

De la méthode d'évaluation des terrains aux modalités de calcul **La décote logement social**



© MEDDE - Arnaud Bouissou

La loi du 18 janvier 2013 sur *la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* a modifié dans le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P article L.3211-7), le principe d'une décote sur le prix de cession du foncier public permettant d'accélérer les cessions de foncier public et d'augmenter l'offre de logements sociaux.

Elle correspond à la différence entre la valeur de la charge foncière libre, applicable pour une opération d'accession libre et celle de la charge foncière sociale, économiquement admissible par l'opérateur dans le cadre d'une opération sociale.

Elle s'applique uniquement à la production de logements sociaux et dans certains cas, aux équipements publics nécessaires liés à la part sociale du programme même si la loi vise plus largement, un objectif de production de logements, toutes catégories confondues.

L'objectif de cette fiche est de préciser les modalités d'application de ce dispositif de dé plafonnement de la décote et d'explicitier les modalités de calcul du prix de cession avec décote.

1. Contexte général

Principes généraux de la décote

La loi du 18 janvier 2013 a repris sans modification l'habilitation législative qui figurait au premier alinéa de l'article L.3211-7 du CG3P : « L'État peut procéder à l'aliénation des terrains de son domaine privé à un prix

inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à des programmes de construction comportant essentiellement des logements, dont une partie au moins est réalisée en logement social. La différence entre la valeur vénale du bien et son prix de cession est donc égale au montant de la décote ».

Cette publication a été réalisée par la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI), avec la participation du Certu.

Certu 2013/52



Les nouveautés introduites par la loi, et précisées par le décret du 15 janvier 2013, dans les articles R.3211-13 à R.3211-17-4 du CG3P, sont les suivantes :

- un déplaçonnement de la décote pouvant atteindre 100 % de la valeur vénale des terrains pour la part du logement social éligible de l'opération ;
- un niveau de décote qui est déterminé en fonction des circonstances locales, du niveau de tension des marchés fonciers et immobiliers, de la capacité de l'acquéreur d'assurer l'équilibre financier de l'opération, de la situation de la collectivité au regard de ses obligations de construction de logements sociaux, de l'amélioration de la mixité sociale et de la densification urbaine, des difficultés techniques particulières pesant sur la réalisation du programme.

La décote à consentir sera alors celle qui au regard d'un programme partagé, du contexte local et des circonstances locales, permettra d'équilibrer un bilan d'aménagement ou d'opération (immobilière) qui sans cette aide ne pourrait être réalisée.

La décote au sens de la loi, doit être un levier permettant d'accélérer les cessions et l'augmentation de l'offre de logement social.

Le principe d'évaluation du bien à céder sera alors celui d'un compte-à-rebours intégrant une décote pour la partie sociale.

Pour révéler le niveau de décote à consentir ou manque à gagner, seront comparés un CAR avec un programme exclusivement en logements libres (appelée « charge foncière libre ») et le CAR correspondant au programme arrêté avec le demandeur.

Champ d'application des ventes avec décote

Plusieurs conditions sont requises pour l'application d'une **décote de droit** par le préfet :

- le terrain doit être cédé aux collectivités territoriales, aux EPCI à fiscalité propre, à un établissement public foncier et d'aménagement de l'État, à un EPFL ou à un organisme constructeur de logements sociaux ;
- le terrain doit être inscrit sur la **liste régionale** du foncier public. La liste est mise à jour annuellement par le préfet de régional sur propositions des préfets de département. L'inscription d'un terrain sur la liste régionale nécessite l'avis des collectivités locales concernées et celui du comité régional de l'habitat. Cette liste de terrains a pour objectif d'afficher la volonté de l'État de céder ces terrains en faveur du logement.

La loi a ouvert un droit de sollicitation de l'État ou de l'un de ses opérateurs par une collectivité ou un acteur économique qui souhaiterait réaliser une opération de

logement social sur un terrain public et qui sont en mesure de justifier d'une opération rentrant dans le champ d'application de la loi de mobilisation du foncier public. Cette **décote générale** est consentie par le préfet même si le terrain ne figure pas dans la liste des biens dite « décote de droit ». Les critères d'éligibilité sont identiques.

Fonciers publics concernés

Les biens qui font l'objet d'un dossier de demande de cession avec décote, tel que prévu à l'article R. 3211-17-1 du CG3P sont les biens du domaine privé de l'État remis à France Domaine après avoir fait l'objet d'une déclaration d'inutilité, pour cession. Les biens du domaine public de l'État peuvent également en faire partie sous réserve d'une déclaration d'inutilité et d'un déclassement immédiat ou dans les 3 ans (cf. art. L.2141-2 du CG3P relatif au déclassement par anticipation).

La décote s'applique à la parcelle et non à l'unité foncière pour les terrains bâtis et non bâtis suivants :

- terrains nus ;
- terrains avec bâtiments destinés à être démolis ;
- terrains avec bâtiments destinés à être profondément restructurés (casernes, foyers, internats, hébergements...) ;
- terrains d'assiette de bâtiments qui avaient une autre affectation que celle du logement (bureaux, hôtels...) ;
- ventes de terrains avec des opérations de logements sociaux vendues en état futur d'achèvement ;
- ventes de volumes en sur-sol ;
- terrains d'assiettes d'opérations de logements dans le cadre d'un bail emphytéotique ou d'un bail à construction.

Au sens de l'article R.3211-13, la notion de « terrain bâti » s'entend comme des parcelles, parties de parcelles, ou ensembles de parcelles supportant des bâtiments destinés à être démolis ou restructurés dans le cadre d'une opération de construction de logements.

Ainsi, sont exclues du champ d'application de la décote, les opérations de simple rénovation ou de réhabilitation de logements existants et habitables, dès lors qu'elles ne sont pas créatrices de nouveaux logements. Il en sera de même pour les opérations de démolition / reconstruction de logements libres ou sociaux de type « un pour un » (dans un cadre de rénovation urbaine, par exemple).

Lorsque l'aménagement d'un terrain de l'État est compris dans un projet d'ensemble plus étendu, la décote est calculée uniquement sur la base des constructions à réaliser sur le seul terrain de l'État et pour la seule part sociale.

Logements et équipements publics éligibles

L'ensemble des logements aidés identifiés et éligibles dans le Code de la construction et de l'habitation peut engendrer une demande de décote des fonciers qui les accueilleront. Le dispositif de décote répond à une volonté d'assurer l'articulation des cessions avec les priorités locales de développement de l'habitat notamment social et de moduler les taux de décotes des fonciers en fonction des catégories de logements sociaux à construire.

Trois catégories de logements sont identifiées :

- **catégorie 1** : les logements locatifs bénéficiant d'un prêt locatif aidé d'intégration, **PLAI** (les structures

d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'État, les aires d'accueil des gens du voyage, les logements foyers dénommés résidences sociales, les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale) ;

- **catégorie 2** : les logements locatifs ou les résidences de logement pour étudiants bénéficiant de prêt locatif à usage social, **PLUS** ;
- **catégorie 3** : les logements locatifs ou les résidences de logement pour étudiants bénéficiant d'un prêt locatif social, **PLS** (logements sous contrat de location-accession, logements en accession sociale).

Pour chaque catégorie de logements, le taux de décote est fixé à l'intérieur de fourchettes établies ci-dessous, qui tiennent compte de la zone géographique (tension marché logements) dans laquelle se situe la commune concernée par le terrain à aliéner :

	Zone C	Zone B2	Zones A et B1
Catégorie 1	Entre 0 et 50 %	Entre 0 et 75 %	Entre 0 et 100 %
Catégorie 2	Entre 0 et 35 %	Entre 0 et 50 %	Entre 0 et 75 %
Catégorie 3	Entre 0 et 25 %	Entre 0 et 35 %	Entre 0 et 50 %

L'efficacité économique et sociale du dispositif de décote a été renforcée en étendant partiellement son bénéfice aux **équipements publics de proximité destinés aux occupants des futurs logements sociaux**, améliorant de ce fait la mixité fonctionnelle des quartiers existants ou à créer.

La commune où ces biens se situent ne devra pas faire l'objet d'un constat de carence constaté par le préfet dans un arrêté pris en application de l'art. L302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Le principe d'une vente avec **décote de droit** s'applique donc aux équipements publics à réaliser dans le cadre des opérations comportant des logements sociaux, pour la seule part de surface de plancher construite au titre de l'opération en dehors des surfaces de logement (R.3211-17 du CG3P). Ces équipements, qui ne peuvent être des équipements d'infrastructures mais des équipements de proximité bénéficiant en tout ou partie aux occupants des futurs logements sociaux, sont les suivants :

- les équipements nécessaires à la petite enfance, notamment les crèches et les garderies ;
- les équipements nécessaires à l'enseignement scolaire ;
- les équipements à caractère social ;
- les équipements à caractère sportif ;
- les équipements à caractère culturel.

Critères d'éligibilité

Pour être éligible, l'opération doit répondre aux obligations suivantes :

- **75 % des surfaces de plancher** de l'opération doivent être **affectées aux logements** dont une part réservée au logement social. Aucun pourcentage minimal de logement social n'est requis ;
- pour les logements locatifs sociaux, l'avantage financier résultant de la décote est exclusivement **répercuté dans le prix de revient des logements**. Tout logement ayant bénéficié d'une décote devra demeurer dans le secteur locatif social pendant une durée minimale de 20 ans ;
- pour les logements en accession sociale, la décote devra être **répercutée dans le prix de cession des logements**, avec une clause anti-spéculative de 10 ans : en cas de première revente, le vendeur devra en informer le préfet qui pourra solliciter les organismes d'Hlm aux fins de racheter le logement. Dans le cas contraire, le vendeur devra reverser le différentiel entre le prix de vente et le prix d'acquisition (hors frais d'acte et accessoires à la vente) dans la limite du montant de la décote. En cas de mise en location dans les 10 ans, le loyer pratiqué ne devra pas dépasser un plafond fixé par l'administration.

2. Modalités d’instruction de la décote

Une décote ne peut être accordée sans que soient présentés par le demandeur un **programme précis** de construction et un **bilan prévisionnel** de l’opération. La demande de décote doit porter sur la justification d’une contrepartie en logements sociaux satisfaisant des besoins clairement identifiés dans un PLH notamment.

Le phénomène d’aubaine doit être énergiquement combattu et les services du préfet en charge du logement et ceux en charge du domaine doivent conjuguer leurs efforts pour accompagner les bénéficiaires potentiels à faire aboutir des cessions au service du logement social en secteur tendu.

Ces éléments doivent **se construire progressivement** depuis la phase d’identification du foncier mutable et cessible et jusqu’à la phase de programmation au cours de négociations menées entre collectivités locales, bailleurs sociaux et services de l’État et d’échanges sur la base des éléments techniques et financiers fournis par la maîtrise d’ouvrage (*cf. fiche 2 du guide*).

Ce travail mené conjointement entre parties prenantes du projet, permet de construire et d’optimiser le programme de l’opération pour aboutir à une demande de décote pour saisine du préfet, contribuant au juste équilibre du financement de l’opération et exploitant au mieux le potentiel du terrain et les possibilités de décote offertes par la loi.

Contenu du dossier de demande

La personne qui sollicite le bénéfice d’une cession d’un bien du domaine privé de l’État avec décote adresse au préfet de département un dossier de demande de décote devant permettre :

- de vérifier si l’opération est éligible à la décote ;
- de constater qu’il s’agit d’une décote de droit ou, à défaut, de décider d’accorder ou non une décote consentie ;
- de calculer la décote et d’en déduire le prix de cession du terrain.

Ce dossier comporte :

1/ Un programme des constructions à réaliser sur ce terrain en indiquant la surface de plancher totale de logements, la surface de plancher affectée à chaque catégorie de logements mentionnée au II de l’article R.3211-15, le cas échéant, la surface de plancher d’équipements publics et la liste de ces équipements, ainsi que la surface de plancher de tout autre élément du programme.

En effet, la détermination des conditions financières de la cession exige de connaître la superficie de plancher

(SDP) de l’ensemble du programme, ventilées en fonction de ses composantes : logements libres, logements très sociaux, sociaux intermédiaires, logements non sociaux mais « à prix maîtrisé » (PLI), biens assimilés (centre d’hébergement, logements étudiants...), logement en accession sociale à la propriété, etc.

2/ Une estimation du prix de revient des logements locatifs sociaux ou assimilés réalisée aux conditions économiques en vigueur à la date de remise de la proposition de prix ainsi que du prix de vente des logements en accession à la propriété, mentionnés au VIII de l’article L.3211-7.

3/ Un plan de financement de la part du programme destinée aux logements mentionnés au II de l’article R. 3211-15 précisant les contributions financières attendues de l’État et, le cas échéant, d’autres financeurs.

4/ Un échéancier prévisionnel détaillé de l’opération qui indique les conditions dans lesquelles l’obligation de réalisation du programme dans un **délai de cinq ans** sera respectée.

5/ Le cas échéant, les éléments nécessaires à l’application d’une décote pour la part du programme consacrée aux équipements publics dans les conditions prévues à l’article R.3211-17.

Lorsque le candidat acquéreur n’est pas une personne bénéficiant des subventions et prêts prévus à l’article R.331-14 du Code de la construction et de l’habitation, le dossier précise en outre les conditions et modalités générales du transfert au bailleur des logements sociaux construits ou des droits et obligations afférents aux logements sociaux à construire compris dans le programme.

Plus précisément, le dossier de demande doit contenir toutes les informations utiles à la détermination des conditions financières de l’opération envisagée, et en conséquence, du montant de la décote qui pourra être consentie.

Ces informations relèvent d’une part des caractéristiques immobilières de l’opération, d’autre part des éléments dénommés « circonstances locales » au CGPPP, et notamment :

- de la tension du marché immobilier ;
- du niveau de charges foncières économiquement admissibles ;
- de la faisabilité économique de l’opération ;
- des difficultés particulières ;
- de la contribution de l’opération à la couverture des besoins locaux en logement social et objectifs de logements locatifs sociaux prévus au PLH ;
- des objectifs de densité urbaine optimale et de mixité sociale.

Le dossier d’instruction doit reprendre l’ensemble des points listés ci-avant, dans le dossier de demande, en apportant sur chacun des éléments :

- une **analyse critique** des données transmises ;
- les éléments qui sont retenus dans **l’appréciation des circonstances locales** à prendre en compte dans le calcul de la décote, lorsque ces derniers sont quantifiables et rentrent dans les calculs de compte à rebours permettant de déterminer les niveaux de décote à accorder ;
- un **jugement qualitatif des circonstances locales non quantifiables**, facilitant leur prise en compte dans la décision finale de la décote à consentir ;
- quelques **données complémentaires** relevant d’éclairages propres à l’administration :
 - le **potentiel fiscal** de la commune, et en conséquence sa capacité plus ou moins forte à contribuer à la réalisation de l’opération,
 - les **situations de carence**, dans une analyse des causes (rareté du foncier disponible, rareté des transactions foncières, prix excessif du marché foncier libre...), et une appréciation des actions conduites par la collectivité locale pour répondre à ses obligations, sur son patrimoine propre ou par l’usage des droits de préemption dont elle dispose.

Processus d’instruction et gouvernance : rôle des services instructeurs

L’instruction d’une demande de décote est assurée conjointement par la DDT(M) et la DDFIP dans le respect des compétences réglementaires de chacun mais dans un mode coopératif et d’information réciproque. Le préfet de département veille à ce que cette coopération inter-administrative soit mise en œuvre et organise autant de points d’étape que nécessaire pour assurer la fluidité du processus et lever les difficultés d’instruction éventuelles.

Il faut rappeler que la DGFIP garde la compétence pleine et entière de détermination du prix de cession du bien qui sera composé de :

- la valeur vénale du bien ;
- le niveau de décote en numéraire ;
- le prix de cession final.

In fine, la DGFIP établit l’acte de cession comportant les éléments de la convention engageant le preneur sur le programme associé de logement social.

La DDT(M) s’assure notamment que le programme de construction proposé par le demandeur est conforme aux résultats de cette concertation. Elle synthétise les éléments spécifiques de circonstances locales pour éclairer la proposition au préfet de définition du niveau de décote par catégorie de logements à aider. Elle apprécie le niveau de charge foncière économiquement admissible puis celui de la charge foncière autorisée dans le cadre d’un compte à rebours « bailleur social » sur les bases des éléments financiers fournis par le demandeur.



© METL - MEDDE - Fonds STU

Dafi
Délégation à l'action foncière et immobilière
Tour Pascal A
92055 La Défense cedex
Tél. : 01 40 81 78 18
Fax : 01 40 81 78 29
www.developpement-durable.gouv.fr

Certu
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
2, rue Antoine Charial
69426 Lyon
Cedex 03
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Département
Urbanisme Habitat

© Certu 2013
La reproduction totale
ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
préalable du Certu.

N°ISSN :
1263-3313

Mise en page :
PAO Concept

Au 1^{er} janvier 2014
les 8 Cete, le Certu,
le Cetmef et le Sétra
fusionnent pour
donner naissance
au Cerema :
centre d'études
et d'expertise
sur les risques,
l'environnement,
la mobilité et
l'aménagement

Références et repères

- Castel J.-Ch. et Cuisinier L. (2011), « La densité au pluriel. Un apport à la recherche sur les coûts d'urbanisation », *Études foncières*, n° 152, p. 13-17.
- Certu (2011), *La formation des prix du foncier*, téléchargement gratuit sur : <http://www.certu-catalogue.fr/>
- Comby J. (2009), « Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur », *L'Observatoire immobilier*, 10 p.
- Comby J. (1996), « Le compte à rebours de l'immeuble au terrain », *Études foncières*, 73 p.
- DGALN (2011), *Le Financement des écoquartiers*, 44 p.
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Rapport-financement-des.html>
- Vilmin T. (2008), *L'aménagement urbain en France. Une approche systémique pour construire des stratégies d'aménagement durable*, éd. du Certu.

Contacts

DAFI : Gladys Samsou ou Paul Rius
Tél. 01 40 81 71 39 - Mél. F.Dafi.Spes.Sg@developpement-durable.gouv.fr

CERTU : Guillaume Fauvet
Tél. 04 72 74 58 00 - Mél. URB.CERTU@developpement-durable.gouv.fr

