



*Le Premier président*

Paris, le 27 SEP. 2013

66988

à

**Monsieur Pierre MOSCOVICI**  
**Ministre de l'économie et des finances**

**Monsieur Jean-Yves LE DRIAN**  
**Ministre de la défense**

**Monsieur Bernard CAZENEUVE**  
**Ministre délégué auprès du ministre de l'économie**  
**et des finances, chargé du budget**

Objet : cessions de biens domaniaux par l'État à la Société Nationale Immobilière (SNI).

À l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion de la Société Nationale Immobilière (SNI), filiale à 100 % de la Caisse des dépôts et consignations, pour les exercices 2006-2011, la Cour a examiné les conditions du transfert d'éléments du patrimoine foncier de l'État à cette société. Elle m'a demandé d'appeler votre attention sur deux séries d'opérations, de nature différente, dans lesquelles les intérêts de l'État lui paraissent avoir été insuffisamment préservés.

**1) Un programme d'aménagement réalisé par la SNI sur un terrain acheté à l'État dans le 15<sup>e</sup> arrondissement.**

La SNI a achevé, en 2012, un programme dans le 15<sup>e</sup> arrondissement de Paris, conduit sur un terrain acheté en 2004 à l'État au prix de 19 M€ HT. Après avoir aménagé ce terrain, créant notamment un parking sur trois niveaux de sous-sol, la SNI a :

- revendu une surface commerciale de 6 000 m<sup>2</sup> à la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) pour un prix de 44,4 M€ HT ;

- vendu des installations sportives (gymnase) à la Ville de Paris, en vente en état futur d'achèvement (VEFA), pour un prix de 5,9 M€ TTC ;

- construit 35 logements en accession libre (programme Eiffel en Seine) pour un prix global attendu de 34,4 M€ TTC ;

- construit 142 logements sociaux (prêt locatif aidé d'intégration - PLAI - et prêt locatif social - PLS -) qui font l'objet de réservations (ministères, Ville de Paris, quelques 1 %).

Même en tenant compte des coûts des travaux, de la conduite du projet et du portage financier, le prix de vente du terrain à la SNI est faible, compte tenu du rendement de l'opération et du poids habituel de la charge foncière dans les opérations conduites dans le centre de Paris.

L'acte de cession par l'État ne comportait aucune clause de retour à meilleure fortune ni de partage des résultats. L'absence d'une telle clause a été expliquée par le fait que « ce projet prévoyait majoritairement la création de logements sociaux ». Or, si cette assertion est exacte dès lors qu'est retenu le critère du nombre de mètres carrés de logements offerts, elle ne se vérifie plus lorsqu'on considère la superficie aménagée totale et l'équilibre global de l'opération, qui comportait des composantes commerciales importantes.

Il importe donc de prévoir systématiquement une clause de retour à meilleure fortune et de partage des résultats en cas de cession d'un bien foncier de l'État à fin d'aménagement.

## 2) La cession d'emprises faisant l'objet de baux emphytéotiques

Le régime du bail emphytéotique permet à l'État de favoriser la construction de bâtiments à son usage sur des terrains qui lui appartiennent. Cependant, s'il n'est pas utilisé avec précaution et notamment si les droits réels de l'État bailleur ne sont pas suffisamment préservés, la cession au preneur d'emprises faisant l'objet d'un tel bail, en cours de bail, ne peut qu'être désavantageuse à l'État. Les opérations de cette nature réalisées par le ministère de la défense avec la SNI ont démontré les inconvénients de cette formule.

### a) Les baux emphytéotiques consentis par le ministère de la défense à la SNI

La SAEM SNI, héritière de la Société de gestion immobilière des armées (SOGIMA), a pour métier historique le logement des agents de l'État, au premier chef de ceux du ministère de la défense, soit à travers la gestion d'un patrimoine public à usage résidentiel, soit à travers le mécanisme des conventions de réservation. Ce mécanisme a fréquemment comporté la mise à disposition de terrains publics pour y édifier les logements, le plus souvent sous la forme du bail emphytéotique.

Le ministère de la défense a utilisé cette formule avec la SNI comme avec d'autres opérateurs. Il a mis des terrains, propriété domaniale dont il était affectataire, à leur disposition pour une très longue durée (jusqu'à cinquante ans, voire davantage : quatre-vingts ans dans certains cas) à charge pour l'opérateur de construire et d'entretenir des bâtiments d'habitation. L'opérateur verse en contrepartie une redevance pour l'occupation du terrain qui constitue le seul revenu tiré par l'État du bail emphytéotique. La redevance était traditionnellement fixée à un niveau symbolique (1 000 F puis 152 € par an à la prise à bail). En revanche, l'État conserve la nue-propriété des terrains qui, avec les bâtiments édifiés dessus, doivent lui revenir en pleine propriété à l'échéance du bail emphytéotique. L'État assume donc quasi-intégralement la charge foncière pendant toute la durée de l'opération. Le montant des redevances dues pendant la durée du bail et la valeur actualisée des terrains et bâtiments à l'expiration du bail constituent les droits de l'État sur l'emprise placée sous bail emphytéotique.

Cet apport foncier a été accompagné jusqu'en 2005 de l'offre par le ministère de la défense d'une aide au financement par l'octroi de prêts à des conditions très favorables. Ces avances ne portaient pas d'intérêt, comportaient un long différé de remboursement (dix ans en général) et ensuite une très longue durée de remboursement (jusqu'à cinquante ans)<sup>1</sup>. Ce type de financement a cessé lorsque l'arrêté du 7 mars 2005, pris en application de l'article R. 314-4 du code de la construction et de l'habitation, a permis d'y substituer le versement d'une subvention globale en début d'opération<sup>2</sup>.

Ces montages sont donc conçus pour être financièrement attractifs pour l'opérateur, en tout cas pour lui garantir un bilan au moins équilibré de l'opération. Cet équilibre se trouve altéré à son profit et au détriment des intérêts patrimoniaux à long terme de l'État si le retour des terrains et bâtiments n'a pas lieu comme prévu à l'expiration des baux emphytéotiques et si l'opérateur peut se les approprier en cours de bail à des conditions d'autant plus favorables que les droits de l'État sont faibles.

#### b) Des ventes de terrains dans des conditions défavorables à l'État à partir de 2009

La SNI, titulaire de nombreux baux emphytéotiques du ministère de la défense, a conduit ce qu'elle a appelé une « politique de patrimonialisation des terrains d'assiette ».

Elle a acquis, au début des années 2000, des terrains d'assiette de constructions anciennes, alors que l'État était à son capital. Ces acquisitions ayant été valorisées de manière satisfaisante au bilan de la SNI, la revente de la participation de l'État à la Caisse des dépôts et consignations a permis à celui-ci de réaliser une opération profitable.

Il n'en a pas été de même à l'issue de la seconde campagne de cession de terrains d'assiette entamée en 2009.

La SNI a soumis à France Domaine, par lettre du 7 janvier 2009, une liste de biens dont elle se portait acquéreur de gré à gré. Cette liste comportait 60 terrains sous bail emphytéotique et 4 domaniaux. Ces ensembles immobiliers étaient souvent récemment construits ou réhabilités. 24 immeubles faisaient l'objet d'un conventionnement social (prêt locatif aidé - PLA, prêt locatif à usage social - PLUS et prêt locatif social - PLS), la plupart étaient des logements intermédiaires (PLI).

La décision de procéder à une cession de gré à gré à la SNI, prise au niveau du cabinet du Premier ministre, était juridiquement contestable. En effet, l'article R. 129 du code du domaine de l'État pose le principe de l'appel à la concurrence, sauf exceptions. La seule susceptible d'être invoquée en l'occurrence était celle prévue par le 5° de l'article R. 129-5 dudit code, dans sa version en vigueur à l'époque (tel qu'il avait été modifié par le décret n° 2008-1248 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics - article 4), lequel disposait que la cession d'un immeuble pouvait être faite à l'amiable « lorsque les conditions particulières d'utilisation de l'immeuble le justifient ». Cette clause a été interprétée comme s'appliquant aux terrains sous bail emphytéotique, ce qui conduisait à placer l'État, privé de possibilité d'appel à la concurrence, dans une position de

<sup>1</sup> À la clôture de l'exercice 2011, figurait encore à ce titre dans les comptes sociaux de la SAEM SNI un total d'avances de 223,6 M€, ayant donné lieu à des remboursements de 29,2 M€, soit un solde net de 194,4 M€. La gestion des programmes en cours s'étalerait jusqu'en 2055, année de l'extinction totale des dernières dettes de ce type.

<sup>2</sup> Le montant des subventions reçues par la SNI était de 131 M€ (valeur brute) et 107 M€ (valeur nette) au 31/12/2011. Avances et subventions sont cumulables avec le recours à des prêts du Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, lorsque la catégorie et la destination des logements construits les rend éligibles à ce type de prêts (PLS, PLUS, PLA). Peuvent s'y ajouter le cas échéant d'autres modalités de défraiement ou compensation.

faiblesse en cas de vente de ses terrains puisque le seul acquéreur potentiel devenait le titulaire du bail emphytéotique.

Une circulaire interministérielle du 15 juillet 2009 « en faveur de l'aménagement durable et du développement de l'offre de logement » a édicté qu'il était possible de recourir au gré à gré lorsque « l'opération prévue comprend 100 % de logements locatifs sociaux ; le site présente des particularités, tels que l'enclavement, la présence de droits réels sur le foncier détenu par un emphytéote, ou lorsque la valorisation est mieux optimisée par la cession à un opérateur particulier ». Cette circulaire visait à interpréter *lato sensu* la clause réglementaire susmentionnée de manière à couvrir explicitement le cas des cessions demandées par la SNI.

En tout état de cause, l'argument susceptible d'être tiré, en faveur du recours au gré à gré, de la position spécifique de la SNI en tant que titulaire d'un bail emphytéotique ne valait pas pour des biens domaniaux non soumis à bail emphytéotique qui auraient dû en principe faire l'objet d'un appel d'offres<sup>3</sup>.

L'État s'est donc placé lui-même dans une situation de faiblesse dans cette opération. La SNI était *de facto* en position d'unique demandeur face à un grand nombre d'offres. Les contrats de baux emphytéotiques concernés ne contenaient aucune clause de sortie en cours de bail à la demande de l'une ou l'autre partie. Juridiquement, l'État, s'il décidait de vendre, ne pouvait donc exiger de la SNI que le paiement de la valeur des droits du bailleur, c'est-à-dire la somme du montant cumulé des redevances (très faibles) encore dues jusqu'à l'expiration du bail, capitalisées, et de la valeur actualisée de l'immeuble en pleine propriété en fin de bail.

En outre, dans la plupart des cas concernés, les baux emphytéotiques avaient été souscrits récemment et la durée restant à courir était donc très importante ; trente-huit ans en moyenne pour une durée initiale moyenne de cinquante ans. Cette importante durée résiduelle (la demande d'acquisition étant faite pendant le premier quart de la durée du bail emphytéotique) tendait à réduire la valeur des droits de l'État, du fait des conditions d'actualisation.

France Domaine et le ministère de la défense ont finalement accepté l'aliénation de 32 sites sur les 64 proposés (30 terrains sous bail emphytéotique dont les échéances s'évaluaient de 2029 à 2053 et deux sites domaniaux).

France Domaine a certes conçu initialement une sorte de garde-fou consistant à exclure en principe la cession si le calcul des droits de l'État aboutissait à un montant inférieur à la valeur du terrain nu. Toutefois, les critères mis en œuvre par France Domaine pour estimer la valeur des terrains nus, retenant pour hypothèse que tous les logements édifiés sur ces terrains étaient sociaux et ne prenant en compte que la seule SHON<sup>4</sup> construite, hors la SHON éventuellement constructible, ont tendu à minorer les estimations, d'autant que la direction nationale des interventions domaniales (DNID) a elle-même parfois révisé à la baisse les estimations produites par les services locaux de France Domaine.

<sup>3</sup> Le principal cas est celui de la résidence De Latre à Montpellier : elle a été considérée, de manière très contestable, comme enclavée dans les emprises limitrophes sous BE, ce qui a permis la vente de l'ensemble à la SNI dans des conditions très favorables. L'autre bien domaniaux, à Arras, était de faible valeur.

<sup>4</sup> SHON (surface hors œuvre nette). Mesure de superficie des planchers pour les projets de construction immobilière.

De surcroît, la règle de prudence consistant à ne pas vendre à un prix inférieur à la valeur du terrain nu n'a pas été respectée dans au moins dix-huit cas. La SNI a ainsi pu faire des acquisitions très avantageuses. À Paris, dans le 18<sup>e</sup> arrondissement, 88-94 boulevard Ney, un terrain de 16 367 m<sup>2</sup> portant 290 logements et 306 places de stationnement avait été évalué par le service local à 41 M€, estimation ramenée ensuite à 24,9 M€. Ce bien a été finalement cédé à la SNI (EFIDIS) pour 8,1 M€, valeur correspondant, selon la DNID, à celle des droits de l'État. À Montpellier, la SNI a obtenu la cession de terrains d'assiette mitoyens dont une partie domaniale (pour 3,87 ha), constituant un ensemble continu de près de 10 ha pour un prix global de 8,45 M€ ; or un jugement de la cour d'appel de Montpellier de juin 2012 dans une affaire d'expropriation a valorisé un terrain voisin à 450 €/m<sup>2</sup> soit 4,5 M€ l'hectare.

Ces opérations montrent la nécessité de mieux préserver les intérêts de l'État.

Il convient de ne recourir au mécanisme du bail emphytéotique qu'après une analyse approfondie et une comparaison étayée avec d'autres formules et uniquement si les avantages en sont démontrés de manière certaine au regard des intérêts à long terme de l'État. S'il y est recouru, les redevances d'occupation doivent être fixées à un niveau économiquement justifié. Il est également nécessaire d'éviter, sauf circonstances très exceptionnelles, toute cession de l'emprise au preneur en cours de bail, et, en tout état de cause, de prévoir, dès la conclusion du bail, des clauses de sortie évitant que l'État bailleur ne soit dans la main du preneur en cas d'interruption de l'exécution du bail.

En matière de cession, les difficultés rencontrées soulignent l'intérêt de pleinement mettre en œuvre les dispositions du décret du 10 février 2002 qui donne à la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) la compétence pour émettre un avis *a priori*, lorsqu'une cession est effectuée sans appel à la concurrence. Lors des opérations susmentionnées, la CTQ n'a été saisie que six mois après l'accord donné par le ministère de la défense.

Enfin, le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques créant l'article 3 211-7, dont la rédaction est semblable à celle de l'article R. 129-5 du code du domaine de l'État, restant susceptible d'interprétations diverses sur les cas où une vente de gré à gré de biens du domaine public est possible, il est souhaitable de définir plus précisément les situations où l'État peut s'affranchir d'une procédure de mise en concurrence.

--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse dématérialisée<sup>6</sup>, sous votre signature personnelle exclusivement, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

*Respectueusement.*

  
Didier MIGAUD

---

<sup>6</sup> À l'adresse électronique [greffeprésidence@ccomptes.fr](mailto:greffeprésidence@ccomptes.fr) sous deux formats : PDF comprenant la signature et Word.