

MINISTÈRE DE L'EMPLOI,
DE LA COHÉSION SOCIALE
ET DU LOGEMENT
MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT
DU TOURISME ET DE LA MER
*Direction générale de l'urbanisme de l'habitat
et de la construction*

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE
MINISTÈRE DU BUDGET
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
Direction générale des impôts

Circulaire UHC/PA3 n° 2006-8 du 2 février 2006 relative aux conditions d'application du décret n° 2005-1571 du 15 décembre 2005 pris pour l'application de l'article L. 66-2 du code du domaine de l'Etat et modifiant le code du domaine de l'Etat (partie réglementaire)

NOR : *SOCU0610448C*

Textes sources :

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, article 95 codifié à l'article L. 66-2 du code du domaine de l'Etat (CDE) et décret n° 2005-1571 du 15 décembre 2005 pris pour l'application de l'article L. 66-2 du code du domaine de l'Etat et modifiant le code du domaine de l'Etat codifié aux articles R. 148-5 à R. 148-9 du CDE ;

Circulaires Premier ministre n°s 5104-SG et 5106-SG du 30 septembre 2005 concernant le plan de mobilisation des terrains publics à des fins de production de logements.

Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le ministre de l'économie, des finances, et de l'industrie, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, le ministre du budget et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, à Madame et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'équipement ; Mesdames et Messieurs les préfets de département ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement ; Mesdames et Messieurs les directeurs des services fiscaux.

L'Etat entend orienter la mobilisation des terrains à bâtir vers la production de logements à destination des catégories de population éprouvant de réelles difficultés à se loger, qu'il s'agisse des ménages à faibles ressources ou dans certaines régions, des classes moyennes.

De manière à montrer l'exemple et à contribuer efficacement aux objectifs de programmation de logements prévus dans le plan de cohésion sociale, l'Etat entend céder rapidement les terrains inutiles à ses missions. Un objectif d'au moins 20 000 logements mis en chantier dans les trois ans sur les terrains publics cédés à des opérateurs a ainsi été fixé par le Premier ministre dans les circulaires n°s 5104-SG et 5106-SG du 30 septembre 2005 relatives au plan de mobilisation des terrains publics à des fins de production de logements.

S'agissant des logements sociaux à réaliser sur les terrains de l'Etat, il convient de favoriser et d'accélérer leur cession à des prix compatibles avec l'équilibre financier des opérations. Dans les zones à forte tension sur le foncier, le prix de vente à la valeur vénale constituait pour de nombreuses opérations de logement social un facteur de blocage.

Dans ce cadre, la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005, dans son article 95, a donné à l'Etat la possibilité de procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale, lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de construction comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social.

Cette disposition a été codifiée à l'article L. 66-2 du code du domaine de l'Etat (CDE).

Le décret n° 2005-1571 du 15 décembre 2005 pris pour son application est codifié aux articles R. 148-5 à R. 148-9 du CDE. Il encadre ce dispositif et précise le plafond de la décote susceptible d'être accordée.

La présente circulaire précise le champ d'application et les conditions et modalités de mise en œuvre de cette réforme de façon à ce que cette action de l'Etat en faveur du logement social atteigne pleinement son objectif tout en restant compatible avec la politique de valorisation du patrimoine public, action sur laquelle le Gouvernement s'est également engagé.

I. - CHAMP D'APPLICATION DU DISPOSITIF

A. - Conditions relatives aux caractéristiques des terrains et à leur destination après cession

A.1. Terrains éligibles à l'application

d'une décote sur la valeur vénale

Il s'agit des terrains appartenant à l'Etat et qui ont été remis au service des domaines en vue de leur aliénation (les services de l'Etat ou les établissements publics qui en étaient affectataires ou dotataires n'en ont plus l'utilité et ces terrains ne sont pas susceptibles d'être affectés à d'autres services). En revanche, les terrains de l'Etat cédés dans les conditions fixées par l'article D. 17-1 du code du domaine de l'Etat, ainsi que ceux qui appartiennent en propre aux établissements publics ne sont pas éligibles à l'application de la décote réglementaire.

Ces terrains doivent être nus ou supporter des constructions qui ont vocation à être démolies ou à faire l'objet d'une réhabilitation lourde dont l'importance est telle que la valeur vénale arrêtée par le directeur des services fiscaux résulte principalement de l'évaluation foncière.

A.2. Conditions de destination

Le programme de construction à réaliser est essentiellement à vocation logement (au minimum 75 % de la SHON totale tout programme immobilier confondu), une partie minoritaire peut être dédiée notamment à de l'activité ou des services de proximité marchands ou non marchands de manière à favoriser l'intégration urbaine et la mixité.

Le programme de construction doit comporter du logement locatif social au sens des 3^o et 5^o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) : logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), prêts locatifs à usage social (PLUS), et prêts locatifs sociaux (PLS). Dans le cas particulier des départements d'outre-mer, le programme doit comporter des logements locatifs sociaux financés par des prêts et subventions mentionnés au 1 de l'article R. 372-1 du CCH.

A.3. Calendrier de réalisation

Pour pouvoir bénéficier de la décote, l'acheteur s'engage à ce que le programme de logements locatifs sociaux soit réalisé dans un délai maximal de cinq ans à compter de la date d'aliénation du terrain par l'Etat. Ce délai s'entend jusqu'à la déclaration d'achèvement des travaux.

B. - Bénéficiaires de la décote

La décote consentie par l'Etat sur la vente du terrain bénéficie exclusivement à la part de logement locatif social réalisé sur le terrain aliéné à l'exclusion de tout autre élément du programme de construction. La décote consentie par l'Etat doit donc être exclusivement et intégralement répercutée dans le prix de revient des logements locatifs sociaux.

Suivant ce principe l'acheteur peut être :

1. soit l'une des personnes énumérées à l'article R. 331-14 ou au II de l'article R. 331-20 du CCH et réalisant sous sa maîtrise d'ouvrage le programme social :
 - a) Les offices publics d'habitations à loyer modéré, les offices publics d'aménagement et de construction, les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, les coopératives HLM ;
 - b) Les sociétés d'économie mixte ayant pour objet statutaire la réalisation de logements ;
 - c) Les collectivités territoriales ou les groupements de collectivités territoriales ainsi que les organismes dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréés à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département.
 - d) L'association « Foncière logement » mentionnée à l'article 116 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001), pour ses programmes réalisés en PLS.
 2. Soit un intermédiaire (collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales, aménageur, promoteur lotisseur, promoteur ayant recours à la vente en état futur d'achèvement à un opérateur social - étant rappelé que l'acquisition en VEFA de logements sociaux ne peut porter que sur une part minoritaire du programme réalisé par le promoteur...). Dans ce cas, les conditions et les modalités générales du transfert au bailleur des logements locatifs sociaux construits ou des droits et obligations afférents aux logements locatifs sociaux à construire compris dans le programme doivent être identifiées préalablement à la vente et figurer dans l'acte de vente.
- Des exemples de cession sont présentés en annexe de la présente circulaire.

II. - MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF

A. - Détermination de la décote, valeur plafond

La décote correspond à la différence entre la valeur vénale et le prix de cession du terrain.

La décote ne peut excéder 25 % du produit de la valeur vénale du terrain par le rapport entre la surface hors œuvre nette (SHON) affectée au logement social et la surface hors œuvre nette totale du programme immobilier (art. R. 148-7 du code du domaine de l'Etat).

Montant maximal de la décote susceptible d'être consentie =

$$25 \% \times (\text{Valeur vénale du terrain} \times \text{SHON affectée au logement social})$$

SHON totale du programme immobilier

B. - Sélection des dossiers

Il vous appartient de décider du principe d'une décote. Son attribution n'est pas systématique et doit être assurée avec sélectivité notamment eu égard au rapport coût/efficacité du dispositif et du nombre de logements sociaux envisagés.

Vous veillerez à sélectionner les ventes avec décote sur les terrains situés soit dans des communes dans lesquelles le coût du foncier rend l'opération difficile à équilibrer dans les conditions habituelles de financement du logement social, soit dans le cadre de montages de programmes sociaux particuliers qui justifient un effort financier spécifique de l'Etat au-delà de l'octroi des subventions de droit commun.

La décote ne doit en effet ni favoriser le désengagement des autres partenaires (collectivités locales, opérateurs...) ni se substituer à leurs concours propres. Elle doit permettre de réaliser un projet dans des conditions améliorées.

Vous veillerez également à obtenir, dans le cadre de vente de terrains avec décote, un engagement contractuel de l'acheteur sur un délai de livraison volontariste du programme social, si possible inférieur au délai réglementaire de cinq ans après la date d'aliénation effective. A ce titre, vous favoriserez les dossiers permettant de réaliser des logements sociaux dans les meilleurs délais.

Enfin, cette nouvelle possibilité de vendre un terrain du domaine privé de l'Etat avec une décote sur la valeur vénale doit vous fournir un levier efficace dans votre discussion avec la collectivité et avec le bailleur social, afin que les programmes de logements sociaux qui seront réalisés contribuent au mieux aux objectifs du plan de cohésion sociale et du plan de mobilisation du foncier public lancé par le Premier ministre.

C. - Procédure d'instruction des dossiers

Lorsque vous aurez arrêté le principe d'une vente avec décote, vous devrez transmettre au directeur des services fiscaux un dossier établi avec le concours de la DDE comportant :

- votre décision motivée actant le principe d'une vente avec décote. Cette décision précise l'impact attendu de la répercussion intégrale de la décote sur le prix de revient des logements locatifs sociaux bénéficiaires.
- une note descriptive comportant les informations suivantes :
 - l'identification du terrain ;
 - le programme prévisionnel des constructions selon leur nature (programme général de construction, part logement, part logement privé, part logement social), caractérisées par leurs SHON respectives permettant de déterminer le taux maximal de la décote tel que défini à l'article R. 148-7 du code du domaine de l'Etat ;
 - l'échéancier prévisionnel de réalisation du programme social inférieur à 5 ans après la date d'aliénation ;
 - dans le cas où l'acheteur est un intermédiaire (cf.I.B.2°), les conditions et modalités générales retenues concernant le transfert au bailleur des logements locatifs sociaux construits ou des droits et obligations afférents aux logements locatifs sociaux à construire.
- un dossier financier précisant les conditions de réalisation du programme locatif social comportant :
 - la description du programme de logements locatifs sociaux en distinguant éventuellement leur financement (PLAI, PLUS, PLS) et les paramètres techniques réglementaires déjà maîtrisés, notamment, le nombre et le type de logements ainsi que la surface utile totale et la surface habitable ;
 - une estimation du prix de revient prévisionnel du programme réalisé aux conditions économiques en vigueur à la date de cession, établi par l'acquéreur conformément au I de l'article R. 331-9 du CCH ;
 - le plan de financement prévisionnel qui précise, s'il y a lieu, l'engagement de financement des partenaires lorsqu'il est connu à la date de la cession.

Les paramètres du programme locatif cités précédemment permettront d'évaluer le niveau des subventions et prêts devant entrer dans le plan de financement de l'opération. Dans le cadre d'une opération de construction réalisée par un opérateur social vous veillerez notamment à ce que la décote ne se substitue pas à la mobilisation de fonds propres par le bailleur social en évaluant l'effort qui peut lui être demandé.

Ce bilan fera apparaître dans le poste charge foncière, suivant la méthode du compte à rebours, le coût admissible du terrain pour équilibrer l'opération. Ce coût, comparé à la valeur vénale, justifiera de la nécessité de recourir à la décote et de l'effort financier à consentir par l'Etat dans les conditions et limites fixées à l'article R. 148-7 du CDE.

Le montant de la décote est fixé par le directeur des services fiscaux sur la base des éléments du dossier.

D. - Choix de la procédure de vente avec décote et sanctions en cas de non-respect des engagements par l'acquéreur

D.1. Modes d'aliénation des terrains vendus avec décote

Concernant les ventes avec décote, vous définirez les procédures d'aliénation du patrimoine de l'Etat les mieux adaptées à la nature des programmes de construction envisagés et engagerez ces procédures dans les meilleurs délais :

- pour des terrains que vous destinez exclusivement à du logement social, vous pourrez procéder par voie de cession amiable avec mise en concurrence, mais vous pourrez également, si vous le jugez utile, procéder, conformément au 4° de l'article. R. 129-5 du CDE, par voie de cession amiable sans mise en concurrence au profit de l'acheteur - collectivité locale ou opérateur social - jugé le mieux à même de réaliser ou faire réaliser le programme. Le directeur des services fiscaux

aura fixé préalablement le taux de décote favorisant l'équilibre de l'opération dans les conditions décrites précédemment ;

- pour des terrains destinés à accueillir des programmes mixtes de logements sociaux et de logements libres, programmes que vous aurez préalablement arrêtés, vous procéderez par voie de cession amiable avec mise en concurrence, conformément aux dispositions prévues aux articles R. 129 et R. 129-2 et suivants du CDE. Le résultat de la mise en concurrence doit permettre d'atteindre un prix supérieur ou égal à la valeur vénale diminuée du montant maximal de décote fixé par le directeur des services fiscaux. La décote finale sera celle constatée, s'il y a lieu, après la mise en concurrence. Dans les zones où le marché foncier est particulièrement tendu, vous pourrez décider d'organiser la mise en concurrence sur la base de l'évaluation de la qualité des projets, l'administration se réservant le droit de déclarer la procédure infructueuse si aucune des offres n'est supérieure à l'estimation des valeurs immobilières établie par le directeur des services fiscaux ;

- dans le cas particulier où une commune se porte acquéreur d'un terrain de l'Etat en faisant usage du droit de priorité (art. 30 de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991), pour la réalisation de logements sociaux au sens du 3^o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation le prix de vente proposé à la collectivité sera établi par le directeur des services fiscaux en intégrant s'il y a lieu la décote sur la valeur vénale retenue dans les conditions précisées aux II-B et II-C précédents.

D.2. Contenu de l'acte de cession avec décote. Détermination des sanctions applicables en cas de non-respect des engagements par l'acquéreur

a) L'acte de cession mentionne dans tous les cas :

- la valeur vénale du terrain telle qu'elle a été évaluée par le directeur des services fiscaux ;
- le montant de la décote accordée ;
- le programme de logements locatifs sociaux envisagé ainsi que les conditions, notamment financières et de délais, de sa réalisation ;
- les sanctions encourues par l'acquéreur en cas de non-réalisation du projet immobilier pour lequel la décote a été accordée :

une clause prévoit, en cas de non-réalisation du programme de logements locatifs sociaux dans le délai négocié avec l'acquéreur, qui ne peut être supérieur à cinq ans à compter de l'aliénation (*cf.* I.A.3), au choix de l'Etat :

- soit la résolution de la vente sans indemnité pour l'acquéreur. Cette clause trouvera notamment à s'appliquer dans le cas où aucun programme social n'aurait été réalisé dans le délai contractuel prévu dans l'acte ou que le terrain n'aurait été que partiellement aménagé ou construit ;
- soit le remboursement de la décote en précisant les indemnités contractuelles applicables. Cette clause s'appliquera dans le cas général et devra être établie en tenant compte de la nature de l'acquéreur et des conditions de la vente. Les indemnités contractuelles doivent être prévues de manière équilibrée mais leur montant doit s'avérer supérieur à l'avantage économique qui pourrait résulter pour l'acquéreur de la non-réalisation du programme social dans les conditions du contrat initial de vente après remboursement de la décote.

b) Lorsque le bénéficiaire de la décote n'est pas une des personnes mentionnées à l'article R. 331-14 du CCH ou au II de l'article R. 331-20 du CCH, l'acte de vente est conclu avec un intermédiaire (*cf.* I.B.2^o). L'acte de vente initial inclut de manière spécifique : les conditions générales de revente mentionnant les droits et obligations afférents aux logements locatifs sociaux à construire dans le programme et également les conditions, notamment financières, de transfert in fine du programme locatif social à une personne mentionnée à l'article R. 331-14 ou à l'association « Foncière logement ».

E. - Dispositif d'évaluation

Chaque année, vous établirez la liste des cessions effectuées en-dessous de la valeur vénale sur le fondement de l'article L. 66-2 du code du domaine de l'Etat en présentant pour chaque vente :

- les caractéristiques du terrain vendu ;
- l'estimation de la valeur vénale ;
- le montant de la décote consentie ;
- le programme contractuel de construction à développer sur le terrain tel que précisé dans l'acte de vente et justifiant la décote, notamment la SHON totale de construction programmée, la SHON logements et la SHON logements locatifs sociaux à réaliser ainsi que in fine le nombre et caractéristiques des logements sociaux à construire.

Cette remontée d'information vers la DGUHC et la DGI permettra une analyse de l'efficacité des contributions de l'Etat au titre de l'effort financier pour la production du logement social au-delà des simples subventions. Ces remontées d'informations sont indispensables au pilotage stratégique du plan de cohésion sociale dans son volet logement social.

Pour les ministres et par
délégation :

*Le directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,
A. Lecomte*

Pour les ministres et par délégation :
Pour le directeur général des

impôts :
Le sous-directeur
D. Dubost

ANNEXE EXEMPLES DE VENTES AVEC DÉCOTE

Exemple n° 1 : vente à un aménageur.

Un aménageur achète un terrain de l'Etat avec décote pour y réaliser un programme mixte logement privé, logement social. Il s'engage dans l'acte de vente établi par l'Etat à céder à un opérateur social un lot destiné à la réalisation de logements locatifs sociaux à un prix pré-déterminé intégrant la totalité de la décote consentie par l'Etat lors de la vente initiale et permettant la réalisation du dit programme social dans les délais réglementaires à partir de la date de cession par l'Etat.

Exemple n° 2 : vente à une collectivité qui entend conclure un bail à construction à un bailleur social.

Une commune achète un terrain de 10 000 m² à l'Etat avec décote en vue de faire réaliser un programme plus de logements locatifs sociaux par un OPAC sur 5 000 m² et un parc public sur les 5 000 m² résiduels. Elle délibère afin de confier à l'OPAC la réalisation de 50 logements sociaux sur ce terrain par l'intermédiaire d'un bail à construction conclu pour une durée de 52 ans avec un loyer nul et la gestion du parc. Ces conditions du bail participent à l'effort financier de la commune pour la réalisation des dits logements. Dans ces conditions la décote initiale consentie à la collectivité se répercute intégralement et en totalité sur le prix de revient des logements bénéficiaires.

Remarque : dans le cas où le bail serait conclu sur la base d'un loyer, le montant capitalisé des loyers sur la durée du bail doit être inférieur au prix d'achat du terrain pour que soit garantie une répercussion intégrale de la décote sur le prix de revient des logements.

Exemple n° 3 : vente d'un terrain à un groupement comprenant un opérateur privé et un opérateur social.

Un terrain de 5 000 m² de l'Etat en centre ville d'une grande agglomération déficitaire en logements sociaux est vendu par l'Etat. Le programme de construction est arrêté à partir du PLU et du PLH de la commune en accord avec le maire. Il s'agit de réaliser 15 000 m² de SHON de logements dont 6 000 m² de SHON de logements locatifs sociaux (programme PLUS). La valeur vénale du terrain est fixée à 10 000 000 Euro par le directeur des services fiscaux, cette valeur n'est pas communiquée aux candidats. Le principe d'une décote a été pris par le préfet, le directeur des services fiscaux a arrêté un montant maximal de décote de 1 000 000 Euro au vu du dossier établi par la DDE pour le préfet (cf. partie II Mise en œuvre du dispositif). Le terrain est vendu à l'amiable avec mise en concurrence. La vente pourra être conclue si un candidat propose un prix supérieur ou égal à 9 000 000 Euro.

L'offre la mieux disante est proposée par un groupement associant un opérateur privé et un organisme d'HLM à un prix de 9 300 000 Euro soit une décote effective de 700 000 Euro. Cette offre pourra être retenue au vu notamment de la convention de répartition des droits à construire, conclue au préalable entre les opérateurs, respectant le programme de construction sur les bases financières suivantes :

- l'opérateur privé acquerra les 9 000 m² de SHON du programme privé à un prix unitaire de 720 Euro/m² SHON, soit 6 480 000 Euro ;
- l'opérateur social acquerra les 6 000 m² de SHON du programme social à un prix unitaire de 470 Euro/m² SHON, soit 2 820 000 Euro.

Il convient de vérifier que l'opérateur social bénéficie bien de l'intégralité de la décote résultant de l'offre du groupement mieux disant :

cette vérification est issue du calcul théorique des charges foncières sans décote pour les programmes immobiliers privé et social :

- valeur vénale pour la totalité du terrain et donc des 15 000 m² de charges foncières = 10 MEuro ;
- dont pour les 6 000 m² SHON de logements social = $6\,000/15\,000 \times 10$ MEuro = 4 MEuro ;
- dont pour les 9 000 m² SHON de logement libre = $9\,000/15\,000 \times 10$ MEuro = 6 MEuro.

La décote de 0,7 MEuro résultant de l'offre du groupement se répercute en intégralité sur le programme de logement social si celui est acquis à un prix inférieur à 4 MEuro - 0,7 MEuro = 3,3 MEuro, ce qui est le cas dans l'exemple cité.