

n°94

**Repères**

maîtrise d'ouvrage

Collection Cahiers - avril 2022 - 29 €

## Les Assises du foncier

### Propositions sur l'accès au foncier pour la production de logements abordables



BANQUE des  
**TERRITOIRES**



Caisse  
des Dépôts  
GROUPE



Les Hlm, l'habitat en Mouvement

## Publication de l'Union sociale pour l'habitat

### **PILOTAGE**

- › Raphaële d'Armancourt, responsable du pôle Politiques territoriales et urbaines, direction des Politiques urbaines et sociales de l'Union sociale pour l'habitat.

### **RÉALISATION**

- › Julie Koeltz, Clémence Marintabouret, Félicien Bertho, CCMI Stratégies.

### **REMERCIEMENTS**

- › L'Union sociale pour l'habitat remercie chaleureusement tous les acteurs qui ont participé à cette démarche collective sur le foncier et qui ont contribué à ce document.

## ÉDITO

**L**a préservation de la biodiversité fait partie des enjeux majeurs auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés. Ce défi, tout aussi important que la limitation des gaz à effet de serre, passe notamment par des objectifs de sobriété foncière, pour limiter la consommation d'espaces naturels par les activités humaines. Ainsi le Mouvement Hlm a accueilli favorablement le cap fixé d'atteindre d'ici 2050 l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Mais sa mise en œuvre ne doit pas constituer un prétexte pour se soustraire à répondre aux besoins de logement des Français, en particulier des plus modestes. Il appartient aux pouvoirs publics de veiller à maintenir une capacité de production et de remise sur le marché d'une offre de logement de qualité pour apporter des réponses aux 2,2 millions de demandeurs en attente d'un logement social.

Le ZAN engage une adaptation des politiques publiques locales (revoir les documents de planification, encourager la densification) et le déploiement d'une culture en faveur du renouvellement urbain et de l'intensification urbaine. Cela implique de définir et mettre en place de véritables stratégies foncières dans les territoires, appelle la mobilisation d'outils de financement adapté, et peut constituer l'opportunité d'une relance de l'aménagement public. C'est un véritable changement de paradigme qui justifie aussi de revoir en profondeur le cadre juridique et fiscal du foncier, pour permettre la mise en cohérence du marché foncier avec les objectifs de ZAN.

Dans un contexte de concurrence vraisemblablement accrue sur le foncier, le Mouvement Hlm appelle à sécuriser davantage la part de foncier dévolue à l'habitat social dans la diversité de son offre. Cela passe par l'affirmation d'un parti-pris en faveur du logement social dans les documents d'urbanisme (emplacement réservés, servitudes de mixité sociale...), en actionnant des politiques foncières intégrant dès l'amont les besoins de logement abordable (notamment via les EPF et dans les opérations publiques d'aménagement). Mais surtout les dispositifs de soutien public au renouvellement urbain doivent cibler en priorité le développement d'une offre d'habitat social.

Enfin, cette évolution des modes de fabrication de la ville doit être accompagnée, en particulier auprès des habitants et des riverains, pour rendre acceptable et désirable une ville plus sobre, plus inclusive, plus juste. Un développement urbain durable ne doit pas contribuer à aggraver les inégalités sociales.

C'est pourquoi, les propositions des Assises du foncier arrivent à point nommé pour alimenter la réflexion des pouvoirs publics, que ce soit au niveau national ou local, sur la trajectoire à donner pour concilier les ambitions de sobriété et celles de justice sociale.

Marianne Louis,  
Directrice générale  
de l'Union sociale pour l'habitat





# SOMMAIRE

<b>ÉDITO DE MARIANNE LOUIS</b> .....	<b>2</b>
<b>PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE ENGAGÉE</b> .....	<b>5</b>
Le foncier, objet ancien et actuel de réflexions à la croisée des domaines .....	6
La démarche engagée par l'Union sociale pour l'habitat .....	7
<b>PARTIE 1</b> .....	<b>9</b>
<b>Dynamiques et tendances du marché foncier en France et impacts sur la production de logements sociaux et abordables</b>	
Le foncier, à la croisée des représentations, et objet d'une accélération législative .....	11
La réalité du marché foncier en France : des niveaux de prix élevés et en hausse persistante du fait de facteurs exogènes .....	14
Le rôle-clé du foncier sur la production de logements Hlm et le développement de mesures « de compensation » pour en favoriser l'accès .....	16
Cartographie des acteurs présents sur le marché du foncier et de la production de logements .....	18
Synthèse des enjeux et difficultés .....	19
<b>PARTIE 2</b> .....	<b>21</b>
<b>Les propositions pour une réforme de la fiscalité qui concoure aux objectifs de Zéro artificialisation nette</b>	
Le constat : une fiscalité foncière complexe, illisible et changeante, qui favorise la rétention foncière .....	22
Les propositions pour une réforme de la fiscalité qui concoure aux objectifs de Zéro artificialisation nette .....	24
<b>PARTIE 3</b> .....	<b>27</b>
<b>Les propositions en faveur de l'affirmation du rôle charnière des documents de programmation et de planification</b>	
Le constat : des documents de programmation et de planification qui ne remplissent pas toujours leur rôle .....	28
Les propositions pour affirmer le rôle charnière des documents de programmation et de planification .....	30

<b>PARTIE 4</b> .....	<b>33</b>
<b>Les propositions en faveur de la connaissance et de la meilleure évaluation de la valeur du foncier</b>	
Le constat : un niveau de charge foncière difficile à connaître, appréhender, évaluer, et une absence récurrente de l'observation .....	34
Les propositions pour la connaissance et une meilleure évaluation de la valeur du foncier .....	36
<b>PARTIE 5</b> .....	<b>41</b>
<b>Les propositions en faveur de l'amélioration des processus et des relations entre opérateurs et collectivités</b>	
Le constat : une forte concurrence dans l'accès au foncier entre opérateurs, et un rôle de régulation par la collectivité qui n'est pas toujours tenu .....	42
Les propositions pour l'amélioration des processus et des relations entre opérateurs et collectivités .....	45
<b>PARTIE 6</b> .....	<b>49</b>
<b>Les propositions pour favoriser la reconnaissance de la qualité et la spécificité des acteurs du logement social et abordable</b>	
Le constat : « Construire pour gérer », les organismes Hlm, acteurs incontournables des politiques publiques de l'habitat .....	50
Les propositions pour une meilleure reconnaissance de la spécificité des organismes de logement social .....	52
<b>PARTIE 7</b> .....	<b>57</b>
<b>Pistes de travail pour la suite</b>	
Les évolutions réglementaires prochaines et leur potentiel impact sur le marché foncier .....	58
Les pistes de travail à engager pour un meilleur fonctionnement du marché foncier .....	59
<b>Liste de propositions</b> .....	<b>62</b>
<b>annexes</b> .....	<b>63</b>
Détail des préconisations portées par l'Union sociale pour l'habitat et discutées lors des Assises du Foncier .....	64
Synthèse des ateliers des Assises du foncier .....	72



INTRODUCTION

# Présentation de la démarche engagée

## LE FONCIER, OBJET ANCIEN ET ACTUEL DE RÉFLEXIONS À LA CROISÉE DES DOMAINES

Le foncier fait l'objet de réflexions intenses depuis plusieurs décennies en France, à divers égards. Des ouvrages ont fait date, étudiant le foncier à travers plusieurs prismes, servant de références théoriques à de nombreux professionnels, mais aussi fournissant des arguments plus ou moins militants : le foncier s'avère être un enjeu politique majeur, mais encore peu visible et connu par le grand public.

Trois rapports notables témoignent de cette récente mise à l'agenda politique :

- › Le rapport dit « Goldberg », déposé par le député Daniel Goldberg en 2016, sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement ;
- › Le rapport dit « Figeat », déposé lui aussi en 2016 par le président de l'Observatoire régional du foncier en Île-de-France Dominique Figeat, qui porte sur le même thème ;
- › Le rapport dit « Lagleize », présenté par le député Jean-Luc Lagleize en 2019, et portant sur la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction.

Les sujets abordés dans le cadre de ces rapports sont complémentaires, et illustrent la complexité du sujet, qui concerne autant les pouvoirs publics locaux et nationaux, que les acteurs privés et leur rôle dans la production de logement. Le présent *Repères* s'est appuyé sur un certain nombre de ces travaux.

Dans ces rapports, la question du foncier est abordée sous un prisme global du « droit au logement », sans s'appesantir sur les conditions spécifiques de production du logement social. Pourtant, celui-ci est très intriqué aux problématiques foncières, que ce soit dans l'accès au foncier, sa négociation, son aménagement, ou sa valorisation. Compte-tenu de la pression et concurrence croissantes pour accéder au sol constructible, et pour pouvoir porter la voix des organismes Hlm qui œuvrent au quotidien pour loger les ménages modestes, l'ambition de ce cahier est de présenter les enjeux qui touchent particulièrement ce secteur, et de formuler des préconisations qui concourent à cet objectif d'intérêt général. L'Union sociale pour l'habitat a donc pris le parti de nourrir les réflexions engagées au niveau national, en apportant ses propres préconisations pour faciliter l'accès au foncier à destination de la production de logement abordable (locatif social et accession sociale).

### Le « foncier », de quoi parle-t-on ?

Le terme « foncier » ne se limite pas à la désignation d'un terrain constructible, le plus souvent nu, déjà aménagé, facilement urbanisable. Il renvoie également à la capacité constructive issue de sites déjà partiellement (ou totalement) construits ou urbanisés (locaux pouvant être démolis, reconvertis, densifiés etc.), voire, dans certains cas ce sont des droits à construire, le cas échéant sous forme de volumes. Ainsi, le foncier dit « constructible » peut être le résultat d'un changement d'usage ou de destination

de biens fonciers ou immobiliers existants, ce qui peut contribuer aux évolutions de prix dont il est question tout au long des travaux qui suivent.

### La charge foncière d'une opération

La charge foncière correspond au coût global que représente l'acquisition d'un terrain dans les dépenses totales liées à une opération immobilière. Elle englobe non seulement le prix d'achat du terrain, mais également tous les frais engagés pour l'acquérir et le rendre propre à recevoir une construction.

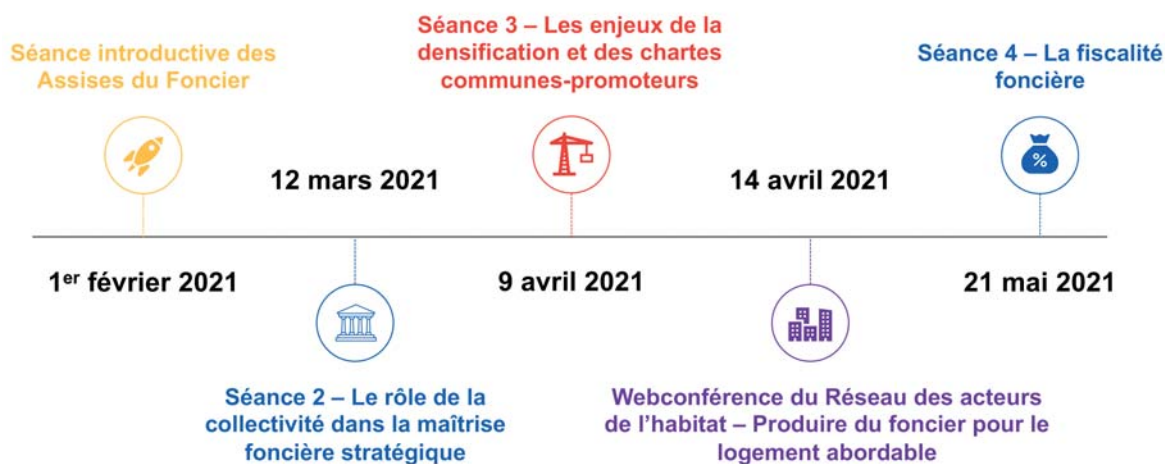


## LA DÉMARCHE ENGAGÉE PAR L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

### Méthodologie retenue

Avec l'ambition d'être force de proposition auprès des décideurs pour encourager la production de logements sociaux et abordables sur le territoire français, l'Union sociale pour l'habitat (USH) et la Caisse des Dépôts ont souhaité conduire une étude d'envergure nationale sur la thématique de l'accès au foncier par les organismes de logement social. Celle-ci a nourri les travaux d'un « groupe de travail foncier » qui se sont concrétisés par la rédaction d'une note stratégique de positionnement du Mouvement Hlm, dont les préconisations identifiées (cf. annexe 1) ont ensuite été confrontées aux acteurs de terrain dans le cadre d'ateliers interacteurs dénommés « Assises du foncier ».

Ainsi, l'USH a mobilisé un cabinet de conseil, CMI, pour conduire et animer une démarche de réflexion collective, associant des acteurs de l'ensemble du territoire métropolitain, aux compétences professionnelles variées, et aux contextes territoriaux hétérogènes. Ceux-ci représentaient des structures et entités qui variaient en statut, taille, positionnement et rôle dans l'écosystème de l'aménagement et du foncier : établissements publics fonciers (EPF) d'État et locaux, collectivités de différentes tailles, agence d'urbanisme, organismes Hlm (coopératives, OPH, ESH) et fédérations étaient représentés.



Ce *Repères* rassemble le fruit de ces échanges.

### Personnes mobilisées

Le foncier mobilise des acteurs, secteurs, et pratiques professionnelles très divers et qui varient fortement en fonction des contextes locaux. L'USH a donc cherché à mobiliser des profils opérationnels représentatifs des différents types de territoires en France : territoires tendus, détendus ou mixtes, métropolitains ou plus ruraux, sur des échelons inter-communaux ou régionaux, en tant que donneurs d'ordre, partenaires, ou opérateurs.

Les acteurs sollicités lors des deux phases de la méthodologie se recoupent partiellement.

Pour la production de l'étude d'appui au « groupe de travail foncier » réalisée au cours de 2020, qui visait à « donner à voir » les paroles des acteurs, ont été rencontrés :

- › des expert(e)s internes à l'Union sociale pour l'habitat ;
- › la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat, la Fédération nationale des Entreprises sociales pour l'habitat, la Fédération des Coop Hlm et le réseau Procvivis ;
- › les EPF d'État de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Île-de-France, Hauts-de-France, Nouvelle Aquitaine, Bretagne et les EPFL de Haute-Savoie, Pays basque ;
- › des organismes et aménageurs Hlm : Côte d'Azur Habitat, le GIE La Ville Autrement, et Drôme Aménagement Habitat ;
- › une collectivité : Rennes Métropole ;
- › la Caisse des Dépôts, qui a co-financé la démarche.

Pour la conduite des ateliers des Assises du Foncier, dans une logique de dialogue d'acteurs à partir des préconisations de l'USH, le cercle des interlocuteurs a été élargi et diversifié. En plus des acteurs mobilisés pour l'étude initiale et présents pour la suite des Assises, ont participé :

- › des collectivités et leurs réseaux : l'Assemblée des Communautés de France, les Communautés d'Agglomération du Boulonnais, de Saint-Nazaire, de la Rochelle, de Pau Béarn Pyrénées, la métropole de Lyon ;
- › des organismes Hlm et leur représentation régionale : Clairsienne (ESH), Haute-Savoie Habitat (OPH), Rhône Saône Habitat (Coop Hlm), Valophis Habitat (OPH), Vilogia (ESH), Vivest (ex-Logiest, ESH), l'AORIF, l'AR Hlm PACA et Corse, et l'AR Hlm Pays de la Loire ;
- › un chercheur spécialiste de l'économie immobilière et foncière et docteur en urbanisme à l'ENS Paris-Saclay : Vincent Le Rouzic.

La diversité apportée par la pluralité des structures, statuts et lieux d'exercice de ces professionnels a permis d'enrichir les propositions initiales de l'Union, pour aboutir à ce cahier.

En annexe, figurent la note initiale de préconisations issue des travaux de l'Union (annexe 1, décembre 2020), puis les comptes-rendus des Assises du Foncier (annexe 2). Ceux-ci, classés par ordre chronologique, permettent de « donner à voir » les discussions qui ont eu lieu entre les parties-prenantes. Au nombre de quatre, ils sont venus nourrir les réflexions de ce cahier :

- › une séance introductive de partage des constats, organisée le 1<sup>er</sup> février 2021 (page 72) ;
- › un atelier sur le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique, organisé le 12 mars 2021 (page 81) ;
- › un atelier sur la densification et les chartes communes-promoteurs, organisée le 9 avril 2021 (page 91) ;
- › un atelier sur la fiscalité foncière, organisé le 21 mai 2021 (page 100).

Les travaux ont également fait l'objet d'une webconférence du réseau des acteurs de l'habitat le 14 avril 2021, ainsi que d'une journée nationale le 1<sup>er</sup> décembre 2021 intitulée « *Les défis d'un foncier et d'un logement abordables* ».

- › Web conférence du 14/04/2021 : <https://www.actorsdelhabitat.com/Acceder-au-foncier-pour-produire>
- › Journée nationale du 01/12/2021 « *Les défis d'un foncier et d'un logement abordables* » : <https://www.actorsdelhabitat.com/Journee-nationale-Les-defis-d-un>

## PARTIE 1

# Dynamiques et tendances du marché foncier en France et impacts sur la production de logements sociaux et abordables



À RETENIR

- ▶ **Le foncier est un sujet-clé**, car il fait partie intégrante du coût de production d'un logement, et constitue la matière première pour construire.
  - ▶ **Le foncier coûte cher, et de plus en plus cher**. Sa part dans le prix de revient d'un logement n'a cessé d'augmenter, pour atteindre près de 50 % du coût sur certains territoires.
  - ▶ **De fortes disparités géographiques existent** entre les niveaux de charge foncière moyens par territoire, en étroite corrélation avec la tension immobilière.
  - ▶ **Les causes de l'augmentation du coût du foncier sont multiples :**
    - › Raréfaction des terrains à bâtir compte-tenu de la prise en compte des objectifs de sobriété foncière, et surcoût des interventions en recyclage foncier ;
    - › Forte concurrence entre opérateurs pour l'accès au foncier ;
    - › Renforcement de la capacité d'acquisition du logement libre, et montée en puissance de l'investissement dans l'immobilier liée à la hausse des prix de l'immobilier, elle-même conditionnée par des phénomènes monétaires (taux d'intérêt bas, abondance de liquidité...);
    - › Des mesures fiscales qui favorisent la rétention foncière ;
    - › Des arbitrages de la collectivité sur la destination des sols, qui peuvent être défavorables pour le logement.
  - ▶ **La plus-value foncière** globalement captée par les propriétaires prive la collectivité d'une ressource qui pourrait être allouée à une stratégie de maîtrise foncière.
  - ▶ **Compte-tenu de cette hausse ininterrompue du coût du foncier**, les organismes Hlm peinent à accéder au foncier sans aides financières publiques et sont contraints à se tourner vers l'acquisition de logements en VEFA auprès des opérateurs privés.
-



## LE FONCIER À LA CROISÉE DES REPRÉSENTATIONS ET OBJET D'UNE ACCÉLÉRATION LÉGISLATIVE

« J'ai lentement découvert que [le problème foncier] était le problème politique le plus significatif qui soit parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements. »

Cette citation d'Edgard Pisani, tirée de son ouvrage *Utopie foncière* (1977), souligne à quel point la compréhension du rôle et de la place du sol est éminemment culturelle. Le sol a longtemps été envisagé comme une ressource infinie à notre disposition, qui serait toujours en mesure de fournir à la société, sans strict contrôle, l'ensemble des éléments nécessaires à son développement : espace vital pour habiter et se déplacer, nourriture, ressources naturelles et animales, etc. Le foncier et ses usages n'étaient alors historiquement que très peu régulés, selon la logique qu'il y avait de la place pour tous, et que tous pouvaient y prétendre. En effet, la propriété privée est considérée, en France, comme un droit absolu, imprescriptible, et inviolable. Depuis le Code civil napoléonien qui instaure et régule le droit de propriété pour tous, le sol – le plus souvent bâti – est devenu un objet d'investissement dont l'attractivité ne s'est jamais démentie, restant un des placements privilégiés des Français, voire une « passion » selon Pisani.

Pourtant, par définition, les frontières d'un pays ne sont pas extensibles, et le foncier constructible ne peut pas être créé artificiellement, sauf dans de très rares cas (comblements de rivières par exemple). Il s'est donc rapidement avéré qu'un bon usage des sols devenait urgent pour accueillir toutes les activités nécessaires au fonctionnement national. Dans son livre, Edgard Pisani plaide ainsi pour garantir l'accès au foncier des particuliers pour l'agriculture et la construction de résidences principales : l'action publique doit maîtriser à la fois la destination des sols, qui doit être équilibrée, et son coût.

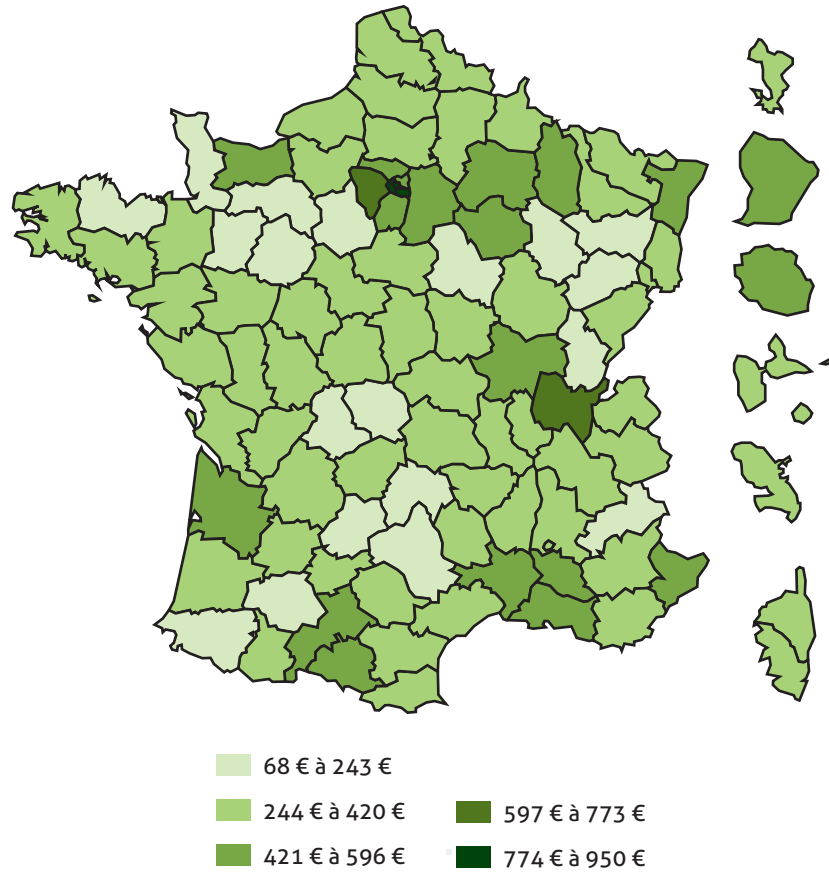
En effet, la différence d'attractivité entre les territoires français infirme cette conception historique du territoire comme un espace libre, ouvert à tous, et équilibré, en aboutissant à certains phénomènes de spéculation foncière et immobilière parfois très localisée. Les terrains de ces zones dites « tendues » sont de plus en plus chers au mètre carré et pèsent toujours plus lourdement dans le coût total des opérations : le foncier peut alors représenter jusqu'à 50 % du bilan<sup>1</sup>.

Les exemples les plus remarquables se situent en Île-de-France et à Paris *intramuros*, dont le poids dans la population et la richesse nationales est prégnant, et dont l'attractivité reste très forte ; mais aussi dans des régions touristiques, qu'elles soient littorales ou montagneuses, concernées par des phénomènes de construction de résidences secondaires, parfois de façon historique, comme sur les côtes méditerranéennes, basque et normande.

Enfin, ces dernières années, d'autres territoires ont connu un fort rebond d'attractivité, comme Bordeaux, Rennes, Nantes, ou encore Lille, ce qui s'illustre par une forte augmentation des prix fonciers et immobiliers. Au sein d'un territoire national contrasté en termes d'attractivité, le prix d'un mètre carré de terrain varie du simple au décuple, comme l'atteste la carte présentée en page suivante.

<sup>1</sup> Source : USH, « Les Hlm en chiffres », 2018

Foncier : prix de revient moyen au m<sup>2</sup>



Source : Caisse des Dépôts

L'accès à un logement (que ce soit en accession ou locatif) devient inenvisageable pour les ménages modestes. Ces niveaux de prix fonciers viennent en directe contradiction avec le « droit à la ville » plaidé par Henri Lefebvre en 1968 dans son ouvrage éponyme : l'absence de logements à prix accessible coupe de nombreux Français de la possibilité de vivre sur de larges pans du territoire.

Si ces variations de niveaux de prix ne sont pas nouvelles, la nécessité d'aboutir à un certain équilibre dans l'attractivité du territoire a poussé l'État à légiférer sur le sujet dès la seconde partie du XX<sup>ème</sup> siècle, dans un contexte de reconstruction et de crise du logement. La création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (la DATAR) en 1963 fut une première étape historique dans l'action conduite par l'État. Première institution s'appuyant sur la planification, elle avait pour tâche de rééquilibrer le poids de Paris, jugé d'une taille excessive, au profit des territoires régionaux ; un équilibre dans le développement des territoires devant apporter, en conséquence, une certaine convergence des prix fonciers. La création en 1962 de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), puis des Établissements Publics Fonciers dès 1968, furent les étapes suivantes de cette politique de régulation. Ces institutions avaient vocation à influencer à la fois la destination du foncier via l'aménagement public (DATAR), mais aussi son prix (EPF, AFTRP), par l'achat de vastes terrains pour les soustraire au marché privé.

Au niveau de la réglementation locale, l'instauration du Plan d'Occupation des Sols (POS) par la Loi d'orientation foncière de 1967 fut une avancée notable en termes de planification de la destination des usages des sols. Elle fut complétée en 1985 par la loi Montagne, puis la loi Littoral l'année suivante, qui, les premières, ont encadré et restreint l'usage et l'aménagement des sols dans les sites naturels remarquables. La disparition du POS au profit du Plan local d'urbanisme (PLU) introduit en 2000 par la loi de Solidarité et de renouvellement urbain (SRU), un document programmatique beaucoup plus ambitieux, souligne la prise en compte croissante des enjeux des usages équilibrés du foncier par les pouvoirs publics. Le PLU permet notamment aux collectivités d'inscrire des Emplacements réservés (ER) ou des Servitudes de Mixité Sociale (SMS) dans leur stratégie de planification, levier puissant pour répondre au droit à la ville et pour maintenir une mixité de population au sein d'une commune.

**Les évolutions législatives récentes auront vraisemblablement des impacts sur l'accès au foncier, qu'il s'agirait d'anticiper :**

- › **La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021**, inspirée par les travaux de la Commission Citoyenne pour le Climat, intègre la lutte contre l'artificialisation des sols à ces grands objectifs de planification et d'urbanisme. Elle introduit notamment un objectif d'absence d'artificialisation nette à échéance 2050, reprenant ainsi la notion de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) inscrite dans le Plan Biodiversité en 2018. Ainsi, la loi prône un équilibre entre : « la maîtrise de l'étalement urbain, le renouvellement urbain, l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, la qualité urbaine, la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville, la protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers, [et] la renaturation des sols artificialisés. »
- › **La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022** (dite loi « 3DS »), traite indirectement de la question, en proposant des solutions aux maires dont les communes sont carencées au titre de la loi SRU et se retrouvant face à des limitations dans l'étalement urbain.

Cette inflation législative vise à mieux encadrer l'usage du sol, et laisse percer un changement culturel : les territoires doivent être préservés et utilisés de la meilleure façon possible. Cette préservation des sols passe historiquement par des documents programmatiques et de planification, mais ceux-ci n'ont pas de levier direct sur le niveau des prix. La situation actuelle du marché du foncier, telle que détaillée ci-après, est pourtant arrivée à un point critique pour la production de logements sociaux et abordables : il semble temps de mobiliser tous les outils disponibles pour mener une véritable politique de maîtrise de la valeur des sols sur l'ensemble du territoire national.

## LA RÉALITÉ DU MARCHÉ FONCIER EN FRANCE : DES NIVEAUX DE PRIX ÉLEVÉS ET EN HAUSSE PERSISTANTE DU FAIT DE FACTEURS EXOGÈNES

Comme évoqué dans la partie précédente, les niveaux de prix des terrains sont contrastés en fonction des territoires, mais sont tous soumis à une inflation constante. Ainsi, entre 2000 et 2018, les prix du foncier ont presque triplé, alors que les prix du bâti ancien n'ont « que » doublé<sup>2</sup>, et que le coût de construction n'a progressé « que » de 50 % sur la période.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette évolution :

- › Une raréfaction des terrains à bâtir, du fait d'une urbanisation forte et extensive, conjuguée plus récemment à la préservation des espaces naturels et aux objectifs de limitation de la consommation foncière ;
- › L'addition, au coût du terrain, de coûts supplémentaires liés au profil déjà urbanisé du sol : dépollution, démolition, procédures d'études d'impact, dévoiement de réseaux, etc. ;
- › Des mesures fiscales favorisant la durée de rétention des propriétaires et participant à l'absence de fluidité du marché ;
- › La montée en puissance de l'investissement dans le logement libre, encouragé par certains dispositifs fiscaux et des taux d'intérêt bas, qui renforce la tension sur l'offre et par conséquent sur le marché du foncier ;
- › Des arbitrages quant à la destination des sols entre logement et activités économiques :
  - La Contribution économique territoriale (CET), taxe payée par les entreprises, et donc lié à la présence de locaux d'activité, représentait 35 % de la fiscalité locale avant la suppression de la taxe d'habitation<sup>3</sup> ;
  - L'arrivée de nouveaux habitants oblige la commune à construire davantage d'équipements (écoles, centres sociaux...), ce qui est coûteux, et ne génère que peu de recettes fiscales compte-tenu de la disparition de la taxe d'habitation.

Par ailleurs, la captation par les propriétaires de la plus-value foncière, alors que celle-ci naît d'une action de la collectivité, qu'il s'agisse d'une mutation de la destination au PLU, ou de la réalisation d'un équipement ou d'un aménagement public proche (réseau de transport, école, développement économique, etc.), prive la collectivité d'une ressource qui pourrait être allouée à une stratégie de maîtrise foncière.

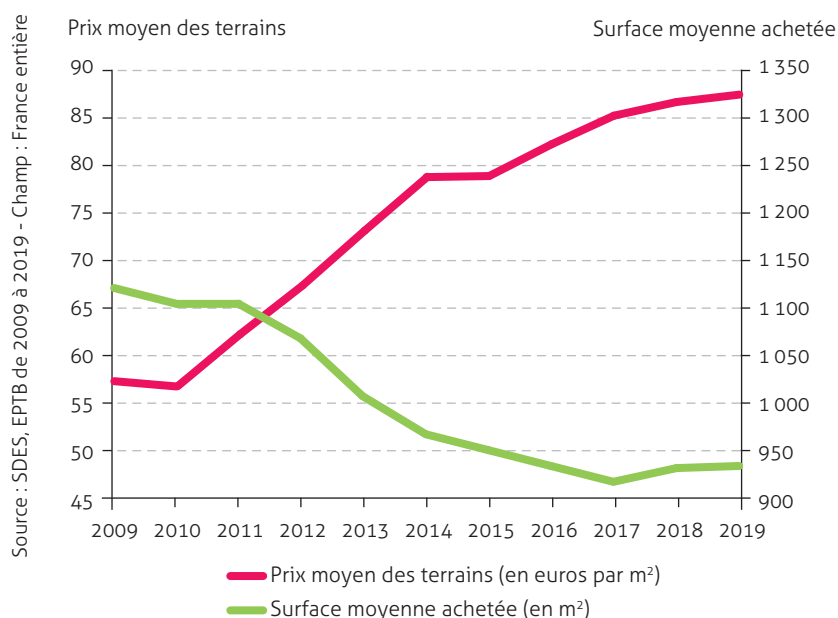
La diversité des facteurs présentés ci-dessus souligne la complexité des actions à entreprendre pour réduire le niveau des charges foncières. L'action d'un acteur isolé, qu'il fût État ou collectivité, ne peut suffire à avoir un impact sur les prix. Cependant, la situation devient critique pour répondre au besoin primaire des individus, qui est de se loger dans une habitation décente, et à prix raisonné.

<sup>2</sup> Source : Notaires de France, « Marché des terrains à bâtir », Études statistiques immobilières, Avril 2020

<sup>3</sup> Selon [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr), « Qu'est-ce que la CET ? », 2018 (chiffres 2016)



## Évolution du prix et de la surface moyenne des terrains achetés entre 2009 et 2019



En effet, cette hausse des coûts pour accéder au foncier s'inscrit dans une constante de demande de logements qui surpasse très largement l'offre actuelle. Le rapport dit « Rebsamen » de la Commission pour la relance durable de la construction de logements (tome 1 en septembre et tome 2 en octobre 2021) chiffre les besoins annuels de construction de nouveaux logements à une fourchette comprise entre 400 000 et 500 000 sur les prochaines années. Or, le maximum atteint sur la dernière décennie n'a jamais dépassé les 437 000 logements, avec un chiffre de 357 000 pour 2020. Parmi ces logements, les besoins en logements sociaux sont également difficilement satisfaits. L'objectif de 150 000 logements sociaux agréés par an avait été avancé sous le quinquennat 2012-2017, quand jamais plus de 125 000 n'ont été agréés en réalité ; ce chiffre plonge à 87 500 logements sociaux agréés en 2020, notamment du fait de la crise sanitaire. Pour faire face aux besoins de rattrapage de ces dernières années et contribuer à la politique de relance de l'économie, le mouvement Hlm s'est engagé sur un objectif de production ambitieux de 250 000 logements sociaux sur la période 2021-2022.

La concurrence pour accéder au foncier est réelle à la fois dans les usages (intérêt des communes pour accueillir des activités économiques versus du logement) et dans les prix. En conséquence, les prix élevés tendent à exclure certains acteurs de la production de logement. C'est particulièrement le cas pour les bailleurs sociaux, comme expliqué ci-après.

## LE RÔLE-CLÉ DU FONCIER SUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS HLM ET LE DÉVELOPPEMENT DE MESURES « DE COMPENSATION » POUR EN FAVORISER L'ACCÈS

Pour satisfaire les 2,2 millions de ménages modestes en attente d'un logement social, et construire une offre de logements abordables, les organismes Hlm doivent pouvoir accéder à un foncier abordable. La situation du marché foncier est donc particulièrement critique pour mener à bien leur activité. Le haut niveau des prix, couplé à leur augmentation continue, pèse fortement sur les coûts de revient des organismes Hlm : le coût du foncier représente en moyenne 23 % du bilan d'une opération pour les bailleurs. Cette surenchère des prix se heurte à la baisse continue des subventions accordées au secteur du logement social, et la Réduction du Loyer de Solidarité (RLS) limite la capacité à dégager des fonds propres ; les bailleurs sont par conséquent très contraints dans leur capacité d'investissement. D'autant que le principe même du logement social qui vise à produire des logements à des niveaux de loyers plafonnés en adéquation avec les revenus des ménages modestes, prive par définition les bailleurs sociaux de marges de manœuvre dont disposerait un acteur privé.

Les hauts niveaux de prix du marché foncier, et la raréfaction de terrains nus à aménager, ont une autre conséquence dans le contexte de forte concurrence entre les opérateurs (en particulier entre opérateurs privés et sociaux, mais aussi entre organismes Hlm) sur l'accès au foncier, d'autant plus marquée dans les territoires au marché tendu mécaniquement plus coûteux (zones A ou Abis). Cette concurrence encourage la hausse des prix, défavorable aux organismes Hlm qui, on l'a dit, sont contraints dans leurs apports et leurs revenus de sortie par rapport aux promoteurs privés. En résulte qu'ils sont fréquemment relégués sur du foncier résiduel, le seul qui leur soit financièrement accessible, et doivent faire face à la fois à des besoins en viabilisation de terrain plus élevés, et à une moindre attractivité de leurs logements en termes de localisation, desserte, environnement.

En conséquence, pour accompagner des objectifs ambitieux de production fixés au niveau national, on constate la multiplication de mesures de « compensation » œuvrant en faveur du logement abordable, mais ne traitant pas directement le problème initial du niveau des prix fonciers. Cela place les organismes Hlm en situation de dépendance vis-à-vis des aides de l'État ou des collectivités et de la mobilisation des EPF.

Les collectivités, en particulier les intercommunalités (EPCI), grâce aux nombreux outils (détaillés en annexe 4) dont elles disposent, peuvent mener une politique de programmation urbaine favorable au logement social, constituer des réserves foncières, voire porter une action de régulation des prix des terrains et des transactions.

Les outils de planification et de programmation aux mains des communes et intercommunalités, à savoir les programmes locaux de l'habitat et les plans locaux d'urbanisme, demeurent les cadres fondamentaux de la maîtrise foncière en prévoyant notamment la programmation de logements abordables dans le tissu bâti futur ou actuel. Le PLU, via son zonage, joue un rôle déterminant

dans la valeur d'un foncier qui peut se trouver décuplée à la faveur d'un simple changement de classement par la collectivité. L'inscription d'emplacements réservés (ER) pour le logement social, ou encore de servitudes de mixité sociale (SMS) représente certes un levier pour garantir la présence de logement social et abordable sur un périmètre, mais n'a pas de pouvoir contraignant sur le niveau de charge foncière effectivement pratiqué à la vente. Quant au PLH, il permet aux collectivités d'anticiper leurs engagements financiers d'aides à la pierre sur une base pluriannuelle, et aux acteurs de la promotion et du logement d'estimer les dynamiques du marché local. Enfin, les intercommunalités voire les communes peuvent élaborer un Plan d'Action Foncière, qui doit entrer en cohérence avec les orientations du PLH, et qui peut guider les interventions de la collectivité pour constituer des réserves foncières locales.

Cependant, ces outils réglementaires ne sont pas mobilisés par tous les territoires qui connaissent des tensions sur l'accès au foncier, que ce soit par posture, manque de moyens financiers, ou d'ingénierie. Cela renforce les iniquités dans l'accès au foncier en fonction des territoires.

Les EPF sont eux aussi des opérateurs-clés en matière d'action foncière, notamment par leur capacité d'acquisition et de portage de foncier : en « sortant » de nombreux terrains du marché libre, par leur acquisition en anticipation des projets d'aménagement du territoire et par leur revente sans plus-value, les EPF permettent d'éviter les phénomènes de spéculation sur ces biens.

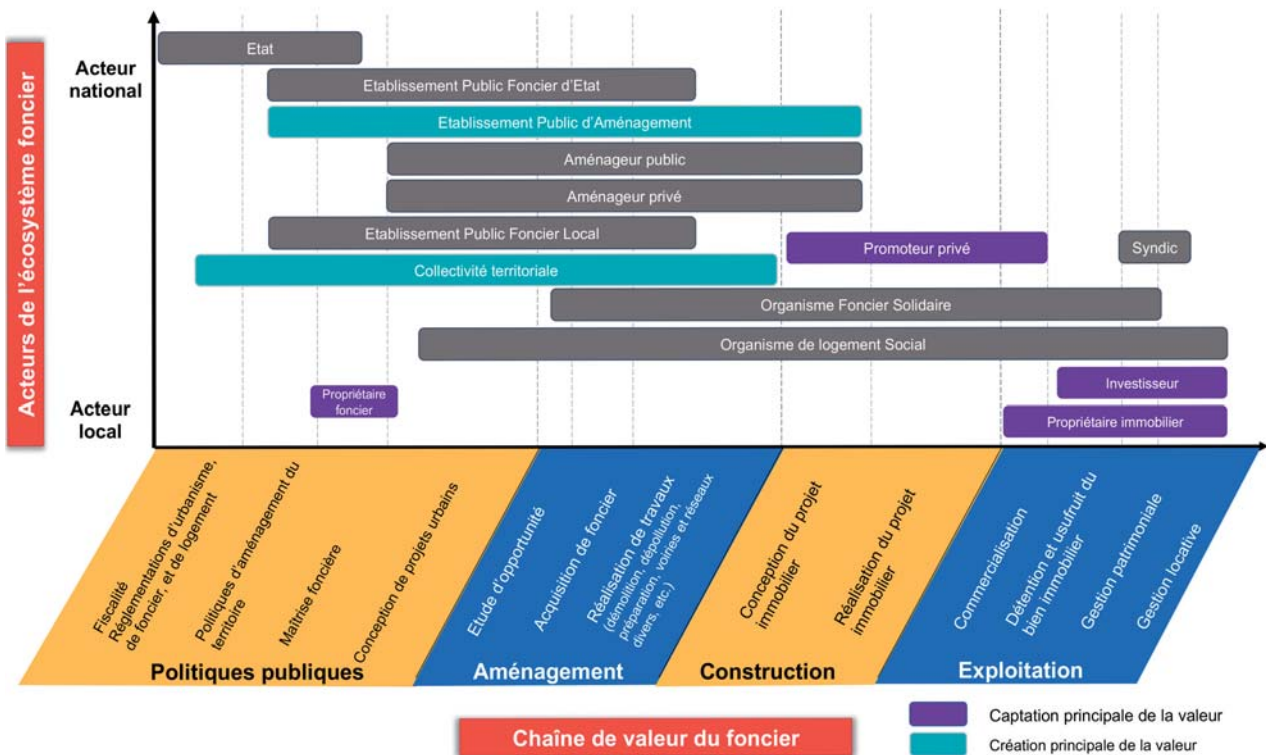
EPFI, communes et EPF peuvent également actionner le levier de la charge foncière minorée au profit des bailleurs sociaux (il s'agit alors de leur céder le foncier à un prix inférieur à celui du marché). De plus en plus, l'accès au foncier pour les opérateurs de logements sociaux est conditionné à ces quasi-subsidies publiques : on comprend aisément en quoi la concurrence par rapport à un promoteur immobilier peut alors leur être défavorable face à des collectivités qui recherchent une optimisation financière de leur patrimoine foncier. La compétition s'avère en outre défavorable à la production la plus sociale, aux niveaux de loyer le plus minoré par rapport au marché et dont le modèle économique se reposera d'autant plus sur ces fonds gratuits, alors même que les besoins pour ce type de logement ne font que croître.

Les Organismes de foncier solidaire (OFS), construits sur le modèle des *Community Land Trusts* aux États-Unis, peuvent être assimilés à ces mécanismes de neutralisation du coût du terrain. Ils s'inscrivent dans une stratégie de maîtrise perpétuelle du foncier par la sphère publique (dissociation foncier – bâti) pour promouvoir l'accession sociale maîtrisée sur le long terme. Ce mécanisme, en raison notamment des fonds mobilisés pour le portage foncier et l'ingénierie nécessaire à sa mise en place, est inaccessible pour certaines collectivités, et ne participe pas en revanche à la réduction du niveau de prix initial du foncier.

En l'absence de régulation à la source des prix du marché foncier, l'intervention croissante du secteur public pour limiter l'impact du coût du foncier sur les équilibres d'opération, par l'octroi de subventions ou le portage du terrain, reste essentielle pour la production d'une offre de logement abordable.

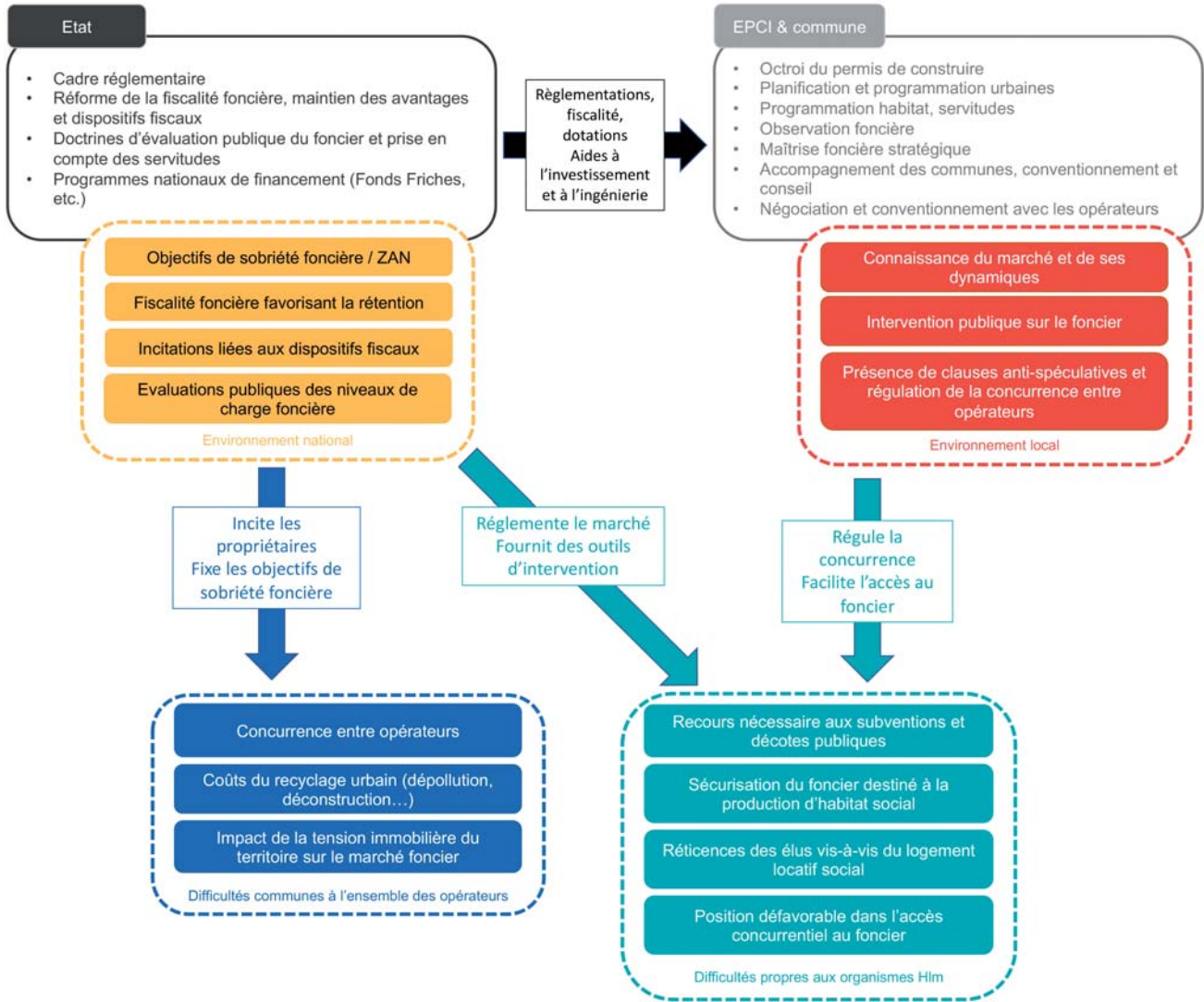
## CARTOGRAPHIE DES ACTEURS PRÉSENTS SUR LE MARCHÉ DU FONCIER ET DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

Le marché du foncier en France concentre une multitude d'acteurs publics et privés aux intérêts variés. La présence de cette diversité d'institutions publiques et d'entités privées de niveaux plus ou moins locaux ou nationaux, dans ce qu'on peut nommer un « écosystème du foncier », reflète encore une fois la complexité d'intervenir sur ce marché pour mieux le réguler.





## SYNTHÈSE DES ENJEUX ET DIFFICULTÉS





## PARTIE 2

# Les propositions pour une réforme de la fiscalité qui concoure aux objectifs de Zéro artificialisation nette

## LE CONSTAT : UNE FISCALITÉ FONCIÈRE COMPLEXE, ILLISIBLE ET CHANGEANTE, QUI FAVORISE LA RÉTENTION FONCIÈRE

Les impôts et taxes touchant au foncier, nombreux, forment un ensemble qui conjugue plusieurs problématiques.

<p>Taxes liées à la détention de terrains</p>	<p><b>Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)</b> : taxe locale assise sur la valeur locative cadastrale des terrains. À destination de la commune ou de l'EPCI, avec des taux d'imposition fixés par elle.</p> <p>➡ <i>À noter que la valeur locative cadastrale est assise sur des valeurs non révisées depuis 1980. Un système de majoration de la valeur locative des terrains constructibles dans les zones urbaines ou à urbaniser est prévu (art. 1396, II du CGI), mais peu utilisé par les communes. Il peut atteindre 3 €/m<sup>2</sup>, dans la limite de 3 % d'une valeur forfaitaire moyenne au m<sup>2</sup> selon le territoire.</i></p>
<p>Taxes liées à la cession de terrains</p>	<p><b>Imposition sur les plus-values immobilières</b> : imposition à l'impôt sur le revenu (taux forfaitaire de 19 %) et prélèvements sociaux (au taux de 17,2 %) pour toute plus-value réalisée lors d'une cession, diminuée d'un abattement pour durée de détention à partir de 5 ans. À destination de l'État.</p> <p>➡ <i>L'abattement pour durée de détention est total après 22 ans de détention (pour la partie de l'impôt sur le revenu) et 30 ans de détention (prélèvements sociaux).</i></p> <p><b>Deux mesures temporaires d'abattement sont en place :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Jusqu'à fin 2023</b>, abattement exceptionnel de 70 % pour la cession d'un bâtiment à démolir dans le périmètre des grandes opérations d'urbanisme (GOU) ou des opérations de revitalisation du territoire (ORT), à destination de la construction de bâtiments d'habitation collectifs ; abattement majoré à 85 % en cas de création de logements sociaux et intermédiaires pour au moins 50 % de la surface construite</li> <li>➤ <b>Jusqu'à fin 2022</b>, exonération en cas de vente destinée à la construction de logements locatifs sociaux, sur tous les territoires et au prorata de la surface construite (PLAI, PLUS, PLS, PSLA, BRS).</li> </ul> <p><b>Taxe nationale sur la cession de terrains nus devenus constructibles</b>, à destination de l'Agence de Services et de Paiements. La taxe s'applique, sur décision de la commune, sur la première cession à titre onéreux de terrains nus classés en zone constructible dès lors que le rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition (ou, à défaut, la valeur vénale) est supérieur à 10. L'assiette est diminuée d'un abattement à compter de la 8<sup>e</sup> année après le classement du terrain.</p> <p><b>Taxe communale forfaitaire sur les terrains devenus constructibles (TFTC)</b>, facultative, à destination des communes ou de l'EPCI compétent en matière de PLU. Elle s'applique lors de la première cession, à titre onéreux, de terrains nus ayant été rendus constructibles par le classement du PLU ou d'un document en tenant lieu. Taux de 10 % de la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition du terrain actualisé en fonction de l'indice des prix à la consommation.</p>



### Ces taxes sont :

- ▶ Calculées sur des bases vétustes s'agissant de la TFPNB (date de 1980) ;
- ▶ Captées sur des objets variés : la France a fait le choix de taxer les trois éléments du foncier à la fois, à savoir sa détention, sa transmission et sa plus-value, et les différents états du foncier : bâti et non-bâti, constructible, sous-dense ;
- ▶ À destination de bénéficiaires différents : État, collectivités territoriales de différents échelons ;
- ▶ Complexes et instables : en mars 2020, le Cerema a identifié près de 30 impôts et taxes pouvant s'appliquer au foncier<sup>4</sup>. Les exonérations et abattements, et réformes partielles, changent eux-mêmes très régulièrement, et pour des durées courtes ; enfin, des régimes différents engendrent des problèmes de « frontières », par exemple entre l'ancien et le neuf, soumis à deux bases de calculs différentes.

### Cette complexité fiscale aboutit à certains effets retors :

- ▶ La taxation est ainsi bien plus forte sur les flux que sur les stocks, ce qui encourage de fait la rétention foncière. Celle-ci représente un frein à la fluidité des marchés immobiliers et fonciers, et par conséquent un frein à la mobilité des ménages. Plusieurs réformes, entreprises entre 2010 et 2014, visaient, pour l'essentiel, à « libérer le foncier ». Elles s'appuyaient sur l'augmentation de la taxation pendant la période de détention, la suppression des abattements pour durée de détention et sur un partage de la plus-value avec les collectivités. Toutefois, un grand nombre de ces mesures ont été annulées ou supprimées, du fait de leur complexité.
- ▶ Les dispositifs « exceptionnels » d'exonérations et d'abattements contribuent à l'instabilité et l'illisibilité de ces taxes, qui deviennent complexes à anticiper dans le cadre du temps long nécessaire à l'aménagement pour les opérateurs.
- ▶ Certains propriétaires vendeurs anticipent ces taxations, et peuvent répercuter ces frais en augmentant leurs prix de vente. Cela peut contribuer à ce que la valeur ajoutée créée par la collectivité, par la réalisation de ses aménagements urbains et d'équipements publics, soit in fine captée par le propriétaire.
- ▶ Enfin, certaines mesures fiscales viennent renforcer la concurrence pour l'accès au foncier et sont défavorables à la production de logements sociaux. Le dispositif Pinel, notamment, qui vise à développer l'investissement locatif dans les territoires tendus, entre en concurrence directe avec la production de logements abordables. En effet, le dispositif peut concourir à l'augmentation du prix du foncier dans des territoires déjà chers (notamment les littoraux), et augmente les risques d'aboutir, à terme, à des défauts de gestion de ces copropriétés d'investisseurs. Plus largement, les avantages fiscaux réservés au logement social, s'ils existent, sont peu lisibles et peu concurrentiels pour les collectivités et pour les propriétaires.

Le régime fiscal applicable au foncier représente donc un vaste champ de travail, dont les tentatives de réformes partielles n'ont jamais complètement abouti. Les rapports Lagleize, Goldberg et plus récemment Rebsamen contenaient eux aussi des propositions d'amélioration des régimes en place. Il semble cependant opportun d'avancer des recommandations ambitieuses pour transformer significativement les taxes et impôts sur le foncier, et mieux accompagner l'accès au foncier à destination de la construction de logements sociaux et abordables.

<sup>4</sup> Panorama de la fiscalité à effet de levier sur le foncier, Cerema, 2020

## LES PROPOSITIONS POUR UNE RÉFORME FISCALE QUI CONCOURS AUX OBJECTIFS DE ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE

### Proposition n°1 : engager une refonte fiscale d'ampleur sur les différentes taxes regardant le foncier

#### Appuyer le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) urbanisables sur la valeur vénale des biens, et exonérer les organismes de logement social

Aujourd'hui, la TFPNB est calculée à partir de la valeur locative cadastrale du terrain, qui est caduque. En basant le calcul de la TFPNB sur la valeur vénale des biens urbanisables, à partir des données des notaires (DVF), cette taxe serait ajustée à la hausse et pourrait inciter les propriétaires à céder leurs terrains. Cette mesure doit être couplée à un dispositif d'exonérations pour les terrains détenus par les organismes Hlm.

#### Proposer un abattement de taxe sur les plus-values immobilières à partir du classement d'une zone en terrain « à urbaniser »

La taxe sur les plus-values immobilières propose des exonérations et abattements à partir d'une durée (longue) de détention, ce qui incite à la rétention foncière. Afin de contourner les problématiques qui pourraient être causées par la suppression des abattements en vigueur, comme celles rencontrées lors des tentatives précédentes, il serait pertinent d'envisager un autre « choc fiscal » encourageant la libération foncière. L'abattement serait temporaire : il s'appliquerait à partir du classement en zone « à urbaniser » dans le document d'urbanisme, et ce, si la cession intervient dans les 5 ans.

#### Articuler ZAN et fiscalité grâce à un zonage des taxes en fonction des objectifs de densification souhaitables

Les zones déjà urbanisées dans les territoires tendus représentent les fonciers les plus attractifs (accessibilité et desserte, attractivité des quartiers...), mais aussi les plus chers : les plus-values immobilières sont particulièrement fortes lors de la cession de ces terrains. Il faut encourager le recyclage foncier de ces zones à travers une fiscalité adaptée et concourant à l'atteinte des objectifs de zéro artificialisation nette :

- › Recourir à un zonage différencié des taxes pour encourager la densification de l'enveloppe urbaine plutôt que l'étalement urbain : les taxes sur les flux pourraient être réduites sur les terrains situés dans le tissu bâti et destinés à une programmation de logements abordables, afin de favoriser leur mise en vente. Le levier est de distinguer la fiscalité applicable aux terrains à bâtir selon qu'ils sont situés en extension urbaine ou dans l'enveloppe urbaine. Cette mesure ne pourra avoir un effet que si elle est croisée avec de la pédagogie envers les propriétaires et les maires. Ce zonage différencié pourrait être également modulé selon la proximité de ligne de transport public lourd (métro, tram).
- › Appliquer une TVA réduite à 5,5 % sur les opérations de démolition-reconstruction de logements affectés à la location sociale dans le cadre d'un périmètre ORT ou OPAH-RU, pour favoriser la transformation des centres anciens.

## Systématiser le versement pour sous-densité

Le versement pour sous-densité est actuellement une faculté donnée aux communes et EPCI compétents en matière d'urbanisme pour lutter contre l'étalement urbain en imposant son versement aux constructeurs n'atteignant pas un seuil minimal de densité instauré par secteur du PLU ou du POS. Il s'agit de le rendre obligatoire sur les territoires tendus, ou ceux dont les niveaux de charge foncière moyen dépassent un certain seuil, pour inciter les communes à faire respecter les exigences de densité et de constructibilité sur leur territoire, en accord avec les objectifs de Zéro Artificialisation Nette.



### IMPACTS ATTENDUS

- › Fluidification du marché foncier
- › Facilitation des acquisitions en vue d'un changement d'usage et des opérations de mutation
- › Acquisition facilitée par les organismes Hlm avec une plus faible mobilisation des fonds propres



### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › État (services fiscaux)
- › Communes et EPCI (taxation, planification)



### FAISABILITÉ

- › Faible : compte-tenu de la difficulté à réformer une fiscalité si complexe

## Proposition n°2 : conditionner l'octroi du dispositif Pinel et de ses éventuels successeurs aux Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)

Le dispositif Pinel, comme tout autre dispositif de défiscalisation pour la construction de logements, représente un moteur pour la construction de logements dans les zones tendues. Il entre toutefois en concurrence avec les opérateurs de logement social qui interviennent sur ces territoires qui peuvent être en retard voire carencés au regard des exigences de la loi SRU. En effet, l'accès au foncier est défavorable aux organismes Hlm face à des logements bénéficiant d'exonérations fiscales et aux exigences de plafonds de loyer moins strictes. Par ailleurs, les acteurs témoignent d'une hausse des prix fonciers et immobiliers alimentée par l'anticipation des bénéfices issus du Pinel par les propriétaires vendeurs. De plus, à l'échelle des territoires et selon leur localisation, ces logements peuvent être de nature à fragiliser les investissements consentis par la puissance publique pour la revitalisation de centres anciens en proposant une offre qui vient concurrencer celle difficilement produite en centre-ville.

Si le dispositif devait être prolongé au-delà de 2024 ou remplacé par un levier similaire, il semble opportun de le conditionner à sa régulation par le CRHH local. Ce Comité, composé de tous les acteurs locaux intervenant dans le domaine de l’habitat et de l’hébergement, représente en effet une instance-clé pour mettre en cohérence les zonages d’avantages fiscaux avec les politiques locales de l’habitat et notamment de mixité sociale. Présidé par le préfet de région, il réunit notamment des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements.



**IMPACTS ATTENDUS**

- › Meilleure cohérence entre les politiques locales de l’habitat et de l’aménagement
- › Assainissement du marché foncier : moindre concurrence dans l’accès au foncier et meilleur accès au foncier pour les organismes Hlm
- › Réduction des niveaux de prix du marché



**ACTEURS IMPLIQUÉS**

- › État (services fiscaux)
- › Communes et EPCI (CRHH)



**FAISABILITÉ**

- › Moyenne : nécessite modification de la loi et pédagogie auprès des élus



**BONNES PRATIQUES**

**En Bretagne**, le dispositif Pinel est particulier : il déroge au principe commun. Il présente une adaptation aux besoins locatifs locaux et s’étend y compris sur les territoires moins tendus, ce qui permet un maintien de l’activité de construction sur tout le territoire régional. Le périmètre des communes éligibles est déterminé par arrêté du préfet de région, peu importe leur zonage, pour y inclure des communes qui étaient exclues du dispositif Pinel alors qu’elles se caractérisent par une forte tension locative. Les plafonds de loyer sont modulés par commune par arrêté préfectoral.

## PARTIE 3

# Les propositions en faveur de l'affirmation du rôle charnière des documents de programmation et de planification

## LE CONSTAT : DES DOCUMENTS DE PROGRAMMATION ET DE PLANIFICATION QUI NE REMPLISSENT PAS TOUJOURS LEUR RÔLE

Les documents réglementaires de planification et de programmation jouent un rôle primordial dans les politiques d'habitat et d'aménagement des collectivités. Ils permettent de traduire les ambitions et projets des communes ou EPCI en matière d'aménagement (planification et choix d'aménagement, place donnée au logement social, etc.). En particulier :

- Le plan local d'urbanisme ou plan local d'urbanisme intercommunal (PLU ou PLUi) est un outil de planification stratégique à échelle communale ou intercommunale, pouvant encadrer – dans son zonage, ses emplacements réservés et autres règles (secteurs de mixité sociale, servitudes, règles de construction et de gabarit, etc.) – les objectifs locaux de construction et de production de logements sur le territoire, mais aussi encourager la mixité sociale.
- Le programme local de l'habitat (PLH) et le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) sont deux documents programmatiques fixant en particulier des objectifs pour développer une offre de logement pérenne à l'échelle communale et intercommunale.

Si le contenu et la forme de ces documents sont encadrés par la loi, leurs contenus peuvent être plus ou moins ambitieux en fonction des territoires et du positionnement des élus. L'inscription de certaines règles nécessite en effet un niveau de volontarisme politique qui est hétérogène sur le territoire : l'expropriation, le droit de préemption urbain (DPU) ou les secteurs de mixité sociale (SMS) encadrés par le PLU, peuvent être mal compris par la population. En effet, les maires « bâtisseurs » s'exposent à un risque politique, car les politiques de densification sont souvent mal perçues et incomprises par les habitants. L'augmentation observée des recours contre des procédures d'urbanisme n'incite pas les maires à adopter une posture ambitieuse en faveur de la densification et du logement social.

Au-delà de la rédaction de ces documents réglementaires, qui est contrôlée par l'État, leur traduction opérationnelle peut varier selon les territoires et les lectures très souples de leurs prescriptions. Certaines collectivités ont tendance à utiliser les seuils de constructibilité précisés dans le PLU comme les seuils plafonds que les nouveaux programmes ne doivent pas dépasser. Les opérateurs peuvent se trouver contraints à se conformer à construire en-deçà de la capacité maximale autorisée par le PLU par la suppression d'un ou deux niveaux. Il existe une réelle différence de perception entre les opérateurs, qui considèrent les règles du PLU(i) comme une cible pouvant éventuellement ouvrir à des dérogations à la hausse, et les élus, qui les perçoivent comme des plafonds qu'il n'est pas acquis d'atteindre systématiquement. L'approbation des permis de construire reposant entre les mains du ou de la maire, les opérateurs sont souvent contraints de devoir négocier « à la baisse » la capacité constructive de leur projet.



Au-delà du volontarisme politique inégal sur le territoire, les outils de programmation et de planification foncière sont difficiles à maîtriser intégralement du fait de leur complexité. Les agences d'urbanisme et collectivités, même dotées d'une forte ingénierie, peinent à s'en servir à bon escient (révisions fréquentes des PLUi, confusion entre normes réglementaires et exigences propres à la collectivité, compatibilité ou conformité avec les autres documents réglementaires, etc.).

En raison de cette complexité, certains dispositifs facultatifs sont peu utilisés. C'est par exemple le cas de la taxe communale forfaitaire sur les terrains devenus constructibles (TFTC) qui permet à la collectivité de récupérer la plus-value générée par la mutation du zonage, mais qui n'a été mise en place que par 6 400 communes.

Cette complexité s'accompagne d'une méconnaissance des outils associés aux documents réglementaires, et de leur effet-levier sur l'utilisation finale du foncier : outre ceux mentionnés ci-dessus, les zones d'aménagement différé (ZAD) ou encore les baux emphytéotiques sont deux outils de maîtrise foncière stratégique de longue durée. De fait, certains outils comme les plans d'action foncière ou les programmations pluriannuelles ne sont pas toujours intégrés dans les PLH des collectivités. De la même façon, les objectifs du PLH pas toujours traduits dans le PLU, malgré l'obligation réglementaire de compatibilité.

Enfin, lorsque les collectivités s'engagent dans des orientations programmatiques ou l'utilisation de tels outils, elles peuvent se retrouver démunies face à l'État. C'est ainsi que les secteurs de mixité sociale et les emplacements réservés inscrits dans les PLU sur des parcelles privatives sont systématiquement ignorés dans l'évaluation faite par la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE), malgré leur destination sociale ; aucun organisme Hlm n'étant preneur au tarif de marché, le droit de délaissement peut s'imposer à la collectivité. Cela représente donc un risque, qui contribue à décourager les élus à utiliser de tels outils.

Enfin, il est à noter que les documents de programmation et de planification n'intègrent pas encore les nouveaux enjeux associés à l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) fixé par la loi Climat & Résilience, en favorisant la densification du tissu urbain. Ces évolutions, si elles ne sont pas suffisamment anticipées, travaillées avec les opérateurs, et présentées aux habitants et aux élus, risquent d'être mal acceptées et mal appliquées sur le territoire. Pourtant, refaire « la ville sur la ville » est une nécessité à laquelle les collectivités vont devoir apporter une réponse en limitant l'artificialisation des sols en extension urbaine et en favorisant le recyclage urbain.

## LES PROPOSITIONS POUR AFFIRMER LE RÔLE CHARNIÈRE DES DOCUMENTS DE PROGRAMMATION ET DE PLANIFICATION

### Proposition n°3 : au regard des enjeux du ZAN, renforcer le rôle du PLU(i) dans la planification

#### Renforcer le principe de compatibilité du PLU(i) avec le PLH

Inscrit dans la loi, ce rapport de compatibilité n'est pas toujours respecté dans la réalité. Un contrôle plus strict de l'État doit permettre de réinscrire les objectifs de construction du PLH dans le document de planification.

Cela vaut notamment en ce qui concerne le volet foncier du PLH, renforcé par la loi Égalité et Citoyenneté de 2017. Celui-ci, qui ne se limite pas au simple recensement du foncier constructible disponible, doit alimenter les orientations du PLU et traduire une véritable stratégie foncière, mais aussi comporter une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation, de la mutabilité des terrains et de leur capacité à accueillir des logements.

L'obligation imposée par la Loi Climat & Résilience de création d'un Observatoire du foncier et de l'habitat dans les 3 ans après l'approbation d'un PLH devrait permettre d'en renforcer le volet foncier et trouver sa traduction dans le PLU(i). Ces observatoires s'appuieront sur le recensement des friches disponibles, des locaux vacants, des secteurs urbains en sous-densité, du potentiel de surélévation, des surfaces maintenues non imperméabilisées ou éco-aménageables, des espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques, ainsi que sur un inventaire des zones d'activités économiques.

#### Limiter les écarts entre autorisations d'urbanisme et capacités constructives du PLU(i), pour atteindre les objectifs du PLH

Le PLU(i) n'établit pas toujours clairement les normes minimales en termes de constructibilité, densité, qualité des bâtiments. À l'inverse, pour certains documents, les règles sont nombreuses, et appellent les opérateurs à négocier des dérogations auprès des services des collectivités. L'optimisation du foncier urbanisable constitue un enjeu fort pour atteindre la trajectoire fixée par la loi Climat & Résilience.

Ainsi, la limitation des écarts entre autorisations d'urbanisme et capacités constructives d'une emprise foncière pourrait être déclinée à différents niveaux :

Au niveau national :

- › Pour les zones urbaines denses, il s'agit de fixer dans la loi l'obligation, pour les autorisations d'urbanisme, d'exploiter un pourcentage minimum de la constructibilité octroyée en application du PLU (hors dérogations).
- › Certaines exigences devraient être facultatives voire interdites, car jugées trop prescriptives : les objectifs de places de stationnement, gabarit, densité, devraient être revus au prisme des exigences du ZAN, le cas échéant en prenant appui sur le rôle de conseil de la part de l'État ou de ses partenaires (Cerema, PUCA).

En complément de ce cadre national, les communes devraient s'engager dans leurs pratiques locales en faveur d'une limitation entre constructibilité théorique et pratiques observées. Cet engagement pourrait se manifester par une inscription au sein des chartes communes-promoteurs et/ou des chartes communes-EPCI (objets des préconisations numéro 10 et 11 ci-après).

En outre :

- › Toute demande d'autorisation de construire devrait faire apparaître la perte de constructibilité en application du PLU(i). Une compilation par l'Observatoire local du foncier et de l'habitat dans son bilan annuel permettrait de rendre visible la capacité totale de constructibilité durablement perdue et la porter à la connaissance des élus locaux.
- › Enfin, une instance de recours devrait être créée pour les constructeurs jugeant d'une perte de constructibilité excessive sur une opération, ou à l'échelle de plusieurs opérations. Cette instance contribuerait à réduire le gaspillage de potentiel de constructibilité.

## Encadrer la perte de constructibilité au sein de certains zonages

Dans certains secteurs, qui répondent à des critères précis, les PLU(i) pourraient encadrer l'écart entre les surfaces autorisées par rapport aux plafonds de constructibilité.

Les secteurs concernés seraient ceux particulièrement bien dotés en transports collectifs (métro, tram) et équipements, qui sont également ceux sur lesquels des dérogations au PLU(i) peuvent être mobilisées pour favoriser des projets optimisant pleinement la constructibilité des emprises foncières.



### BONNES PRATIQUES

- › **La loi ELAN** (article 148 modifiant l'article L151-34 du code de l'urbanisme), offre la possibilité de ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de logements sociaux ou intermédiaires.
- › **La Loi Climat et Résilience** (article 211 modifiant l'article L152-6-2 du code de l'urbanisme) autorise les dérogations aux règles relatives au gabarit et aux normes de stationnement pour l'aménagement des terrains considérés comme des friches.



### IMPACTS ATTENDUS

- › Concourir au principe de sobriété foncière et à l'objectif ZAN
- › Meilleur équilibre financier des opérations en recyclage urbain
- › Meilleure connaissance des règles applicables de construction



### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › Communes et EPCI
- › État (DDT et DREAL)
- › Partenaires de l'État (Cerema)
- › Opérateurs sociaux et privés



### FAISABILITÉ

- › **Moyenne** : les moyens de contrôle de l'État doivent être renforcés et le cadre réglementaire actualisé

## Proposition n°4 : permettre aux PLU(i) d'innover à travers des zonages BIMBY\*

Le principe BIMBY est encore peu répandu en France, mais se développe et fait émerger des acteurs professionnels dédiés. À travers un zonage *ad hoc* dans le PLU, il s'agit de densifier les quartiers pavillonnaires, qui représentent des espaces peu denses composés de maisons individuelles avec jardin et garage, à proximité des centres-villes et bien desservis. En offrant aux propriétaires la possibilité de réaliser de petits logements en micro-densification, le zonage BIMBY permet une densification ponctuelle et légère, qui, de fait, répond à un souhait des propriétaires. Ceux-ci peuvent y voir la possibilité de résoudre une sous-occupation de la résidence principale à la suite du départ des enfants, ou encore celle de se constituer un complément de revenus sans céder sa résidence principale. À noter que ce zonage doit être accompagné d'une ingénierie spécifique, en régie de la collectivité ou avec une assistance à maîtrise d'ouvrage, pour conseiller les propriétaires désireux de construire dans leur jardin, mais aussi accompagner, sous un angle pédagogique, les évolutions du cadre de vie des habitants, notamment vis-à-vis des riverains.

Sans aller jusqu'à un zonage BIMBY, le PLU(i) peut faciliter la micro-densification en ouvrant la possibilité d'aménager des micro-lots (via la détermination de faibles tailles maximales de lots).



### BONNES PRATIQUES

- › À Périgueux, la collectivité encourage les propriétaires de pavillons à densifier dans le cadre d'un zonage BIMBY. Un site Internet et un guide pratique ont été mis en place pour sensibiliser les habitants. Une AMO dédiée accompagne les « propriétaires-bâisseurs » avec des conseils gratuits d'architectes.



### IMPACTS ATTENDUS

- › Densification ponctuelle du territoire et augmentation du nombre de logements
- › Accompagnement à l'innovation, notamment pour la densification
- › Moindre compétition pour l'accès au foncier



### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › Communes et EPCI
- › Ingénierie externe



### FAISABILITÉ

- › Forte : le zonage est déjà mis en place dans certains territoires, avec des réalisations réussies

\* La démarche Bimby (pour « Build in my Backyard », littéralement « construisez dans mon jardin ») vise à offrir la possibilité aux propriétaires de logement en zone pavillonnaire de vendre une partie de leur terrain pour la construction d'un nouveau logement, dans l'idée de densifier les zones déjà habitées.

## PARTIE 4

# Les propositions en faveur de la connaissance et d'une meilleure évaluation de la valeur du foncier

## LE CONSTAT : UN NIVEAU DE CHARGE FONCIÈRE DIFFICILE À CONNAÎTRE, APPRÉHENDER, ÉVALUER, ET UNE ABSENCE RÉCURRENTÉ DE L'OBSERVATION

La valeur du foncier est déterminée par de multiples facteurs, plus ou moins faciles à objectiver et à traduire monétairement dans le prix final :

- › La superficie du terrain ;
- › Son caractère constructible ;
- › Sa situation géographique en termes de tension immobilière ;
- › Ses caractéristiques topographiques en termes de déclivité, exposition, nature des sols, etc. ;
- › Ses caractéristiques urbanistiques en termes d'accessibilité routière, de raccordement aux réseaux, etc. ;
- › Mais aussi, le « potentiel » du terrain en fonction de sa destination finale, et ses éventuelles servitudes et destinations inscrites dans les documents réglementaires de la collectivité : logement, activités économiques, stationnement payant, etc.

➔ À noter que ces prix peuvent également évoluer en fonction de la tension sur les prix de construction ou la tension immobilière d'une zone, qui peut fluctuer rapidement et de façon très localisée.

Jusqu'alors, aucune réglementation n'impose légalement de fixation de niveaux maximum de charge foncière sur un territoire. Lorsqu'un acteur public souhaite acheter un bien dont la valeur est supérieure ou égale à 180 000 €, ou en cas d'un projet d'acquisition poursuivie par voie d'expropriation ou de préemption, l'évaluation de la valeur du bien est établie par la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE). Or, la DIE, à l'instar d'autres acteurs de l'écosystème, s'appuie sur plusieurs méthodes de valorisation pour appréhender la valeur économique d'un bien : méthode par comparaison, comptes à rebours aménageur et promoteur, flux nets de trésorerie actualisés (voir tableau ci-contre).

Les prix arrêtés par la DIE ne font pas toujours l'objet de justifications, bien qu'il s'agisse d'une obligation de la part du service de l'État et alors même que ces prix servent de base aux juges de l'expropriation. Or, ces méthodes peuvent conduire à des surestimations et des sous-estimations et aboutissent à des partages différents de la rente foncière au sein de la chaîne de valeur.

Ainsi, une méthode par comparaison ne prend pas en compte la destination finale attendue d'un terrain, y compris si celui-ci change de destination (un site commercial qui accueillera à terme des logements abordables, par exemple). De plus, ces modes de calcul sont souvent utilisés de façon discrétionnaire : si historiquement la méthode par comparaison était la plus répandue, le rapport Figeat pointe la généralisation du calcul par compte-à-rebours.

L'estimation des prix fonciers par l'État est cruciale, car elle représente le plus souvent la seule donnée disponible pour la commune. Beaucoup de territoires sont en effet démunis en ingénierie relative au suivi des prix du foncier et, plus largement, à la maîtrise foncière stratégique. En l'absence de tels services techniques en interne, et sans connaissance claire de l'état du marché foncier sur leur territoire, les collectivités peuvent se trouver contraintes de mener une action dite de « cueillette foncière ». Il s'agit, pour une collectivité, d'acquérir des fonciers de façon ponctuelle au fil des déclarations d'intention d'aliéner (DIA), sans stratégie globale d'aménagement et de construction (par exemple, sans anticipation d'une destination finale du terrain, qui pourtant pourrait légitimer une minoration de la charge foncière). Les acquisitions sont ainsi souvent réalisées à des prix trop élevés, ou sur des parcelles peu pertinentes pour la stratégie locale d'aménagement.



## Les différentes méthodes d'évaluation par la DIE de la valeur d'un bien

	Description	Points de vigilance
<b>Comparaison</b>	À partir d'une analyse des mutations intervenues récemment pour des biens comparables, et dans un périmètre géographique proche, estimation d'un prix du bien par comparaison.	<b>Des conditions doivent être réunies :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Capacité à décomposer le bien en sous-éléments sur lesquels s'appliquera la comparaison s'il s'agit d'un bien complexe (bâti et terrain par exemple) ;</li> <li>› Existence d'un nombre suffisant de mutations sur un périmètre proche et parfaite transparence du marché ;</li> <li>› Existence de biens comparables ou équivalents ;</li> <li>› Stabilité de l'aménagement de la zone et de la destination des biens.</li> </ul>
<b>Compte-à-rebours</b>	Divisée entre compte-à-rebours aménageur et promoteur, cette méthode consiste à évaluer le bien en partant de la valeur vénale des biens une fois l'opération effectuée, et en retranchant les dépenses à engager pour mener à bien les opérations, et les marges des acteurs.	<p>Cette méthode nécessite un dialogue entre acteurs et le recours à des estimations : certaines dépenses sont difficilement objectivables.</p> <p>Cette méthode ne prend pas en compte la situation locale du foncier (tension notamment), mais surtout ne prend pas en compte les ER et SMS fixés au PLU.</p>
<b>Flux de trésorerie</b>	Cette option de calcul s'appuie sur l'estimation des futurs flux financiers apportés par l'opération (loyers notamment), actualisés d'un taux de risque.	Ce calcul est souvent mobilisé pour les opérations à vocation économique à terme.

Cette connaissance des niveaux du prix fonciers locaux est, elle aussi, hétérogène entre les territoires. Elle est principalement constituée par une fonction d'observation des prix du foncier. En effet, seule une observation locale et dans le temps des prix de vente des terrains permet à la collectivité et à ses partenaires de suivre l'évolution des coûts, et les dynamiques de marché qui peuvent être très localisées. Un observatoire du foncier peut alors aider la collectivité à s'inscrire sur son marché foncier, et en connaître les niveaux lorsqu'elle se lance dans une acquisition. Le suivi des prix de vente offre enfin l'opportunité d'anticiper les phénomènes d'inflation, et représente une aide à la décision majeure pour la collectivité qui souhaite se constituer des réserves foncières, tout en éclairant ses objectifs d'aménagement.

La Loi Climat et Résilience prévoit, dans son article 205, la création obligatoire d'un observatoire de l'habitat et du foncier à l'échelle intercommunale dans les 3 ans après l'approbation d'un PLH. Ils ont pour mission d'analyser la conjoncture des marchés foncier et immobilier, ainsi que l'offre foncière disponible.

## LES PROPOSITIONS POUR LA CONNAISSANCE ET UNE MEILLEURE ÉVALUATION DE LA VALEUR DU FONCIER

### Proposition n°5 : prendre obligatoirement en compte les secteurs de mixité sociale (SMS) et les Emplacements réservés (ER) dans le calcul de la valeur des terrains

Ces servitudes, inscrites dans les documents réglementaires de la collectivité territoriale, ne sont à ce jour pas intégrées aux évaluations réalisées par les Domaines et par les juges d'expropriation, et ce selon une assise légale qu'il s'agit de faire évoluer. La prise en compte de ces destinations inscrites dans le règlement local d'urbanisme justifierait le recours d'office à une méthode de compte-à-rebours reflétant la destination finale des terrains, et notamment si ceux-ci doivent accueillir du logement social.

Cela vaudrait également pour les zones d'activités et centres commerciaux. À ce jour, la valeur vénale de ces espaces est calculée par rapport aux revenus estimés des activités commerciales du site, et ne prend pas en compte le changement d'usage qui peut pourtant être inscrit dans les documents réglementaires. Un changement d'usage à destination de la production de logements abordables ne peut alors justifier une minoration de charge foncière. Ces espaces représentent pourtant des opportunités pour la production de logement, dans un contexte de reconstitution de la ville sur la ville et de transformation des entrées de ville : de larges espaces artificialisés, bien desservis et déjà viabilisés.



#### IMPACTS ATTENDUS

- › Incitation à inscrire des servitudes dans les documents d'urbanisme
- › Facilitation des opérations de mutation
- › Acquisition facilitée par les organismes Hlm avec une plus faible mobilisation des fonds propres



#### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › Communes et EPCI
- › État (services fiscaux et DIE, justice)



#### FAISABILITÉ

- › Forte : à partir du moment où la loi est modifiée

## Proposition n°6 : systématiser les outils d'observation des valeurs foncières et mettre en place des référentiels-prix par territoire

Les initiatives d'observatoires du foncier permettent de suivre les transactions foncières sur un périmètre défini (EPCI, département), et d'en connaître les niveaux généraux, et l'évolution dans le temps. Ces observations doivent permettre de fixer des « référentiels-prix » par zone, et ainsi servir de base commune et transparente à tous les acteurs du foncier.

Enfin, cela représente des outils-clés aux mains des collectivités pour objectiver la valeur de terrains à acquérir ou céder, repérer les gisements urbanisables, suivre les évolutions et dynamiques de coûts. Au regard des coûts de mise en place et de fonctionnement souvent trop importants pour être soutenus à un niveau communal, les observatoires sont plus pertinents sur un territoire couvrant l'intercommunalité comme le prévoit la loi Climat et Résilience. Un échelon d'observatoire départemental, pour les territoires non dotés de PLH, serait intéressant à développer.



### BONNES PRATIQUES

- › **Les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont mis en place l'outil en ligne Vigifoncier.fr**, qui permet de connaître la valeur des terrains. Cet outil est destiné aux collectivités locales, services de l'État, mais aussi à tous les acteurs de l'aménagement, de la construction, de la gestion des eaux, etc. Il a vocation à être décliné sur tous les territoires d'intervention des SAFER. Cet outil cartographique réunit en un seul lieu les transactions en cours, les propriétaires de terrain, le cadastre, l'évolution de l'urbanisation et de consommation des espaces naturels...
- › **L'outil Urbansimul.fr, développé par le Cerema et l'INRA sur le territoire de PACA**, est un autre outil d'analyse des occupations du foncier. Il permet en outre de recourir à des projections de peuplement pour identifier les potentielles zones de tension foncière à venir, ce qui peut faciliter la priorisation dans la maîtrise foncière stratégique des collectivités.



### IMPACTS ATTENDUS

- › Renforcement des capacités de maîtrise foncière stratégique des collectivités
- › Meilleure connaissance des enjeux du foncier pour l'élaboration des documents réglementaires par les collectivités
- › Meilleure transparence des marchés fonciers pour les collectivités et les opérateurs et meilleure vision des stratégies des collectivités



### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › Communes et EPCI
- › SAFER
- › État (via services cadastraux, data.gouv.fr, etc.)



### FAISABILITÉ

- › **Forte** : du fait de l'existence d'outils qui doivent être généralisés à l'ensemble du territoire national

## Proposition n°7 : encadrer le prix du sol sur le modèle de l'encadrement des loyers

À l'instar du marché locatif libre, le marché non régulé du foncier occasionne des situations de spéculation, compte-tenu de l'attractivité et de la tension hétérogènes des territoires. Il s'ensuit des niveaux de charge foncière qui ne permettent plus aux acteurs du logement social et abordable d'acquérir des terrains pour y loger, *in fine*, des populations modestes.

Le modèle de l'encadrement des loyers, qui a été lancé à Paris, Lille puis Lyon, souligne l'urgence de mieux réguler les prix pratiqués sur le marché, afin d'éviter une course à l'inflation. Un modèle similaire semble propice à instaurer pour le marché foncier, à travers la détermination, par territoire communal et infra-communal, d'un niveau de charge foncière maximum en fonction de la destination des terrains.



### BONNES PRATIQUES

- › **Rennes Métropole**, délégataire des aides à la pierre, a défini un niveau de charge foncière maximum à l'achat, au-delà duquel les acquéreurs ne peuvent prétendre à des subventions de la part de la métropole. Cela concerne les organismes Hlm mais aussi les promoteurs privés.



### IMPACTS ATTENDUS

- › Maîtrise des niveaux de charge foncière et frein à la spéculation foncière et à l'inflation des prix
- › Meilleure transparence des marchés fonciers pour les propriétaires et les opérateurs
- › Acquisition facilitée par les organismes Hlm avec une plus faible mobilisation des fonds propres



### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › Communes et EPCI
- › Opérateurs Hlm et promoteurs privés



### FAISABILITÉ

- › **Moyenne** : besoin d'un niveau de connaissance préalable des prix, et d'une ingénierie (en ressources humaines) suffisante du côté de la collectivité pour la négociation et le respect de telles clauses.

## Proposition n°8 : accompagner les collectivités dans leur maîtrise foncière stratégique en finançant l'ingénierie d'accompagnement à la densification

Les collectivités sont pour nombre d'entre elles sous-dotées en ingénierie lorsqu'il s'agit de maîtrise foncière stratégique. Outre les ressources humaines qui sont inexistantes ou insuffisantes, les compétences mobilisées sont complexes à appréhender, à la croisée de multiples domaines, mais aussi de territoires (communes / EPCI). De plus, les évolutions récentes et à venir des réglementations et objectifs regardant le foncier ne sont pas aisées à suivre ou à appréhender pour les agents concernés. Un renforcement en ingénierie par le biais de l'ANCT (ou d'un autre acteur national) permettrait d'accompagner les collectivités qui le souhaitent dans la réalisation de leur maîtrise foncière stratégique, mais aussi, de façon plus ponctuelle et sur un modèle d'assistance à maîtrise d'ouvrage, dans la conduite de projets d'aménagement d'ampleur (Bimby, ZAD, etc.).



### BONNES PRATIQUES

- › **Le Fonds Friches** vient renforcer l'ingénierie de financement d'acteurs investis dans le recyclage d'une friche pour conduire une opération d'aménagement.
- › **L'aide à la relance à la construction durable (ARCD) dans le cadre du plan de relance** encourage les élus à densifier leurs communes, en passant notamment par le recyclage foncier. Elle s'inscrit à compter de 2022 dans le cadre d'un Contrat local pour la relance du logement signé entre l'État local et les territoires. Cette aide financière, destinée aux communes des territoires tendus (hormis celles carencées SRU), est accordée aux opérations dépassant un seuil moyen de densité sur les territoires tendus. Elle s'applique à chaque mètre carré de logement nouvellement créé par le permis de construire et dépassant ce seuil de densité.



### IMPACTS ATTENDUS

- › Meilleure connaissance des enjeux du foncier pour l'élaboration des documents réglementaires par les collectivités
- › Accompagnement à la maîtrise foncière stratégique et à l'innovation, notamment pour la densification.



### FAISABILITÉ

- › **Forte** : dans le cadre de programmes nationaux tels qu'ACV ou PVD, de telles ingénieries se multiplient



### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › Communes et EPCI
- › État (via ANCT)







## PARTIE 5

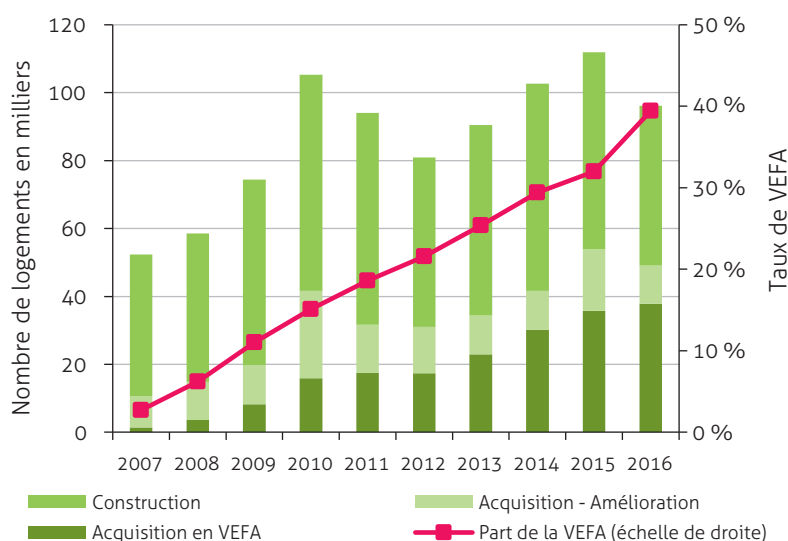
# Les propositions en faveur de l'amélioration des processus et des relations entre opérateurs et collectivités

## LE CONSTAT : UNE FORTE CONCURRENCE DANS L'ACCÈS AU FONCIER ENTRE OPÉRATEURS, ET UN RÔLE DE RÉGULATION PAR LA COLLECTIVITÉ QUI N'EST PAS TOUJOURS TENU

Comme déjà mentionné dans la partie 2, il existe une forte concurrence entre opérateurs dans l'accès au foncier pour la production de logements, qu'ils soient promoteurs ou organismes Hlm, ou organismes Hlm entre eux. Cette concurrence s'explique à travers plusieurs facteurs :

- › Une métropolisation des activités économiques qui accroît l'attractivité de ces territoires déjà sous tension immobilière, comme foncière, couplée à une croissance démographique sur les territoires métropolitains plus importante qu'au niveau de la moyenne nationale<sup>5</sup> qui concourt à l'augmentation des besoins en logements ;
- › Une raréfaction des terrains facilement aménageables dans un contexte de recyclage urbain ;
- › Une augmentation continue des prix d'acquisition du foncier, et donc un équilibre financier des opérations d'aménagement et une péréquation entre différents produits (LLS, accession sociale, libre, etc.) de plus en plus difficiles à atteindre ;
- › Une concurrence accrue sous l'effet des produits de défiscalisation type Pinel, concentrés sur les zones tendues ;
- › La diffusion marquée de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) dans la production de logements sociaux, qui représentait 54 % de la production de LLS en 2020<sup>6</sup>, alors qu'elle n'était que marginale (1 %) en 2007<sup>7</sup>. En 2020, dans la ville de Nice, elle atteignait 96 % des agréments de LLS. La VEFA, qui consiste, pour un organisme Hlm, en l'acquisition d'une partie de logements réalisés par un promoteur privé, devait initialement permettre aux organismes de logement social de compléter leur production à la marge. Sa généralisation sur certains territoires interroge sur la capacité productive du secteur du logement social et sur sa dépendance vis-à-vis du secteur privé.

Part de la VEFA dans la production de logements sociaux depuis 2007  
(hors habitat spécifique)



<sup>5</sup> Démographie des EPCI : la croissance se concentre dans et au plus près des métropoles (Insee, 2019)

<sup>6</sup> Source du graphique : CDC Direction des fonds d'épargne, mai 2017

<sup>7</sup> Source USH, Hlm en chiffres 2021

Pour l'accès au foncier, le modèle financier contraint par nature de l'organisme Hlm lui est toujours défavorable face au promoteur privé. Le modèle économique du logement social basé sur des loyers plafonnés ne permet pas à un organisme de logement social de se positionner sur un foncier trop coûteux.

Les réticences de collectivités en rattrapage ou carencées SRU pour entreprendre un effort d'augmentation du nombre de logements abordables sur leur territoire, renforcent encore les difficultés des organismes Hlm pour acquérir des fonciers attractifs et permettant un équilibre économique des opérations. Ces collectivités sont en effet peu enclines à conduire une maîtrise foncière stratégique sur leur territoire et à réguler les prix du marché foncier.

Face à la concurrence dans l'accès au foncier, le rôle de la collectivité est essentiel pour garantir le potentiel de production de logements sociaux sur son territoire. À ce titre, les collectivités disposent de nombreux outils pour garantir la production de logements sociaux et abordables, en termes de fléchage de terrains, mais aussi de conditions facilitantes de marché pour les organismes Hlm. Les pratiques opérationnelles des collectivités peuvent ainsi rééquilibrer la concurrence entre opérateurs Hlm et opérateurs de la promotion privée, et ce, à divers niveaux :

► **Améliorer l'accessibilité économique pour les organismes Hlm :**

- Mettre en place des outils comme les subventions pour surcharge foncière, décotes, cessions à prix minoré ou ventes de gré à gré, dans les territoires où le foncier est trop coûteux ;
- User des outils classiques tels que la préemption (DPU), les secteurs de mixité sociale (SMS), mais aussi à plus long terme les emplacements réservés pour le logement (ERL), des DUP Réserve foncière, pour favoriser la production de logements sociaux et abordables dans le tissu urbain ;
- Dimensionner les cessions publiques de foncier pour mieux intégrer les contraintes d'équilibre d'opération des organismes Hlm (cf. ci-après) ;

► **Assainir la concurrence entre les opérateurs :**

- Informer tous les opérateurs d'un territoire des grands projets d'aménagement à venir et des ambitions pluriannuelles de la collectivité, afin d'améliorer le partage d'information et la projection des opérateurs ;
- Définir des conditions d'exercice de la construction à travers des chartes ;
- Conditionner l'octroi des aides à la pierre et des garanties d'emprunt à un niveau maximum de charges foncières au mètre carré défini selon la tension des territoires.

Cependant, ce rôle de régulation que peut jouer la collectivité n'est pas toujours tenu. On observe en effet une mobilisation inégale des collectivités à cet égard, fruit de nombreux facteurs : l'histoire du territoire et sa « culture » d'intervention en matière de foncier, la présence (ou non) d'acteurs spécifiques comme les Établissements publics fonciers (EPFE ou EPFL), des moyens financiers et d'ingénierie variables en fonction des ressources des collectivités, des volontés politiques hétérogènes, etc.

Depuis une dizaine d'années, on observe la diffusion de la pratique des chartes communes-opérateurs sur les territoires les plus tendus. Ces chartes sont des conventionnements passés entre les communes, les promoteurs immobiliers et les opérateurs de logement social sur un territoire. Négociées entre les services de la collectivité et les opérateurs, elles ne répondent pas à un modèle précis, mais intègrent différents sujets sur lesquels concordent les signataires : critères minimaux de qualité, obligations de concertation, seuils maximaux de VEFA ou de prix de « sortie » pour l'accession, mais aussi conditionnement des aides à la pierre à des niveaux maximum de charge foncière à l'acquisition.

La collectivité peut faire de cette charte un outil d'aide à l'anticipation : en y intégrant ses futurs projets d'aménagement et une déclinaison sous forme de conventions d'objectifs de programmation pluriannuels, il lui est possible de s'accorder avec les opérateurs sur une forme de « fléchage » des projets à venir, dans une logique d'équilibre. Cela permet dès lors de réduire la concurrence lors de la commercialisation des fonciers.

Ces chartes ont des effets vertueux sur certains territoires, sans pour autant y résoudre toutes les difficultés : des mesures de contrôle doivent faire respecter l'application des principes, pour éviter les effets de contournement qui s'observent parfois. Par ailleurs, elles ne peuvent se substituer au document réglementaire d'urbanisme (surfaces et seuils de densité par exemple). Il s'agit donc de faire de ces chartes des documents réellement négociés avec les acteurs du foncier, pour s'accorder sur des principes communs.

D'autant que ces chartes sont fragiles d'un point de vue du droit de la concurrence. Leur principe doit donc être encouragé, peut-être sous de nouvelles formes conventionnelles ou d'accords de principe entre les acteurs locaux, notamment pour diffuser ces bonnes pratiques sur les territoires sans délégation des aides à la pierre.

## LES PROPOSITIONS POUR L'AMÉLIORATION DES PROCESSUS ET DES RELATIONS ENTRE OPÉRATEURS ET COLLECTIVITÉS

### Proposition n°9 : améliorer les pratiques des communes dans la cession de foncier public

Les pratiques des acteurs publics dans les consultations de cession de foncier public ont des impacts sur l'accès effectif de ces marchés aux opérateurs Hlm. Il s'agit notamment de :

- › Privilégier un découpage foncier plus fin, compatible avec la capacité financière de la maîtrise d'ouvrage Hlm et éviter la vente sous forme de macro-lots, qui sont de vastes emprises destinées à des ensembles immobiliers complexes, imbriquant plusieurs programmes et aménités ;
- › Promouvoir des procédures d'appels à projets qui incluent un affichage des charges foncières applicables au logement aidé, afin de départager les candidats sur des critères de qualité du programme et du projet. La charge foncière pourrait être minorée en fonction du ratio de logement locatif social prévu dans le projet.



#### IMPACTS ATTENDUS

- › Moindre concurrence dans l'accès au foncier
- › Réduction du phénomène d'inflation des niveaux de charges foncières
- › Favoriser la maîtrise d'ouvrage Hlm (au dépend de la VEFA)



#### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › Communes et EPCI, voire EPF
- › État (code des Collectivités territoriales)



#### FAISABILITÉ

- › Forte : ces pratiques sont déjà répandues sur de nombreux territoires

### Proposition n°10 : encourager le développement des chartes communes-EPCI

Si les communes sont détentrices du pouvoir de délivrance du permis de construire, l'échelon de l'intercommunalité s'affirme de plus en plus comme une échelle-clé de l'aménagement et la programmation. Les communes peuvent parfois entrer en concurrence, par exemple entre une commune dont le centre-ville fait l'objet d'une opération de revitalisation commerciale, et une autre qui décide d'accueillir une grande surface commerciale en périphérie proche. L'échelon de l'EPCI semble dans ce cas le plus pertinent pour garantir une cohérence de consommation foncière et de stratégie d'aménagement. De même, l'échelon intercommunal peut, pour les communes les plus petites et les moins dotées, faciliter l'accès à un accompagnement financier ou en ingénierie.

Le développement de chartes communes-EPCI semble améliorer le cadre d'intervention sur le foncier. Dans ces documents, l'EPCI contractualise avec chaque commune la déclinaison des objectifs d'aménagement et de construction et leur spatialisation.



Les exemples recensés intégraient notamment :

- › Un fléchage quantitatif de la répartition de la production de logements à prévoir dans les prochaines années, par commune, voire par secteur ;
- › Un niveau de charge foncière maximum au-delà duquel l'EPCI, délégataire des aides à la pierre, n'accorde pas de financements aux opérateurs immobiliers et de logements sociaux ;
- › Un engagement des communes à encourager les opérateurs à mobiliser pleinement le potentiel de constructibilité et de densité par rapport à ceux fixés dans le PLUi ;
- › Un engagement de l'EPCI à accompagner les communes qui le souhaitent dans leur maîtrise foncière stratégique et leur stratégie d'aménagement.

Ces cadres conventionnels peuvent servir de base de travail pour la mise en place d'autres chartes, liant les collectivités aux opérateurs de la construction du logement, qu'ils soient promoteurs immobiliers ou organismes Hlm. Les éléments inscrits dans les chartes communes-EPCI permettent en effet d'orienter les demandes faites aux opérateurs, à partir de la déclinaison de la stratégie d'aménagement sur le territoire.



#### BONNES PRATIQUES

- › **Rennes Métropole** a souhaité, pour la mise en œuvre de son PLH, développer des conventions de contractualisation entre la métropole et les communes membres. Ces conventions détaillent les engagements réciproques des parties-prenantes : la commune s'engage à examiner toutes les opportunités foncières en vue d'une maîtrise publique concourant aux objectifs du PLH, et à s'en saisir. En échange, Rennes Métropole met à disposition de la commune les moyens humains et financiers dont elle dispose pour mobiliser l'EPF, le Programme d'Action Foncière, assurer la maîtrise foncière des zones opérationnelles identifiées, acquérir des terrains dans le diffus pour y faire du logement aidé, et fournir des données issues de l'observatoire du foncier.



#### IMPACTS ATTENDUS

- › Meilleure cohérence dans les stratégies locales d'aménagement, développement territorial cohérent
- › Développement de la maîtrise foncière stratégique
- › Réduction des risques de recours et de préemption
- › Assainissement de la concurrence entre opérateurs sur des territoires proches



#### FAISABILITÉ

- › **Forte** : ces chartes sont légales et ne présentent aucun risque en termes de droit de la concurrence. La difficulté est d'accorder communes et EPCI, dont les visions politiques peuvent différer



#### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › Communes et EPCI

## Proposition n°11 : développer les chartes communes-opérateurs tout en les sécurisant au regard du droit de la concurrence

Ces chartes, qui doivent être doublées, le cas échéant, de chartes communes-EPCI, permettent une meilleure coordination et un cadre d'intervention clair des acteurs locaux.

Ces chartes doivent, dans la mesure du possible :

- › S'inscrire dans une vision politique de la collectivité et se décliner par sous-territoire ;
- › Conditionner l'octroi de financements à un coût de charge foncière maximum lors de l'acquisition, dans le neuf et dans l'ancien ;
- › Être connectées avec des dispositifs de type bail réel solidaire qui permettent de pérenniser les mesures de maîtrise des prix ;
- › Intégrer obligatoirement un référentiel de prix caractérisé en fonction de différents aspects (qualité du terrain, pollution, zonage...);
- › Coupler un niveau de prix avec un niveau qualitatif à atteindre pour ne pas se traduire par une baisse de la qualité du bâti ;
- › Être couplé à une stratégie de maîtrise foncière par la collectivité, et des contreparties de la part de la collectivité en termes de documents réglementaires, d'aides financières, d'interdiction de préemption sur les opérations agréées, d'écart maximal demandé par rapport aux normes de constructibilité du PLU(i)... ;
- › Être dotées d'un caractère contractuel, avec application du DPU en cas de contournement de la charte ;
- › Être sécurisées au regard du droit de la concurrence.



### IMPACTS ATTENDUS

- › Meilleure visibilité et compréhension des attentes de la collectivité
- › Réduction du phénomène d'inflation des niveaux de charge foncière
- › Réduction de la concurrence entre opérateurs pour accéder au foncier



### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › Communes et EPCI
- › Organismes Hlm et AR Hlm
- › Promoteurs immobiliers
- › État et Commission européenne



### FAISABILITÉ

- › **Moyenne** : en l'absence de possibilité de sécurisation totale d'un point de vue légal, le développement des chartes demeure fragile



## PARTIE 6

# Les propositions pour favoriser la reconnaissance de la qualité et la spécificité des acteurs du logement social et abordable

## LE CONSTAT : « CONSTRUIRE POUR GÉRER », LES ORGANISMES HLM, ACTEURS INCONTOURNABLES DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'HABITAT

Compte-tenu de l'urgence à construire davantage de logements abordables à destination des ménages modestes, mieux accompagner les organismes Hlm dans l'accès au foncier constitue un enjeu fort. Cela implique notamment une meilleure (re)connaissance, sur les territoires, de leurs spécificités.

La place des organismes Hlm dans les politiques publiques de l'habitat tient tout d'abord à la variété de compétences qu'ils mobilisent, la diversité et la complexité des projets sur lesquels ils sont impliqués : large gamme d'interventions (aménagement, recyclage des friches, construction, réhabilitation, gestion patrimoniale et locative...) et de produits (logement familial, logements-foyers, habitat spécifique, accession...). Ces expertises permettent aux organismes Hlm de répondre aux attentes des collectivités pour des opérations sur lesquelles les promoteurs privés ne pourraient se positionner, faute de rentabilité suffisamment sécurisée ou de savoir-faire en termes de gestion locative des publics fragiles.

Comme le démontre le schéma en page 18, les organismes Hlm sont les seuls acteurs pouvant se positionner sur l'ensemble de la chaîne de valeur de la production immobilière, allant de la conception de projets urbains à la gestion patrimoniale et locative. À travers cette dernière compétence, leur positionnement est clair : il s'agit de penser la ville et de « construire pour gérer », en s'inscrivant résolument dans une perspective de long terme sur le territoire. Cela se traduit autant par des exigences en termes de qualité de bâti et de localisation et environnement des logements, que de qualité d'entretien des locaux et de suivi des locataires. Cette présence à long-terme implique la mise en place de relations de confiance avec les collectivités, les élus, les entreprises du territoire et les habitants. La préoccupation de la gestion future est intégrée dans le processus de maîtrise d'ouvrage des organismes Hlm à toutes les étapes de la réflexion et de la production.

Cette exigence de qualité et cet investissement au long cours sur les territoires est à mettre en perspective avec les dispositifs d'investissement locatif du type Pinel. En effet, les propriétaires ayant investi via ce dispositif sont rarement des professionnels de la gestion d'actifs immobiliers, ce qui peut induire une gestion distanciée et imparfaite des biens et des copropriétés. Certains interlocuteurs soulignent le risque, pour certaines résidences composées uniquement de produits Pinel, d'aboutir à moyen terme à des copropriétés dégradées. Cette forme de logements ne peut donc pas constituer l'ensemble du développement immobilier d'un territoire.



La spécificité des organismes Hlm se joue aussi dans leur mission d'intérêt général. Ils accompagnent les politiques publiques d'aménagement, d'habitat, de peuplement, en travaillant avec les collectivités sur la conception de programmes à destination des publics modestes, mais aussi en tant que partenaires voire conseillers pour la définition des politiques publiques de l'habitat. Leur activité principale répond à la définition de service d'intérêt économique général (SIEG) telle qu'arrêtée dans le droit communautaire, plaçant les organismes Hlm comme acteurs-clés pour la mise en œuvre du droit au logement. Ils sont soumis à des obligations spécifiques découlant des missions qui leur sont imparties par les pouvoirs publics.

Compte tenu du caractère par nature non spéculatif du modèle économique des organismes Hlm, leur accès à un marché foncier élevé est très contraint. Les organismes Hlm ne peuvent pas s'insérer dans un marché foncier trop cher sans un fort soutien des pouvoirs publics. Dans les secteurs urbains les plus recherchés où les prix fonciers sont hors d'atteinte pour les opérateurs Hlm, ceux-ci se tournent de plus en plus vers la VEFA au sein de la production d'opérateurs privés.

Si ce mode de production de logements sociaux contribue à répondre à la demande, sa massification interroge sur la capacité des organismes Hlm à se maintenir sur les segments les plus amont de la production immobilière, telle que détaillée dans le schéma en page 18, mais aussi sur le rôle contractuel qu'ils jouent en temps de crise immobilière et financière. Le recours de plus en plus important à la VEFA limite également la capacité des organismes Hlm à proposer des produits réellement adaptés aux besoins du territoire en termes de typologie, de publics spécifiques visés, de produits immobiliers (logements pour les jeunes, pensions de familles, résidence sociale, habitat inclusif...).



## LES PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DE LA SPÉCIFICITÉ DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

### Proposition n°12 : encadrer la production de logements en bail réel solidaire (BRS) par les Organismes de fonciers solidaires (OFS), acteurs de la dissociation foncier-bâti

Les OFS représentent une opportunité pour « effacer le coût du foncier » en se fondant sur la dissociation foncier – bâti pour promouvoir l’accession sociale maîtrisée. Ils s’inscrivent dans une stratégie de maîtrise perpétuelle du foncier par la sphère publique, car seul le bâti est acquis par les propriétaires sous plafonds de ressources de l’accession sociale à la propriété. L’OFS, propriétaire du sol, applique une redevance foncière aux habitants devenus propriétaires des murs, dans le cadre d’un bail réel solidaire (BRS) allant de 18 à 99 ans. Lors de la revente du bien, la plus-value est encadrée, le profil économique des nouveaux acquéreurs reste celui de l’accession sociale à la propriété, et la durée du BRS est « rechargée » de la durée initiale, permettant une dissociation « perpétuelle ». La structure de l’organisme conserve la propriété foncière dans une logique de portage foncier au long cours.

Le bail réel solidaire prend son sens sur les territoires tendus où la valeur du foncier est très élevée, mais aussi sur les territoires les plus détendus, dont les prix de marché des opérations d’accession sociale ne permettent pas d’atteindre un équilibre financier à terme. Le BRS est comptabilisé en tant que produit de mixité sociale au titre des exigences de la loi SRU, et concourt à l’atteinte des objectifs du PLH.

Face à l’accélération du nombre d’opérations en BRS, en particulier en zone tendue, il importe de limiter le seul recours à des mécanismes d’effacement du foncier tels que l’OFS, que l’on pourrait qualifier d’outil « palliatif » face à un foncier trop cher, et encourager les collectivités à définir une véritable stratégie de maîtrise foncière à destination de l’habitat abordable.

Afin de mieux encadrer le développement du BRS dans les territoires, deux propositions semblent opportunes :

- › Pour limiter le possible effet inflationniste sur les valeurs foncières du montage en BRS, le PLH devrait comporter des règles en matière de production de logements en BRS portant en particulier sur les valeurs de cession foncière et un prix de vente maximum.
- › Dans les territoires carencés au titre de la loi SRU, il semble pertinent d’encadrer la part de logements construits en BRS dans les contrats de mixité sociale. Si les logements portés par les organismes de fonciers solidaires constituent bien des produits concourant à la mixité sociale, il s’agit d’encourager la production du logement locatif social qui demeure un besoin non satisfait, et une obligation légale.



### IMPACTS ATTENDUS

- › Réduction des conséquences de l'inflation des niveaux de charge foncière sur les territoires les plus tendus
- › Baisse des prix pour les accédants
- › Meilleur encadrement des logements soumis à BRS et protection des acheteurs



### FAISABILITÉ

- › Forte : les éventuels ajustements législatifs sont mineurs et ne viennent qu'améliorer et préciser un système existant



### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › Communes et EPCI
- › Organismes Hlm
- › Associations
- › État

## Proposition n°13 : pérenniser l'exonération de taxe sur les plus-values immobilières en cas de vente à un organisme de logement social ou un EPF

L'exonération de taxe sur les plus-values immobilières pour les particuliers applicable sur des cessions de biens immobiliers au profit d'un organisme de logement social, d'une collectivité ou d'un EPF a été mise en place dans le cadre de la loi de finances pour 2014. En inscrivant les organismes Hlm aux côtés de structures publiques, la loi valorise leur statut d'acteur de l'intérêt général. La période d'application de cette exonération, initialement prévue jusqu'à fin 2015, a été prorogée pour les cessions réalisées jusqu'au 31 décembre 2022 dans le cadre de la loi de finances 2020.

Si le monde Hlm salue cette prorogation, il souhaite proposer la pérennisation de ce dispositif, qui incite les propriétaires fonciers à céder leurs biens à destination de la réalisation de logements abordables.



### IMPACTS ATTENDUS

- › Fluidification du marché foncier
- › Meilleure compétitivité des organismes Hlm dans l'accès au marché foncier



### FAISABILITÉ

- › Forte : l'exonération existe déjà et a déjà fait l'objet de multiples prorogations



### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › État
- › Propriétaires fonciers
- › Organismes Hlm, EPF, collectivités

## Proposition n°14 : bonifier les outils financiers de participation à l'acquisition et l'aménagement des dents creuses au prisme du logement social et de la densification

Compte-tenu des objectifs de sobriété foncière, les aides publiques permettant d'intervenir sur les fonciers déjà urbanisés ou les « dents creuses » représentent des opportunités pour la production de logement social ou abordable.

Ainsi, toute opération accompagnée par le Fonds Friches devrait comporter une part minimale de sa programmation résidentielle à destination du logement social, dont la proportion pourrait varier selon l'atteinte des objectifs SRU de la commune. *A minima*, le Fonds Friches pourrait être bonifié au-delà d'une certaine part de logement locatif social dans l'ensemble de la programmation résidentielle (30 %, portée à 50 % dans les communes carencées au titre de la loi SRU).

Cette bonification financière serait à coupler à une bonification de constructibilité en cas d'opération conduite en maîtrise d'ouvrage Hlm. Les promoteurs seront fortement incités à proposer un projet plus dense comprenant une part de production sociale dans le cadre d'un montage en co-maîtrise d'ouvrage.



### BONNES PRATIQUES

- › À sa création, l'**EPF d'Île-de-France** avait mis en place, à partir d'un certain seuil de taille d'opération, une part de programmation d'un minimum de 30 % de logement locatif social, porté à 50 % dans les communes SRU.



### IMPACTS ATTENDUS

- › Meilleur accès au foncier déjà urbanisé pour les organismes Hlm
- › Rééquilibrage de la maîtrise d'ouvrage sur les territoires les plus concernés par la VEFA
- › Production de LLS sur des sites situés proches des centres urbains



### FAISABILITÉ

- › **Forte** : le Fonds Friches étant un programme national, l'État a toute marge de manœuvre pour en modifier les critères



### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › État
- › Collectivités
- › Organismes Hlm, promoteurs privés

## Proposition n°15 : favoriser la production de logements neufs en maîtrise d'ouvrage directe Hlm

La maîtrise d'ouvrage Hlm est très soucieuse de la qualité d'usage des logements produits en construction neuve, et anticipe dès la conception les enjeux de gestion locative et patrimoniale des ensembles immobiliers. Elle constitue la garantie d'une qualité à long terme du patrimoine et d'une maîtrise des coûts sur l'ensemble de la durée de vie du logement (approche en coût global). Les immeubles de logements sociaux produits en VEFA, quant à eux, s'inscrivent généralement dans des ensembles immobiliers mixtes, le plus souvent gérés en copropriété, dont la gestion patrimoniale sur le long terme se révèle complexe (du fait notamment de la lourdeur des prises de décision sur l'entretien et la requalification).

Les collectivités locales, futures Autorités Organisatrices de l'Habitat, pourraient fixer une part maximale de production en VEFA sur leur territoire, en lien avec les chartes de maîtrise des prix et de la qualité de la production en VEFA.



### BONNES PRATIQUES

› Au Pays basque, la **Communauté de Communes du Seignanx** a décidé de supprimer toute aide à la pierre sur les programmes en VEFA. Ce choix faisait suite au constat d'une massification de la VEFA sur le territoire, et la difficulté pour les organismes Hlm à accéder au foncier. En conséquence, les organismes Hlm et les promoteurs se sont organisés pour mener des opérations en co-maîtrise d'ouvrage.



### IMPACTS ATTENDUS

- › Meilleur accès au foncier pour les organismes Hlm
- › Rééquilibrage de la maîtrise d'ouvrage sur les territoires les plus concernés par la VEFA



### FAISABILITÉ

- › Forte : ces pratiques sont déjà répandues sur de nombreux territoires



### ACTEURS IMPLIQUÉS

- › Collectivités
- › Organismes Hlm, promoteurs privés





## PARTIE 7

# Pistes de travail pour la suite



## 1. LES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES RÉCENTES ET LEUR POTENTIEL IMPACT SUR LE MARCHÉ FONCIER

Deux grands textes de loi récents résonnent particulièrement avec le contenu de ce cahier et, plus largement, avec les enjeux d'accès au foncier pour la construction d'une offre de logement abordable.

► **La Loi Climat et résilience du 22 août 2021**, issue des débats de la Convention Citoyenne pour le Climat, est la première du corpus législatif français à introduire une définition de l'artificialisation des sols et à fixer un objectif zéro artificialisation nette (ZAN) à échéance 2050. La loi définit l'artificialisation des sols (brute et nette) et la désartificialisation (extraits) :

- I. L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ;
- II. La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé ;
- III. L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés.

En remplaçant l'orientation historique de « sobriété foncière » par le ZAN, la Loi Climat et Résilience tend à encadrer plus strictement les opérations d'aménagement du territoire, avec des objectifs de compensation via la renaturation d'espaces. Cependant, les modalités de calcul de cette artificialisation demeurent floues et restent dans l'attente de la publication des décrets d'application. La notion même est sujette à débat, compte-tenu de la multiplicité des définitions utilisées par les organes statistiques et dans le monde de la recherche. Les documents de planification devront intégrer l'objectif de réduction de la consommation foncière d'au moins 50 % sur la période 2021-2031 comparativement à 2011-2021. Le ZAN va par conséquent réduire le nombre de fonciers disponibles pour une extension urbaine, et obliger à davantage de recyclage urbain. L'accès des organismes Hlm à ces fonciers en tissu déjà urbanisé, plus chers que ceux en extension, s'avère donc crucial pour les années à venir.

► **La Loi dite « 3DS » relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification** représente un autre pan susceptible d'avoir des impacts sur le marché foncier. En effet, ce texte prévoit la création, sur le modèle des Autorités organisatrices des transports, des Autorités organisatrices de l'habitat (AOH) pour les EPCI dotés d'un PLH et PLU(i). Par ailleurs, la loi 3DS porte également sur les OFS, qui voient leurs compétences élargies à la production d'une offre de logements à l'issue de travaux de réhabilitation d'un bâti existant acquis, ainsi qu'à titre subsidiaire à la réalisation de locaux à usage commercial ou professionnel, ou encore la possibilité donnée aux organismes de logement social de céder leur patrimoine immobilier dans le régime du BRS. Enfin, les OFS peuvent bénéficier d'une délégation du droit de préemption urbain pour des opérations à vocation économique au sein du périmètre d'une opération de revitalisation de territoire (ORT).

## LES PISTES DE TRAVAIL À ENGAGER POUR UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ FONCIER

### a. Une action à engager au niveau local et national

Les récentes avancées législatives sur le foncier soulignent l'importance de l'impulsion au niveau national, avec la création du bail réel solidaire, les apports de la Loi Climat et Résilience (cf. ci-dessus), ou encore les exonérations fiscales destinées à favoriser la libération du foncier.

L'État est également un acteur-clé pour l'ingénierie et la dotation sur les territoires. Son pilotage de programmes de financements permettant de concourir au ZAN, à travers la rénovation urbaine et l'aménagement des friches, apparaît comme de plus en plus crucial pour les collectivités. Les territoires se trouvent parfois démunis face à des problématiques historiquement peu investies, en l'absence de maîtrise foncière stratégique déjà en place, et au regard de moyens financiers et d'ingénierie restreints. On peut notamment souligner le rôle des programmes de rénovation urbaine (PNRU et NPNRU), Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, ou encore le Fonds Friches, qui, tous, s'appuient sur une partie de recyclage urbain. Ces programmes peuvent renforcer leur rôle d'orientation de la programmation, compte-tenu de leur caractère crucial dans l'aménagement du territoire dans un contexte de sobriété foncière. Ils pourraient dès lors avoir des partis-pris forts sur l'incitation en faveur du logement abordable. L'État et ses partenaires (comme le Cerema) travaillent également sur l'apport méthodologique auprès des territoires, via la mise à disposition d'outils de calcul de l'artificialisation, de la vacance immobilière, etc. Ces outils demeurent cependant perfectibles, et leur adaptation aux multiples contextes territoriaux doit être affinée. Enfin, l'État est un acteur du foncier à part entière, du fait du statut de propriétaire foncier de nombre de ses institutions. Sur de nombreux territoires, en mobilisant les emprises propriétés de ministères, l'État s'engage à céder près d'une centaine de fonciers par an à destination notamment de la construction de logement social. Cette politique de mobilisation des ressources foncières de l'État au bénéfice du logement et du logement social connaît un regain d'implication des services déconcentrés à la demande du Premier ministre fin 2021, avec la mise en place d'un inventaire du foncier disponible ou libérable destiné aux porteurs de projets de logements qui doit être rendu public au 2<sup>ème</sup> trimestre 2022 et actualisé en temps réel, ainsi que le lancement programmé d'un appel à manifestation d'intérêt avant l'été 2022.

Bien que l'échelon national représente un périmètre essentiel d'impulsion pour la régulation du marché et de l'utilisation du foncier, il ne saurait porter seul le poids de l'action foncière publique. Comme démontré plus haut, les communes et plus particulièrement les EPCI représentent des échelons-clés pour la maîtrise foncière stratégique. Quel que soit leur horizon professionnel, les acteurs rencontrés dans le cadre des Assises du Foncier soulignent de façon unanime que la volonté politique locale est primordiale pour la mobilisation du foncier en faveur du logement social et abordable. Cette volonté politique est elle-même influencée par des facteurs propres à chaque territoire, mais se nourrit, dans tous les cas, d'une connaissance fine des enjeux locaux. À ce titre, l'obligation prévue dans la Loi Climat & Résilience de créer des observatoires locaux du foncier et de l'habitat représente une opportunité pour les territoires : le recours à ces données viendra objectiver les enjeux du foncier et de l'habitat, et pourra éclairer les choix à mener en matière de maîtrise foncière stratégique. Au-delà de cette obligation réglementaire, les territoires sont contraints d'innover face à une spéculation foncière et immobilière qui peut être extrêmement rapide ; les chartes communes-promoteurs sont par exemple nées d'initiatives communales. L'initiative locale doit donc être accompagnée et valorisée par l'État, et les opérateurs (sociaux comme privés) ont tout intérêt à travailler aux côtés des collectivités pour résoudre des problématiques qui les concernent tous.

## b. Une nécessité de volonté politique pour réformer des pratiques historiques

Les propositions issues des Assises du foncier ne sont pas les premières en la matière. Des recommandations auprès de l'État et des collectivités avaient déjà été rédigées dans le cadre des rapports parlementaires cités en introduction de ce Repères. Cependant, tous les auteurs s'accordent sur la difficulté à « s'attaquer » au foncier en France. Outre les aspects culturels et historiques déjà soulignés par Pisani, il faut souligner la multiplicité et la complexité de l'écosystème du foncier en France. Les acteurs concernés sont très nombreux, à des niveaux et sur des aspects différents ; il est apparu, dans le cadre des Assises du foncier, qu'une préconisation pouvait susciter des avis plus ou moins partagés, y compris parmi des acteurs concourant aux mêmes objectifs.

Le foncier cristallise beaucoup de débats, car les enjeux culturels et de pratiques sont très ancrés parmi les professionnels du sujet. La prudence observée par les acteurs publics dans l'élaboration des réformes, notamment fiscales, se justifie par les risques de tollés ou d'invalidations (comme ce fut le cas pour la suppression de l'abattement de taxe sur les plus-values immobilières, par le Conseil Constitutionnel, en 2013), qui se soldent souvent par un statu quo.

Du point de vue local, les élu(e)s s'exposent politiquement à proposer des initiatives en faveur d'une maîtrise foncière stratégique, ou d'un zonage favorable à la construction de logements sociaux. Parfois en avance par rapport aux cadres légaux, il peut leur être difficile de soutenir des politiques ambitieuses auprès de leurs administrés. Dans ce contexte, les témoignages et retours d'expérience peuvent être inspirants pour les responsables locaux. La mention de quelques exemples internationaux peut ainsi donner à voir les différentes directions suivies par les États, en nuanciant bien les différences de contexte et de politiques historiques de l'habitat et de l'aménagement :

- › Aux Pays-Bas, les collectivités conduisent une politique foncière interventionniste depuis la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, avec le recours massif à des baux emphytéotiques et de vente de droits à construire aux opérateurs ;
- › En Angleterre, 1 % de la population détient plus de la moitié du foncier national ; le système de dissociation foncier-bâti (le *leasehold*) y est très répandu, avec des baux allant de 21 à 99 ans pour la location du terrain ;
- › En Allemagne, la fiscalité sur l'investissement locatif est identique à celle de droit commun sur les activités productives.

Le partage de ces exemples et des pratiques rencontrées en France et à l'étranger représente une base de réflexion intéressante pour l'écosystème des acteurs du foncier et du logement.

### c. Une dynamique de rencontre des acteurs à poursuivre

Le foncier n'a jamais autant fait parler de lui, y compris auprès du grand public. L'urgence de le réguler et d'en encadrer les usages apparaît désormais clairement, que ce soit au regard des niveaux de prix du marché foncier, excluant de plus en plus d'opérateurs mais aussi *in fine* de ménages, mais également compte-tenu de tous les enjeux environnementaux, de préservation des sols et de capacités productives agricoles, ou encore de politique de ré-industrialisation, qui concernent des acteurs allant bien au-delà de ceux de l'habitat.

Ceux-ci, composant un écosystème de l'habitat et du logement pourtant fourni et dynamique, ne disposent pas d'instances de réflexion collective au niveau national sur le sujet du foncier et de sa mobilisation. Le partage de bonnes pratiques représente pourtant une clé d'entrée qui « donne à voir » les problématiques différentes en fonction des territoires, les stratégies de maîtrise foncière, les initiatives locales, mais aussi les réactions des acteurs au-delà d'un certain délai d'application.

Les Assises du Foncier, en réunissant des acteurs opérationnels experts du sujet, sur des territoires aux enjeux distincts, a fourni un premier espace de discussion et de réflexion collective. La réitération de ces rendez-vous permettrait d'offrir aux acteurs impliqués un riche appui collaboratif sur les pratiques locales, un partage des enjeux propres à chaque structure, et les solutions trouvées sur le territoire sur un thème assurément transversal.

Dans ce cadre, il semble pertinent de « sortir » l'analyse du foncier d'une approche strictement disciplinaire. Le foncier concernant une multitude d'acteurs, et ayant un impact sur un très grand nombre de domaines, la mobilisation de recherches pluridisciplinaires sur le sujet permettrait de capitaliser sur les analyses et d'aboutir à un niveau de connaissance connu et partagé sur l'ensemble du territoire. C'est pourquoi le Réseau des Acteurs de l'Habitat<sup>8</sup> a lancé un appel à manifestation d'intérêt pour des projets de recherche sur le thème du foncier.

Les très nombreuses données ouvertes depuis peu en *open data* offrent de réelles opportunités pour l'analyse du « phénomène foncier », à condition que cadres d'analyse et méthodologies soient connus et reconnus. En faisant appel à des chercheurs de tous les horizons, l'objectif de cet AMI est de constituer un corpus de référentiels scientifiques servant à éclairer les décideurs publics et les services opérationnels sur les territoires, en vue de mieux encadrer la mobilisation du foncier à destination du logement abordable.

<sup>8</sup> Réseau créé en 2007, composé de l'Union sociale pour l'habitat, la Fédération nationale des Associations régionales Hlm (FNAR), la Fédération des agences d'urbanismes (FNAU), le groupe Caisse des Dépôts, et huit associations d'élus (Assemblée des Communautés de France, Association des communautés urbaines de France, Assemblée des départements de France, Association des maires de grandes villes de France, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, Association des maires Ville & Banlieue de France, Villes de France).

## LISTE DES PROPOSITIONS

- ▶ **Proposition n°1** - Engager une refonte fiscale d'ampleur sur les différentes taxes regardant le foncier
  - ▶ Appuyer le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) sur la valeur vénale des biens, et exonérer les organismes de logement social ;
  - ▶ Proposer un abattement de taxe sur les plus-values immobilières à partir du classement d'une zone en terrain « à urbaniser » ;
  - ▶ Articuler ZAN et fiscalité grâce à un zonage des taxes en fonction des objectifs de densification souhaitables ;
  - ▶ Systématiser le versement pour sous-densité.
- ▶ **Proposition n°2** - Conditionner l'octroi du dispositif Pinel et de ses éventuels successeurs aux Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).
- ▶ **Proposition n°3** - Au regard des enjeux du ZAN, renforcer le rôle du PLU(i) dans la planification
  - ▶ Renforcer le principe de compatibilité du PLU(i) avec le PLH ;
  - ▶ Limiter les écarts entre autorisations d'urbanisme et capacités constructives du PLU(i), pour atteindre les objectifs du PLH ;
  - ▶ Encadrer la perte de constructibilité au sein de certains zonages.
- ▶ **Proposition n°4** - Permettre aux PLU(i) d'innover à travers des zonages BIMBY.
- ▶ **Proposition n°5** - Prendre obligatoirement en compte les secteurs de mixité sociale (SMS) et les Emplacements réservés (ER) dans le calcul de la valeur des terrains.
- ▶ **Proposition n°6** - Systématiser les outils d'observation des valeurs foncières et mettre en place des référentiels-prix par territoire.
- ▶ **Proposition n°7** - Encadrer le prix du sol sur le modèle de l'encadrement des loyers.
- ▶ **Proposition n°8** - Accompagner les collectivités dans leur maîtrise foncière stratégique en finançant l'ingénierie d'accompagnement à la densification.
- ▶ **Proposition n°9** - Améliorer les pratiques des communes dans la cession de foncier public.
- ▶ **Proposition n°10** - Encourager le développement des chartes communes-EPCI
- ▶ **Proposition n°11** - Développer les chartes communes-opérateurs tout en les sécurisant au regard du droit de la concurrence.
- ▶ **Proposition n°12** - Encadrer la production de logements en bail réel solidaire (BRS) par les Organismes de fonciers solidaires (OFS), acteurs de la dissociation foncier-bâti
- ▶ **Proposition n°13** - Pérenniser l'exonération de taxe sur les plus-values immobilières en cas de vente à un organisme de logement social ou un EPF.
- ▶ **Proposition n°14** - Bonifier les outils financiers de participation à l'acquisition et l'aménagement des dents creuses au prisme du logement social et de la densification.
- ▶ **Proposition n°15** - Favoriser la production de logements neufs en maîtrise d'ouvrage directe Hlm.

## ANNEXES

1. Détail des préconisations portées par l'Union sociale pour l'habitat et discutées lors des Assises du Foncier
2. Synthèse des ateliers des Assises du foncier (2021)
3. Évolution des coûts des terrains et de construction
4. Panorama des outils à disposition des collectivités pour agir sur le foncier



# Détail des préconisations portées par l'Union sociale pour l'habitat et discutées lors des Assises du Foncier

L'Union sociale pour l'habitat et les Fédérations Hlm ont formulé fin 2020 des préconisations en matière de foncier à destination de la production de logements abordables. Celles-ci tendent vers l'objectif de favoriser l'adoption de pratiques de maîtrise foncière stratégique par les territoires, dans le but d'améliorer l'accès au foncier à coût maîtrisé pour les organismes de logement social. Elles fournissent des orientations, sans viser l'exhaustivité atteinte dans d'autres travaux de référence<sup>9</sup>.

	Contenu de la préconisation	Acteurs impliqués	Effets attendus
1	Engager une refonte fiscale d'ampleur	<ul style="list-style-type: none"> <li>› État (direction des finances)</li> <li>› Collectivités et groupements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Capter une partie de la rente foncière au bénéfice des collectivités territoriales en charge des coûts d'urbanisation,</li> <li>› Encourager la libération foncière,</li> <li>› Favoriser l'accès direct au foncier pour les organismes Hlm</li> </ul>
2	Moderniser les méthodes d'évaluation par France Domaine avec une prise en compte du bilan de l'opération	<ul style="list-style-type: none"> <li>› État (direction des finances et direction de l'immobilier de l'État)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Favoriser l'accès au foncier pour les organismes Hlm,</li> <li>› Augmenter la fiabilité dans la mesure de la valeur des terrains</li> </ul>
3	Relancer la cession de foncier public et parapublic	<ul style="list-style-type: none"> <li>› État (ministères, Établissements publics)</li> <li>› Collectivités</li> <li>› USH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Favoriser l'accès au foncier pour les organismes Hlm</li> <li>› Donner une lisibilité sur les volumes de foncier public mobilisables</li> </ul>
4	Conforter et outiller l'EPCI dans son rôle d'échelon privilégié de gestion foncière locale 4.1. Systématiser l'observation foncière au niveau intercommunal 4.2. Systématiser la contractualisation de l'action foncière entre EPCI et communes	<ul style="list-style-type: none"> <li>› État</li> <li>› EPF</li> <li>› Collectivités (communes et EPCI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Réguler les prix fonciers</li> <li>› Donner une lisibilité sur le potentiel de mobilisation foncière sur un territoire</li> <li>› Contractualiser les objectifs</li> <li>› Accompagner les collectivités pour se saisir d'une stratégie foncière</li> <li>› Constituer un référentiel de la valeur locale des terrains</li> </ul>
5	Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique 5.1. Renforcer la portée du PLH 5.2. Affirmer un parti-pris en faveur du logement abordable en amont, au niveau opérationnel 5.3. Faciliter le recours à des dispositifs alternatifs pour la maîtrise foncière stratégique	<ul style="list-style-type: none"> <li>› État</li> <li>› Collectivités (communes et EPCI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Limiter la concurrence sur les coûts de charge foncière</li> <li>› Donner une lisibilité sur le potentiel de mobilisation foncière sur un territoire</li> <li>› Contractualiser les objectifs</li> <li>› Améliorer l'accès au foncier pour les organismes Hlm</li> <li>› Améliorer l'accès au foncier pour les organismes Hlm</li> </ul>
6	Accompagner et encourager la densification du bâti 6.1. Encourager la mutation des « dents creuses » dans les zones tendues, pour faciliter l'intervention dans le diffus 6.2. Améliorer la mutabilité des lotissements et zones commerciales 6.3. Favoriser la densification à l'échelon opérationnel 6.4. Minimiser le coût de sortie des opérations en facilitant les dérogations de constructibilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>› État</li> <li>› Collectivités (communes et EPCI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Faciliter les opérations en zone déjà urbanisée</li> <li>› Libérer des terrains à bâtir en zone déjà urbanisée</li> </ul>
7	Encourager tout en sécurisant au regard du droit de la concurrence la pratique des chartes communes-promoteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Collectivités (communes et EPCI)</li> <li>› Organismes Hlm</li> <li>› Promoteurs privés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Réguler les prix du foncier</li> <li>› Limiter la concurrence sur les coûts de charge foncière</li> </ul>
8	Inventer le viager social	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Organismes Hlm</li> <li>› Caisse des Dépôts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Offrir de nouvelles opportunités d'accès au foncier pour les organismes Hlm</li> <li>› Faciliter les opérations en zone déjà urbanisée</li> </ul>

<sup>9</sup> Rapport Goldberg (2016), Rapport Figeat (2016)

## 1. Engager une refonte fiscale d'ampleur et aller vers une stabilisation des règles<sup>10</sup>

Les règles fiscales s'appliquant au foncier constituent une véritable complexité : captations sur des objets variés (bâti, non-bâti, constructible, sous-dense...), récipiendaires différents (État, collectivités territoriales et leurs groupements...), exonérations et abattements complexes et temporaires, bases vétustes (valeurs locatives cadastrales non actualisées depuis 1980), dispositifs additionnels et facultatifs (exonérations et taxes soumises à délibération de la collectivité, taux modulés...), etc. Certaines taxes ont par ailleurs des effets retors et encouragent la rétention foncière : la taxation est ainsi bien plus forte sur les flux (taxe sur la plus-value immobilière (TPVI), droits de mutation...) que sur les stocks. La TPVI est particulièrement complexe et lourde, composée de plusieurs régimes (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux), et n'est pas à la main de la collectivité alors même que ladite plus-value est augmentée par les équipements et aménagements mis en place par celle-ci.

Par ailleurs, dans le but de créer des chocs d'offre, nombre de ces dispositifs sont expérimentés sur une période courte qui s'accommode mal des temporalités du temps de l'aménagement, d'autant plus que les acteurs anticipent leur date de fin. Les différents dispositifs fiscaux mériteraient d'être réexaminés dans le cadre d'une loi fiscale spécifique, mais surtout s'inscrire dans une durée d'application longue pour apporter une stabilité des différents régimes d'imposition.

Au-delà, des réformes peuvent être imaginées pour fluidifier le marché foncier, et en faciliter l'accès aux organismes Hlm ; celles-ci mériteraient d'être échelonnées dans le temps pour permettre aux propriétaires d'en saisir les enjeux, afin que l'incitation soit efficace.

- Taxer le stock foncier pour mieux refléter sa valeur, en basant la Taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFPNB) sur la valeur vénale des biens issue des données des notaires (DVF), et non plus sur les valeurs locatives cadastrales qui sont caduques ;
- Réduire la fiscalité sur les flux, à travers divers leviers touchant la taxe sur les plus-values immobilières (TPVI) :
- Baisser le taux d'imposition des plus-values immobilières lors de cessions de terrains à bâtir, en harmonisant les régimes s'appliquant à l'impôt sur le revenu et sur les prélèvements sociaux qui la composent ;
- Redéfinir les abattements de TPVI pour durée de rétention en se fondant sur le taux d'inflation entre les dates d'acquisition et de cession, portant à la fois sur l'impôt sur le revenu, et sur les prélèvements sociaux<sup>11</sup> ;
- Expérimenter un système d'abattement dégressif de la TPVI à compter, non pas de l'entrée en possession du bien, mais d'un événement du type classement en zone constructible, afin de créer un choc d'offre ;
- Pérenniser l'exonération de TPVI en cas de vente à un organisme Hlm de biens immobiliers bâtis ou non bâtis ou de droits relatifs à ces biens.
- Fusionner les taxes additionnelles sur les plus-values immobilières pour plus de lisibilité (taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles (TFTC), taxe sur les cessions à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles (taxe dite LMA), surtaxe pour les plus-values supérieures à 50 000€). Ces taxes devraient être rendues obligatoires sur les territoires tendus et/ou déficitaires au titre de la loi SRU.

<sup>10</sup> Pour cette préconisation, se référer à l'annexe n°2 sur le détail du régime fiscal foncier.

<sup>11</sup> Au regard du respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, (CC 2012 ; CC 2013) jugeant la suppression de l'abattement pour durée de rétention inconstitutionnelle du fait de l'érosion monétaire causée par l'inflation.

- › Confier l'allocation des dispositifs fiscaux type Pinel aux CRHH pour évaluer la légitimité des collectivités à en bénéficier, afin d'éviter la spéculation foncière et immobilière dans des territoires déjà tendus, en rattrapage ou carencés.

#### EFFETS ATTENDUS

Capter une partie de la rente foncière au bénéfice des collectivités territoriales en charge des coûts d'urbanisation, encourager la libération foncière, favoriser l'accès direct au foncier pour les organismes Hlm.

## 2. Moderniser les méthodes d'évaluation par la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE, ex-France Domaine) avec une prise en compte du bilan de l'opération

En fonction des territoires, les valeurs vénales de terrains estimées par la DIE ne prennent pas systématiquement en compte la destination du foncier (y compris quand celui-ci doit accueillir du logement social dans le cadre de SMS, par exemple), et ne disposent pas d'une méthode harmonisée de calcul (compte-à-rebours, comparaison, rendement locatif...), conduisant parfois à des évaluations décorrélées de l'opération.

Une adaptation des moyens et une doctrine nationale de calcul pour les opérations d'intérêt général, prenant en compte le bilan d'opération, devraient être actées. Le respect de cette doctrine aboutira à la justification des calculs ayant conduit à l'estimation de la valeur du bien dans les avis rendus par les agents de la DIE (cf. art. 5 de la PPL Lagleize).

#### EFFETS ATTENDUS

Favoriser l'accès au foncier pour les organismes Hlm, augmenter la fiabilité dans la mesure de la valeur des terrains.

## 3. Relancer la cession du foncier public et parapublic

La cession de fonciers de l'État, des établissements publics et collectivités a fortement ralenti, et s'effectue à des niveaux de prix ne permettant pas toujours aux organismes Hlm de se positionner. Il s'agit de rendre obligatoire la consultation des organismes Hlm par les aménageurs publics, pour favoriser la maîtrise d'ouvrage Hlm et en finir avec les macro-lot (cf. proposition 5.2 ci-après), et d'interdire la mise aux enchères du foncier public d'État ou des collectivités (cf. Proposition n°1 de la PPL Lagleize).

Un protocole d'accord pluriannuel au niveau national entre l'Union sociale pour l'habitat et les ministères concernés (ministère de l'Économie et ministères propriétaires), pourrait être défini afin d'identifier et programmer le volume de foncier disponible sur le marché et fléché prioritairement pour les organismes Hlm. Ces fonciers nouvellement disponibles devront bénéficier d'une certaine qualité (viabilisation, accessibilité, localisation...) pour éviter de reléguer les organismes Hlm sur des terrains résiduels.

Cette programmation pourra s'accompagner d'un « plan de fluidification », pour accélérer la sortie des fonciers déjà maîtrisés par l'État ou les collectivités.

#### EFFETS ATTENDUS

Favoriser l'accès au foncier pour les organismes Hlm, donner une lisibilité sur les volumes de foncier d'État mobilisables.

## 4. Conforter et outiller l'EPCI dans son rôle d'échelon privilégié de gestion foncière locale

Les EPCI, grâce à leur dotation financière et en ingénierie souvent plus importante qu'au niveau communal, apparaissent comme les mieux positionnés pour assurer la politique de maîtrise foncière locale. Mais surtout, ils constituent une échelle territoriale pertinente pour penser une politique cohérente de planification, programmation et régulation foncières. Renforcer leur rôle en matière de gestion foncière permettrait d'améliorer l'équilibre territorial entre communes, et entraînerait une rationalisation de la politique de l'habitat, et la meilleure articulation de l'ensemble de la palette des outils à disposition de l'intercommunalité, qui serait à la main d'un seul acteur et non plus dispersé entre échelons locaux.

### 4.1. Systématiser l'observation foncière au niveau intercommunal

L'observation foncière constitue le fondement du pilotage stratégique et opérationnel de la maîtrise foncière. En territoire tendu et / ou en rattrapage au titre de la loi SRU, une systématisation des outils et démarches de veille et de prospection foncières permettrait de :

- › Caractériser, en lien avec les EPF et agences d'urbanisme, les gisements fonciers urbanisables, et leurs caractéristiques (propriétaire, degré de pollution, servitudes, etc.), les densités moyennes constatées, afin d'alimenter les documents de programmation et planification (PLUi, PLH) ;
- › Mener des actions de veille et de suivi sur les transactions foncières et immobilières, pour définir des prix moyens par type de bien et par secteur de territoire, à rendre publics ;
- › Évaluer l'action des collectivités pour la programmation du PLH.

En ce sens, la mobilisation des acteurs du foncier et de leurs données (système DVF de l'État, travail avec les notaires locaux...) pourrait être utile pour comparer les valeurs locales au mètre carré avec les niveaux de prix et leur évolution sur l'ensemble du territoire français et régional.

### 4.2. Systématiser la contractualisation de l'action foncière entre EPCI et communes

La contractualisation entre EPCI et communes-membres sur la question du foncier, de l'aménagement, de la construction, permettrait de constituer un référentiel-prix du foncier sur le territoire intercommunal, et d'acter des engagements en termes de production de logements et de mise en œuvre du PLH.

La signature de ces contrats pourrait être conditionnelle à l'octroi de financements de l'EPCI vers les communes (ou de l'EPF, par délégation) ; ces contrats pourraient stipuler un coût maximal de charge foncière au-delà duquel l'EPCI ne participerait pas au financement de l'opération, via subvention et / ou abattement fiscal. Ce levier contractuel pourrait être incitatif pour les opérateurs fonciers (organismes Hlm, promoteurs, aménageurs), mais aussi les propriétaires fonciers qui ne pourraient bénéficier d'abattements pour la construction de logements sociaux et intermédiaires.

Les démarches inter-organismes Hlm, EPF et agences d'urbanisme, apporteraient leur expertise et compétences aux collectivités sur les questions d'observation et de prospection foncières, et pourraient les accompagner dans ces actions.

#### EFFETS ATTENDUS

**Réguler les prix fonciers, donner une lisibilité sur le potentiel de mobilisation foncière sur un territoire, contractualiser les objectifs, accompagner les collectivités pour se saisir d'une stratégie foncière, constituer un référentiel de la valeur des terrains.**

## 5. Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique

Face aux grandes disparités observées sur le territoire national, il semble nécessaire de fournir à toutes les collectivités les moyens de se saisir de la question foncière. Un réel engagement politique doit être opéré en faveur de ce sujet stratégique, à travers différentes actions :

### 5.1. Renforcer la portée du PLH

- › Intégrer de façon obligatoire dans les PLH une cartographie précise des terrains urbanisables et leur temporalité de mobilisation, intégrant les volumes de logements mobilisables par le biais des réserves foncières publiques (État, collectivités, EPF) et les opérations d'aménagement public.
- › Élaborer un Plan d'Action Foncière, intégrant des objectifs chiffrés et quantifiés de fléchage de foncier vers la production de logements sociaux et abordables dans le cas de communes carencées ou en rattrapage, en vue de nourrir les objectifs du PLH.

### 5.2. Affirmer un parti-pris en faveur du logement abordable le plus en amont possible et au niveau opérationnel

Pour le foncier issu de cessions publiques, ou dans le cadre de zones d'aménagement concédées à un aménageur public :

- › Introduire des servitudes de mixité sociale (SMS) obligatoires à l'échelle de zones d'aménagement, pour intégrer des produits sociaux ou abordables de façon systématique ;
- › Lors des consultations d'opérateurs, pondérer plus fortement l'impact social et territorial des projets proposés, plutôt que le prix de charge foncière ;
- › En finir avec les pratiques des macro-lots en proposant des marchés dont le dimensionnement est compatible avec un positionnement des organismes Hlm ;
- › Définir une part minimale obligatoire de foncier cédée à des opérateurs Hlm.

Pour le foncier rendu urbanisable grâce au « Fonds friches » mis en œuvre dans le cadre du plan de relance, imposer dans chaque opération la cession d'un minimum de 25% des emprises à des opérateurs Hlm.

### 5.3. Faciliter le recours à des dispositifs alternatifs pour la maîtrise foncière stratégique

- › Systématiser l'abattement de TFPB pour les logements BRS, sans la lier à une délibération de la commune, pour en faciliter le développement et la commercialisation, et veiller à sa compensation intégrale par l'Etat ;
- › Offrir aux OFS la possibilité de mise en œuvre des baux réels rechargeables (inspirés du BRS) portant sur les locaux commerciaux et professionnels, afin de faciliter les opérations mixtes ;
- › Permettre de transférer le droit de préemption à l'OFS.

#### EFFETS ATTENDUS

Limiter la concurrence sur les coûts de charge foncière, donner une lisibilité sur le potentiel de mobilisation foncière sur un territoire, contractualiser les objectifs, accompagner les collectivités pour se saisir d'une stratégie foncière, améliorer l'accès au foncier pour les organismes Hlm.

## 6. Accompagner et encourager la densification du bâti

La densification du tissu urbanisé est le principal levier à actionner dans le cadre de la limitation de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols. Les blocages liés à ce renouvellement urbain sont encore nombreux et ne semblent pas adaptés aux nouvelles exigences d'optimisation de l'espace urbanisé. Plusieurs orientations permettraient à la fois de limiter l'artificialisation des sols, de reconstituer des réserves foncières et de faciliter la sortie d'opérations de logement social et abordable.

### 6.1. Encourager la mutation des « dents creuses » dans les zones tendues, pour faciliter l'intervention dans le diffus

- › Introduire, dans les PLUi, des zones de « mobilisation foncière » permettant l'application des droits de préemption et d'expropriation simplifiés en cas de biens non-occupés, manifestement insuffisamment construits – moins de 50 % du potentiel constructible. L'expropriation interviendrait si aucun projet n'était engagé au-delà d'un certain délai annoncé dans le PLU. Cette procédure s'inspirerait de celle s'appliquant aux terrains en état manifeste d'abandon, et ne nécessiterait pas de recours à une enquête publique (tel que prévu par la loi ALUR).
- › Assouplir la procédure de vente des terrains indivis, en autorisant la cession après un accord de la majorité des coindivisaires (et non à l'unanimité) sans avoir recours au juge du TGI.

### 6.2. Améliorer la mutabilité des lotissements et zones commerciales

- › Généraliser le zonage « BIMBY<sup>12</sup>» dans les PLU(i) sur les lotissements et les zones pavillonnaires de première couronne métropolitaine, pour encourager la densification de ces tissus urbains ;
- › Favoriser la mutation des zones commerciales en périphérie, en introduisant, pour les biens appartenant à des foncières commerciales, un droit de délaissement.

À ce titre, il est nécessaire d'adapter l'évaluation de la valeur vénale de ces parcelles par les services de l'État. Aujourd'hui, la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) évalue la valeur de ces parcelles en fonction de la rentabilité commerciale projetée, ce qui n'est pas pertinent dans le cas où le bien est destiné à accueillir du logement ou une programmation mixte (cf. proposition 2).

### 6.3. Favoriser la densification à l'échelon opérationnel

Il est préconisé d'inscrire, de façon obligatoire, des densités et prescriptions minimales dans les documents d'urbanisme (PLUi, en lien avec les PLH), ouvrant droit à des modulations à la baisse du taux de la taxe d'aménagement en lien avec l'optimisation des droits à construire. Ces prescriptions devront s'accompagner d'éléments sur la densité perçue et vécue.

Cette incitation pourrait s'accompagner de la généralisation du versement pour sous-densité déjà existant dans certains territoires, en lien avec le dispositif d'incitation des communes à la densification prévu dans le cadre du plan de relance.

<sup>12</sup> Voir annexe.



## 6.4. Faciliter les dérogations de constructibilité dans le cadre des opérations de densification

La loi ELAN a introduit la possibilité de déroger aux prescriptions des documents d'urbanisme locaux sur des projets de densification situés dans les territoires au marché tendu, pour tous les types d'opérateurs. Ces dérogations n'interviennent à ce jour que dans le cadre de la mutation d'un bâtiment (reconstruction, réhabilitation, rénovation) à destination de logements dans un objectif de mixité sociale, et concernent la constructibilité (gabarit et hauteur) et les places de stationnement<sup>13</sup>.

Pour faciliter l'équilibre des opérations intégrant des logements sociaux et abordables, ces dérogations pourraient :

- › Être étendues à l'ensemble du territoire national, et pas uniquement aux collectivités au marché tendu ;
- › Être autorisées de droit dans le cadre d'interventions sur les communes en rattrapage ou carencées, y compris en secteur détendu ;
- › Être éventuellement élargies à d'autres types de dérogations.

De telles dérogations permettraient d'améliorer les bilans d'opération pour les organismes Hlm, sans pour autant réduire le coût initial d'acquisition du foncier.

### EFFETS ATTENDUS

Améliorer l'accès au foncier pour les organismes Hlm, faciliter les opérations en zone déjà urbanisée, libérer des terrains à bâtir en zone déjà urbanisée.

## 7. Encourager tout en sécurisant au regard du droit de la concurrence la pratique des chartes communes-promoteurs

Les chartes communes-promoteurs existantes permettent aux opérateurs fonciers signataires d'œuvrer de concert pour la production de logements sur les territoires. Pour garantir la bonne coordination des acteurs locaux, ces chartes doivent préférentiellement :

- › S'inscrire dans une vision politique de la collectivité (si possible EPCI) et se décliner par sous-territoire, par conventionnement entre communes et EPCI (cf. proposition 4.2) ;
- › Conditionner l'octroi de financements, agréments ou minorations foncières de la part des opérateurs fonciers publics, à un coût de charge foncière maximum lors de l'acquisition ;
- › Être dotées d'un caractère contractuel, par exemple avec l'application immédiate du droit de préemption en cas de non-respect de la charte sur son territoire d'application.
- › Sécuriser les clauses de ces chartes au regard du droit de la concurrence.

### EFFETS ATTENDUS

Réguler les prix du foncier, limiter la concurrence sur les coûts de charge foncière.

<sup>13</sup> Voir Article L152-6 du code de l'urbanisme issu de la Loi ELAN.

## 8. Inventer le viager social

Fruit d'une réflexion à la croisée de plusieurs politiques publiques (accompagnement du vieillissement de la population, amélioration de la qualité du bâti, notamment dans le cadre de la revitalisation des centres-bourgs et centre-ville, ou la densification des zones pavillonnaires), le « viager social » pourrait constituer une solution (certes à la marge de la production Hlm) pour favoriser l'accès au foncier pour les organismes Hlm dans des secteurs déjà urbanisés. En tant qu'investisseur institutionnel et professionnel de la réhabilitation du patrimoine, pouvant de surcroît offrir une garantie de maintien dans le parc social (éventuellement à la faveur d'un changement de logement), les organismes Hlm se caractérisent par la capacité de gestion du temps long et la possibilité de combiner un effet « volume » pour réduire les risques potentiels de ce type de montage qui reste à explorer.

Le « viager social » constitue une solution pour l'amélioration de la situation financière et le maintien à domicile des ménages âgés modestes, dans un logement bénéficiant de travaux d'adaptation et d'amélioration, tout en offrant aux organismes l'opportunité d'une diversification de l'offre, voire d'une densification et/ou valorisation à terme du foncier attaché au bien.

### EFFETS ATTENDUS

Offrir de nouvelles opportunités d'accès au foncier pour les organismes Hlm, faciliter les opérations en zone déjà urbanisée.

## Séance introductive

### ORGANISÉE SUR TEAMS ET KLAXOON • 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 2021 (14H30 - 17H00)

► **Animation :** Julie Koeltz et Clémence Marintabouret, CMI Stratégies

► **Interventions :** Raphaële d'Armancourt, USH ; Lorraine Bailly et Patricia Dubois, EPF Nord-Pas-de-Calais ; Honoré Puil, Rennes Métropole

► **Participants :**

- Alexis Mariani, Directeur de l'aménagement urbain et de l'habitat à la ville de Rennes et Rennes Métropole
- Anne Legrand, Directrice Aménagement urbain de Valophis Habitat
- Anne Pecqueur, Agglomération de Boulogne-sur-Mer
- Antoine Bouchez, Directeur du développement de Haute-Savoie Habitat
- Arnaud Cecillon, Directeur de la maîtrise d'ouvrage de Rhône Saône Habitat
- Arnaud Portier, Directeur de l'EPFL Pays basque
- Axel David, Directeur de l'USH des Pays de la Loire
- Baptiste Sion, Chargé d'études économiques et financières à la Caisse des Dépôts
- Benoit-Rémi Guerin, Responsable du pôle Développement chez Clairsienne
- Bruno Daly, Directeur des études patrimoniales de la Fédération des OPH
- Clémentine Ibanez, Chargée de mission PLH à la CARENE (C.A de Saint-Nazaire)
- Emmanuelle Quiniou, Directrice du pôle développement urbain de la CDA de La Rochelle
- Félicien Bertho, Consultant chez CMI
- Franck Baltzer, Directeur adjoint Stratégie Partenariats et Expertises de l'EPFIF
- Gabriel Humbert, Responsable du pôle Aménagement, Renouvellement urbain et Valorisation foncière chez LOGIEST
- Grégory Dali, Chef du service Urbanisme, Foncier, ADS de la communauté d'agglomération du Boulonnais (Boulogne-sur-Mer)
- Guillaume Hequet, Directeur Maîtrise ouvrage, adjoint en charge de l'aménagement chez Vilogia
- Isabelle Buron, Directrice adjointe Habitat et Rénovation urbaine de la C.A de Pau Béarn Pyrénées
- Lorraine Bailly, Directrice générale de l'EPF Nord - Pas de Calais
- Nathalie Demeslay, Responsable du service Habitat de Rennes Métropole
- Odile Fraczek, Chargée de Projet développement de l'offre à l'AORIF
- Olivier Delbecq, Directeur général de Boulogne-sur-Mer Développement Côte d'Opale
- Pascal Masson, Directeur adjoint du Groupe Keredes
- Patricia Dubois, Responsable du service Stratégie et partenariats de l'EPF Nord - Pas de Calais
- Ronan Marjolet, Responsable Stratégies et Actions foncières à la ville et à la C.A de Saint-Nazaire (CARENE)
- Samuel Coppel, Directeur du pôle immobilier et aménagement de Drôme Aménagement Habitat
- Valérie Munier, Responsable du service Développement et renouvellement de l'offre Habitat à la métropole de Lyon
- William Le Goff, Responsable du pôle performance patrimoniale et observation de l'AORIF

## 1. Partage des constats autour du foncier

Les participant(e)s à l'atelier ont élaboré un nuage de mots sur le thème : « Que vous inspire le foncier ? », faisant apparaître certains sujets de façon récurrente (voir ci-dessous).



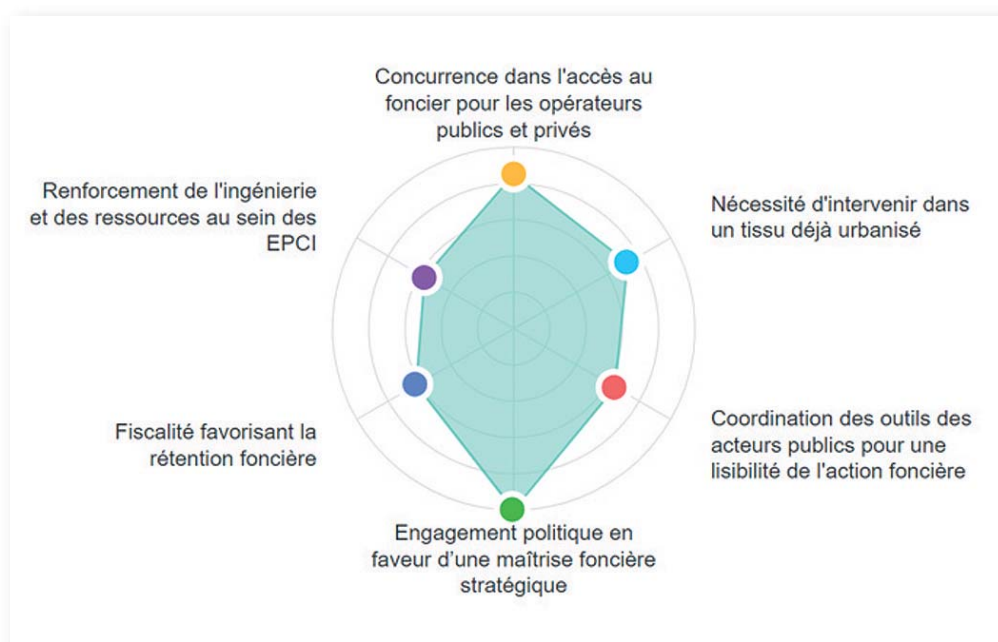
Cette partie a permis de rappeler :

- › L'actualité du sujet du foncier : abondement du fonds pour le recyclage des friches à hauteur de 300M€ dans le cadre de France Relance, la désignation des 7 premiers territoires pilotes en sobriété foncière (Action Cœur de Ville), propositions sur le foncier et l'artificialisation dans le cadre de la Convention Citoyenne pour le Climat ;
- › L'état du marché foncier en France, avec un haut niveau de prix, très disparate en fonction des territoires, et avec une augmentation forte et continue depuis plusieurs décennies ;
- › Le rôle du coût du foncier pour l'ensemble de la chaîne de l'immobilier, et des difficultés particulières rencontrées par les organismes de logement social (OLS), du fait du plafonnement de leurs prix et loyers de sortie ;
- › Les enjeux de concurrence sur le marché du foncier pour la production du logement, du fait de la demande sur les marchés déjà tendus, et les exigences de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) ;
- › La multiplication de mesures de « compensation » pour la production Hlm visant à effacer le coût du foncier et non à réduire son niveau de prix initial, le plus souvent supportées par les acteurs publics ;
- › La multiplicité des causes et des acteurs impliqués dans l'état de marché du foncier en France, avec des explications à la fois locales, nationales, conjoncturelles et structurelles ;
- › La nécessité d'apporter des réponses multiples à ces difficultés, multi-acteurs et multiscalaires, en l'absence de « solution miracle » identifiable.

## 2. Discussion autour des enjeux prioritaires du foncier

À partir d'une liste de six enjeux listés par CMI, les participant(e)s ont pu classer ceux qui leur apparaissaient comme prioritaires (voir ci-dessous).

- 1) L'engagement politique en faveur d'une maîtrise foncière stratégique ;
- 2) La concurrence dans l'accès au foncier pour les opérateurs publics et privés ;
- 3) La nécessité d'intervenir dans un tissu déjà urbanisé.



## 3. Paroles d'acteurs

### L'engagement des collectivités

- › Dans les zones urbaines très tendues, les collectivités peuvent avoir tendance à se désengager, à cause de la multiplicité d'acteurs présents et du jeu de la concurrence entre ces acteurs. Ainsi, les collectivités participent à l'augmentation des prix du foncier : on voit fleurir partout des taxes d'aménagement majorées. (Haute-Savoie Habitat).
- › À l'inverse, certaines collectivités en territoires tendus ont une double action essentielle, via le droit des sols, et la politique de réserves foncières à proximité des infrastructures de télécommunication. À la métropole de Lyon, coexistent :
  - Une intervention foncière volontariste avec la politique de préemption au budget annuel de 60M€, uniquement pour l'habitat, et d'autres actions (création de ZAC notamment).
  - Beaucoup d'opérations en modèle « PUP » (projet urbain partenarial) qui impliquent des taxes d'aménagement majorées, systématiquement à la charge de l'acquéreur final (Métropole de Lyon).

## La dédensification

- › Certaines villes lancent des modifications de PLU dans le sens de la dédensification pour répondre aux enjeux actuels de verdissement. Avec cette réduction de l'emprise au sol, il commence à être difficile de reconstruire les bâtiments que l'on démolit (Valophis).
- › Le resserrement des zones à urbaniser, affirmé par les PLU, crée des difficultés sur le recyclage de friches. Ces friches ont un coût d'aménagement supérieur, et la densification limitée par les PLU rend l'équilibre financier de l'aménagement difficile à réaliser. (Vilogia).
- › Les nouvelles tendances à la dédensification n'apportent pas de réponse aux enjeux croisés que sont le financement de la cherté du foncier et à la nécessité de développement urbain. Malgré la présence et l'action des EPF, le prix de l'immobilier progresse dans des zones sujettes à du marketing territorial, rendant difficiles les opérations en maîtrise d'ouvrage OLS ; cela rend les opérations de rattrapage SRU (> 50 % de LLS) particulièrement complexes à mener. On peut souligner également un autre paradoxe du foncier, cette fois-ci temporel : le PLH traite de besoins auxquels il faut répondre rapidement alors que les solutions et les outils proposés tendent vers un temps long. (CARENE).

## La situation dans les territoires transfrontaliers

- › Dans les zones frontalières (Luxembourg par exemple), les zonages ne correspondent pas à la réalité des besoins en LLS, ce qui complique les bilans économiques (Logiest).

## La situation dans les territoires détendus

- › La problématique foncière se pose aussi dans les territoires détendus, dès lors que l'on réfléchit à requalifier et rendre attractifs les centres-villes. De nombreux outils sont déployés par l'agglomération pour recycler et densifier le foncier existant. Les opérations de logements sociaux sont bien positionnées et répondent aux attentes ; mais cela ne suffit pas à faire venir les opérateurs privés. (CA Pau Béarn Pyrénées).

## La fiscalité du foncier

- › Si la hausse du prix du foncier nuit au logement social, il faut se demander qui tire bénéfice de cette forte augmentation. La fiscalité est un véritable outil de régulation, mais les droits de mutations profitent (pour partie) aux collectivités. Pour régler cette hypocrisie, faudrait-il supprimer toute la fiscalité immobilière et la remplacer par un seul impôt personnel foncier et immobilier déclaratif sur la valeur ? (AORIF).



## 4. Table ronde

- ▶ La table-ronde, animée par **Julie Koeltz**, directrice associée chez CMI, a réuni :
  - ▶ **Loranne Bailly**, directrice générale de l'EPF Nord - Pas de Calais, et Patricia Dubois, Responsable du service Stratégie et partenariats de l'EPF Nord - Pas de Calais.
  - ▶ **Honoré Puil**, Vice-Président de Rennes Métropole délégué à l'habitat et au logement et Président d'Archipel Habitat.

### ▶ JK : Pouvez-vous présenter votre territoire d'intervention ? À quelles problématiques êtes-vous confrontée ? Quels y sont pour vous les principaux enjeux du renouvellement urbain ?

▶ **Loranne Bailly** : L'EPF Nord – Pas de Calais naît à l'occasion de la fermeture des dernières mines du Nord de la France, au début des années 1990. Il se veut être un outil qui permettra de faciliter le redressement économique de la Région et de changer son image. Ce territoire se caractérise par de nombreuses friches des industries textiles et sidérurgiques. Ces friches sont le terrain de jeu de l'EPF, qui mène des interventions de renouvellement urbain. Il permet de refaire la ville sur la ville, de donner une nouvelle vie à des sites difficiles à transformer avec de l'aménagement, l'implantation de nouvelles activités, la construction de logements, de la renaturation. L'EPF est un outil de :

- ▶ Cohésion territoriale, qui accompagne toutes les dynamiques dans leur diversité : des territoires tendus aux territoires moins tendus connaissant des difficultés.
- ▶ Mutualisation des ressources grâce à une fiscalité dédiée : la TSE.
- ▶ Relance économique, par exemple via le plan de relance économique mis en place par l'EPF dès le mois de juin 2020.
- ▶ Requalification des friches. L'EPF agit comme un véritable couteau-suisse : c'est un opérateur multithématique avec beaucoup de projets différents. Les friches sont des sites d'une grande complexité : pollution, difficultés technique, juridique, financière. Cela pose la question de la temporalité de l'intervention publique et de la durée des portages.

▶ **Honoré Puil** : Rennes Métropole est un ensemble de 43 communes, rassemblant près de 450 000 habitants. Elle connaît actuellement une forte croissance de sa population avec environ 5 800 nouveaux habitants par an, ainsi qu'une forte hausse du prix de l'immobilier. Son modèle fonctionne comme une pompe « aspirante-refoulante », avec un ruissellement au-delà même des territoires de la métropole. Cette attractivité génère certaines problématiques, comme le transport, à mettre en relation avec le modèle de la « ville archipel » promu par le territoire qui a choisi de préserver une ceinture verte autour de la ville centre, ce qui oblige à faire construire plus loin.

La conviction foncière de la métropole est très ancienne. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la ville de Rennes abrite un parc immobilier insalubre occupé par les migrants ruraux. Le Maire de l'époque, Henri Fréville, décide de mener une politique foncière ambitieuse, et dès lors cette ambition foncière ne cessera jamais ; aujourd'hui, la métropole compte près de 80 ZAC. Ainsi, certains fonciers utilisés aujourd'hui ont pu être achetés il y a 40 ou 50 ans, ce qui a un impact sur les valeurs de référence des terrains.

Cette manière de faire est un message pour les promoteurs : la commune (ou l'EPCI) utilise son droit de préemption. Cette politique foncière de l'habitat fait partie du socle métropolitain, et les communes y sont très attachées. Il n'est cependant pas certain que ce modèle soit reproductible, chaque territoire ayant sa spécificité. Le modèle a été notamment permis par une forte stabilité politique du territoire, comptant seulement deux maires entre 1953 et 2008.

## ► JK : Quels outils et démarches avez-vous mis en place pour l'observation et la régulation du foncier ?

► **Patricia Dubois** : L'EPF NPDC est à l'initiative de démarches et de nouvelles méthodes de travail depuis les années 1990. L'EPF n'a pas vocation à porter seul les différents outils, mais impulse les initiatives. Les dernières démarches que l'EPF accompagne sont le déploiement de deux outils du plan de relance :

- Cartofriches, un observatoire des friches présentes sur le territoire, que l'EPF soutient en apportant de la méthodologie et des données ;
- UrbanVitaliz, un outil numérique d'aide à la décision à destination des porteurs de projets de reconquêtes de friches. Il se met en place sous forme de start-up d'Etat, avec une quinzaine de collectivités qui travaillent sur le sujet aux côtés du Cerema et de l'EPF.

L'EPF intervient à travers d'autres démarches ; par exemple, sur la question du démembrement du foncier, l'EPF vient d'intégrer l'office foncier solidaire (OFS) de la MEL.

► **HP** : La métropole dispose d'un certain nombre d'outils, par exemple l'observatoire du foncier. C'est un outil précieux chargé de suivre le nombre de transactions, les surfaces moyennes, les flux financiers et la constitution des réserves foncières. La constitution d'un référentiel foncier permet d'en suivre les évolutions locales. La métropole organise également des bilans annuels avec les aménageurs et les communes sur les opérations en cours, ce qui alimente la discussion sur les coûts, les prix et le rythme de cession. En cette période de début de mandat, la métropole a un certain travail de pédagogie à faire pour les nouveaux élus.

D'un point de vue opérationnel, la métropole s'appuie sur des diagnostics précis pour l'élaboration du PLUi et du SCoT. Plus récemment, la métropole a eu l'occasion de mettre en place des servitudes de mixité sociale (SMS) renforcées dans le diffus dans le cadre du PLU(i), avec pour objectif de faire réfléchir le promoteur sur le prix qu'il propose pour le terrain qu'il convoite. La métropole de Rennes s'est également dotée en 2018 d'un OFS. Enfin, la métropole travaille à la mise en place d'une charte promoteurs.

L'objectif final est multiple : observer, connaître et réguler le marché du foncier.

## ► JK : Comment travaillez-vous avec les autres acteurs du foncier ? Qu'attendez-vous de ces formes de coopérations ? Quels résultats obtenez-vous ?

► **LB** : Un EPF est par définition un acteur qui travaille en partenariat avec l'ensemble de l'écosystème, en tant que maillon de la chaîne opérationnelle. L'EPF intervient très en amont, mais aussi de plus en plus en aval avec les opérateurs et les bailleurs sociaux notamment. Sur certains territoires, on observe d'ailleurs une profusion d'acteurs, historiques comme nouveaux (foncières, collectifs d'habitants et associations sur des projets de niche). Mais dans le même temps, on observe une carence d'acteurs sur les territoires détendus, surtout les privés.

L'EPF souhaite renforcer ses partenariats pour avoir une stratégie propre intégrée, et travailler de façon plus continue avec les acteurs du foncier, afin d'apporter aux collectivités une offre « clés en main ». L'idée est d'avoir une approche plus mûre à l'échelle de chaque territoire et d'engager des discussions avec des acteurs prospectés, nouveaux, opérateurs de solutions innovantes. L'EPF souhaite se positionner comme un « apporteur de solutions », à travers une stratégie territorialisée en fonction des réalités locales.

► **HP : La métropole n'est pas seule.** Elle travaille beaucoup avec l'agence d'urbanisme, l'AUDIAR. Pour le reste des acteurs, que ce soient les communes, les organismes Hlm, les promoteurs, l'EPF, tout se fait en déclinaison d'un PLH qui embarque l'ensemble des parties-prenantes.

L'outil principal de la mise en œuvre de la politique foncière de la métropole, c'est la contractualisation avec les communes, qui s'engagent (i) dans une politique de maîtrise foncière, (ii) dans un volume de logements à produire et (iii) dans le respect de la mise en œuvre des mécanismes de solidarité dans la mise à disposition de logement. La métropole, en contrepartie, porte le foncier, des études et des aides à l'ingénierie, des aides financières pour la production de logements sociaux ou en accession. C'est un contrat gagnant-gagnant entre toutes les communes et la métropole.

Aussi, la métropole a recours à des conventionnements à l'opération, qui permet de descendre au niveau du détail de l'opération, où se pose la question du foncier et la question de la nature des logements à produire (libre, accession sociale, logement régulé, logement social).

Enfin, la métropole veille à ce qu'il n'y ait pas de surenchères en matière foncière avec le mécanisme de charges foncières administrées. Ce mécanisme vient interdire la concurrence entre les bailleurs. Un tel mécanisme est possible grâce au petit nombre de bailleurs présents à Rennes. Au-delà de ce mécanisme, il y a aussi la forte concertation avec laquelle Rennes Métropole et l'ensemble des acteurs portent cette politique.

**JK : Que souhaitez-vous pour le futur du foncier ? Pensez-vous que la ZAN va exercer une influence positive sur le futur du foncier ?**

► **LB : Cette période est absolument passionnante.** Les lignes sont en train de bouger, avec une nouvelle façon de fabriquer la ville et de travailler avec les populations. Cela invite à se réinventer. De nouveaux modèles de partenariats sont à trouver. La ZAN fait peur à beaucoup d'élus, mais on peut penser que c'est une chance pour les territoires. Il faut avoir une vision de temps long. La ZAN est de toute façon une nécessité.

► **HP : Le foncier est aujourd'hui devenu une rente,** l'augmentation des prix du bâti est principalement due à celle du foncier. La conséquence c'est qu'aujourd'hui l'offre de foncier va stagner, voire diminuer, alors qu'en théorie le foncier ne manque pas : je suis personnellement convaincu de la nécessité d'une réforme fiscale en profondeur. Il faut faire en sorte que le stock de foncier circule davantage. La ZAN une politique ambitieuse, nécessaire, qui implique une renaturation et donc qui est forcément difficile.

En Bretagne, nous avons déjà commencé à travailler sur ces sujets à travers le Sradet qui vise la réduction globale de consommation foncière, avec un objectif ZAN en Bretagne pour 2040. À terme, je pense que la politique de la ZAN sera positive, mais que la transition sera longue et difficile, avec la mobilisation massive d'argent public. Pour réussir ce défi, il faudra une mobilisation politique très forte. Il suffit de construire plus haut. Le sujet est absolument central car si on laisse les choses perdurer, les villes vont connaître de hauts niveaux de ségrégation sociale.

## 5. Session de questions-réponses et discussion

**Rennes Métropole conduit-elle des actions de maîtrise foncière directe pour reconstituer les réserves foncières historiques de la collectivité ? Si oui, avec quelle méthodologie et avec quels outils ? (Clairsienne).**

► **HP :** La métropole de Rennes dispose d'un plan d'action foncière, budgété, qui lui permet d'acquérir du foncier ainsi que des biens immobiliers pour constituer et reconstituer le foncier nécessaire pour les opérations futures. Lorsque la métropole achète des biens fonciers ou immobiliers, et dans l'attente d'avoir un projet sur ces sites, ces biens sont proposés à l'agence immobilière à vocation sociale de la métropole, pour loger par exemple les ménages les plus modestes ou les populations de migrants. La métropole utilise également l'outil ZAD.

**En Haute-Savoie, des foncières, parfois dépendantes de grands groupes internationaux de dépollution, arrivent actuellement sur le territoire et s'intéressent à des petits tènements avec un potentiel de 100 à 150 logements. N'y a-t-il pas un risque de financiarisation de la ZAN ? (Haute-Savoie Habitat).**

► **HP :** L'un des principaux sujets qui est devant nous, c'est de savoir comment on développe une propriété publique du foncier. On ne pourra pas laisser se constituer des rentes liées à la terre. C'est un sujet très politique, qui va sûrement devenir l'un des principaux sujets de débat électoral dans les années à venir.

► **LB :** C'est en effet un enjeu très politique, qui appelle à une mobilisation de la puissance publique, seule à même de rejoindre enjeux de long-terme et équité territoriale. L'EPF présente beaucoup d'avantages à cet égard, notamment son ancrage territorial et sa gouvernance très équilibrée. Il est adapté au déploiement et à la mise en œuvre d'une stratégie publique foncière de long-terme, à condition d'en avoir les moyens.

### Autres réflexions des participant(e)s

► L'EPF est en effet un appui essentiel qui permet de sortir des opérations. Il permet aussi un travail de planification. Il y a cependant un travail de transparence à avoir avec tous les acteurs pour permettre de visualiser l'ensemble des coûts de la chaîne d'acteurs et comprendre la construction des coûts de l'aménagement. Sur notre territoire, la concurrence entre bailleurs existe, y compris entre bailleurs sociaux, avec parfois des surenchères. (Boulogne Développement Côte d'Opale, BDCO).

► Il faut cerner les effets pervers des documents de planification. La Rochelle se trouve au lendemain de la première année d'application d'un PLUi lancé en 2019, avec des zones à urbaniser moins importantes mais un potentiel de densification et d'intensification notable. La collectivité se rend compte qu'avec des objectifs ambitieux de production de logements s'observent une hausse des valeurs foncières et locatives et du marché de l'acquisition. Pour appréhender cette situation, le lien entre l'agglomération et l'EPF s'intensifie, avec un programme d'action foncière en cours d'élaboration et un OFS en préfiguration. Cette surenchère sur la valeur foncière est clairement liée aux droits à construire. Dans un monde idéal, pour maîtriser cette hausse, il faudrait mettre autour de la table le triptyque collectivité-acquéreur-vendeur, pour négocier et éviter les propositions indécentes des opérateurs. (CA La Rochelle).

► Il y a actuellement une logique de production très séquencée avec deux points de création de valeur : la vente du terrain qui profite aux propriétaires et non pas à la collectivité (rente) ; et la promotion de logements libres. L'aménagement et la production de logements abordables ne génèrent pas de création de valeur. Il y a peut-être une réflexion à avoir sur les outils réglementaires pour mener à une logique plus intégrée entre le vendeur, la collectivité et l'acquéreur afin de réguler la création de valeur et de promouvoir un logement abordable. (Villogia).

► On note le succès de la « grenellisation » et de l'« inter-communalisation » des PLU. Mais alors que montait la question foncière, les PLU ne se sont que peu emparés des conséquences économiques, et peu de documents d'urbanisme en France ont pris les temps de s'y atteler. La définition des nouvelles « enveloppes urbaines » va certainement permettre de changer le regard sur les conséquences des documents d'urbanisme sur la fabrication financière et foncière des produits immobiliers de demain. (CARENE).

## 6. Présentation des préconisations élaborées par l'Union sociale pour l'habitat et CMI

### Préconisations du Mouvement Hlm pour un foncier à destination de la production de logements abordables



► Concernant la recommandation n°8, la métropole de Lyon a étudié 4 opérations. Elle pourrait avoir des éléments à remonter sur les blocages ayant été rencontrés. (Métropole de Lyon).

► Concernant la recommandation n°2, un retour d'expérience sur le terrain montre que la DIE n'est toujours pas compétente pour les évaluations tirées du bilan ; il faudrait un cadre très précis et établi, et que chaque inspecteur du domaine applique exactement la même méthodologie. On se rend compte que la meilleure méthode à notre disposition est la méthode par comparaison, qui est certes compliquée mais qui prend en compte des cessions de foncier faites par des collectivités. (EPFL Pays basque).

# Atelier sur le rôle de la collectivité dans la maîtrise foncière stratégique

### ORGANISÉ SUR TEAMS ET KLAXOON • 12 MARS 2021 (14H30 - 17H00)

▶ **Animation** : Julie Koeltz et Clémence Marintabouret, CMI Stratégies

▶ **Intervention** : Raphaële d'Armancourt, Responsable du Pôle politiques territoriales et urbaines de l'USH

#### ▶ **Participants** :

- ▶ Anne Pecqueur, Agglomération de Boulogne-sur-Mer
- ▶ Antoine Bouchez, Directeur du développement de Haute-Savoie Habitat
- ▶ Arnaud Cecillon, Directeur de la maîtrise d'ouvrage de Rhône Saône Habitat
- ▶ Arnaud Portier, Directeur de l'EPFL Pays basque
- ▶ Benoit-Rémi Guerin, Responsable du pôle Développement chez Clairsienne
- ▶ Bruno Daly, Directeur des études patrimoniales de la Fédération des OPH
- ▶ Claire Delpech, Conseillère finances, fiscalité et habitat à l'AdCF (Assemblée des Communautés de France)
- ▶ Claude Bertolino, Directrice générale de l'EPF PACA
- ▶ Clémentine Ibanez, Chargée de mission PLH à la CARENE (communauté d'agglomération de Saint-Nazaire)
- ▶ Emmanuelle Quiniou, Directrice du pôle développement urbain de la CDA de La Rochelle
- ▶ Félicien Bertho, Consultant chez CMI
- ▶ Franck Baltzer, Directeur adjoint Stratégie Partenariats et Expertises de l'EPFIF
- ▶ Isabelle Buron, Directrice adjointe Habitat et Rénovation urbaine de la communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées
- ▶ Nathalie Demeslay, Responsable du service Habitat de Rennes Métropole
- ▶ Odile Fraczek, Chargée de Projet développement de l'offre à l'AORIF
- ▶ Patricia Dubois, Responsable du service Stratégie et partenariats de l'EPF Nord - Pas de Calais
- ▶ Samuel Coppel, Directeur du pôle immobilier et aménagement de Drôme Aménagement Habitat
- ▶ Sixtine Rohde, Chargée d'étude Mission territoriale, stagiaire à l'USH



## 1. Retour sur le sondage

Préalablement à l'atelier, les participants ont eu la possibilité de répondre à un court sondage introductif à la séance. La première partie de l'atelier a permis de revenir et d'échanger autour des réponses collectées lors de ce sondage.

### Paroles d'acteurs

#### Évolutions récentes

- ▶ Le projet de loi Climat et résilience introduit une habilitation à légiférer par ordonnance pour créer un cadre juridique adapté à la prise en compte du recul du trait de côte en tant que composante des politiques locales d'urbanisme et d'aménagement (art.58), qui fait aujourd'hui défaut. Il permet notamment de relocaliser les activités du front littoral, en prenant appui sur les EPF.
- ▶ Le « fonds friches » est doté de 650M€ dans le cadre du plan de relance pour le financement des opérations de recyclage des friches, notamment dans les cœurs de ville.

#### Le foncier dans le secteur diffus

- ▶ **Rennes Métropole** a fait de la maîtrise foncière son cheval de bataille depuis de nombreuses années, avec un référentiel foncier d'acquisition mis en place dès 2005.
  - › Avec la baisse de l'utilisation de l'outil ZAC du fait de la fin des zones d'extension urbaine, un référentiel foncier en secteur diffus constitue un enjeu fondamental dans les années à venir. Jusqu'à présent, le juste prix en renouvellement urbain en diffus était la résultante de la demande et de l'offre, mais cette logique touche à sa fin.
  - › Les SMS et le prix de VEFA encadré ne suffisent plus pour le diffus. La motivation de création d'un OFS vise notamment à pénétrer le marché diffus. (Rennes Métropole).

#### Les déclarations d'intention d'aliéner (DIA)

- ▶ **En Île-de-France**, les DIA en communes carencées fonctionnent bien sur certains territoires pour permettre la construction de logements sociaux. Restent des blocages dans l'accès au foncier pour les organismes HLM sur un marché foncier très concurrentiel. Quelques pistes : des projets en co-maîtrise d'ouvrage ou avec 30 % de logement libre en VEFA inversée pour équilibrer les opérations. (AORIF).
- ▶ **En PACA**, le nombre de DIA est record. Il est difficile de dissocier les DIA pouvant aboutir de l'ensemble des DIA reçues. Dans certaines communes très carencées, on assiste à une augmentation de 50 % des préemptions. Cela s'est traduit par 10 fois plus de DIA à instruire par l'EPF. (EPF PACA).

#### Politiques de préemption et stratégie foncière

- ▶ **La Haute-Savoie** mène une politique de préemption qui s'appuie sur l'EPFL :
  - › Ce sont les bailleurs qui effectuent les pré-études pour déterminer l'opportunité de préempter. Après préemption, afin de réduire le reste à charge des collectivités, l'EPFL met en concurrence les bailleurs. Ces fonciers acquis cher (par définition, puisqu'au montant de la DIA) portent souvent sur des terrains complexes et impliquent des projets très denses afin de compenser des niveaux de charge foncière incompatibles avec les bilans des opérateurs Hlm. Les opérations sont souvent sujettes à contentieux.
  - › L'EPFL n'hésite pas à préempter des opérations avec une part de logements déjà agréés, ce qui est contreproductif.
  - › Cette concurrence crée des tensions entre organismes. (Haute-Savoie Habitat).

- ▶ **En PACA**, l'EPF travaille avec les organismes Hlm en aval des préemptions, en optant pour le gré à gré et mobilisant le fonds de minoration SRU afin de réduire la charge foncière pour les opérateurs Hlm. Malgré un principe de « cueillette foncière », certaines opérations peuvent permettre la réalisation de 100-150 logements environ. (EPF PACA).
- ▶ Une stratégie foncière ne peut être efficace que si elle est construite très en amont, en se concentrant sur des fonciers prioritaires. La « cueillette » sur les opérations privées est très coûteuse. Ce sont des opérations sur du parcellaire diffus ou des micro-opérations, qui ont été préalablement montées par un promoteur privé avec de hauts niveaux de charge foncière.
  - ▶ **En Nouvelle-Aquitaine**, constat d'une déperdition d'énergie : Clairsienne ne se positionne pas sur certains dossiers, malgré le fait que les communes soient carencées, car le foncier est trop cher. (Clairsienne).
  - ▶ **À Pau**, la collectivité mobilise l'outil de planification en amont pour adosser les stratégies d'intervention foncière. (CA de Pau Béarn Pyrénées).
- ▶ **Au Pays basque**, l'EPFL est sollicité par le préfet pour être délégataire du DPU. L'État ne participe pas financièrement à l'acquisition foncière, et fait porter le risque contentieux vis-à-vis du PLU par l'EPFL. En particulier, l'EPFL questionne l'usage du DPU pour préempter des projets portés par le privé qui respectent le PLU (30% de LLS imposé par les SMS), en vue d'aller au-delà des objectifs fixés par les SMS (50% de LLS).
  - ▶ Les effets du transfert du DPU à l'EPFL sur les 5 communes carencées sont très limités et démontrent que l'approche au coup par coup sous menace du préfet n'est pas efficace.
  - ▶ Les seuls endroits où l'EPFL participe à la construction d'une stratégie, ce sont les endroits où un travail de fond est réalisé par la collectivité en amont, ce qui permet de faire émerger des projets de mixité sociale, à l'appui d'une démarche volontariste de négociation foncière. (EPFL Pays basque).

## 2. Discussion sur les facteurs clés de succès de la maîtrise foncière stratégique

Les constats sont partagés sur le rôle majeur des EPCI dans la maîtrise foncière stratégique et l'investissement inégal des collectivités pour la production de logements. Les participants ont travaillé sur les facteurs clés de succès pour mener à bien cette maîtrise foncière stratégique et les blocages rencontrés (détail en annexes).

### Facteurs clés de succès

#### Au niveau stratégique pour l'EPCI

- ▶ Définition d'un projet de territoire au service duquel sont mis en place les outils de la stratégie territoriale.
- ▶ En amont de la mise en œuvre d'une politique de développement territorial, mener conjointement une démarche de planification urbaine (PLUi), de programmation (PLH) et de construction d'une stratégie foncière : il s'agit de traduire dans les documents d'urbanisme le projet de développement de la collectivité, et le décliner dans un plan stratégique foncier.
- ▶ Un portage politique d'ampleur sur la stratégie foncière au niveau intercommunal ainsi que la mobilisation de moyens conséquents, notamment financiers. Une sensibilisation des élus à l'importance de constituer des réserves foncières.
- ▶ Développer des outils d'observation des valeurs foncières, pour permettre de réguler les prix du marché foncier.
- ▶ Une approche transversale en gestion de projet au sein des collectivités entre les services de l'urbanisme, de l'habitat, de l'environnement, de l'aménagement, etc. Des postes mutualisés pourraient être systématisés sur l'habitat et la planification pour les petits EPCI.

#### Au niveau des outils et pratiques de l'EPCI

- ▶ La mise en place de partenariats et de conventions d'objectifs de programmation avec les opérateurs publics comme privés.
- ▶ Le développement d'appels à projets par la collectivité pour l'attribution de fonciers sur d'autres critères que celui du prix.
- ▶ La communication le plus en amont possible des régimes de participation aux opérateurs doit améliorer la transparence.

#### Accompagnement par l'État

- ▶ Des dispositifs nationaux comme le Fonds Friches ou le programme Action Cœur de Ville, pour accompagner les porteurs de projets d'une part, mais aussi les collectivités, en termes financiers et en renfort d'ingénierie.

### Blocages critiques

- ▶ Une fiscalité qui incite à la rétention foncière par les propriétaires et à l'absence de redistribution de la plus-value auprès de la collectivité.
- ▶ Les bailleurs sociaux sont peu mobilisés sur des communes rurales et sur des centres anciens, du fait de coûts de construction / réhabilitation plus élevés et de loyers de sortie faibles, avec un risque de vacance élevé.
  - › La difficulté à agir en secteur détendu, où une stratégie foncière ne suffit pas.
- ▶ Les services des Domaines qui ne tiennent pas compte des servitudes du PLU : emplacements réservés (ER) et SMS. Il est clairement inscrit dans les textes que le juge d'expropriation ne doit pas tenir compte des ER. À titre d'illustration, la maire d'Antibes, qui avait intégré des ER dans le PLU, les a retirés.
- ▶ L'absence de certains facteurs clés de succès identifiés précédemment : le tissage de liens forts entre EPCI et Communes membres, un portage politique conséquent, une transversalité dans la gestion de projet au sein des services des collectivités territoriales, des budgets d'investissement importants dans un contexte de fortes contraintes budgétaires pour les collectivités.

### 3. Réflexion sur les propositions avancées par l'Union sociale pour l'habitat

- ▶ Les participants ont travaillé sur les propositions formulées par l'USH visant à accroître la place des collectivités dans la maîtrise foncière stratégique, à savoir :
  - › Conforter et outiller l'EPCI dans son rôle d'échelon privilégié de gestion foncière locale ;
  - › Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique.
- ▶ En sous-groupes, les participants se sont interrogés sur les points forts, les points faibles et les axes d'amélioration de chacune de ces propositions.

## PROPOSITION

### Conforter et outiller l'EPCI dans son rôle d'échelon privilégié de gestion foncière locale

#### ► Volet 1 : systématiser l'observation foncière au niveau intercommunal

- › Caractériser les gisements fonciers urbanisables pour alimenter les documents de planification et programmation (PLUi et PLH)
  - › Mener des actions de veille et de suivi sur les transactions foncières et immobilières, pour définir des prix moyens par type de bien et par secteur de territoire
  - › Évaluer l'action des collectivités pour la programmation du PLH
- 

### Quels atouts ?

- › Des élus sensibilisés à l'importance de l'anticipation en termes de gestion foncière.
- › Une caractérisation des gisements et de leur destination, notamment pertinente dans le cadre des objectifs de ZAN.
- › Une mise en adéquation des ressources foncières et des objectifs de programmation / de LLS.

### Quelles limites ?

- › Des moyens importants, notamment en termes d'animation de l'observatoire, auxquels il pourrait être difficile de répondre pour les EPCI les moins outillés (ingénierie et finances).
- › Des gisements de plus en plus difficiles à identifier, notamment dans le cadre du ZAN.
- › La mise en place d'un outil d'observation n'est pas suffisante, des objectifs opérationnels sont à établir en amont.
- › La potentielle inflation des prix sur les gisements repérés si leur identification est rendue publique, et en l'absence d'intervention publique (DUP...).

### Quelles pistes d'approfondissement ?

- › Ne pas faire l'exercice d'observation en vase clos et ouvrir la réflexion à l'ensemble des acteurs du territoire.
- › Coupler cartes de degré d'urbanisation des sols et référentiels de prix.
- › Étendre ce recensement de gisements à la possibilité de surélévation, à la reconversion de zones commerciales en entrée de ville, aux fonds de parcelles pavillonnaires (Bimby), à la reconversion de bureaux en logements.



## BONNES PRATIQUES

- › Un travail de sectorisation du territoire a été réalisé par la **SAFER de Nouvelle-Aquitaine** en matière d'observation et de définition de marché. Ce travail a abouti à la mise en place d'un outil permettant, à la réception d'une DIA, de l'analyser et la comparer dans le cadre de trois scénarii de marché. Ainsi, on génère une habitude et une compréhension des acteurs, ce qui amène une maîtrise des prix et une moralisation du marché, même si cela peut être contourné par les SCI agricoles.
-

## PROPOSITION

### Conforter et outiller l'EPCI dans son rôle d'échelon privilégié de gestion foncière locale

- ▶ **Volet 2 : systématiser la contractualisation de l'action foncière entre EPCI et communes**
    - ▶ Constituer un référentiel prix du foncier sur le territoire intercommunal
    - ▶ Acter des engagements en termes de production de logements et de mise en œuvre du PLH
    - ▶ Conditionner l'octroi de financements de l'EPCI vers les communes (ou de l'EPF, par délégation) à la signature de ces contrats...
    - ▶ ... et stipuler un coût maximal de charge foncière au-delà duquel l'EPCI ne participerait pas au financement de l'opération, via subvention et ou abattement fiscal
- 

### Quels atouts ?

- ▶ La création d'un référentiel de prix partagé pourrait encadrer la concurrence sur les marchés tendus et alerter en cas de dépassement excessif des charges foncières.
- ▶ Cet encadrement maximal permettrait de remettre l'accent sur la qualité des projets plutôt que sur le prix du foncier.

### Quelles limites ?

- ▶ Ce volet nécessite que l'EPCI ait pris la compétence Habitat.
- ▶ La constitution d'un référentiel s'avère complexe car le prix dépend de nombreux paramètres difficiles à objectiver / rationaliser : pollution, occupation, etc.
- ▶ La stratégie intercommunale doit être déclinée dans les communes par des actions cohérentes pour éviter une concurrence dans les prix fonciers. Il s'agit d'éviter un « droit de veto », a posteriori, des communes, qui peut prendre notamment la forme de refus d'autorisation d'urbanisme.
- ▶ Le montage juridique des chartes est à travailler au regard du droit de la concurrence.

### Quelles pistes d'approfondissement ?

- ▶ Contractualiser avec les bailleurs leur part de marché dans les PLH pour réguler la concurrence et donner aux opérateurs une visibilité sur du long-terme (6 ans).
- ▶ Déterminer des référentiels de charges foncières admissibles pour les bailleurs.
- ▶ Encadrer le prix du sol au même titre que l'encadrement du loyer. Au-delà d'un certain niveau de charge foncière, refuser l'octroi d'aides à la pierre.
- ▶ Recours par la collectivité à des appels à projets à niveau de charge foncière fixe pour sélectionner les bailleurs sur des critères qualitatifs.

## PROPOSITION

### Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique

#### ► Volet 1 : renforcer la portée du PLH

- › Intégrer de façon obligatoire une cartographie précise des terrains urbanisables et leur temporalité de mobilisation, intégrant les volumes de logements mobilisables par le biais des réserves foncières publiques (collectivités, EPF) et les opérations d'aménagement public
  - › Élaborer un Plan d'Action Foncière, intégrant des objectifs chiffrés et quantifiés de fléchage de foncier vers la production de logements sociaux et abordables dans le cas de communes carencées ou en rattrapage
- 

### Quels atouts ?

- › Un outil permettant un « désilotage » des politiques concourant à la stratégie habitat.
- › Identifier des gisements fonciers permet aux opérateurs de se projeter, et, concomitamment, de déterminer le potentiel de densification des sites.
- › Assurer une adéquation des objectifs du PLH avec le PLU pour limiter les risques autour des recours autour du permis de construire.
- › Fixer un cadre pour l'articulation entre intervention publique et régulation de l'intervention privée.

### Quelles limites ?

- › La nécessité de moyens importants côté EPCI pour la rédaction et le suivi du document.
- › La nécessité d'assortir la cartographie de politiques ambitieuses sur la régulation des prix de sortie et des charges foncières
- › La culture du secret de certaines collectivités sur leurs projets stratégiques
- › Le simple affichage ne suffit pas : des opérateurs renégocient après la signature du prix de vente. Il faut des mesures de contrôle efficaces.
- › L'impossibilité de définir la temporalité d'urbanisation d'un site, en particulier pour le foncier privé.

### Quelles pistes d'approfondissement ?

- › Apporter du phasage estimatif de mobilisation et de programmation au niveau de tous les fonciers repérés dans le cadre du PLH.
- › Assurer une bonne transversalité entre les services d'urbanisme et d'habitat.



## BONNES PRATIQUES

- › **En PACA**, essayer et utiliser des outils comme Urbansimul, un outil d'évaluation et de cartographie des espaces potentiellement constructibles à destination des acteurs publics de la région. Cet outil aide notamment les collectivités en amont de la préparation de leurs documents.
-



## PROPOSITION

### Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique

- ▶ **Volet 2 : affirmer un parti pris en faveur du logement abordable le plus en amont possible et au niveau opérationnel**
    - ▶ Pour le foncier issu de cessions publiques ou dans le cadre de zones d'aménagement concédées à un aménageur public :
      - Introduire des servitudes de mixité sociale obligatoires à l'échelle de zones d'aménagement
      - Lors des consultations d'opérateurs, pondérer plus fortement l'impact social et territorial des projets proposés
      - En finir avec les pratiques des macro-lots en proposant des marchés dont le dimensionnement est compatible avec un positionnement des organismes Hlm
      - Définir une part minimale obligatoire de foncier cédée à des opérateurs Hlm
    - ▶ Pour le foncier rendu urbanisable grâce au « Fonds friches » mis en œuvre dans le cadre du plan de relance, imposer dans chaque opération la cession d'un minimum de 25 % des emprises à des opérateurs Hlm
    - ▶ Une variante pourrait consister à proposer un bonus de financement au-delà d'un certain seuil de LLS dans la programmation résidentielle
- 

### Quels atouts ?

- › Encourager la maîtrise d'ouvrage Hlm.
- › Encourager les VEFA inversées sur le foncier public.

### Quelles limites ?

- › Certains EPF ou communes ne fixent pas le niveau de charges foncières et continuent de céder le foncier public au « mieux disant ».
- › Les consultations d'opérateurs répondent à un programme souhaité par la collectivité / l'EPF, et le plus souvent, les OLS ne peuvent pas bénéficier de « bonus » pondéré à la part de LLS dans le programme, car le prix et la programmation sont liés.
- › Le fonds friche ne porte pas uniquement sur des opérations de logements et risque d'avoir un effet plus faible que prévu sur la construction de LLS. La variante proposée semble plus pertinente.
- › Il semble complexe, dans les pratiques, d'imposer des SMS dans des ZAC ou des permis d'aménager.

### Quelles pistes d'approfondissement ?

- › Bonifier les opérations financées par le fonds friches (ou autre) dont la programmation va au-delà d'un certain seuil de logements sociaux.
- › Pérenniser un « fonds friche » en concordance avec le ZAN.
- › Établir un règlement d'intervention de la collectivité en faveur de l'offre abordable qui favorise la maîtrise d'ouvrage directe des organismes Hlm.
- › Travailler à partir d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) pour être plus précis sur la programmation.
- › Mettre en concurrence sur le projet et non sur le prix de charge foncière.
- › Lors des cessions de fonciers publics, imposer un affichage et une transparence sur la charge foncière pour la partie de programmation en logement abordable.
- › Renforcer le contrôle de l'État (préfet) sur les pratiques des collectivités.

## PROPOSITION

### Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique

- ▶ **Volet 3 : faciliter le recours à des dispositifs alternatifs pour la maîtrise foncière stratégique**
  - ▶ Systématiser l'abattement de TFPB pour les logements BRS sans la lier à une délibération de la commune
  - ▶ Offrir aux OFS la possibilité de mise en œuvre des baux réels rechargeables (inspirés du BRS) portant sur les locaux commerciaux et professionnels afin de faciliter les opérations mixtes
  - ▶ Permettre de transférer le droit de préemption à l'OFS

## COMMENTAIRE

Dans l'ensemble, ce volet soulève beaucoup de questions de la part des participants quant à l'impact des OFS sur les marchés fonciers.

### Quels atouts ?

- ▶ Il existe un véritable intérêt à mobiliser l'OFS sur les locaux de pieds d'immeuble, mais à titre accessoire à l'échelle de l'opération (pas de l'opérateur).

### Quelles limites ?

- ▶ L'OFS n'est plus l'outil de régulation des prix fonciers qu'il était au départ. Il peut se révéler un outil de spéculation foncière. On observe aujourd'hui une augmentation manifeste des prix sur les territoires couverts par les OFS (sans qu'il soit établi que les OFS en sont responsables). Tous les programmes intègrent du BRS. L'encadrement des redevances mériterait d'être exploré.
  - On constate en PACA une surenchère foncière depuis quelques mois et un renforcement des ventes en blocs. Avec le ZAN, il y a un risque de renchérissement des prix du foncier, auquel le BRS contribue.
  - L'OFS a été conçu comme un outil de maîtrise du foncier dans le temps pour atténuer l'inflation foncière, mais il a basculé en produit logement anti-spéculatif. Il permet de neutraliser la charge foncière dans un marché foncier élevé.
- ▶ D'un point de vue constitutionnel, le plafonnement de la plus-value du prix de revente n'est possible qu'en raison d'un motif d'intérêt général (tel l'accession sociale) et peut difficilement s'étendre à d'autres produits (locaux commerciaux et professionnels notamment). La contribution au recyclage urbain serait-elle un argument suffisant ?

### Quelles pistes d'approfondissement ?

- ▶ Imposer (i) des redevances maximums par le délégataire dans le règlement du PLH, et / ou (ii) des prix de revente ne devant pas dépasser un certain multiple du prix de base.
- ▶ Donner la possibilité aux OFS de faire ponctuellement du logement intermédiaire dans le cadre d'opérations mixtes (avec un local commercial au rez-de-chaussée notamment), pour faciliter le montage des opérations. Cela ferait écho à la réflexion de l'Etat sur la possibilité d'ouvrir le plafond BRS aux ménages aux revenus supérieurs.
  - Si on se place du point de vue de l'opérateur, le BRS n'est pas l'effacement du foncier, c'est une autre manière de le financer. A contrario, dans l'OFS du Pays basque, le BRS est fait à l'euro symbolique pour qu'il n'y ait pas de répercussion sur les prix de sortie pour les accédants.

- › Encadrer les agréments aux compétences, aux missions et au périmètre géographique de l'opérateur.
  - On observe au Pays basque l'apparition de bailleurs demandant à devenir des OFS, dans le but de faire de la vente Hlm. Une dizaine d'OFS sont déjà agréés au Pays basque, ce qui est préjudiciable pour la maîtrise des prix. Certains cherchent à étendre leur territoire d'intervention.
  - On revient à la logique du macro-lot, avec un promoteur qui fait tout. Il faudrait prédéfinir les modalités de coopération entre les acteurs sur leurs spécialités : une Coop'Hlm pourrait travailler avec un acteur privé sur la part de logements en accession (y compris BRS).



#### BONNES PRATIQUES

- › À Bouc-Bel-Air (13), l'OFS est associatif et donc ne cherche pas à atteindre de rentabilité.
-

# Atelier sur les enjeux de la densification et des chartes communes-promoteurs

### ORGANISÉ SUR TEAMS ET KLAXOON • 9 AVRIL 2021 (10H00 - 12H30)

► **Animation :** Julie Koeltz, Clémence Marintabouret et Félicien Bertho, CMI Stratégies

► **Intervention :** Raphaële d'Armancourt, Responsable du Pôle politiques territoriales et urbaines de l'USH

► **Participants :**

- › Anne Pecqueur, Agglomération de Boulogne-sur-Mer
- › Antoine Bouchez, Directeur du développement de Haute-Savoie Habitat
- › Benoit-Rémi Guerin, Responsable du pôle Développement chez Clairsienne
- › Bruno Daly, Directeur des études patrimoniales de la Fédération des OPH
- › Claude Bertolino, Directrice générale de l'EPF PACA
- › Clémentine Ibanez, Chargée de mission PLH à la CARENE (communauté d'agglomération de Saint-Nazaire)
- › Emmanuelle Quiniou, Directrice du pôle développement urbain de la CDA de La Rochelle
- › Francine Albert, Conseillère pour les relations avec le Parlement à l'USH
- › Isabelle Buron, Directrice adjointe Habitat et Rénovation urbaine de la communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées
- › Pascal Gallard, Directeur de l'ARHIm PACA et Corse
- › Patricia Dubois, Responsable du service Stratégie et partenariats de l'EPF Nord - Pas de Calais
- › Samuel Coppel, Directeur du pôle immobilier et aménagement de Drôme Aménagement Habitat
- › Sixtine Rohde, Chargée d'étude Mission territoriale, stagiaire à l'USH

## 1. Discussion autour des enjeux des chartes communes-promoteurs

Après une présentation des enjeux associés au développement des chartes communes promoteurs sur le territoire, les participants ont pu discuter sur les problématiques soulevées et témoigner sur la réalité du terrain.

### Antoine Bouchez, directeur du développement de Haute-Savoie Habitat

En Haute-Savoie, des chartes (principalement au niveau communal) sont actuellement en discussion, comme à Annecy. Les promoteurs sont très opposés à ces projets. Quelques éléments intéressants peuvent en être tirés :

- › À Annecy, obligation pour les promoteurs de se concerter avec les habitants et le voisinage avant le dépôt du permis de construire.
- › De manière générale, ces chartes, à travers les règles qu'elles imposent, vont dans le sens de la dédensification : obligation d'être en deçà des capacités maximales établies dans les PLU en termes de surfaces ou densités, imposition d'un coefficient de biotope (ce qui revient à réintroduire le COS), etc.
  - On constate une augmentation de l'épaisseur des bâtiments avec des logements mono-orientés, en contradiction avec la volonté affichée dans la charte de construire des logements traversants.
  - Les chartes contribuent à la mise en avant de l'urbanisme de projet, source d'instabilité pour les promoteurs et bailleurs.
  - La mise au point du projet rallonge le calendrier des opérations mais permet une densification socialement adaptable.

### Claude Bertolino, directrice générale de l'EPF PACA

La loi de finances a complété l'exonération sur les plus-values immobilières (sujet qui sera traité lors de l'atelier 4 sur la fiscalité en juin 2021). Il s'agira de voir si cela permet de débloquer des opérations de production de logement et de logement social. L'EPF a pu constater plusieurs choses :

- › Une chute des permis de construire en PACA, surtout sur l'habitat collectif et les départements littoraux, là où les besoins sont les plus prégnants.
- › 30 % d'actes en plus pour atteindre le même volume de production. Les métiers augmentent en complexité.
- › La part de VEFA dans la production de logements sociaux reste aux environs de 60 %. Un ralentissement des opérations portées par les promoteurs impacte la livraison de logements sociaux.

### Pascal Gallard, directeur de l'ARHlm PACA et Corse

La métropole Nice-Côte d'Azur est un territoire pionnier sur le sujet des chartes promoteurs, depuis 2012. L'objectif était d'économiser les fonds publics, notamment ceux liés à l'aide à la pierre, en fixant des prix maximums au-delà desquels l'aide à la pierre n'est pas mobilisable. Les promoteurs étaient opposés sur le principe, mais ont finalement tous signé la charte. Si l'effet de cette charte est positif, les résultats ne sont pas miraculeux. Deux dérives sont notamment constatées :

- › À Nice, en 2020, le pourcentage d'agréments de LLS produits en VEFA a atteint 96 %. Cet effet régulateur n'a pas empêché un déséquilibre en faveur de la promotion privée.
- › Le prix validé qui ouvre droit à l'aide à la pierre est contourné par des travaux additionnels qui interviennent après la passation du marché. Tous les acteurs sont aguerris sur le système aujourd'hui, et les mécaniques de contournements sont rodés.

### **Benoit-Rémi Guerin, responsable du pôle Développement chez Clairsienne**

Le ratio VEFA / maîtrise d'ouvrage Hlm augmente également en Nouvelle-Aquitaine. Un des leviers pour réguler cet effet est le suivant : il faut que la charte de prix VEFA soit couplée à des mesures d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage directe au-delà d'un certain volume d'opérations. Une telle disposition est discutée au niveau de la conférence Hlm des Landes.

Sur le contournement, le problème est que ce sont les bailleurs qui en sont responsables. Ce genre de mesure, si elle est contournée, perd tout son sens.

En dehors des territoires avec délégation des aides à la pierre, la DDTM n'applique pas ce genre de mesures. Cela peut être préjudiciable sur les territoires en marge de ceux ayant mis en application ces effets coercitifs.

### **Antoine Bouchez, directeur du développement de Haute-Savoie Habitat**

Pour contourner les prix plafonds, l'imagination des promoteurs et bailleurs est infinie, avec notamment la « fausse » maîtrise d'ouvrage Hlm (demander au bailleur de prendre la maîtrise d'ouvrage sur les terrains les plus compliqués uniquement pour déplaçonner les prix). Par ailleurs le basculement vers une programmation LLI devient un moyen de compenser le respect des plafonds imposés en LLS. Les nouvelles chartes sont des outils pour réguler les travers de la VEFA.

## **2. Ateliers en sous-groupes autour des chartes communes-promoteurs**

- ▶ Les participants ont travaillé sur les propositions formulées par l'USH visant à encourager la pratique des chartes-communes promoteurs et à densifier le bâti.
- ▶ En sous-groupes, les participants se sont interrogés sur les points forts, les points faibles et les axes d'amélioration de chacune de ces propositions.

#### **PROPOSITION**

##### **Encourager la pratique des chartes communes-promoteurs**

- ▶ **Pour garantir la bonne coordination des acteurs locaux, ces chartes doivent :**
    - ▶ S'inscrire dans une vision politique de la collectivité et se décliner par sous-territoire, avec un conventionnement entre communes et EPCI
    - ▶ Conditionner l'octroi de financements à un coût de charge foncière maximum lors de l'acquisition
    - ▶ Être dotées d'un caractère contractuel, avec application du DPU en cas de non-respect de la charte
    - ▶ Être sécurisées au regard du droit de la concurrence
-



## Atouts

- › Limitation des dérives financières et qualitatives sur les produits livrés ;
- › Création d'un cadre de discussion avec l'ensemble des acteurs (collectivité, OLS, promoteurs).

## Limites

- › Les chartes sont un premier pas de la collectivité vers la régulation, mais ne peuvent se substituer à un véritable engagement sur une politique d'aménagement et de maîtrise foncière.
- › Les chartes s'imposent pour la construction neuve et n'ont aucun effet de régulation sur le parc ancien.
- › Nécessité de manier le droit de préemption urbain (DPU) avec précaution par rapport à l'antériorité du projet qu'il faudra pouvoir justifier devant le juge (en cas de fixation judiciaire des prix).
- › Constat d'une faible pérennisation de l'action de maîtrise des prix imposée par les chartes. Les efforts consentis par les communes se trouvent effacés par une spéculation importante lors de la revente. Les chartes sont à connecter avec les dispositifs de type BRS qui permettent de pérenniser les mesures de maîtrise des prix.
- › Un contournement des règles s'observe : « fausse » MOA Hlm, travaux post-PC.
- › Les chartes génèrent parfois des contraintes supplémentaires voire impossibles à tenir pour les opérateurs.
- › Les chartes ne sont pas toujours pertinentes sur les territoires détendus, à moins d'envisager des mesures de péréquation, comme cela peut être le cas sur des ZAC.
- › Les chartes ne doivent pas donner un prétexte de désengagement de la part des collectivités. Celles-ci peuvent révoquer la charte et changer d'avis sans se concerter avec les opérateurs.
- › Quels outils de contrôle du respect de la charte ?

## Pistes d'approfondissement

- › Au préalable de la mise en place des chartes, avoir une réflexion sur les leviers de diminution des coûts des programmes (diminution des exigences en termes de stationnement notamment).
- › Pousser pour la légalisation des chartes (loi 4D ?).
- › Intégration de la maîtrise d'ouvrage des bailleurs : travailler sur les seuils de MOA directe et sur des seuils maximaux de VEFA (niveau national / local ; par bailleur ; par opération ?), dans le cadre de la mise en place de chartes communes-promoteurs-bailleurs.
- › Modulation de la charte foncière en fonction des tissus d'intervention : les chartes doivent être sur-mesure et adaptées à chaque territoire et tissu d'intervention.
  - S'appuyer sur un référentiel de prix national des Domaines ou des notaires ?
  - Prendre en compte les efforts de régulation de prix à la fois sur le neuf et sur l'ancien.
- › Distinguer ce qui relève du PLU et ce qui relève des chartes : on peut mettre un maximum de choses dans le PLU pour ne pas avoir à passer par des chartes.
- › Sur le contenu de ces chartes :
  - Intégrer obligatoirement un référentiel de prix caractérisé en fonction de différents aspects (qualité du terrain, pollution, zonage...);
  - Coupler un niveau de prix avec un niveau qualitatif à atteindre pour ne pas se traduire par une baisse de la qualité du bâti ;
  - Intégrer des éléments obligatoires de stratégie de maîtrise foncière de la part de la collectivité, sans pour autant en être le seul élément (obliger à des contreparties de la part de la collectivité en termes de documents réglementaires, d'aides financières...).
  - Intégrer des outils de contrôle sur les éventuels contournements des chartes.
- › Mobiliser les contrats de mixité sociale tel que suggéré par Thierry Repentin pour compléter les chartes.

### 3. Teneur des échanges

Ce travail en sous-groupes a ensuite laissé place à une discussion libre autour des sujets soulevés. Elle a tourné presque exclusivement autour du sujet de la VEFA.

#### Cible principale des chartes et seuil VEFA

Les chartes doivent combiner des outils de modération des coûts (de façon obligatoire), des exigences minimums en termes de qualité (obligation) et, si possible, des taux maximums de VEFA (sous forme d'orientation).

- › La maîtrise d'ouvrage de certains bailleurs sociaux est parfois entièrement déléguée à des promoteurs. Constat que la différence entre un promoteur et un OLS, c'est la réactivité : une opération portée par un promoteur, une fois le permis de construire purgé, démarre souvent plus rapidement qu'une opération en MOA Hlm.
- › Cette relative lenteur s'explique par la prise en compte accrue, par les OLS, des aléas politiques (souhait de maintenir une relation de confiance de long-terme avec les élus, malgré les alternances électorales).
- › À noter que nombre d'OLS disposent déjà d'une charte de qualité en interne.

#### VEFA et VEFA Hlm

Le développement de la VEFA Hlm est à encourager à travers ces chartes, notamment pour permettre aux bailleurs en MOA de réaliser une péréquation financière sur une même opération

Le droit interdit aujourd'hui la VEFA 100% social. Mais personne ne porte recours sur ce type d'opérations. Cependant, les bailleurs doivent être proactifs sur le sujet : des organismes Hlm sur des taux de VEFA très élevés en sont revenus : il appartient à chacun de se définir en interne un seuil de VEFA à ne pas dépasser.

- › Le contrôle de ces opérations 100 % LLS est complexe à mettre en œuvre notamment sur les territoires détendus, où les promoteurs reviennent car les territoires métropolitains sont trop chers.



#### BONNES PRATIQUES

- › **Au Pays basque**, la Communauté de Communes du Seignanx a décidé de supprimer l'aide à la pierre sur les programmes en VEFA. Résultat : bailleurs et promoteurs se sont organisés pour mener des opérations en co-maîtrise d'ouvrage.

## 4. Discussion autour des enjeux de la densification – Retour sur le sondage

Pour la seconde partie de l'atelier sur les enjeux de la densification, les participants sont revenus sur le sondage envoyé préalablement à la séance. Cet échange a été l'occasion d'un partage d'expérience et de témoignages.

### La densification des dents creuses

- ▶ **Isabelle Buron, directrice adjointe Habitat et Rénovation Urbaine de la Communauté d'Agglomération de Pau Béarn Pyrénées**
  - ▶ À Pau, quelques bonnes pratiques ou exemples intéressants :
    - Petit foncier interstitiel de 2 000 m<sup>2</sup> en périmètre NPNRU sur lequel est intervenue une architecte pour la réalisation de 12 pavillons en accession, avec l'objectif d'en faire bénéficier les habitants du quartier ANRU prioritairement.
    - L'EPFL est intervenu aux côtés de l'EPCI pour acquérir des maisons obsolètes, sur lesquelles a été portée une opération de micro-lots libres à bâtir.
    - Une réflexion est en cours pour adosser une équipe d'ingénierie à l'EPCI, qui va aider à développer la « filière courte » et le recyclage urbain.
- ▶ **Antoine Bouchez, directeur du développement de Haute-Savoie Habitat**
  - ▶ Construction de 400 logements en densification sur des sites des années 60 à 80, souvent en mixité sociale avec de l'accession à la propriété. Des compromis ont été acceptés sur des suppressions de places de stationnement existantes. La qualité a été apportée via la végétalisation et la mixité des produits.
  - ▶ Actuellement, des promoteurs achètent des parcelles autour des immeubles propriété OLS, et proposent une opération de densification avec démolition du patrimoine OPH.
  - ▶ En QPV, la densification des zones sans construction (parking par exemple), est souvent refusée par les collectivités.
  - ▶ La mutation des secteurs urbanisés existants peut sembler difficile pour les élus. Mais peu de réticences sur les friches urbaines.

### La densification dans des lotissements (Bimby) ou des zones commerciales

- ▶ **Claude Bertolino, directrice générale de l'EPF PACA**
  - ▶ Besoin d'une volonté politique forte (ex. dans une commune de la banlieue d'Aix-en-Provence, volonté du maire de porter une opération de 70 logements, dans du pavillonnaire avec piscine). Beaucoup de réserves de la part des propriétaires, ayant abouti à un recours. Mais de telles opérations sont possibles, y compris en remaillant des espaces (parcelles publiques et petits collectifs).
  - ▶ Sentiment que le BIMBY est adapté à un certain type de lotissement peu urbain. Dès que cela concerne des zones denses, on opte plutôt pour une déconstruction-restructuration.
  - ▶ Sujet crucial du règlement du lotissement qui est plus ou moins contraignant ; beaucoup de règlements sont très protecteurs et empêchent toute mutation du tissu urbain, et la jurisprudence varie.
  - ▶ Cette mutation des quartiers pavillonnaires commence à monter au niveau politique, et représente une vraie demande de la part des promoteurs.

#### Antoine Bouchez, directeur du développement de Haute-Savoie Habitat

- ▶ Les élus freinent beaucoup sur le sujet : problèmes de contentieux, de circulation. Alors que dans les secteurs tendus le BIMBY se fait automatiquement, sans démarches lourdes.

## 5. Ateliers en sous-groupe autour des propositions en matière de densification

### PROPOSITION

#### Accompagner et encourager la mutation du bâti

- ▶ **Volet 1 : encourager la mutation de « dents creuses » dans les zones tendues, pour faciliter l'intervention dans le diffus**
    - › Introduire, dans le PLUi, des zones de « mobilisation foncière » permettant l'application des DPU et du droit d'expropriation simplifiés en cas de biens non-occupés, insuffisamment construits
    - › Assouplir la procédure de vente des terrains indivis (majorité et non unanimité de l'accord)
- 

#### Limites

- › Les procédures de révision du PLUi sont complexes : comment adapter ces procédures aux apparitions de dents creuses ou d'indivisions ?
- › Quelle plus-value par rapport aux Emplacements Réservés ?
- › Les Domaines ne tiennent pas compte des ER et des SMS dans le calcul du compte à rebours. C'est pourquoi lorsqu'une collectivité décide de positionner un ER, il faut que le projet de LLS puisse sortir à la valeur vénale du foncier.

### PROPOSITION

#### Accompagner et encourager la mutation du bâti

- ▶ **Volet 2 : améliorer la mutabilité des lotissements et zones commerciales**
    - › Généraliser le zonage Bimby dans les PLUi sur les lotissements de première couronne métropolitaine
    - › Favoriser la mutation des zones commerciales en périphérie en introduisant le droit de délaissement
    - › Adapter l'évaluation de la valeur vénale des parcelles commerciales en fonction de sa destination, et non de sa rentabilité commerciale projetée
- 

#### Limites

- › Le principe d'un « BIMBY heureux » est d'être dans le sur-mesure, afin d'essayer d'encadrer (de façon non-exhaustive) toutes les potentialités dans un quartier.
- › Distinguer le BIMBY (intensification pavillonnaire) d'une logique de mutation du tissu urbain vers une autre forme urbaine. Cela ne dispense pas d'avoir une stratégie foncière pour anticiper l'évolution du tissu urbain. Il s'agit de mobiliser de manière complémentaire la filière courte (BIMBY, autopromotion) et filière longue (promoteur).
- › Évaluation et mutation des zones commerciales en périphérie : attention à l'évaluation en fonction des destinations, car on lie la valeur à un potentiel de densité en logement libre.

## Pistes d'approfondissement

- › Accompagner les collectivités en ingénierie : financer par l'ANCT des missions d'AMO pour les collectivités les moins outillées (architecture, juridique, sociologique...). Les CAUE peuvent peut-être aussi accompagner les collectivités, comme c'est le cas à Périgueux.
- › Développer des projets de ZAC sur des zones commerciales en déshérence en entrée de ville pour définir un programme de reconversion du site (habitat, activités, équipements).
- › Lorsque c'est envisageable, coupler viager et BIMBY pour récupérer le front de parcelle à terme.

## Retour sur le compte à rebours, la valeur vénale avec prise en compte ou non de la destination

La création de valeur liée à une densification / un classement en zone AU doit être captée par la collectivité et non pas par le propriétaire, pour financer un projet d'ensemble, pour des équipements. Il faut maîtriser le foncier à sa valeur vénale pour ensuite capter la création de valeur par densification. Les Domaines raisonnent de plus en plus en compte à rebours, sans tenir compte des ER / SMS (à l'instar des juges d'expropriation).

### PROPOSITION

#### Accompagner et encourager la mutation du bâti

##### ► Volet 3 : favoriser la densification à l'échelon opérationnel

- › Inscrire des densités et prescriptions minimales dans les PLUi
- › Généraliser les versements pour sous-densité

##### ► Volet 4 : favoriser la densification à l'échelon opérationnel

- › Étendre à l'ensemble du territoire la possibilité de déroger aux prescriptions des documents d'urbanisme (introduites par la loi Elan), et les autoriser de droit dans les communes carencées. Élargir ces dérogations à d'autres thèmes.

## Limites

- › L'optimisation des possibilités offertes par le PLU(I) peut avoir pour conséquence une envolée des valeurs foncières.
- › Les volontés politiques sont compliquées à contourner : crainte des maires de densifier dans des centres déjà denses (rejet de la hauteur), stratégies de contournement (gel de terrains à construire plutôt que constructions de logement social).
  - La densification concerne surtout les centres déjà denses : intérêt à étendre cette exigence au-delà des centres historiques.
  - Intérêt à renforcer le contrôle de l'État.
  - Souhait des maires d'obtenir un allègement de la loi SRU en contexte de ZAN.
- › Beaucoup de recours et contentieux s'observent.
- › La densité est mieux acceptée sur les zones d'aménagement que sur les opérations dans le diffus.
- › Le développement des PUP peut contourner les contraintes sur la TAM et les versements pour sous-densité.
- › Risque de report de la densification sur les communes périphériques, si ces mesures ne sont pas prises au niveau intercommunal.

## Pistes d'approfondissement

- › Certaines OAP de PLU indiquent des surfaces de plancher minimales.
- › Deux leviers peuvent être approfondis :
  - La densité obligatoire autour des transports en commun
  - La surélévation dans le diffus (exemple de Genève).



### TÉMOIGNAGE

- › **Selon les collectivités**, les indications dans le PLU sont vues comme un maximum desquelles il serait absurde de déroger, ou, à l'inverse, comme une base de laquelle il serait pertinent de déroger au cas par cas.
  - › D'un territoire à l'autre, les postures sont différentes. Mais globalement, constat d'une densification des règles du PLU dans beaucoup de communes.
  - › Il existe une tendance qui vise à faire inscrire dans la loi qu'un permis de construire doit exploiter au maximum les règles fixées dans le document d'urbanisme. Mais cela pourrait encourager les élus à voter des PLU moins « densificateurs ».
  - › Certaines communes ont délibéré sur des dérogations pour motif de performance environnementale, ou bien accordent une surdensité si la programmation intègre des services.
-

## Atelier sur la fiscalité foncière

### ORGANISÉ SUR TEAMS ET KLAXOON • 21 MAI 2021 (14H30 - 16H30)

► **Animation** : Clémence Marintabouret et Félicien Bertho, CMI Stratégies

► **Interventions** : Raphaële d'Armancourt, Pascale Loiseaux, USH ; Vincent Le Rouzic, chercheur en économie immobilière et foncière

► **Participants** :

- Anne Pecqueur, Agglomération de Boulogne-sur-Mer
- Arnaud Cecillon, Directeur de la maîtrise d'ouvrage de Rhône Saône Habitat
- Benoit-Rémi Guerin, Responsable du pôle Développement chez Clairsienne
- Claude Bertolino, Directrice générale de l'EPF PACA
- Elisabeth Pinto, Directrice d'études juridiques à la Fédération des ESH
- Francine Albert, Conseillère pour les relations avec le Parlement à l'USH
- Isabelle Buron, Directrice adjointe Habitat et Rénovation urbaine de la communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées
- Patricia Dubois, Responsable du service Stratégie et partenariats de l'EPF Nord - Pas-de-Calais
- Samuel Coppel, Directeur du pôle immobilier et aménagement de Drôme Aménagement Habitat
- Sixtine Rohde, Chargée d'étude Mission territoriale, stagiaire à l'USH
- Valérie Munier, Responsable du service Développement et renouvellement de l'offre Habitat de la Métropole de Lyon



## 1. Présentation des problématiques de la fiscalité foncière

Après une courte introduction à la fiscalité foncière présentée par le **cabinet CMI, Vincent le Rouzic** est intervenu sur les origines du problème fiscal et ses conséquences.

### Les origines du problème sont multiples :

- › La saturation fiscale : la France a fait le choix de taxer les trois éléments du foncier à la fois (la détention, la transmission, la plus-value).
- › L'absence de méthode pour rénover le système fiscal foncier (a contrario de la réforme des taxes sur les locaux commerciaux) ;
- › Le nombre de taxes : en mars 2020, le CEREMA a identifié près de 30 impôts et taxes pouvant s'appliquer au foncier ;
- › La multiplication des régimes engendre un problème de frontière : c'est le cas par exemple pour la frontière entre le régime dans l'ancien, soumis aux droits de mutation, et le régime dans le neuf, fondé sur la TVA ;
- › L'absence de neutralité fiscale entre les statuts d'occupation :
  - Le système fiscal contribue à l'accroissement des inégalités patrimoniales entre les propriétaires immobiliers et les non-propriétaires ;
  - L'avantage fiscal accordé au statut de propriétaire occupant rend nécessaire la création de mesures correctives, comme les dispositifs de défiscalisation, pour inciter à la production de logement locatif ;
- › L'instabilité fiscale avec des mesures exceptionnelles, limitées dans le temps et à la reconduction hypothétique, et des réformes partielles concernant seulement quelques taxes ;
- › Un manque d'évaluation de l'efficacité des différents impôts au regard des objectifs qui leur sont assignés.

### L'actuel système fiscal sur le foncier présente un certain nombre d'effets indésirables :

- › Un frein à la fluidité des marchés immobiliers et fonciers (et par conséquent un frein à la mobilité des ménages) en raison d'un système fiscal reposant d'abord sur les transactions.
- › Une fiscalité parfois contreproductive : le dispositif d'imposition des plus-values immobilières, conçu dans les années 1970, va à l'encontre de la libération des terrains puisqu'il incite à la rétention longue du foncier. Un consensus se dégage autour de l'idée de réformer cet impôt.
- › Une fiscalité parfois inéquitable :
  - La révision des valeurs locatives constitue la clé de voûte de toute réforme ambitieuse de la fiscalité foncière et immobilière ;
  - L'approche par les cycles de vie permet aussi d'éclairer certaines iniquités : par exemple, Xavier Timbeau rappelle que le fait générateur de l'impôt sur les plus-values s'éteint au moment du décès, ce qui peut poser question en matière de reproduction des inégalités patrimoniales.
- › Une fiscalité devenue illisible et qui peut être sous-utilisée par ses opérateurs, ce qui crée de l'insécurité pour les opérateurs pour leurs montages financiers (temps long de l'aménagement vs. instabilité réglementaire).

## 2. Présentation des récentes évolutions réglementaires de la fiscalité foncière

**Pascale Loiseaux**, responsable du Pôle Fiscalité au sein de la Direction Juridique de l'USH, a présenté certaines évolutions récentes du régime fiscal du foncier, ainsi que certaines des préconisations faites dans les rapports Goldberg (2016) et Lagleize (2019).

### Décisions du Conseil Constitutionnel (CC) concernant les tentatives de réforme de la taxation sur les plus-values immobilières (TPVI) de 2012 et 2013

- › 2012 : réforme proposant la suppression des abattements pour durée de détention, et la soumission des plus-values au barème progressif de l'impôt. Annulation par le CC, car cela pouvait conduire à un taux d'imposition de 82 %, excessif par rapport à la capacité des vendeurs.
- › 2013 : réforme proposant la suppression des abattements pour durée de détention. Annulation par le CC, car le dispositif ne prenait pas en compte les effets de l'inflation.

### Des mesures temporaires concernant la fiscalité du foncier

- › Objectifs : créer un choc d'offre et encourager les personnes à vendre rapidement.
- › Dernière mesure en date : dispositif échu fin 2020 proposant un abattement de 70 % à 85 % sur la plus-value réalisée en cas de vente en zone tendue, dès que l'acquéreur s'engageait à construire des logements.
- › Cette mesure a été remplacée par un autre dispositif de la LFI 2021 : abattement exceptionnel de 70 % à 85 % jusqu'en 2023 sur la plus-value réalisée en cas de vente dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU) ou dans celui d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) dès lors que l'acquéreur s'engage sur une démolition-reconstruction.

### Régime d'exonération d'impôt sur les plus-values des particuliers lors de vente à des organismes Hlm

- › Jusqu'en 2020, ce régime s'appliquait très largement.
- › LFI 2021 : resserrage des conditions d'application. Désormais, l'exonération est proportionnelle au nombre de LLS que l'organisme s'engage à construire dans les 10 ans. Le régime devient identique à celui s'appliquant à un promoteur privé qui s'engagerait à faire du LLS : la destination LLS donne droit à un avantage, mais la qualité d'organisme Hlm de l'acheteur ne donne quasiment plus d'avantage supplémentaire.

**Préoccupation de l'USH** : réduction importante des cas d'application de l'exonération.

### Note du Trésor de juillet 2020 (préconisations évoquées)

- › Renforcement de la taxation de la rétention foncière
- › Obligation de densification
- › Fin du dispositif Pinel, la Loi de Finances 2021 prévoit son extinction progressive d'ici 2024.

## Propositions Goldberg et Lagleize

	Goldberg (2016)	Lagleize (2019)
<b>Imposition des plus-values immobilières</b>	Suppression des abattements pour durée de détention Mise en place d'un abattement destiné à tenir compte de l'érosion monétaire Baisse du taux d'imposition	Suppression des abattements pour durée de détention Modification du calcul des plus-values pour prendre en compte l'érosion monétaire Baisse du taux d'imposition
<b>Plus-value de cession</b>	Pérennisation de ces exonérations	Exonération des plus-values pour les cessions aux bailleurs sociaux
<b>Autres dispositifs d'abattement sur les plus-values</b>	À défaut de véritable revalorisation de la TFPNB, proposition de mise en place d'abattements dégressifs sur les plus-values durant les 3 années suivant le classement en zone constructible (50% la 1 <sup>ère</sup> année, 30% la 2 <sup>e</sup> et 15% la 3 <sup>e</sup> ). Les terrains déjà constructibles lors de l'entrée en vigueur de ce dispositif seraient concernés	-
<b>Taxe « partage des plus-values »</b>	Pas de proposition concrète, uniquement une affirmation de principe : la valeur créée par une collectivité déclarant un terrain constructible ou réalisant des équipements et infrastructures divers à proximité ne peut être entièrement captée par une personne privée	Reverser l'entièreté du produit de l'impôt sur les plus-values aux communes/EPCI compétents
<b>Taxes sur la détention du terrain</b>	Plutôt que de majorer la taxe sur les terrains devenus constructibles (TFTC), le rapport propose de revaloriser l'assiette de la TFPNB (à la valeur vénale du terrain)	-
<b>Autres propositions</b>	Généraliser les mécanismes d'exonération ou de report d'imposition en cas de réinvestissement dans la construction de logements	Exonérer les plus-values en cas de cessions aux collectivités territoriales ou à leurs établissements dans le cadre d'une ZAC ou ZAD

### 3. Échanges

#### Fin du dispositif Pinel

- › **Témoignage de la Communauté d'Agglomération de Pau Béarn Pyrénées** : assainissement du marché en termes de volumes de logements produits, de prix de sortie et d'impact sur le prix du foncier. Préalablement, à Pau, constat de + 20 % de vacance des logements sur le centre-ville entre 2007 et 2017, avec construction en parallèle de 400 logements neufs par an en périphérie. Cependant, cette fin a été brutale.
- › Le Pinel génère des effets déstabilisateurs car il n'est pas encadré. Pour autant, il représente la possibilité pour les classes moyennes d'investir dans du logement, et permet à des locataires de bénéficier de logements locatifs privés neufs. Il pourrait être très intéressant s'il était géré localement et conditionné aux politiques locales de l'habitat.

#### LFI 2021 - Exonération d'impôt sur les plus-values immobilières conditionnée à la construction de LLS sous 10 ans (art. 150 U du CGI)

- › **Témoignage EPF PACA** : Actuellement, un particulier qui vend un bien à un EPF peut bénéficier d'une exonération sur sa plus-value à condition que l'EPF cède le bien à un bailleur social dans les 3 ans qui suivent. L'EPF PACA souhaiterait que les EPF bénéficient d'un délai de 10 ans, comme les organismes, au lieu de 3 ans (trop court).
- › **Témoignage USH** : jusqu'en 2020, l'exonération de l'article 150 U du CGI était prévue en cas de vente à un organisme Hm, sans que l'organisme n'ait à prendre un engagement précis sur la destination du terrain ou la date de réalisation des LLS. Lorsque la cession se faisait au profit d'un autre opérateur, un engagement de construire des LLS dans les 4 ans était requis. Depuis 2021, les organismes Hlm doivent prendre un engagement de construire dans les 10 ans. Par ailleurs, la loi dispose que l'exonération s'applique au prorata de LLS figurant dans le permis de construire. Cela suppose qu'au moment de l'achat, un permis de construire ait été délivré, donc que le délai de 10 ans est purement fictif. Il y a donc une incohérence de rédaction des textes.

### 4. Atelier autour des propositions de l'USH sur la réforme de la fiscalité foncière

À la suite de ces échanges, le cabinet CMI a présenté en détail la proposition de l'USH concernant la réforme de la fiscalité foncière. Cette présentation a abouti sur un atelier de travail collectif.

#### PROPOSITION

**Engager une refonte fiscale d'ampleur et aller vers une stabilisation des règles**

- › **Volet 1 : taxer le stock de foncie** en basant la TFPNB sur la valeur vénale des biens, et non plus les valeurs locatives cadastrales

#### Atouts

- › Cela permettrait d'éviter de conforter les valeurs cadastrales erronées, qui faussent les références et la réalité.
- › Cela générerait des recettes fiscales complémentaires sur les fonciers « retenus ».

## Limites

- › La valeur vénale basée sur des transactions passées peut être élevée si les communes n'ont pas d'action de maîtrise foncière.
- › Il faut faire en sorte que les taxations destinées à une libération foncière favorisent concrètement les OLS par rapport à la promotion privée. Si l'on taxe des fonciers sur des zones déjà chères, certains promoteurs pourraient être ravis de récupérer ce foncier. Cela pose la question de l'accès des organismes Hlm à ces fonciers. Il faudrait donc coupler la proposition à des exonérations plus favorables pour les opérateurs du logement social.

## Pistes d'approfondissement

- › Les DMTO (Droits de Mutation à Titre Onéreux) représentent une part importante des recettes variables des communes. Les DMTO n'ont jamais été aussi élevés en France. Cela entraîne une explosion des préemptions.
- › Articuler ZAN/PLU et fiscalité, car c'est sur ces zones tendues et urbanisées qu'il y a le plus de plus-value immobilière et donc de recette fiscale potentielle. Pour concilier construction neuve et sobriété foncière, il faut encourager le recyclage foncier :
  - Recourir à un zonage différencié des taxes pour encourager la densification de l'enveloppe urbaine plutôt que l'étalement urbain.
  - Cette mesure ne pourra avoir un effet que si elle est croisée avec de la pédagogie envers les propriétaires. Cette mission devrait être intégrée dans les missions d'ingénierie immobilière.
  - Conforter les outils financiers : fonds friches, aide à la densification des communes.
- › Appliquer sur les propriétés non-bâties l'équivalent de la capacité constructive du terrain.
- › Associer les propriétaires aux projets. La fiscalité peut être incitative aux cessions en prévoyant que le propriétaire puisse bénéficier d'une partie de la valorisation de son foncier.
- › Appliquer une TVA réduite à 5,5% sur la rénovation (démolition/reconstruction) de logements destinés à la location sociale pour favoriser la transformation des centres anciens. le périmètre d'une ORT ou OPAH-RU pourrait être utilisé comme support.

### PROPOSITION

#### Engager une refonte fiscale d'ampleur et aller vers une stabilisation des règles

##### ► Volet 2 : réduire la fiscalité sur les flux avec plusieurs leviers

- › baisse du taux d'imposition applicable aux plus-values immobilières, changement des abattements en tenant compte de l'inflation, expérimentation d'un système d'abattement progressif à partir du classement en zone constructible, pérennisation de l'exonération applicable aux plus-values immobilières en cas de vente à un OLS avec réexamen des conditions d'application

## Atouts

- › Permet de lutter contre la rétention foncière.

## Limites

- › Concernant l'expérimentation d'un système d'abattement dégressif applicable aux plus-values immobilières à compter d'un événement de zonage, il faudrait évoquer clairement dans la proposition qu'à partir du moment où le bien est zoné différemment, il devra être cédé dans les 5 ans pour bénéficier d'un abattement. On pourrait parler d'abattement temporaire, et non dégressif, si la cession se fait dans les 5 années qui suivent.
- › Concernant la baisse du taux d'imposition des plus-values immobilières lors de cession de terrains à bâtir, il faut prendre en compte qu'un bien démoli peut être considéré dans le temps comme un terrain à bâtir.

## Pistes d'approfondissement

- › Concernant la pérennisation de l'exonération applicable aux plus-values immobilières prévue par l'article 150 U du CGI en cas de vente à un organisme Hlm : revoir les conditions d'application, notamment s'agissant du délai de réalisation des LLS. Ajouter une progressivité en fonction des produits à construire (PLAI, PLUS, PLS), avec une exonération plus forte pour les produits très sociaux.
- › Distinguer la fiscalité applicable aux terrains à bâtir selon qu'ils sont situés en extension urbaine ou dans l'enveloppe urbaine.
- › Valoriser davantage l'apport d'un organisme Hlm par rapport à un opérateur privé dans le cadre de construction de LLS. Il faut défendre la production des organismes Hlm par une fiscalité adaptée.
- › Gérer les contradictions des opérateurs sociaux qui parfois utilisent le régime d'exonération prévu en faveur du logement social pour le contourner. Des bailleurs ont pu acheter le terrain en faisant profiter le propriétaire de l'exonération, pour le revendre ensuite à un promoteur. Il faut donner des gages sur les abus qu'il y a pu avoir. Une solution pourrait être de refiscaliser à la charge de l'opérateur la part finalement utilisée pour du logement libre.

### PROPOSITION

Engager une refonte fiscale d'ampleur et aller vers une stabilisation des règles

- ▶ Volet 4 : confier l'allocation des dispositifs fiscaux (type Pinel) au CRHH

## Limites

- › Ne pas oublier de prendre en compte la suppression programmée du Pinel dans la rédaction.

## Pistes d'approfondissement

- › Proroger le Pinel au-delà de 2024 sous condition de sa régulation via le CRHH, pour une meilleure articulation avec les politiques locales de l'habitat

## Échanges complémentaires sur la maîtrise d'ouvrage directe des OLS

- ▶ En zone moins tendue, c'est la maison individuelle qui redémarre en 2021. Il y a un marché, mais il est difficile de trouver sa place comme opérateur classique. Il faut être plus proche des terrains, élargir le spectre d'intervention et d'ingénierie immobilière pour continuer à exister.
- ▶ Sur l'ensemble des territoires, il faut valoriser les compétences au sens large d'aménageur et viser une maîtrise du foncier sur une durée longue. Il s'agit d'anticiper les mutations foncières (ex des ZAE vieillissantes), ce qui impose une projection sur 5 à 10 ans, avec un risque important pour les opérateurs.
- ▶ Cela interpelle l'organisation des compétences et des moyens de chaque organisme Hlm.

## Annexes 3 et 4

### 3. Coûts des terrains constructibles (données SDES / EPTB 2018, CGEDD)

	Niveau 2018	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Augmentation annuelle du prix moyen du terrain en €/m <sup>2</sup>	87 €	8,8 %	7,8 %	0,1 %	4,3 %	3,6 %	1,7 %

À noter : en 2014, le prix du terrain agricole libre était de 0,575 € / m<sup>2</sup> en France.

### 4. Panorama des outils à disposition des collectivités pour agir sur le foncier

Nom de la mesure	Objectifs
<b>Outils fiscaux</b> : instauration de taxes supplémentaires visant les terrains nus et constructibles (TFTC, majoration exceptionnelle des valeurs locatives cadastrales ; voir annexe 3)	Augmentation du nombre de terrains disponibles sur le marché (baisse de la rétentio foncière)
<b>Outils financiers</b> : subvention pour surcharge foncière octroyée par les collectivités et / ou les EPF	Meilleur accès au foncier pour les organismes Hlm
<b>Outil financier et stratégique</b> : création d'un Établissement public foncier local (EPFL)	Application d'une stratégie de la collectivité via portage foncier au long cours
<b>Outil financier et stratégique</b> : création d'un Organisme de foncier solidaire (OFS) permettant de créer des logements en bail réel solidaire, c'est-à-dire basé sur la dissociation foncier-bâti	Portage foncier public au long cours Création de logements en accession
<b>Outils d'urbanisme, programmation, et planification</b> : dans les documents d'urbanisme et de programmation (PLUi, PLU et PLH), création et application de zones d'aménagement différé (ZAD), de zones soumises à l'expropriation, la préemption (DPU), les servitudes de mixité sociale (SMS), les périmètres d'inconstructibilité, les sursis à statuer, des DUP Réserve foncière, d'emplacements réservés pour le logement (ERL), etc.	Augmentation de la maîtrise foncière des collectivités Application d'une stratégie de la collectivité via maîtrise foncière Limite de la spéculation
<b>Outils de planification</b> : possibilité de modification du cahier des charges de lotissement par l'autorité compétente si le lotissement est couvert par un document d'urbanisme (au regard de l'arrêt n°430362 du 24/07/2019 du Conseil d'État)	Application d'une stratégie de la collectivité (densification), sans maîtrise foncière publique
<b>Outils de délégation</b> : exercice délégué de droit de préemption et d'expropriation aux organismes Hlm sur les SMS, dans les communes carencées ou en rattrapage ; prise d'initiative de ZAC par les OPH	Application d'une stratégie de la collectivité (densification), sans maîtrise foncière publique
<b>Outils opérationnels dans les consultations</b> : permis de construire groupé, absence de macro-lots ou de ventes aux enchères des terrains,	Amélioration de l'accès au foncier pour les organismes Hlm
<b>Outils financiers lors des ventes</b> : décote, cessions à prix minoré ou vente de gré à gré en faveur des organismes Hlm	Amélioration de l'accès au foncier pour les organismes Hlm
<b>Outils conventionnels</b> : conventions EPCI / communes membres sur les coûts maximum de charges foncières ouvrant droit à des subventions de l'intercommunalité.	Régulation du niveau de coût du foncier
<b>Outils conventionnels</b> : chartes partenariales et conventions entre collectivités et opérateurs fonciers	Régulation du niveau de coût du foncier



Une déclinaison par thématique

- accession sociale
- études économiques
- patrimoine
- aménagement et urbanisme
- europe
- politiques sociales
- communication
- habitants/locataires
- qualité de service
- copropriétés
- maîtrise d'ouvrage
- ressources humaines
- droit et fiscalité
- numérique et systèmes d'information
- ville et renouvellement urbain
- énergie et environnement

## DERNIÈRES PARUTIONS

### COLLECTION RÉFÉRENCES

- 7• Un panorama de recherches en cours dans le domaine de l'habitat et du logement, *édition 2020*
- 8• Un panorama de recherches en cours dans le domaine de l'habitat et du logement, *édition 2021*
- 9• Un panorama de recherches en cours dans le domaine de l'habitat et du logement, *édition 2022*

### COLLECTION REPÈRES

- 63• Le développement des opérations d'accession sociale dans l'ancien, *octobre 2019*
- 64• Pour une participation efficace et renouvelée des locataires Hlm, *février 2020*
- 65• Gestion de la demande et des attributions dans le cadre de la loi ELAN, *février 2020*
- 66• Développer le logement abordable en maîtrise d'ouvrage sociale : 27 leviers à l'étude, *février 2020*
- 67• Digitalisation de la relation habitants : recommandations et retours d'expériences, *juin 2020*
- 68• Les Hlm en chiffres, *édition 2020, août 2020*
- 69• Projet Smart Eco Réno - Intégrer une architecture numérique dans le cadre de la rénovation thermique d'un bâtiment - Rapport d'étape, *août 2020*
- 70• Mobiliser le bail réel solidaire dans le cadre de la vente du patrimoine Hlm, *septembre 2020*
- 71• Le régime d'impôt sur les sociétés des organismes Hlm, *septembre 2020*
- 72• Les stratégies SI dans le cadre de la réorganisation du tissu des organismes Hlm, *septembre 2020*
- 73• Laïcité et vivre-ensemble : repères pour les organismes Hlm, *septembre 2020*
- 74• Les organismes Hlm et le logement des femmes victimes de violences conjugales : guide juridique des bonnes pratiques, *octobre 2020*
- 75• L'habitat inclusif pour personnes âgées ou en situation de handicap : points de repères pour une mise en œuvre, *nov. 2020*

- 76• Pratiques d'accompagnement des personnels de proximité en sites sensibles, *novembre 2020*
- 77• La gestion des encombrants, *décembre 2020*
- 78• Qu'est-ce qu'une politique de vente Hlm responsable ? *janvier 2021*
- 79• L'état du BIM et l'élaboration d'un cadre méthodologique d'évaluation du ROI, *janvier 2021*
- 80• Résilience urbaine du parc social : prise en compte des aléas climatiques, *janvier 2021*
- 81• Fonds de soutien à l'innovation (FSI) : Les nouvelles règles de financement des actions d'innovation et de modernisation, *mars 2021*
- 82• Relogement des ménages issus des copropriétés dégradées, *mars 2021*
- 83• Location voulue : étude des expérimentations conduites, *mars 2021*
- 84• Prise en compte du vieillissement des locataires Hlm et engagement des bailleurs sociaux, *avril 2021*
- 85• Le fonctionnement des immeubles de logements sociaux dans des ensembles immobiliers mixtes, *mai 2021*
- 86• L'Europe investit dans le logement social : décodeur Hlm, *juillet 2021*
- 87• Développement d'activités : les pratiques innovantes des organismes Hlm, *septembre 2021*
- 88• Les Hlm en chiffres - Édition 2021, *septembre 2021*
- 89• Le métier de syndic solidaire au sein du secteur Hlm : quelles perspectives ? *novembre 2021*
- 90• Matériaux stratégiques pour la construction et la rénovation bas carbone et responsable, *janvier 2022*
- 91• Renouvellement urbain hors secteur en NPRU, *février 2022*
- 92• Rénovation énergétique : isolation intérieure et extérieure, *février 2022*
- 93• Construire et réhabiliter aujourd'hui avec le climat de demain : améliorer le confort d'été, *mars 2022*

### COLLECTION SIGNETS

- 8• Favoriser les éco-comportements des habitants du logement social, *septembre 2017*
- 9• La gestion de logements locatifs en copropriété : un impact fort sur les cultures professionnelles et les stratégies des organismes Hlm, *juillet 2018*
- 10• Manager les relations fournisseurs : vers la construction progressive d'une relation partenariale de qualité, *septembre 2019*
- 11• Organismes Hlm : le recours au travail d'intérêt général, *février 2020*
- 12• La collaboration organismes Hlm et start-up : faciliter l'acculturation et les modalités de coopération, *mars 2020*
- 13• Repérer les situations de fragilité des locataires, *décembre 2021*

### COLLECTION PERSPECTIVES

- 1• Construire pour gérer : une spécificité de la maîtrise d'ouvrage Hlm - Regards croisés d'acteurs, *septembre 2015*
- 2• RSE et DSU au service de la stratégie d'entreprise, *octobre 2016*
- 3• Rapport d'impact Hlm 2019 - Indicateurs sociaux et environnementaux du secteur Hlm français, *juin 2020*
- 24• Quoi de neuf acteurs ? La journée d'actualité du Réseau des acteurs de l'habitat, *Journée d'étude du 20 mars 2019*
- 25• Quoi de neuf chercheurs ? La vente de logements sociaux à l'épreuve de la recherche, *Journée d'étude du 28 novembre 2019*
- 26• Quoi de neuf acteur(s) ? Les Webinaires d'actualité du Réseau des acteurs de l'habitat, *18 novembre et 8 décembre 2020*
- 27• Réinventer la communication institutionnelle : le rapport d'activités à l'heure des vidéos et podcasts. *Webinaires du 8 avril 2021*
- 28• Être voisin(s). Espaces résidentiels et liens sociaux, aujourd'hui, *Paris, 27 et 28 octobre 2021*
- 29• Quoi de neuf, chercheurs ? Les défis d'un foncier et d'un logement abordables, *Paris, 1<sup>er</sup> décembre 2021*

### COLLECTION LES ACTES



**UNION NATIONALE DES FEDERATIONS D'ORGANISMES HLM**

14 rue Lord-Byron  
75384 Paris Cedex 08

[www.union-habitat.org](http://www.union-habitat.org)