les mettre à disposition des bailleurs sociaux et des organismes de construction.

En tant que Président de la Commission Nationale d'Aménagement et du Foncier, je vous charge d'une mission de préfiguration de cette société qui devra :

- définir une stratégie d'utilisation du foncier pour répondre à nos objectifs tels que, par exemple, la mixité sociale ou la lutte contre l'habitat indigne ;
- préciser les conditions de mobilisation des terrains du secteur public pour accélérer le développement des opérations mixtes de logements ;
- préciser les conditions d'acquisition du foncier privé pour le mettre à disposition des bailleurs sociaux et des organismes de construction.

Dans cette perspective, vous bénéficierez de l'appui des ministères chargés du budget et des domaines, de l'économie, de l'intérieur et du logement ainsi que de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'écologie et du développement durable.

Vous élaborerez vos propositions en concertation avec les ministères précités et en lien avec le groupe Caisse des Dépôts. Elles tiendront compte des nouvelles orientations de la politique immobilière de l'Etat annoncée par le Gouvernement au début de l'année ainsi que des opérateurs fonciers publics déjà existants.

Elles conféreront à l'Etat une véritable capacité à arrêter les orientations et objectifs de la Foncière, sans dégrader la dette et le déficit publics.

Votre rapport devra être remis en septembre 2016 pour permettre la création de la Société Foncière avant la fin de la même année.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

*Bien cordialement,*



François HOLLANDE

Monsieur Thierry REPENTIN  
Président de la Commission Nationale de  
l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Foncier  
35 rue Saint Dominique  
75007 PARIS

# Circulaire du Premier ministre sur la mobilisation du foncier public



*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 m<sup>2</sup> 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.

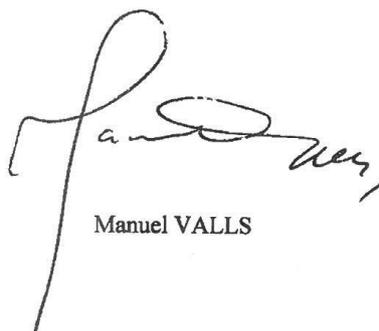
La réforme territoriale de l'Etat constitue une opportunité majeure pour amplifier la dynamique de renouvellement du foncier public : je vous demande de veiller à ce qu'elle s'accompagne de l'effort approprié de rationalisation des implantations déconcentrées qui permettra la libération de foncier supplémentaire 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.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Manuel Valls', with a long vertical stroke extending downwards from the start of the signature.

Manuel VALLS

## Avis de l'Etablissement Public Foncier de Haute-Savoie

« La création d'une « Foncière publique » est une innovation pertinente. Elle permet de compléter le panel d'outil au profit de l'aménagement du territoire. Complémentaire aux outils actuels, tels que les établissements publics fonciers, la « Foncière » répond aux problématiques foncières sur le long terme et offre des marges de manœuvres supplémentaires aux collectivités publiques.

En premier lieu, il convient de vous notifier le fait que l'EPF 74 réfléchit actuellement à la création d'une telle structure, à l'échelle départementale. Aussi nous pensons que de tels outils sont moteurs quant à la réponse aux problématiques, notamment de logements, que connaissent nos territoires.

L'outil « Foncière » qu'entend créer l'EPF 74 soutiendra la constitution d'un patrimoine publique au bénéfice des collectivités locales, sans pour autant que celles-ci aient à en supporter la totalité du prix d'acquisition. Elles garderont un contrôle sur ce patrimoine, justement par le biais d'outils de démembrement de la propriété dont vous faites état.

En second lieu, par ces structures « Foncière », les outils de démembrement de propriété seront mis en avant et les nouveaux dispositifs pourront être expérimentés. Ainsi, nous pensons que la Foncière de notre département pourra être l'instigatrice du Bail Réel Immobilier pour le Logement (BRILo) ou encore participer au capital d'un Office Foncier Solidaire (OFS) afin de promouvoir le Bail Réel Solidaire (BRS).

Mais comme la problématique du logement touche l'ensemble de la population, la « Foncière » doit être capable de répondre aux questions de logements aidés mais également celles posées par la mixité sociale et ainsi favoriser un parcours résidentiel ascendant. L'enjeu est de promouvoir un patrimoine foncier disponible pour tous les segments du marché immobilier, œuvrant ainsi comme un acteur majeur d'une offre d'habitat diversifiée.

Dans la droite ligne de ce que met en œuvre l'EPF 74, la « Foncière » pourra mettre en place des baux emphytéotiques administratifs avec des bailleurs sociaux pour édifier des programmes destinés aux logements aidés, mais elle pourra aussi être capable d'utiliser d'outils de démembrement afin de promouvoir une offre de logements pérennes destinés au marché « intermédiaire » (BRILo, BRS) et au marché libre.

Dans cette mesure, l'ensemble des acteurs de l'aménagement pourront aider à la création et au fonctionnement d'une telle structure. Les partenaires seraient évidemment les collectivités territoriales elles-mêmes, mais aussi l'Etat, ainsi que les organismes financiers, tel que la Caisse des Dépôts et de Consignations par exemple. Parmi les acteurs opérationnels, nous

pensons aux bailleurs sociaux, aux OFS, aux constructeurs de logements ainsi qu'aux gestionnaires de logements.

Nous pensons que la création d'une Foncière à l'échelle nationale est tout à fait pertinente afin de rendre encore plus efficiente la gestion du patrimoine de l'Etat tout en répondant aux problématiques territoriales. Pour autant, cette Foncière ne devrait pas, hormis les cas où l'initiative locale est insuffisante ou impuissante, être un outil de patrimonialisation unilatéral. En effet nous pensons que la problématique du logement, notamment, revient à la charge des collectivités locales puisqu'elles sont, elles seules, responsables aux yeux de la loi (réf. Article 55 loi SRU). »

Avis de l'Etablissement Public Foncier de Haute-Savoie

concernant le projet de Foncière Solidaire,

le 8/09/16.

# Justification de l'intérêt du bail de longue durée pour le logement social

*Exemple d'une opération de 100 logements en zone Abis*

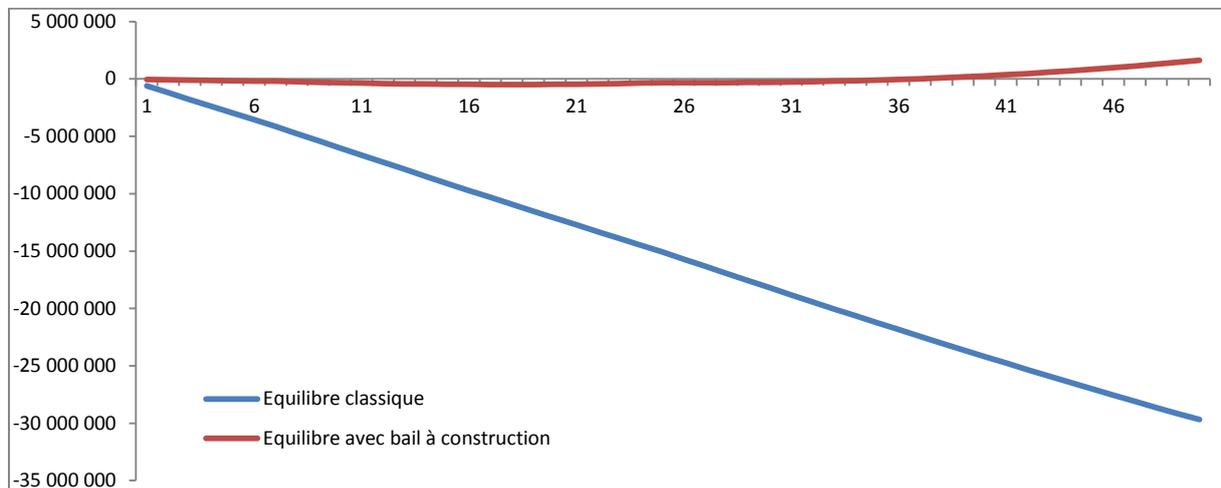
Hypothèse :

- Opération de logement social en zone Abis
- Typologie des logements produits : 30 PLAI – 40 PLUS – 30 PLS
- Coût de la construction : 1.500 €/m<sup>2</sup>
- Prix du foncier : 5.000 €/m<sup>2</sup>
- Bail / Loyer capitalisé (selon formule France Domaine) : 1.335 €/m<sup>2</sup>

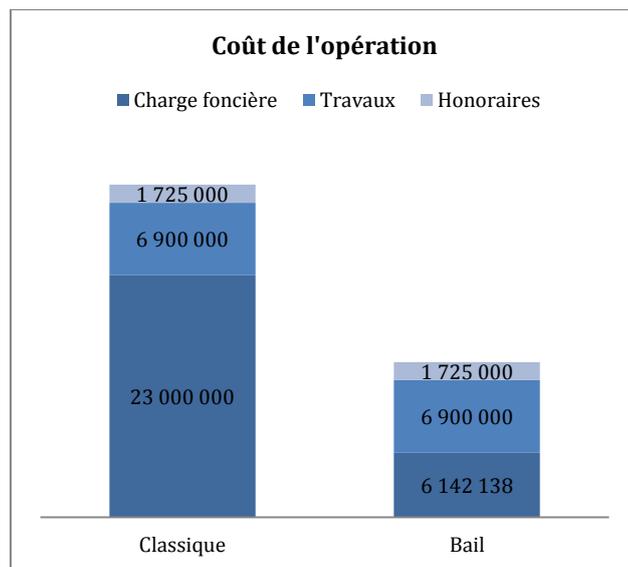
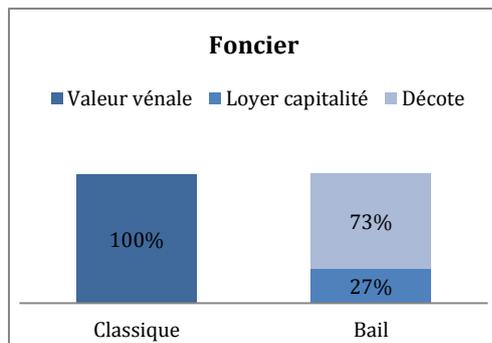
Deux cas étudiés :

	Equilibre classique	Equilibre avec bail
Charge foncière	3 000 €/m <sup>2</sup>	973 €/m <sup>2</sup>
Subvention	20 000 €/log	20 000 €/log
Fonds propres	20 000 €/log	0 €/log

Résultat cumulé pour l'organisme HLM



Synthèse de la comparaison



## Exemples de baux emphytéotiques pour la réalisation de logements sociaux

### 1/ Bail emphytéotique sur un terrain du ministère de la Défense à Saint-Mandé

#### Opération :

- Parcelle de 5200 m<sup>2</sup> sur l'emprise de l'Hôpital Bégin Saint Mandé (94)
- Il sera construit environ 7800m<sup>2</sup> de logement et 120 places de stationnement.

#### Montage par un bail emphytéotique :

- 1.000.000 € HT (loyer capitalisé) pour un bail d'une durée de 55 ans.
- Soit 130 € / m<sup>2</sup> grâce au montage par bail.

#### Montage classique

- A titre de comparaison, le coût moyen de la charge foncière pour une opération de logement social est de :
  - 770 € / m<sup>2</sup> en Ile-de-France
  - 360 € / m<sup>2</sup> hors Ile-de-France

#### Conclusion

Dans le cas présent, l'aide de l'Etat du fait du montage retenu *via* un bail peut être estimée à :

- 640 € / m<sup>2</sup> (770-130)
- soit près de 45.000 euros pour un logement de 70m<sup>2</sup> alors que la subvention moyenne de l'Etat pour un logement social est de 3.000 euros.

### 2/ Bail emphytéotique sur un terrain acquis par l'EPFIF à Paris

#### Opération :

- Immeuble de bureau rue Saint-Lazare dans le 9<sup>ème</sup> arrondissement de Paris ayant fait l'objet d'une DIA à hauteur de 7,9 millions d'euros, soit 6.000 €/m<sup>2</sup>.
- Il sera construit 17 logements et 2 commerces en pied d'immeuble.

#### Montage par un bail emphytéotique :

- 2.000 €/m<sup>2</sup> (loyer capitalisé) pour un bail d'une durée de 55 ans.

#### Montage classique

- A titre de comparaison, le coût moyen de la charge foncière pour une opération de logement social avec acquisition du foncier aurait été de 6.000 € / m<sup>2</sup>.

#### Conclusion

Dans le cas présent, l'aide consenti grâce au montage retenu *via* un bail peut être estimée à :

- 4.000 € / m<sup>2</sup> (6.000 – 2.000)
- soit près de 280.000 euros pour un logement de 70m<sup>2</sup> alors que la subvention moyenne pour un logement social à Paris est de 87.500 euros.

## Calcul du loyer du bail pour la réalisation de logements sociaux

La méthode de calcul du loyer capitalisé des baux emphytéotiques décrite ci-dessous est celle mise en œuvre par France Domaine pour les estimations faite dans le cadre d'opérations de logements sociaux par la ville de Paris.

Le loyer capitalisé dépend des recettes locatives annuelles qui pourrait toucher le bailleur en louant les logements mais aussi du prix du terrain ou de l'immeuble et du montant des travaux que réalisera le bailleur.

### Avec loyer annuel

$$\text{Loyer annuel} = k \times \frac{\text{Loy}}{\text{PA} + \text{Trav}} \times \left[ \text{PA} - \text{Trav} \times \frac{(1 + t_i - t_v)^n}{\left(1 + k \times \frac{\text{Loy}}{\text{PA} + \text{Trav}}\right)^n} \right]$$

Avec

- Loy est le montant du loyer locatif annuel recouvré par le bailleur social auprès des locataires
- PA est le prix de l'immeuble (terrain ou bâtiment)
- TRAV est le coût des travaux réalisés sur l'immeuble par le preneur du bail (construction ou réhabilitation).
- n est la durée du bail emphytéotique.
- k est un coefficient. Il représente la proportion de loyer réellement perçue après déduction des charges et frais
- $t_i$  est le taux d'inflation annuel prévisionnel sur la période
- $t_v$  est le taux de dégradation (vétusté) des travaux réalisés.

### Avec loyer capitalisé

$$\text{Loyer capitalisé} = \text{Loyer annuel} \times \frac{1 - (1 + t_{actu})^n}{t_{actu}}$$

Avec

- $t_{actu}$  est le taux d'actualisation.
- n est la durée du bail emphytéotique.

# Justification de l'intérêt du bail de longue durée pour le logement intermédiaire

*Exemple d'une opération de 100 logements en zone Abis*

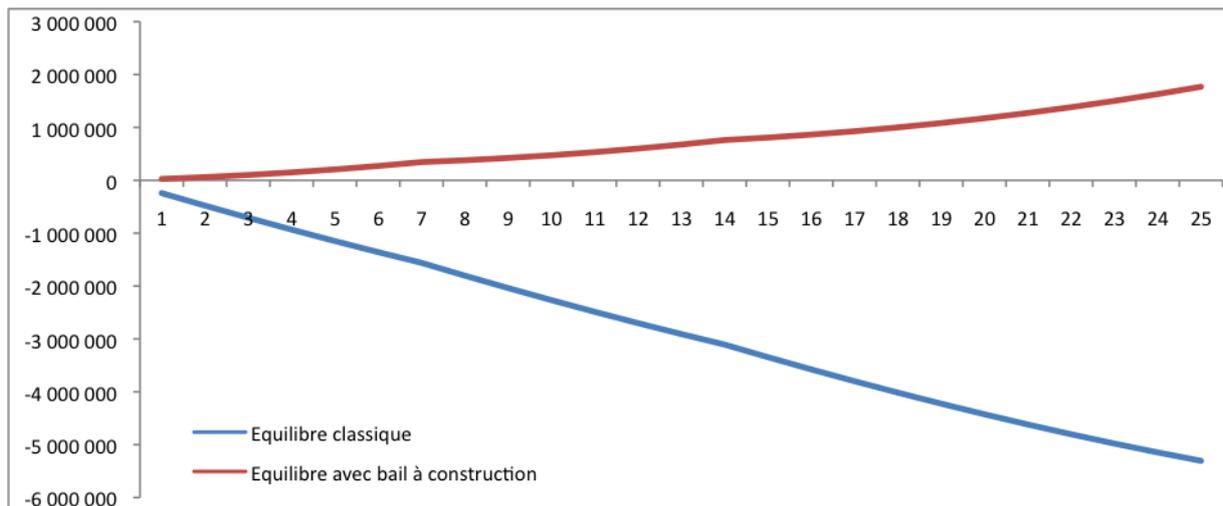
Hypothèse :

- Opération de logement social en zone Abis
- 100 Logements intermédiaires
- Coût de la construction : 1.500 €/m<sup>2</sup>
- Prix du foncier : 2.000 €/m<sup>2</sup>
- Bail / Loyer capitalisé (selon formule France Domaine) : 600 €/m<sup>2</sup> sur 25 ans

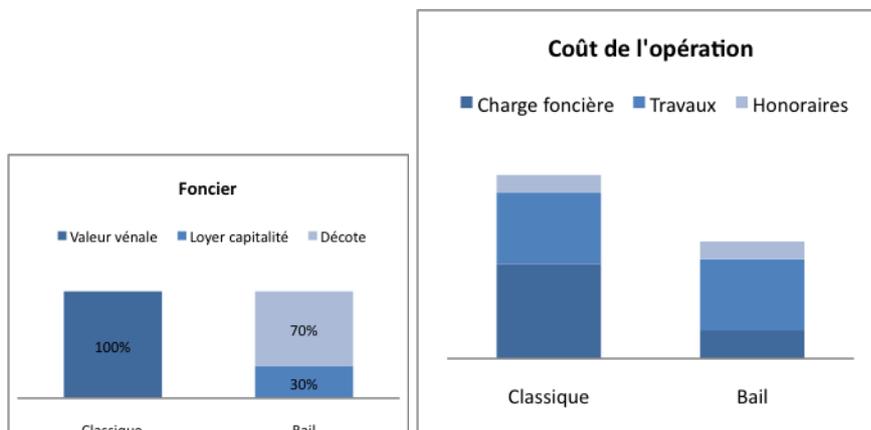
Deux cas étudiés :

	Equilibre classique	Equilibre avec bail
Charge foncière	2 000 €/m <sup>2</sup>	600 €/m <sup>2</sup>
Fonds propres	20 000 €/log	0 €/log

Résultat cumulé pour l'opérateur de logement



Synthèse de la comparaison



## **Etude comparative des politiques foncières de cinq pays européens : Allemagne, Angleterre, Espagne, Pays-Bas et Suède**

En matière de planification d'urbanisme, la politique foncière française contrairement à celle de ses voisins européens, ne prévoit pas de document d'urbanisme permettant d'édicter des préconisations spécifiques pour une zone de projet, à l'exception notable des zones d'aménagement concerté (ZAC) et des secteurs de plan masse. Dans les cinq pays étudiés, les plans régionaux d'urbanisme ont un caractère uniquement indicatif. Seuls deux pays sur Cinq (Espagne et Pays-Bas) disposent d'un document opposable régissant l'usage des sols sur l'ensemble du territoire des communes. L'Angleterre se distingue par la souplesse de sa planification d'urbanisme : aucun document n'est opposable.

**Les outils de l'action foncière sont similaires mais utilisés de manière contrastée :**

- la procédure d'expropriation existe dans tous les pays et le droit de préemption au profit des collectivités publiques aussi sauf Angleterre ;
- la procédure de remembrement foncier est un outil majeur de maîtrise foncière en Allemagne et en Espagne ;
- en Allemagne et au Pays-Bas, l'acquisition foncière publique est réalisée majoritairement sur le marché libre, par voie de négociations avec les propriétaires privés.

La France et ses pays se distinguent par **leur approche différente de la maîtrise foncière publique :**

- en Suède et aux Pays-Bas, les municipalités interviennent fortement sur le marché foncier, afin de constituer des réserves foncières progressivement mises à disposition des opérateurs privés *via* la vente ou le bail emphytéotique ;
- en Allemagne et en Espagne, les municipalités interviennent *via* les agences foncières ;
- en Angleterre, les collectivités publiques ne constituent pas de réserves foncières et les opérations d'aménagement sont réalisées par des opérateurs privés.

Tous les pays taxent la détention et la cession de foncier mais **la fiscalité n'est pas considérée comme un outil déterminant de la politique foncière.**

En revanche, **les outils de connaissance du foncier sont significativement plus développés qu'en France qui fait figure d'exception** tant par le traitement très limité des données disponibles sur les marchés fonciers que par la faible accessibilité à ces données par le public.

## Organismes de gestion de l'Immobilier de l'Etat - exemples européens

La politique immobilière mise en œuvre à travers les organismes de gestion européens suivants, poursuit les objectifs suivants :

- inventorer le patrimoine public et en transférer la responsabilité à un organisme unique (une agence gouvernementale placée sous la tutelle d'un ministère, un EPIC ou une filiale) ;
- rationaliser son utilisation (fixation de loyer budgétaire au prix du marché, occupation des surfaces - en France 12m<sup>2</sup> par fonctionnaire) ;
- gérer le portefeuille d'immeubles (cession au fil de l'eau, en bloc, titrisation, cession à des investisseurs institutionnels...).

Les seules réelles foncières d'Etat externalisées sont celles de l'Allemagne et la Suède. Le Royaume Uni, les Pays-Bas, la Belgique et l'Italie suivent un modèle « internalisé » *via* des agences gouvernementales.

Le Conseil de l'Immobilier de l'Etat (CIE) suggérait en 2013 de transformer France domaine en un organisme de gestion autonome et qu'une externalisation « serait plus efficace que le développement en interne d'une véritable fonction d'administration de biens à l'échelle du parc immobilier de l'Etat ».

### Allemagne : une foncière transparente et au service des institutions et des particuliers

La BIMA (Bundensansalt für Immobilienaufgaben) l'agence fédérale chargée de la gestion immobilière est un **établissement public sous tutelle du ministère des finances. Elle est propriétaire des immeubles publics fédéraux et un loyer lui est versé par les différentes administrations.** Elle n'a pas le droit de s'endetter.

De 2005 (date de sa création) au 1<sup>er</sup> janvier 2012, elle a bénéficié du **transfert progressif de l'ensemble des biens détenus auparavant par les ministères et leurs opérateurs.**

Elle gère 25 000 bâtiments, 490 000 ha de terrain dont 360 000ha de forêts et 38 000 appartements.

**Des actifs immobiliers dont la valeur a atteint 22.4 milliards d'euros fin 2014 contre 10.5 milliards d'euros fin 2008.**

**Le financement de l'entité est réalisé par l'intermédiaire des produits de gestion.** Les recettes réalisées en 2008 représentaient 1,7 milliard d'euros, se répartissant à **50% entre produits de cessions (environ 600 millions d'euros/an) et revenus fonciers.** Leur affectation a été réalisée à raison de 680 millions d'euros au budget général, 650 millions d'euros à la conservation et l'entretien du patrimoine immobilier lui-même, 330 millions

d'euros pour les dépenses de personnel (6.000 ETP environ), 64 millions d'euros à raison de prestations réalisées pour compte de tiers (autres ministères).

La BIImA est conçue comme un **prestataire de services immobiliers global auprès des institutions comme des particuliers** (elle occupe la plénitude des fonctions d'une foncière) : c'est elle qui s'occupe des opérations inférieures à 20 millions d'euros (sinon une autorisation de la tutelle est nécessaire).

Elle gère elle-même ses activités de location, en direction des personnes privées et des entités publiques (**en calculant et versant le loyer budgétaire correspondant aux surfaces occupées et en leur versant des primes en cas de libération d'espace, majoration de 1,5 fois le loyer budgétaire annuel versé**)

Particularité : elle offre un véritable service client avec **un moteur de recherche pour les ventes et les locations permettant au demandeur de localiser les biens offerts à proximité**. Un rapport d'activité annuel est publié.

### **Suède : des outils de pilotage innovants**

La réforme de l'immobilier de l'Etat en Suède date de 1993. Elle expérimente un système où coexistent au niveau **interministériel quatre agences de pilotage par type de bien et entre lesquelles a été réparti l'ensemble du patrimoine de l'état**:

- Akademiska HUS SA : immeubles universitaires
  - Staten GFastighetsverk : monuments historiques (pas de valorisation mais gestion de conservation)
  - Vasakronan SA bureaux, locaux commerciaux (a été privatisée en 2008 par sa cession à 4 fonds de pension de retraite suédois)
  - Fortifikationsverket : Défense
- *Rationalisation :*
    - *AKADEMISKA HUS SA -immeubles universitaires : reverse 50% de ses bénéficiaires à l'Etat (location des immeubles avec contrats de 10 ans en moyenne comprenant une clause d'indexation de prix)*
  - *Cession : pas de programme de cession annuel mais la possibilité de cession en cas de non utilisation d'un immeuble.*

### **Pays-Bas : une communication transparente sur la politique de gestion immobilière publique**

Les Pays-Bas disposent également d'une agence de gestion de l'immobilier public fédéral dédiée depuis octobre 2001, la Rijksgebouwendienst (RGD) sous la tutelle du ministère du logement, de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Elle est chargée de la gestion des propriétés des ministères **hors Défense et Affaires étrangères**, mais aussi hors biens du domaine public (ouvrages d'arts, monuments historiques...).

Les biens jugés « aliénables » représentaient en 2010 environ 2.000 biens, pour une surface totale de 7,143 millions de m<sup>2</sup>.

Les données offertes par le rapport annuel sont particulièrement précises : on y trouve l'ensemble de la composition du patrimoine sous gestion, ses surfaces, en fonction des types d'affectations : 3,248 millions de m<sup>2</sup> de bureaux, 38.988 m<sup>2</sup> de maisons, 209.695 m<sup>2</sup> pour les bâtiments scolaires, 1,27 million de m<sup>2</sup> de prisons etc.

Enfin le bilan financier détaillé est complet, permettant de suivre ligne par ligne l'activité de l'agence, la valorisation immobilière de son patrimoine à l'actif de son bilan (6,23 milliards d'euros), mais aussi la contribution résultant de son activité au budget général de l'État (98,9 millions d'euros à son ministère de tutelle, mais 1,38 milliard d'euros au ministère des finances).

### **Belgique : une agence gouvernementale spécialement dédiée à la gestion de l'immobilier public**

Fondée en 1971, la Régie des Bâtiments est le gestionnaire immobilier de l'état fédéral. Elle est placée sous la tutelle des Vice Premier ministre et ministre des finances. Elle gère environ 7,3 millions de m<sup>2</sup> répartis sur ± 1 150 complexes de bâtiments dont 809 sont propriété de l'Etat fédéral (4,6 millions de m<sup>2</sup>) et 348 sont loués (2,8 millions de m<sup>2</sup>), (réf. juin 2016). La Régie des Bâtiments n'est pas propriétaire des biens qu'elle gère pour le compte de l'Etat fédéral. La Régie des Bâtiments offre une infrastructure de qualité aux services publics fédéraux (Finances, Justice, Police fédérale, etc.) et œuvre à la préservation du patrimoine architectural fédéral.

Elle est engagée dans de **nombreuses opérations de partenariats publics privés.**

Ses missions sont les suivantes :

- offrir une infrastructure de qualité aux services publics fédéraux et à certaines institutions internationales (les Ecoles européennes, le Conseil de l'Union européenne...);
- gestion immobilière et le facility management ;
- réalisation de projets de rénovation et de construction ;
- restauration et l'entretien du patrimoine fédéral (les musées fédéraux, monuments et sites historiques) ;
- collaboration à des projets uniques comme les expositions universelles ou internationales (Milan 2015, Shanghai 2010, Saragosse 2008...).

### **Italie : politique de transparence et d'Open Data concernant le registre du patrimoine immobilier de l'État.**

L'Italie a redynamisé sa gestion immobilière en rénovant profondément l'*Agenzia del Demanio*, avec une politique active de cessions en bloc, en utilisant la technique de la location-vente.

L'immobilier est géré depuis 2001 par deux agences dépendant du ministère de l'économie :

- L'Agence du territoire : qui gère le cadastre et qui est chargée de l'évaluation des biens des établissements publics et des collectivités territoriales
- L'Agence du domaine (*Agenzia del Demanio*) qui est désormais propriétaire des biens immobiliers de l'État **à l'exception de ceux dévolus à la Défense** et

qui se charge de la définition de la politique immobilière. **37% du parc a été mis en location privée, elle a procédé par ailleurs à 1,5 milliard d'euros de ventes directes depuis 2002 et 5,5 milliards d'euros de ventes à des fonds d'investissement** (avec titrisation : Le processus de titrisation italien a permis en particulier d'améliorer les effets de cessions sans avoir recours à l'emprunt pour la rénovation des infrastructures immobilières).

Les loyers représentent actuellement des recettes d'environ 600 millions d'euros/an. En ce qui concerne les loyers budgétaires, ils ont été fixés à 50% de la valeur de marché afin de monter en puissance jusqu'en 2012.

En 2004, l'Italie a diversifié son expérience en réalisant une opération déconsolidante (au sens Eurostat) auprès d'un pool bancaire constitué de RBS, Barclays, Lehman Brothers et San Paolo Imi : l'opération a porté sur des bureaux occupés par l'administration italienne à travers la création de fonds d'une durée prévisionnelle de quinze ans, placés auprès d'investisseurs institutionnels et gérés par des sociétés de gestion.

En 2008, l'ensemble du patrimoine immobilier représentait une valorisation comptable historique de 30 milliards d'euros, mais une valorisation aux prix du marché de 60 milliards.

### **Royaume-Uni : une politique immobilière qui joue le jeu de l'Open Data**

Au Royaume-Uni, la politique immobilière a été profondément recentrée avec l'arrivée au pouvoir de David Cameron. La priorité est mise sur la réduction des surfaces immobilières prises à bail par les ministères (650 millions de livres par an potentiels). L'objectif assigné aux ministères a été un espace disponible de 10m<sup>2</sup>/agent, qui devrait conduire à une réduction de 2 millions de m<sup>2</sup> permettant des économies sur les dépenses courantes évaluées à 830 millions de livres (plus d'1 milliard d'euros) par an en 2020.

En 2011, a été créée *Government Property Unit (GPU)* qui est intégrée au du Cabinet du Premier ministre. Toute nouvelle acquisition ou renouvellement de baux par les ministères est soumis à autorisation préalable de l'Exécutif. Le patrimoine concerné par le GPU n'est plus que de 9,6 millions de m<sup>2</sup> (soit une réduction de 600.000 m<sup>2</sup>). Il développe en outre une méthodologie permettant de réduire encore les coûts et les surfaces utiles et d'arbitrer entre État propriétaire, État bailleur et État locataire, avec la question du coût interne des affectations interministérielles (le bâtiment « possédé » par un ministère mais mis à la disposition d'un autre, est-il plus coûteux que sa mise en location sur le marché/et/ou, sa vente pure et simple?).

Le montant de l'immobilier sous gestion du GPU représente 10,2 millions de m<sup>2</sup> en 2011, soit une baisse de près de 2 millions de m<sup>2</sup> depuis 2008, et un nombre de bâtiments sous contrôle de 6.700, représentant une réduction de 1.250 unités en quatre ans. Ce pays est en pointe s'agissant de l'introduction de méthodes de gestion modernes, avec le **développement de partenariats public privé**.

Sources :

- IFRAP : 10 mai 2012- Samuel-Frédéric Servière : Immobilier de l'État : évaluation des organismes de gestion

- Immobilier public : quelles sont les meilleures pratiques à l'étranger- Cabinet Jeantet et associés
- site internet de La Régie des bâtiments, le gestionnaire immobilier de l'état fédéral belge
- acteurs publics : mars/avril 2016 : Dossier Immobilier de l'Etat cherche nouveau pilotage

## Liste des personnes auditionnées

### Elus

Monsieur Philippe DALLIER, sénateur de la Seine-Saint-Denis, maire des Pavillons-sous-Bois, co-auteur du rapport d'information au Sénat « Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ? » rendu le 1<sup>er</sup> octobre 2013

Monsieur Geoffroy DIDIER, vice-président chargé du logement et de la politique de la ville au conseil régional d'Ile-de-France

Madame Dominique ESTROSI-SASSONE, sénatrice des Alpes-Maritimes, adjointe au maire de Nice et conseillère métropolitaine déléguée de la métropole Nice Côte d'Azur

Monsieur Daniel GOLDBERG, Député de la 10e circonscription de la Seine-Saint-Denis, président-rapporteur de la mission d'information sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement déposé à l'assemblée nationale le 16 février 2016

Monsieur Antoine HOME, maire de Wittenheim (Haut-Rhin), Vice-Président de Mulhouse Alsace Agglomération, Secrétaire général de l'association des petites villes de France (APVF), conseiller régional d'Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine

Monsieur Pierre JARLIER, maire de Saint-Flour (Cantal)

Madame Isabelle LE CALLENNEC, députée de la 5e circonscription d'Ille-et-Vilaine

Madame Audrey LINKENHELD, députée de la 2e circonscription du Nord

Monsieur François PUPPONI, député de la 8e circonscription du Val-d'Oise, Maire de Sarcelles, président de l'ANRU

Monsieur Yvon ROBERT, maire de Rouen (Seine-Maritime)

Madame Nadia SEISEN, adjointe au maire de Bagneux (Hauts de Seine)

### Cabinet de la ministre du logement et de l'habitat durable

Monsieur Thierry LAGET, directeur adjoint du cabinet de la ministre du logement et de l'habitat durable

Monsieur Anthony BRIANT, Conseiller construction, urbanisme et habitat durable, cabinet de la ministre du logement et de l'habitat durable

### Préfecture de Paris et d'Ile-de-France

Monsieur Jean-François CARENCO, préfet de la région Île-de-France, Préfet de Paris

Monsieur Jean-Martin DELORME, directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement (DRIHL)

Monsieur Gilles LEBLANC, directeur régional et interdépartemental de l'écologie et de l'aménagement (DRIEA)

**Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) / Ministère du logement et de l'habitat durable**

Monsieur Laurent GIROMETTI, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Monsieur François BERTRAND, sous-directeur de l'aménagement durable

Monsieur Christophe SUCHEL, adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable

Madame Ghislaine BORDES, chef du bureau des Politiques Foncières

**Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) / Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer**

Madame Sabine BAÏETTO-BEYSSON, section habitat, cohésion sociale et développement territorial

**Délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI) / Ministère du logement et de l'habitat durable**

Monsieur Philippe BAUCHOT, délégué à l'action foncière et immobilière

**Direction générale des finances publiques (DGFIP) / Ministère des finances et des comptes publics**

Madame Nathalie MORIN, cheffe du service France Domaine

Monsieur Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur de la réglementation et de la gestion domaniale

Monsieur François TANGUY, chef du service comptable de l'État

Monsieur Olivier ROUSSEAU, sous-directeur de la comptabilité de l'État

**Direction du Budget / Ministère des Finances et des comptes publics :**

- Monsieur Renaud Duplay, sous-directeur de la première sous-direction
- Monsieur Aymeric Mellet, chef du bureau 1BE (exécution budgétaire)
- Monsieur Romain Pages, adjoint au chef du bureau 1BE (exécution budgétaire)

**Direction générale du trésor / Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique**

Monsieur Harry PARTOUCHE, chef du bureau de la synthèse des finances publiques (FIPU1)

Monsieur Antonin AVIAT, chef du bureau FIPU1

Monsieur Olivier GLOAGUEN, adjoint au chef du bureau FIPU1

Madame Estelle DHONT-PELTRAULT, chef du bureau des activités tertiaires et de la concurrence (POLSEC2)

Madame Lucile BAROU, adjointe à la chef du bureau POLSEC2

Madame Marine LEFORT, adjointe à la chef du bureau POLSEC2

Monsieur Julien DUMOND, adjoint au chef du bureau du financement du logement et des activités d'intérêt général (BANCFIN3)

Monsieur Arnaud GUIGNE, adjoint au chef du bureau BANCFIN3

**Agence des participations de l'État (APE) / Ministère des finances et des comptes publics et Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique**

Monsieur Jérôme REBOUL, directeur de participations adjoint, direction de participations Services et Finances

Monsieur Pierre-Olivier CHOTARD, chargé de participations, direction de participations Services et Finances

**Direction des affaires juridiques / Ministère des finances et des comptes publics et Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique**

Monsieur Jean MAIA, directeur des affaires juridiques

Monsieur Benoît DINGREMONT, sous-directeur du droit de la commande publique (1<sup>ère</sup> sous-direction)

Monsieur Michel LEJEUNE, sous-directeur du droit public, droit européen et international (3<sup>ème</sup> sous-direction)

Monsieur Pascal DUMAS DE RAULY, chef du bureau du droit des entreprises et de l'immatériel (4B)

**Mission de Réalisation des Actifs Immobilier (MRAI) / Ministère de la Défense**

Monsieur François MIUS, chef de la mission

**Cabinet de la Ministre des Outre-Mer**

Madame Amélie RENAUD, Conseillère en charge du développement durable, de la transition énergétique et du logement

## **Direction Générale des Outre-mer / ministère des Outre-Mer**

Marie Laurence TEIL, chef du bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables (BELDAD)

Luc BARSKY, chef du bureau adjoint de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables (BELDAD)

## **Groupe Caisse des dépôts**

Monsieur Pierre-René LEMAS, directeur général du groupe Caisse des Dépôts

Monsieur Waël RIZK, directeur de cabinet du directeur général

Monsieur Maurice SISSOKO, conseiller du directeur général

Monsieur Didier LE BRAZIDEC, chargé d'une mission de préfiguration d'une société foncière publique (CDC)

Monsieur Laurent PIERMONT, président, CDC Biodiversité

## **ICADE**

Monsieur André MARTINEZ, président du Conseil d'administration d'ICADE

Monsieur Jean BENSALID, directeur général de CDC infrastructure et membre du comité de direction du groupe Caisse des Dépôts (ICADE)

## **Groupe SNI (Société nationale immobilière)**

Monsieur André YCHE, Président du directoire

Monsieur Yves CHAZELLE, Membre du Directoire, Directeur général du groupe SNI en charge du pôle intermédiaire et services centraux

Monsieur Manuel FLAM, Membre du Directoire, Directeur général du groupe SNI en charge du pôle social, président du directoire de Grand PARIS Habitat

Monsieur Vincent MAHE, membre du directoire, secrétaire général du groupe SNI et président d'Ampere gestion

Monsieur Patrick BLANC, Directeur général adjoint en charge du développement et des ventes du groupe

Madame Marianne LAURENT, Directrice générale adjointe en charge des finances du groupe

## **Etablissements publics fonciers d'Etat**

Monsieur Gilles BOUVELOT, directeur général de l'EPF Ile-de-France

Madame Claude BERTOLINO, directrice générale de l'EPF PACA

Madame Loranne BAILLY, directrice générale de l'EPF Nord-Pas-de-Calais

Monsieur Philippe GRALL, directeur général de l'EPF Poitou Charentes

Monsieur Jean GUILLET, directeur général de l'EPORA

Monsieur Thierry LEMOINE, directeur général de l'EPF Languedoc-Roussillon

### **Etablissements publics fonciers locaux**

Monsieur Alphonse BELLONTE, président de l'Association Nationale des Établissements Publics Fonciers Locaux (EPFL), président de l'EPF SMAF Auvergne

Monsieur Jean-Marc DESCHODT, directeur de l'EPFL du département de l'Oise

Monsieur Sylvain BRILLET, directeur de l'EPFL Loire-Atlantique

Monsieur Philippe VANSTEENKISTE, directeur de l'EPFL de Haute-Savoie

### **Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)**

Madame Alexandra FRANCOIS-CUXAC, présidente de la FPI

### **Grand Paris Aménagement (GPA)**

Madame Ariane BOULEAU-SAIDE, Directrice générale adjointe en charge des opérations et du développement

Monsieur Christophe CANU, Directeur général adjoint, stratégie et performances par intérim

### **Fédération nationale des Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH)**

Monsieur Christian BAFFY, président

Madame Marie-Anne BELIN, directrice générale du GIE initiatives foncières

### **Société publique locale EURALILLE**

Monsieur Fabrice VEYRON-CHURLET, directeur général

### **Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB)**

Monsieur Patrick LIEBUS, président

### **Fédération des offices publics de l'habitat (OPH)**

Monsieur Alain CACHEUX, président

Monsieur Pierre PRIBETICH, vice-président de l'OPH de Dijon, adjoint au maire de Dijon chargé de l'urbanisme et PLU

Monsieur Patrick BAUDET, directeur général de Reims Habitat Champagne Ardenne, Trésorier de la fédération des OPH

Monsieur Stéphane TROUSSEL, président du Conseil départemental 93 et de l'OPH 93

**Société de Valorisation et d'Action Immobilière (SOVAFIM)**

Monsieur Olivier DEBAINS, Président-directeur général

**Fédération Française du Bâtiment (FFB)**

Monsieur Jacques CHANUT, Président

Monsieur Bernard COLOOS, directeur des affaires économiques

**Groupe Immobilière 3F**

Monsieur Yves LAFFOUCRIERE, directeur général

**Assemblée des communautés de France (ADCF)**

Monsieur Nicolas PORTIER, délégué général

Madame Claire DELPECH, responsable finances et fiscalité

**Ville de Paris**

Monsieur Jérôme MASCLAUX, sous-directeur de la politique du logement, direction du logement et de l'habitat

**Hospices Civils de Lyon**

Monsieur Luc FABRES, directeur des affaires domaniales

**Société d'investissements solidaires de la Fondation Abbé Pierre (SOLIFAP)**

Monsieur François CHAILLOU, président

Monsieur Geoffroy MALCOR, directeur général

**Community Land Trust (CLT) France « Pour un foncier solidaire »**

Monsieur Vincent LE ROUZIC, Président de l'association

Madame Mehdiya HUMEZ-BOUKHATEM, Trésorière

**Action Tank Entreprises et Pauvreté**

Monsieur Jacques BERGER, directeur

Monsieur Guillaume GINEBRE, chef de projet

**Conseil supérieur du notariat et notaires présents lors du 112eme congrès des notaires sous le thème « La propriété immobilière : entre liberté et contraintes »**

Maître Eliane FREMEAUX, notaire Honoraire, membre du conseil supérieur du notariat

Maître Pierre Yves SYLVESTRE, président du 112eme congrès des notaires, notaire à Lyon

Maître Damien BRAC de la PERRIERE, Directeur des Affaires Juridiques du Conseil supérieur du notariat

Maître Thierry THOMAS, notaire à REZÉ (44)

Maître Marc Henri LOUVEL, notaire à PARIS (7ème)

Maître Olivier GAZEAU, notaire à MOLEMORT SUR CORREZE (19)

Maître Marie-Gabrielle MIGEON, notaire à SAINT QUENTIN FALLAVIER (38)

Maître Frédéric ROUSSEL, notaire à LILLE (59)

Maître Vivien STRIEFF, notaire à CONDÉ SUR ESCAUT (59)

Maître Cédric POMMIER, notaire à LYON (69)

Maître RAUNET, notaire-étude CHEVREUX (75)

#### **Association française des investisseurs institutionnels (AF2I)**

Monsieur Philippe HAUDEVILLE, secrétaire général

#### **Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA)**

Madame Catherine TARRAL, directrice adjointe des affaires financières, prudentielles et comptables

#### **Groupe La Française**

Monsieur Xavier LEPINE, président du Directoire

#### **Allianz France**

Monsieur Jacques RICHIER, directeur Général et Président d'Allianz Worldwide Partners

Monsieur Mathias SEEWALD, directeur des investissements

Madame Barbara KORENIOUGUINE, directrice générale de la branche immobilière

#### **BNP Paribas Cardif**

Madame Nathalie ROBIN, directrice immobilier

#### **Personnalités qualifiées**

Monsieur François DELARUE, ancien président-directeur général de l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP)

Monsieur Dominique FIGEAT, Président de l'Observatoire régional du foncier en Ile-de-France (*ORF*), auteur du rapport sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement

Monsieur Jean Claude DRIANT, professeur à l'école d'urbanisme de Paris

Madame Sonia GUEULTON, professeur à l'école d'urbanisme de Paris

Madame Emmanuelle DESCHAMPS, Enseignant-Chercheur, Maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble

Monsieur Vincent RENARD, économiste, directeur de recherche au CNRS (laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique) et chercheur associé à Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri-Sciences Po)

## Liste des déplacements effectués

### Déplacement à La Guadeloupe et la Martinique du 25 au 28 avril 2016 :

- réunions de travail avec les services de l'Etat, les Etablissement Publics Fonciers, les Agences des 50 pas Géométriques et échanges avec les élus locaux.

### Déplacement à Paris, le 19 mai 2016 :

- 5ème sommet de la construction organisé par la Fédération Française du Bâtiment (FFB), débat sur le thème de la fracture territoriale

### Déplacement à Poitiers le 24 mai 2016 :

- réunion de travail avec les services de l'Etat et visite d'une cession de foncier public

### Déplacement à Perpignan, le 26 mai 2016 :

- assemblée générale des Établissements Publics Fonciers Locaux (EPFL)

### Déplacement à Nantes, le 7 juin 2016 :

- entretien lors du 112eme congrès des notaires en présence de :

- Maître Eliane FREMEAUX, notaire Honoraire (75)
- Maître Pierre Yves SYLVESTRE, président du 112eme congrès des notaires, notaire à Lyon (69)
- Maître Damien BRAC de la PERRIERE, Directeur des Affaires Juridiques du Conseil supérieur du notariat
- Maître Thierry THOMAS, notaire à REZÉ (44)
- Maître Marc Henri LOUVEL, notaire à PARIS (7ème)
- Maître Olivier GAZEAU, notaire à MOLEMORT SUR CORREZE (19)
- Maître Marie-Gabrielle MIGEON, notaire à SAINT QUENTIN FALLAVIER (38)
- Maître Frédéric ROUSSEL, notaire à LILLE (59)
- Maître Vivien STRIEFF, notaire à CONDÉ SUR ESCAUT (59)
- Maître Cédric POMMIER, notaire à LYON (69)

### Déplacement à Nice, 15 juin 2016 :

- table ronde « produire autrement » au 46eme congrès annuel de la Fédération des Promoteurs Immobiliers de France (FPI)

### Déplacement à Grenoble, 27 juin 2016 :

- réunion de travail avec les services de l'Etat et visite d'une cession de foncier public

**Déplacement dans le Bas-Rhin, le 28 juin 2016 :**

- réunion de travail avec les services de l'Etat et visite d'une cession de foncier public

**Déplacement à La Réunion les 4 et 5 juillet 2016 :**

- réunion de travail avec les services de l'Etat et visite d'une cession de foncier public

**Déplacement à Lille, le 8 juillet 2016 :**

- entretien avec Audrey LINKENHELD et visite de trois projets de l'organisme de foncier solidaire à l'initiative de la métropole lilloise et de la ville de Lille

**Déplacement à Lyon, le 12 juillet 2016 :**

-Signature de cession de foncier public avec Madame Emmanuelle COSSE, ministre du logement et de l'habitat durable

**Déplacement à Bordeaux, le 24 août 2016 :**

- rencontres avec Madame Elizabeth TOUTON, adjointe au maire de Bordeaux en charge de l'urbanisme opérationnel, de l'habitat et des déplacements et monsieur Jacques MANGON, maire de Saint-Médard-En-Jalles et vice-président de Bordeaux Métropole en charge de l'urbanisme réglementaire et de la stratégie foncière

## Bibliographie

### - Rapports parlementaires :

BRAYE, Dominique, REPENTIN, Thierry, « les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », 29 juin 2005.

FIGEAT, Dominique, « Mobilisation du foncier privé en faveur du logement », 01/03/2016.

GOLDBERG, Daniel, « rapport d'information sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement », février 2016.

LINKENHELD, Audrey, TETART, Jean-Marie, « mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social », 26 novembre 2014.

MOHAMED SOILIH Thani, GUERREAU Joël, LARCHER Serge, PATIENT George, « Domaine public et domaine privé de l'Etat Outre-mer : trente propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile », Délégation sénatoriale à l'Outre-mer, juin 2005.

### - Documents institutionnels :

Livre blanc sur les services d'intérêt général de la Commission européenne.

Référé de la Cour des comptes sur le bilan de la politique immobilière de l'Etat, 30 décembre 2014.

Plan de développement 2011-2015, SOVAFIM.

« La situation du logement dans l'Union européenne en 2015 », rapport Housing Europe.

Rapport du Commissariat général au développement durable « Construction de logements Résultats à fin juin 2016 (France entière) », juillet 2016.

Rapport de l'observatoire régional du foncier île de France : « réduire les coûts fonciers : quels leviers ? », avril 2016, p. 10.

Rapport du CGEDD sur « Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme - Statistiques et analyses sur le marché de l'immobilier d'habitation sur le long terme » ; <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-evolution-a-long-terme-a1048.html> ; août 2016.

Rapport du CGEDD sur « l'Opération d'Intérêt National en Guyane – identification des sites, gouvernance, engagement des parties » par Philippe Schmitt, 21 janvier 2016.

DORISON, Alain, CHAMBELLAN, Chantal, rapport sur l'« Accès au logement : le cas particulier des agents publics », Ministère de la fonction publique, documentation française, juin 2016.

Rapport sur « la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », Commission Nationale d'Aménagement, de l'urbanisme et du foncier, février 2016.

- Recherche :

LEVASSEUR Sandrine, « Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier », Revue de l'OFCE 2/2013 (N° 128), p. 365-394

LE BAYON, Sabine, LEVASSEUR, Sandrine, RIFFLART, Christine, « Ville et logement », Revue de l'OFCE 2/2013 (N° 128), p. 7-18