

## Avis de tempête sur les terrains de l'Etat

**Les grands propriétaires publics, clairement visés par la loi de Cécile Duflot sur la mobilisation des terrains publics en faveur du logement social, se préparent à entrer en résistance. Les administrations aussi.**

Peau de banane ? Incompétence ? Rivalités entre administrations ? Qu'elle qu'en ait été l'origine, la fausse liste des terrains publics à vendre continue, un mois après sa publication et sa disparition des écrans radars, le lendemain, d'alimenter les railleries des opposants à la loi de Cécile Duflot, la ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, sur la mobilisation du foncier public. Figuraient parmi les 931 terrains « disponibles » pour y construire des logements sociaux, des parcelles sous promesses de vente, déjà acquises par des promoteurs, sous permis de construire et même en chantier. *« ça ne m'a pas choqué outre-mesure, tempère l'ancien ministre du Logement, Benoist Apparu. Tout dépend du moment où l'on fait les comptes : entre le financement d'un logement et sa livraison, il se passe au moins quatre ans. On peut barrer définitivement les terrains lorsque des habitants ont enfin une clef. C'est un débat d'experts qui ne se résume pas en une minute au "20 Heures", ni en une liste. Cette gaffe de communication, c'était du pain béni pour l'opposition. »* Pour nombre de députés de la majorité aussi, trop contents de mettre en défaut une ministre un peu trop va-t-en guerre sur le sujet.

La loi discutée au galop au Sénat et à l'Assemblée nationale et adoptée cette semaine prévoit une décote de 35 % - maximum jusqu'alors autorisé -et jusqu'à 100 % de la valeur vénale des terrains bâtis et non bâtis appartenant à l'Etat ou à des opérateurs publics, vendus à des collectivités pour y construire du logement social. Diminuer, voire effacer la part du foncier (estimée entre 14 et 24 % selon l'étude d'impact du projet de loi) dans le coût de fabrication des immeubles, devrait compenser les baisses de subvention dont se plaignent les bailleurs sociaux. La ministre table sur une production de 110.000 logements supplémentaires (sociaux et non sociaux) au cours des cinq prochaines années, soit 5 % de l'objectif du quinquennat (500.000 logements par an). Le texte a été voté par les deux Assemblées, lissé en commission mixte paritaire. Il provoque pour l'instant plus de scepticisme que d'enthousiasme.

### Une manne perdue

*« On passe d'un extrême à l'autre, déplore un haut fonctionnaire connaisseur du sujet. Nous avons jusqu'ici pour objectif de faire rentrer des recettes, le plus possible, en cédant des terrains ou des bâtiments au plus offrant. Il faudrait désormais les donner ? »* La voie était en effet toute tracée, et depuis des années, par les différents ministres du Budget : *« Notre stratégie dans cette politique de cession est claire, déclarait Valérie Pécresse lors de l'installation du Conseil Immobilier de l'Etat (CIE) le 28 février 2012. Il est de notre responsabilité de faire en sorte que le patrimoine de l'Etat soit bien valorisé... Je m'engage à ne pas vendre ces biens en dessous de la valeur vénale estimée. Dans le cas contraire, nous reporterons les ventes. »* Vue sous cet angle, l'année 2011 a été un bon cru, avec 590 millions d'euros encaissés, clôturant une période faste : entre 2007 et 2011, les recettes se sont élevées à 2,7 milliards d'euros, contre 1,8 entre 2002 et 2006, d'après les chiffres de la Direction générale des finances publiques. L'Etat n'entend pas renoncer à cette manne : ce résultat couvre beaucoup plus que les seuls terrains destinés au logement : à peine 20 % des volumes vendus (beaucoup moins en valeur) dont la moitié seulement accueilleront des logements sociaux et sont, à ce titre, susceptibles de voir leur valeur diminuée. France Domaines, la structure chargée d'évaluer les prix et de mettre en vente les beaux hôtels particuliers comme les immeubles de bureaux vieillissants et les terrains plus ou moins bien placés, va quand même devoir apprendre un nouveau métier : non plus augmenter les recettes, mais appliquer la politique du logement. *« Ce n'est pas son travail, ce n'est pas sa culture de brader les propriétés de l'Etat », s'énerve Jean-Louis Dumont, le président du CIE. Peu suspect de visées spéculatives, le député socialiste de la Meuse, également président de la Fédération nationale des associations régionales d'organismes de logement social, peste contre un texte « mal fagoté et voté trop vite ».*

### Le réflexe de rétention

De leur côté, les opérateurs publics attendent, impatients mais inquiets, la publication des décrets. Le nom de la SNCF, ceux de Voies Navigables de France et de Réseau Ferré de France (RFF)

figuraient dans le texte voté au Sénat. Ces références trop explicites ont été effacées par les députés soucieux de pouvoir élargir leur cible aux établissements publics de santé, également gros propriétaires fonciers. « Nos cessions rapportent environ 50 millions d'euros par an, 240 millions sont programmés sur les cinq prochaines années », commente Carine Chevrier, la directrice des finances et du patrimoine de l'Assistance Publique-Hopitaux de Paris (AP-HP). « Ces recettes sont réinvesties dans l'achat de matériel médical. Elles sont loin d'être anecdotiques pour un établissement comme le nôtre, endetté à 30 %. De plus, la valeur de notre patrimoine est un gage de crédibilité auprès des agences de notation en cas d'émission obligataire. » La construction de l'Hôpital européen Georges-Pompidou avait en son temps bénéficié de la vente de Broussais, Laennec et Boucicaut. Saint-Vincent de Paul dans le 14<sup>e</sup> arrondissement de Paris et Sainte-Perrine dans le 16<sup>e</sup>, encore en fonctionnement aujourd'hui, seraient les prochains... « En interne, l'idée que la vente du patrimoine ne rapporte rien et ne serve pas à réinvestir dans la santé ne serait guère audible », poursuit-elle. Depuis 2004, RFF est lié à l'Etat par convention et figure parmi les premiers vendeurs de terrains décotés aux bailleurs sociaux. « Toutefois, un opérateur ferroviaire a d'autres priorités que la politique du logement, explique l'un de ses anciens responsables immobiliers. Ce n'est pas parce qu'une commune décide de construire 100 % de logements sociaux que l'établissement public devrait lui céder son terrain pour rien. RFF avait jusqu'alors l'habitude d'appliquer les quotas de la loi Solidarité et Renouvellement urbain et de diminuer le prix sur 20 % de la surface destinée aux organismes d'HLM. » Le reste était mis aux enchères auprès de promoteurs privés, conviés chaque année à présenter leurs offres, les plus hautes possible. Bon an mal an, les ventes de terrains rapportent 100 à 200 millions d'euros, réinvestis pour rénover ou moderniser le réseau. « Un million, c'est un kilomètre de voie, l'Etat a choisi d'arbitrer entre la politique du logement et les politiques de transport ou de santé publique. Comment va-t-il obliger des conseils d'administration à vendre à vil prix des biens inscrits au bilan de leur entreprise, même publique ? Le résultat, c'est qu'il ne se passera plus rien », pense un autre responsable de l'opérateur ferroviaire. « En l'absence d'incitations fortes, les grandes entités publiques s'accrochent à leurs terrains, par un traditionnel réflexe de rétention », estime Vincent Renard, spécialiste de la question foncière. L'écho donné à ce texte symbolique pourrait même les renforcer dans cette attitude.

Une moitié des recettes des ventes immobilières de l'Etat était jusqu'à présent affectée au budget général, l'autre renflouait les caisses des ministères propriétaires, en tête, la Défense -qui s'en sert par exemple pour financer le déficit de certaines opérations extérieures -, la Justice et l'Intérieur. En cas de cession gratuite, la disparition de ces fonds risque tout simplement de démotiver les équipes et de faire capoter le dispositif. Surtout, s'il est compris comme un transfert budgétaire vers le Logement. Il n'y a pas trace de ces « avantages en nature » dans le projet de loi de Finances pour 2013 et pour cause : « Il ne se passera rien avant cinq ans », clament tous les experts du sujet. « Ce n'est pas qu'une question de mauvaise volonté, même si elle existe parfois, précise Benoist Apparu, qui s'est heurté à l'inertie de quelques administrations confortablement installées dans leur rôle de propriétaires. Il faudrait suivre ces dossiers au jour le jour, ou bien missionner une équipe commando, réunissant des spécialistes de l'immobilier, issus de cabinets privés pourquoi pas, pour "sortir" ces terrains. » Sans un suivi minutieux et de tous les instants, une pression politique venue du sommet de l'Etat, tous ceux qui s'y sont essayés le savent, les dossiers s'enlisent. La procédure de révision des politiques publiques (RGPP) avait instauré dès 2008 une décote possible de 35 % pour des résultats mitigés. Principal responsable : le prix, puisqu'il est défini par ce qui pourra être construit sur la parcelle à vendre, et donc par la volonté ou la capacité de la commune d'y édifier des logements, des bureaux ou des équipements publics. Faute d'accord, des casernes sont vides depuis des années en plein coeur de Paris, de Nantes ou de Montpellier.

Un terrain n'a pas de valeur vénale intrinsèque, là-dessus, les experts fonciers sont tous d'accord. D'accord aussi pour remettre en cause les estimations de France Domaines, trop élevées lorsqu'il s'agit de vendre. « Cela finit toujours en une discussion de maquignons, explique un bailleur social, qui a racheté beaucoup de terrains au ministère de la Défense. La méthode par comparaison est inopérante, le bilan à rebours plus réaliste, mais faussé par le temps que durent les opérations. » Dans la fameuse liste, figurait par exemple la gare d'Auteuil, un terrain de RFF vendu à Paris Habitat et à la Cogedim en... 2006. Il ne s'y est toujours rien passé. D'autres sont sous promesse de vente, bloqués depuis quatre ou cinq ans par des recours, justement contre les logements sociaux dont les riverains ne veulent pas. Sans embûche administrative, une opération d'aménagement prend facilement sept à huit ans. La plupart durent plus longtemps pour des questions de partage des coûts de dépollution, de densité... Les appartements du quartier du Fort d'Issy dans les Hauts-de-Seine, commercialisés sur plan à partir de 2010, commencent tout juste à être livrés. La vente du terrain remontait, elle, à 1998.

## **Un nouvel inventaire**

La Ville de Paris a identifié 34 adresses appartenant à l'AP-HP, à RFF et à l'Etat susceptibles d'être cédées pour accueillir un jour quelque 7.000 logements dont 40 % sociaux. « *Nous sommes en pleine négociation avec le préfet et avons bien l'intention d'aboutir, sur l'ensemble de ces sites* », affirme le cabinet de Jean-Yves Mano, l'adjoint au maire de Paris chargé du Logement. Plus de bâtiments que de terrains, ce qui est logique à Paris. Beaucoup sont encore occupés comme le siège de l'AP-HP avenue Victoria. D'autres, comme le bel îlot Saint-Germain, dans le 7<sup>e</sup>, ne se videront pas avant trois ans, lorsque les militaires emménageront dans leur nouveau ministère à Balard. Seuls les travaux de transformation de la caserne de Reuilly dans le 12<sup>e</sup> arrondissement -dont le prix réclamé par la Défense bloque les discussions depuis six ans -pourraient aboutir avant 2016. Si la vente a lieu rapidement et si le chantier n'est pas ralenti par un recours.

« *En proposant des baux emphytéotiques plutôt que la cession, les procédures de transfert seraient beaucoup plus rapides, l'Etat resterait propriétaire et toucherait un loyer, même symbolique, ce qui ne grèverait pas les coûts des bailleurs sociaux. Si nous avons choisi cette voie-là en juin, des terrains seraient déjà prêts* », insiste Jean-Louis Dumont. La ministre avait promis une nouvelle liste à jour à la fin du mois de septembre. Elle risque d'être beaucoup plus courte que la première qui comprenait aussi des terrains vendus pour un tout autre usage que l'habitation et des sites en pleine campagne, sans aucun intérêt pour le marché du logement. Une fois ce nouvel inventaire établi, commencera le vrai travail.

**CATHERINE SABBAH**