



**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES**

N° 2012-M-041-04

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

N° CGEDD 008361-01

## **RAPPORT**

# **SUR LA MOBILISATION DU FONCIER**

Établi par

**ANNE BOLLIET**

Inspectrice générale des finances,  
*Superviseur de la mission pour l'IGF*

**MICHAËL FRIBOURG**

Inspecteur des finances

**CHARLES TROTTMANN**

Inspecteur des finances

**CHRISTOPHE WITCHITZ**

Inspecteur des finances

**SABINE BAÏETTO-BEYSSON**

Inspectrice générale de l'administration du  
développement durable

**JEAN-MICHEL MALERBA**

Ingénieur général des eaux, des ponts et des forêts

**HERVÉ de TREGLODÉ**

Ingénieur en chef des mines

**- DÉCEMBRE 2012 -**



## SYNTHÈSE

La mission conjointe de l'IGF et du CGEDD sur la mobilisation du foncier a examiné, à partir notamment de ses constats sur le terrain, l'impact des règles d'urbanisme et des outils d'aménagement et fonciers, les potentialités offertes par une mobilisation optimisée du foncier public et le rôle de la fiscalité sur la formation de l'offre de logements.

- ♦ ***En premier lieu, la mission a constaté l'inadaptation des règles d'urbanisme au vu du rôle croissant, acquis par les collectivités locales dans une République partiellement décentralisée et des besoins des acteurs et opérateurs - publics ou privés - de la construction de logements.***

Les plans locaux d'urbanisme (PLU), quand ils sont mis en place, sont trop souvent stéréotypés et encombrés d'un trop grand nombre de règles (non obligatoires) au lieu d'énoncer clairement les objectifs d'aménagement des collectivités. Les objectifs de construction figurent dans des documents de niveau intercommunal, moins contraignants. Les porteurs de projets significatifs en termes d'habitat sont trop régulièrement découragés par la lourdeur des procédures de révision des PLU, lourdeur qui s'ajoute à la multiplication des contentieux et à la sophistication croissante des schémas de financement, notamment lorsqu'il s'agit de construire des logements sociaux et surtout très sociaux.

La tâche des constructeurs est rendue plus difficile par les nouvelles exigences de lutte contre l'étalement urbain qui conduisent à renforcer les régimes d'interdiction, sans garantir que la densification souhaitée sera effective, dans des conditions économiques acceptables. La promotion d'un « modèle de ville compacte » devrait conduire à retenir une part raisonnable d'extension maîtrisée et à favoriser l'émergence de projets de renouvellement urbain, qui dépassent bien souvent le cadre communal. Compte tenu des aléas financiers correspondants, des solutions d'aménagement sans maîtrise foncière pourraient être privilégiées.

La mission préconise dès lors de transférer aux intercommunalités la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement opérationnel (préparation et adoption de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, création des ZAC...) tout en fusionnant dans un document unique les trop nombreux documents de planification existants à l'échelon régional. Elle suggère la création à court terme, au sein des plans locaux d'urbanisme, de « zone de projets » pour lesquelles seraient définies des « orientations générales d'aménagement » et où ne s'appliqueraient, parmi les nombreuses prescriptions figurant actuellement dans les règlements d'urbanisme, que les deux règles effectivement obligatoires (le respect des limites séparatives et des distances à la voirie). Les projets de logements et d'équipements accueillis dans ces zones et approuvés après une concertation locale approfondie, bénéficieraient d'un cadre d'exécution plus souple et plus dynamique dans le temps. Pour stimuler la construction de logements dans ces nouvelles « zones de projets », la mission suggère que, passé un délai de six ans, les terrains privés qui y sont inclus et qui n'auraient pas accueilli de construction puissent faire l'objet d'un droit de préemption ou d'expropriation à la valeur antérieure au classement en « zone de projet ».

Des retards dans la production de logements résultent de contentieux multiples et parfois abusifs. La mission technique chargée de les expertiser pourrait être accélérée.

## Rapport

La mission a aussi constaté, pour autant qu'elle continue à se faire à coût maîtrisé, le **bien-fondé de l'intervention d'établissements publics fonciers locaux pour accompagner des projets d'aménagement, recycler, valoriser des terrains et assurer, par délégation, le droit de priorité des collectivités**. Pour accroître la couverture territoriale des zones tendues par des établissements publics fonciers, il conviendrait d'assouplir les procédures d'extension de leur périmètre et de favoriser la coordination et la convergence des modes d'action entre les outils existants. Ce développement de l'action foncière mériterait d'être accompagné d'une sécurisation du droit de préemption et du droit des réserves foncières.

Enfin, **la mission a, dans le cadre de ses investigations et de ses auditions, mesuré chez nombre d'élus une difficulté persistante à faire accepter, et donc une réticence à promouvoir, la construction de logements, notamment sociaux et très sociaux, dans les territoires qu'ils administrent**. Cette situation peut tenir à une histoire urbaine parfois effectivement difficile, à une vision stéréotypée de la densité et/ou du logement social et, de plus en plus – facteur aggravant et préoccupant pour les collectivités les plus pauvres notamment – aux difficultés de financement des opérations de logement social et aux conséquences qu'entraîneraient sur leurs charges de fonctionnement les nouvelles populations à accueillir.

C'est pourquoi la mission préconise la mise à l'étude approfondie – qui mériterait une mission à elle toute seule – de la création d'un bonus-malus, dont le besoin résiduel de financement serait couvert par une ressource à affectation locale, pour tenir compte de l'effort de construction de logements conduit par chaque collectivité, notamment dans les zones les plus tendues.

- ◆ ***Deuxièmement, la mission a constaté que la mobilisation du foncier public en faveur du logement, qui a déjà produit des résultats significatifs, peut gagner en efficacité.***

Le programme 2008-2012 de cession du foncier en faveur du logement, qui prévoyait la cession de 514 sites et la construction de 70 000 logements, dont 38 % de logements sociaux, a été mis en œuvre mais son bilan précis ne peut être quantifié faute de suivi statistique fiable. Le programme 2012-2016, qui prévoit la cession de 930 sites en vue d'accueillir 110 000 logements présente le mérite d'être volontariste mais doit encore faire l'objet d'un travail interministériel de fiabilisation.

Le prix de cession exigé peut jouer un rôle bloquant. Pour résoudre cette difficulté, la loi n° 2013-05 du 21 janvier 2013 ouvre à l'Etat et à ses opérateurs et établissements une possibilité de décote tarifaire pouvant atteindre 100 % sur la quote-part du terrain cédé destinée à accueillir des logements sociaux et crée un dispositif de pilotage s'appuyant sur une commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier, et les comités régionaux de l'habitat. Pour compléter et rendre plus efficace cet assouplissement du cadre financier, la mission préconise de renforcer la gouvernance et de rationaliser l'organisation des services, de prévoir un suivi statistique, de généraliser les conventions d'objectifs de cession d'emprises à l'ensemble des opérateurs et établissements publics de l'Etat et de mettre en place dans une prochaine loi de finances des objectifs et indicateurs de performance. Une optimisation du dispositif de décote pourrait être recherchée, en privilégiant dans les listes d'emprises concernées celles situées en zones tendues, en la modulant selon la richesse des collectivités et le contenu du projet en logements sociaux et en l'assortissant d'un objectif de densité minimum. La mise à disposition d'un cadre-type de programme pourrait faciliter le dialogue entre propriétaires et collectivités, le nouveau comité interministériel proposé jouant un rôle d'arbitrage en cas de désaccord.

Pour autant, même optimisée, la mobilisation de foncier public ne saurait contribuer que modestement à l'atteinte de l'objectif de production de 500.000 logements dont 150.000 logements sociaux, tant en nombre qu'en délais : dans l'hypothèse où la question du prix est réglée, il faut encore compter le plus souvent quatre ou cinq ans, entre les études et

## Rapport

négociations nécessaires à la mise en œuvre du projet et l'arrivée des premiers occupants. De plus, la technique de la « décote pour logement social » dont la fréquence d'utilisation est mal connue, est concurrencée par une autre méthode d'évaluation, le « compte à rebours bailleur social », jugé plus favorable par les collectivités et les opérateurs.

La mise en œuvre de la décote réduira les ressources attendues par les administrations et opérateurs de l'Etat de la cession du domaine qu'ils occupent, et les conséquences devront en être tirées dans la réduction des budgets d'investissement.

◆ ***Troisièmement, la mission fait observer que malgré des aménagements récents, la fiscalité pourrait mieux servir les objectifs de lutte contre la rétention foncière.***

Au cours des dernières années, le législateur a durci la fiscalité sur la détention de terrains à bâtir, d'abord en introduisant la possibilité pour les collectivités de majorer la taxe foncière pour les propriétés non bâties constructibles, puis en rendant cette majoration systématique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, sauf délibération contraire de la commune. L'effet de cette majoration sur la charge fiscale supportée par les propriétaires est potentiellement important. Pour encourager les propriétaires à céder leurs terrains à des constructeurs, la mission préconise l'adoption d'un « taux plancher » en complément des taux plafonds existants, sur la totalité du territoire d'une commune ou sur des zones de projet à définir par la commune, où les propriétaires bénéficieraient d'un droit de délaissement.

Par ailleurs, la mission a constaté que les plus-values de cession de terrains générées postérieurement à des décisions d'urbanisme font l'objet de multiples taxations (taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles, taxe « Grand Paris », taxe forfaitaire sur les plus-values résultant de la réalisation d'infrastructures de transport, taxe LMA), pas toujours cohérentes entre elles et dont l'effet est mal connu et sans doute limité. Ces taxations sont moins motivées par des objectifs de lutte contre la rétention foncière que par d'autres considérations (financement des équipements collectifs, lutte contre l'étalement urbain...).

Enfin, la fiscalité pourrait être davantage mise au service de la densification des secteurs déjà bâtis. En ce sens, le « versement pour sous-densité » (qui entraîne l'abrogation du plafond légal de densité), actuellement facultatif, pourrait être rendu obligatoire dans les zones tendues et zones de projet.

◆ ***Quatrièmement, la comparaison avec 5 états européens met notamment en évidence l'absence de planification stratégique au niveau régional et, une certaine opacité des marchés***

Dans l'ensemble, ces Etats accordent une plus grande place à la négociation plutôt qu'à un document de planification des sols comme le PLU. En règle générale, ces Etats taxent la cession et la détention du foncier ainsi que les plus-values mais ne recourent pas à la fiscalité pour lutter contre la rétention foncière ou agir sur la durée de détention. L'observation du marché foncier est plus développée et une plus grande accessibilité des données de marché au public favorise dans ces Etats une plus grande transparence.



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. UN CONTEXTE GÉNÉRAL MARQUÉ PAR UNE DÉGRADATION DE L'ACCÈS AU LOGEMENT ET AUX RESSOURCES FONCIÈRES AU COURS DE LA DÉCENNIE 2000 .....</b>	<b>2</b>
1.1. Les difficultés d'accès au logement se sont accrues depuis le début des années 2000.....	2
1.1.1. <i>Le marché français s'est caractérisé par une forte hausse des prix immobiliers au cours de la décennie 2000.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Cette évolution a dégradé les conditions d'accès au logement pour de nombreux ménages.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>L'offre de logements reste inférieure aux besoins estimés dans plusieurs zones du territoire.....</i>	<i>3</i>
1.1.4. <i>Le déficit de construction de logements affecte particulièrement l'Île-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et en partie la région Rhône-Alpes.....</i>	<i>4</i>
1.2. L'accès aux ressources foncières est de plus en plus contraint.....	4
1.2.1. <i>L'inflation des prix du foncier a rendu encore plus difficile la satisfaction de la demande de logements.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>L'augmentation des prix fonciers rend le montage financier d'opérations de logement social en zones tendues plus difficile et tributaire d'aides multiples et de foncier public.....</i>	<i>7</i>
1.3. La mission estime indispensable un renforcement des moyens de connaissance du foncier potentiellement constructible et de la structure des prix fonciers.....	8
<b>2. LE CADRE D'ACTION DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES EN MATIÈRE D'URBANISME, DE POLITIQUE FONCIÈRE ET D'AMÉNAGEMENT MÉRITERAIT D'ÊTRE ASSOULI ET SÉCURISÉ.....</b>	<b>9</b>
2.1. Le droit de l'urbanisme est aujourd'hui « dur pour la protection, mou pour l'obligation de construire ».....	9
2.2. La mission propose de clarifier, simplifier et mieux articuler les documents d'urbanisme.....	10
2.2.1. <i>Transférer la compétence d'urbanisme des communes aux EPCI à fiscalité propre et développer les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI).....</i>	<i>10</i>
2.2.2. <i>Créer des « zones de projet » au sein de plans locaux d'urbanisme.....</i>	<i>11</i>
2.2.3. <i>Renforcer la cohérence de la planification régionale.....</i>	<i>13</i>
2.3. La mission invite à accélérer la réflexion interministérielle sur la portée et le traitement des recours en matière d'urbanisme.....	13
2.4. La mission préconise de développer et sécuriser les politiques foncières « actives ».....	13
2.5. La mission suggère de faciliter davantage les opérations d'aménagement public.....	16
2.5.1. <i>Une part réduite de la production de terrains à bâtir pour le logement résulte aujourd'hui d'initiatives publiques.....</i>	<i>16</i>
2.5.2. <i>L'aménagement public local pourrait être stimulé par un partenariat au cadre juridique plus adapté.....</i>	<i>17</i>

2.5.3.	<i>Pour pallier les réticences à construire, la mission préconise de mettre à l'étude la création d'un bonus-malus couvert par une ressource à affectation locale.....</i>	18
2.5.4.	<i>L'Île-de-France présente un cumul de particularités que devra prendre en compte toute politique de mobilisation du foncier.....</i>	19
<b>3.</b>	<b>LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC POURRAIT GAGNER EN EFFICACITÉ.....</b>	<b>20</b>
3.1.	La mobilisation du foncier public a déjà produit des résultats même si ceux-ci ne sont pas toujours pleinement quantifiables .....	20
3.1.1.	<i>Le bilan chiffré du programme de cession arrêté en 2008 est difficile à établir et les chiffres en circulation doivent être considérés avec prudence .....</i>	20
3.1.2.	<i>La nouvelle programmation, arrêtée début 2012, apparaît particulièrement ambitieuse et la liste des terrains à céder doit être fiabilisée.....</i>	21
3.1.3.	<i>Une politique toujours dépendante des intérêts budgétaires immédiats des entités occupantes et à la volonté des collectivités locales.....</i>	22
3.2.	La mission estime nécessaire de renforcer la gouvernance interministérielle de la politique de mobilisation du foncier public .....	22
3.2.1.	<i>Un déficit de gouvernance et de pilotage politique.....</i>	22
3.2.2.	<i>Renforcer la gouvernance et étendre le périmètre de la politique de mobilisation du foncier public.....</i>	24
3.3.	La mission formule des propositions destinées à optimiser la mise en œuvre du projet de loi relatif au foncier public en faveur du logement, qui se propose d'accroître jusqu'à 100 % la décote « logement social ».....	25
3.3.1.	<i>Une possibilité de décote pour logement social existe depuis 2005.....</i>	25
3.3.2.	<i>Le prix n'est qu'un des freins à l'exécution du programme de cessions mais peut constituer un point de focalisation important qui bloque des opérations pendant plusieurs années .....</i>	26
1.1.1.	<i>la loi n° 2013-05 du 21 janvier 2013 permet d'assouplir le cadre financier existant.....</i>	27
3.3.3.	<i>Optimiser la mise en œuvre de la nouvelle décote pour « logement social ».....</i>	28
<b>4.</b>	<b>LA FISCALITÉ FONCIÈRE POURRAIT MIEUX SERVIR L'OBJECTIF DE LUTTE CONTRE LA RÉTENTION DE TERRAINS PRIVÉS.....</b>	<b>29</b>
4.1.	L'obsolescence des valeurs locatives sur lesquelles sont calculées les taxes foncières n'incite pas les propriétaires à céder ou densifier leurs terrains .....	29
4.2.	La mission recommande d'exploiter pleinement le potentiel de majoration de taxe foncière sur les terrains constructibles non bâtis, notamment pour favoriser les zones de projet.....	30
4.3.	La mission suggère de mettre davantage la fiscalité au service de la densité .....	31
4.4.	L'aménagement des régimes de taxation des plus-values de cession a visé en partie à lutter contre la rétention foncière, mais des incohérences demeurent.....	32
4.4.1.	<i>L'abattement pour durée de détention applicable aux plus-values de cession a été rendu moins favorable en 2011.....</i>	32
4.4.2.	<i>Si l'instauration de la taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles s'est traduite par des ressources supplémentaires pour les communes, son effet sur le comportement des propriétaires fonciers est en revanche méconnu et vraisemblablement limité.....</i>	32

<b>5. L'ANALYSE COMPARATIVE AVEC D'AUTRES ETATS EUROPÉENS MET EN ÉVIDENCE PLUSIEURS SPÉCIFICITÉS DE LA POLITIQUE FONCIÈRE FRANÇAISE QUI NUISENT À SON EFFICACITÉ .....</b>	<b>33</b>
5.1. La planification d'urbanisme repose dans la plupart des pays sur trois niveaux de compétence (national, régional et communal), mais le degré de prescriptivité des documents établis varie fortement selon les pays .....	33
5.2. Les outils d'action foncière présentent des similitudes, mais les pays se distinguent par le degré de maîtrise foncière publique et le recours plus ou moins important à la négociation avec les opérateurs privés.....	34
5.3. Tous les pays étudiés taxent la détention et la cession de foncier, mais la fiscalité n'y est pas considérée comme un outil déterminant de la politique foncière.....	35
5.4. Dans une majorité des pays étudiés, les outils de connaissance du marché foncier sont significativement plus développés qu'en France .....	35
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>36</b>



## INTRODUCTION

Par lettre en date du 25 juillet 2012, les ministres chargés de l'économie, de l'égalité des territoires et du logement, et du budget, ont confié à l'inspection générale des finances (IGF) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission destinée à identifier les moyens de renforcer la mobilisation du foncier en faveur du logement. La lettre de mission invitait notamment à :

- ◆ identifier et analyser l'ensemble des facteurs conduisant à la rareté des terrains constructibles dans les zones les plus tendues, en examinant notamment le droit de l'urbanisme, les modalités de cession du foncier public et la fiscalité immobilière ;
- ◆ évaluer la capacité des mesures existantes à permettre la libération du foncier ;
- ◆ analyser les outils disponibles dans quelques grands pays européens ;
- ◆ proposer toute mesure permettant la mise à disposition de foncier en faveur de la construction de logements en liaison étroite avec les collectivités locales, la mobilisation du foncier en zone tendue et la densification du bâti, et analyser l'impact des dispositifs envisagés sur le budget de l'État comme sur l'équilibre des opérations d'aménagement.

Au cours de ses investigations, la mission a rencontré une soixantaine de professionnels et experts, publics et privés, du secteur du logement et de l'immobilier. Elle s'est déplacée dans les cinq régions les plus tendues du territoire national (Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA), Rhône-Alpes).

Dans un premier temps (juillet-septembre 2012), la mission a :

- ◆ examiné par sondage, aux niveaux central et déconcentré, les modalités d'intervention des services de l'Etat chargés de la mobilisation du foncier public et de la mise en œuvre de la fiscalité foncière ;
- ◆ fait procéder à des analyses statistiques (hors départements d'outre-mer (DOM) et collectivités d'outre-mer (COM)) sur l'évolution du marché foncier à l'échelle nationale.

Pour tenir compte du calendrier législatif (examen du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, préparation du projet de loi de finances initial pour 2013), la mission a transmis aux ministres en septembre 2012 une **note d'étape** (en pièce jointe) retraçant les conclusions tirées de ces premières investigations.

Dans un second temps (octobre –décembre 2012), la mission a :

- ◆ analysé l'impact, sur l'exploitation des gisements fonciers, des règles d'urbanisme (notamment le niveau de compétence adéquat, la cohérence entre les plans locaux d'urbanisme (PLU), les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les programmes locaux de l'habitat (PLH)) et l'impact des outils d'intervention foncière (établissements publics fonciers (EPF), établissements publics d'aménagement (EPA), droit de priorité, droit de préemption) ;
- ◆ mené des comparaisons internationales sur la mise en œuvre de stratégies foncières par les collectivités publiques ;

Le présent rapport synthétise l'ensemble des travaux d'investigations, de réflexion et de propositions de la mission, détaillés dans quatre annexes thématiques portant sur :

- ◆ la mobilisation du foncier public (annexe I) ;
- ◆ les dispositifs fiscaux orientés vers la mobilisation du foncier (annexe II) ;
- ◆ les politiques d'urbanisme, de maîtrise foncière et d'aménagement (annexe III) ;
- ◆ la comparaison de plusieurs politiques foncières conduites à l'étranger (annexe IV).

## **1. Un contexte général marqué par une dégradation de l'accès au logement et aux ressources foncières au cours de la décennie 2000**

### **1.1. Les difficultés d'accès au logement se sont accrues depuis le début des années 2000**

#### **1.1.1. Le marché français s'est caractérisé par une forte hausse des prix immobiliers au cours de la décennie 2000**

Alors que le revenu disponible moyen par ménage a progressé de 25 % en moyenne sur la période 2000-2010, les prix des logements anciens ont augmenté sur la même période de 110 % en moyenne nationale<sup>1</sup>, ceux des appartements neufs de 94 % et ceux des maisons individuelles de 86 %<sup>2</sup>.

Les loyers d'habitation<sup>3</sup> (toutes localisations et secteurs confondus et quelle que soit l'ancienneté d'occupation) ont quant à eux augmenté depuis 1984 à un rythme annuel moyen de 3,4 %, à la même vitesse que le revenu disponible mais deux fois plus vite que les prix à la consommation<sup>4</sup>. Si l'on isole les seuls flux de biens remis en location, les loyers des relocations ont augmenté de 50 % depuis 2000 à Paris et de 43 % en petite couronne. C'est également le cas dans les 11 villes de province du panel de suivi de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère chargé du logement, la hausse allant jusqu'à 89 % à Lille. Si l'on considère les seules personnes ayant emménagé en 2010 par rapport à celles de 2000, alors que leurs revenus progressaient en moyenne de 39 %, ces dernières ont dû faire face, d'après l'INSEE, à une hausse des prix de l'ancien qui sont plus élevés de 150 % en moyenne, de 100 % dans le neuf, et de 50 % pour les nouveaux locataires du parc privé.

L'inflation concerne également le coût de la construction, l'indice du coût de la construction ayant progressé de 38 points sur la période 2000-2010.

#### **1.1.2. Cette évolution a dégradé les conditions d'accès au logement pour de nombreux ménages**

Le taux d'effort des ménages en faveur du logement s'est accru de plus de deux points depuis 2000. Les dépenses de logement pèsent plus lourd dans le budget des ménages : ainsi, elles représentent en moyenne 21 % du revenu disponible, avant prise en compte des aides personnelles au logement. Le taux d'effort brut (avant déduction des aides) médian des locataires du secteur privé est ainsi de 26,9 %, avec une progression de 3,1 points depuis 2000.

Ces évolutions moyennes s'accompagnent de fortes disparités socio-économiques. Le taux d'effort médian des ménages appartenant au plus bas quartile de niveau de vie s'établissait en 2010 à 24 %, contre 11 % pour ceux appartenant au plus haut quartile. Le poids d'un mètre carré (m<sup>2</sup>) de logement dans le budget des foyers modestes (foyer du premier quartile de niveau de vie) s'est accru de 40 % depuis 1985<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : Indice INSEE.

<sup>2</sup> Source : Enquête sur la commercialisation des logements neufs réalisée par le service de l'observation, des études et des statistiques du Ministère chargé du logement.

<sup>3</sup> Source : Rapport annuel sur l'évolution des loyers de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du Ministère chargé du logement.

<sup>4</sup> Source : CGEDD ([http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=138](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=138)).

<sup>5</sup> D'après l'étude de la Commission des comptes du logement, « *État du logement 2012* ».

## Rapport

La crise du logement est ainsi avant tout une crise de l'accès à un logement abordable dans les territoires dynamiques. Cette situation est largement imputable à un déséquilibre persistant, en zones tendues, entre une demande solvabilisée par de multiples circuits d'aides et des conditions de crédit longtemps favorables et une offre insuffisante et décalée par rapport à la demande en termes de prix et de localisation.

Plusieurs signaux pourraient toutefois annoncer un retournement de la conjoncture sur le marché de l'immobilier, où il est généralement admis que l'évolution des volumes précède l'évolution des prix. Aussi bien dans la construction neuve que dans les transactions, est observée une contraction des volumes depuis la fin 2011. Une chute des mises en chantier en 2012, et sans doute 2013, résultera mécaniquement de la baisse des autorisations observée depuis 18 mois. La réduction des réservations par les particuliers auprès des promoteurs, si elle se poursuit, ne pourra manquer de conduire ces derniers à réduire leur activité de prospection foncière, voire à renoncer à des promesses de ventes signées sous conditions suspensives de pré-commercialisation. Les causes avancées de cette faiblesse de la demande sont de plusieurs ordres, selon les professionnels : plus grande sélectivité des prêteurs qui s'opère par un relèvement des taux d'apport exigés, anticipations économiques négatives qui découragent les candidats à l'accession, fin de dispositifs incitatifs temporaires (prêt à taux zéro (PTZ) dans l'ancien, remplacement du dispositif Scellier).

### 1.1.3. L'offre de logements reste inférieure aux besoins estimés dans plusieurs zones du territoire

En analyse rétrospective, l'INSEE a calculé que sur la décennie 2000 le nombre de logements neufs mis sur le marché (337 000 logements terminés en moyenne annuelle) avait tout juste couvert l'accroissement du nombre de ménages (332 000 en moyenne annuelle), sans satisfaire les besoins en renouvellement du parc (estimés, *a minima*, à 30 000 logements par an). Ces estimations ne prennent cependant en compte ni le « mal logement » (maintien forcé sous un même toit, sur occupation, colocation), ni les demandes en logement imparfaitement satisfaites (éloignement géographique, espace et salubrité insuffisants)<sup>6</sup>.

En analyse prospective, les projections de demande de logements neufs, que l'INSEE appelle « *demande potentielle de logements* », ont été actualisées pour la dernière fois en août 2012. Au vu de cette dernière évaluation, le nombre de logements neufs annuellement nécessaire pour répondre à l'augmentation du nombre de ménages sur la période 2010-2020, ainsi qu'aux besoins en termes de parc annexe (résidences secondaires et logements vacants) et de renouvellement du parc principal, serait compris entre 290 000 et 390 000 logements, avec un **scénario central de 340 000 logements**. Comparée à la précédente estimation menée en 2007, la nouvelle évaluation menée en 2012 tient compte de la hausse observée de l'espérance de vie, de la hausse de la fécondité et de l'évolution des comportements de décohabitation. **La mission souligne que cette estimation, même actualisée, ne tient pas compte du nombre de logements à construire pour simplement compenser la sous-construction passée ni remédier à l'obsolescence du parc, en particulier en matière énergétique.** De même, la démolition de 140 000 logements sociaux au titre de la rénovation urbaine génère des besoins de reconstitution de l'offre. La mission a constaté la nécessité d'enrichir ces projections nationales par une approche des besoins segmentée par type de produit et de localisation.

---

<sup>6</sup> En pratique, le nombre total de ménages est égal par définition au nombre total de logements, et l'ajustement entre la demande potentielle issue de la croissance démographique et le parc disponible s'opère de diverses manières : les conditions de logement évoluent de manière contrastée sur les territoires, en termes de surface par habitant, de qualité et d'éloignement par rapport à la desserte en transports, entraînant des phénomènes de consommation excessive d'espace et de ségrégation spatiale.

## Rapport

### 1.1.4. Le déficit de construction de logements affecte particulièrement l'Île-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et en partie la région Rhône-Alpes

La tension d'une zone n'est pas mesurable par le seul décalage entre l'offre et la demande de logements. Il convient de considérer également le prix des logements, le taux d'effort moyen des ménages, ainsi que des variables exprimant les inégalités d'accès à la propriété et la qualité de l'occupation du parc par les ménages.

Au vu de ces critères, le déficit de construction de logements affecte particulièrement l'Île-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et en partie la région Rhône-Alpes.

En Île-de-France, 36 000 résidences principales ont été construites en moyenne par an entre 2000 et 2010, pour 42 000 ménages supplémentaires par an (contre respectivement 43 000 et 31 000 sur la décennie précédente). La vacance est passée de 9,1 % à 6,6 %. La part des résidences secondaires est restée globalement stable à 4,4 % de 1995 à 2011. Elle a augmenté à Paris et en petite couronne et diminué en grande couronne.

En Rhône-Alpes, 37 000 résidences principales ont été construites en moyenne annuelle sur ces dix mêmes années, pour 35 000 ménages supplémentaires par an, mais 5 900 désaffectations annuelles (démolitions et changements d'usage de biens jusqu'alors affectés à du logement en résidence principale) ont été enregistrées.

En Provence -Alpes -Côte d'Azur (PACA), 23 000 résidences principales ont été construites en moyenne sur dix ans pour 25 000 ménages supplémentaires, sans compter 3 000 désaffectations.

Entre 2000 et 2010, les prix des logements anciens ont augmenté de 110 % en moyenne nationale, mais de 120 % en région Rhône-Alpes, 135 % en Île-de-France et 140 % en région PACA.

Alors que la tendance nationale a été une augmentation de la surface moyenne par habitant (de 9,3 % de 2001 à 2011), cette progression n'a été que de 3,4 % en Île de France, 6,9 % en Languedoc-Roussillon, et 6,6 % en PACA. En corollaire, la part de logements surpeuplés est deux fois supérieure à la moyenne nationale dans les régions PACA, Rhône-Alpes, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Aquitaine. La sur occupation « critique », qui ne représente que 3 % de logements à l'échelle nationale, atteint 35 % du parc privé dans certains cantons d'Île-de-France et de la région PACA.

## 1.2. L'accès aux ressources foncières est de plus en plus contraint

### 1.2.1. L'inflation des prix du foncier a rendu encore plus difficile la satisfaction de la demande de logements

**Une étude inédite conduite par le conseil supérieur du notariat pour la mission IGF-CGEDD met en évidence une inflation très forte du prix de tous les terrains cédés en vue de projets de construction de logements.** Sur la période 2000-2010, le prix médian au m<sup>2</sup> des terrains à bâtir a augmenté en moyenne nationale de 181 % et le prix moyen de 189 %. Le prix médian au m<sup>2</sup> s'est accru de plus de 300 % dans 7 départements, de 250 à 300 % dans 7 départements, de 200 à 250 % dans 17 départements et de 150 à 200 % dans 24 départements. Le prix médian des terrains à bâtir a été multiplié par 2,3 en région PACA, 2,1 en région Rhône-Alpes, 2,1 en région Nord-Pas-de-Calais, 1,8 en région Île-de-France et en région Languedoc-Roussillon. Parallèlement, les surfaces médianes des terrains se sont réduites de 33 % en PACA, 20 % en Nord-Pas-de-Calais, 22 % en Rhône-Alpes et 35 % en Languedoc-Roussillon.

## Rapport

En 2011, 13 départements présentaient un prix au m<sup>2</sup> supérieur à 200 € (les départements d'Île-de-France, les Alpes-Maritimes, le Bas-Rhin, la Haute-Savoie, l'Hérault, l'Isère, les Pyrénées-Orientales et le Rhône). Ces départements cumulent un prix médian élevé et une dynamique de progression des prix parmi les plus rapides à l'échelle nationale.

**Tableau 1 : Prix médian du terrain au m<sup>2</sup> et taux de croissance du prix constaté entre 2000 et 2011 pour les 13 départements présentant un prix médian supérieurs à 200 €**

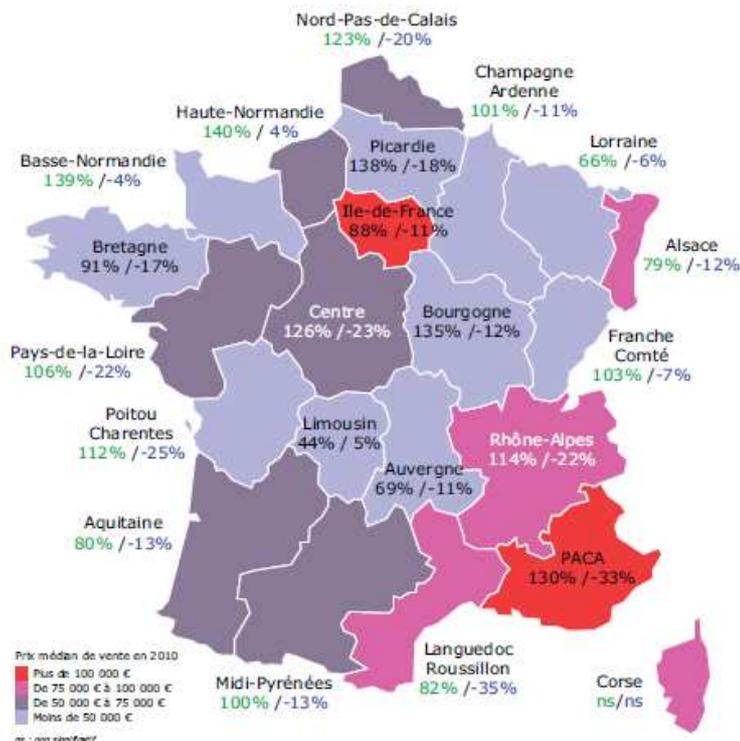
Département	Prix médian au mètre carré en 2011 en euros	Croissance du prix médian au mètre carré entre 2000 et 2011 en pourcentage
Paris	6 050	164 %
Hauts-de-Seine	1 280	198 %
Val-de-Marne	610	190 %
Seine-Saint-Denis	470	194 %
Essonne	300	173 %
Bouches-du-Rhône	271	303 %
Val-d'Oise	270	125 %
Hérault	263	216 %
Rhône	240	208 %
Pyrénées-Orientales	227	266 %
Var	211	344 %
Yvelines	210	163 %
Bas-Rhin	209	162 %

*Source : Conseil supérieur du notariat, pour mission IGF-CGEDD, sur un volume de 327 190 transactions effectuées entre 2000 et 2011.*

Parmi les treize départements présentant un prix médian du foncier supérieur à 200 € le m<sup>2</sup>, huit ont connu une progression sur la décennie supérieure à la moyenne nationale : 2 départements de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2 départements de Languedoc-Roussillon, 1 département de Rhône-Alpes et 3 départements d'Île-de-France (Paris présentant une situation atypique à l'échelle du territoire du fait de l'ampleur de ses prix en valeur absolue).

## Rapport

Graphique 1 : Carte de l'évolution des prix médians et surfaces médianes des terrains à bâtir



Source : Note de conjoncture immobilière des notaires de France, juillet 2011.

L'étude conduite dans le cadre de la mission IGF-CGEDD montre que la hausse des prix fonciers sur la période 2000-2011 a été un phénomène général à l'échelle nationale, y compris pour les zones usuellement non répertoriées comme tendues, ce qui alimente le sentiment diffus dans l'opinion qu'il existerait un problème foncier. Parmi les 31 départements dont le prix médian du foncier a plus que doublé entre 2000 et 2011 figurent par exemple l'Ain, la Haute-Savoie, le Pas-de-Calais, les Alpes-Maritimes, le Var, mais aussi la Charente, les Deux-Sèvres, la Dordogne, les Landes, la Vendée ou le Tarn-et-Garonne.

Les résultats de cette étude doivent toutefois être appréhendés avec précaution. En effet, les terrains pris en considération sont hétérogènes par leur situation géographique, leur degré de constructibilité, leurs coûts de viabilisation et d'aménagement et leur potentiel de construction (habitat individuel, habitat collectif).

Selon l'enquête réalisée chaque année par le Ministère chargé du logement sur la base des permis de construire déposés, le prix des terrains acquis pour la construction de maisons individuelles par des particuliers a quant à lui augmenté de manière relativement modérée de 2006 à 2010, avec un pic en 2008 et une décroissance depuis. En niveau, le prix médian, qui s'établit à 70 € au m<sup>2</sup> à l'échelle nationale, atteint 130 € en région PACA, 75 € en région Nord-Pas-de-Calais, 130 € en région Languedoc-Roussillon et 170 € en Île-de-France.

Au-delà de ces observations statistiques, le rôle des prix fonciers dans la formation des prix des constructions neuves n'a pu être quantifié, les promoteurs expliquant pour leur part que le prix du foncier résulte avant tout, particulièrement dans les zones tendues, de l'application de la méthode du « compte à rebours » par rapport au prix de vente des logements d'une part, et des coûts de production d'autre part.

### 1.2.2. L'augmentation des prix fonciers rend le montage financier d'opérations de logement social en zones tendues plus difficile et tributaire d'aides multiples et de foncier public

Le plan de financement<sup>7</sup> des opérations de logement locatif social est devenu de plus en plus tributaire des aides complémentaires et des apports des organismes : en 2011, la subvention de l'État sous forme d'aides à la pierre ne représentait plus en moyenne en zone A que 4,6 % du total d'une opération en prêt locatif à usage social (PLUS), les subventions de l'ensemble des collectivités 10 %, les autres subventions dont la participation des employeurs à l'effort de reconstruction 5 % et les fonds propres 11 %. En 2001, ces taux étaient respectivement de 5,6 % pour l'État, 12 % (collectivités), 7 % (autres subventions) et 6,4 % (fonds propres). Pendant cette période, les aides à la pierre ont été principalement redéployées vers les zones tendues, qui bénéficient d'un mécanisme spécifique de financement du dépassement des coûts fonciers, mais dont l'assiette n'a pas été révisée depuis 1996, si bien que la part de l'opération imputable au coût foncier (30 % en Île-de-France, 23 % sur l'ensemble du territoire) est sous-estimée dans les bilans d'opération en zone tendue<sup>8</sup>.

Dans le processus de décision du maître d'ouvrage, la structuration financière des opérations relève d'un parcours de plus en plus complexe, parsemé de règles multiples, et soumis aux aléas des budgets locaux. Par ailleurs ces mécanismes d'aide ne gardent une efficacité que grâce à une alimentation foncière à des conditions privilégiées selon de multiples canaux : mise à disposition de terrains publics, vente à un tarif préférentiel en zone d'aménagement concerté (ZAC), ou cession d'un quota de logements par opération construite par des promoteurs privés à un tarif fixé par la collectivité dans les secteurs de mixité sociale inscrits dans les PLU.

En zone tendue, les écarts se sont en conséquence creusés entre location sociale et location ou accession privées : la promotion privée a pu devenir inaccessible aux ménages des classes moyennes sans apport personnel. Le marché est devenu discontinu entre le locatif social et la production privée destinée à la location ou à l'accession, dont les prix ont été tirés vers le haut par des produits défiscalisés devenus majoritaires dans certaines agglomérations (70 à 80 % de la promotion à Lyon ou Toulouse). Pour répondre à la demande des accédants modestes en zone tendue, de nombreuses collectivités ont essayé de développer des produits à coût maîtrisé, par le biais de chartes avec des promoteurs, eux-mêmes soucieux de conserver cette clientèle.

---

<sup>7</sup> Source : Exploitation du fichier du Système d'information pour le suivi des aides aux logements (SISAL) de la DHUP pour le compte de la mission.

<sup>8</sup> Certes, l'aide de l'État est loin de se limiter aux seules aides à la pierre : la DHUP chiffre ainsi, pour un logement moyen financé en PLUS, les aides directes à 2 515 € pour l'État et 14 738 € pour les collectivités, mais une fois intégrée l'estimation des aides fiscales (TVA à taux réduit), des aides de circuit (livret A) et le coût estimé des garanties, le total serait de 31 545 € pour l'État et 21 158 € pour les autres financeurs.

### 1.3. La mission estime indispensable un renforcement des moyens de connaissance du foncier potentiellement constructible et de la structure des prix fonciers

**Aucune étude consolidée sur le gisement foncier mobilisable à l'échelle nationale n'a été menée à ce jour.** Pour être constructible, un terrain doit réunir un certain nombre de qualités dont le cumul peut s'avérer rare : situation géographique attractive, insertion dans le tissu urbain ou rural, accessibilité et viabilisation, potentiel d'aménagement (logements, bureaux, équipements collectifs...). Pour évaluer le volume des terrains réunissant potentiellement ces qualités, **se développent depuis plusieurs années, notamment dans les régions tendues, des diagnostics fonciers régionaux** conduits par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui mettent en évidence l'évolution de la problématique foncière dans les régions (évolution des populations, de l'usage des sols, des prix, conflits d'usage...). De nombreuses communautés de communes ou d'agglomération conduisent, parfois en ordre dispersé, des études de stratégie foncière, souvent très détaillées, en vue d'observer l'évolution des usages des sols et de leurs coûts, de dénombrer les gisements fonciers sous-utilisés et de mettre en place une action concertée entre acteurs privés et publics en vue de valoriser le foncier. Pour autant, ces études ne sont pas encore généralisées.

De façon plus empirique, la mission a constaté au cours de ses investigations et déplacements l'existence d'importantes emprises foncières désaffectées (anciens sites industriels ou commerciaux, anciennes infrastructures publiques, zones d'activités peu rentables et peu pourvoyeuses d'emplois très consommatrices d'espace...) au cœur d'agglomérations tendues. Ce constat vaut pour Paris et la petite couronne (par exemple, le fort d'Aubervilliers, emprise de 14 hectares (ha) proche du boulevard périphérique de Paris ou encore les docks de Saint-Ouen), comme pour le département des Bouches-du-Rhône (par exemple, la gare de fret du Canet, grande emprise très peu utilisée par les opérateurs ferroviaires, ainsi que les zones de fret portuaire, situées dans le périmètre de l'opération d'aménagement Euro méditerranée), de l'Hérault (cas de l'ancienne école d'application de l'infanterie, emprise de 35 ha au centre-ville de Montpellier), ou du Nord-Pas-de-Calais (exemple particulièrement emblématique de la gare Saint-Sauveur à Lille, emprise de 21 ha en plein centre-ville).

Le manque d'information sur les gisements fonciers exploitables reflète l'opacité actuelle des marchés fonciers, ce qui peut contribuer aux comportements potentiellement attentistes de certains propriétaires, et ne favorise pas les stratégies foncières rationnelles des acteurs publics et privés.

**Proposition n° 1 : Assurer une observation pérenne et quantifiée du foncier par les services locaux et d'aménagement de l'État, ceux des collectivités et des acteurs privés.** Pour ce faire, il serait souhaitable d'**ouvrir plus largement l'accès aux données foncières de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et aux bases notariales**, selon des modalités fixées par l'État en fonction de la nature des destinataires et des exploitations envisagées.

## 2. Le cadre d'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme, de politique foncière et d'aménagement mériterait d'être assoupli et sécurisé

Alors que l'État continue, par voie législative et réglementaire, à définir les orientations générales de la politique du logement, l'urbanisme, la politique foncière et l'aménagement opérationnel reposent désormais principalement sur les communes.

Dans ce contexte, le partage des responsabilités est devenu complexe. Les collectivités publiques et les aménageurs nationaux ou locaux doivent faire face à l'accumulation de réglementations relatives à l'urbanisme, au foncier et à l'aménagement ainsi qu'à la multiplication des contraintes que chaque échelon décentralisé contribue à son tour à sophistication (documents de planification, conséquences du Grenelle de l'environnement, loi sur l'eau, prescriptions d'archéologie préventive, normes à respecter pour la mise en état des sols, études d'impact, règles de financement....).

Le droit de l'urbanisme, qui était essentiellement celui du droit à construire, doit désormais intégrer des objectifs de plus en plus nombreux : énergie, biodiversité, transports...

Pour tenir compte de ces évolutions, **le présent rapport recommande dorénavant de tirer les conséquences de la responsabilité première des collectivités en matière de mise en œuvre des politiques foncières et des politiques d'urbanisme**, l'État se devant de fournir les instruments d'incitation les plus adéquats, et, seulement dans les cas les plus critiques, de recourir à des interventions directes.

### 2.1. Le droit de l'urbanisme est aujourd'hui « dur pour la protection, mou pour l'obligation de construire »

L'articulation des documents d'urbanisme tout comme leur effectivité restent insuffisantes. Normalement, le code de l'urbanisme prévoit que les objectifs territoriaux en matière de logements établis dans les plans locaux de l'habitat (PLH) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT) sont déclinés dans les plans locaux d'urbanisme.

La mission a, premièrement, constaté que **les SCOT et PLH jouent bien un rôle d'incitation des communes à la construction de logement, mais que leur portée est limitée :**

- ♦ **au plan géographique :** la couverture est inachevée. Il existe 142 SCOT qui ne couvrent que 17 % du territoire et 29 % de la population et il n'en existe pratiquement pas en Île-de-France. Sur 617 PLH réalisés ou en cours de réalisation, seuls 30 % étaient exécutoires au 1<sup>er</sup> septembre 2012. Dans de nombreux cas, les périmètres sont inadaptés : les SCOT doivent avoir pour périmètre le bassin de vie alors que l'on observe par exemple l'existence de 11 SCOT autour de Lyon sur un même bassin ;
- ♦ **au plan matériel, le PLH et le SCOT ont une portée peu contraignante.** En théorie, le préfet peut « bloquer » un nouveau document d'urbanisme s'il n'est pas « compatible » (notion difficile à cerner) avec le PLH ou le SCOT, mais c'est alors le document antérieur, bien souvent plus conservateur, qui reste en vigueur. Les collectivités ont deux ans pour mettre en conformité leurs PLU avec les PLH, sans qu'existe de sanction en cas d'inexécution. D'ailleurs, près de la moitié des documents communaux, et même davantage en Île-de-France, n'ont pas été modifiés depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU (« plans d'occupation (POS) dormeurs ») ;
- ♦ **au plan temporel :** les PLH sont valables six ans et les SCOT caducs au bout de six ans, à défaut de renouvellement.

## Rapport

La mission a, deuxièmement, constaté que **les PLU**, qui sont censés avoir remplacé les POS depuis la **loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000**, définissent des «**interdictions de faire**» et **non pas des «obligations de construire**» : les constructions ne sont autorisées que dans les zones prévues à cet effet et sous réserve des interdictions relatives aux servitudes et plans de prévention des risques divers.

La mission a observé, troisièmement, que l'ineffectivité des documents d'urbanisme peut être renforcée par la multiplication des recours. Ainsi, les recours relatifs aux documents et autorisations d'urbanisme bloquent de plus en plus de projets d'aménagement ou de construction importants, et ce pendant plusieurs années. Ces recours concernent surtout les projets de logements sociaux ou de logements collectifs, dans les communes qui en sont les plus dépourvues. En effet, pour les logements privés, les opérateurs et les banques ne s'engagent que dans des projets purgés de tous recours, et peuvent renoncer à l'opération.

D'après les experts consultés par la mission, la montée des préoccupations environnementales, en particulier la lutte contre l'étalement urbain, conduit à renforcer les régimes d'interdiction sans garantir que la densification souhaitée soit effective dans des conditions économiques acceptables. Un nouvel équilibre semble devoir être trouvé entre étalement et densification, ce qui pourrait passer par un étalement plus maîtrisé et un engagement collectif plus fort en direction de la densification quand celle-ci peut être obtenue dans des conditions économiques et socio environnementales satisfaisantes.

Pour remédier aux difficultés de mise en œuvre du droit de l'urbanisme, a été engagée par l'ensemble des acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement, depuis 2010, une réflexion d'ensemble sur l'«**urbanisme de projet**» qui vise à faire du droit de l'urbanisme non plus une accumulation de règles détaillées de prescriptions et de proscriptions mais un cadre définissant clairement les objectifs poursuivis en ouvrant une flexibilité quant aux moyens mis en œuvre pour les atteindre. La mission a pris connaissance de ces réflexions et en a retenu certaines, tout en notant cependant que la réflexion n'a pas été conduite à son terme.

## **2.2. La mission propose de clarifier, simplifier et mieux articuler les documents d'urbanisme**

### **2.2.1. Transférer la compétence d'urbanisme des communes aux EPCI à fiscalité propre et développer les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI)**

Lors de ses investigations, la mission a constaté combien l'urbanisme et l'aménagement sont devenus des politiques publiques sophistiquées. Le fonctionnement des territoires et celui des bassins d'habitat en particulier dépassent désormais les limites communales.

Or, le rôle des intercommunalités en matière d'urbanisme demeure encore limité. La France compte, au 1 janvier 2011, 2 599 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre rassemblant 95 % des communes et près de 90 % de la population française. Toutefois, **seuls 206 EPCI (soit 8 % d'entre eux), dont les 15 communautés urbaines et la métropole de Nice, ont la responsabilité d'élaborer les plans locaux d'urbanisme (PLU)**. Ils ne représentent que 6 % du territoire et 14 % de la population.

**Proposition n° 2 : Placer la compétence urbanisme et d'aménagement au niveau des EPCI à fiscalité propre.**

Pour la mise en œuvre de cette mesure, les EPCI à fiscalité propre existants se verraient assigner un délai de trois ans à compter de l'adoption de la loi pour réaliser ou modifier leur plan local d'urbanisme intercommunal, tandis qu'un délai de cinq ans serait accordé aux EPCI nouvellement créés ou redécoupés, à compter de leur création ou modification de périmètre.

Avantages :

## Rapport

En premier lieu, le regroupement des moyens à l'échelle intercommunale coïnciderait avec la nécessité de renforcer l'ingénierie territoriale, en particulier pour les communautés de communes de taille modeste, face à la complexité croissante du droit et des recours. Plutôt que moderniser et faire évoluer 17 500 POS et PLU, cette réforme permettrait aux élus locaux de concentrer leurs efforts sur l'élaboration de 1 500 ou 2 000 plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

En second lieu, le développement des PLU intercommunaux (PLUI) aurait pour vertu d'éviter la juxtaposition de projets communaux sans cohérence entre eux : politiques urbaines, de l'habitat, des déplacements, de l'aménagement et de l'environnement, lutte contre l'étalement urbain, préservation des paysages et de la biodiversité, sauvegarde de l'agriculture périurbaine, réduction des gaz à effet de serre.

### Points de vigilance :

Une telle réforme, souvent évoquée au cours des dernières années, doit s'articuler avec l'attachement des maires à l'exercice de leur responsabilité en matière d'urbanisme. Le renforcement de la représentativité des exécutifs intercommunaux devrait contribuer à satisfaire cette préoccupation.

### Alternatives :

A défaut, la mission suggère de transférer dans un premier temps la compétence aux seuls EPCI de plus de 30 000 habitants ainsi qu'aux EPCI situés dans les zones tendues.

## 2.2.2. Créer des « zones de projet » au sein de plans locaux d'urbanisme

### **La mission a examiné à la fois le contenu réel des PLU et leur capacité à favoriser l'émergence et la mise en œuvre de projet.**

Sur le contenu des règlements des PLU, il apparaît qu'ils comportent le plus souvent a minima 14 articles dont en droit 12 sont facultatifs et deux seulement sont obligatoires : l'article relatif aux distances d'implantation par rapport aux voies et celui relatif aux limites séparatives de propriété. Le plus souvent, la collectivité considère en effet qu'un règlement complet confère plus de sécurité juridique. Dans certains cas, les règlements sont rédigés de façon stéréotypée – notamment par des consultants - sans réelle prise en compte des spécificités du territoire concerné ou se contentent de reproduire la forme urbaine préexistante.

Pour mettre en œuvre des projets significatifs de construction de logements, la mission a constaté qu'existent dans ce contexte, outre la révision complexe et chronophage du règlement du PLU, plusieurs outils juridiques :

- ◆ la délimitation de secteurs en zone U ou AU dans lesquels sont interdites, sous réserve d'une justification particulière et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement ; les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes sont toutefois autorisés (article L.123-2 a)). Mais ces périmètres « d'avant-projet » sont méconnus et souvent perçus à tort avant tout comme des périmètres de simple « étude » voire des secteurs de « gel » ;
- ◆ les zones à urbaniser I AU qui à la différence des zones II AU peuvent disposer d'orientations d'aménagement et d'un règlement, et sont donc constructibles sous réserve de réalisation d'équipements internes. Mais ces zones I AU, peuvent manquer de souplesse et d'adaptabilité au projet.

Aussi la mission a-t-elle examiné les moyens de favoriser l'anticipation et de prévoir, au stade de l'élaboration des documents d'urbanisme, des outils de projet souples « dans les règles de détails » mais beaucoup plus volontaires en terme de programmation.

## Rapport

Par ailleurs, dans les zones où la collectivité entend marquer une vocation forte de renouvellement urbain ou d'urbanisation, il apparaît important que les plus-values immobilières et foncières générées par cette vocation soient effectivement récupérées par la collectivité. Il en va de sa capacité à financer ou accompagner les projets de construction/d'aménagement durables appelés à se développer dans ces zones.

C'est pourquoi la mission suggère de donner aux collectivités les moyens d'adopter, pour des portions du territoire précisément définies, qui seraient appelées « zones de projet », des règles d'urbanisme, fiscales et foncières particulières.

**Proposition n° 3 : Permettre aux EPCI et à la ville de Paris de créer des « zones de projet », zones à règlement simplifié mais comportant des orientations sectorisées d'habitat avec des objectifs de production de logement, des délais, et des dispositions d'urbanisme, fiscales et foncières incitatives :**

- ◆ dans le PLUI, les zones de projet pourraient faire l'objet d'un programme, respectant les deux seules règles obligatoires et des orientations d'aménagement et de programmation. La constructibilité ne serait acquise qu'après signature, précédée d'une concertation, d'une convention avec les propriétaires ou adoption éventuelle d'un programme d'aménagement d'ensemble. Le projet pourrait être modifié de façon autonome par rapport au document d'urbanisme, à travers une évolution de la convention ou du programme d'aménagement d'ensemble (PAE) délibérés en instance intercommunale ;
- ◆ la taxe obligatoire sur les terrains constructibles non bâtis pourrait être réservée à ces zones de projet, par délibération de l'EPCI, et le récent dispositif de versement pour sous-densité applicable à l'occasion des permis de construire pourrait s'y appliquer automatiquement ;
- ◆ sur ces zones de projet, l'EPCI disposerait d'un droit de préemption et d'expropriation au bout de six ans (quand dans ce délai le propriétaire n'a pas valorisé son terrain), dans lequel la référence en matière de prix serait celle qui prévalait un an avant l'approbation du projet.

### Avantages :

En matière d'urbanisme, le projet pourrait être modifié de façon autonome par rapport au PLUI, par simple avenant à la convention avec les propriétaires lorsque la modification est compatible avec le règlement simplifié.

La fiscalité spécifique inciterait les propriétaires à urbaniser rapidement avec la densité souhaitée.

Ce n'est qu'à défaut de mise en œuvre du projet par les propriétaires que la collectivité pourrait reprendre la main dans des conditions financières équilibrées. Le dispositif proposé aurait ainsi l'avantage de « produire du foncier » sans maîtrise foncière publique préalable systématique.

Les Projets urbains partenariaux (PUP), qui présentent aujourd'hui un risque d'opacité (déconnexion entre les règles d'urbanisme et les accords financiers), deviendraient des zones de projet.

### Points de vigilance :

Ce type nouveau de conventions devrait s'inspirer du droit relatif aux concessions d'aménagement et donner lieu à un suivi annuel en assemblée délibérante (elles iraient en effet au-delà d'une simple participation aux équipements publics et de la cession des terrains d'assiette correspondants).

En cas d'exécution partielle par les propriétaires, les conditions de reprise du projet par la collectivité pourraient être juridiquement délicates.

### 2.2.3. Renforcer la cohérence de la planification régionale

La multiplication de documents de planification au niveau régional, certains étant adoptés par la région comme les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, d'autres conjointement par l'État et la région comme les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux, nuit à leur lisibilité, à leur cohérence d'ensemble et complique l'élaboration des documents d'urbanisme par les EPCI et les communes.

**Proposition n° 4 : Envisager de fusionner les différents schémas régionaux en un document unique rassemblant les schémas existants (air-énergie-climat, aménagement du territoire, transports, cohérence écologique).**

Un tel document unique serait élaboré conjointement par la région et l'État et approuvé ensuite par décret en Conseil d'État, comme c'est déjà le cas pour le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). Dans tous les cas, il conviendrait de s'assurer de sa cohérence, en matière de production de logement, avec les besoins identifiés.

#### Avantages :

Cette évolution présenterait l'avantage de clarifier les règles d'urbanisme opposables à l'ensemble des acteurs locaux.

#### Points de vigilance :

Au stade actuel, l'attribution d'un caractère prescriptif à ce document ne favoriserait pas la libération du foncier en faveur du logement.

Pour lever cet obstacle, il conviendrait que les régions soient pleinement responsables du pilotage et du suivi du volume global de construction de logements, ce qui n'est pas le cas actuellement.

### 2.3. La mission invite à accélérer la réflexion interministérielle sur la portée et le traitement des recours en matière d'urbanisme

La multiplication de recours « abusifs » ou « dilatoires » constitue un sujet de préoccupation croissant des élus locaux comme des aménageurs et des promoteurs. Leur multiplication peut porter préjudice aux recours légitimes et fondés, et le retard qu'ils génèrent peut causer un préjudice important.

Compte tenu de sa composition et de ses délais d'expertise, la mission n'a pu mener une réflexion achevée sur la question des recours. Elle préconise cependant l'accélération du travail interministériel sur ce sujet.

**Proposition n° 5 : Accélérer les travaux de la mission technique chargée d'expertiser juridiquement les propositions relatives aux recours du groupe de travail « urbanisme de projet » réuni en 2011.**

### 2.4. La mission préconise de développer et sécuriser les politiques foncières « actives »

Les politiques publiques en matière foncière ont pour objectif une maîtrise de l'assiette et de la charge foncière de manière à pouvoir répondre aux besoins de développement futurs par un volume suffisant et à un coût acceptable. Cette régulation, en anticipant le jeu des acteurs, est d'autant plus efficace que la collectivité dispose d'un projet de long terme cohérent en termes d'urbanisme, d'habitat et d'équipements.

## Rapport

De telles politiques ont été conduites au cours des décennies 1960 et 1970, en lien notamment avec les grands projets d'infrastructure et dans les périmètres d'urbanisation nouvelle. Mais la France a ensuite abandonné la politique foncière à grande échelle. Seules quelques agglomérations comme Lyon, Montpellier et Rennes disposent encore d'un portefeuille foncier important et mettent en œuvre une politique foncière active.

**La mise en œuvre de ces politiques repose sur plusieurs outils juridiques : le droit de préemption urbain, institué par la loi du 18 juillet 1985, le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé et l'expropriation dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique.** Ils sont mis en œuvre sous le contrôle du juge de l'expropriation, qui fixe le prix en cas de différent.

**Le droit de préemption**, éventuellement délégué à un établissement public foncier, est un outil de veille et de régulation foncière, qui permet à une commune de se porter acquéreur lorsqu'elle est avisée d'une intention d'aliéner. L'acquisition se fait alors au prix de marché. 70 % des communes ayant un PLU ont instauré un droit de préemption urbain, alors même que les préemptions ne portent que sur 1 % des transactions.

Le conseil d'État (en 2008) a relevé l'insécurité juridique des procédures de préemption urbaine et proposé une réforme visant à redéfinir leurs objectifs et à rééquilibrer les prérogatives des propriétaires et de la collectivité, en application de la jurisprudence européenne.

### Encadré 1 : Procédure du droit de préemption et évolutions envisageables

Le droit de préemption prévu à l'article L 210-1 du code de l'urbanisme dans les zones en carence au titre de la loi solidarité et renouvellement urbain est davantage un outil facilitant la négociation avec les collectivités, qu'une procédure opérationnelle.

La loi n° 2013-05 du 21 janvier 2013 a étendu les délégataires possibles du droit de préemption aux EPCI délégataires de compétence et aux EPF locaux. Toutefois, les EPF ne peuvent intervenir que sur les communes avec lesquelles ils ont signé des conventions, ce qui peut s'avérer restrictif.

*Il serait donc opportun de permettre aux EPF d'intervenir dans les communes en situation de carence en ôtant l'obligation de conventionnement avec la commune concernée, en cas de délégation par le préfet. Ceci rendrait plus crédible la procédure comme argument de négociation, sans toutefois supprimer les risques financiers pour l'État ni assurer un débouché opérationnel.*

Les zones d'aménagement différé (ZAD) permettent d'exercer un droit de préemption en gelant les valeurs foncières à la date de création ou de renouvellement de la ZAD. Elles peuvent encore constituer un outil privilégié de veille et de constitution de réserves foncières pour l'aménagement régional. Les ZAD d'État constituées dans la période récente ne concernent plus que des cas particuliers comme le projet ITER, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (1 300 hectares sur 30 communes), ou certaines parties des périmètres juridiques d'opérations d'intérêt national (OIN). La mission a toutefois constaté que les collectivités territoriales hésitent à constituer des ZAD, celles-ci étant souvent jugées impopulaires du fait de la procédure de fixation des prix et de la non-indexation des prix des terrains achetés. Le conseil d'État (en 2008) a relevé l'insécurité juridique des procédures de préemption urbaine et proposé une réforme visant à redéfinir ses objectifs et rééquilibrer les prérogatives des propriétaires et de la collectivité, en application de la jurisprudence européenne.

**L'expropriation dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP)** donne enfin la garantie de maîtriser un bien indispensable à la réalisation d'une opération et le code de l'expropriation confère des privilèges importants liés au caractère d'utilité publique de l'opération.

Une collectivité, ou un établissement public d'aménagement de l'État, peut ainsi acquérir dans un délai prévisible le foncier nécessaire à la construction de logements et d'équipements publics.

## Rapport

L'acquisition du foncier et l'engagement de l'opération doivent se concrétiser dans un délai maximum de validité de la DUP, au terme duquel les propriétaires expropriés disposent d'un droit de rétrocession.

Les cessions sous DUP sont par ailleurs exonérées de la taxation sur les plus-values. Ceci constitue parfois un frein aux cessions amiables qui permettent d'accélérer les procédures d'aménagement. Or les collectivités locales de taille réduite pratiquent rarement l'expropriation en raison des réticences des propriétaires et locataires concernés.

Vingt établissements publics fonciers locaux (EPFL) (dont deux dans les DOM) ont été constitués, depuis la loi SRU, à l'initiative des collectivités. Douze établissements publics fonciers d'État<sup>9</sup> ont été créés, les premiers pour assurer la reconversion des friches industrielles (Lorraine, 1973, Basse-Seine devenue Normandie en 1968, EPF du Nord-Pas-de-Calais en 1990, Rhône Alpes en 1997), les autres après 2000<sup>10</sup>.

L'ensemble de ces EPF et EPFL dispose de prérogatives communes, d'une ressource fiscale (la taxe spéciale d'équipement) et exercent une mission comparable.

Bien que les dates et les motifs de leur création aient été différents pour chaque EPF, une convergence progressive se fait jour dans les activités de ces établissements autour des grands enjeux suivants :

- ◆ contribution à la production de foncier pour l'habitat ;
- ◆ conversion des espaces dégradés et pollués ;
- ◆ lutte contre l'étalement urbain par le recyclage foncier ;
- ◆ anticipation foncière des grands projets structurants ;
- ◆ protection de l'environnement et mise en œuvre de trames vertes.

L'action des EPF est encore trop récente pour apporter une contribution massive à la production de logement, mais leur action de pédagogie à l'occasion de l'usage du droit de préemption et leur rôle en amont de l'aménagement sont perçus de manière très positive. Sur de grands territoires, l'action de certains EPF et notamment de l'EPFIF peut toutefois difficilement permettre une véritable régulation du marché foncier, compte tenu de l'ampleur des acquisitions qu'il faudrait réaliser à cet effet.

Toutes les régions présentant des zones tendues disposent d'au moins un EPF d'État ou local. Néanmoins certains territoires situés en zone tendue<sup>11</sup> n'entrent pas dans le champ de compétences des EPF et EPFL.

Par ailleurs, lorsque deux EPF sont actifs sur un même territoire régional, leur rapprochement devrait être recherché, en favorisant une coordination à défaut de fusion entre eux. Cette coordination technique ne les priverait pas de leurs instances délibératives, mais favoriserait la mutualisation de compétences techniques pointues. Le dialogue avec les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) mériterait également d'être approfondi dans les secteurs d'extension urbaine, pour concilier leur objectif avec ceux de l'aménagement rural.

---

<sup>9</sup> L'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) créée dès 1968 est un établissement public d'aménagement qui assure désormais pour l'État des prestations foncières, de gestion pour l'essentiel.

<sup>10</sup> Fondation en 1998 pour l'EPF de l'Ouest Rhône-Alpes, en 2001 pour l'EPF de PACA, en 2007 pour les EPF d'Île-de-France (EPFIF), des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise, en 2009 pour l'EPF du Languedoc-Roussillon.

<sup>11</sup> En Aquitaine les EPF ne couvrent qu'une partie du territoire en tension. En Rhône-Alpes, le grand Lyon intervient directement sur son territoire, tandis que l'Ain, la Savoie, la Haute-Savoie ont des établissements publics fonciers locaux. Une partie du Rhône et de l'Isère n'ont donc pas d'outil foncier.

## Rapport

A Paris et à Lyon, les collectivités locales portent directement de l'immobilier, le plus souvent occupé, et pendant plusieurs années en prévision du renouvellement urbain. Une telle politique est de plus en plus nécessaire en zone tendue compte tenu des enjeux du développement durable. En outre, les règles de gestion actuelles, qui privilégient la sécurité financière opération par opération, peuvent s'avérer trop contraignantes face aux défis de certains grands territoires en mutation.

### **Proposition n° 6 : Optimiser l'action des EPF :**

- ◆ **achever la couverture territoriale des zones tendues par des EPF et EPFL, notamment en assouplissant les procédures d'extension du périmètre des EPF locaux (majorité qualifiée sous contrôle du préfet) et en favorisant une coordination entre les outils existants, y compris entre EPF locaux et d'État ;**
- ◆ **inciter les EPF à intervenir pour effectuer également du portage de plus long terme, dans les ZAD et les DUP réserves foncières, au service des EPCI ;**
- ◆ **dans les zones les plus tendues, notamment en Île-de-France et éventuellement en PACA, expertiser l'intérêt de la création éventuelle de filiales foncières des EPF, en associant les collectivités (EPCI et régions) à la prise de risque correspondante, afin de préparer des opérations complexes et longues de renouvellement urbain en secteurs partiellement occupés.**

#### Avantages :

Une ingénierie foncière performante n'est accessible qu'aux collectivités les plus importantes. Pour les autres, une mutualisation des compétences dans des outils peu nombreux et spécialisés est nécessaire, même si les collectivités bénéficiaires ont vocation à en porter le risque financier.

#### Points de vigilance :

Une évaluation régulière des débouchés opérationnels des réserves constituées dans les différents territoires de compétence des EPF et l'adaptation de l'activité d'acquisition en conséquence permettrait d'éviter de mobiliser la ressource fiscale pour la constitution de stocks inutilisables, faute de documents d'urbanisme ou d'opérateurs en quantité suffisante.

Les EPCI qui disposeraient des compétences urbanisme et aménagement devraient se substituer aux communes dans la contractualisation avec les EPF.

## **2.5. La mission suggère de faciliter davantage les opérations d'aménagement public**

### **2.5.1. Une part réduite de la production de terrains à bâtir pour le logement résulte aujourd'hui d'initiatives publiques**

Dans les régions visitées par la mission, pourtant situées en zones tendues, les principaux acteurs estiment que 80 à 85 % des logements sont réalisés sous forme d'habitat diffus. La part des constructions en opération d'aménagement aurait décru par rapport aux décennies 1980-1990 et représenterait aujourd'hui 30 % dans les communes-centre en expansion. Cette part tomberait à 10 % dans certaines communes de banlieue et serait à peu près nulle en zone périurbaine ou rurale, où le concept d'aménagement se résume dans le meilleur des cas au lotissement. Au niveau national, on note de fortes disparités entre les taux de construction de logements réalisée sous formes d'opérations d'aménagement : 80 % à Rennes, 50 % à Montpellier, mais seulement 20 à 25 % à Lyon, qui mène pourtant une politique volontariste dans ce domaine.

## Rapport

En Île-de-France, selon les interlocuteurs de la mission au sein de l'observatoire régional du foncier (ORF) et de l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), la part de foncier public dans les programmes de promotion a eu tendance à chuter fortement, passant de 45-50 % avant la crise de 1992 à seulement 25 % actuellement en site urbain. La participation annuelle des ZAC à la construction de logements, qui atteignait 16 900 unités de 1990 à 1996 est tombée à 8 000 unités ces dernières années.

### 2.5.2. L'aménagement public local pourrait être stimulé par un partenariat au cadre juridique plus adapté

Les acteurs privés supportent des contraintes de rentabilité incompatibles avec l'horizon économique de certaines grandes opérations telles que l'île de Nantes, Euroméditerranée à Marseille ou Euratlantique à Bordeaux, qui s'échelonnent sur une voire deux décennies.

Après une phase d'études souvent supérieure à cinq ans, l'opération doit le cas échéant traverser plusieurs cycles immobiliers et combiner une vision urbaine stratégique avec des objectifs commerciaux et des contraintes de dépollution ou fouilles archéologiques. A la notion de « *compte à rebours* », largement pratiquée en matière de promotion, se substitue celle de la maîtrise d'un bilan d'aménagement, plus aléatoire dans le long terme, aussi bien pour ce qui concerne les valeurs de charges foncières cédées que le rythme de commercialisation.

Seule la puissance publique peut, dans de grandes opérations structurantes, garantir la continuité du projet tout en apportant au droit des sols les adaptations nécessaires dans le courant de sa réalisation. L'efficacité des aménageurs publics repose avant tout sur leur adossement à des collectivités désireuses de mettre en œuvre un projet urbain cohérent.

Une relance de l'initiative publique locale en zone tendue est souhaitable pour assurer un volume de production de foncier suffisant, en particulier pour le logement social dont le financement est parfois incompatible avec les prix de marché.

Si l'on excepte les procédures de type opération d'intérêt national (OIN) ou établissements publics d'aménagement sous tutelle de l'État, qui ne peuvent être multipliés à l'excès, c'est la volonté politique des élus, à l'échelle de l'agglomération, voire de la métropole, qui constitue le principal levier.

De nombreuses formules d'aménagement public local ont été recensées par la mission qui ont chacune leur domaine de pertinence :

- ◆ sur les ZAC aménagées par un opérateur public, le risque financier est lui-même porté directement ou indirectement par la collectivité, l'opérateur étant soit un prestataire de services soumis à mise en concurrence, soit une société « in-house » ;
- ◆ la ZAC sans maîtrise foncière diminue les risques pour la collectivité, grâce à un partenariat avec les propriétaires privés, comme par exemple Renault à Boulogne-Billancourt ou GDF dans le Grand Lyon – opérations dont l'existence d'un propriétaire unique facilite la mise en œuvre ;
- ◆ le programme d'aménagement d'ensemble (PAE) permet d'éviter de recourir à certaines procédures de ZAC lorsqu'il s'agit principalement de fixer des participations ;
- ◆ le projet urbain partenarial (PUP), créé par l'article 43 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, est une nouvelle forme de participation au financement des équipements publics (articles L.332-11-3 et L.332-11-4 du code de l'urbanisme), qui peut permettre à des collectivités de ne pas porter elles-mêmes le risque foncier mais qui peut présenter des risques de dérive que la création de secteurs de projet permettrait de réduire.

## Rapport

**La priorité accordée au renouvellement urbain, qui implique en général d'intervenir sur du foncier onéreux, devrait en outre conduire à développer des partenariats associant la collectivité, son aménageur, un ou des propriétaires fonciers de manière notamment à mieux répartir les risques entre eux et les constructeurs.**

Or l'efficacité de ces procédures d'aménagement, devenues complexes, repose non seulement sur le désir des collectivités de mettre en œuvre un projet urbain cohérent, mais aussi sur la capacité de ces collectivités à les maîtriser.

**Proposition n° 7 : Placer la compétence d'aménagement opérationnel (également appelée « urbanisme opérationnel » : ZAC, ZAD...) au niveau des EPCI à fiscalité propre.**

Par ailleurs, de nombreuses collectivités souhaitent favoriser la mixité des programmes de promotion privée en y incluant une part d'accession à prix maîtrisé. Certaines ont mis en place des dispositifs contestés pour refus de vente. D'autres proposent une charte sur les programmes mais aussi sur les prix et menacent de préemption les promoteurs qui ne la signent pas. Un vendeur a notamment obtenu la condamnation d'une commune pour détournement de pouvoir. Comme le demandent certaines collectivités, il importe de sécuriser le cadre juridique dans lequel ces dispositifs locaux pourraient se développer en précisant :

- ◆ les règles de revenus et de décote admissibles pour bénéficier de ces logements à prix inférieur au marché, et les conditions de remboursement de l'aide consentie en cas de revente rapide, comme c'est le cas pour l'accession sociale ;
- ◆ la nécessité d'une délibération fixant les secteurs et les conditions de mixité sociale correspondants, dans le cadre défini à l'article L.123-2 au 16<sup>ème</sup> de l'article L.123-5 du code de l'urbanisme.

**Proposition n° 8 : Préciser par la loi les conditions à réunir par les collectivités locales (ayants droits, clauses anti-spéculatives, nécessité d'une délibération de la collectivité fixant les zones et les équilibres sociaux correspondants) pour la mise en place par les collectivités de l'accession à prix maîtrisé.**

Enfin, sur des terrains maîtrisés par la collectivité, la mise en concurrence des constructeurs privés doit devenir la règle dans un cadre déontologique à définir, applicable aux collectivités locales comme c'est déjà le cas pour l'État.

De plus, la mise en concurrence de bailleurs sociaux ou de constructeurs de logements à prix maîtrisé doit être organisée de façon à limiter le recours au financement public, en évitant de les contraindre à une simple surenchère sur le prix d'acquisition des terrains.

### **2.5.3. Pour pallier les réticences à construire, la mission préconise de mettre à l'étude la création d'un bonus-malus couvert par une ressource à affectation locale**

Selon plusieurs interlocuteurs de la mission, notamment en Île-de-France, la première limite à la production de logements n'est pas la disponibilité foncière ni les outils du code de l'urbanisme, mais les réticences d'ordre financier ou culturel de certains élus, même si une prise de conscience semble se manifester.

Une plus forte incitation peut s'avérer nécessaire pour surmonter les réticences et les situations où l'urbanisation génère des coûts de gestion non compensés pour la collectivité qui en prend l'initiative.

## Rapport

Sauf à décider de se substituer complètement à la collectivité locale dans toutes ses prérogatives, alors qu'il ne dispose plus de moyens financiers et humains à cet effet, l'État ne pourra guère passer outre la réticence de collectivités réfractaires à l'urbanisation. Les outils dont dispose l'État (projet d'intérêt général (PIG), opérations d'intérêt national, établissements publics d'aménagement ou remontée de compétence en cas de carence) – ne peuvent être généralisés, d'autant qu'ils connaissent de réelles limites dans la mesure où ils laissent aux collectivités territoriales des compétences et prérogatives susceptibles de freiner ou bloquer l'avancement des projets.

Dans les situations de carence manifeste par rapport à des critères objectifs (croissance du parc très en deçà de la croissance démographique, niveau de sur-occupation ou d'inconfort jugés inacceptables), des dispositifs exceptionnels pourraient être envisagés.

L'État pourrait ainsi, en concertation avec les collectivités, fixer des objectifs quantitatifs dont l'atteinte conditionnerait l'application d'un dispositif adapté de bonus-malus, qui serait couvert par une ressource fiscale ou financière, à affectation locale.

Une pénalisation des collectivités réfractaires à la construction de logements en zone tendue ne doit pas être exclue. Cela semble en particulier pertinent en Île-de-France, où, selon la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA), 30 % des élus bloquent, d'une façon ou d'une autre, l'urbanisation, et où la gouvernance par les EPCI ne sera pas rapidement généralisée ni définie systématiquement à une échelle pertinente.

Alors que la loi n° 2013-05 du 21 janvier 2013 renforce les obligations de réalisation de logements sociaux, et accroît les pénalités des communes en carence, ce mécanisme de bonus/malus s'applique de manière indépendante de la loi précitée.

**Proposition n° 9 : Expertiser les modalités et les conditions de mise en œuvre d'un bonus- malus en contractualisant le niveau de construction de logement dans les zones les plus tendues, et en particulier en Île-de-France.**

### 2.5.4. L'Île-de-France présente un cumul de particularités que devra prendre en compte toute politique de mobilisation du foncier

En Île-de-France, les défis sont particulièrement forts pour la politique du logement, en raison de la tension sur le marché, des enjeux liés au renouvellement urbain et des coûts les plus élevés de foncier qui grèvent la construction de logements sociaux.

En matière de gouvernance, l'intercommunalité à fiscalité propre est encore largement lacunaire notamment dans les trois départements de proche couronne où le législateur ne l'a pas rendue obligatoire.

L'existence historique d'un document d'urbanisme régional, le SDRIF, qui vaut SCOT au regard de la possibilité d'ouvrir des terrains à l'urbanisation, ne rend à ce stade pas obligatoire la planification à l'échelon intercommunal, qui est peu développée.

Enfin, la mission a relevé que les difficultés de gouvernance et le malthusianisme en matière de construction se traduisent notamment par un pourcentage de POS qui demeure majoritaire, ce qui n'est plus le cas au niveau national, et par l'importance des «POS dormeurs», qui n'ont pas été révisés depuis 12 ans, au nombre de 484 pour 659 POS en vigueur.

### 3. La mobilisation du foncier public pourrait gagner en efficacité

#### 3.1. La mobilisation du foncier public a déjà produit des résultats même si ceux-ci ne sont pas toujours pleinement quantifiables

##### 3.1.1. Le bilan chiffré du programme de cession arrêté en 2008 est difficile à établir et les chiffres en circulation doivent être considérés avec prudence

Le programme 2008-2012 de mobilisation du foncier arrêté par le comité interministériel pour le développement de l'offre de logement (CIDOL) du 28 mars 2012 prévoyait la cession de 514 sites, susceptibles de permettre la construction de 70 000 logements, dont 38 % de logements sociaux. La réunion interministérielle du 19 mai 2009 a validé un programme actualisé comportant 738 sites et relevant l'objectif de mise en chantier de logements sur ces sites à 73 000. Ce programme 2008-2012 ciblait les zones tendues. Avaient été identifiés 23 départements prioritaires au vu des tensions de leur marché du logement, concentrant 76 % des cessions envisagées et 85 % des logements prévus. La mission a pu constater dans ses déplacements en zones tendues que de très nombreuses cessions programmées avaient effectivement eu lieu, sans qu'il soit possible de tirer un bilan consolidé de l'exécution de la programmation, laquelle a été conçue dans des conditions d'urgence (préparation du CIDOL) et avec l'idée d'afficher des chiffres médiatiquement significatifs. D'ailleurs :

- ◆ le périmètre du programme a évolué dans le temps avec des terrains devenus cessibles et d'autres finalement non cessibles en raisons de circonstances diverses ;
- ◆ le nombre de logements affiché terrain par terrain n'a donné lieu à aucun débat préalable avec les collectivités d'emprise ;
- ◆ le rythme de cession était estimatif.

Dans ces circonstances, la mission n'est pas certaine qu'il faille considérer le programme de cession 2008-2012 comme un référentiel précis de performance des services de l'État en matière de mobilisation du foncier public.

**Il faut donc regarder avec précaution les chiffres diffusés par voie de presse, selon lesquels ce programme aurait été exécuté à 60 % avec 730 sites cédés sur la période 2008-2011 et la mise en chantier de 42 000 logements, dont 20 500 logements sociaux.** Ces chiffres souffrent des défaillances constatées dans le suivi et la mise en cohérence des statistiques de la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI) avec celles de France Domaine. Celle-ci a recensé, sur la période 2008-2011, 934 cessions d'emprises d'État destinées à accueillir des logements, mais à un site peuvent correspondre plusieurs cessions de parcelles. La DAFI utilise un outil appelé Vivacité pour assurer le suivi des mises en chantier de logements sur des terrains publics. Cet outil ne contient toutefois que des données partielles sur les modalités de cession des terrains et la date de mise en chantier effective des logements. Cette situation ne permet pas de quantifier et de suivre avec précision l'exécution du programme 2008-2011, pour ce qui concerne le nombre de terrains du programme effectivement cédés et le nombre de logements effectivement mis en chantier sur ces terrains.

**A supposer le plan effectivement exécuté, il faut observer que les logements construits sur du foncier public auraient représenté une part encore très modeste des constructions neuves dans les territoires en tension.** À supposer que la date de mise en chantier initialement envisagée ait été respectée, la construction de logements sur des terrains publics cédés aurait contribué à 3 % des mises en chantier à l'échelle nationale, moins de 2,5 % des mises en chantiers dans les régions PACA, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et Languedoc-Roussillon, mais 15 % des mises en chantiers en Île-de-France et 24 % à Paris.

## Rapport

**La décote pour logement social est restée relativement peu appliquée et plutôt en fin de négociation, ce qui répondait du côté de l'État au souci de valoriser au mieux son patrimoine immobilier. Aucune donnée de synthèse ne recense à ce jour la part de terrains cédés ayant fait l'objet d'une décote « logement social » depuis 2005. Le coût cumulé de la décote n'est dans ces conditions pas estimable.**

Dans chacune des régions les plus en tension, la mission a examiné les dix cessions susceptibles d'accueillir les plus grands volumes de logements sociaux. Sur ces échantillons, la mission a observé que :

- ◆ la mise en œuvre de la décote n'est ni systématique, ni homogène ;
- ◆ l'octroi d'une décote est une technique concurrencée par d'autres méthodes d'évaluation du prix de cession, notamment le compte à rebours « bailleur social » ou la « charge foncière comparée logement social », alternatives jugées plus favorables par les collectivités et opérateurs.

### **3.1.2. La nouvelle programmation, arrêtée début 2012, apparaît particulièrement ambitieuse et la liste des terrains à céder doit être fiabilisée**

**Le programme 2012-2016 prévoit la construction, essentiellement en zone tendue, de 110 000 logements.** Avant l'achèvement du programme 2008-2012, une nouvelle programmation, conçue à cadre juridique et opérationnel constant, a été notifiée aux préfets en début d'exercice 2012, avec cette fois un objectif de cession de 930 sites susceptibles d'accueillir 110 000 logements. Le programme 2012-2016 concentre dans les 23 départements prioritaires, laissés inchangés, 69 % des sites identifiés et 83 % des logements prévus. Dans cette programmation, l'Île-de-France bénéficierait en cinq ans de cette mobilisation à hauteur de 50 000 nouveaux logements à comparer aux 40 000 logements mis en chantier et aux 20 000 logements sociaux financés en 2011. Comme dans la programmation précédente, cette programmation présente des insuffisances :

- ◆ certains terrains dont la programmation est projetée ont en fait déjà été cédés, comme l'indiquent des tests réalisés par la mission sur des terrains en Rhône-Alpes et en région PACA ;
- ◆ le nombre de logements projetés, qui n'est qu'indicatif, n'a pas toujours fait l'objet d'un débat préalable avec les collectivités d'emprise.

**Le réalisme de cet objectif doit être considéré avec précaution.** La programmation 2012-2016, lancée avant l'achèvement de la programmation 2008-2012, affiche un volume prévisionnel de terrains à céder en hausse de 27 % alors même qu'au mieux le taux d'atteinte du premier programme serait de 60 % en trois ans. Sur les 930 sites à céder, certains font d'ores et déjà l'objet d'une procédure de cession. D'autres figuraient déjà dans la programmation précédente, mais avec des difficultés importantes pour leur cession et leur viabilisation à court terme. D'autres encore pourraient être finalement considérés comme non cessibles durant la période.

Dans le même temps, France Domaine a identifié unilatéralement 28 emprises en zones tendues et particulièrement bien situées, qui mériteraient un réexamen interministériel approfondi après avoir été écartées de la programmation par le précédent gouvernement.

### 3.1.3. Une politique toujours dépendante des intérêts budgétaires immédiats des entités occupantes et à la volonté des collectivités locales

**Pour les entités occupantes, les cessions de terrains sont d'abord des ressources en partie affectées à la conduite de leurs projets immobiliers ou d'investissements.** Les trois ministères non concernés par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) (justice, éducation nationale et finances) bénéficient d'une rétrocession de 60 % de leurs produits de cessions immobilières (55 % en 2013 puis 50 % en 2014) pour financer des projets inscrits dans leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière. Les ministères soumis à la RéATE bénéficient d'une rétrocession de 80 % de leurs produits de cessions (sachant que 382 cessions encore à réaliser entrent dans ce cadre, pour un produit de cession estimé à 257 M€). Le ministère de la défense bénéficie d'une rétrocession à 100 % de ses produits de cessions (1,9 Md€ de produits de cession prévisionnels pour la période 2009-2014), lesquels peuvent être affectés aux investissements inscrits dans la loi de programmation militaire. Les établissements publics de santé qui ont, par leur statut d'établissement public, un budget propre, réaffectent librement l'intégralité de leurs produits de cession : 34 M€ en moyenne par an pour l'APHP, 15 M€ pour l'AP-HM (Marseille) et 20 M€ pour l'AP-HL (Lyon). Il en va de même de RFF, dont les produits de cession sont estimés à 150 M€ par an sur la période 2012-2014.

**L'intérêt à rester dans leurs murs est prégnant pour beaucoup d'administrations et leurs agents.** Pour les administrations d'État, le déménagement s'accompagne presque systématiquement d'une réduction des surfaces par agent, conformément aux orientations de la politique immobilière de l'État, et parfois d'un éloignement des centres. L'appétence pour le mouvement est dès lors limitée, et la décision résulte généralement d'une pression externe, exercée par le préfet dans le cadre des SPSI départementaux, ou par le jeu des loyers budgétaires. Par ailleurs, certains opérateurs, comme RFF ou l'AP-HP, qui ne sont pas soumis à une contrainte temporelle forte pour la réalisation de leurs cessions, préfèrent dans certains cas maintenir une activité, même limitée, sur certaines emprises, afin que celles-ci ne puissent pas être déclassées du domaine public, dans l'attente d'une offre d'achat jugée acceptable.

Pour sa part, RFF, propriétaire d'un foncier très important, s'est fixé récemment des objectifs et des moyens ambitieux, repris depuis 2004 dans des documents contractuels avec l'État, pour mener une politique de cession qui est suivie de près par le conseil d'administration et les représentants de l'État qui y siègent ; cette politique a permis la préparation et la réalisation de programmes importants (Clichy-Batignolles à Paris en cours de réalisation, Tolbiac-Masséna à Paris qui se poursuit rapidement, projet majeur d'aménagement en préparation au nord de la gare de l'Est et de la gare du Nord à Paris).

## 3.2. La mission estime nécessaire de renforcer la gouvernance interministérielle de la politique de mobilisation du foncier public

### 3.2.1. Un déficit de gouvernance et de pilotage politique

**Malgré une coordination persistante entre les ministères du logement et du budget, cette politique a vu son pilotage interministériel s'atténuer au cours des dernières années.** Pour marquer la structuration de cette politique de mobilisation du foncier, le décret n°2005-1943 du 29 septembre 2005 a créé :

- ♦ le CIDOL, présidé par le Premier ministre ou par délégation par le ministre du logement et réunissant l'ensemble des ministres concernés par la mobilisation du foncier. Ce comité a été réuni trois fois entre 2005 et 2008, sous la présidence du Premier ministre, et n'a plus été réuni depuis ;

## Rapport

- ◆ la fonction de délégué interministériel pour le développement de l'offre de logement (DIDOL), placé auprès du ministre du logement, assurant le secrétariat général du CIDOL et la mise en œuvre opérationnelle des politiques qui y sont arrêtées. Cette fonction a été confiée successivement à un conseiller maître à la Cour des comptes et à un ingénieur général des ponts et chaussées entre 2005 et 2009, avant d'être supprimée par le décret n°2009-1220 du 13 octobre 2009. Depuis lors, le secrétariat du CIDOL est en théorie assuré par le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, tandis que la mise en œuvre opérationnelle du programme de mobilisation du foncier public est assurée par le délégué à l'action foncière du ministère du logement, qui préside un « groupe opérationnel du foncier public ». Ce groupe de travail s'est réuni trois fois en 2010, quatre fois en 2011 et deux fois en 2012.

En 2012, la mobilisation du foncier public est une politique principalement conduite par deux services administratifs :

- ◆ la DAFI (Délégation à l'action foncière), service à compétence nationale de 26 agents, rattaché à une sous-direction du secrétariat général commun au ministères de l'écologie et du logement, chargé de la politique immobilière du ministère, et dont seulement 5 agents sont chargés de la mobilisation du foncier public. Ces agents préparent les instructions et circulaires relatives à la mobilisation du foncier public, en particulier celui de son ministère de rattachement, et apportent un appui technique aux services ministériels ou déconcentrés. Ils assurent également le secrétariat du conseil national de valorisation ferroviaire ;
- ◆ le service France Domaine, rattaché au directeur général des finances publiques, au sein du ministère chargé des finances, qui i) recense les terrains de l'État mobilisables, en s'appuyant sur les déclarations d'inutilité opérées par les administrations occupantes, ii) pilote la réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) qui visent à rationaliser le parc immobilier de l'État et iii) met en œuvre les procédures de cession engagées par les ministères et services de l'État.

Au sein des différents ministères, le pilotage central de la politique de cessions est assuré par les directions chargées des affaires immobilières.

**La déclinaison des orientations nationales dans les départements procède davantage d'une gestion au cas par cas que d'une mobilisation constante et personnelle des préfets et des services de l'État.** Relevant principalement d'une mise en œuvre au niveau départemental, la politique de mobilisation du foncier de l'État est censée, depuis la notification aux préfets du programme 2012-2016 intervenue en avril 2012, faire l'objet d'un pilotage stratégique au niveau régional. Ce pilotage reste à construire, d'autant que les comités de pilotage départementaux prescrits par une circulaire de 2008 ne sont pas systématiquement réunis (sur les 23 départements définis comme prioritaires en 2008, 14 n'ont pas réuni de comité de pilotage foncier en 2011).

**Par ailleurs, cette politique n'associe pas l'ensemble des acteurs potentiellement concernés.** Les opérateurs publics ont été peu associés à ce stade. C'est le cas des opérateurs de l'État, notamment l'office national des forêts (ONF), voies navigables de France (VNF) ou les universités, mais aussi des opérateurs hospitaliers, qui, à l'exception de l'assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) et encore de façon très modeste, n'ont pas été associés malgré un patrimoine jugé important, bien implanté et rationalisable. En dehors de la SNCF, de RFF et de la RATP, ne sont pas mobilisées les entreprises dans lesquelles l'État détient une participation totale, comme par exemple La Poste ou les grands ports maritimes. Le sujet du foncier des collectivités territoriales mériterait un examen particulier, qui ne relevait pas du champ de la mission.

## Rapport

### 3.2.2. Renforcer la gouvernance et étendre le périmètre de la politique de mobilisation du foncier public

La loi n°2013-05 du 21 janvier 2013 instaure une commission nationale chargée de suivre le dispositif de mobilisation du foncier public, cette commission n'ayant pas de fonctions opérationnelles. Elle prévoit également que le comité régional de l'habitat est consulté par le préfet de région sur la liste de parcelles devant faire l'objet d'une décote. Il est proposé de compléter ce dispositif par une instance d'arbitrage (cf.3.2.2.1).

#### 3.2.2.1. Adopter une nouvelle gouvernance

**Proposition n° 10 :** Constituer et réunir à un rythme semestriel un comité interministériel de mobilisation du foncier public (celui de l'État et de ses établissements publics), en remplacement du CIDOL. Sa composition pourrait s'inspirer de celle du CIDOL.

La première réunion du comité interministériel du foncier public pourrait être l'occasion d'examiner une liste fiabilisée de terrains à céder dans les années à venir et d'arbitrer la valeur des terrains de certains dossiers emblématiques (valeur supérieure à 15 M€).

**Proposition n° 11 :** Constituer une équipe interministérielle de mobilisation du foncier public. Cette équipe-projet serait constituée :

- ◆ par rattachement du département foncier de la DAFI (ministères de l'écologie et du logement) ;
- ◆ par détachement d'experts de France Domaine ;
- ◆ par détachement d'experts issus du ministère chargé du logement.

Cette équipe interministérielle pourrait être pilotée par une personnalité ayant une bonne expérience du travail d'animation interministérielle et de l'administration territoriale de l'État.

**Confier six compétences à cette équipe-projet :**

- ◆ préparer et assurer le suivi des cessions envisagées et décidées en CIDOL et du plan de mobilisation du foncier public ;
- ◆ veiller à la bonne coordination des activités de l'ensemble des ministères et opérateurs concernés par la mobilisation du foncier public ;
- ◆ animer auprès des services régionaux et département de l'État et des opérateurs publics la politique de mobilisation du foncier ;
- ◆ apporter une assistance technique aux services déconcentrés pour le montage des opérations de cession nécessitant d'importantes capacités d'ingénierie foncière ;
- ◆ assurer un rôle de médiation et si nécessaire préparer les arbitrages dans les dossiers dont les négociations donnent lieu à des blocages prolongés ;
- ◆ veiller à ce que la composante en logements des projets d'urbanisme sur le foncier public soit prioritaire.

**Fonction d'arbitrage :** il conviendra de prévoir une saisine automatique du responsable de la nouvelle équipe interministérielle dès que les négociations dépassent un délai jugé raisonnable par le préfet de région territorialement compétent pour que soit saisi le comité interministériel du foncier public.

**Proposition n° 12 :** Mettre en place, dans une prochaine loi de finances, des objectifs et des indicateurs de performance mesurant la mobilisation des services de France Domaine et du ministère du logement pour la cession des emprises publiques en faveur de la construction de logements. En particulier, pourraient être mis en place :

## Rapport

- ◆ concernant le ministère du logement, des objectifs de construction de logements sur des emprises foncières publiques. Leur atteinte pourrait notamment être mesurée par un indicateur comptabilisant le nombre de logements mis en chantier sur des emprises publiques dans le courant de l'année au sein de la mission « Ville et logement », par exemple au sein du programme n°135, « Développement et amélioration de l'offre de logement » ;
- ◆ au sein de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », un objectif de cession d'emprises publiques en faveur de la construction de logements, dont l'atteinte pourrait être mesurée par un indicateur comptabilisant le nombre de cessions réalisées en vue de la construction de logements dans le courant de l'année.

La mise en place de ces indicateurs devrait être accompagnée d'une fiabilisation et d'une rationalisation des outils et procédures de suivi des cessions et des mises en chantier de logements sur des emprises publiques utilisés par les services du ministère chargé du logement et de France Domaine.

**Proposition n° 13 : Encourager les commissions régionales de l'habitat (CRH) à débattre des politiques locales de mobilisation du foncier public.**

**Proposition n° 14 : S'assurer, en particulier dans les régions les plus en tension, que les préfets de région et de département réunissent régulièrement un comité de pilotage régional et départemental du foncier public, et qu'ils s'assurent que la composante en logements des dossiers est un sujet prioritaire. Dans les zones les plus tendues, ces comités mériteraient d'être réunis au moins deux fois par an.**

### **3.2.2.2. Élargir le champ des propriétaires publics mobilisés**

**Proposition n° 15 : Généraliser les conventions d'objectifs de cession d'emprises en vue de la construction de logements avec les opérateurs publics, notamment hospitaliers (en priorité avec l'AP-HP, l'AP-HL, l'AP-HM...), VNF, l'ONF, les grands ports maritimes et les grandes entreprises à participation publique (La Poste, ERDF...), à l'instar des conventions déjà existantes avec RFF ou la SNCF. Ces conventions prévoiraient au moins :**

- ◆ l'établissement annuel d'une liste de parcelles dont la cession est envisageable ;
- ◆ des objectifs précis et documentés quant au nombre de logements projeté.

## **3.3. La mission formule des propositions destinées à optimiser la mise en œuvre du projet de loi relatif au foncier public en faveur du logement, qui se propose d'accroître jusqu'à 100 % la décote « logement social »**

### **3.3.1. Une possibilité de décote pour logement social existe depuis 2005**

**Le dispositif de décote déroge à la règle de cession des biens de l'État à leur valeur vénale. Il existe quatre dispositifs permettant à l'État de céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale :**

## Rapport

- ◆ **une possibilité de décote pour la construction de logement social** (loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale – article R.148-6 du code du domaine de l'État). Une décote de 25 % maximum (ou 35 % maximum, dans les zones les plus tendues) peut être accordée quand le terrain est aliéné en vue de recevoir du logement sur au moins 75 % de la surface de plancher et comportant du logement locatif social. Le niveau de la décote est pondéré en fonction de la surface de plancher affectée au logement social. Le bénéficiaire de la cession peut être un opérateur de logement social mais pas nécessairement ;
- ◆ **la cession à l'euro symbolique des terrains du ministère de la défense** (article 67 de la loi de finances pour 2009). Les communes ou groupements de communes peuvent bénéficier de la cession à l'euro symbolique d'immeubles domaniaux devenus inutiles dans le cadre des restructurations militaires. La liste des communes éligibles (pour des motifs de nombre d'emplois supprimés et de fragilité économique) a été fixée par décret en Conseil d'État. Ces cessions doivent permettre des opérations ou actions d'aménagement. Cette définition, très large<sup>12</sup>, permet des affectations aussi diverses que des espaces verts, une université, une zone de loisirs, voire du logement social ;
- ◆ **une décote à 100 % dans les DOM - hors Guyane - et COM** (article 169 de la loi de finances pour 2011). Dans ces territoires, l'aliénation des terrains du domaine privé de l'État peut être consentie avec une décote de 100 % par rapport à la valeur vénale du terrain, pour des opérations de logement, comportant au moins 50 % de logements sociaux, ou des opérations d'aménagement d'équipements collectifs ;
- ◆ **un dispositif particulier pour la Guyane** (article L.5142-1 du CG3P). Dans ce département – où le domaine de l'État est très vaste (forêt guyanaise notamment) –, l'État peut céder des terrains à titre gratuit aux collectivités territoriales ainsi qu'à l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) pour y faire des équipements collectifs, des logements à vocation très sociale et locatifs aidés ou pour des usages publics. C'est le dispositif le plus favorable.

Ainsi, dans ces quatre dispositifs, le bénéficiaire de la cession de foncier à des conditions privilégiées peut être une commune (exclusivement, dans le cas des terrains militaires), une collectivité territoriale ou ne pas être précisé, ce qui peut permettre l'attribution à des opérateurs de logement social. Tous les dispositifs prévoient la résolution de la vente en cas de non réalisation du programme de logement ou d'aménagement dans le délai de 5 ans sauf dans le cas de la cession des terrains militaires pour lequel est prévu un partage avec l'État des produits de cession en cas de revente dans un délai de 15 ans.

### 3.3.2. Le prix n'est qu'un des freins à l'exécution du programme de cessions mais peut constituer un point de focalisation important qui bloque des opérations pendant plusieurs années

**Quand il y a blocage, celui-ci peut être imputable à plusieurs considérations, de la part de l'administration cédante comme de la collectivité.** L'examen, dans les régions tendues (PACA, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon) de cessions passées ou en cours fait ressortir plusieurs cas de figure :

---

<sup>12</sup> Article L. 300-1 du code de l'urbanisme « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ».

## Rapport

- ◆ la discussion sur le prix est très bloquante quand la collectivité acquéreuse n'a pas encore de projet précis à exposer aux services de l'État pour le terrain concerné ou ne le souhaite pas (encore) : dans ce cas, France Domaine comme les DDT ne sont pas en mesure d'appliquer une méthode d'évaluation par compte à rebours et privilégient une méthode par comparaison, par construction plus rustique. Ce cas de figure se retrouve pour l'ex-gare de fret Saint-Sauveur au cœur de Lille, en contiguïté de l'opération EuraLille ;
- ◆ la discussion sur le prix apparaît moins bloquante quand la collectivité acquéreuse présente un projet (même schématique, mais avec le nombre de logements, la part de logements sociaux, les surfaces, hauteurs et coefficient d'occupation des sols (COS) et les éventuels équipements publics) pour le terrain et quand l'administration vendeuse est pressée de vendre : ce cas de figure s'est illustré pour la caserne de l'école d'application de l'infanterie (EAI) à Montpellier, où la négociation sur le prix n'a duré qu'un an et débouché sur l'application d'un compte à rebours avec clause de retour à meilleure fortune ;
- ◆ la discussion sur le prix peut enfin rester bloquante, malgré l'existence d'un projet globalement défini, quand les parties négociatrices s'enlisent dans des négociations liées à des sujets divers (coûts de dépollution, estimation du coût de financement des équipements publics,...) : ceci peut durer des années. Ce cas de figure se retrouve à Marseille pour la gare de fret du Canet, mais surtout dans de très nombreuses cessions de petite envergure (terrain de surface faible ou moyenne, faibles produits de cession attendus).

**Il ne faut toutefois pas sous-estimer l'effet de focalisation que peuvent produire des délais excessifs de négociation sur le prix.** Ainsi, à Lille, les discussions sur le prix de cession de l'emprise de la gare Saint-Sauveur durent depuis de nombreuses années. Leur prolongation contribue à rigidifier les positions des acteurs et ne favorise pas l'engagement d'un dialogue constructif sur le contenu du projet qui pourrait y être réalisé.

### 3.3.3. la loi n° 2013-05 du 21 janvier 2013 permet d'assouplir le cadre financier existant

**La loi supprime tout plafond pour l'application de la décote « logement social », en ajoutant à la liste préexistante les logements sociaux pour étudiants.** Cette décote s'applique de « plein droit » - notion que le décret d'application pourrait préciser pour savoir s'il s'agit d'une application potentielle ou systématique - aux terrains figurant sur une liste fixée par l'administration, aux collectivités locales, aux établissements publics de coopérations intercommunale et aux établissements publics fonciers.

**De premiers critères conditionnant le bénéfice de cette disposition sont inscrits dans la loi :**

- ◆ le terrain devra appartenir à une liste de parcelles établie par le représentant de l'État dans la région, après avis du comité régional de l'habitat;
- ◆ l'avantage financier résultant de la décote est plafonné à 50 % pour les logements en prêts locatifs sociaux (PLS) et en accession sociale à la propriété ; il devra être exclusivement et en totalité répercuté dans le prix de revient des logements sociaux, locatifs ou en accession sociale à la propriété, sous conditions de ressources et sous réserve de clauses anti spéculatives ;
- ◆ le terrain devra faire l'objet d'un engagement de l'acquéreur potentiel précisant les objectifs d'utilisation du terrain concerné et son insertion dans une stratégie de mobilisation du foncier pour répondre aux besoins locaux en matière de logement ;

## Rapport

- ♦ une convention sera conclue entre l'autorité administrative compétente de l'État et l'acquéreur, qui fixera les conditions d'utilisation du terrain cédé et déterminera le contenu du programme de logements à construire ;
- ♦ le remboursement de la décote ou un complément de prix pourront être exigés en cas de modification du programme ou de non réalisation dans les cinq ans.

Cette disposition s'appliquera aux établissements publics de l'État mais pourra être adaptée pour tenir compte de la situation de chaque établissement et du volume de cessions envisagé. Le coût budgétaire de ce dispositif apparaît difficile à mesurer tant les hypothèses de calculs dépendent de nombreux facteurs : le rythme de cession, la part de cessions accueillant des logements sociaux, la nature des logements sociaux projetés (éligibles à une décote possiblement différente...).

### 3.3.4. Optimiser la mise en œuvre de la nouvelle décote pour « logement social »

**Proposition n° 16 :** Assurer un ciblage efficace de la décote en prévoyant la possibilité de la réserver aux zones les plus tendues, de la moduler selon la richesse de la collectivité d'implantation du projet et enfin de tenir compte du caractère social plus ou moins marqué du programme (PLAI ou hébergement, PLUS, PLS ou accession sociale). Ce ciblage permettra i) d'inciter à la construction de logements sociaux dans les zones les plus en retard et ii) d'éviter des effets d'aubaine pour des communes disposant d'une richesse fiscale suffisante pour aider l'acquisition du foncier requis pour construire des logements sociaux.

**Proposition n° 17 :** Réserver le bénéfice de la nouvelle décote aux opérations comprenant au moins 25 % et, pour les opérations de plus de 80 logements, au plus 50 % de logements sociaux (PLUS, hébergement ou PLAI). Par ailleurs, il conviendra d'inviter les administrations, opérateurs et établissements publics vendeurs à s'assurer que le projet donne lieu à un niveau suffisant de densité au vu du contexte local. Il s'agira de s'assurer d'une utilisation optimale des terrains ayant bénéficié de la nouvelle décote, tout en respectant les objectifs de mixité sociale.

**Proposition n° 18 :** Veiller, pour les administrations, opérateurs et établissements publics cédants qui se verraient appliquer la nouvelle décote, et à défaut de compensation budgétaire, à en tirer les conséquences dans leurs budgets sans remettre en cause leur effort en faveur du logement. Il s'agira d'anticiper, pour les ministères et opérateurs cédants, les manques à gagner résultant de l'application de la décote afin d'éviter toute impasse budgétaire. La mission estime que la réduction des dépenses d'investissement actuellement programmées ne doit pas être une piste exclue par les ministères concernés.

**Proposition n° 19 :** Les conventions prévues par le projet de loi pourraient s'appuyer sur des principes généraux à établir en matière de composition du programme, de délais de mise en œuvre, de respect des engagements, d'une politique globale du bénéficiaire en faveur du logement (tels que délibération sur la majoration des droits à construire, taxation du foncier constructible non bâti, effort global en faveur du logement social). Ces dispositions devraient être largement affichées afin de servir de cadre commun aux négociations locales.

#### Points de vigilance

Le bilan financier sera établi sur la base d'un programme raisonnable, en ce qui concerne la part d'équipements publics et la densité prévue. Le programme d'équipements publics sera calculé au prorata des seuls besoins induits par le programme supplémentaire de logements, les équipements supplémentaires pouvant être financés au titre d'une majoration générale de la taxe d'aménagement.

## Rapport

La collectivité devra s'engager à appliquer les dispositifs prévus aux articles L 127-1 et L 128-1 du code de l'urbanisme qui emportent majoration de la densité pour les logements sociaux et les logements respectant les normes de qualité thermique.

Cette décote ne devrait pas concerner les terrains prévus pour une reconstitution de l'offre ANRU, dont le financement a déjà été négocié avec l'agence.

Pour le CGEDD, il paraît logique que la décote ne s'applique pas aux communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de la loi SRU, sauf en cas d'exercice du droit de substitution du préfet.

### **4. La fiscalité foncière pourrait mieux servir l'objectif de lutte contre la rétention de terrains privés**

La présente partie rend compte de la manière dont la fiscalité peut favoriser ou non la mobilisation de foncier pour la construction de logements, qu'il s'agisse de la fiscalité pesant sur la détention (taxe foncière sur les propriétés non bâties) ou portant sur les transactions (taxation des plus-values de cession et droits de mutation). L'annexe II examine l'évolution de cette fiscalité et son impact en matière de lutte contre la rétention de terrains disponibles, dans la mesure où celui-ci peut être mesuré.

Les terrains pouvant servir à accueillir du logement relèvent de plusieurs définitions, ce qui complexifie l'utilisation de l'instrument fiscal dans une optique de lutte contre la rétention foncière : celles-ci relèvent en effet du droit fiscal et de la jurisprudence (« terrains à bâtir » en tant que catégories de « terrains non bâtis ») comme du droit de l'urbanisme, au fil d'une construction législative récente destinée à approcher la notion de constructibilité potentielle (« terrains nus rendus constructibles »). Il en résulte des incohérences et contradictions.

#### **4.1. L'obsolescence des valeurs locatives sur lesquelles sont calculées les taxes foncières n'incite pas les propriétaires à céder ou densifier leurs terrains**

L'absence de révision générale des bases cadastrales, depuis 1961 pour les propriétés non bâties et 1970 pour les propriétés bâties, aboutit à une déconnexion des valeurs locatives utilisées pour établir le revenu cadastral par rapport à la valeur vénale des biens, spécialement dans les zones tendues.

En effet, dans le cas de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), la valeur locative par hectare résulte de tarifs d'évaluation fixés au niveau communal en 1960 pour chaque catégorie de culture ou de propriété. Au-delà de la non-révision des bases, la pertinence du montant de taxe foncière sur les propriétés non bâties dont le propriétaire du terrain est redevable s'avère d'autant plus fragile que les changements d'affectation des biens ne sont que très imparfaitement connus des services fiscaux et que les taux pratiqués par les communes sont très disparates.

Le processus en cours de révision des valeurs locatives professionnelles, lancé par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 constitue un premier pas significatif dans le sens d'une meilleure prise en compte de la réalité des prix du marché. Toutefois, si une extension de la révision des valeurs locatives est prévue pour les locaux d'habitation, son calendrier n'est pas fixé pour les propriétés non bâties.

Le produit de la TFPNB étant devenu très faible (2,5 % des ressources communales), ce qui limite l'intérêt d'une révision des valeurs locatives non bâties, cette situation n'incite pas à la densification des terrains les mieux situés.

#### **4.2. La mission recommande d'exploiter pleinement le potentiel de majoration de taxe foncière sur les terrains constructibles non bâtis, notamment pour favoriser les zones de projet**

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) a ouvert aux collectivités la possibilité de majorer l'assiette de calcul de la TFPNB. Le plafond de cette majoration a été porté à 3 €/m<sup>2</sup> en 2009 par la loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006. A fin 2011, seules 130 communes avaient effectivement mis en œuvre cette majoration pour un rendement additionnel de seulement 1,5 M€. Parmi ces communes, huit seulement (soit 6 %) appartenaient à une zone tendue (zonage A, B1 et B2 du dispositif Scellier).

La loi de finances rectificative du 14 mars 2012 a rendu désormais applicable de plein droit cette majoration forfaitaire pour les terrains non bâtis constructibles à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le plafond de cette majoration pourra être de 5 €/m<sup>2</sup> à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et de 10 €/m<sup>2</sup> à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Le dispositif actuel laisse une importante marge d'appréciation aux communes. En effet :

- ◆ elles peuvent prendre une délibération permettant de ne pas mettre en œuvre la majoration ;
- ◆ elles décident de la liste des terrains constructibles soumis à majoration, le recensement de ces terrains ainsi que leur transmission à l'administration fiscale pouvant s'avérer difficile ;
- ◆ elles peuvent fixer le montant de la majoration à un niveau très inférieur au plafond.

Pour pouvoir entrer en vigueur, le dispositif doit encore faire l'objet d'un arrêté, définissant les zones d'application de la majoration.

**Les simulations réalisées par la mission montrent que la majoration pourrait conduire à des augmentations significatives de la TFPNB à acquitter sur des terrains constructibles, pouvant aller jusqu'à une multiplication par 20 ou 30, voire plus.**

Même si le montant initial de la TFPNB est le plus souvent très faible, ce qui pondère l'effet de la majoration en valeur absolue, cette disposition, utilisée sans discernement, pourrait être très mal perçue par les propriétaires pour lesquels la possibilité de vendre n'est parfois que virtuelle, soit du fait d'un parcellaire inadapté aux règles du PLU, soit du fait de la conjoncture.

Dans ces conditions, il apparaît opportun de réserver la mise en œuvre de ce dispositif aux zones tendues et, au sein de ces zones, à celles susceptibles de faire l'objet rapidement d'un projet de logements ou d'un projet urbain, à l'échéance par exemple de 6 ans, ce qui correspond à la notion de « zones de projet ». Dans ce dernier cas de figure, le propriétaire bénéficierait d'un droit de délaissement, au bénéfice de la collectivité locale ou de l'établissement public foncier, ce droit offrant au propriétaire qui désire vendre la possibilité de faire acheter son terrain par la commune ou un EPF s'il ne trouve pas d'acquéreur. A défaut, celui-ci pourrait bénéficier d'un dégrèvement.

**Pour éviter le vote de taux trop faibles ne satisfaisant pas aux objectifs de la mesure, un taux plancher pourrait être instauré, fixé par exemple à 2,5 € par mètre carré.**

**Proposition n° 20 : Assurer une bonne mise en œuvre de la majoration de TFPNB sur les terrains constructibles, adaptée aux enjeux :**

- ◆ préciser par arrêté que le dispositif de majoration s'applique en zone tendue (communes classées A bis, A et B (ou seulement B1) dans la dernière révision du zonage applicable au « Scellier ») ;

## Rapport

- ◆ inciter les maires à définir des zones de projet, susceptibles d'être urbanisées ou de recevoir des logements, dans lesquelles serait institué (par voix législative) un taux plancher de 2,5 € par mètre carré assorti d'un droit de délaissement ;
- ◆ inviter les centres des finances publiques compétents à se rapprocher des élus en vue d'obtenir la liste des parcelles concernées et de procéder à des simulations à partir de différentes hypothèses de taux ;
- ◆ faire la pédagogie du nouveau dispositif par une circulaire commune d'application conjointe de France Domaine et de la DHUP, destinée aux services locaux de l'État et aux élus locaux ;
- ◆ prévoir une évaluation de la mise en œuvre et des effets de cette majoration sur la libération du foncier d'ici trois ans.

### 4.3. La mission suggère de mettre davantage la fiscalité au service de la densité

La prise en compte de plus en plus systématique des objectifs de développement durable conduit à limiter les zones d'extension urbaine et à privilégier la densification des secteurs déjà bâtis. Ainsi, le futur SDRIF pour 2013 fixe-t-il une répartition de l'urbanisation répartie entre  $\frac{3}{4}$  de densification et  $\frac{1}{4}$  d'extension.

La loi de finances rectificative n°2010-1658 du 29 décembre 2010 a créé une nouvelle taxe pour sous-densité, qui traduit la volonté du législateur de mettre en place une fiscalité de l'urbanisme de nature à dissuader l'étalement urbain. Applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, elle constitue une inversion de logique par rapport à la fiscalité de l'urbanisme en vigueur depuis les années 1970, orientée vers la pénalisation de la densification. Cette orientation se traduisait par la survivance du plafond légal national de densité créé par la loi du 31 décembre 1975, devenu plafond légal municipal dans la limite d'un plafond national avec la loi du 23 décembre 1986.

L'importance du rendement fiscal du versement pour dépassement du plafond légal de densité (114 M€ en 2011) illustre d'ailleurs le caractère fortement dissuasif de cette taxe à l'encontre de la densification.

Avec l'institution du versement pour sous-densité, **c'est désormais la sous-densité et non plus la sur-densité qui peut être taxée**. L'institution de ce versement entraîne l'abrogation de plein droit du plafond légal de densité pour les communes qui en disposent encore.

L'institution par délibération du versement pour sous-densité reste toutefois facultative. Le texte initial de la loi de finances rectificative prévoyait de rendre celui-ci obligatoire dans les secteurs où le taux de la taxe d'aménagement devait être supérieur à 5 %, c'est-à-dire dans ceux où la collectivité engage des efforts importants en matière d'équipements et qu'il est donc souhaitable de densifier. Cette disposition n'a pas survécu à l'examen du Parlement.

**Proposition n° 21: Rendre obligatoire en zone de projet le versement pour sous-densité. Cette modification pourrait être assortie d'un montant plancher défini par la loi dans des conditions qui restent à expertiser.**

#### **4.4. L'aménagement des régimes de taxation des plus-values de cession a visé en partie à lutter contre la rétention foncière, mais des incohérences demeurent**

##### **4.4.1. L'abattement pour durée de détention applicable aux plus-values de cession a été rendu moins favorable en 2011**

La modification intervenue en 2011 pour les cessions intervenues à compter du 1<sup>er</sup> février 2012 a allongé la durée requise pour que la cession d'un bien soit totalement exonérée de toute fiscalité sur les plus-values. Contrairement au régime antérieur, qui faisait bénéficier d'un abattement linéaire avec une exonération complète au bout de 15 ans, l'article 1<sup>er</sup> de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 a aménagé le système d'abattement pour durée de détention, par des taux et une cadence progressifs en fonction de la durée de détention du bien. Le nouvel abattement pour durée de détention est ainsi de :

- ◆ 2 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième ;
- ◆ 4 % pour chaque année de détention au-delà de la dix-septième ;
- ◆ 8 % pour chaque année de détention au-delà de la vingt-quatrième.

L'exonération est par conséquent désormais acquise au-delà d'un délai de détention du bien immobilier repoussé à trente ans (pour mémoire, le délai moyen de détention des biens est de neuf ans). Le dispositif adopté est allé à l'encontre du projet de loi initial qui prévoyait la suppression de tout abattement pour durée de détention en instaurant trois paliers, qui encouragent la rétention pour les biens détenus depuis plus de 15 à 20 ans.

Le régime fiscal a fait apparaître des effets de seuil significatifs et incite notamment à conserver sur le long terme les biens fonciers ou immobiliers.

Ce nouveau régime favorise, dans les cas de détention déjà longue, les phénomènes de rétention foncière et des manœuvres malthusiennes sur le foncier disponible. Dans les zones tendues, les propriétaires de terrains à bâtir ou constructibles sont ainsi incités à conserver leurs terrains dans une optique d'optimisation fiscale et de valorisation patrimoniale, voire de logique spéculative.

##### **4.4.2. Si l'instauration de la taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles s'est traduite par des ressources supplémentaires pour les communes, son effet sur le comportement des propriétaires fonciers est en revanche méconnu et vraisemblablement limité**

Instituée par la loi dite « ENL » (et codifiée à l'article 1529 du code général des impôts (CGI)) pour lutter contre la rétention foncière, la taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles (TFTC) constitue un instrument optionnel assez largement utilisé.

La taxe est assise sur la plus-value réalisée lors de la cession d'un terrain rendu constructible. Elle est calculée au taux de 10 % de ce montant, est due par le cédant et exigible lors de la première cession à titre onéreux du terrain intervenue après son classement en terrain constructible.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, cette taxe avait été adoptée par 6 061 communes, mais seulement 38 % d'entre elles (2 292) en ont tiré un rendement non nul, qui s'est établi au total à 55,3 M€ en 2011. 12 % seulement de ces communes se situent en zone tendue voire moyennement tendue (zonages A, B1 et B2 du dispositif Scellier). Le nombre de mutations taxées par ce dispositif, qui s'est accru depuis 2008, a été de l'ordre de 7 000 en 2011.

L'impact de la TFTC sur le nombre de mutations ne peut être isolé des autres variables pouvant influencer sur le comportement des propriétaires telles que les déterminants socio-économiques du marché foncier local, les autres modes de taxation ou encore les cycles politico-électorales.

### 5. L'analyse comparative avec d'autres États européens met en évidence plusieurs spécificités de la politique foncière française qui nuisent à son efficacité

La mission a établi une comparaison entre les politiques foncières de cinq États européens : Allemagne, Angleterre<sup>13</sup>, Espagne, Pays-Bas et Suède. De cette comparaison, il ressort quatre principaux constats, qui mettent en lumière des spécificités de la politique foncière française.

#### 5.1. La planification d'urbanisme repose dans la plupart des pays sur trois niveaux de compétence (national, régional et communal), mais le degré de prescriptivité des documents établis varie fortement selon les pays

Dans les cinq États étudiés, l'exercice de la compétence d'urbanisme est partagé entre plusieurs niveaux d'administration. **Le schéma le plus courant est un partage entre trois niveaux :**

- ◆ **l'État central détient la compétence d'édition du droit de l'urbanisme et élabore des directives qui fixent les grandes orientations d'aménagement du territoire ;**
- ◆ **les régions** (en nombre limité, de 9 régions en Angleterre à 23 comtés en Suède) **élaborent une planification stratégique d'urbanisme**, à l'échelle de leur territoire, qui n'est pas opposable aux tiers, mais s'impose avec plus ou moins de contraintes aux collectivités de niveau inférieur.
- ◆ **les communes**, dont la taille est très variable (11 250 communes en Allemagne contre 238 districts en Angleterre) **sont responsables de la planification locale d'urbanisme et de la conduite des projets d'urbanisme opérationnel. Les communes délivrent également les permis de construire.**

Les États étudiés se distinguent en revanche par le degré de prescriptivité des documents d'urbanisme :

- ◆ dans les cinq États étudiés, **les plans régionaux d'urbanisme ont un caractère uniquement indicatif ;**
- ◆ seuls **deux États sur cinq (Espagne et Pays-Bas) disposent d'un document opposable régissant l'usage des sols sur l'ensemble du territoire des communes.** Dans les trois autres pays, ces documents n'ont qu'un caractère indicatif, mais s'imposent néanmoins aux documents de niveau inférieur ;
- ◆ tous les États à l'exception de l'Angleterre disposent d'un **outil de planification infracommunal, document opposable aux tiers qui permet d'édicter des prescriptions précises dans des « zones de projet » ;**
- ◆ **seule l'Allemagne connaît un document à caractère obligatoire, le *Bebauungsplan*, qui crée pour les personnes privées une obligation de faire.**

Cette comparaison fait ressortir quatre spécificités du droit de l'urbanisme français :

- ◆ **la planification stratégique au niveau régional est inexistante.** Les documents stratégiques **existants**, SCOT et PLH, sont réalisés sur des zones géographiques beaucoup plus limitées ;

---

<sup>13</sup> L'étude porte sur la seule Angleterre et non l'ensemble du Royaume-Uni.

## Rapport

- ◆ **la délivrance des permis de construire est plus éclatée que dans les autres pays ;**
- ◆ **l'existence d'un document de planification des sols, comme le PLU, couvrant l'ensemble du territoire d'une commune, est une situation minoritaire.** Elle ne se retrouve qu'en Allemagne et aux Pays-Bas. Encore faut-il préciser qu'aux Pays-Bas, les zones à urbaniser font l'objet d'une réglementation très peu contraignante, afin de laisser à la négociation entre la commune et les porteurs de projet de réelles marges de manœuvre ;
- ◆ **contrairement à la plupart des pays étudiés, la France ne connaît pas de document d'urbanisme permettant d'édicter des préconisations spécifiques pour une zone de projet, à l'exception notable des ZAC et des secteurs de plan masse.**

### **5.2. Les outils d'action foncière présentent des similitudes, mais les pays se distinguent par le degré de maîtrise foncière publique et le recours plus ou moins important à la négociation avec les opérateurs privés**

Les pays étudiés se distinguent par leur degré très hétérogène de maîtrise foncière publique. Trois cas de figure peuvent ainsi être distingués :

- ◆ en Suède et aux Pays-Bas, les municipalités interviennent fortement sur le marché foncier, afin de constituer des réserves foncières progressivement mises à disposition des opérateurs privés, par voie de vente ou de bail emphytéotique ;
- ◆ en Allemagne et en Espagne, les municipalités interviennent de manière significative, mais plus limitée, notamment par le biais d'agences foncières ;
- ◆ en Angleterre, les collectivités publiques ne constituent pas de réserves foncières. Les opérations d'aménagement sont réalisées par des promoteurs privés.

Parmi les cinq pays étudiés, les outils d'action foncière sont utilisés de manière contrastée :

- ◆ la procédure d'expropriation existe dans tous les pays et le droit de préemption au profit des collectivités publiques existe dans quatre pays sur cinq (tous sauf l'Angleterre) ;
- ◆ la procédure de remembrement foncier est un outil majeur de maîtrise foncière en Allemagne et en Espagne ;
- ◆ en Allemagne et aux Pays-Bas, l'acquisition foncière publique est en grande partie réalisée sur le marché libre, par voie de négociation avec les propriétaires privés.

Les modalités de financement des équipements publics sont également contrastées :

- ◆ en Allemagne, en Espagne et aux Pays-Bas, une part importante du coût des équipements publics (jusqu'à 85 % aux Pays-Bas, 90 % en Espagne et en Allemagne) peut être imputée aux riverains ;
- ◆ en Espagne, les municipalités peuvent exiger des propriétaires privés la cession gratuite des terrains d'un équipement public projeté, ainsi que de 10 % des terrains adjacents, pour compenser la plus-value résultant de la création de l'équipement ;
- ◆ en Allemagne, aux Pays-Bas et en Angleterre, les collectivités négocient avec les porteurs de projet d'aménagement leur niveau de participation aux équipements publics.

**L'hétérogénéité des pratiques constatées en matière de maîtrise foncière publique et de conduite des opérations d'aménagement ne permet pas de dégager une spécificité du modèle français.**

### 5.3. Tous les pays étudiés taxent la détention et la cession de foncier, mais la fiscalité n'y est pas considérée comme un outil déterminant de la politique foncière

L'examen de la fiscalité foncière dans les cinq pays étudiés révèle des similarités importantes, en particulier :

- ♦ **tous les pays taxent les plus-values foncières et immobilières.** Deux modèles s'opposent toutefois : en Allemagne et en Suède, le montant des plus-values est intégré au calcul du revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu, alors que dans les trois autres pays étudiés, une taxation spécifique des plus-values foncières est appliquée ;
- ♦ **tous les pays taxent les mutations foncières.** Le taux pratiqué est toujours faible, compris entre 0 et 6 % du montant de la transaction.

**La fiscalité foncière française se singularise sur trois points :**

- ♦ **le taux facial de taxation sur la détention du foncier est plus élevé que dans les autres pays** (taux communal moyen d'environ 30 % sur le foncier non bâti appliqué à la valeur locative cadastrale diminuée d'un abattement de 20 %). Seule l'obsolescence des bases conduit au maintien d'une imposition modérée, voire très faible pour certaines catégories de terrains ;
- ♦ **aucun des pays étudiés n'utilise la fiscalité sur la détention comme outil de lutte contre la rétention foncière.** Dans ces cinq pays, la fiscalité sur la détention de foncier est avant tout conçue comme mesure de rendement. Ainsi, aucun pays n'applique une taxation spécifique majorée aux terrains à urbaniser en priorité ;
- ♦ **aucun pays n'applique une taxation dégressive aux plus-values foncières et immobilières en fonction de la durée de détention.** Le taux est modulé, selon les pays, en fonction des revenus du vendeur, de la taille de la commune ou du changement d'usage du terrain, mais en aucun cas en fonction de la durée de détention du bien.

### 5.4. Dans une majorité des pays étudiés, les outils de connaissance du marché foncier sont significativement plus développés qu'en France

Plusieurs des pays étudiés ont adopté une organisation performante de l'observation foncière. Deux modèles peuvent toutefois être distingués :

- ♦ **aux Pays-Bas et en Suède, la connaissance du marché foncier repose essentiellement sur des systèmes d'information performants.** Ainsi, en Suède, le registre des titres de propriété est entièrement informatisé pour l'ensemble du territoire ;
- ♦ **en Allemagne, le marché foncier est analysé aux niveaux communal, régional et national par des comités d'experts indépendants.** Ces comités recensent les prix d'achat – tous les actes de vente notariés devant leur être transmis -, les analysent et publient en règle générale une fois par an un rapport sur le marché foncier de leur territoire de compétence.

A cet égard, la situation française, caractérisée par un traitement très limité des données disponibles sur les marchés fonciers et une faible accessibilité de ces données au public, fait plutôt figure d'exception parmi les pays étudiés.

## CONCLUSION

Les travaux complémentaires conduits par la mission conduisent à insister sur la nécessité de réconcilier le droit de l'urbanisme et le « *droit de la construction* », pour répondre à l'ensemble des objectifs légitimes que la société entend s'assigner en matière d'environnement, d'habitat, de déplacements, de qualité de la vie urbaine..

Pour ce faire, la mission suggère de privilégier un modèle rénové de gestion des règles d'urbanisme avec un rôle accru des intercommunalités, des possibilités nouvelles de création de « zones de projet » et une mise en cohérence des procédures et outils publics d'intervention en matière d'aménagement opérationnel et de production foncière.

Ces évolutions sont de nature à compléter les effets à attendre de l'effort de mobilisation du foncier public souhaité par le Gouvernement, et qui prendra notamment la forme, dans les cessions de terrains publics, d'une décote supplémentaire pour la création de logements sociaux et très sociaux.

Dans le même sens, l'accroissement de la fiscalité sur les terrains nus constructibles peut permettre une meilleure valorisation des terrains concernés par les propriétaires. Si les comportements de « rétention foncière » sont difficiles à objectiver, la mission considère qu'il est à tout le moins souhaitable que la fiscalité n'encourage pas, par ses mécanismes, de tels comportements. La majoration de taxe foncière sur les terrains constructibles non bâtis, applicable de plein droit depuis mars 2012, pourrait être rendue encore plus efficace et mieux adaptée à la situation de crise du logement observée notamment dans les zones tendues, avec la mise en place d'un taux plancher assorti d'un droit de délaissement.

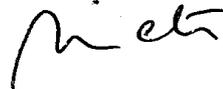
A Paris, le 26 décembre 2012

Anne BOLLIET



Inspectrice générale des finances,  
*Superviseur de la mission pour l'IGF*

Sabine BAÏETTO-BEYSSON



Inspectrice générale de l'administration du  
développement durable

Michaël FRIBOURG



Inspecteur des finances

Jean-Michel MALERBA



Ingénieur général des eaux, des ponts et des  
forêts

Charles TROTTMANN



Inspecteur des finances

Hervé de TREGLODÉ



Ingénieur en chef des mines

Christophe WITCHITZ



Inspecteur des finances

# **ANNEXES**



# **LISTE DES ANNEXES**

- ANNEXE I : LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS**
- ANNEXE II : FISCALITÉ FONCIÈRE**
- ANNEXE III : LES POLITIQUES D'URBANISME, DE MAÎTRISE FONCIÈRE ET D'AMÉNAGEMENT**
- ANNEXE IV : ANALYSE COMPARATIVE DES POLITIQUES FONCIÈRES DANS CINQ PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE**



**ANNEXE I**  
**réalisée par l'IGF**

**La mobilisation du foncier public  
pour la construction de logements**



# SOMMAIRE

<b>1. SI LE FONCIER PUBLIC EST RELATIVEMENT ABONDANT, SEULE UNE FAIBLE PART, QUI DEMEURE DIFFICILE À ÉVALUER, EST MOBILISABLE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENT</b> .....	<b>1</b>
1.1. Le terme « foncier public » ne fait pas l'objet d'une définition claire, son volume dépend donc du périmètre retenu .....	1
1.2. Les outils de connaissance du foncier public ne permettent pas d'identifier directement la part mobilisable en faveur de la construction de logements en zone tendue .....	5
<b>2. LA POLITIQUE DE MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS FAIT INTERVENIR UNE PLURALITÉ DE STRUCTURES, SANS IMPLIQUER L'ENSEMBLE DES ACTEURS PUBLICS POTENTIELLEMENT CONCERNÉES</b> .....	<b>5</b>
2.1. La gouvernance du système repose sur une pluralité d'acteurs et fait l'objet d'un pilotage interministériel limité .....	5
2.1.1. <i>Le pilotage interministériel, dont la structure a beaucoup évolué, est aujourd'hui limité</i> .....	5
2.1.2. <i>Le pilotage opérationnel est essentiellement partagé entre deux directions d'administration centrale</i> .....	6
2.1.3. <i>Au niveau central et ministériel, cette politique est relayée par les directions chargées des affaires immobilières au sein des administrations et opérateurs publics</i> .....	9
2.1.4. <i>Les services régionaux de l'État assurent la coordination des politiques mises en œuvre dans les départements et déclinent en partie seulement les politiques définies au niveau central</i> .....	10
2.1.5. <i>La mise en œuvre opérationnelle est réalisée par les services de l'État dans les départements</i> .....	10
2.2. La politique de mobilisation du foncier public n'associe pas l'ensemble des acteurs potentiellement concernés .....	11
<b>3. L'IDENTIFICATION DU FONCIER PUBLIC MOBILISABLE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS RÉSULTE D'UN PROCESSUS ESSENTIELLEMENT DÉCLARATIF, QUI REPOSE SUR DES OUTILS PERFECTIBLES</b> ....	<b>12</b>
3.1. Le processus d'identification, conduit de manière ponctuelle, est essentiellement déclaratif .....	12
3.1.1. <i>Le processus d'identification qui a conduit à la réalisation des programmes nationaux de mobilisation du foncier public en faveur du logement repose essentiellement sur les déclarations des administrations</i> .....	12
3.1.2. <i>Des outils complémentaires existent mais demeurent inégalement utilisés</i> .....	14
3.2. Des outils de suivi ont été mis en place, qui présentent cependant des limites certaines.....	17

<b>4. LA CESSION DE FONCIER PUBLIC INTERVIENT DANS UN CADRE JURIDIQUE QUI CONDITIONNE LES POSSIBILITÉS DE NÉGOCIATION SUR SA VALEUR .....</b>	<b>19</b>
4.1. La règle générale veut que le foncier public fasse l'objet d'une cession à sa valeur vénale, après publicité et mise en concurrence .....	19
4.1.1. <i>Seuls les biens appartenant au domaine privé des personnes publiques peuvent faire l'objet d'une cession.....</i>	<i>19</i>
4.1.2. <i>La jurisprudence constitutionnelle et administrative ainsi que les règles de droit communautaire encadrent le prix de cession des propriétés publiques.....</i>	<i>20</i>
4.1.3. <i>Le CG3P pose le principe d'une cession à la valeur déterminée par l'administration fiscale, après publicité et mise en concurrence .....</i>	<i>23</i>
4.2. Les textes prévoient plusieurs exceptions, qui sont assorties de contreparties précises.....	24
4.2.1. <i>Une cession amiable peut être consentie à une commune en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement.....</i>	<i>24</i>
4.2.2. <i>Une décote peut être appliquée pour la réalisation de logements sociaux.....</i>	<i>24</i>
4.2.3. <i>Certains terrains du ministère de la défense peuvent être cédés à l'euro symbolique.....</i>	<i>26</i>
4.2.4. <i>Un dispositif de cession gratuite en vue de la réalisation de logements sociaux est applicable outre-mer .....</i>	<i>26</i>
<b>5. LES RÈGLES D'AFFECTATION DES PRODUITS DE CESSION REPRÉSENTENT UN ENJEU IMPORTANT ET UN SYSTÈME D'INCITATION SIGNIFICATIF POUR LES ADMINISTRATIONS OCCUPANTES .....</b>	<b>29</b>
5.1. Les règles d'utilisation des produits des cessions immobilières prévoient un retour total ou partiel aux administrations occupantes .....	29
5.2. Les produits de cession génèrent un rendement financier significatif, qui a été intégré par les ministères dans la programmation de leurs projets immobiliers et par les opérateurs dans la programmation de leurs investissements.....	32
5.2.1. <i>Les produits de cessions contribuent pour partie au relogement des administrations d'Etat.....</i>	<i>32</i>
5.2.2. <i>Pour le ministère de la défense et les opérateurs ferroviaires et hospitaliers, les produits de cessions sont affectés au financement d'investissements .....</i>	<i>33</i>
<b>6. LE PROCESSUS DE CESSION DE FONCIER PUBLIC EN VUE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS PEUT DONNER LIEU À DES BLOCAGES DE NATURES DIVERSES.....</b>	<b>35</b>
6.1. La procédure de valorisation et de cession du foncier public en vue de la construction de logement nécessite une coopération étroite entre les services de l'État au niveau local.....	35
6.1.1. <i>Des négociations, dont la durée peut être très variable, sont conduites avec les collectivités territoriales en amont de la procédure de cession.....</i>	<i>35</i>
6.1.2. <i>La procédure de cession, qui comprend quatre étapes principales, dure en moyenne un an.....</i>	<i>37</i>
6.1.3. <i>La valorisation de l'emprise peut être effectuée selon différentes méthodes.....</i>	<i>41</i>
6.2. A plusieurs stades de la procédure peuvent intervenir des blocages, dont une partie seulement est directement liée à un désaccord sur la valorisation des biens .....	49
6.2.1. <i>Certains blocages sont directement liés à un désaccord sur la fixation du prix de cession .....</i>	<i>49</i>

6.2.2.	<i>Dans certains cas, le désaccord sur le prix cristallise des difficultés qui résultent de points de désaccord plus profonds</i>	50
6.2.3.	<i>Certains dossiers sont bloqués pour des raisons indépendantes de la fixation du prix</i>	51
<b>7.</b>	<b>LA POLITIQUE DE MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENT A DÉJÀ PERMIS DE RÉALISER ET DE PROGRAMMER UN NOMBRE DE PROJETS SIGNIFICATIF, MAIS QUI DEMEURE LIMITÉ AU VU DES BESOINS EN LOGEMENTS</b>	<b>53</b>
7.1.	Le programme de mobilisation du foncier public 2008-2012 a permis de construire un nombre significatif de logements, concentrés dans les zones tendues	53
7.1.1.	<i>Le programme 2008-2012 a conduit à réaliser un nombre significatif de logements, dont l'évaluation ne peut cependant être réalisée avec précision du fait de l'insuffisance des outils de suivi existants</i>	53
7.1.2.	<i>Ces logements sont concentrés dans les zones tendues, mais représentent dans ces zones une part limitée de la construction de logement</i>	57
7.2.	Le programme 2012-2016 prévoit la construction, essentiellement en zone tendue, de 110 000 logements, mais le réalisme de cet objectif doit être considéré avec précaution	59



## Annexe I réalisée par l'IGF

La politique de mobilisation du foncier public en faveur de l'offre de logement, initiée en 2004, vise à accroître la production de logements en identifiant et en cédant les terrains publics susceptibles d'accueillir des programmes d'aménagement et de construction. Elle repose sur deux grands piliers :

- ◆ **l'identification** des emprises publiques susceptibles d'être cédées en vue de la construction de logements ;
- ◆ **la détermination, en partenariat avec les collectivités territoriales, du programme de logement** susceptible d'être réalisé, suivie par la **valorisation** et la **cession** de l'emprise foncière concernée.

La mise en œuvre de cette politique publique a connu trois phases principales :

- ◆ le comité interministériel pour le développement de l'offre de logement (CIDOL) du 22 juin 2006 a fixé un **premier objectif de construction de 30 000 logements pour la période 2006-2008** ;
- ◆ le CIDOL du 28 mars 2008 a approuvé un programme national de mobilisation du foncier public **pour 2008-2012, avec pour objectif la mise en chantier de 70 000 logements** ;
- ◆ le cabinet du Premier ministre a validé et notifié le 11 avril 2012 un plan de mobilisation du foncier public **pour 2012-2016, qui fixe un objectif de mise en chantier de 110 000 logements** en cinq ans.

La présente annexe a pour objet :

- ◆ de présenter et d'analyser le **cadrage juridique et financier** de cette politique ;
- ◆ de présenter et d'évaluer l'efficacité **des structures et des procédures qui ont été mises en place** pour la mener à bien ;
- ◆ d'analyser les **résultats** qu'elle a d'ores et déjà produit ;
- ◆ d'identifier **les principales difficultés et les principaux facteurs de blocages** qui se sont fait jour dans sa mise en œuvre.

### **1. Si le foncier public est relativement abondant, seule une faible part, qui demeure difficile à évaluer, est mobilisable pour la construction de logement**

#### **1.1. Le terme « foncier public » ne fait pas l'objet d'une définition claire, son volume dépend donc du périmètre retenu**

**Le volume du « foncier public » dans son ensemble n'est pas connu précisément. Toutefois, les données disponibles permettent d'évaluer la valeur du foncier de l'Etat à 61 Md€ et celui de ses opérateurs à 54 Md€.**

Le terme « foncier public » ne fait pas l'objet d'une définition propre. En première approche, on pourrait le définir comme l'ensemble des biens immobiliers appartenant aux personnes morales de droit public.

Au sein de cet ensemble, il convient de distinguer :

- ◆ les biens appartenant en propre à l'État et contrôlés par lui ;
- ◆ les biens contrôlés par les opérateurs de l'État (qu'il s'agisse de biens domaniaux ou de biens leur appartenant en propre) ;
- ◆ les biens contrôlés par d'autres personnes publiques (opérateurs ferroviaires et hospitaliers, collectivités locales, entreprises publiques...).

## Annexe I réalisée par l'IGF

Le degré et les outils de connaissance de ces différentes catégories de biens est inégal.

Pour ce qui concerne **les biens immobiliers appartenant à l'État et contrôlés par lui**, leur valeur au 31 décembre 2011 est évaluée dans le bilan inclus dans le compte général de l'État pour 2011 à 61,62 Md€, dont :

- ◆ 49,04 Md€ de biens immobiliers dits « non spécifiques » (biens qui ont un potentiel de service non spécifique aux missions et activités de l'État, à savoir des locaux banalisés abritant des activités administratives, industrielles, commerciales ou des logements de fonction) ;
- ◆ 2,94 Md€ de terrains ;
- ◆ 9,70 Md€ de bâtiments dits « spécifiques » (principalement des établissements pénitentiaires dont les caractéristiques sont particulières en raison notamment d'importants dispositifs de sécurisation).

L'examen des modules immobiliers de l'application CHORUS permet de connaître plus précisément la composition de ce patrimoine.

### Encadré 1 : Méthodologie d'exploitation des modules immobiliers de CHORUS

Dans le cadre de la mise en place de Chorus, un module immobilier a été déployé en avril 2009 sur l'ensemble du territoire national et pour l'ensemble des ministères (module CHORUS RE-FX).

La mission a fait procéder une extraction de cette application. La date de référence retenue est le 28 juin 2012.

L'extraction précise notamment, pour chacun des biens composant le patrimoine immobilier de l'État :

- sa localisation géographique (région et département) ;
- la nature du bien ;
- le ministère occupant ;
- le service gestionnaire du bien ;
- la surface hors œuvre nette (SHON) et la surface utile brute (SUB)
- la valeur nette comptable.

*Source : Mission.*

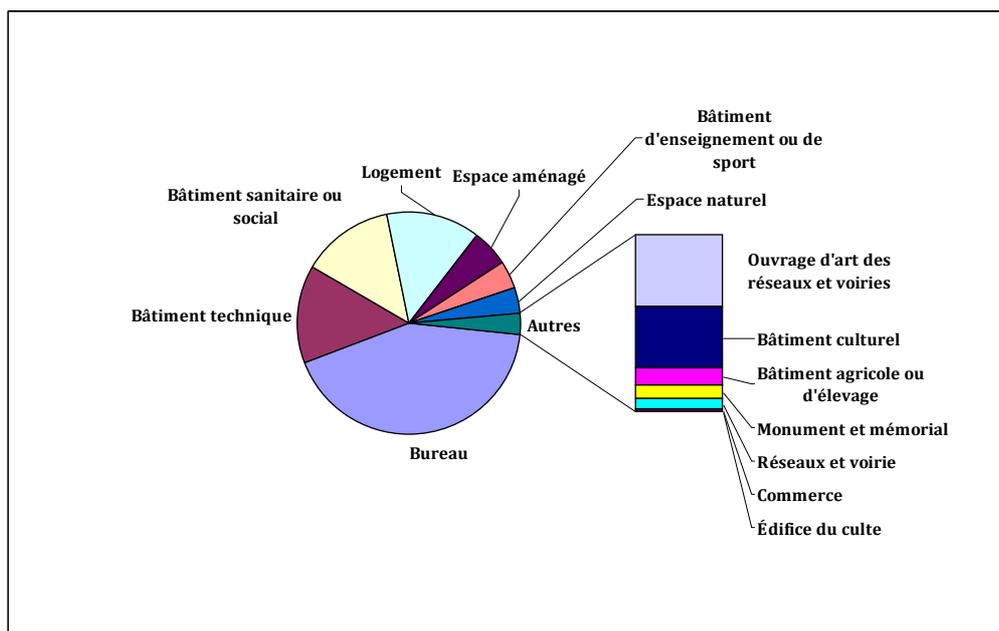
Si l'on prend comme référence la valeur nette comptable des biens, le parc immobilier de l'État se compose à 42 % de bureaux, à 13,9 % de bâtiments techniques, à 13,8 % de bâtiments sanitaires et sociaux et à 13,6 % de logements.

La surface totale des propriétés bâties représente 54,9 millions de m<sup>2</sup> SHON.

Pour ce qui concerne les terrains, les catégories présentes dans l'application distinguent uniquement les espaces aménagés (parkings, terrains de sports, aires militaires...) des espaces naturels. Ils ne permettent donc pas de distinguer à proprement parler des « terrains à bâtir ». A titre indicatif, la surface cadastrale des biens classés comme « espaces naturels » s'élève à 127 255 ha.

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

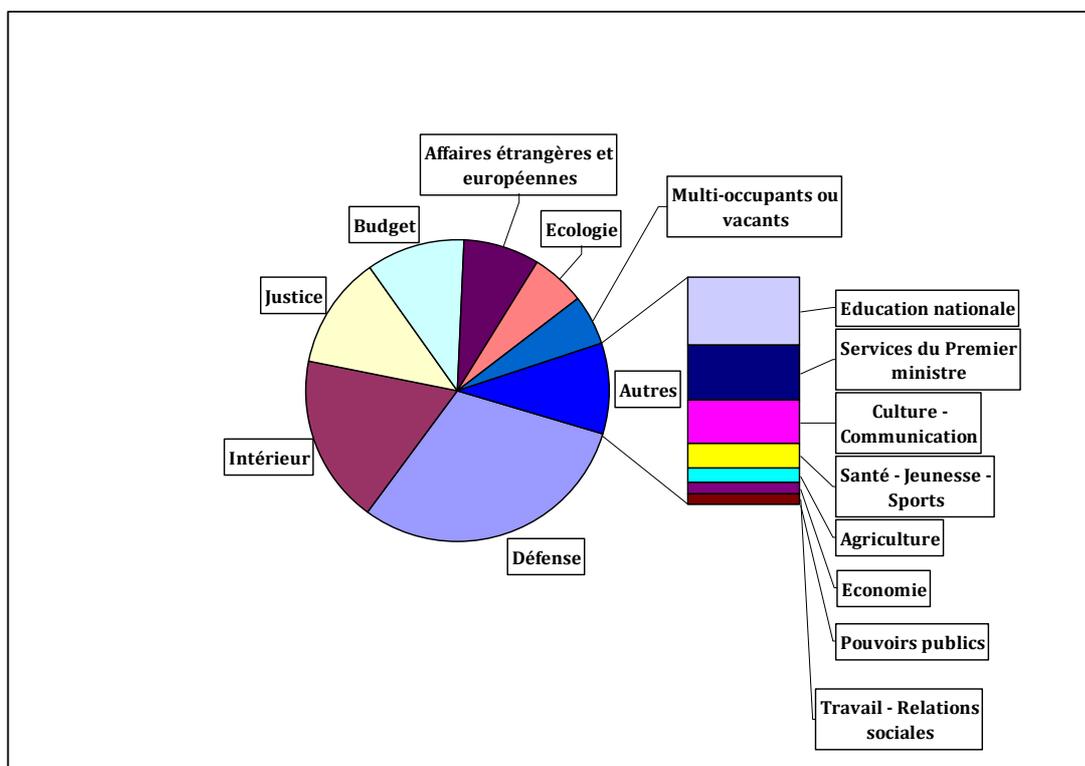
**Graphique 1 : Composition du patrimoine immobilier de l'État  
(part de la valeur nette comptable)**



*Source : Chorus et calculs IGF.*

Les principaux occupants du parc immobilier sont, dans l'ordre les ministères de la défense (30,4 % de la valeur nette comptable), de l'intérieur (17,89 %), de la justice (12,34 %), du budget (10,45 %), des affaires étrangères (8,03 %) et de l'écologie (6,03 %).

**Graphique 2 : Occupants du parc immobilier de l'Etat (part de la valeur nette comptable)**



*Source : Chorus et calculs IGF.*

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

Pour ce qui concerne les **opérateurs de l'État**, dont le nombre est évalué à 560 dans l'annexe « opérateurs » du projet de loi de finances pour 2012 (PLF 2012), leur patrimoine au 31 décembre 2011 est évalué à 54,5 Md€, dont 41 Md€ au titre des biens domaniaux. Les 20 premiers opérateurs concentrent 50 % de la valeur comptable du patrimoine. Les principaux propriétaires et occupants sont l'office national des forêts (ONF), voies navigables de France (VNF), le commissariat à l'énergie atomique (CEA) et la bibliothèque nationale de France (BNF). Parmi les 20 premiers opérateurs figurent en outre 13 établissements publics d'enseignement.

**Tableau 1 : Patrimoine des opérateurs de l'État (en milliards d'euros)**

Opérateur	Biens domaniaux	Biens propres	Total
Office National des Forêts (ONF)	10,1	0,23	10,33
Voies Navigables de France (VNF)	3,9	0,4	4,3
Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA)	0	1,9	1,9
Bibliothèque Nationale de France (BNF)	1,23	0,01	1,24
Paris VI - Université Pierre et Marie Curie	0,7	0,23	0,93
Institut National de la Recherche Agronomique	0,01	0,82	0,83
Université de Lorraine	0,65	0,17	0,82
Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger	0,6	0,1	0,7
Paris VII – Université Denis Diderot	0,67	0,02	0,69
Université de Nantes	0,58	0,06	0,64
Centre National de la Recherche Scientifique	0,33	0,28	0,61
Lille I - Université des sciences et technologies	0,55	0,03	0,58
Muséum National d'Histoire Naturelle	0,47	0,1	0,57
Conservatoire du Littoral	0,5	0,01	0,51
Paris XI – Université Paris Sud	0	0,47	0,47
Nice - Université Sophia Antipolis	0,4	0,06	0,46
Toulouse III – Université Paul Sabatier	0,38	0,05	0,43
Université Versailles Saint Quentin en Yvelines	0,13	0,29	0,42
Paris I – Université Panthéon Sorbonne	0,21	0,19	0,4
<b>Sous-total - 20 premiers opérateurs</b>	<b>21,41</b>	<b>5,42</b>	<b>26,83</b>
Autres opérateurs	19,59	8,08	27,67
<b>Total opérateurs</b>	<b>41</b>	<b>13,5</b>	<b>54,5</b>

*Source : France domaine et calculs IGF.*

Il convient toutefois de noter que les travaux de valorisation du patrimoine des opérateurs ont été effectués dans une optique de comptabilité patrimoniale (inscription au bilan des opérateurs de leur parc immobilier) et ne préjugent pas de la valeur des ces biens s'ils venaient à être cédés ni de la faisabilité d'une telle cession.

Le patrimoine dont la connaissance est la plus contrastée est celui des **personnes publiques qui ne sont pas des opérateurs de l'État** :

- ♦ le patrimoine des **opérateurs ferroviaires** est assez bien connu : celui de RFF est constitué de 103 000 ha de terrains (surface proche de celle des terrains de l'État) et 23 000 bâtiments représentant 4 millions de m<sup>2</sup> ; celui de la SNCF représente plus de 9 millions de m<sup>2</sup> construits pour 17 000 bâtiments (gares, entrepôts, ateliers, bureaux, logements...) et 6 000 ha de foncier ;
- ♦ pour ce qui concerne les **opérateurs publics hospitaliers**, la valeur comptable totale de leurs actifs fonciers et immobiliers, telle qu'elle résulte de leurs bilans comptables consolidés par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) du ministère de la santé, s'est élevée en 2011 à 59,5 Md€, **presque égale à celle du patrimoine immobilier de l'État**. Il n'existe pas à ce jour d'inventaire consolidé du patrimoine des opérateurs publics hospitaliers. La valeur comptable inscrite au bilan est la valeur historique des biens, déterminée au moment de leur entrée dans l'actif des établissements. La DGOS prévoit d'engager à l'automne 2012 la réalisation d'un inventaire consolidé ;

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ pour ce qui concerne les **collectivités territoriales et les entreprises publiques**, il n'existe pas de chiffrage agrégé de leur patrimoine foncier.

### 1.2. Les outils de connaissance du foncier public ne permettent pas d'identifier directement la part mobilisable en faveur de la construction de logements en zone tendue

Le **module RE-FX de CHORUS** recense de manière exhaustive les biens immobiliers de l'État. Il présente toutefois trois limites, qui le rendent difficilement utilisable pour identifier le foncier public mobilisable en vue de la construction de logements :

- ◆ **les données qu'il contient sur les biens immobiliers des opérateurs de l'État sont très partielles.** Un recensement exhaustif est en cours, mais ses résultats n'y ont été que partiellement intégrés à ce stade ;
- ◆ **il n'indique pas l'utilisation faite du bien** par l'administration affectataire. Il est ainsi impossible d'identifier des immeubles sous-occupés ou laissés vacants ;
- ◆ **il n'indique pas le zonage PLU** applicable au bien, et ne permet donc pas de distinguer les terrains ou les bâtiments situés dans les zones constructibles.

Dans la mesure où l'État ne dispose pas de système d'information géographique permettant de repérer aisément les biens mobilisables en faveur de la construction de logement en zone tendue, il apparaît nécessaire de procéder par recensement.

## 2. La politique de mobilisation du foncier public pour la construction de logements fait intervenir une pluralité de structures, sans impliquer l'ensemble des acteurs publics potentiellement concernées

### 2.1. La gouvernance du système repose sur une pluralité d'acteurs et fait l'objet d'un pilotage interministériel limité

#### 2.1.1. Le pilotage interministériel, dont la structure a beaucoup évolué, est aujourd'hui limité

**Les structures de pilotage interministériel de la politique de mobilisation du foncier public ont été caractérisées, depuis 2005, par une fréquente évolution et une constante diminution de leur niveau de visibilité administrative.**

Le décret n°2005-1243 du 29 septembre 2005, a créé un **comité interministériel pour le développement de l'offre de logement (CIDOL)**, dont le secrétariat était assuré par un **délégué interministériel (DIDOL)** créé par le même décret.

Le pilotage interministériel est ainsi assuré par le **CIDOL**<sup>1</sup>. Toutefois, celui-ci **ne s'est réuni qu'à trois reprises**, les 20 octobre 2005, 22 juin 2006 et 28 mars 2008. Aucune réunion n'a eu lieu au cours des quatre dernières années.

---

<sup>1</sup> Présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé du logement, le CIDOL comprend les ministres chargés du logement, de l'urbanisme, de la défense, de l'économie, du budget, de l'intérieur, de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales, de la justice, de l'écologie et de l'outre-mer.

## Annexe I réalisée par l'IGF

Entre 2005 et 2009, le **DIDOL** a été chargé d'assurer la coordination opérationnelle de cette politique. Cette fonction a été assurée successivement par Jean-Pierre Beysson, d'octobre 2005 à août 2008 puis par Jean-Louis Hélyary, d'août 2008 à novembre 2009. Le DIDOL s'appuyait à cet effet sur un comité des acteurs fonciers de l'État (CAFE), réunissant la délégation à l'action foncière (DAFI) du ministère de l'écologie, le service France Domaine, la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) et la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense, ainsi que des représentants d'autres ministères ou opérateurs publics, en tant que de besoin, en fonction des dossiers à l'ordre du jour. Ce comité s'est réuni une à deux fois par mois sous la délégation du premier DIDOL, puis tous les deux à trois mois sous avec le second, selon le rapport 2010-703-0 de la Cour des Comptes relatif au bilan de l'action du délégué interministériel pour le développement de l'offre de logement.

La fonction de DIDOL a été supprimée le décret n° 2009-1220 du 13 octobre 2009. Depuis cette date, le **secrétariat du CIDOL est assuré par un secrétaire général (SG CIDOL)**, placé auprès du ministre chargé du logement. Le décret du n°2010-817 du 14 juillet 2010 a confié la fonction de SG CIDOL au **délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL)**. La politique de mobilisation du foncier public ne relève ainsi de ses fonctions qu'à titre subsidiaire.

Depuis la suppression du DIDOL, le CAFE n'a plus été réuni. La coordination opérationnelle est cependant assurée, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2010, par le **groupe opérationnel du foncier public (GOFP)**, présidé par le délégué à l'action foncière et immobilière (DAFI) placé sous la double autorité du ministre chargé de l'écologie et du ministre chargé du logement. Le GOFP réunit le SG CIDOL ou son représentant, les services de France Domaine, un représentant du ministère de la Défense et un représentant de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministre chargé du logement. Il peut associer, en tant que de besoin, des représentants d'autres directions ou opérateurs concernés par la mobilisation du foncier public. **Le GOFP s'est réuni trois fois en 2010, quatre fois en 2011 et deux fois en 2012.**

### 2.1.2. Le pilotage opérationnel est essentiellement partagé entre deux directions d'administration centrale

Au niveau ministériel, deux structures s'occupent à titre principal de la politique de mobilisation du foncier public en faveur de l'offre de logement.

**Au sein du ministère chargé du logement, il s'agit en premier lieu de la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI)**, créé comme service à compétence nationale en janvier 2004 puis rattaché au secrétariat général du ministère chargé de l'écologie depuis 2008 et placé sous la double autorité des ministres chargés de l'écologie et du logement. La délégation assume trois missions, confiées chacune à un département distinct au sein de ses services :

- ◆ le pilotage de la politique immobilière et patrimoniale du ministère chargé du logement ;
- ◆ la maîtrise d'ouvrage des grands projets immobiliers de l'administration centrale de ce même ministère ;
- ◆ le pilotage du programme de mobilisation du foncier public en faveur du logement.

La DAFI comptait en 2011 26 agents, dont 5 au sein du département foncier, chargé de la mobilisation du foncier public.

## Annexe I réalisée par l'IGF

Outre l'organisation des GOFP et la participation au pilotage interministériel, la DAFI assure :

- ◆ **la réalisation et la mise à jour des instructions** et circulaires adressées aux services déconcentrés pour la mise en œuvre de la politique de recensement et de mobilisation du foncier public ;
- ◆ **la mise en place, la gestion et l'exploitation de l'outil informatique** de recensement des projets de cessions de foncier public en vue de la construction de logements (Viv@cité) ;
- ◆ **l'animation du réseau territorial**, qui se traduit notamment par la participation ponctuelle aux instances départementales de gouvernance (comités de pilotage) mis en place par les préfets ;
- ◆ **l'appui technique et l'expertise** à la demande des services déconcentrés, pour la gestion de projets complexes.

Par ailleurs, la DAFI assure le secrétariat du **Conseil national de valorisation ferroviaire (CNVF)**. Créé en mars 2008, il est composé de six personnalités qualifiées et se réunit en séance plénière tous les deux mois. Le CNVF :

- ◆ émet des recommandations, suite à la saisine d'un des acteurs concernés par un projet de mutation d'un terrain ferroviaire, afin de **proposer une solution au cas d'espèce pour la valorisation des terrains concernés** ;
- ◆ **produit des avis sur des questions de doctrine** relatives à la valorisation des terrains ferroviaires. A titre d'exemple, le CNVF a émis en septembre 2010 un avis sur les reconstitutions ferroviaires ;
- ◆ **assure l'évaluation de la mise en œuvre des conventions d'objectifs signées entre l'Etat et les établissements ferroviaires**, dans le cadre du programme national de mobilisation du foncier public en faveur du logement. La quatrième convention, signée le 8 janvier 2012, prévoit notamment la réalisation de 15 000 logements sur des emprises cédées par les opérateurs ferroviaires entre 2012 et 2016.

Le second acteur majeur de la politique de mobilisation du foncier public en faveur de l'offre de logement est le **service France Domaine**, rattaché au Directeur général des Finances publiques (DGFIP) au sein du Ministère de l'économie et des finances. Les services centraux de France Domaine participent à la mise en œuvre de la politique de mobilisation du foncier public à plusieurs titres :

- ◆ ils assurent le **recensement du patrimoine public et la gestion des outils informatiques qui s'y rapportent** (notamment le module RE-FX de l'application CHORUS) ;
- ◆ ils **pilotent la politique immobilière de l'État** et notamment la réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), qui visent à rationaliser, avec une trajectoire prévisionnelle à cinq ans, l'utilisation du parc immobilier de l'État ;
- ◆ ils **coordonnent la politique de cessions** des biens immobiliers de l'État. A ce titre, ils rédigent les instructions et apportent l'expertise nécessaire aux services locaux pour la réalisation des évaluations domaniales. Ils gèrent également l'outil informatisé de suivi des cessions (OSC), et réalisent la programmation pluriannuelle des cessions immobilières de l'État (1800 cessions programmées pour la période 2012-2014, pour un montant prévisionnel de 2,2 Md€).

La **direction nationale des interventions des domaines (DNID)**, service à compétence nationale, peut également intervenir à la demande des services territoriaux pour réaliser des évaluations immobilières complexes.

Le **Conseil de l'immobilier de l'État (CIE)**, instance de contrôle composée de 16 membres, parlementaires et professionnels de l'immobilier, examine et valide les projets de SPSI présentés par les administrations.

## Annexe I réalisée par l'IGF

Enfin, une **commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'Etat (CTQ)** est placée auprès des services de France Domaine. Composée de 6 membres issus de l'Inspection générale des finances, de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat, elle se prononce notamment sur les cessions amiables d'immeubles du domaine privé de l'Etat, lorsque le prix de cession est supérieur ou égal à un million d'euros ou, en région Ile-de-France, à deux millions d'euros.

### Encadré 2 : La politique immobilière de l'Etat

La rénovation de la politique immobilière de l'Etat a été engagée avec la création, au 1<sup>er</sup> février 2006, du service France Domaine. Il a été chargé, depuis cette date, de mettre en œuvre cinq actions principales en vue de dynamiser la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat :

- des **conventions d'utilisation** sont progressivement mises en place, pour remplacer le dispositif ancien (affectation au profit des services de l'Etat et remise en dotation au profit des établissements publics). Ces conventions, quasi-baux conclus entre l'Etat-proprétaire et les administrations occupantes, sont établies pour une durée déterminée et feront l'objet d'un examen périodique pour analyser la pertinence de l'implantation, la conformité aux critères de performance immobiliers de l'Etat, réévaluer le montant du loyer, etc. ;
- des **loyers budgétaires** sont désormais appliqués à l'ensemble des immeubles de l'Etat mis à disposition des services de l'Etat et composés majoritairement de bureaux. Après une expérimentation développée au cours des années 2006 à 2009, le dispositif des loyers budgétaires a été généralisé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 à l'ensemble des immeubles composés majoritairement de bureaux. Les montants des loyers ont été évalués aux prix du marché. Ces loyers font l'objet d'une indexation, à l'instar des baux du secteur privé. Ce dispositif permet de faire prendre conscience aux administrations occupantes du coût que représente l'occupation d'un ensemble immobilier. Elles sont incitées par ce biais à respecter les normes de surfaces par agent (la cible étant un ratio de 12 m<sup>2</sup> par agent) et celles de coût immobilier ;
- des **schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)** ont progressivement été mis en place pour l'ensemble des administrations et opérateurs de l'Etat. Ils ont été réalisés en 2007 et 2008 pour les administrations centrales, en 2009 et 2010 pour les services déconcentrés. La réalisation des SPSI par les opérateurs de l'Etat, engagée en 2009, est en cours de finalisation. Les SPSI fixent un cadre stratégique pluriannuel aux choix immobiliers opérés par les différentes administrations et doivent permettre de procéder à l'optimisation des implantations immobilières. Ils se composent d'une phase de diagnostic physique et économique des immeubles occupés par les services, suivie d'une phase de stratégie traduisant les objectifs de modernisation de la gestion publique (réduction des dépenses publiques, rationalisation des locaux, amélioration du cadre et des moyens de fonctionnement des services, etc.). Les SPSI, une fois établis, sont validés par le conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE) ;
- des **outils budgétaires rénovés** permettent d'optimiser la mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat. Un compte d'affectation spéciale (CAS) retrace ainsi, depuis 2006, les produits des cessions de biens immobiliers de l'Etat, qui servent à financer des projets immobiliers et contribuent au désendettement de l'Etat (sur ce sujet, cf 5.1). Par ailleurs, un programme d'entretien immobilier, placé sous la responsabilité du chef du service France Domaine, a été créé au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il est doté de crédits prélevés sur les budgets similaires des ministères. Son objectif est de permettre la mise en place d'une véritable politique d'entretien du parc immobilier, disposant de crédits identifiés et non fongibles ;
- les **outils de connaissance du patrimoine immobilier de l'Etat** ont été rénovés. Un nouveau système informatique interministériel de l'immobilier est déployé depuis le printemps 2009 au sein de l'application CHORUS (module RE-FX). Il constitue le référentiel de l'ensemble des biens immobiliers de l'Etat quel que soit le mode de possession (propriété, location ou jouissance à titre gratuit). Par ailleurs, depuis janvier 2012, l'ensemble des cessions immobilières de l'Etat est retracé dans une application informatique, l'outil de suivi des cessions (OSC).

*Source : Mission.*

### **2.1.3. Au niveau central et ministériel, cette politique est relayée par les directions chargées des affaires immobilières au sein des administrations et opérateurs publics**

Au sein des différents ministères, les **directions chargées des affaires immobilières** coordonnent la réalisation et la mise en œuvre des SPSI. Les directeurs peuvent être amenés à participer aux instances de coordination interministérielles.

Le ministère de la Défense, en raison de l'importance et de la spécificité des enjeux immobiliers qui le concernent, dispose d'une structure étoffée, la **MRAI (mission de réalisation des actifs immobiliers)**. Rattachée à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), elle intervient sur l'ensemble du territoire national, pour réaliser ou coordonner la réalisation des études nécessaires à la reconversion à des fins civiles des biens cédés, en partenariat avec les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État. Elle mène également directement les négociations permettant de conclure un accord avec un acquéreur.

Une structure particulière, la **Société de valorisation financière et immobilière (SOVAFIM)** a été créée par l'article 63 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Elle était initialement chargée de reprendre, à leur valeur comptable, les biens devenus inutiles à RFF, afin de procéder à leur valorisation et à leur vente. Cette compétence exclusive lui a été retirée par l'article 51 de la loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007, qui lui confère dans le même temps la faculté de reprendre, à leur valeur comptable (ou à la valeur de l'évaluation domaniale), des biens immobiliers de toutes les administrations et opérateurs de l'État, afin de procéder à leur valorisation et à leur cession. Cette faculté a été peu utilisée. A ce jour, la SOVAFIM ne gère plus qu'un portefeuille réduit d'une vingtaine de biens, essentiellement transférés par le ministère de l'Intérieur (anciennes casernes de gendarmerie) et le ministère de la justice (anciens établissements pénitentiaires).

Enfin, plusieurs **opérateurs publics** sont associés, au niveau national, à la politique de mobilisation du foncier public en faveur de l'offre de logement. Il s'agit principalement de :

- ◆ **Réseau ferré de France (RFF)**, qui dispose d'une direction du foncier et de l'immobilier étoffée (une centaine d'agents) ;
- ◆ la **SNCF**.

De manière plus épisodique, sont également associés :

- ◆ **l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (APHP)** ;
- ◆ la **RATP** ;
- ◆ **Voies navigables de France (VNF)**.

Les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement contribuent également, par leur objet même, à la production de terrains en faveur de la production de logement.

#### 2.1.4. Les services régionaux de l'État assurent la coordination des politiques mises en œuvre dans les départements et déclinent en partie seulement les politiques définies au niveau central

Les services de l'État au niveau régional n'interviennent à ce jour que de manière limitée dans la mise en œuvre de la politique de mobilisation du foncier public en faveur de l'offre de logement :

- ◆ les **responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE)**, chargés de la coordination régionale de la politique immobilière de l'État, sont placés auprès des directeurs régionaux des finances publiques (DRFiP). Ils assurent notamment la coordination de la mise en œuvre des SPSI des départements et du SPSI régional ;
- ◆ les services **des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)** assument la coordination des politiques d'identification des terrains publics susceptibles d'accueillir des programmes de logement, conduites au niveau départemental. Ils assurent par ailleurs la mise en place et l'exploitation des référentiels fonciers publics (Cf. infra, 3.1.2).

La mise en œuvre du programme 2012-2016 de mobilisation du foncier public en faveur de la construction de logement devrait faire intervenir de manière plus significative le niveau régional. Le nouveau programme, contrairement aux précédents a été notifié aux préfets de région, par lettre du ministre chargé du logement, le 11 avril 2012, avec instruction d'assurer au niveau régional le pilotage stratégique des politiques de mobilisation mises en œuvre dans les départements.

#### 2.1.5. La mise en œuvre opérationnelle est réalisée par les services de l'État dans les départements

La mise en œuvre opérationnelle de la politique de mobilisation du foncier public en faveur de la construction de logements est essentiellement assurée par les services de l'État dans les départements. En particulier :

- ◆ le **préfet de département** coordonne l'action des services de l'État dans son ressort territorial :
  - il est notamment chargé, aux termes de la circulaire interministérielle du 6 mai 2008, de mettre en place et de réunir périodiquement un **comité de pilotage départemental**, associant les services de l'État et, le cas échéant, les représentants des opérateurs publics, notamment ferroviaires, afin de faire le point sur l'avancement du programme dans le département et de lever d'éventuels blocages. La mission a toutefois constaté que la mise en œuvre de cette préconisation avait été réalisée de manière **très hétérogène** selon les départements. A titre d'exemple, dans la région Languedoc-Roussillon, le comité départemental pour le département des Pyrénées-Orientales ne s'est pas réuni depuis 2010. Dans les départements de l'Hérault et de l'Aude, les services de France Domaine n'ont pas été invités à participer aux comités de pilotages départementaux. Le rapport d'activité pour 2011 de la DAFI relève que, **sur les 23 départements définis comme prioritaires pour la politique de mobilisation du foncier public, 14 n'ont pas réuni de comité de pilotage foncier en 2011** ;
  - le préfet peut par ailleurs être amené à **intervenir personnellement auprès des élus locaux dans le cadre de négociations** portant sur des emprises foncières importantes ;

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ les **responsables départementaux de la politique immobilière de l'État** (RDPIE) appuient la réalisation des SPSI départementaux et participent à ce titre à l'identification des biens ayant vocation à être cédés ;
- ◆ les **services locaux de France domaine (SLFD)** assurent la tenue et la mise à jour de l'inventaire des biens immobiliers de l'État. Ils préparent le programme de cession des biens qui leur sont déclarés inutiles par les services de l'État. Ils procèdent à leur évaluation et conduisent les négociations avec les acquéreurs potentiels ;
- ◆ les **directions départementales des territoires (DDT)**, services déconcentrés du ministère chargé du logement, réalisent avec les services locaux de France Domaine l'identification des biens susceptibles d'être cédés et les inscrivent dans l'outil Viv@cit . Ils apportent une expertise technique, notamment au travers de la réalisation d'études préalables à la cession, afin de déterminer la nature des programmes de logement qui pourraient être mis en œuvre.

L'action du préfet peut s'avérer délicate : d'une part, pour certains terrains importants relevant du ministère de la Défense ou d'établissements publics, le niveau local n'est pas décisionnaire. D'autre part, la valorisation des terrains contribue aux SPSI et, en cas de production de logement social, les objectifs de recettes supplémentaires et d'équilibre des opérations peuvent s'avérer contradictoires.

### 2.2. La politique de mobilisation du foncier public n'associe pas l'ensemble des acteurs potentiellement concernés

**La politique de mobilisation du foncier public en faveur de la construction de logement laisse de côté, à ce stade, trois catégories d'acteurs, qui, sous réserve d'un travail d'identification approfondi, pourraient y contribuer de manière significative :**

- ◆ la majorité des **opérateurs publics** a été peu impliquée dans la mobilisation du foncier public. C'est le cas, en particulier :
  - des principaux propriétaires fonciers parmi les **opérateurs de l'état**, notamment l'ONF (aucune emprise mobilisée), VNF (1 terrain déclaré mobilisable pour 2012-2016) ou les universités (aucun terrain mobilisé). Le foncier détenu par ces opérateurs est certes très spécifique, mais un travail d'identification pourrait permettre de dégager des terrains mobilisables. A titre d'exemple, 8 ha de foncier ont été mobilisés par VNF dans le centre-ville de Lyon dans le cadre de l'opération des « Docks », qui s'insère dans le projet d'aménagement « Confluence ». Les grands ports maritimes méritent également un examen particulier, car ils disposent de terrains bien situés, en voie de reconversion, et font souvent l'objet de mesures de protection au titre des espaces naturels ;
  - des **opérateurs hospitaliers**. Seule l'AP-HP a participé à ce stade, de manière très modeste, à la mobilisation du foncier public (un terrain mobilisé pour 2008-2012, six terrains déclarés mobilisables entre 2012 et 2016). Les autres grands opérateurs hospitaliers (AP-HL, AP-HM) qui possèdent également un patrimoine foncier et immobilier important, n'ont pas été associés.
- ◆ les **entreprises dans lesquels l'état possède une participation majoritaire** n'ont pas été mobilisées, hormis la SNCF, RFF et, dans une moindre mesure, la RATP. Plusieurs entreprises possèdent pourtant un patrimoine foncier important et parfois bien situé en zone tendue. C'est notamment le cas d'EDF, de GDF ou de La Poste. Si des négociations directes et ponctuelles ont pu être conduites au niveau local avec ces opérateurs, aucun cadre de négociation global n'a été établi à ce jour au niveau national ;

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

- ◆ les **collectivités locales** pourraient également procéder à l'identification et à la mobilisation de leur propre foncier. Un travail partenarial sur ce sujet pourrait être réalisé avec l'État, notamment à partir des référentiels fonciers publics (Cf. infra, 3.1.2), qui identifient également le foncier appartenant aux collectivités.

### **3. L'identification du foncier public mobilisable pour la construction de logements résulte d'un processus essentiellement déclaratif, qui repose sur des outils perfectibles**

#### **3.1. Le processus d'identification, conduit de manière ponctuelle, est essentiellement déclaratif**

##### **3.1.1. Le processus d'identification qui a conduit à la réalisation des programmes nationaux de mobilisation du foncier public en faveur du logement repose essentiellement sur les déclarations des administrations**

**Le processus d'identification des terrains publics susceptibles d'être cédés en vue de la construction de logement repose essentiellement à ce stade sur un recensement périodique, effectué par interrogation directe des administrations occupantes.**

Le processus d'identification du foncier public mobilisable pour l'offre de logement a été initié par la DAFI dès sa création, en 2004. Celle-ci a d'abord procédé à l'identification **des terrains du ministère de l'équipement en Ile-de-France** susceptibles d'être cédés en vue de construire des logements. La DAFI a ainsi recensé, entre 2004 et 2005, 900 ha de terrains en Ile-de-France mobilisables dans une période évaluée à dix ans et susceptibles d'accueillir 40 000 logements. 12 ha ont été vendus en 2004 à des promoteurs ou à des organismes de logements sociaux, avec pour objectif de réaliser 1.600 logements.

Les listes ainsi constituées identifient des emprises et font apparaître des estimations de leur réceptivité ainsi que des calendriers prévisionnels de réalisation. Les données sont toutefois très hétérogènes en fonction notamment du degré d'avancement des opérations, parfois insuffisant pour chiffrer le nombre de logements réalisables de manière fiable.

Par ailleurs, des **conventions d'objectifs** entre l'Etat et certains établissements publics ont été signées en 2004, afin de favoriser la cession d'emprises par ces opérateurs en vue de la construction de logements. Ces conventions initiales ne concernaient également que la région Ile-de-France. Ainsi :

- ◆ **RFF** s'est engagé, par une convention signée le 4 novembre 2004, à céder dans une période de 6 ans des terrains dont 17 ha avaient été identifiés comme pouvant accueillir 1039 logements, 27 ha faisaient l'objet d'une programmation de logements en cours de réalisation et 169 ha avaient été identifiés comme mutables, sans que puisse être encore déterminée la quote-part exacte de la surface qui pourra accueillir des logements ;
- ◆ **la SNCF** s'est engagée, par une convention signée à la même date et pour la même durée, à céder 3 ha de terrains sur lesquels 371 logements sont programmés, 9 ha de terrains sur lesquels une programmation de logements est en cours, et 37 ha de terrain qui pourraient à terme accueillir du logement.

## Annexe I réalisée par l'IGF

A la suite de la publication du rapport de M. Pierre Pommelet, *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, le 29 juin 2005, et conformément à ses préconisations, le Premier ministre a décidé **d'étendre le processus de mobilisation du foncier public à l'ensemble des administrations de l'État et de ses opérateurs, et à l'ensemble du territoire national**. Une circulaire du Premier ministre du 30 septembre 2005 a ainsi demandé à l'ensemble des ministères de procéder au recensement du patrimoine immobilier affecté à leurs services ou à leurs établissements publics et susceptibles de faire l'objet d'une cession. Une lettre a été adressée concomitamment aux préfets, leur demandant de procéder au même recensement pour ce qui concerne le patrimoine immobilier des services déconcentrés placés sous leur autorité. Cette circulaire a fixé un objectif de production de 20 000 logements sur des terrains publics pour la période 2006-2008. L'échéance de réalisation de l'inventaire a été fixée au 1<sup>er</sup> décembre 2005. La réalisation de ce premier inventaire s'est déroulée de la manière suivante :

- ◆ la DAFI a transmis aux administrations centrales des ministères une circulaire leur demandant de recenser les terrains affectés aux administrations centrales du ministère, et aux opérateurs placés sous sa tutelle, ainsi que ceux affectés aux services déconcentrés du ministère qui ne se trouvent pas sous l'autorité des préfets ;
- ◆ la DAFI a également transmis aux préfets une circulaire leur demandant de procéder, pour les administrations déconcentrées soumises à leur autorité, au recensement des terrains remis aux domaines ou susceptible de devenir inutile à leurs affectataires, et de faire procéder par les services de la DDE à une étude sommaire, afin d'évaluer, pour chaque terrain, le potentiel de logement qu'il pourrait accueillir ;
- ◆ les listes établies par les ministères ont ensuite été transmises aux préfets territorialement compétents, afin de faire procéder par les DDE à une étude sommaire de la faisabilité d'un programme de construction logements sur les terrains identifiés ;
- ◆ les listes consolidées, incluant également les terrains identifiés dans les conventions entre l'État et les opérateurs conclues en 2004, ont été transmises au cabinet du Premier ministre, qui a arrêté la liste définitive.

La liste finale, comprenant 330 sites, a été notifiée aux ministres concernés et aux préfets par deux circulaires du Premier ministre du 13 avril 2006, relevant par ailleurs l'objectif triennal de production de logements à 30 000.

Au cours du second semestre de l'année 2007, la DAFI a engagé la préparation d'un nouveau programme de cessions 2008-2012. Elle a ainsi :

- ◆ sollicité les administrations centrales des différents ministères, afin de procéder à la mise à jour des listes des biens cessibles, pour identifier ceux inclus dans la précédente programmation et qui n'avaient pas encore été cédés, et y ajouter de nouveaux terrains identifiés entretemps ;
- ◆ saisi les préfets, par circulaire du Premier ministre du 17 décembre 2008, afin de les enjoindre à réaliser avant le 15 février 2008 un nouvel inventaire selon les mêmes modalités que celui de 2005 ;
- ◆ transmis aux préfets les listes établies par les administrations centrales afin de faire évaluer le potentiel d'accueil de logements des sites identifiés ;
- ◆ consolidé les listes ainsi obtenues, qui ont été soumises au cabinet du Premier ministre pour arbitrage.

La liste définitive, qui a constitué le programme 2008-2012, a été notifiée aux préfets de départements et aux administrations centrales par circulaire du DIDOL du 14 avril 2008. Elle comprend 514 sites représentant 1 140 ha de terrain, qui doivent contribuer à la réalisation de 70 000 logements pour la période 2008-2012. procédé au renouvellement des conventions avec les opérateurs.

## Annexe I réalisée par l'IGF

De nouvelles conventions ont ensuite été conclues le 29 mai 2008 avec la SNCF (prévoyant la cession de 95 sites, sur 208 ha, susceptibles d'accueillir 5340 logements) et le 29 août 2008 avec RFF (fixant un objectif de mise en chantier de 10 000 logements pour la période sur du foncier cédé par RFF, dont 4245 sont déjà programmés sur 34 sites identifiés). Le programme de mobilisation du foncier public 2008/2012 a ensuite été actualisé pour tenir compte de l'accroissement du nombre de sites identifiés, résultant du renouvellement de ces conventions. La réunion interministérielle du 19 mai 2009 a validé un programme actualisé comportant 738 sites et relevant l'objectif de mise en chantier de logements sur ces sites à 73 000.

La même procédure a été réitérée pour la constitution du programme 2012-2016, prévoyant la mise en chantier de 110 000 logements sur 934 sites identifiés, qui a été notifié le 11 avril 2012.

**Cette procédure, ne constitue qu'un repérage et doit être enrichie par une approche locale. Elle repose sur une interrogation directe et périodique des administrations occupantes, ne permet pas d'identifier des sites qui seraient sous-densifiés ou mal utilisés, dans des zones particulièrement tendues, mais que les administrations ne souhaiteraient pas libérer. Par ailleurs, elle n'incite pas à enrichir les programmes de cession en identifiant « au fil de l'eau » des emprises cessibles.**

### 3.1.2. Des outils complémentaires existent mais demeurent inégalement utilisés

**Des outils existent, qui permettraient d'identifier en continu des terrains susceptibles d'être cédés en vue de la construction de logements même si ceux-ci n'ont pas été inclus par l'administration occupante dans le programme de cession. Ils demeurent toutefois peu utilisés.**

La DAFI envoie chaque année une circulaire aux préfets, leur rappelant la nécessité d'organiser régulièrement, au niveau départemental, un comité de pilotage du programme de mobilisation du foncier public afin de faire le point sur l'avancement des dossiers inscrits au programme et d'enrichir celui-ci par de nouveaux terrains identifiés.

L'exploitation de la base de données Viv@cit  n'a pas permis de distinguer, parmi les terrains inscrits, ceux qui ont été ajoutés dans la base au moment de l'une des trois grandes campagnes de recensement, et ceux qui y ont été ajoutés durant les années « intermédiaires » de mise en œuvre du programme. L'application ne mentionne pas la date d'inscription d'un site, mais seulement la date de la dernière mise à jour des informations qui le concernent. Toutefois, selon M. Paul Rius, directeur de projet à la DAFI, **les ajouts de sites en cours de programme ont été limités**. En effet, l'ajout d'un site en cours de programme ne pourrait provenir que :

- ◆ **d'une initiative de l'administration précédemment occupante**, ou de France domaine qui se voit remettre le bien. Ces services sont toutefois peu incités à inscrire les sites nouvellement cessibles au programme de mobilisation du foncier public en faveur du logement, dans la mesure où une cession sans condition d'affectation, réalisée par appel d'offre ou adjudication publique, est plus rapide (1 an en moyenne pour une cession par appel d'offre selon les services de France Domaine, deux à trois ans pour une cession en vue de la construction de logements selon la DAFI) et plus avantageuse financièrement qu'une cession en vue de la construction de logements ;

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ **d'une initiative de la DDT**, qui repèrerait un terrain valorisable, que l'administration occupante n'a pas souhaité inscrire dans le programme de mobilisation du foncier public en faveur de la construction de logements. La DDT devrait alors saisir le préfet (s'il s'agit d'un service déconcentré placé sous son autorité), ou son administration centrale dans le cas contraire, afin de la convaincre de l'opportunité d'une cession en vue de la construction de logements.

Une telle initiative a été mentionnée au cours des investigations conduites par la mission, dans les Alpes-Maritimes. La DDTM a constaté que la base aérienne 943, située à Roquebrune-Cap-Martin, n'avait pas été inscrite au programme de mobilisation du foncier public, alors même que sa fermeture était programmée. La DDTM a réalisé une étude d'aménagement, en partenariat avec le Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Méditerranée. Un projet de programmation de 600 logements a ainsi été défini. Cette proposition a été transmise à la DAFI, qui en a informé la MRAI. La programmation a été validée, une ZAC sera créée en 2012, pour une mise en chantier prévue en 2014.

**L'enrichissement continu du programme de mobilisation du foncier public en faveur de la construction de logement dépend essentiellement, *in fine*, du pilotage assuré par le préfet de département, dont la mission a pu constater qu'il était très inégal, y compris dans les zones tendues (cf. 2.1.5).**

Deux outils pourraient pourtant permettre, s'ils étaient utilisés de manière plus intensive et plus systématique, d'enrichir progressivement cette programmation.

Il s'agit en premier lieu des **référentiels « foncier public »**, qui ont été développés à partir de 2007.

### Encadré 3 : Les référentiels « foncier public » régionaux

Le Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Méditerranée a mis en place en 2007 une expérimentation, portant sur les régions PACA et Languedoc-Roussillon, et visant à constituer un système d'information géographique permettant d'identifier l'ensemble des propriétés des personnes publiques. Ce système utilise les données issues des fichiers fonciers (fichier des propriétaires, des propriétés bâties et des propriétés non bâties) et permet de cartographier l'ensemble des propriétés :

- de l'État et de ses opérateurs ;
- des autres opérateurs publics, notamment ferroviaires ;
- des collectivités territoriales ;
- des OPHLM.

Le système d'information géographique permet d'ajouter différentes « couches », afin d'apprécier le potentiel de constructibilité des emprises, notamment :

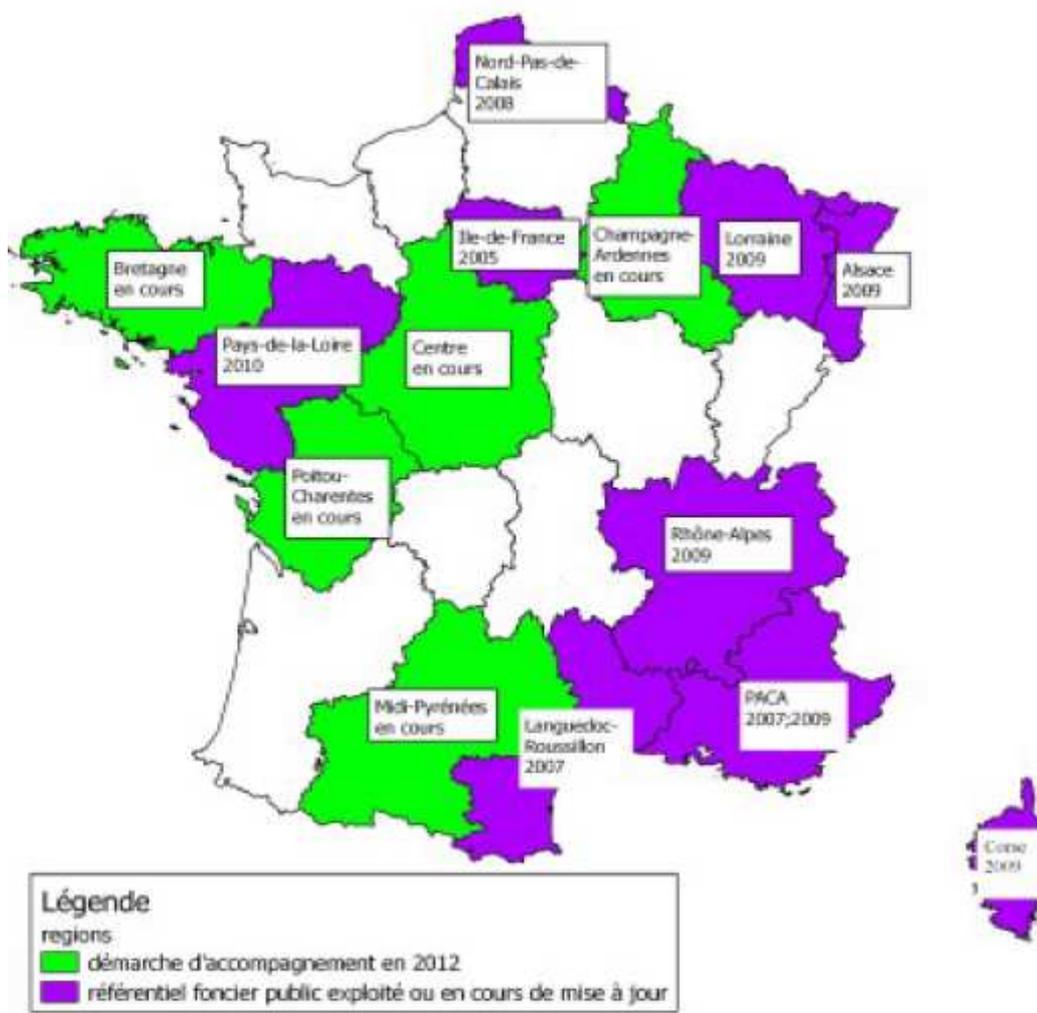
- les documents d'urbanisme (zonage PLU, PLH, SCOT) ;
- le dynamisme démographique des communes ;
- les grands projets d'infrastructures ;
- les plans de prévention des risques inondation (PPRI) ;
- les zones naturelles protégées.

*Source : Mission.*

Les référentiels ont été déployés progressivement, et couvrent aujourd'hui les principales zones tendues.

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

**Tableau 2 : Déploiement des référentiels « foncier public »**



Source : DAFI

Leur appropriation par les services locaux demeure toutefois très variable :

- ◆ dans la région PACA, les services des DDTM utilisent régulièrement le référentiel, notamment pour repérer des terrains qui pourraient être inclus dans le programme de mobilisation du foncier public. A titre d'exemple, la DDTM du Var a localisé un terrain appartenant au ministère de l'équipement qui n'avait pas été repéré jusqu'alors, au centre de la ville d'Hyères. En cours d'analyse, ce terrain de 3000 m<sup>2</sup> pourrait permettre la réalisation d'une opération d'environ 50 logements ;
- ◆ *a contrario*, dans la région Nord-Pas-de-Calais, les services de la DDTM du département du Nord ont souligné la difficulté à s'approprier le référentiel foncier public, qui y a pourtant été déployé dès 2008. Il y demeure très peu utilisé à ce stade.

Un second outil qui pourrait être mieux utilisé pour identifier les terrains mobilisable est le **programme prévisionnel de cessions** des biens de l'État, établi par France Domaine. L'analyse systématique, au niveau local, des cessions prévues pour les années à venir pourrait permettre d'identifier parmi celles-ci des biens qui n'auraient pas été inscrits au programme de mobilisation du foncier public, mais qui seraient susceptibles d'accueillir des logements. Sur ce point également, les pratiques locales sont hétérogènes :

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ une telle démarche a été mise en œuvre dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Gard et de l'Hérault. La liste des biens non affectés et des cessions prévisionnelles pour l'année à venir est transmise par les services de France Domaine aux DDT, qui les intègrent dans le référentiel foncier public, afin de déterminer si certains seraient mobilisables pour la construction de logement ;
- ◆ dans le département du Nord, au contraire, la DDTM souligne que la programmation des cessions établie par France Domaine ne lui est pas transmise. De ce fait, la DDTM a pu apprendre *a posteriori* que certains biens avaient été cédés, alors qu'ils auraient pu être mobilisables pour la construction de logements.

### 3.2. Des outils de suivi ont été mis en place, qui présentent cependant des limites certaines

**La DAFI et France Domaine ont tous deux mis en place des outils informatisés, permettant d'assurer respectivement le suivi du programme de mobilisation du foncier public et le suivi de l'ensemble des cessions des propriétés de l'État. Les limites intrinsèques de ces deux outils, l'absence d'interface entre eux et le défaut de communication par France Domaine des informations relatives au programme de mobilisation du foncier public en faveur de l'offre de logement rend toutefois difficile la réalisation d'un bilan de cette politique.**

La DAFI a mis en place en 2006 l'application **Viv@cit ** (Vision Informatisée de la Valorisation des Cessions Immobili eres des Terrains de l'état), afin d'assurer le suivi du programme de mobilisation du foncier public en faveur de l'offre de logement

#### Encadré 4 : Fonctionnement de l'application Viv@cit 

L'outil Viv@cit  est accessible :

- par les services de la DAFI pour l'ensemble de son contenu ;
- par les ministères affectataires des biens et leurs services déconcentrés, ainsi que par les établissements publics pour les biens qui les concernent ;
- par les services de France Domaine, en consultation pour l'ensemble des sites, et en écriture pour les informations concernant la valorisation.

Chaque site identifié comme susceptible d'accueillir un programme de logement y est inscrit. Pour chaque site, l'application contient les informations suivantes :

- Localisation du bien (Région, département, commune, adresse) ;
- Nom du terrain
- Propriétaire (ou affectataire) ;
- Coordonnées de l'interlocuteur chez le propriétaire ;
- Date prévisionnelle de cession ;
- Surface cessible ;
- Montant de l'estimation ;
- Montant de la cession ;
- Date de la cession ;
- Montant de la promesse de vente ;
- Date de la promesse de vente ;
- Montant de la décote ;
- Pourcentage de décote ;
- Surface cédée ;
- N  de permis de construire ;
- Date de mise en chantier ;

## Annexe I réalisée par l'IGF

- Nombre et surface de logements projetés ;
- Nombre et surface de logements réalisés ;
- Nombre et surface de logements sociaux projetés ;
- Nombre et surface de logements sociaux réalisés.

Des documents (photographies, plans, courriers...) peuvent également être joints. Par ailleurs, une rubrique « état des lieux », en texte libre, permet d'ajouter des informations sur le déroulement du projet. Les informations sur chaque site doivent également être mises à jour, au fur et à mesure de l'avancement du projet, par les services en charge de son suivi.

*Source : Mission.*

Cet outil s'avère très utile pour réaliser le suivi du programme de mobilisation du foncier public en faveur du logement. Toutefois, il n'est qu'imparfaitement complété par les services. L'examen par la mission de l'extraction complète de la base de données, réalisée à la date du 6 juillet 2012, révèle à cet égard trois limites majeures, qui rendent difficile la réalisation de bilans de la mise en œuvre de cette politique :

◆ **les informations qui dépendent des services de France Domaine sont très peu renseignées.** Ainsi, pour les 598 sites indiqués dans la base comme ayant fait l'objet d'une mise en chantier entre 2006 et 2011 :

- le montant de l'estimation n'est renseigné que pour 64 d'entre eux (10,7 %) ;
- le montant de la cession n'est renseigné que pour 328 sites (54,8 %) ;
- la date de cession n'est renseignée que pour 374 sites (62,5 %). Parmi ces sites, 53 ont été cédés avant 2006, 77 en 2006, 48 en 2007, 104 en 2008, 85 en 2009, mais seulement 5 en 2010 et 1 en 2011 ;
- le montant de la décote n'est renseigné que pour 33 sites, et le pourcentage de décote pour 32 sites (pour 7 sites, un montant de décote non nul mais un pourcentage de décote nul sont indiqués ; pour 6 sites à l'inverse, un pourcentage de décote non nul mais un montant de décote nul est indiqué). Aucun de ces sites n'a fait l'objet d'une cession postérieure à 2010 ;
- la surface cédée n'est renseignée que pour 32 sites. Aucun n'indique une date de cession postérieure à 2010.

Au total, le taux de remplissage de l'application par les services de France domaine apparaît très faible, et a fortement décliné à partir de 2010. De ce fait, il paraît impossible de réaliser, à partir de l'application Viv@cité, un bilan financier de la politique de cession des terrains publics en faveur de la construction de logement ;

◆ **les informations relatives à la mise en chantier effective des logements sont très peu renseignées par les DDT :**

- le numéro de permis de construire n'est correctement renseigné que pour 42 sites ;
- la date de mise en chantier n'est renseignée que pour 47 sites ;
- la surface de logement réalisée n'est renseignée que pour 20 sites, et la surface de logement social réalisé pour 11 sites ;
- le nombre de logements réalisés n'est indiqué que pour 52 sites, et le nombre de logements sociaux réalisés que pour 38 sites.

Au total, l'application ne permet pas de contrôler *ex-post* la mise en œuvre effective du programme de construction de logements sur des terrains publics.

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ **la date de mise en chantier prévisionnelle, principal indicateur d'avancement du programme, ne fait pas systématiquement l'objet d'une actualisation.** La mission a conduit à cet égard deux tests de cohérence :
  - parmi les 47 sites pour lesquels une date de mise en chantier a été renseignée, 9 (soit 19 %) présentaient une année effective de mise en chantier différente de l'année prévisionnelle de mise en chantier, qui n'a donc pas été mise à jour ;
  - parmi les 489 sites pour lesquels une date de cession a été renseignée, deux comportaient une date de cession postérieure à la date prévisionnelle de mise en chantier.

**France domaine** effectuait jusqu'en 2011 le suivi des cessions réalisées en vue de la construction de logements au moyen d'un **outil Excel nommé TASEC**. Les services locaux de France domaine indiquaient dans cet outil les cessions réalisées dans leur ressort territorial. La consolidation était réalisée par les services centraux. Le contenu de cet outil n'était toutefois pas partagé avec les services de la DAFI, qui ne disposaient donc d'aucun moyen direct de contrôler la réalité, les modalités et les conditions financières de la cession des biens inscrits au programme de mobilisation du foncier public. Par ailleurs, les services de France domaine ne vérifiaient pas, ni au niveau local, ni au niveau central, la concordance des informations présentes dans le TASEC avec celles présentes dans Viv@cité.

France domaine a mis en place, en janvier 2012, un **outil informatisé de suivi des cessions (OSC)**, qui se substitue à l'ensemble des outils de suivi des cessions préexistants, parmi lesquels l'outil TASEC. L'OSC recense l'ensemble des biens de l'État qui ont fait l'objet d'une vente depuis 2000, ou qui ont fait l'objet d'une décision d'inutilité et sont actuellement à vendre. Son périmètre est donc nettement plus large que celui de Viv@cité. La désignation de chaque bien dans l'OSC prévoit que soit indiquée si ce bien s'inscrit dans le cadre du programme de mobilisation du foncier public en faveur de la construction de logement (catégorie « Bien CIDOL » dans l'OSC). Toutefois, cette information n'est fournie que pour 44 biens. De ce fait, l'exploitation de l'OSC ne permet pas de pallier les insuffisances de l'outil Viv@cité, et ce d'autant moins **que les services de la DAFI et des DDT ne disposent pas d'accès, même en consultation, à l'OSC**. Aucune interface n'est prévue entre l'OSC et Viv@cité. La concordance des informations entre les deux applications n'est pas vérifiée par les services de France domaine.

#### **4. La cession de foncier public intervient dans un cadre juridique qui conditionne les possibilités de négociation sur sa valeur**

##### **4.1. La règle générale veut que le foncier public fasse l'objet d'une cession à sa valeur vénale, après publicité et mise en concurrence**

###### **4.1.1. Seuls les biens appartenant au domaine privé des personnes publiques peuvent faire l'objet d'une cession**

**Ne peuvent être cédés que les biens relevant du domaine privé des personnes publiques, auxquelles appartiennent notamment, de plein droit, les immeubles de bureau et les réserves foncières. Un bien ayant appartenu au domaine public ne peut être cédé qu'après son déclassement.**

## Annexe I réalisée par l'IGF

Au terme de l'article L. 2111-1 du CG3P, le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public, pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. Les biens relevant du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles (Art. L 3111-1).

Ne peuvent ainsi faire l'objet d'une cession que les biens qui relèvent du domaine privé. Celui-ci est défini négativement comme l'ensemble des biens ne relevant pas du domaine public. L'article L. 2211-1 du CG3P précise cependant que relèvent notamment du domaine privé les réserves foncières ainsi que les biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public.

L'aliénation d'un bien ayant relevé du domaine public de l'État ne peut être réalisée qu'après que celui-ci ait été déclassé du domaine public. Ce déclassement résulte d'un acte administratif, et ne peut intervenir, en principe, que lorsque le bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public (Art. L. 2141-1). Toutefois, par exception, le déclassement d'un immeuble peut être prononcé de manière anticipée, dès que sa désaffectation a été décidée, alors même que les nécessités du service public justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement, qui ne peut excéder 3 ans (L. 2141-2).

### **4.1.2. La jurisprudence constitutionnelle et administrative ainsi que les règles de droit communautaire encadrent le prix de cession des propriétés publiques**

#### **4.1.2.1. La jurisprudence constitutionnelle et administrative permet la cession de propriétés publiques à un prix inférieur à leur valeur réelle pour répondre à des motifs d'intérêt général, sous réserve de contreparties suffisantes**

##### **Encadré 5 : Encadrement par la jurisprudence constitutionnelle et administrative de la cession de propriétés publiques à un prix inférieur à leur valeur réelle**

###### **1. Les juges constitutionnel et administratif admettent la vente de terrains appartenant à des personnes publiques à un prix symbolique, dans un but d'intérêt général**

L'interdiction des libéralités est un principe du droit ancien, (CE, 6 mars 1914, Syndicat de la boucherie, p. 308), rattaché par la doctrine tantôt au principe d'égalité, tantôt à celui de la nécessité d'un intérêt général pour toute action publique.

Le Conseil constitutionnel l'a constitutionnalisé, en jugeant que « *la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie des patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur* » (Cons. Const., 86-207 DC, 25-26 juin 1986 ; Cons. Const., 94-346 DC, 21 juillet 1994 ; Cons. Const., 2009-954 DC, 3 décembre 2009).

Ce principe, dégagé pour les privatisations, s'applique à la cession de tous les biens des personnes publiques. Cette jurisprudence est interprétée, a contrario comme autorisant une cession à un prix inférieur à la valeur du marché, si les fins poursuivies sont d'intérêt général. C'est ainsi, par exemple, que le législateur a autorisé la vente à un prix symbolique des terrains de la Défense pour aider la revitalisation économique des zones concernées (art. 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008), ou le transfert à titre gratuit des biens de l'État à l'AFPA (art. 54 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009) qui assure un service public.

La jurisprudence administrative a admis que les collectivités locales puissent vendre ou louer leurs terrains, à des conditions de prix inférieures à celles du marché, dans un but d'intérêt général, en général la défense de l'emploi et le développement économique de la région. Ainsi, une commune peut consentir un prix symbolique en vue de favoriser le maintien de l'activité économique et de l'emploi sur le territoire communal (CE 10 mai 1985, Société anonyme Boussac Saint-Frère ; CE Sect. 3 novembre 1997, Commune de Fougerolles).

## Annexe I réalisée par l'IGF

La collectivité peut aussi vendre un bien pour sa valeur réelle et accorder, dans le même temps, une subvention dont le montant est de nature à couvrir, pour une large part, l'acquisition effectuée. Cette démarche aboutit à une opération quasiment neutre pour l'acquéreur, qui s'apparente à une cession à prix symbolique (CE 18 mai 1998, Commune de Castelsarrasin).

### **2. La contrepartie accordée doit être « suffisante » au regard de l'intérêt général poursuivi**

Jurisprudence constitutionnelle et administrative sont, sur ce point également convergentes. Dans sa décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010 relative au transfert à titre gratuit des biens de l'Etat à l'AFPA, le Conseil constitutionnel a jugé que « *le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17; que ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine* ».

La réduction du prix de cession d'un bien du domaine privé est justifiée, lorsque l'acquéreur s'engage par exemple, en contrepartie, à créer des emplois dans un délai déterminé, et en cas d'inexécution, à rembourser la différence entre le prix symbolique versé et la valeur estimée du terrain (CE, Section 3 novembre 1997, Commune de Fougerolles prec.).

Comme le souligne le commissaire du gouvernement Laurent Touvet, dans ses conclusions sous l'arrêt Commune de Fougerolles, « *si le juge reconnaît volontiers que l'emploi et l'activité économique sont des motifs d'intérêt général [...] la contrepartie [exigée] doit [toutefois] être matérialisée dans la délibération qui autorise l'exécutif à vendre à prix préférentiel. L'avantage accordé sera donc comparé au nombre d'emplois que l'entreprise s'engage à créer* ».

Dans l'affaire Commune de Mer, le Conseil d'Etat a jugé suffisant l'engagement des associations à construire sur le terrain alloué des locaux pour mener à bien leurs projets dans le respect de leur objet statutaire, qui est de favoriser l'intégration de la population d'origine turque dans la commune, estimé d'intérêt général (cf. CE, 25 novembre 2009, Commune de Mer c/ Pepin et Raoul).

*Source : Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.*

### **4.1.2.2. La cession de foncier public à un prix inférieur à sa valeur réelle constitue une aide d'Etat au sens du droit communautaire, qui peut toutefois être considérée comme compatible avec les règles du marché intérieur sous certaines conditions**

#### **Encadré 6 : Encadrement par le droit communautaire des conditions de cession de terrains publics à un prix inférieur à leur valeur réelle**

##### **1. La cession de terrain par l'Etat à d'autres collectivités publiques a prix préférentiel ne pose pas de difficulté au regard du droit communautaire**

Selon la Commission, « tant que des transferts financiers interviennent au sein des structures étatiques (Etat vers région, département vers communes...) pour obéir à des logiques de purs transferts de compétences publiques, en dehors de toute activité de nature économique, il n'y a pas de transfert de ressources d'Etat donnant un avantage à une entreprise » (guide SIEG, pt 3.1.18).

La Commission examinera, cependant, le bénéficiaire final de la cession de terrain. Dès lors, si l'Etat cède un terrain à une commune qui le cède ensuite (ou le vend à un tarif préférentiel) à un organisme constructeur de logements sociaux, le bénéficiaire de l'aide sera l'organisme constructeur.

##### **2. Une cession de terrains publics à une entreprise à un prix inférieur à leur valeur réelle, si elle ne remplit pas les conditions de l'arrêt Altmark, constitue une aide d'Etat, qui peut toutefois être compatible, sous certaines conditions, avec le marché intérieur**

2.1. En vertu de l'article 107§1 TFUE, constituent des aides d'Etat les avantages sélectifs accordés à une ou plusieurs entreprises, directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat, qui affectent la concurrence et les échanges entre les Etats membres.

## Annexe I réalisée par l'IGF

La vente d'un terrain ou sa cession, si elle ne s'opère pas au prix du marché constitue, a priori, une aide d'Etat. Ainsi, dans sa décision de 2009 relative au logement social aux Pays-Bas, la Commission a considéré que la vente par certaines municipalités de terrains publics à des prix inférieurs aux prix du marché aux structures chargées du logement social remplissait les critères de qualification d'aide d'Etat :

- la mesure constituait un avantage financier pour les bénéficiaires ;
- la mesure était imputable à l'Etat et était sélective ;
- la mesure affectait la concurrence en améliorant la position concurrentielle des structures chargées du logement social par rapport aux autres structures du secteur du logement ;
- la mesure affectait le commerce intra-communautaire en raison de l'existence d'investissements transfrontaliers dans le secteur du logement.

### 2.2. La cession à prix préférentiel peut néanmoins échapper à la qualification d'aide d'Etat si elle remplit les conditions de l'arrêt Altmark relatif aux compensations de service public

Si ces conditions sont remplies, la mesure n'est plus considérée comme constituant un avantage financier. Les conditions sont les suivantes :

- l'entreprise bénéficiaire doit être chargée de l'exécution d'obligations de service public. Les activités relatives au logement social, dès lors que les logements sont réservés aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés, sont qualifiées de SIEG. Dans ce cadre, le contrôle de la Commission se limite à l'erreur manifeste d'appréciation. Elle vérifie, néanmoins, que sont effectivement concernées des populations défavorisées (V. la décision C (2009) 9963 du 15 décembre 2009, préc. Les Pays-Bas se sont engagés à réduire le champ des bénéficiaires des logements sociaux. Ils sont désormais réservés aux personnes dont le revenu ne dépasse pas 33000 euros / an, ce qui couvre environ 43 % de la population) ;
- les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent avoir été préalablement établis, de façon objective et transparente ;
- la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;
- lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

A défaut de remplir ces quatre conditions, la cession de terrains publics à titre préférentiel constitue effectivement, une aide d'Etat.

### 2.3. La cession de terrain à prix préférentiel, même si elle constitue une aide d'Etat, peut sous certaines conditions être jugée compatible avec le marché intérieur

Aux termes de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, TFUE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, les aides octroyées aux entreprises chargées de la fourniture de logement social sont présumées compatibles et n'ont pas à être notifiées si elles remplissent certaines conditions. En particulier, il doit être démontré que :

- l'entreprise bénéficiaire de l'aide est effectivement chargée d'un SIEG, c'est-à-dire, dans le cas d'espèce, la fourniture de logements sociaux « aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés » ;
- un mandat a été établi à cette fin : un ou plusieurs actes doivent mentionner la nature et la durée des obligations de service public, les territoires concernés, la nature des droits exclusifs ou spéciaux octroyés à l'entreprise, la description du mécanisme de compensation des obligations de service public et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces derniers et une référence à la décision ;

## Annexe I réalisée par l'IGF

- le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable.

Dans ces conditions, la cession à titre préférentiel, pour être compatible avec la réglementation communautaire, doit être assortie de contreparties, tenant par exemple à ce que l'avantage financier résultant de la décote soit entièrement répercuté dans le prix de revient des logements locatifs sociaux et des logements en accession à prix maîtrisé. En cas de non respect du programme initial, un mécanisme de remboursement ou de paiement d'un complément de prix devrait être mis en œuvre. Ce mécanisme permettrait de limiter les risques de surcompensation.

Toutefois, les cessions de terrains s'insèrent dans un dispositif plus général prévoyant différents types d'aides pour financer le logement social en France. Elles ne peuvent donc être analysées indépendamment de ce dispositif. En conséquence, afin d'éviter que ces cessions entraînent une surcompensation des obligations de service public, de nature à rendre les aides incompatibles, il serait nécessaire d'opérer un calcul préalable de la valeur des terrains cédés et de déduire le montant de la décote accordée de l'ensemble des compensations de service public.

### **3. La cession à prix préférentiel à des SEM et associations agréés n'est compatible avec le droit communautaire que dans la mesure où un strict cloisonnement entre leurs activités dédiées au logement social et leurs autres activités est maintenu**

Certaines SEM et associations agréées interviennent sur des objets similaires à ceux des SA HLM et contribuent notamment à la construction, au renouvellement et à la gestion du parc locatif social. La coexistence, au sein d'une même structure, d'activités entrant dans le champ concurrentiel et d'autres constituant un SIEG suppose un cloisonnement strict entre elles. Ainsi par exemple, l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitat dispose que « *les sociétés d'économie mixte bénéficient d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'Etat au titre du service d'intérêt général défini à l'article L. 411-2. (...) Ces sociétés sont soumises au contrôle de l'administration dans les conditions prévues aux articles L. 451-1, L. 451-2 et L. 451-2-1. Elles sont soumises à des obligations comptables particulières fixées par le comité de la réglementation comptable. Leurs activités d'intérêt général mentionnées au premier alinéa font l'objet d'une comptabilité distincte.* ». Si des SEM et associations de construction agréées souhaitent acquérir un terrain appartenant à une personne publique, elles ne pourront bénéficier d'une décote que dans le cadre de leurs activités dédiées au logement social.

*Source : Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.*

### **4.1.3. Le CG3P pose le principe d'une cession à la valeur déterminée par l'administration fiscale, après publicité et mise en concurrence**

**Sauf disposition législative ou réglementaire spéciale, la cession d'un immeuble public a lieu après publicité et mise en concurrence, dans les conditions financières fixées par le chef du service France domaine territorialement compétent.**

Les dispositions législatives du CG3P précisent que les immeubles du domaine privé de l'État peuvent être vendus :

- ◆ lorsqu'ils ne sont plus utilisés par un service civil ou militaire de l'État ou un établissement public de l'État (article L. 3211-1) ;
- ◆ lorsqu'ils continuent à être utilisés par les services de l'État (art. L3211-2) ou d'un établissement public autre qu'un établissement public industriel et commercial (art L. 3211-13), à condition que l'acte d'aliénation comporte des clauses permettant de préserver la continuité du service public.

La règle générale, édictée par l'article R\* 129 du même code, dispose que la cession a lieu avec publicité et mise en concurrence, soit par adjudication publique, soit à l'amiable. Les critères de sélection des offres prennent notamment en compte les conditions financières proposées, ainsi que les garanties de bonne fin et de solvabilité présentées. **La cession est consentie par le préfet, aux conditions financières fixées par le directeur des services fiscaux.**

## Annexe I réalisée par l'IGF

L'article R. 129-5 prévoit toutefois, par exception, que la cession peut être faite à l'amiable, sans appel à la concurrence, si des dispositions législatives ou réglementaires spéciales imposent ou permettent la cession du bien au profit d'un acquéreur ou d'une catégorie d'acquéreurs déterminés, ou si les caractéristiques particulières du bien le justifient.

### 4.2. Les textes prévoient plusieurs exceptions, qui sont assorties de contreparties précises

#### 4.2.1. Une cession amiable peut être consentie à une commune en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement

**Si une commune manifeste son intention d'acquérir un terrain cédé par l'État en vue de la construction de logements, une cession amiable peut être consentie, à condition que soient respectées les obligations établies par un cahier des charges.**

L'article L. 3211-6 du CG3P précise que les immeubles bâtis et non bâtis du domaine privé de l'État peuvent être cédés à l'amiable en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction.

Les articles R\*138 à R\*140 du même code précisent que l'application de cette procédure est assortie de deux conditions :

- ◆ **les biens doivent être acquis par une commune en vue de les transformer en locaux d'habitation**, ou bien en vue d'y installer des services publics installés dans des immeubles pouvant servir à l'habitation ;
- ◆ la cession ne peut intervenir qu'après **avis favorable du ministre chargé du logement**.

Une fois acquis le principe de la cession :

- ◆ **il est sursis à la vente aux enchères publiques** pour permettre à la commune de poursuivre soit la déclaration d'utilité publique de l'acquisition, soit la négociation avec le service des domaines en vue d'une cession amiable ;
- ◆ **un cahier des charges est établi** par le service des domaines avec le concours des services du ministère chargé du logement, pour fixer les modalités d'utilisation des immeubles cédés. Ce cahier des charges prévoit notamment les modalités de résiliation des cessions en cas d'inexécution des obligations fixées.

Le cahier des charges peut prévoir qu'une part des logements réalisés sera réservée au profit des fonctionnaires de l'État. Dans ce cas, si la cession est consentie au profit d'un organisme HLM qui bénéficie pour cette construction de facilités de financement, **le prix des terrains cédés peut être réduit en proportion de la part de logements réservée pour les fonctionnaires.**

#### 4.2.2. Une décote peut être appliquée pour la réalisation de logements sociaux

**Si un terrain d'État est cédé en vue de la réalisation d'un programme de logement comportant des logements sociaux, une décote pouvant atteindre 35 % de la valeur vénale du bien peut être appliquée. L'acte d'aliénation doit prévoir les garanties adéquates de réalisation du programme.**

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

La loi n°2006 – 872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a introduit dans le CG3P un article L. 321-7, qui dispose que « *l'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social* ».

Cette disposition concerne six catégories de logements :

- ◆ **les logements sociaux** tels que définis par le 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation (à savoir : « *les logements à usage locatif construits, acquis ou améliorés à compter du 5 janvier 1977 au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont déterminées par décrets ainsi que les logements à usage locatif construits à compter du 1er octobre 1996 ayant bénéficié d'une décision favorable dans des conditions fixées par le présent code* ») ;
- ◆ **les logements-foyers de jeunes travailleurs** définis au 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation ;
- ◆ **les structures d'hébergement temporaire et d'urgence** bénéficiant d'une aide de l'État ;
- ◆ **les aires permanentes d'accueil des gens du voyage** ;
- ◆ **dans les départements d'outre-mer, les logements locatifs sociaux** bénéficiant d'une aide de l'État ;
- ◆ **les logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques, si ces personnes sont titulaires de contrats de location-accession.**

L'article R. 148-5 du CG3P précise que la décote est applicable à deux conditions :

- ◆ le terrain aliéné doit recevoir au moins **75 % de surface hors œuvre nette affectée au logement** ;
- ◆ le programme doit comporter **une part de logements sociaux. Aucun seuil minimum n'est fixé par les textes.**

Les articles R. 148-6 à R. 148-9 établissent les modalités d'application de la décote :

- ◆ **son montant maximal est fixé à 25 %, ou à 35 %** dans la zone A du zonage dit « Scellier », défini par l'arrêté interministériel du 19 décembre 2003 ;
- ◆ **la décision d'application d'une décote est prise par le préfet**, qui adresse au directeur des services fiscaux un dossier détaillant le programme de logements sociaux à réaliser et les conditions financières de sa réalisation ;
- ◆ le **montant de la décote est fixé par le directeur des services fiscaux** sur la base du dossier ;
- ◆ **l'acte d'aliénation précise la valeur vénale** établie par le directeur des services fiscaux, **le programme de logements locatifs sociaux devant être réalisé dans un délai de cinq ans**, les conditions de cette réalisation et le montant de la décote. En cas de non réalisation dans le délai imparti, l'acte prévoit soit la résolution de la vente sans indemnité pour l'acquéreur, soit le remboursement de la décote.

Cette **disposition concerne exclusivement les terrains propriété directe de l'État**. Les dispositions du CG3P n'apportent pas de limitation quant à la nature des acquéreurs susceptibles de bénéficier de la décote.

#### 4.2.3. Certains terrains du ministère de la défense peuvent être cédés à l'euro symbolique

**Dans le cadre des opérations de restructuration du ministère de la défense, la loi autorise la cession à l'euro symbolique des immeubles situés dans certaines communes, sous condition de réalisation d'un programme d'aménagement dans un délai de 15 ans.**

La loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 prévoit que les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration réalisées entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2014 peuvent faire l'objet de **cessions à l'euro symbolique et avec complément de prix différé** aux communes les plus fortement affectées par les restructurations et qui en font la demande, en vue de réaliser toute opération d'aménagement, telle que définie par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme<sup>2</sup>.

La **liste des communes éligibles** est fixée par décret en Conseil d'État, en fonction de critères déterminés par la loi (nombre d'emplois supprimés par rapport aux emplois existants, fragilités économique, sociale et démographique, caractéristiques du tissu économique et perspectives d'installation d'activités). Le décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009 a fixé une liste de 111 communes.

La loi encadre précisément les conditions de réalisation de la cession :

- ◆ **elle est autorisée par décret** pris sur le rapport du ministre de la défense et du ministre chargé du domaine ;
- ◆ **le décret indique la valeur des immeubles cédés** estimée par les services du domaine ;
- ◆ **en cas de revente ou de cession de droits réels dans un délai de 15 ans, la commune verse à l'Etat, à titre de complément de prix**, la somme correspondant à la moitié de la différence entre le produit des ventes et la somme des coûts afférents aux biens cédés et supportés par la commune, y compris les coûts de dépollution. Cette obligation pèse, pendant le même délai, sur les acquéreurs successifs de tout ou partie des biens ainsi cédés dès lors que la cession est réalisée avant construction ou réhabilitation des bâtiments existants ;
- ◆ **en cas de non-réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement dans un délai de 15 ans**, l'Etat peut convenir avec la commune du rachat de l'immeuble à l'euro symbolique. En l'absence d'opération de rachat, **le complément de prix s'élève à la valeur des biens indiquée dans le décret**, indexée sur la variation de l'indice du coût de la construction.

#### 4.2.4. Un dispositif de cession gratuite en vue de la réalisation de logements sociaux est applicable outre-mer

**En outre-mer, les terrains d'État peuvent être cédés à titre gratuit en vue de la réalisation de logements sociaux ou d'équipements publics.**

---

<sup>2</sup> Code de l'urbanisme, article L. 300-1 : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

## **Annexe I** **réalisée par l'IGF**

L'article 169 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a inséré dans le CG3P 3 articles qui permettent la **cession de terrains d'État à titre gratuit**, respectivement en Guadeloupe, Martinique et Réunion (L. 5151-1), à Saint-Pierre et Miquelon (L. 5241-6), à Mayotte, à Saint-Barthélemy et Saint Martin, en Nouvelle Calédonie, en Polynésie et à Wallis et Futuna (L. 5342-13) lorsque ces terrains sont destinés :

- ◆ à la réalisation de **programmes de construction** comprenant essentiellement des logements, dont **50 % au moins de logements sociaux** ;
- ◆ à la **construction d'équipements publics**.

Le décret n° 2011-2076 du 29 décembre 2011 précise que **la décote est pondérée par le rapport de la surface de plancher affectée au logement locatif social à la surface de plancher totale du programme immobilier**.

L'acte d'aliénation prévoit, en cas de non-réalisation du programme de logements locatifs sociaux ou de l'aménagement d'équipements collectifs **dans un délai de cinq ans** à compter de l'aliénation, la résolution de la vente sans indemnité pour l'acquéreur ainsi que le montant des indemnités contractuelles applicables.

Des dispositions spécifiques propres à la Guyane sont par ailleurs prévues par le titre quatre du livre premier de la cinquième partie du CG3P.

**Annexe I  
réalisée par l'IGF**

**Tableau 3 : Récapitulatif des conditions d'application des procédures existantes de décote en vue de la construction de logement**

	<b>Base juridique</b>	<b>Montant de la décote</b>	<b>Conditions d'affectation du terrain</b>	<b>Conditions d'attribution</b>	<b>Délai de réalisation</b>	<b>Acteurs susceptibles de bénéficier de la décote</b>	<b>Propriétaires et occupants concernés</b>	<b>Périmètre d'application</b>
Décote pour logement social	CG3P, Art L.3211-7 et R 148-5 à R-148-9	25 % ou 35 % pour la quote-part de terrain affectée au logement social	Au moins 75 % de SHON affectée au logement, comportant des logements locatifs sociaux (part non définie)	Décision du préfet, avec constitution d'un dossier précisant le contenu du programme et les conditions financières de réalisation	5 ans	Non précisé	Services de l'État	Décote à 25 % sur l'ensemble du territoire national  Décote à 35 % dans la zone A du Scellier
Décote pour logement social outre-mer	CG3P, Art L5151-1 (Guadeloupe, Martinique Réunion), Art. L. 5241-6 (Saint-Pierre-et-Miquelon), L. 5342-13 (Mayotte, Saint-Barthélémy et Saint Martin, Nouvelle Calédonie, Polynésie, Wallis et Futuna)	100 % pour la quote-part de terrain affectée au logement social	Programme de construction comprenant essentiellement des logements dont 50 % de logements sociaux, ou aménagement d'équipements collectifs	Décision du préfet, avec constitution d'un dossier précisant le contenu du programme et les conditions financières de réalisation	5 ans	Non précisé	Services de l'État	DROM-COM (sauf Guyane)
Cession à l'euro symbolique	Art. 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009  Art. R.*148-3 et R.*148-4 du CG3P	100 %	Opération d'aménagement	Décret pris sur le rapport des ministres chargés de la défense et du domaine.  Clause de complément de prix.	15 ans	Communes  ou groupements de communes	Ministère de la défense	Liste de 111 communes fixée par décret en Conseil d'État

*Source : Mission.*

## 5. Les règles d'affectation des produits de cession représentent un enjeu important et un système d'incitation significatif pour les administrations occupantes

### 5.1. Les règles d'utilisation des produits des cessions immobilières prévoient un retour total ou partiel aux administrations occupantes

Les produits des cessions des biens affectés aux administrations d'Etat sont versés sur un **compte d'affectation spécial (CAS immobilier)**, créé par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Les produits de cession sont utilisés pour trois usages :

- ◆ une partie est rétrocédée aux ministères qui occupaient précédemment les biens cédés, pour financer leurs **projets immobiliers** ;
- ◆ une partie est **mutualisée, pour financer des projets immobiliers interministériels**, ou des projets concernant un ministère en particulier que celui-ci n'aurait pas les moyens de financer sur ses seuls produits de cession ;
- ◆ une partie est **reversée au budget général et affectée au désendettement de l'État**.

La pondération de ces trois parties varie en fonction des administrations. Trois cas de figure doivent être distingués :

- ◆ **en règle générale :**
  - la contribution au désendettement est fixée à 20 % pour 2012 (elle sera portée à 25 % en 2013 et 30 % en 2014) ;
  - la part mutualisée est fixée à 20 % ;
- ◆ la solde, faisant retour à l'administration occupante, représente en 2012 60 % du produit des cessions (réduit à 55 % en 2013, puis 50 % 2014) ;
- ◆ **pour les administrations concernées par la réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate)**, un programme d'initiative locale (PIL) est constitué. Piloté par le préfet de département, il mutualise les produits des biens cédés par les administrations afin de financer leur relogement. Les cessions réalisées dans ce cadre sont exonérées de la part mutualisée ; leur produit revient donc à 80 % aux administrations ayant libéré les biens ;
- ◆ **les biens du ministère de la défense, les biens situés à l'étranger (jusqu'au 31 décembre 2014), les biens de la DGAC, ceux des établissements publics à caractère culturel, scientifique et professionnels ainsi que ceux des universités ayant demandé la dévolution de leur patrimoine** sont exonérés de la contribution au désendettement et de la part mutualisée. Le taux de retour pour ces administrations est donc de 100 %.

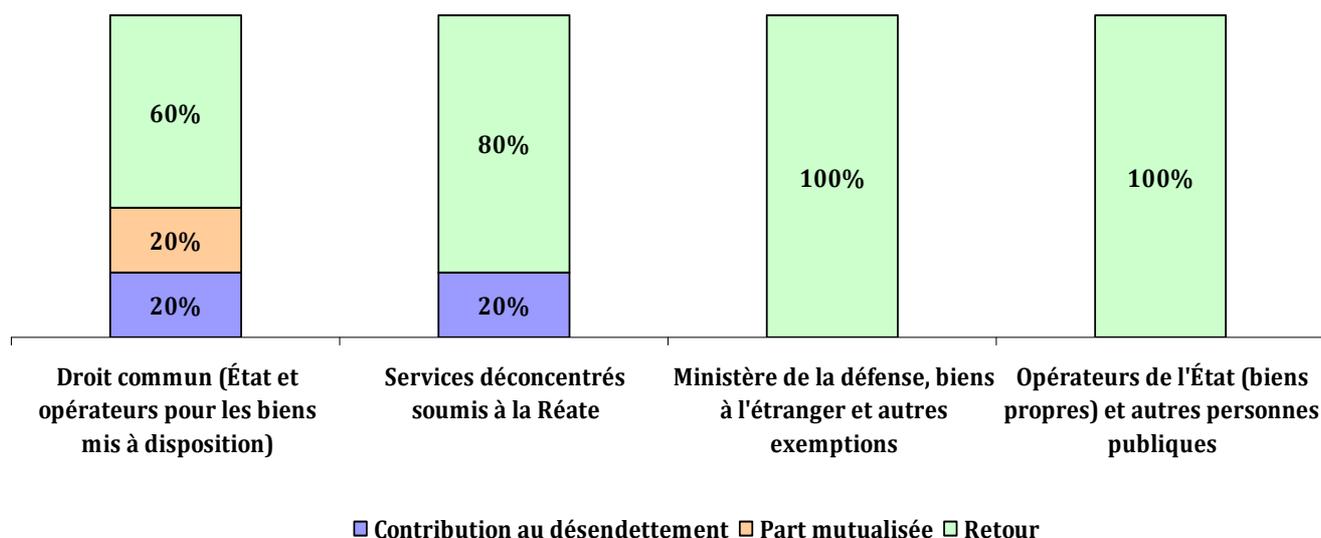
Pour les **opérateurs de l'État**, deux cas sont à distinguer :

- ◆ les produits des cessions des biens appartenant à l'État et mis à leur disposition sont versés au CAS, et soumis au même régime que ceux de leur ministère de tutelle ;
- ◆ les produits des cessions des biens qui leur appartiennent en propre ne transitent pas par le CAS. Les opérateurs peuvent en disposer à 100 %.

Enfin, les **personnes publiques qui n'ont pas le statut d'opérateur de l'État** (notamment les opérateurs ferroviaires et hospitaliers) peuvent disposer librement de l'ensemble des produits de leurs cessions.

## Annexe I réalisée par l'IGF

Graphique 3 : Répartition du produit des cessions de biens immobiliers publics



Source : Mission.

### Encadré 7 : La gestion du CAS immobilier

Le CAS Immobilier retrace, dans les conditions prévues par l'article 47 modifié de la LFI pour 2006, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Il est destiné à recevoir les produits de cession d'immeubles et de droits immobiliers, à l'aide desquels il est appelé à financer les dépenses des deux programmes de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » :

- le programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat » ;
- le programme 722 « Dépenses immobilières ».

Le chef du service France Domaine est responsable de ces deux programmes. A ce titre, il est chargé de répartir les recettes de cession entre les deux programmes au fur et à mesure de leur encaissement. Il assure la mise à disposition des crédits sur les BOP ministériels du programme 722. Les dépenses immobilières sont réalisées par chaque administration sur son BOP et sous sa responsabilité, dans le cadre d'une délégation de gestion établie entre le responsable de programme et chacun des RBOP.

Le CAS ne retrace que des opérations temporaires. Il n'a donc pas vocation à financer des dépenses pérennes, comme les loyers, les contrats de partenariat et plus généralement les partenariats publics privés (PPP) pour toute leur durée.

#### 1. Circuit des recettes

La responsabilité du recouvrement des produits de cessions immobilières relatifs aux actes de vente signés après le 1er janvier 2007 incombe au comptable spécialisé du domaine (CSDOM), poste comptable principal situé à Saint-Maurice (94). Les produits relatifs aux actes de ventes signés avant le 1er janvier 2007 sont enregistrés par le réseau ex-DGI. Les moyens de paiement correspondants ou chèques sont encaissés dans chaque département, par les Trésoreries Générales, qui transfèrent du point de vue comptable la recette correspondante au CSDOM. Les produits sont individualisés par ministère. Les frais liés aux ventes (frais d'expertise, frais d'organisation matérielle des ventes, frais de publicité relatifs aux formalités et démarches préalables aux ventes) sont réglés par les Trésoreries Générales chargées de les organiser (et financées sur un BOP spécifique du programme 722). Le service central de France Domaine procède aux prélèvements correspondants sur les BOP des ministères concernés.

## Annexe I réalisée par l'IGF

### 2. Mise à disposition des crédits

Le programme « dépenses immobilières » comprend notamment **un BOP (central) par ministère**. Le responsable de BOP, en pratique le « directeur immobilier », est désigné par chaque ministère. Les crédits sont mis à disposition des BOP des ministères précédemment occupants par le responsable du programme 722 (chef du service France Domaine). Régulièrement, les responsables immobiliers des ministères reçoivent un état des encaissements et des dotations sur leur BOP. Le CAS ne pouvant être à découvert, ces dotations ne peuvent intervenir qu'à la stricte condition que les recettes aient été effectivement encaissées. Chaque responsable de BOP répartit, sous sa propre responsabilité, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement dont il dispose entre les unités opérationnelles (UO) qui ont été créées à sa demande.

Le programme comprend également **un BOP accueillant le budget d'investissement des cités administratives** (travaux dans les parties communes) géré par la CIPI (commission interministérielle de la politique immobilière de l'État), dont le responsable est le secrétaire général du gouvernement. Sans préjudice des crédits issus des projets d'initiative locale, le financement du BOP CIPI est assuré par prélèvement sur les BOP des ministères au prorata des surfaces qu'ils occupent dans ces cités administratives. Un fonds de concours (n° 07 1 6 746) a été créé sur le CAS pour permettre la contribution d'organismes extérieurs à l'État à ce budget d'investissement.

Depuis 2009, la mise à disposition des crédits au profit des ministères est encadrée par l'intervention de **comités de la politique immobilière (CPI)**. Dans chaque ministère, le CPI assure la cohérence entre la stratégie immobilière, définie par l'État propriétaire, et les programmations immobilières relevant des politiques sectorielles. Le CPI est composé du directeur de l'immobilier du ministère considéré, du chef du service France Domaine et du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), ou de leurs représentants. Il peut être adjoint au comité, de manière ponctuelle ou permanente, tout expert de son choix, notamment le directeur des affaires financières. Un représentant du secrétariat général du Conseil de l'immobilier de l'État (SGCIE) y participe de droit. Ce comité permet au ministère considéré d'explicitier les modalités de mise en oeuvre des orientations définies dans le SPSI dont il s'est doté et d'adopter une démarche de programmation englobant l'ensemble de la dépense immobilière ministérielle, quelle que soit sa source de financement, budget général ou CAS Immobilier. Son périmètre s'étend par conséquent à l'ensemble des crédits immobiliers, de fonctionnement ou d'investissement (loyers budgétaires inclus), inscrits sur le budget général du ministère considéré et sur les BOP dont celui-ci dispose tant sur le compte d'affectation spéciale que sur le programme 309 (entretien).

Les dépenses immobilières de fonctionnement (hors dépenses de personnel) et d'investissement, de même que les versements aux établissements publics au titre de leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement, lorsqu'elles sont liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'Etat, peuvent être imputées sur le CAS.

Pour les projets immobiliers de plus de 5 millions d'euros, la dotation du BOP du ministère sera opérée au vu d'un dossier de emploi. Le dossier de emploi fourni par le ministère a pour objet de décrire le projet proposé et de démontrer son apport en termes de performance immobilière.

*Source : France Domaine.*

## 5.2. Les produits de cession génèrent un rendement financier significatif, qui a été intégré par les ministères dans la programmation de leurs projets immobiliers et par les opérateurs dans la programmation de leurs investissements

### 5.2.1. Les produits de cessions contribuent pour partie au relogement des administrations d'Etat

Une diminution, même de faible montant, des produits des cessions immobilières anticipés par les administrations d'État conduirait à altérer l'équilibre financier des opérations de relogement et pourrait *in fine* empêcher la désaffectation et la cession des bâtiments, si ce déséquilibre n'est pas compensé.

Sur la période 2006/2011, le montant des produits de cessions affecté au CAS immobilier s'est élevé à 3,6 Md€. Sur cet ensemble, 427 M€, soit 11,8 %, ont été affectés au désendettement de l'État et 3,18 Md€ ont été utilisés pour financer des projets immobiliers.

**Tableau 4 : Produits de cession versés au CAS immobilier**

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2008-2011
<b>Montant des cessions (en M€)</b>	799	821	395	475	502	616	<b>3 608</b>

*Source : RAP 2011 du CAS immobilier et calculs IGF*

**Tableau 5 : Utilisation des produits de cession (2006-2011)**

	Montant	Part
Affecté au désendettement	427	11,83 %
Affecté au financement de projets immobiliers	3 181	88,17 %
<b>Total</b>	<b>3 608</b>	<b>100,00 %</b>

*Source : RAP 2011 du CAS immobilier et calculs IGF.*

Pour l'ensemble des administrations d'État, à l'exception du ministère de la défense, les crédits provenant du CAS immobilier sont utilisés pour financer des projets immobiliers, essentiellement des acquisitions de nouveaux bâtiments destinés à reloger les administrations quittant les locaux cédés.

**Pour les administrations centrales, et les administrations déconcentrées non soumises à la Réate** (défense, justice, éducation nationale et finances) les crédits sont mis à disposition sur des BOP ministériels, pour financer les projets présentés par les ministères. Ces projets doivent s'inscrire dans le cadre général des **schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)**. Chaque ministère réalise une programmation immobilière triennale, qui doit lui permettre de se conformer aux objectifs fixés dans son SPSI. Les prévisions de dépenses reposent sur des hypothèses sur les produits des cessions immobilières issus du CAS. Pour certains projets structurants, la réalisation même des cessions dépend de la capacité des ministères à financer le relogement de leurs administrations : si la cession devait être réalisée à un prix nettement inférieur à celui qui a été inscrit à la programmation triennale, l'équilibre financier du projet de relogement s'en trouverait altéré, rendant par là même incertaine la réalisation effective de la cession.

## Annexe I réalisée par l'IGF

**Pour les administrations soumises à la Réate**, la contrainte est encore supérieure, dans la mesure où les opérations de regroupement des services de l'État doivent être financées dans le cadre d'un **programme d'initiative locale (PIL)**. Le montant des cessions réalisées doit couvrir intégralement le coût des déménagements et des acquisitions envisagés. Les PIL sont validés par une instance nationale d'examen interministérielle (INEI). Le secrétaire général du gouvernement fixe ensuite à chaque préfet un plafond de dépenses et un plancher de recettes. Cette procédure est de nature à contraindre singulièrement la possibilité des services de France Domaine, au niveau local, à consentir une cession à un prix inférieur à l'évaluation réalisée. A titre d'exemple, la mission a examiné le PIL du département des Pyrénées Orientales. Celui-ci prévoit la cession de 14 sites occupés par les services de l'État dans le département et leur regroupement dans une citée administrative nouvellement construite, qui serait pour partie acquise et pour partie louée par l'État. L'équilibre de l'opération suppose que soit remplie la condition expressément formulée par la lettre de cadrage adressée par le secrétaire général du gouvernement, à savoir « la cession simultanée de la totalité des biens au prix estimé par France Domaine ». Cette condition d'équilibre rend impossible l'application d'une décote ou la réalisation d'une évaluation par compte-à-rebours, dans le cadre d'une cession en vue de la construction de logements sociaux. Toutefois, **les biens cédés dans le cadre des PIL sont pour l'essentiel des immeubles de bureaux, vendus en vue du même usage**. Les services de France domaine n'ont identifié que 9 biens inscrits aux PIL et susceptibles d'être vendus en vue de la construction de logements (il s'agit de terrains nus, d'anciens logements ou de casernes de gendarmerie). **Dès lors, sous réserve d'investigations complémentaires, on peut estimer que le « manque à gagner » qui pourrait résulter pour les opérations inscrites au PIL de l'application d'une décote pour logement social devrait être très limité.**

Pour l'ensemble des administrations, **le retour attendu des cessions constitue par ailleurs un puissant levier d'incitation à la rationalisation immobilière**. La diminution des produits attendus conduirait très vraisemblablement à une diminution de l'implication des administrations dans l'optimisation de leur parc immobilier.

### 5.2.2. Pour le ministère de la défense et les opérateurs ferroviaires et hospitaliers, les produits de cessions sont affectés au financement d'investissements

**Le ministère de la défense et les opérateurs ferroviaires et hospitaliers utilisent les produits de cessions immobilières pour financer leurs investissements. Si les recettes de ces produits n'atteignaient pas le montant prévisionnel évalué pour la construction de leurs budgets respectifs, il en résulterait soit un abandon d'une partie des investissements prévus, soit une augmentation du déficit d'exploitation (pour RFF et les établissements de santé).**

**Pour ce qui concerne le ministère de la défense**, la loi de programmation militaire 2009-2014 a été construite avec une hypothèse de ressources de 184,9 Md€, dont 3,66 Md€ (soit 2 %) de ressources extrabudgétaires, parmi lesquelles 1,9 Md€ (soit 1 %) provenant des produits de cessions immobilières. Une lettre du ministre du budget au ministre de la défense du 18 septembre 2008 précise que ces ressources peuvent être affectées selon des règles dérogatoires à celles de la charte de gestion du CAS :

- ◆ aux opérations de dépollution ;
- ◆ aux opérations de construction d'immeubles de toute nature (locaux de bureaux ou locaux techniques, d'hébergement ou de logement) ;
- ◆ aux opérations d'aménagement et d'entretien lourd d'immeubles de toute nature ;

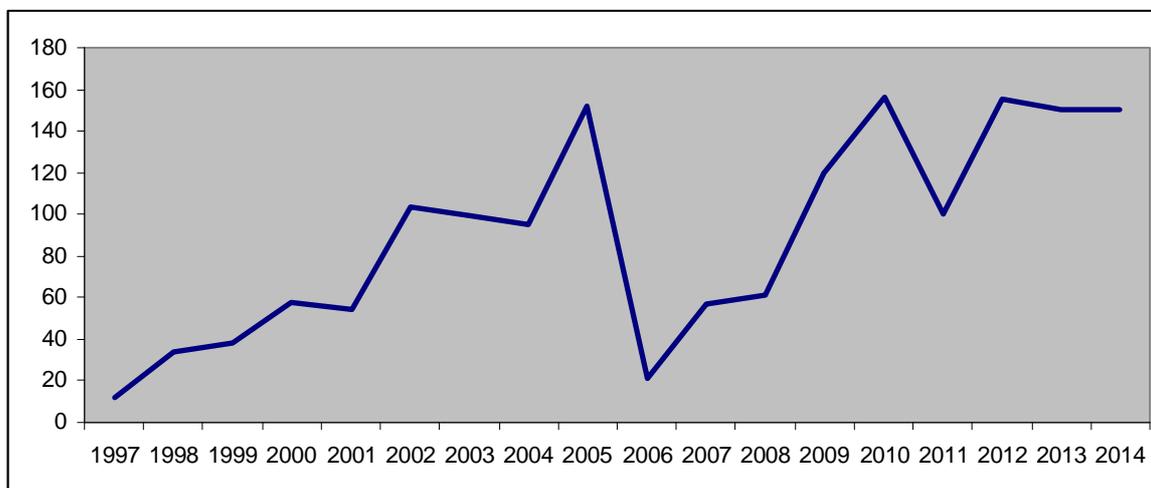
## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ aux loyers intercalaires encourus entre la cession d'une emprise et le déménagement effectif des services, ainsi qu'aux loyers de transition supportés à l'occasion d'un transfert de services directement imputable aux restructurations pour une durée maximale de 5 ans ;
- ◆ aux réservations de logements.

Le produit prévisionnel total des cessions, intégré par le ministère de la défense dans sa programmation budgétaire 2012-2015, s'élève à 883 M€. Une partie significative des ressources attendues provient de la vente de six sites parisiens, dont la valeur totale est évaluée à 699 M€. Ces cessions ont été retardées par les difficultés rencontrées dans la négociation avec la mairie de Paris. Le retard pris dans la réalisation de ces opérations a contraint le ministère de la défense à geler 750 M€ d'investissements prévus en 2012 et 2013 (400 M€ en 2012 et 350 en 2013), ce qui correspond à une baisse de 30 % de ses opérations. Si le montant des cessions devait être revu à la baisse, la capacité de financement des investissements programmés en serait diminuée d'autant. En l'état actuel des négociations avec la mairie de Paris, le ministère de la Défense chiffre le manque à gagner qui résulterait de la gratuité de la part logement social dans les emprises cédées à 89 M€.

**Pour ce qui concerne RFF**, le montant annuel moyen des produits de cession depuis sa création en 1997 s'établit à 77 M€. Après un infléchissement entre 2006 et 2009, du au transfert de 550 M€ d'actifs à la SOVAFIM, le montant des cessions a retrouvé en 2010 la valeur atteinte en 2005, légèrement supérieure à 150 M€. RFF estime que ce rythme de cessions devrait se poursuivre entre 2012 et 2014. La diminution des recettes attendues de ces cessions entraînerait une augmentation du déficit d'exploitation, et partant, de la dette de RFF, qui s'établissait fin 2010 à 24,7 Md€, sauf à ce qu'elle soit compensée par une augmentation de la subvention d'exploitation versée par l'État (950 M€ en 2010).

**Graphique 4 : Produits de cession encaissés par RFF depuis 1997  
(prévisionnels pour 2012 à 2014)**



*Source : RFF.*

**Pour ce qui concerne les opérateurs publics hospitaliers**, les produits des cessions de biens immobiliers (qui concernent à la fois des hôpitaux désaffectés et des biens de la « dotation non affectée » aux soins) ont représenté des montants significatifs au cours des dernières années :

- ◆ 343 M€, soit 34,3 M€ par an en moyenne entre 2000 et 2010 pour l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris ;
- ◆ 92 M€ de recettes de cessions prévues entre 2009 et 2014, soit 15 M€ par an en moyenne pour l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille ;

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ 20,7 M€ en 2010 pour l'Assistance publique – Hôpitaux de Lyon<sup>3</sup>.

Le montant total des cessions réalisées par l'ensemble des opérateurs publics hospitaliers entre 2008 et 2011, retracé dans leurs comptes de résultats consolidés par la DGOS, s'est élevé à 600 M€.

**Tableau 6 : Cessions réalisées par les opérateurs publics hospitaliers (2008-2011)**

Année	2008	2009	2010	2011	Total
<b>Montant des cessions</b>	150	113	177	160	600

*Source : DGOS*

Ces produits de cessions sont principalement affectés à l'investissement. A titre d'exemple, le financement de l'hôpital Georges Pompidou (285 M€) a été assuré à 80 % par les produits de cessions des hôpitaux Laënnec, Boucicaud et Broussais. La diminution des produits de cession, si elle n'était pas compensée par une augmentation d'autres recettes, aurait ainsi pour conséquence soit l'abandon de projets d'investissements, soit l'augmentation du déficit d'exploitation des opérateurs (pour mémoire, le déficit d'exploitation de l'APHP s'est élevé à 70 M€ en 2010, et le montant de sa dette a atteint la même année 2 Md€).

## 6. Le processus de cession de foncier public en vue de la construction de logements peut donner lieu à des blocages de natures diverses

### 6.1. La procédure de valorisation et de cession du foncier public en vue de la construction de logement nécessite une coopération étroite entre les services de l'État au niveau local

**La procédure de valorisation et de cession du foncier public en vue de la construction de logement, qui intervient à l'issue du processus d'identification des terrains publics susceptibles d'accueillir du logement (cf. supra, 3), peut être décomposée en trois étapes.**

#### 6.1.1. Des négociations, dont la durée peut être très variable, sont conduites avec les collectivités territoriales en amont de la procédure de cession

**La cession d'emprises publiques en vue de la construction de logements nécessite une concertation préalable avec la collectivité locale titulaire du pouvoir d'urbanisme, afin de déterminer le programme de logement qui pourra être réalisé. Les services des DDT jouent à cet égard un rôle primordial dans l'accompagnement des projets et la réalisation des études nécessaires.**

Le processus de concertation se déroule **en trois étapes** :

- ◆ les services de la DDT territorialement compétente effectuent une **première approche du potentiel des sites** susceptibles d'accueillir des logements. Cette approche vise à déterminer :
  - les conditions et l'échéance prévisible de **mutabilité du site**, en fonction des perspectives de libération par l'administration occupante, ou des perspectives de découpage de la parcelle, si seule une partie paraît mobilisable à court terme ;

---

<sup>3</sup> Source : Cour des Comptes, « Le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins » in *Rapport public 2012*.

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

- le **potentiel de valorisation** du site, qui dépend notamment de sa proximité aux centres urbains, de son accessibilité par les transports, de son environnement urbain immédiat, des stratégies locales en matière de développement de l'offre de logement, mais aussi de l'évolution des prix et du dynamisme du marché du logement ;
- la **complexité du processus de valorisation**, qui dépend notamment des réglementations applicables en matière d'urbanisme (PLU, SCOT, PLH), des servitudes identifiées (inondabilité, classement sonore, zones naturelles protégées...) et des risques liés au sous-sol (pollution, réseaux enterrés).

A partir de ces premiers éléments, les DDT définissent les acteurs potentiellement concernés par le processus de concertation (collectivités, aménageurs, EPF, services de l'État...).

- ◆ les services de la DDT, au besoin avec la participation du préfet si les enjeux du site le justifient, **engagent la concertation** avec la ou les collectivités locales concernées. La première phase de la concertation vise à déterminer :
  - **si les collectivités sont effectivement intéressées** par la mise en œuvre d'un programme de construction de logement sur le site identifié ;
  - si les collectivités envisagent de faire usage de leur **droit de priorité** ;
  - quelle **structure de pilotage** pourra être mise en place pour la conduite du projet. En règle général, un comité de pilotage associant le préfet, la collectivité, l'administration occupante, la DDT, France domaine et le cas échéant les opérateurs envisagés par la collectivité a vocation à être mis en place.
- ◆ la structure de pilotage **définit un programme d'aménagement ou de construction** :
  - l'élaboration d'un programme nécessite la **conduite d'études préalables** de diverses natures (études de pollution, études d'urbanisme...). Celles-ci peuvent être conduites :
    - par les services de la collectivité, ou par leurs assistants à maîtrise d'ouvrage ;
    - par les services techniques des ministères cédants, lorsque ceux-ci en disposent. Pour les biens affectés au ministère de la défense, la MRAI est systématiquement associé à la conduite des études préalables. Pour les biens affectés au ministère de l'équipement, la DAFI (département maîtrise d'ouvrage) peut également être mobilisée ;
    - par les services de la DDT ;
    - par les établissements publics fonciers.
  - à la lumière des études préalables, des **scénarios de référence** sont élaborés. Des négociations sur le contenu du programme et la valorisation potentielle de l'emprise en fonction de ce programme peuvent alors être engagées entre les services de l'État et les collectivités territoriales ;
  - à l'issue des négociations, un **programme d'aménagement ou de construction** est défini, qui détermine notamment la surface constructible, la nature et le volume des équipements publics envisagés, les types de logements (libre, en accession sociale, locatif social, très social...) et pour chaque catégorie, le nombre et la surface de logements envisagés. Il a vocation à faire l'objet d'un **protocole**, qui sera annexé, le cas échéant, au cahier des charges de cession dont il constituera la base, si la collectivité renonce à faire usage de son droit de priorité.

**La durée de cette phase de concertation préalable peut être très variable. La circulaire DIDOL/DAFI/France domaine du 6 mai 2008 fixe aux préfets un objectif de durée moyenne des négociations de dix mois pour les opérations ordinaires, et de dix-huit mois pour les opérations plus complexes. Toutefois, cette durée dépend essentiellement de la volonté des acteurs impliqués, au premier rang desquelles les collectivités territoriales.** A titre d'exemple, parmi les dossiers étudiés par la mission au cours de ses investigations, les négociations sur la cession de l'Ecole d'application de l'infanterie (EAI), emprise de 35 ha située au centre-ville de Montpellier, ont été conduites en seulement huit mois (engagement des négociations en septembre 2011, accord final sur le contenu du projet et le prix de cession le 6 avril 2012). *A contrario*, pour ce qui concerne l'emprise de la gare Saint-Sauveur à Lille, propriété de RFF, la négociation dure depuis de nombreuses années, et n'a pas permis de faire émerger un projet partagé permettant la valorisation du terrain.

### **6.1.2. La procédure de cession, qui comprend quatre étapes principales, dure en moyenne un an**

**La procédure de cession d'un bien de l'État, quelle que soit la destination qui lui sera donnée, peut être décomposée en quatre étapes.**

En premier lieu, **trois formalités préalables doivent être effectuées** avant d'engager la procédure de cession :

- ◆ le **déclassement**, s'il s'agit d'un bien appartenant au domaine public (cf. supra 4.1.1)
- ◆ la **désaffectation du bien**. Le bien doit avoir fait l'objet d'une déclaration d'inutilité par l'administration occupante auprès des services du domaine. Par ailleurs, en règle générale, la procédure de cession ne peut être engagée qu'une fois que la désaffectation effective des lieux a été constatée. Deux exceptions à ce principe sont prévues :
  - les immeubles de bureaux, qui appartiennent de droit au domaine privé de l'État, peuvent être vendus occupés, aux termes de l'article L. 3211-2 du CG3P ;
  - le déclassement d'un bien appartenant au domaine public peut être prononcé de manière anticipée dès que sa désaffectation a été décidée, alors même que les nécessités du service public justifient qu'elle ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement, d'une durée maximale de trois ans. En cas de vente anticipée, l'acte de vente stipule que celle-ci sera résolue de plein droit si la désaffectation n'est pas intervenue dans ce délai (article L. 2141-2) ;
- ◆ la **purge du droit de rétrocession** : si l'État envisage de vendre un bien immobilier qu'il avait acquis par voie d'expropriation, il est nécessaire de vérifier au préalable si l'objet de la déclaration d'utilité publique a bien été respecté, et ceci pendant un délai de 30 ans à compter de l'ordonnance d'expropriation. Si ce n'est pas le cas, il convient avant toute cession de purger le droit de rétrocession auprès des anciens propriétaires (art. L.12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) ;

En second lieu, **le droit de priorité est notifié** par les services locaux de France Domaine pour les biens de l'État, ou par les entreprises publiques et opérateurs publics qui y sont soumis<sup>4</sup>, à la collectivité locale titulaire du droit de préemption urbain (commune, EPCI ou leur délégataire), conformément aux articles 240-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Le droit de priorité ne peut être exercé que pour la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, ou la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de telles opérations. La procédure est la suivante :

---

<sup>4</sup> L'article 240-1 du Code de l'urbanisme précise que sont soumis au droit de priorité les sociétés dont l'État détient la majorité du capital ainsi que les établissements publics RFF, SNCF, VNF et l'AP-HP. Un décret devait préciser la liste des autres établissements publics soumis au droit de priorité. Il n'a pas été publié à ce jour.

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ les services locaux de France domaine procèdent à une **estimation de la valeur** du bien, et à la constitution d'un dossier de vente détaillant les caractéristiques du bien ;
- ◆ l'État adresse à la collectivité une **déclaration d'intention d'aliéner** (DIA), indiquant le prix de vente résultant de l'estimation du service des domaines ;
- ◆ la collectivité peut alors choisir entre trois solutions :
  - **renoncer à acquérir le bien**. Dans ce cas, la procédure de cession se poursuit (cf. ci-dessous) ;
  - dans un délai de deux mois, décider **d'acquérir le bien au prix fixé** par le service des domaines ;
  - proposer d'acquérir le bien à un prix inférieur, qu'il propose aux services de l'État. Si les services de l'État refusent la vente au prix proposé par la commune, celle-ci peut, dans un délai de deux mois, **saisir le juge de l'expropriation** afin que celui-ci fixe le prix de vente.

Si la collectivité a refusé d'exercer son droit de priorité, ou refuser d'acquérir le bien au prix fixé par le juge, et que l'État décide de procéder à la vente à un prix inférieur, il est tenu de notifier à nouveau à la collectivité son droit de priorité, au prix de vente envisagé. Par ailleurs, si aucune vente n'a été réalisée dans un délai de trois ans à compter de la DIA, et que l'État envisage de procéder à la vente, il est nécessaire de purger à nouveau le droit de priorité.

En troisième lieu, si la collectivité compétente a renoncé à exercer son droit de priorité, **l'État peut procéder à la cession, selon trois modalités différentes** :

- ◆ la procédure de droit commun est la cession à l'amiable après mise en concurrence :
  - les services locaux de France domaine rédigent un cahier des charges indiquant les éléments du programme de logements souhaité (nombre de logements, pourcentage de logements sociaux...), ainsi que, le cas échéant, des éléments qualitatifs (performance énergétique, qualité architecturale...);
  - l'appel d'offre est publié sur internet et, le cas échéant, dans la presse généraliste ;
  - à l'issue du délai fixé par l'appel d'offre, les services locaux de France domaine procèdent à l'ouverture des plis, en présence d'un membre de la commission pour la transparence et la qualité des cessions ;
  - les services locaux de France domaine procèdent à la sélection de l'offre. La règle générale, rappelée par l'instruction du 11 mai 2006 sur la mise en œuvre du programme de mobilisation du foncier public en faveur de l'offre de logement, veut que soit sélectionnée l'offre qui présente les meilleures conditions financières. Toutefois, une circulaire du 10 avril 2007 du délégué à l'action foncière précise que les conditions qualitatives fixées dans le cahier des charges peuvent conduire à retenir un candidat n'ayant pas initialement présenté la meilleure offre de prix. Dans ce cas, les services de l'État peuvent se rapprocher du candidat pressenti pour l'inciter à modifier son offre de prix. Si celui-ci ne consent pas à s'aligner sur l'offre mieux-disante, les services locaux du domaine peuvent saisir la commission de transparence et de qualité des opérations de cession aux fins de connaître son avis sur l'opportunité de retenir malgré tout cette offre ;
- ◆ la cession peut également avoir lieu **par adjudication publique**. Les modalités de publicité sont alors identiques ;

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

- ◆ la cession peut enfin avoir lieu, par exception, **à l'amiable et sans mise en concurrence préalable**, conformément aux dispositions de l'article R. 129-5 du code du domaine de l'État. L'instruction du 11 mai 2006 précise que le recours à cette procédure peut notamment s'avérer opportun au profit d'un opérateur HLM lorsque l'opération prévue comprend 100 % de logements sociaux, ou bien lorsque l'emprise à céder présente des caractéristiques particulières (enclavement au sein d'une emprise appartenant déjà à un propriétaire déterminé, par exemple). Une note du directeur général des finances publiques du 1<sup>er</sup> février 2012 précise qu'une cession de gré à gré ne peut être consentie qu'après avis favorable de l'administration centrale des domaines.

En dernier lieu, les services locaux de France domaine procèdent à la **rédaction de l'acte de vente**, ou font rédiger cet acte par un notaire. L'acte de vente peut notamment prévoir :

- des **conditions suspensives** (notamment l'obtention d'un permis de construire, ou la réalisation du programme d'aménagement ou de construction de logements dans un délai déterminé) ;
- des **clauses de complément de prix ou d'intéressement**. Dans le cas où le prix de cession a été déterminé par compte-à-rebours, ces clauses permettent de partager entre l'acquéreur et l'État les bénéfices éventuels résultant du non respect par le porteur de projet du contenu du projet ayant conduit à la réalisation du bilan aménageur ou promoteur.

Le délai moyen nécessaire à la conduite de la procédure de cession d'un bien d'État est estimé par France Domaine à un an. Toutefois, ce délai moyen n'intègre pas les étapes spécifiques à la procédure de cession en vue de la construction de logement.

**Encadré 8 : Délai moyen de cession d'un bien appartenant à l'État**

Le délai moyen d'une opération de cession se déroulant sans difficulté particulière s'échelonne sur une durée d'environ une année selon les étapes suivantes :

- **T** : Décision de l'État de céder un bien.
- **T + 2 mois** : Délai nécessaire à l'obtention des différentes pièces préalables nécessaires à la formulation du droit de priorité. Cette étape se conclut par l'envoi d'une déclaration d'intention d'aliéner par l'État à la commune.
- **T + 4 mois** : Réponse de la collectivité sur la purge du droit de priorité. Cette étape se conclut par la lettre de réponse de la collectivité locale ou par le silence gardé par la commune au-delà du délai de deux mois, qui vaut refus.
- **T + 6 mois** : Finalisation du cahier des charges de la vente et de la documentation mise en ligne. Cette étape se conclut par la publicité dans la presse et la parution de l'appel d'offres sur le site.
- **T + 10 mois** : Fin du délai laissé aux candidats pour étudier leur projet et formaliser leur proposition. Cette étape se conclut par la formulation auprès de l'État des propositions des candidats.
- **T + 11 mois** : Choix du candidat après vérification de la qualité de celui-ci. Cette étape se clôt par l'envoi d'une lettre de l'État au candidat retenu acceptant son offre et de lettres aux candidats dont la proposition n'a pas pu être retenue.
- **T + 12 mois** : Acte de cession. Cette étape se clôt par la signature de l'acte notarié de cession.

Ce calendrier est un calendrier moyen. Certaines étapes peuvent être raccourcies, notamment par une préparation anticipée du dossier. Certaines étapes peuvent en revanche s'avérer plus longues, en cas de difficultés dans les relations avec les collectivités locales ou en cas de réponse insatisfaisante du marché.

La pratique a montré que les cessions par appel d'offres étaient conclues en général beaucoup plus rapidement que celles qui sont négociées de gré à gré, compte tenu de l'absence des débats sur le prix de cession

*Source : France Domaine.*

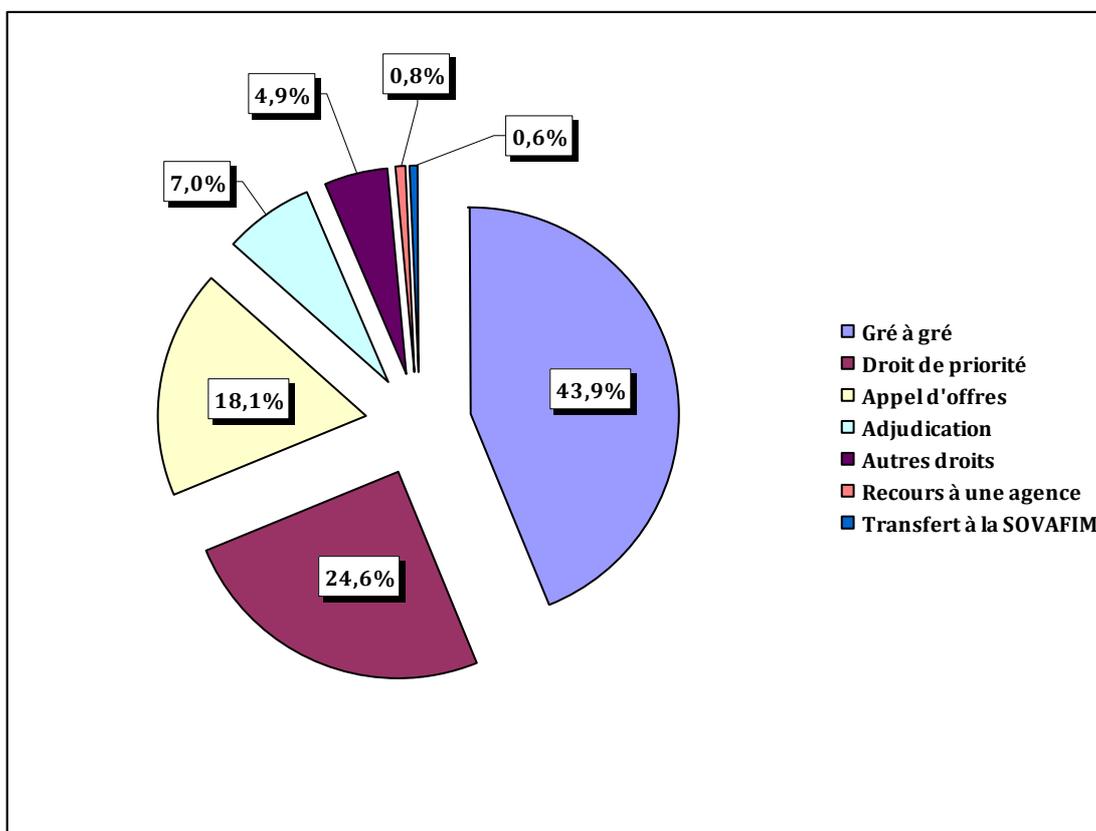
## Annexe I réalisée par l'IGF

L'usage fait des différentes procédures dans le cadre du programme de mobilisation du foncier public en faveur de la construction de logement n'a pas pu être précisément évalué, de manière quantitative, pour les deux raisons suivantes :

- ◆ l'application OSC ne permet pas de distinguer, parmi les cessions des biens de l'État, celles qui se sont inscrites dans le cadre du programme de mobilisation du foncier public ;
- ◆ dans l'application OSC, la nature de la procédure de cession n'est indiquée que pour 1065 dossiers sur 10 126, soit 10,5 %.

Pour l'échantillon de dossiers pour lesquels la procédure de cession est indiquée, celle-ci a été réalisée à 43,9 % de gré à gré, à 24,6 % par l'exercice du droit de priorité, à 18,1 % par appel d'offre, à 7 % par adjudication publique et à 6,3 % via d'autres procédures.

Graphique 5 : Procédures de vente des biens de l'État



Source : OSC et calculs IGF.

Selon les services de France domaine, la part prépondérante dans l'échantillon étudié des cessions de gré à gré, dérogoratoire au principe de mise en concurrence, s'explique essentiellement, par le nombre de cessions réalisées dans le cadre des procédures prévues aux articles L. 3211-7 (cession de gré à gré en vue de la construction de logements sociaux) et R.3211-26 relatif aux cessions de terrains militaires, ces deux articles étant à l'origine de plus de 3/5 des cessions de gré à gré. Le solde correspond à divers cas de figure faisant l'objet de dispositions légales particulières et au cas assez fréquent des délaissés routiers, terrains dont la nature particulière justifie le recours à la procédure de gré à gré.

### 6.1.3. La valorisation de l'emprise peut être effectuée selon différentes méthodes

La valorisation des emprises publiques, bâties ou non bâties, est principalement réalisée selon trois méthodes : la méthode par comparaison, la méthode du compte-à-rebours et la méthode d'évaluation financière. Chacune de ces trois méthodes peut trouver à s'appliquer de manière pertinente en fonction de la nature de l'emprise à céder et de la définition du projet de construction qu'elle sera susceptibles d'accueillir.

L'évaluation des biens cessibles est réalisée, pour l'ensemble des biens de l'État, des entreprises publiques dans lesquelles l'État est majoritaire, ainsi que pour RFF, la SNCF et VNF, par les évaluateurs du service France Domaine. En fonction de la complexité du dossier, l'évaluation peut être réalisée soit par les évaluateurs des services locaux du domaine, situés au sein des DDFiP de chaque département, soit par les évaluateurs de la DNID, si le DDFiP décide de faire appel à eux.

La mission a étudié un échantillon de dossiers, afin d'examiner concrètement les modalités d'application des différentes méthodes d'évaluation.

#### Encadré 9 : Composition de l'échantillon de dossiers examiné par la mission

Au cours des déplacements effectuées dans les différentes zones tendues, la mission a sollicité les directions régionales et départementales des finances publiques, afin d'examiner, conjointement avec les évaluateurs des services locaux du domaine, un échantillon de dossiers correspondant à des emprises ayant fait l'objet d'une valorisation dans la perspective de leur cession en vue de la construction de logements.

La mission a ainsi examiné en détail :

- 7 dossiers dans la région PACA ;
- 9 dossiers dans la région Languedoc-Roussillon.

Parmi ces dossiers, deux avaient fait l'objet d'une évaluation par la DNID.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, la mission n'a pas procédé à l'examen détaillé de dossiers d'évaluation. Toutefois, des éléments sommaires ont été communiqués à la mission par la DDTM du Nord concernant 21 dossiers d'opérations ayant fait l'objet d'une programmation de logements dans le cadre du programme de mobilisation du foncier public.

*Source : Mission.*

#### 6.1.3.1. L'évaluation par comparaison, à laquelle peut éventuellement être appliquée une décote pour logement social

La méthode la plus couramment utilisée est celle de l'évaluation par comparaison. Les évaluateurs du domaine, saisis d'une demande d'évaluation d'un bien :

- ♦ effectuent une **visite du site**, afin d'en appréhender la configuration physique et l'environnement ;
- ♦ étudient ensuite la **situation du bien au regard de réglementations d'urbanisme** (PLU en particulier), à partir des éléments fournis par la DDT ;
- ♦ procèdent à une **recherche, soit dans la base de données ŒIL** (observatoire des évaluations immobilières locales), base spécifiquement destinée à la réalisation d'évaluations par les services des domaines et alimentée par la codification des extraits d'actes de mutation enregistrés à la conservation des hypothèques, soit dans la base BNDP (base nationale des données patrimoniales, qui contient l'ensemble des actes enregistrés par les conservations des hypothèques). Les critères de recherche retenus permettent de circonscrire :

## Annexe I réalisée par l'IGF

- le périmètre géographique. En fonction de caractéristiques des marchés locaux, les évaluateurs peuvent retenir un nombre limité d'arrondissements (exemple observé à Marseille), une seule commune (cas le plus fréquent) ou plusieurs communes dont les marchés immobiliers ont des caractéristiques proches ;
- les caractéristiques du bien (bâti ou non bâti, surface de la parcelle, SHON constructible...).

L'évaluateur retient la liste des valeurs qui lui paraissent pertinentes. Dans l'échantillon étudié, cette liste comprenait entre 3 (dossier d'évaluation n°133V1017 au Grau-du-Roi) et 20 (dossier d'évaluation n°2010-209V1474 à Marseille) termes de comparaison. L'outil ŒIL indique, pour les valeurs retenues, le minimum, le maximum, la moyenne et la médiane.

- ◆ à partir des valeurs résultant des termes de comparaison, l'évaluateur peut décider :
  - de retenir la valeur moyenne ;
  - de sélectionner la valeur du bien dont les caractéristiques lui semblent les plus proches du bien qu'il a à évaluer ;
  - d'appliquer à la valeur moyenne un abattement, ou une majoration, en fonction des caractéristiques propres du bien à évaluer.

Cette méthode est couramment utilisée :

- ◆ pour l'évaluation des immeubles bâtis, lorsqu'il n'est pas prévu de les démolir ;
- ◆ pour les terrains nus :
  - lorsque ceux-ci sont déjà constructibles ;
  - lorsqu'ils ne présentent pas de complexité particulière (problématiques de dépollution, reconstitution ferroviaire...);
  - lorsque la nature du projet de construction qu'ils pourraient accueillir n'est pas définie.

La réalisation d'une estimation par comparaison est relativement rapide : le temps nécessaire est estimé à deux ou trois jours/homme par le service local de France Domaine à Marseille.

Lorsqu'un projet de construction sur le terrain à céder a été déterminé, et que ce projet comprend une part de logement social, **une décote peut être appliquée**, conformément aux dispositions des articles L. 131-7 et R. 148-5 à R. 148-9 du CG3P. Dans ce cas, la collectivité ou l'opérateur qui souhaite bénéficier de la décote fournit au préfet de département territorialement compétent un dossier qui précise le programme de logements locatifs sociaux qui sera réalisé, les conditions de réalisation financière du programme, ainsi que l'effet attendu de la répercussion intégrale de la décote sur le prix de sortie des logements locatifs sociaux. Le dossier est instruit par les services de la DDT. Sur cette base, le préfet décide du principe de la décote. Il transmet ensuite le dossier au directeur des services fiscaux, qui décide du montant de la décote appliqué à la quote-part de logements sociaux, dans le plafond de 25 % (ou 35 % dans les zones A et B1 du zonage dit Scellier).

Il est malaisé de dresser un bilan quantitatif de l'utilisation de la procédure de décote, dans la mesure où l'information sur l'application d'une décote est très peu remplie par les services dans les applications Viv@ cité et OSC. Les données disponibles sont les suivantes :

- ◆ le bilan du programme de mobilisation du foncier public pour les années 2006 et 2007, établi par la DAF, la DIDOL et France Domaine, indique que la décote a été appliquée à 8 reprises en 2006 et à 11 reprises en 2007 ;

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ dans l'application Viv@cité, le montant de la décote n'est renseigné que pour 33 sites, et le pourcentage de décote pour 32 sites (pour 7 sites, un montant de décote non nul mais un pourcentage de décote nul sont indiqués ; pour 6 sites à l'inverse, un pourcentage de décote non nul mais un montant de décote nul est indiqué). Aucun de ces sites n'a fait l'objet d'une cession postérieure à 2010 ;
- ◆ dans l'OSC, seules 5 utilisations de la décote logement social sont mentionnées, toutes postérieures à novembre 2011.

Au total cependant, ces données indiquent que **la décote a été appliquée dans une part relativement modérée des dossiers de cessions**. Ainsi, pour les deux seules années pour lesquelles des données fiables sont disponibles (2006 et 2007), la décote a été appliquée à 10 cessions sur les 208 intervenues, soit 9 %. Les données disponibles ne permettent pas de savoir combien de sites, parmi ceux-ci, ont fait l'objet de la construction de logements sociaux. Toutefois, si l'on prend en compte l'ensemble des mises en chantier pour 2006 et 2007, les logements sociaux ont représenté 48 % des réalisations (6 588 logements sociaux pour 13239 logements construits). Si l'on considère, par translation, que 48 % des sites cédés ont accueilli du logement social, la décote n'aurait encore été appliquée qu'à 20 % des transactions réalisées.

En pratique, on observe que **l'application de la décote intervient souvent en fin de négociation entre les services des domaines et les acquéreurs potentiels, lorsque ceux-ci ne sont pas parvenus à trouver un accord sur le prix, mais que la différence entre les deux offres est suffisamment faible pour que l'application de la décote puisse permettre de trouver un compromis**. A titre d'exemple, une négociation a été conclue en septembre 2011 pour un terrain au lieu-dit Le Gasquino, sis sur la commune de Béziers. Les services locaux de France Domaine avaient initialement évalué la valeur du terrain, d'une surface de 41 439 m<sup>2</sup>, à 450 000 €, en utilisant des termes de comparaison. La commune a fait savoir qu'elle trouvait ce prix trop élevé, et qu'elle avait l'intention de réaliser sur ce terrain 170 logements, tous sociaux. Après application d'une décote, le prix a été ramené à 419 838 €, offre qui correspondait au montant que l'acquéreur était prêt à accepter, ce qui a permis de conclure l'accord.

Par ailleurs, en pratique, **l'ajustement de l'équilibre d'une opération de logement social n'intervient pas nécessairement par la seule vertu de l'application de la décote**. Plusieurs facteurs de souplesse peuvent être introduits dans la négociation. Ainsi par exemple, une parcelle appartenant à l'État située sur la commune de Villeneuve-lès-Avignon a fait l'objet d'une cession le 1<sup>er</sup> décembre 2011 en vue de la réalisation d'un programme de logement social. Les services des domaines avaient procédé à une première estimation par comparaison. A partir de 7 termes de comparaison récents sur la même commune, le prix du terrain avait été évalué à 175 €/m<sup>2</sup>. Le bailleur social, porteur de projet, a réalisé des simulations d'équilibre de l'opération, communiquées au service des domaines, qui indiquaient que l'équilibre ne pourrait pas être atteint avec une charge foncière supérieure à 50 €/m<sup>2</sup>.

La négociation a finalement abouti grâce à quatre éléments :

- ◆ la commune a accepté d'appliquer la majoration de 50 % du COS pour la construction de logement social, autorisée par l'article L 127-1 du code de l'urbanisme ;
- ◆ l'OPHLM a accepté de relever le financement par fonds propres de 15 à 20 % ;
- ◆ la commune, en situation de carence de logement social au sens de la loi SRU, a convenu de réinvestir dans l'opération, sous forme de subvention, le montant des pénalités qu'elle économisera à l'issue de la réalisation de l'opération ;
- ◆ les services locaux du domaine ont accepté de revoir leur estimation :
  - compte-tenu du caractère « excentré » du terrain, l'évaluation par comparaison, fixée initialement à 175 € m<sup>2</sup> (moyenne des termes de comparaison), a été ramenée à 135 €/m<sup>2</sup> ;

## Annexe I réalisée par l'IGF

- une décote de 35 % a été appliquée, conduisant à retenir une charge foncière de 90 €/m<sup>2</sup>.

La charge foncière, qui semble résulter, à la lecture de l'évaluation, de l'application d'une méthode par comparaison avec application d'une décote, découle en réalité d'un calcul ex-ante sur l'équilibre potentiel de l'opération, constituant ainsi d'une certaine manière un « compte-à-rebours bailleur social » déguisé. Cette application « constructive » des méthodes d'évaluation traditionnelles a permis de réaliser la cession en moins d'un an.

### 6.1.3.2. L'évaluation par « compte-à-rebours »

**La méthode d'évaluation dite « par compte-à-rebours » consiste à définir les recettes prévisionnelles attendues d'un programme immobilier et à en soustraire les dépenses prévisibles pour obtenir la somme maximale qui peut être affectée par le porteur du projet à l'acquisition du foncier.**

Cette méthode est particulièrement adaptée :

- ◆ pour les **terrains atypiques, notamment ceux de grande taille en tissu urbain**, pour lesquels il est difficile d'obtenir des valeurs de référence ;
- ◆ pour les **terrains sur lesquels un projet d'aménagement et de construction est déjà déterminé**, au moins dans ses éléments essentiels. En effet, seule la connaissance de la surface constructible totale et de sa répartition entre les différentes affectations possibles (équipements publics, activités commerciales, logements sociaux, logements libres...) permet de calculer un prix de sortie de l'opération.

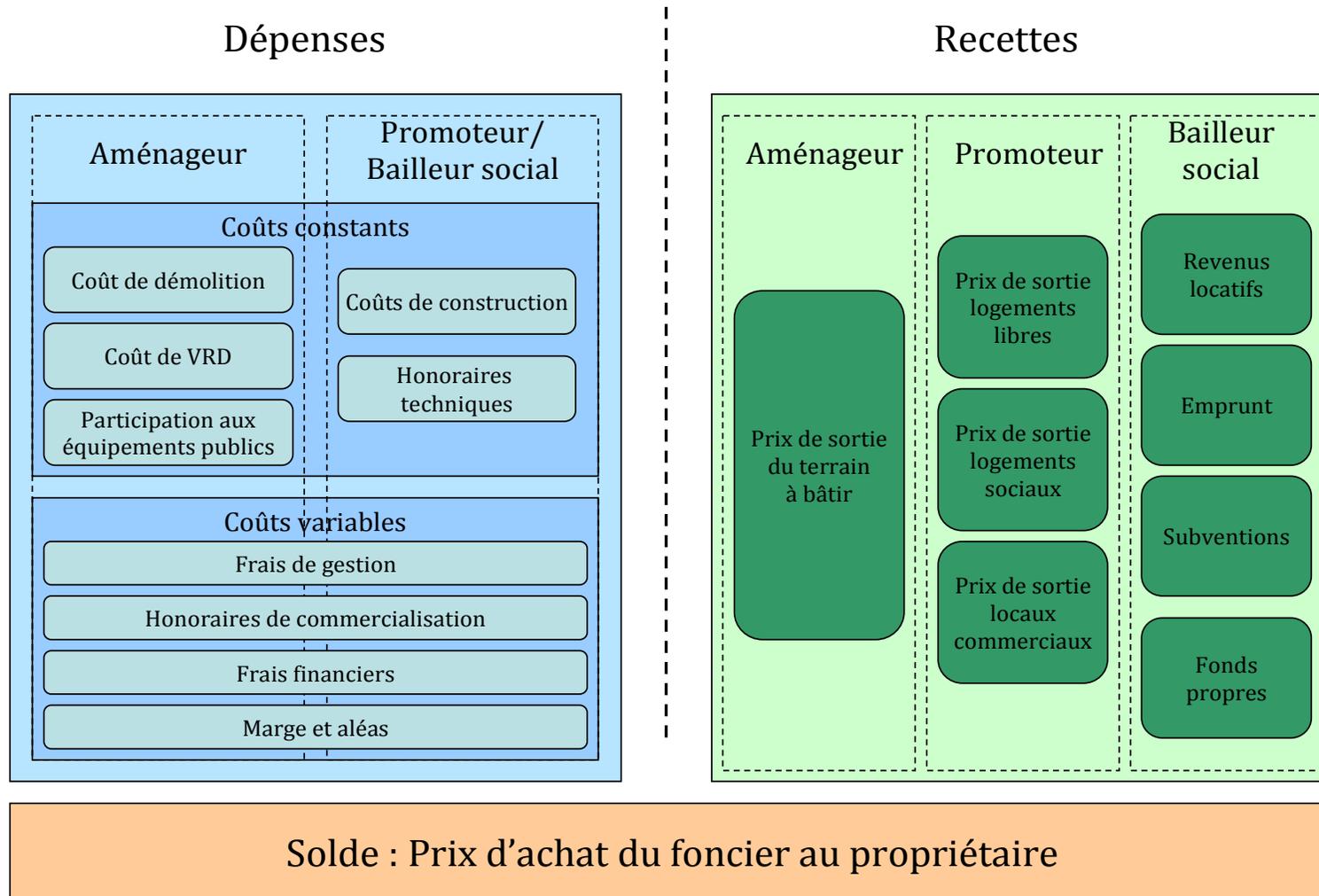
En revanche, pour les **terrains dont la constructibilité n'est pas connue** au moment de la négociation, la discussion sur la programmation peut s'avérer difficile, alors que la valorisation est très sensible aux hypothèses retenues. C'est notamment le cas des terrains du ministère de la Défense ou des opérateurs hospitaliers, qui font l'objet dans les PLU d'un zonage spécifique qui y interdit toute construction non directement liée à l'exercice de leur activité. La constructibilité future dépendra de la décision de la collectivité locale, et donc de son projet d'aménagement ; de son côté le propriétaire public peut préférer conserver son bien, et surseoir à son déclassement, plutôt que d'accepter une valorisation qu'il juge trop faible. C'est l'élaboration des hypothèses du compte à rebours qui crée le cadre de négociation.

Trois types de compte-à-rebours peuvent être réalisés par le service des domaines, en fonction de la destination future du terrain :

- un **compte-à-rebours aménageur**, lorsque le terrain est destiné à faire l'objet d'une opération d'aménagement aux fins de revente de terrains constructibles ;
- un **compte-à-rebours promoteur**, lorsque le terrain, déjà aménagé, est destiné à faire l'objet d'une opération de construction ;
- un **compte-à-rebours bailleur social**, lorsque le terrain aménagé est destiné à faire l'objet d'une opération de construction de logement social.

La réalisation de ces compte-à-rebours suppose de définir trois postes : un poste « dépenses », un poste « recettes », et un poste « foncier », constituant la différence entre les recettes attendues et les dépenses prévisionnelles.

Graphique 6 : Principaux postes d'une évaluation par compte-à-rebours



Source : Mission.

## Annexe I réalisée par l'IGF

Les différents postes du compte-à-rebours font l'objet d'évaluations qui reposent sur des techniques diverses :

- ◆ les coûts variables, ainsi que les honoraires techniques, sont estimés à partir de taux de référence, déterminés par les guides de procédures établis par le service France Domaine en fonction des pratiques couramment observées sur le marché national ;
- ◆ les coûts de construction sont évalués par le service des domaines, avec l'appui éventuel des services de la DDT, en fonction des prix pratiqués sur le marché local ;
- ◆ les coûts de démolition et de VRD et la participation aux équipements publics sont chiffrés en fonction de la nature de l'emprise (encombrement, situation, présence d'équipements publics à proximité, état des réseaux...) et du projet d'aménagement ;
- ◆ les prix de sortie des terrains aménagés et des différentes catégories d'espaces bâtis est estimé par comparaison, à partir de valeurs de référence établies selon la méthodologie exposée ci-dessus ;
- ◆ les recettes potentielles d'une opération de logement social sont estimées, pour les postes « emprunt », « subventions » et « fonds propres », à partir des données fournies par le bailleur, et pour le poste « revenus locatifs », à partir des loyers conventionnés.

Les outils de suivi (Viv@ cité et l'OSC) n'indiquent pas si l'estimation a été réalisée à la suite d'un compte-à-rebours, ce qui rend impossible l'évaluation quantitative de l'utilisation de cette méthode d'évaluation.

L'évaluation par compte-à-rebours peut donner lieu à des négociations entre les porteurs de projets et les services de l'État. L'exemple de l'Ecole nationale de l'infanterie (EAI) à Montpellier, étudié par la mission, montre que les discussions portent essentiellement sur deux objets :

- ◆ **à titre principal, le contenu du projet**, et en particulier le volume de démolitions, la part d'équipements publics acceptable, la surface constructible et la répartition entre logements libre, logement social et surfaces de bureau. Ces discussions peuvent être d'autant plus âpres qu'elles sont libres dans leur cadrage : la collectivité, qui fixera les règles d'urbanisme sur la parcelle dans la mesure où celle-ci n'est pas constructible en l'état actuel du PLU, a toute latitude pour déterminer quelle réglementation sera applicable ;
- ◆ **dans une moindre mesure, les valeurs de référence** retenues pour les différents postes du bilan. Ces valeurs sont moins sujettes à discussion, dans la mesure où elles résultent essentiellement de comparaisons avec le marché local, dont les éléments de base sont transparents pour les deux parties.

**Le dossier de l'EAI montre qu'une condition essentielle de succès et de célérité des négociations est la réalisation à un stade précoce d'une pré-étude d'urbanisme, permettant de déterminer les grands principes du projet (part d'espaces verts, allocation des surfaces bâties).** En l'espèce, la négociation, qui portait sur une emprise exceptionnelle de 35 ha en centre-ville, a pu être conclue sur cette base en huit mois (libération de l'emprise par le ministère de la défense en septembre 2011, conclusion de la négociation le 6 avril 2012).

### **6.1.3.3. Les méthodes d'évaluation financières**

**Les méthodes d'évaluation financières consistent à déterminer la valeur vénale d'un bien en fonction des revenus futurs tirés par l'acquéreur de l'utilisation de ce bien.**

L'utilisation de ces méthodes est donc pertinente lorsque :

- ◆ les biens acquis possèdent ou recevront une destination économique précisément connue au moment de l'acquisition ;

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ les biens sont ou seront donnés en location, et donc susceptibles de générer des flux de trésorerie (ou *cash flows*) stables.

Elle est donc essentiellement appliquée en cas de vente d'immeubles de bureaux, ou de propriétés bâties destinées à une exploitation locative, y compris, le cas échéant, pour des logements locatifs sociaux. Elles ne sont pas adaptées à l'évaluation de terrains ou d'immeubles destinés à être transformés en terrains à bâtir.

La première méthode d'évaluation financière, la plus simple, est la **méthode par capitalisation du revenu**. Pour appliquer cette méthode, l'évaluateur détermine :

- ◆ **le revenu annuel tiré du bien**. Ce revenu peut correspondre au montant annuel des loyers constaté au moment de la vente, si le bien est vendu loué, ou être déterminé, dans le cas contraire, par comparaison par rapport au niveau de marché des loyers correspondant à la nature du bien, ou encore au niveau des loyers conventionnés pour les logements locatifs sociaux. Le revenu pris en compte peut être le revenu brut, ou le revenu net (le taux de capitalisation retenu sera différent selon le choix effectué) ;
- ◆ **le taux de capitalisation**, ou taux de rendement attendu du capital par les propriétaires. Celui-ci est également déterminé par comparaison avec des valeurs de marché.

**Le rapport entre le revenu annuel et le taux de capitalisation correspond au montant maximal de l'investissement qui pourra être consenti par l'acquéreur**. Si le bien à évaluer est bâti et en état d'être immédiatement loué, la valeur ainsi déterminée peut être considérée comme la valeur vénale du bien. Si le bien à évaluer est un terrain à bâtir, ou un immeuble à rénover, il conviendra de déduire de cette évaluation le coût des études, contributions et travaux de construction dans le premier cas, le coût de rénovation dans le second cas, afin de déterminer la charge foncière acceptable par l'acquéreur.

La seconde **méthode dite des « cash flows actualisés »** consiste à estimer la valeur d'un bien en tenant compte des variations de cash flow pouvant être induites par l'évolution du statut et de l'environnement du bien (travaux de rénovation importants, vacance...). Elle est donc particulièrement adaptée pour des biens qui présentent un enjeu financier significatif, et qui peuvent être qualifiés de « non stables » au plan économique (par exemple, une tour de bureaux, dont le bail arrive à échéance, et qui devra faire l'objet de travaux de rénovation importants avant d'être remise en location).

Pour mettre en œuvre cette méthode, l'évaluateur détermine :

- ◆ les **flux de trésorerie annuels positifs** potentiellement générés par le bien (loyers et recettes annexes telles que les panneaux d'affichage publicitaires, antennes téléphoniques...);
- ◆ les **flux de trésorerie annuels négatifs** (travaux de gros entretien et de grosse réparation, taxe foncière, prime d'assurance, coût de la vacance et des impayés, coût de gestion de l'immeuble...);
- ◆ les **actions de dynamisation** sur l'actif qui pourront être mises en œuvre, ainsi que leur échéancier (augmentation des loyers, remise en location de lots vacants, réduction des coûts de gestion...) et les **contraintes pesant sur l'actif** (travaux de remise à niveau et de modernisation);
- ◆ une **période de référence** pour la simulation des *cash flows*, période généralement comprise entre 3 et 15 ans. La durée de la période dépend de l'échéancier des actions de dynamisation : elle doit permettre de faire apparaître en fin de période des *cash flows* stables ;

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ un **taux d'actualisation**, qui comprend un « taux sans risque » (valeur de l'inflation et « cout du temps », la somme des deux étant généralement considérée comme égale au taux de marché des emprunts d'un état solvable) et une « prime de risque » qui couvre les incertitudes liées aux anticipations de revenus futurs, ou plus précisément le prix de l'aversion à ces risques ;
- ◆ une **valeur résiduelle** à l'issue de la période de référence, obtenue en divisant la valeur du cash flow stabilisé par un taux de capitalisation, déterminé par comparaison en fonction des standards du marché.

**La valeur vénale est ainsi calculée en ajoutant à la valeur résiduelle la somme des *cash flows* annuels actualisés sur la période de référence.**

Les méthodes d'évaluation financière n'ont été utilisées dans aucun des dossiers étudiés par la mission.

### **6.1.3.4. En pratique, les évaluations réalisées peuvent combiner plusieurs méthodes**

**Les méthodes d'évaluation ci-dessus exposées ne sont pas exclusives les unes des autres.** Les investigations conduites par la mission ont ainsi permis d'observer que :

- ◆ **les méthodes d'évaluation peuvent être appliquées de manière cumulative.** Ainsi, les dossiers d'évaluation étudiés à Marseille comprenaient systématiquement une rubrique « recoupement ». Cette rubrique comprenait deux sous-parties, « taux de rendement » d'une part (cette sous-partie, correspondant à l'évaluation par capitalisation des revenus, n'était cependant servie dans aucun des dossiers étudiés), « autres approches » d'autre part. A titre d'exemple, le dossier d'évaluation n°2011-203V4185, correspondant à l'évaluation d'un immeuble envisagée par un bailleur social dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), présentait une évaluation par comparaison, avec 18 termes de comparaison correspondant à d'autres acquisitions récentes réalisées en VEFA. Dans la rubrique « recoupement », figuraient d'autres termes de comparaison, correspondant à des mutations récentes entre particuliers, auxquelles était appliqué un abattement de 15 % pour « vente en bloc ». Les valeurs obtenues permettaient de corroborer celle déterminée par comparaison directe ;
- ◆ **les méthodes d'évaluation peuvent être appliquées de manière « hybride ».** Ainsi, l'évaluation d'un terrain du ministère de la Défense, sis à Istres au lieu-dit « Petite Bayanne Source », réalisée par la DNID le 7 juillet 2006, tient à la fois de la comparaison et du compte-à-rebours. L'évaluation tient en effet compte du fait que le terrain accueillera à la fois des logements en PLS et des logements en accession. Pour chacun des deux lots, une charge foncière a été déterminée, par comparaison avec des ventes récentes de terrain en vue d'opérations de construction similaires. Un abattement a par ailleurs été appliqué en vue de prendre en compte les surcoûts d'aménagement liés à la configuration du terrain. Ainsi, l'évaluation finale, sans constituer un compte-à-rebours à part entière, tient cependant compte du contenu du programme pour évaluer la valeur vénale du terrain.

## 6.2. A plusieurs stades de la procédure peuvent intervenir des blocages, dont une partie seulement est directement liée à un désaccord sur la valorisation des biens

Les dossiers étudiés par la mission font apparaître que de nombreux blocages ou retards peuvent intervenir, à différentes étapes de la procédure, dans lesquelles le désaccord sur la fixation du prix joue un rôle variable. Il convient à cet égard de distinguer entre les blocages directement liés à un conflit sur la fixation du prix, ceux pour lesquels le prix n'est qu'un élément de cristallisation de difficultés plus profondes, et ceux pour lesquels le prix ne joue aucun rôle.

### 6.2.1. Certains blocages sont directement liés à un désaccord sur la fixation du prix de cession

La fixation par les services de France domaine d'un prix de cession considéré comme trop élevé par les acquéreurs potentiels peut constituer un facteur de blocage ou de retard dans la procédure. Deux cas de figure ont été constatés par la mission.

En premier lieu, **l'évaluation d'une emprise cessible réalisée par comparaison par les services de France Domaine peut être incompatible avec l'équilibre d'une opération de logement social.** Dans ce cas :

- ◆ **soit France Domaine procède malgré tout à l'ouverture de la procédure d'appel d'offres, sur la base d'un projet de logement social. La procédure se révèle alors infructueuse**, faute de candidat prêt à payer le prix demandé. Ce cas a été constaté, dans le département du Nord, pour la cession de la maison des douanes de Houplines. Un appel d'offres, avec un cahier des charges prévoyant la réalisation de 15 logements sociaux, a été lancé en mars 2010. Suite à la constatation de son caractère infructueux, une visite du site a été organisée en février 2011 avec des bailleurs sociaux, dans la perspective d'une cession de gré à gré. Une seule offre a été faite, pour un montant de 448 000 €, inférieur de 32 % à l'estimation de France Domaine. L'application de la décote pour logement social, et un effort supplémentaire de la part des collectivités pour apporter sous forme de subvention le complément nécessaire au bouclage de l'opération, ont permis de débloquent le dossier. Toutefois, l'absence de prise en compte initiale dans la réalisation de l'estimation des conditions d'équilibre potentielles de l'opération a entraîné un retard de plus de deux ans ;
- ◆ **soit France domaine décide de poursuivre les négociations avec les collectivités locales et les bailleurs sociaux**, avant d'engager l'appel d'offre. L'exemple, cité plus haut (6.1.3.1), de l'opération réalisée à Villeneuve-lès-Avignon, montre que la poursuite des négociations peut permettre de débloquent le dossier en rapprochant les prétentions financières des différents acteurs, au prix toutefois d'un effort financier significatif de la part des collectivités locales et des bailleurs sociaux.

**En second lieu, les collectivités locales peuvent recourir à des évaluateurs experts privés, dont les conclusions aboutissent à une valorisation différente de celle établie par le service des domaines.** Le refus par chacun des deux parties de remettre en cause sa propre évaluation peut alors conduire à un blocage. Ce cas a notamment été constaté dans les Pyrénées-Orientales. L'État s'est vu attribuer en 2008, pour carence d'enchère, un ancien hôtel sis sur la commune de Céret, en compensation d'une dette fiscale de 290 000 €. Le service des domaines a procédé à une réévaluation avant mise en vente, au vu de l'état du bien, qui l'a conduit à fixer le prix à 250 000 € pour la notification du droit de priorité. La commune, s'appuyant sur une évaluation privée, a manifesté son intention d'acquérir le bien pour 190 000 €. Faute d'accord entre les parties, la commune a saisi le juge de

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

l'expropriation, qui a fixé le prix de vente à 210 000 €. Le bien a finalement été vendu en 2011, soit trois ans après son attribution à l'État.

**6.2.2. Dans certains cas, le désaccord sur le prix cristallise des difficultés qui résultent de points de désaccord plus profonds**

Le désaccord sur le prix, au-delà des méthodes d'évaluation, peut également résulter de facteurs sous-jacents, qui sont en réalité la cause directe des blocages constatés. La mission a identifié à cet égard trois facteurs principaux.

En premier lieu, **le blocage peut résulter d'un désaccord entre la collectivité locale concernée et l'État sur le contenu du projet d'aménagement ou de logement susceptible d'être réalisé :**

- ◆ il arrive ainsi **qu'une commune souhaite acquérir un terrain appartenant à un opérateur public, pour un prix inférieur à celui proposé, sans pour autant chercher à justifier, par un bilan d'opération, que le prix qu'elle propose est rendu nécessaire par l'équilibre de son opération.** Ce cas a notamment été constaté par la mission à Lille, pour l'emprise de la gare Saint-Sauveur. Cette emprise, de 21 ha au total, appartenait pour partie (10 ha) à la SNF et pour partie (11ha) à RFF. La commune de Lille a acquis en 2010 l'emprise SNCF, au prix de 105 €/m<sup>2</sup>. Elle a proposé à RFF de lui acheter sa part de terrain au même prix, soit 11,5 M€. RFF n'envisage pas de céder à un prix inférieur à 15 M€. La mairie ne souhaite pas procéder à une évaluation par compte-à-rebours, dans la mesure où le projet urbain qui sera réalisé sur cette emprise n'est pas défini à ce stade. Faute de pouvoir discuter sur un projet, la négociation est actuellement bloquée ;
- ◆ il peut arriver également que **les collectivités locales proposent un projet dont le contenu n'est pas considéré comme acceptable par les propriétaires du fait d'une trop faible réceptivité.** Ce cas a été constaté pour le fort d'Aubervilliers, emprise de 14 ha qui appartient pour 1/3 à l'APHP et pour les 2/3 à l'AFTRP (pour le compte de l'Etat) et dont l'aménagement est bloqué depuis plusieurs décennies. Les collectivités locales et l'AFTRP, aménageur pressenti, ont présenté un projet consistant à installer sur l'emprise, outre des logements, des jardins familiaux, un stade avec des parkings et un accès routier. Le bilan de l'opération conduit à valoriser l'emprise à 1,5 M€, soit 10 €/m<sup>2</sup> brut. L'APHP, qui souhaitait que des logements soient réalisés sur cette emprise, refuse de vendre dans ces conditions. L'opération est actuellement bloquée.

En second lieu, **le conflit de valorisation peut résulter de la complexité du foncier, et des coûts qu'entraînerait sa mise en état pour la production de logements :**

- ◆ ceci peut notamment être lié au **coût de dépollution** des terrains, problème qui se pose avec une particulière acuité pour les emprises militaires. La dépollution peut représenter un coût très significatif, qui pèse fortement sur l'équilibre potentiel d'une opération, selon qu'il est supporté par le vendeur ou par l'acquéreur. Ceci a notamment été constaté pour la caserne Renard, à Saint-Cyr l'École. Alors qu'elle a été déclarée inutile en 2007, les négociations sur sa cession n'ont pu être débloquées qu'en 2011. Les coûts de dépollution ont en effet été estimés à 25 M€, montant supérieur aux recettes de l'opération d'aménagement envisagée par la collectivité. Même une cession à l'euro symbolique n'aurait pas permis d'équilibrer l'opération. Un accord a finalement été trouvé sur le partage des opérations de dépollution, qui a permis de débloquer le processus ;

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ le blocage peut également résulter du **coût des travaux nécessaires à la remise en état d'un bien**. Ceci a notamment été constaté à Lille, pour un bâtiment affecté au ministère de l'Équipement, dit « Château du Cété ». Le bien a été évalué à 500 000 € par le service des domaines. Le seul opérateur intéressé par son acquisition est une association qui souhaite y installer un centre d'hébergement d'urgence. L'architecte des bâtiments de France s'étant opposé à la démolition, le coût des travaux nécessaires à la mise en œuvre du projet de réhabilitation est de 3,2 M€, soit un coût au m<sup>2</sup> incompatible avec un financement en logement social. Ainsi, même avec une cession à l'euro symbolique, l'opération resterait déficitaire de 320 000 €. A ce stade, la cession est bloquée.

Les conflits liés à la valorisation des emprises peuvent enfin résulter d'une **méconnaissance, par les collectivités locales, des dispositions juridiques qui encadrent l'évaluation de la valeur des emprises publiques**. Ce cas de figure s'est notamment présenté dans le département de l'Hérault. L'État est propriétaire de plusieurs parcelles de terrain sur le territoire de la commune d'Agde, notamment dans des zones à forte valeur, en bord de mer. La commune a manifesté son intérêt pour l'acquisition en bloc de ces terrains. Les services de France domaine ont procédé à une évaluation par comparaison, parcelle par parcelle. Le montant global s'élève à 5,1 M€, prix qui a été proposé à la ville. Le maire a toutefois indiqué qu'il souhaitait acquérir les terrains pour 4 M€, et revendiquait l'application d'une décote de 20 % sur le prix pour la réalisation de logements sociaux. A la demande de France domaine, qui lui a indiqué qu'il était nécessaire pour obtenir la décote de soumettre au préfet un dossier présentant le programme de logements sociaux, le maire a indiqué qu'il ne souhaitait pas réaliser les logements en question sur les terrains proposés à la vente, mais utiliser ces parcelles pour réaliser un échange avec d'autres, plus propres à accueillir du logement social. Le service local de France domaine a indiqué au maire, en janvier 2012, que cette demande ne lui paraissait pas compatible avec le cadre réglementaire actuel, mais lui a néanmoins recommandé de soumettre un dossier à l'arbitrage du service central des domaines. Le dossier est bloqué depuis cette date.

### 6.2.3. Certains dossiers sont bloqués pour des raisons indépendantes de la fixation du prix

Des blocages dans la procédure de cession du foncier public peuvent également résulter de facteurs indépendants de la fixation du prix de vente. Trois principaux facteurs de blocage ont ainsi été identifiés par la mission.

En premier lieu, **certaines collectivités locales ne souhaitent pas construire de logement sur les terrains qui avaient été identifiés à cet effet par les services de l'État**. A titre d'exemple, les services locaux de France domaine avaient identifié à Vitrolles une emprise de 40 ha, appartenant à l'État au lieu-dit « plateau de Valbacol ». L'emprise est actuellement classée en zone naturelle, mais les services de l'État avaient jugé qu'elle pourrait se prêter à la réalisation d'un programme de logement social. Des négociations avaient été engagées avec le maire, afin de faire évoluer son PLU en ce sens. Toutefois, après le décès du maire intervenu en octobre 2009, son successeur n'a pas souhaité poursuivre les discussions sur ce sujet et a indiqué son intention de maintenir l'usage du site en tant qu'espace naturel.

En second lieu, **les contraintes pesant sur les sites, sans avoir d'impact direct sur la fixation du prix, peuvent retarder leur cession**. Deux facteurs de risque apparaissent à cet égard particulièrement importants :

## Annexe I réalisée par l'IGF

- ◆ les **contraintes naturelles**, si elles ne sont pas anticipées au moment de la première approche du potentiel des sites, peuvent retarder singulièrement la cession. Ce cas a notamment été constaté dans le Gard, pour un terrain situé au Grau-du-Roi. Une emprise appartenant à la DDTM, d'une contenance de 7ha, devait être cédée en 2007 à la commune pour y réaliser des logements sociaux. Toutefois, une association a saisi la DIREN d'une demande d'expertise faune/flore sur les terrains concernés, arguant du fait que ceux-ci abritaient plusieurs espèces protégées. L'expertise botanique a révélé que la parcelle abritait effectivement deux espèces végétales protégées, et que certaines plantes qui y poussaient pouvaient par ailleurs constituer l'habitat naturel du papillon dit « la Diane », lui aussi protégé, mais dont la présence effective n'avait pas été constatée. A la suite de cette expertise, l'emprise constructible a du être réduite à 2,5 ha, pour maintenir des zones de cantonnement des espèces protégées. La cession a finalement eu lieu en 2009, deux ans après l'ouverture de la procédure initiale.
- ◆ la complexité de certains fonciers, sans constituer un facteur de blocage durable, peut cependant retarder les cessions. C'est notamment le cas du foncier ferroviaire support de voies ferrées, pour lequel la « **reconstitution ferroviaire** », à savoir le déplacement des voies pour maintenir leur fonctionnalité, doit être envisagé en amont même du traitement des problématiques de dépollution. Des difficultés de cet ordre ont été constatées à Marseille, pour la libération de l'emprise de la gare de fret du Canet. Située dans le périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) Euroméditerranée, cette emprise n'a pas été libérée à ce stade par RFF, dans la mesure où l'opérateur estime qu'une solution satisfaisante n'a pas encore été trouvée pour la reconstitution ferroviaire.

Les blocages peuvent en dernier lieu résulter **d'une incapacité des services de l'État à traiter des dossiers qui nécessitent de mettre en œuvre une ingénierie foncière complexe**. Les blocages peuvent ainsi provenir :

- ◆ soit d'un **manque réel de capacités d'ingénierie foncière, du côté des DDT, pour monter les opérations**. Ce cas a notamment été constaté dans les Bouches-du-Rhône. Une emprise a été identifiée à Aix-en-Provence, susceptibles d'accueillir des logements sociaux. L'emprise, située dans une zone d'habitat diffus, supporte à ce stade uniquement quelques bâtiments en préfabriqué. France domaine a sollicité l'établissement public foncier de la région PACA, pour réaliser une étude de faisabilité. L'EPF n'a pas pu donner une réponse favorable à cette demande, dans la mesure où il ne dispose pas de convention avec la commune d'Aix-en-Provence. Les services de France domaine ont ensuite pris contact avec la communauté de commune du pays d'Aix, qui a également déclaré ne pas être en mesure de conduire les études nécessaires à l'évaluation du potentiel du site. La DDTM, sollicitée à son tour par France Domaine, a également déclaré ne pas être en capacité de conduire les études. Le projet demeure bloqué depuis deux ans ;
- ◆ soit d'un **manque de coordination entre les services de l'État au niveau local**. Ainsi, à Marseille, une emprise sise boulevard Albanès a été identifiée dans le cadre du programme de mobilisation du foncier public pour la construction de logement. Un emplacement situé au milieu du terrain a été réservé par la commune dans son nouveau PLU pour y aménager une voie. Il reste deux parcelles de taille réduite, de chaque côté de la future voie. France domaine indique avoir demandé à la DDT une étude sur la faisabilité, dans ces conditions, d'un programme de construction de logements. France domaine a besoin de ces informations pour réaliser un cahier des charges et une évaluation, en vue de la notification du droit de priorité. A la date de la mission, le dossier demeurait bloqué.

## 7. La politique de mobilisation du foncier public pour la construction de logement a déjà permis de réaliser et de programmer un nombre de projets significatif, mais qui demeure limité au vu des besoins en logements

### 7.1. Le programme de mobilisation du foncier public 2008-2012 a permis de construire un nombre significatif de logements, concentrés dans les zones tendues

#### 7.1.1. Le programme 2008-2012 a conduit à réaliser un nombre significatif de logements, dont l'évaluation ne peut cependant être réalisée avec précision du fait de l'insuffisance des outils de suivi existants

**Les limites des outils de suivi existants, détaillés plus haut (Cf 3.2), ne permettent pas de dresser un bilan du plan de mobilisation du foncier public 2008-2012 qui puisse être considéré comme réellement fiable.**

Les bilans annuels de la politique de mobilisation du foncier public sont réalisés par la DAFI, à partir d'extractions de la base de données Viv@cité. A chaque mois de septembre, une extraction de l'application Viv@cité est réalisée et envoyée aux DDT afin qu'elles vérifient si les informations concernant les sites inscrits au programme dans leur département sont à jour. Il leur appartient notamment de vérifier si une déclaration d'ouverture de chantier a été déposée pour les opérations prévues pour l'année en cours. Si c'est le cas, les informations qui y figurent doivent être rapprochées de celles présentes dans la base, notamment pour ce qui concerne le nombre de logements à réaliser, et mises à jour en tant que de besoin. Si aucune déclaration d'ouverture de chantier n'a été déposée, l'année prévisionnelle de mise en chantier doit être mise à jour en conséquence. *In fine*, la DAFI considère que l'ensemble des biens ont fait l'objet d'une mise en chantier effective au cours de l'année prévisionnelle de mise en chantier mentionnée dans l'application, et peuvent être crédités au bilan de la politique de mobilisation du foncier public pour l'année en question.

#### **Encadré 10 : Précautions méthodologiques relatives à l'usage de la base Viv@cité**

La mission a réalisé un bilan de la politique de mobilisation du foncier public pour les années 2008 à 2011 à partir d'une extraction complète de la base Viv@cité réalisée le 6 juillet 2012.

**Les tests de cohérence réalisés par la mission font toutefois apparaître un taux d'aberrations significatif :**

- **pour ce qui concerne la date de mise en chantier**, comme mentionné plus haut, l'information « date effective de mise en chantier », pourtant prévue par l'application, n'a été renseignée que pour 47 biens. Pour 11 de ces 47 biens, soit 23 %, la date effective de mise en chantier ne correspondait pas à l'année prévisionnelle de mise en chantier. Pour ces biens, soit la date de mise en chantier indiquée est fautive, soit l'année prévisionnelle de mise en chantier n'a pas été mise à jour. Faute d'un meilleur indicateur, la mission a considéré que l'année prévisionnelle de mise en chantier, utilisée par la DAFI pour réaliser ses bilans annuels, fournissait la meilleure approximation disponible de l'année effective de mise en chantier des logements ;
- **pour ce qui concerne la surface cédée**, pour 517 biens cédés entre 2008 et 2011, 98, soit 18,9 %, indiquaient « 0 » dans la colonne surface cédée. Il n'a donc pas pu être établi de chiffre fiable pour ce paramètre.

*Source : Mission.*

## Annexe I réalisée par l'IGF

En tenant compte des précautions méthodologique ci-dessus mentionnées, on peut estimer à partir des informations présentes dans la base Viv@cit  que 41 868 logements, dont 20 636 logements sociaux (soit 49,29 %), ont été réalisés entre 2008 et 2011, grâce à la mobilisation de 517 emprises publiques. Ceci correspond à une atteinte à 60 % de l'objectif de construction de logements pour 2008-2012, fixé à 70 000.

Il faut souligner toutefois que ces chiffres incluent 97 terrains cédés par les établissements publics d'aménagement de Sénart de Marne-la-Vallée, qui ne traduisent pas un effort particulier d'identification et de mobilisation de foncier public, dans la mesure où le portage et la cession de foncier constituent la mission même de ces établissements. Les terrains cédés par les EPA ont permis la construction de 7896 logements sur la période étudiée.

**Tableau 7 : Bilan du plan de mobilisation du foncier public 2008-2011**

	Nombre de sites mobilisés	Nombre de logements projetés	Nombre de logements sociaux projetés	Part logements sociaux
<b>2008</b>	113	10 635	5 224	49,12 %
<b>2009</b>	98	8 693	4 706	54,14 %
<b>2010</b>	155	10 796	4 635	42,93 %
<b>2011</b>	151	11 744	6 071	51,69 %
<b>Total</b>	<b>517</b>	<b>41 868</b>	<b>20 636</b>	<b>49,29 %</b>

*Source : Viv@cit  et calculs IGF*

Le fait que l'objectif quinquennal fixé pour 2008-2012 n'ait été atteint qu'  60 % au bout de quatre ans peut s'expliquer principalement par deux facteurs :

- ◆ l'outil Viv@cit  fait apparaître que 492 sites, qui avaient été identifiés comme susceptibles d'accueillir du logement, ont finalement été abandonnés, soit qu'ils aient été cédés pour d'autres usages (pour 19 sites, une date de cession est mentionnée), soit que leur occupant n'ait finalement pas souhaité les céder ;
- ◆ pour certains sites, les délais nécessaires à la mise en chantier des projets ont été sous-estimés.

Les cinq administrations et opérateurs ayant mis à disposition le plus grand nombre de terrains, si l'on excepte les établissements publics d'aménagement, sont, dans l'ordre, RFF, les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement (ex-DDE), le ministère de la Défense, la SNCF et la SOVAFIM. Toutefois, si l'on prend en compte le nombre de logements construits, le ministère de la Défense arrive largement en tête.

**Tableau 8 : Ministères et opérateurs ayant contribué à la mobilisation du foncier public en faveur du logement (2008-2011)**

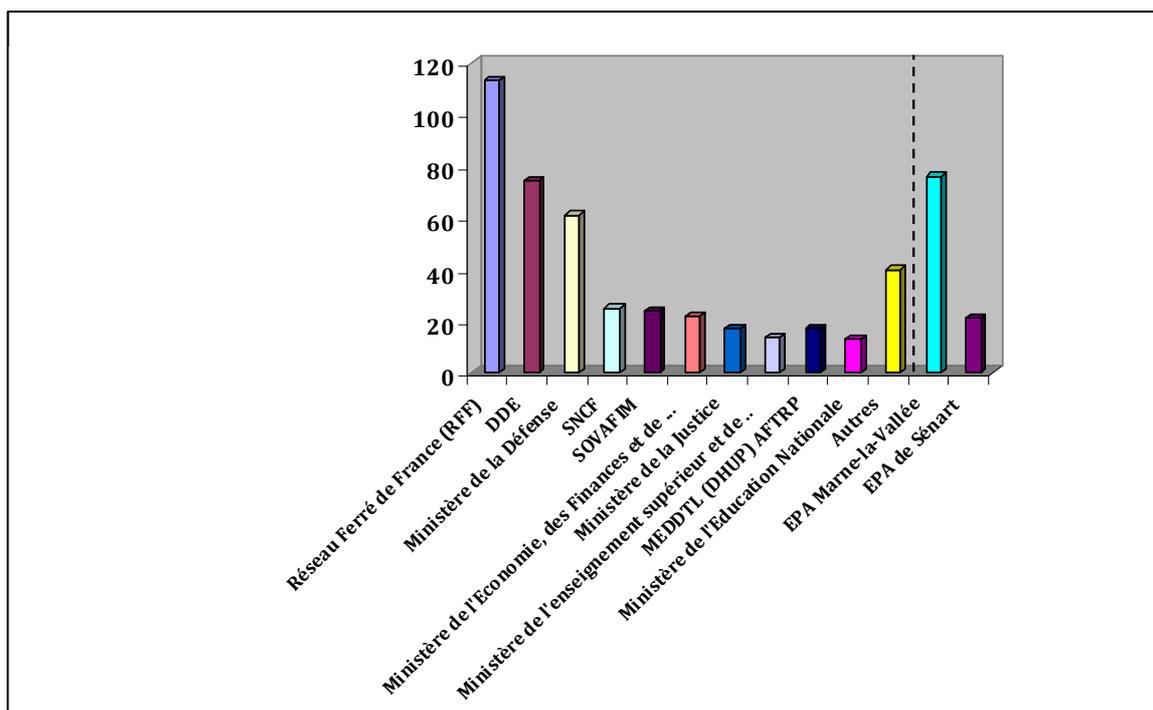
Propriétaire	Nombre de terrains	Nombre de logements construits
Réseau Ferré de France (RFF)	113	4061
DDE	74	3565
Ministère de la Défense	61	8420
SNCF	25	2445
SOVAFIM	24	2293
Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi	22	578
Ministère de la Justice	17	802
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	14	3116
MEDDTL (DHUP) AFTRP	17	2179
Ministère de l'Education Nationale	13	1309
Ministère de l'Intérieur	10	1326

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

<b>Propriétaire</b>	<b>Nombre de terrains</b>	<b>Nombre de logements construits</b>
Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP)	5	900
Ministère de l'Ecologie	5	107
STIF/RATP	4	435
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche	4	346
Ministère de la Culture et de la Communication	4	77
Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports	2	776
ETAT non défini	2	41
Ministère du Développement durable	2	1
Assistance Publique / Hôpitaux de Paris (AP-HP)	1	1145
Institut de Recherche et de Développement	1	50
<b>Sous-total hors EPA</b>	<b>420</b>	<b>33972</b>
EPA Marne-la-Vallée	76	5214
EPA de Sénart	21	2682
<b>Total</b>	<b>517</b>	<b>41868</b>

*Source : Viv@cité et calculs IGF.*

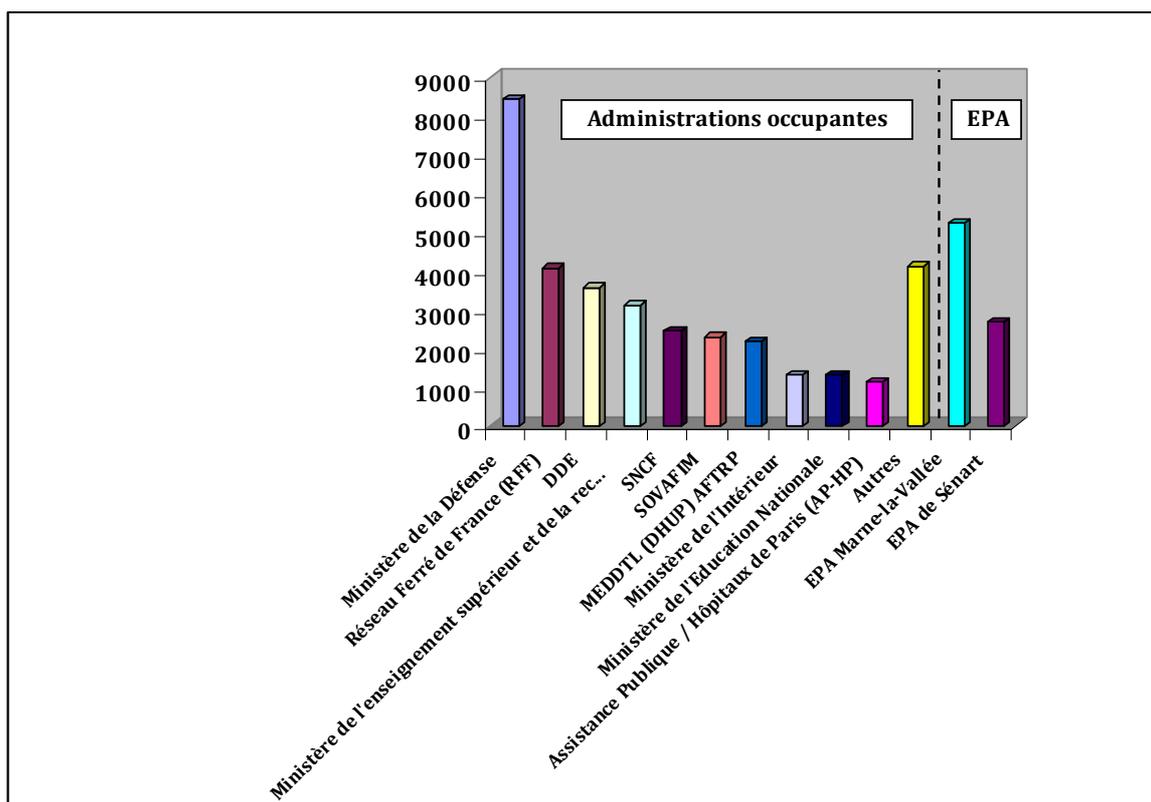
**Graphique 7 : Principaux contributeurs (nombre de sites)**



*Source : Viv@cité et calculs IGF*

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

**Graphique 8 : Principaux contributeurs (nombre de logements construits)**



Source : Viv@cit  et calculs IGF.

Les informations présentes dans l'outil de suivi de France domaine (TASEC) relatives aux cessions réalisées entre 2008 et 2011 en vue de la construction de logement n'ont pas pu être rapprochées ligne à ligne de celles présentes dans Viv@cit . Ces informations ne sont pas exploitées par la DAFI au moment de la réalisation des bilans annuels de la politique de mobilisation du foncier public. Cet outil de suivi indique que 934 cessions ont été réalisées entre 2008 et 2011 en vue de la construction de logements, pour un montant total de 1,15 Md .

**Tableau 9 : Cessions de biens en vue de la construction de logements (2008-2011)**

	2008	2009	2010	2011	Total
Nombre de sites vendus en vue de la construction de logements	198	183	250	303	934
Montant total des cessions ( M�)	223	214	434	280	1151

Source : TASEC et calculs IGF.

Les divergences entre les données issues des outils de suivi Viv@cit  et TASEC peuvent s'expliquer de trois manières :

- ◆ **l'unité de compte** utilisée par la DAFI est le « site » (unité géographique), celle utilisée par France domaine est l'acte de cession. Si un même site a fait l'objet de plusieurs actes de cession (notamment si des parcelles en ont été détachées), il peut avoir été comptabilisé plusieurs fois par France domaine, et une seule fois par la DAFI ;
- ◆ il peut exister un **décalage temporel** entre la cession d'un bien et la mise en chantier effective de logements, notamment s'il est nécessaire de réaliser des études ou des opérations de dépollution, de viabilisation ou de démolition ;

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

- ◆ **certains biens peuvent être vendus par France domaine en vue de la construction de logements alors même qu'ils ne figurent pas dans le programme** de mobilisation du foncier public en vue de la construction de logement. Dans ce cas, aucune instruction n'a été donnée aux services de France domaine pour intégrer cette information dans Viv@cit , ni pour la transmettre aux services des DDT ou de la DAFI.

**Dans la mesure où l'information présente dans les outils de suivi de France domaine n'est jamais communiquée aux services du ministère du logement, il n'est pas à exclure qu'un nombre significatif de logements ait été construit sur du foncier cédé par l'état, sans être pour autant comptabilisé dans les bilans réalisés par la DAFI.** L'outil de suivi de France domaine ne permet pas de s'en assurer, dans la mesure où il n'indique pas le nombre de logement qui sera réalisé sur les sites cédés. Seule une comparaison ligne à ligne des deux outils, suivie d'une interrogation systématique des services instructeurs des permis de construire, pourrait permettre de réaliser un bilan réellement fiable.

### **7.1.2. Ces logements sont concentrés dans les zones tendues, mais représentent dans ces zones une part limitée de la construction de logement**

#### **7.1.2.1. La construction de logement sur du foncier public a été concentrée dans les zones tendues**

Au regard des tensions sur le marché du logement, 23 départements avaient été définis comme prioritaires dans l'élaboration de la programmation 2008-2012<sup>5</sup>. Ces départements ont concentré, pour la période 2008/2011, 85 % des constructions de logement.

**Tableau 10 : Construction de logements dans les 23 départements prioritaires**

	<b>Nombre de sites</b>	<b>Nombre logements projetés</b>	<b>Nombre logements sociaux projetés</b>
Nombre	392	35465	17876
Part du total	75,82 %	84,71 %	86,63 %

*Source : Viv@cit  et calculs IGF*

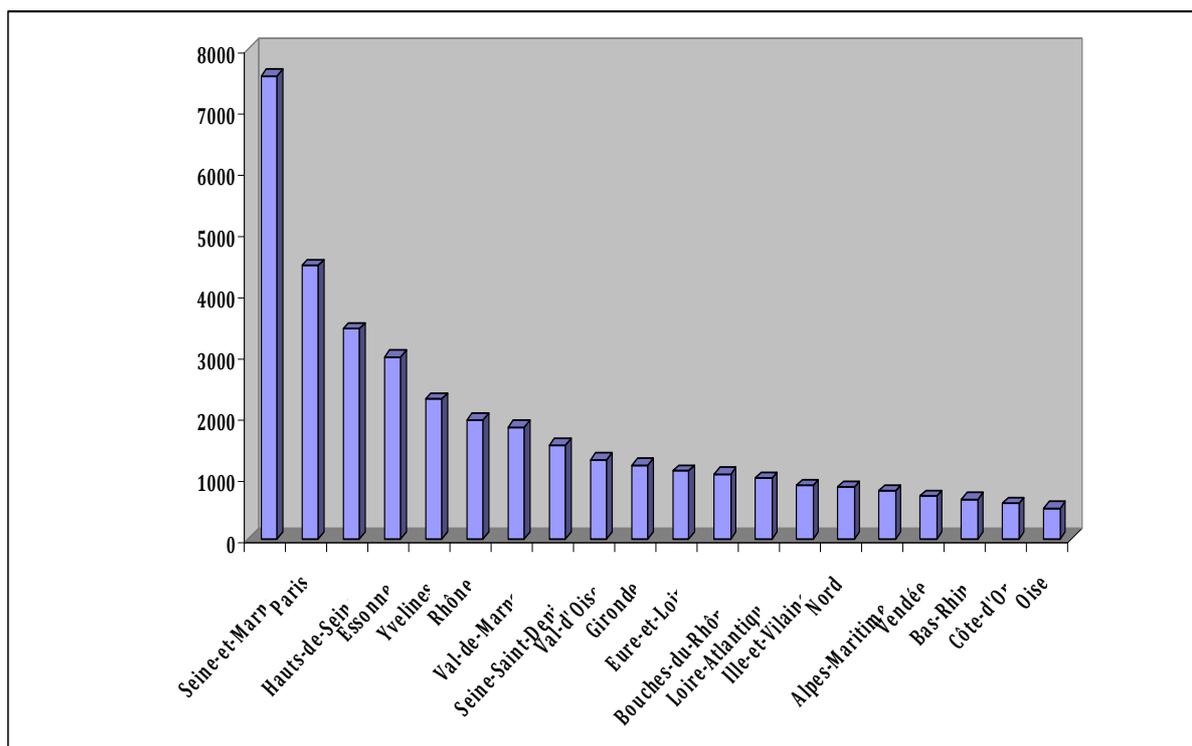
La liste des départements prioritaires correspond très largement avec celle des départements ayant construit le plus de logements. Ainsi, parmi les 20 départements ayant construit plus de 500 logements sur des emprises publiques cédées entre 2008 et 2011, seuls trois ne sont pas prioritaires (Eure-et-Loir, Vendée, Côte-d'Or). La région Ile-de-France concentre à elle seule 25 341 logements, dont 12 034 logements sociaux, ce qui représente 60 % de l'ensemble, et plus de 15 % des logements sociaux mis en chantier en Ile de France (de l'ordre de 80 000 sur la période). Toutefois les chiffres de la Seine-et-Marne sont artificiellement gonflés par l'activité des deux EPA de Marne-la-Vallée et Sénart.

---

<sup>5</sup> Val d'Oise, Val de Marne, Seine Saint Denis, Haut de Seine, Essonne, Yvelines, Seine-et-Marne, Paris, Oise, Var, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Rhône, Haute-Savoie, Hérault, Pas de Calais, Nord, Haut-Rhin, Bas-Rhin, Loire-Atlantique, Ille-et-Vilaine, Gironde, Haute-Garonne.

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

**Tableau 11 : Départements ayant construit plus de 500 logements sur du foncier public entre 2008 et 2011**



Source : Viv@cit  et calculs IGF

**7.1.2.2. Ces logements ne constituent qu'une faible part de la construction de logements dans ces zones**

**Dans les zones les plus tendues, la mobilisation du foncier public a contribué pour une part variable à la construction totale de logements.**

**Encadré 11 : Méthodologie de calcul de la contribution de la mobilisation du foncier public à la construction de logements**

La contribution de la mobilisation du foncier public à la construction de logements a été calculée en croisant des extractions de deux bases de données :

- Viv@cit , dont a été extrait le nombre de logements mis en chantier sur du foncier public ;
- Sitadel, dont a été extrait le nombre total de mises en chantier de logements.

Les données concernent les années 2008 à 2010. Le nombre de mises en chantier pour l'année 2011 n'était pas renseigné dans Sitadel à la date de la mission.

Entre 2008 et 2010, la construction de logements sur du foncier public a représenté 3,06 % du total des mises en chantier en France métropolitaine. Cette part varie toutefois fortement entre les différentes zones tendues. Les logements construits sur du foncier public ont ainsi représenté 23,80 % de la construction totale à Paris, 14,67 % en Ile-de-France, 2,49 % en PACA, 2,11 % en Rhône-Alpes, 1,29 % dans le Nord-Pas-de-Calais mais seulement 0,45 % en Languedoc-Roussillon.

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

**Tableau 12 : Contribution de la mobilisation du foncier public à la construction de logements  
(2008-2010)**

<b>Zone géographique</b>	<b>Logements mis en chantier sur foncier public</b>	<b>Total mises en chantier</b>	<b>Part du foncier public</b>
Paris	2097	8811	23,80 %
Ile-de-France	16242	110724	14,67 %
Rhône-Alpes	2706	128238	2,11 %
PACA	1704	68508	2,49 %
Nord-Pas-de-Calais	558	43287	1,29 %
Languedoc-Roussillon	295	66030	0,45 %
<b>Total France entière</b>	<b>30124</b>	<b>982858</b>	<b>3,06 %</b>

*Source : Viv@cit , Sitadel et calculs IGF*

**7.2. Le programme 2012-2016 prévoit la construction, essentiellement en zone tendue, de 110 000 logements, mais le réalisme de cet objectif doit être considéré avec précaution**

Un nouveau programme de mobilisation du foncier public en faveur de la construction de logement a été établi pour la période 2012-2016. Ce programme comporte 934 sites cessibles, pour une surface évaluée à 2000 ha. Ces sites devraient accueillir 110 000 logements. 96 289, dont 30 264 logements sociaux, seraient déjà programmés.

L'examen de la base de données Viv@cit  et les investigations conduites par la mission invitent toutefois à considérer ces chiffres avec prudence. En effet, outre les difficultés signalées plus haut dans l'exécution du programme 2008-2012 qui pourraient se reproduire, la manière dont a été construit le programme 2012-2016 présente deux faiblesses :

- ◆ **la surface cessible évaluée apparaît peu significative**, dans la mesure où il est indiqué dans Viv@cit , pour 179 sites sur 934 (soit 19 %), une surface cessible égale à 0 ;
- ◆ **le nombre de sites et de logements programmés doit également être considéré avec précaution**, dans la mesure où 329 sites sur 934 (soit 35 %), indiqués comme pouvant accueillir 26931 logements, ne comportent pas d'année de programmation, et sont indiqués comme appartenant à la catégorie « Post 2012 ». Il s'agit pour l'essentiel de sites qui avaient été identifiés au moment du recensement effectué pour le programme 2008-2012, mais dont la complexité avait conduit à indiquer qu'ils ne seraient pas mobilisables dans un délai de cinq ans. Au cours de son déplacement dans le département des Bouches-du-Rhône, la mission a étudié avec les services de l'état la destination qui pourrait être donnée aux terrains classés « Post-2012 » dans le département. Sur huit terrains, il s'est avéré que cinq étaient définitivement à exclure du programme (terrains ayant déjà reçu ou appelés à recevoir une autre destination que la construction de logement). France domaine l'a indiqué aux services de la DDTM au cours d'une réunion le 18 juin 2012. A la date de l'extraction réalisée par la mission, les terrains figuraient encore dans l'application et dans le programme 2012-2016 (le nombre prévisionnel de logements à réaliser sur ces terrains était toutefois fixé à 0).

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

**Tableau 13 : Programme de mobilisation du foncier public 2012-2016**

Année	Nombre de sites	Surface cessible (ha)	Logements programmés	Logements sociaux programmés	Part de logement social
2012	188	281	21073	8982	42,62 %
2013	107	172	11286	4917	43,57 %
2014	95	260	12930	3786	29,28 %
2015	71	271	9586	2193	22,88 %
2016	144	509	14428	3707	25,69 %
Post 2012	329	788	26931	6679	24,80 %
<b>Total</b>	<b>934</b>	<b>2280</b>	<b>96234</b>	<b>30264</b>	<b>31,45 %</b>

Source : Viv@cité et calculs IGF

La programmation demeure **concentrée, comme pour la programmation précédente, sur les zones en tension**. Les 23 départements définis comme prioritaires concentrent ainsi 69 % des sites identifiés et 83 % des logements prévus.

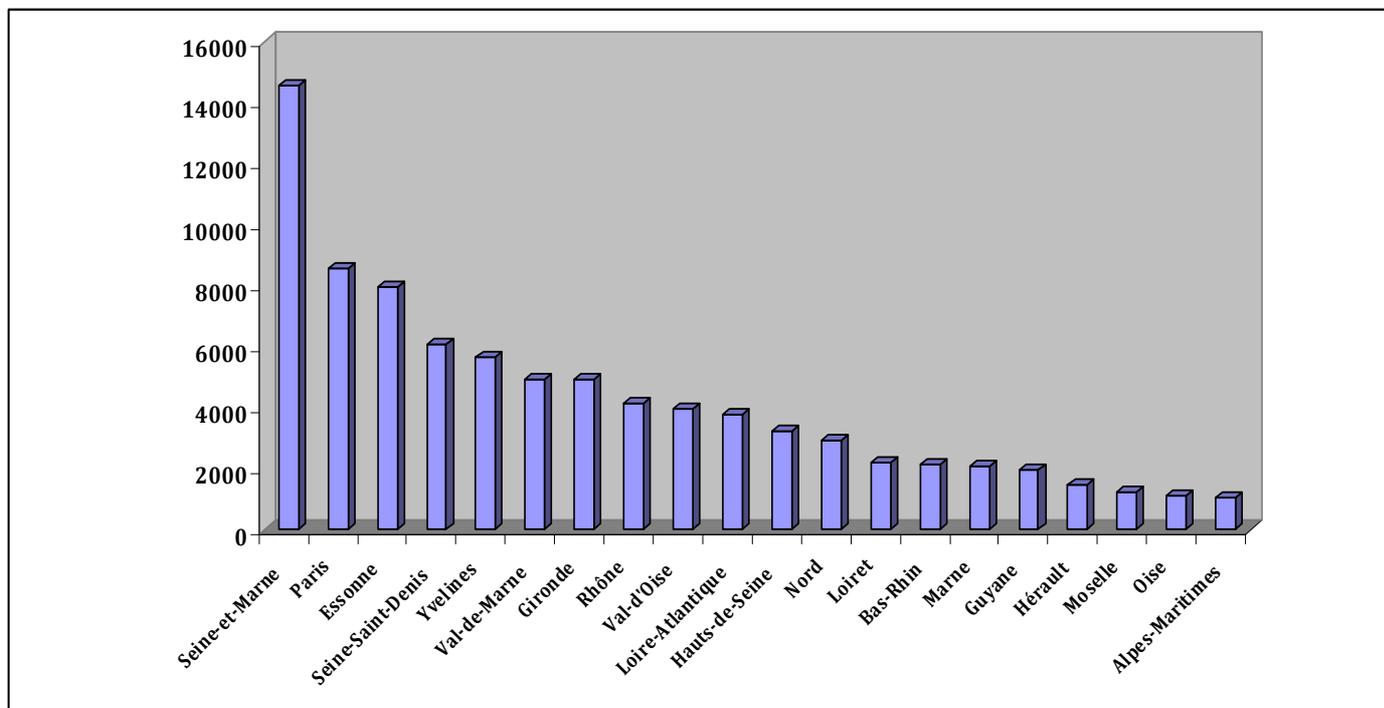
**Tableau 14 : Part des départements prioritaires dans la programmation 2012-2016**

	Sites	Logements	Logements sociaux
<b>Nombre</b>	652	79710	23906
<b>Part du total</b>	69,81 %	82,83 %	78,99 %

Source : Viv@cité et calculs IGF.

Parmi les vingt départements ayant prévu de construire plus de 1000 logements sur du foncier public cédé, seuls 4 ne sont pas des départements considérés comme prioritaires (Loiret, Marne, Guyane, Moselle).

**Graphique 9 : Départements prévoyant de construire plus de 1000 logements sur du foncier cédé par l'État entre 2012 et 2016**



Source : Viv@cité et calculs IGF.

**Annexe I**  
**réalisée par l'IGF**

Les cinq **principaux contributeurs (hors EPA)** en nombre de sites mis à disposition sont RFF, le ministère de la défense, les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement, la SNCF et le ministère de l'Intérieur.

**Tableau 15 : Administrations et opérateurs publics participant à la politique de mobilisation du foncier public en faveur du logement (2012-2016)**

Occupant	Nombre de sites	Nombre de logements projetés
Réseau Ferré de France (RFF)	243	15281
Ministère de la Défense	98	18381
DDT/M	97	5 297
Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	89	6 347
EPA Marne-la-Vallée	71	8 486
Ministère de l'Intérieur	46	4 828
Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi	38	1 702
Ministère de l'Education Nationale	37	1 530
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	30	5 637
EPA de Sénart	25	6 451
Ministère de la Justice	25	883
MEDDTL (DHUP) AFTRP	21	4 002
ETAT non défini	18	154
Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP)	14	2 359
SOVAFIM	13	712
Ministère de l'Ecologie	12	2 556
STIF/RATP	12	1 188
SNCF/RFF	8	5 780
Ministère de la Culture et de la Communication	7	443
Assistance Publique / Hôpitaux de Paris (AP-HP)	6	380
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche	5	961
RFF/SOVAFIM	5	908
Ministère du Travail	4	414
Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports	3	120
Ministère du Développement durable	3	58
EPA Plaine de France	1	254
EPFR PACA	1	340
Port autonome de Bordeaux	1	780
Voies navigables de France (VNF)	1	2
<b>Total</b>	<b>934</b>	<b>96 234</b>

Source : Viv@cité et calculs IGF.

Au total, on peut estimer *a minima* le nombre de logements construits sur du foncier public mis sur le marché entre 2012 et 2017, en se fondant sur trois hypothèses fortes :

- ◆ une durée moyenne de 2 ans entre la mise en chantier et la commercialisation des logements ;
- ◆ la réalisation effective de l'ensemble de la programmation, telle qu'elle a été définie pour les années 2010 à 2015 ;
- ◆ l'absence de programmation de logements supplémentaires :
  - sur les sites déjà identifiés mais ne comportant pas encore de programme de logements ;

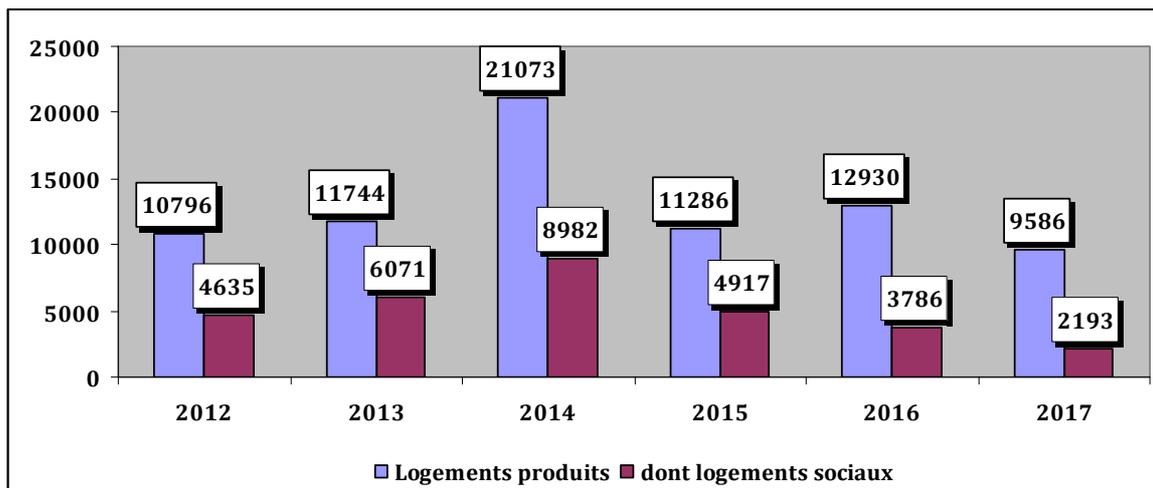
## Annexe I réalisée par l'IGF

- sur les sites identifiés comme « post-2012 » (on formule l'hypothèse que l'ensemble de ces sites seront abandonnés).

En partant de ces hypothèses, le nombre total de logements produits s'élèverait à 77 415, dont 30 584 logements sociaux, ce qui représente respectivement 3,1 % et 4,1 % des objectifs de production de logement (2,5 millions) et de logements sociaux (750 000) fixés pour le quinquennat par le président de la République.

Tout effort supplémentaire en matière de mobilisation du foncier public aurait naturellement un impact sur ce chiffre.

**Graphique 10 : Production prévisionnelle de logements sur du foncier public (2012-2017)**



*Source : Mission.*

**ANNEXE II**  
**réalisée par l'IGF**

**Fiscalité foncière**



# SOMMAIRE

<b>1. LA FISCALITÉ FONCIÈRE SUR LES TERRAINS NON BÂTIS CERNE AVEC DIFFICULTÉ LES TERRAINS CONSTRUCTIBLES ET NE FAIT PAS DE LA LUTTE CONTRE LA RÉTENTION FONCIÈRE UN OBJECTIF PRIORITAIRE .....</b>	<b>1</b>
1.1. La taxe foncière sur la détention des terrains non bâtis ne distingue pas, à l'origine, les terrains selon qu'ils sont ou non constructibles .....	1
1.1.1. <i>La notion de terrain non bâti recouvre en droit fiscal une multiplicité de catégories ou groupes de natures de culture ou de propriété .....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La notion de « terrain à bâtir » résulte d'une construction jurisprudentielle, principalement assise sur la situation physique du terrain et l'intention du propriétaire .....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>La fiscalité foncière tente depuis ces dernières années, de manière encore inaboutie, de tenir compte de l'impact du droit de l'urbanisme sur la valeur des terrains, en taxant leur « constructibilité » .....</i>	<i>5</i>
1.2. La lutte contre la rétention foncière n'est aujourd'hui qu'un objectif incident de la fiscalité foncière et repose sur des raisonnements économiques et comportementaux dont la validité reste discutée .....	6
1.2.1. <i>La fiscalité foncière, à l'instar de toute fiscalité locale, a avant tout pour but d'apporter un surcroît de recettes aux collectivités territoriales .....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>La recherche de l'équité constitue un autre objectif poursuivi par la fiscalité foncière .....</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>La lutte contre la rétention des terrains constitue également un objectif affiché par la fiscalité foncière, mais ses modalités ne sont pas sans poser des difficultés .....</i>	<i>10</i>
1.2.4. <i>La lutte contre l'artificialisation des terres agricoles par leur transformation en foncier constructible constitue un objectif environnemental récent pour lequel l'outil de la fiscalité foncière trouve également à s'appliquer .....</i>	<i>10</i>
<b>2. LES AMÉNAGEMENTS DE LA LÉGISLATION FISCALE MIS EN PLACE AU COURS DES ANNÉES RÉCENTES VISENT EN PARTIE À LUTTER CONTRE LA RÉTENTION FONCIÈRE, MAIS PLUSIEURS INCOHÉRENCES SUBSISTENT .....</b>	<b>11</b>
2.1. Au cours des dernières années, le législateur a à la fois alourdi la fiscalité sur les cessions de terrains rendus constructibles et allongé la durée requise pour bénéficier d'une pleine exonération .....	11
2.1.1. <i>Le régime fiscal de droit commun des plus-values de cession est initialement neutre quant à la nature bâtie ou non, constructible ou non, des terrains cédés .....</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>Au cours des dernières années, plusieurs initiatives ont visé une fiscalisation spécifique des terrains rendus constructibles .....</i>	<i>11</i>
2.1.3. <i>Les créations de la taxe forfaitaire hors Île-de-France sur le produit de la valorisation immobilière résultant de la réalisation d'infrastructures de transports, dite taxe Grenelle II, ainsi que de la taxe dite Grand Paris, ont sophistiqué la fiscalité existante .....</i>	<i>15</i>
2.1.4. <i>L'allongement récent de 15 à 30 ans de la durée requise pour exonération totale des plus-values de cessions de biens immobiliers bâtis ou non bâtis s'inscrit à rebours de la lutte contre la rétention foncière .....</i>	<i>15</i>

2.1.5. Synthèse des dispositions de taxation des plus-values de cession des terrains.....	20
2.2. Les droits de mutation applicables aux transactions immobilières sur le non bâti constituent également une forme spécifique d'imposition des plus-values sur le patrimoine.....	21
2.2.1. Le montant des droits de mutation à titre gratuit à acquitter peut avoir une incidence sur la rétention de terrains acquis par donation ou succession.....	21
2.2.2. Les droits de mutation à titre onéreux sont potentiellement de nature à influencer les transactions (en quantité et en prix) sur les terrains à bâtir en affectant les décisions des agents .....	21
2.3. La majoration de TFPNB pour les terrains constructibles, qui vient d'être généralisée après une application optionnelle très limitée par les collectivités locales, devrait accroître significativement la charge fiscale des propriétaires concernés.....	22
2.3.1. Ce dispositif de majoration, d'abord optionnel et désormais applicable à défaut de délibération contraire de la collectivité, a été explicitement instauré afin de lutter contre la rétention de terrains constructibles.....	22
2.3.2. L'efficacité du dispositif de majoration optionnelle de taxe foncière sur les propriétés non bâties est restée limitée, tant en termes de rendement et de nombre de communes l'ayant adopté qu'en résultats sur l'urbanisation du foncier privé dans les communes concernées.....	24
2.3.3. Le bilan très modeste du dispositif de majoration optionnelle illustre la réticence politique des élus à adopter un tel mécanisme, et ce quel que soit le degré de tension du marché foncier.....	30
2.3.4. La loi de finances rectificative du 14 mars 2012 rend désormais applicable de plein droit la majoration forfaitaire pour les terrains non bâtis constructibles .....	31
2.3.5. Les simulations de majoration montrent l'effet multiplicateur très substantiel de la taxe sur le montant de l'imposition à verser par les propriétaires de terrains à bâtir .....	32
2.4. La fiscalité de l'urbanisme a également fait l'objet d'une réforme récente dans une double démarche de rationalisation des dispositifs existants et de dissuasion de l'étalement urbain.....	35
2.4.1. La taxe d'aménagement simplifie l'architecture des taxes héritées de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 .....	35
2.4.2. L'institution d'un versement optionnel pour sous-densité s'inscrit dans un objectif de densification des espaces urbanisables, perspective nouvelle de la fiscalité de l'urbanisme.....	36
2.4.3. L'impact de la création de la taxe d'aménagement et du versement pour sous-densité n'est pas encore connu, tant en termes de rendement que d'incitation sur les comportements.....	37

<b>3. LES EFFETS MICRO-ÉCONOMIQUES D'UNE RÉVISION DE LA FISCALITÉ FONCIÈRE TANT SUR LES COMPORTEMENTS DES PROPRIÉTAIRES DE TERRAINS QUE SUR UNE ACCÉLÉRATION DE LA MISE SUR LE MARCHÉ DE GISEMENTS FONCIERS PARAISSENT LIMITÉS SI CETTE RÉVISION N'EST CENTRÉE QUE SUR LA TAXATION DES PLUS-VALUES AU MOMENT DE LA CESSION DES TERRAINS.....</b>	<b>38</b>
3.1. En théorie, la taxation des plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles ne devrait avoir qu'un effet limité sur les comportements des propriétaires.....	38
3.2. La mise en place d'une fiscalité sur les cessions réellement incitatrice passe par une revalorisation des taux effectifs d'imposition sur les plus-values.....	40
3.3. La taxation sur la cession peut générer des effets pervers dans les zones tendues et concourir à l'alimentation de la bulle inflationniste sur les prix du foncier et de l'immobilier.....	40
3.3.1. <i>Le marché foncier idéal fonctionnant selon la loi de l'offre et de la demande n'existe pas, ce qui limite en retour la portée de la fiscalité sur ce marché.....</i>	<i>40</i>
3.3.2. <i>Le marché foncier ne fonctionnant pas comme un marché de biens classique, l'accroissement de la fiscalité sur la cession de terrains peut s'avérer directement inflationniste dans les zones tendues par translation de la taxe des vendeurs vers les acheteurs.....</i>	<i>41</i>
<b>4. LA RÉVISION DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES SERAIT DE NATURE À INFLUENCER LES COMPORTEMENTS DE RÉTENTION PRÉSUMÉE DES TERRAINS, COMPORTEMENTS QUI SONT IMPOSSIBLES À OBJECTIVER .....</b>	<b>41</b>
4.1. L'imposition actuellement en vigueur sur la détention de terrains non bâtis n'est pas incitatrice à la mise sur le marché du foncier disponible du fait de la déconnexion entre les valeurs locatives cadastrales et les prix du marché.....	41
4.1.1. <i>L'absence de révision des bases depuis plus de trois décennies rend obsolète la taxation foncière sur les propriétés non bâties.....</i>	<i>41</i>
4.1.2. <i>La non révision des bases génère des inefficiences de marché.....</i>	<i>43</i>
4.2. La taxation sur la détention de foncier pourrait intégrer la valeur de marché des terrains pour être réellement efficace, même si cela ne saurait advenir sans d'importantes précautions méthodologiques.....	43
4.2.1. <i>Une révision de la taxe foncière sur les propriétés non bâties à la valeur de marché des terrains permettrait de satisfaire plusieurs des objectifs poursuivis par la fiscalité foncière.....</i>	<i>43</i>
4.2.2. <i>Deux méthodes de révision de l'assiette foncière permettraient de lui incorporer une valeur de marché.....</i>	<i>44</i>
4.2.3. <i>Les comparaisons internationales renseignent sur la diversité des systèmes de fiscalité foncière en vigueur aussi bien dans les États membres de l'Union européenne qu'aux États-Unis.....</i>	<i>47</i>
4.2.4. <i>La révision des valeurs locatives cadastrales applicables au non bâti renforcerait l'efficacité de la fiscalité foncière.....</i>	<i>49</i>



## 1. La fiscalité foncière sur les terrains non bâtis cerne avec difficulté les terrains constructibles et ne fait pas de la lutte contre la rétention foncière un objectif prioritaire

La fiscalité foncière telle qu'évoquée dans la présente annexe recouvre deux types de taxation distincts :

- ◆ la taxation portant sur la détention des sols, opérée au moyen de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- ◆ la taxation sur les transactions portant sur des propriétés non bâties, ce qui recouvre tant les différents instruments existants de taxation des plus-values réalisées sur la cession de terrains non bâtis que les droits de mutation applicables à ces mêmes biens.

**Avertissement** : La présente annexe procède à une analyse de la fiscalité à fin juillet 2012, sans mener d'analyse sur les projets législatifs en cours, dont elle n'a pas eu connaissance dès lors qu'ils étaient en cours d'arbitrage.

### 1.1. La taxe foncière sur la détention des terrains non bâtis ne distingue pas, à l'origine, les terrains selon qu'ils sont ou non constructibles

#### 1.1.1. La notion de terrain non bâti recouvre en droit fiscal une multiplicité de catégories ou groupes de natures de culture ou de propriété

La composition de l'assiette de la fiscalité foncière portant sur la détention de terrains non bâtis se caractérise par son hétérogénéité, qui elle-même résulte de la diversité des biens répondant à la définition fiscale de terrain non bâti. L'instruction ministérielle du 31 décembre 1908, en son article 18, a classé les natures de culture ou de propriété en treize grandes catégories ou groupes.

C'est cette nomenclature qui perdure aujourd'hui, et à partir de laquelle est dressée, dans chaque commune, la liste des natures de culture ou de propriété qui y sont représentées, afin d'identifier les biens correspondants tant dans l'annotation des fiches parcellaires que pour l'annotation des documents cadastraux. La position occupée par un terrain dans la classification issue de l'instruction ministérielle précitée correspond à son occupation actuelle pour l'ensemble des treize catégories ou groupes concernés, à l'exception notable de celle des terrains à bâtir, pour lesquels la destination de la propriété est également prise en compte.

#### **Encadré 1 : Typologie des natures de culture ou de propriété assimilables à des terrains non bâtis en vertu de l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908**

Le premier paragraphe de la section 1 du titre 2 de la division B de la série 6 du code général des impôts (CGI) précise que, dans le but de simplifier les opérations de l'évaluation des propriétés non bâties, l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 a prévu en son article 18 de ranger les natures de culture ou de propriété, suivant leur analogie, en treize grandes catégories ou groupes :

- 1° terres ;
- 2° prés et prairies naturels, herbages et pâturages ;
- 3° vergers et cultures fruitières d'arbres et arbustes ;
- 4° vignes ;
- 5° bois, aulnaies, saussaies, oseraies ;
- 6° landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues ;

## Annexe II réalisée par l'IGF

7° carrières, ardoisières, sablières, tourbières ;  
8° lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines ; canaux non navigables et dépendances ; salins, salines et marais salants ;  
9° jardins autres que les jardins d'agrément et terrains affectés à la culture maraîchère, florale et d'ornementation, pépinières ;  
10° **terrains à bâtir**, rues privées ;  
11° terrains d'agrément, parcs, jardins, pièces d'eau ;  
12° chemins de fer, canaux de navigation et dépendances ;  
13° sols des propriétés bâties et des bâtiments ruraux, cours et dépendances.

### **Encadré 2 : Valeur législative de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 et descriptif de la tentative de réforme de 1990**

L'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 a fait l'objet d'un commentaire par l'administration fiscale dans la documentation de base DB 6 B 2 de mars 1995 relative à la détermination de la valeur locative des biens imposables. Ce commentaire lui attribue une valeur législative, arguant de sa mention expresse dans l'article 1509 du code général des impôts (CGI).

Si la cour administrative d'appel de Lyon, dans son arrêt du 29 octobre 1998, GFA du domaine de l'Armeillère, avait jugé qu'en l'absence de publication au journal officiel de la République française, cette instruction n'était pas opposable aux contribuables, cette jurisprudence a été mise en échec par le législateur au moyen de l'article 18 II de la loi n°98-1267 du 30 décembre 1998. En effet, cette dernière dispose que la publication de ladite instruction au bulletin officiel des contributions directes de l'année 1909 a eu pour effet de la rendre opposable aux contribuables. Le Conseil d'État a enfin conféré une valeur législative à cette instruction par son arrêt du 4 mars 2009, SCI de Provence.

La réforme de 1990 sur la révision générale des valeurs locatives (loi n°90-669 du 30 juillet 1990), qui n'a *in fine* pas connu de concrétisation, avait prévu de procéder à l'évaluation des propriétés non bâties (PNB) non plus par communes, mais par secteurs d'évaluation (zones géographiques regroupant des communes ou parties de communes présentant un marché locatif comparable). Les PNB étaient réparties dans une classification à trois niveaux : au niveau national par groupes, qui auraient traduit l'affectation ; au niveau départemental par sous-groupes, destinés à distinguer la nature de culture ou de propriété ; au niveau sectoriel par classes, visant à apprécier la qualité des propriétés en considération de leurs caractéristiques physiques.

S'agissant de la répartition par groupes, le projet de réforme aménageait sensiblement la liste des groupes de natures de culture ou de propriété prévue par l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908, avec seulement sept groupes au lieu de treize :

1° terres de culture ou d'élevage ;  
2° lacs, étangs et pièces d'eau diverses ;  
3° vignes ;  
4° vergers et cultures fruitières ;  
5° bois, forêts et surfaces boisées ;  
6° sols ;  
7° autres propriétés non bâties : terrains à bâtir, terrains constructibles, jardins et terrains d'agrément, chemins de fer et canaux navigables, carrières.

**Cette hétérogénéité entraîne des conséquences quant au niveau d'imposition foncière sur le non-bâti appliqué aux biens en fonction de la nature de ces derniers.** En effet, la valeur locative cadastrale à partir de laquelle est constituée l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, et qui est censée correspondre au loyer théorique que produirait le terrain loué dans des conditions normales, est déterminée en fonction de la surface, de la catégorie et de la classe de la terre. La valeur locative cadastrale résulte ainsi des tarifs d'évaluation fixés par les communes pour les différentes natures de culture ou de propriété : des différences tarifaires substantielles en découlent entre communes pour des mêmes catégories de natures de culture ou de propriété.

**Annexe II**  
**réalisée par l'IGF**

**Tableau 1 : Différences de valeurs locatives cadastrales pour trois catégories de natures de culture distinctes sur quinze communes à raison de trois pour chacune des cinq zones tendues identifiées par la mission (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais)**

Situation géographique			Valeur locative par catégories de natures de culture ou de propriété		
Région	Département	Commune	Terrains à bâtir	Prés	Terres
Ile-de-France	Val d'Oise	Ermont	731,76	15,24	31,25
		Cergy	152,45	12,96	19,06
		Pontoise	762,25	17,63	20,58
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Alpes-Maritimes	Nice	7 622,45	32,01	22,87
		Antibes	3 811,23	27,44	22,87
		Grasse	2 286,74	30,49	53,36
Languedoc-Roussillon	Hérault	Montpellier	2 355,43	3,81	45,30
		Lodève	190,56	12,20	9,91
		Agde	609,80	9,15	15,24
Rhône-Alpes	Rhône	Villeurbanne	1 524,49	12,20	16,80
		Givors	137,20	19,82	19,06
		Saint-Priest	198,18	16,01	17,15
Nord-Pas-de-Calais	Nord	Hazebrouck	228,67	34,30	32,60
		Avesnes-sur-Helpe	213,43	43,45	21,34
		Maubeuge	335,39	40,40	25,15

*Source : Direction générale des finances publiques.*

**1.1.2. La notion de « terrain à bâtir » résulte d'une construction jurisprudentielle, principalement assise sur la situation physique du terrain et l'intention du propriétaire**

La notion de terrain à bâtir ne se définit que par soustraction par rapport aux douze autres catégories de biens énumérées dans l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908. Elle ne fait par conséquent pas l'objet d'une définition précise au sens fiscal, autre que celle qui identifie les terrains à bâtir au dixième groupe de natures de culture ou de propriété listé par l'instruction ministérielle précitée.

La définition d'un terrain à bâtir résulte ainsi essentiellement de la jurisprudence du Conseil d'État. Elle repose sur trois critères, auxquels il est fait recours cumulativement par le juge administratif en vertu de la méthode du faisceau d'indices :

- ◆ **la situation du terrain** (agglomération, lotissement) ;
- ◆ **l'aménagement du terrain** (canalisations d'eau, d'électricité, de gaz, viabilité) : les terrains à bâtir sont ainsi ceux qui ne peuvent normalement recevoir d'autre affectation que celle de sol de construction, ni être raisonnablement rangés dans un autre groupe de culture ou de propriété ;
- ◆ **l'intention du propriétaire à l'égard de l'affectation de son terrain.**

## Annexe II réalisée par l'IGF

Les zonages d'urbanisme établis par les collectivités territoriales participent également, depuis une jurisprudence récente, à ce faisceau d'indices, en permettant notamment d'exclure certains terrains de la catégorie des terrains à bâtir. Ainsi, si le propriétaire d'un terrain se trouve, en raison des règles d'urbanisme, dans l'impossibilité d'y édifier des constructions ou de le vendre à cette fin, le terrain ne pourra être classé dans cette catégorie (CE, 1990, Deniel ; CE, 2002, Lotigest). Cependant, **le critère objectif que constitue la qualification du terrain au vu des règles d'urbanisme ne supprime pas le critère subjectif de l'intention du propriétaire.**

### Encadré 3 : Exemples de jurisprudence du Conseil d'État sur la catégorie fiscale des terrains à bâtir

Doivent être classés dans la catégorie des terrains à bâtir :

- des terrains qui, bien que destinés par leur situation topographique à la construction, ont reçu une affectation agricole, s'il est établi que cette affectation est provisoire ou précaire (CE, 1922, Société des terrains de Longchamp) ;
- des parcelles faisant partie d'un plan de lotissement, bien qu'elles soient louées à titre de jardin, lorsque les locations sont consenties par des baux de courte durée et révocables ou lorsque ces baux sont résiliables de plein droit (CE, 1922, Lambert) ;
- une parcelle qui, dans une station balnéaire, est située à proximité de la mer et de terrains bâtis ou destinés à la construction, bordée par des voies publiques, dès lors que son propriétaire a cessé depuis de nombreuses années de la cultiver (CE, 1950, Lepelletier) ;
- un terrain dont l'acquéreur a pris l'engagement d'y édifier une maison d'habitation dans le délai de quatre ans, dès lors que rien ne s'oppose à la construction (CE, 1972, Faraut) ;
- des parcelles provenant d'un lotissement ancien approuvé par arrêté préfectoral, situées en bordure d'une voie privée dans un quartier résidentiel et pour lesquelles il n'existe aucune difficulté de viabilisation propre à empêcher la construction, lorsque leur exploitation en vigne et en verger a été abandonnée depuis plusieurs années (CE, 1973, Berger) ;
- une parcelle comprise dans un lotissement et résultant de la division de l'ensemble du terrain en lots destinés à la vente alors même que sa superficie ne permet pas selon le règlement sanitaire local d'y autoriser une construction indépendante (CE, 1975, Ministère des Finances contre époux Hauchard) ;
- une parcelle faisant partie d'un lotissement et qui, bien que non viabilisée au cours de l'année d'imposition, ne présentait par elle-même ni sur le plan technique ni sur le plan financier de difficultés de viabilisation propres à y empêcher la construction (CE, 1975, arrêt précité) ;
- une parcelle de terrain acquise par un contribuable, contiguë à celle sur laquelle l'intéressé a fait construire son habitation dès lors qu'elle fait partie d'un lotissement et qu'elle figure parmi les parcelles destinées à recevoir une construction (CE, arrêt du 15 février 1978) ;
- des parcelles destinées à un camping et constructibles en vertu des dispositions d'urbanisme applicables sans qu'il y ait lieu de distinguer entre la partie du terrain destinée à servir d'assiette à des bâtiments ou des voies intérieures et celles affectées aux aires de stationnement (CE, arrêt du 3 février 1986) ;
- un terrain inclus dans un lotissement autorisé nonobstant le refus du préfet de délivrer le permis de construire en raison de la méconnaissance de la réglementation des lotissements et des dispositions concernant l'aspect des constructions dès lors que ledit refus ne met pas le propriétaire du terrain dans l'impossibilité de construire pour des raisons indépendantes de sa volonté (CE, arrêt du 3 mars 1986).

Enfin, en vertu de l'arrêt Epoux Alloua du 24 juin 2009, un terrain constructible ne peut l'être qu'autant que ses propriétaires manifestent leur intention de l'affecter à la construction (un terrain non constructible ne pouvant quant à lui être classé en terrain à bâtir).

### 1.1.3. La fiscalité foncière tente depuis ces dernières années, de manière encore inaboutie, de tenir compte de l'impact du droit de l'urbanisme sur la valeur des terrains, en taxant leur « constructibilité »

A la différence du terrain à bâtir, pour lequel il est tenu compte de l'intention du propriétaire du bien immobilier de construire sur ce dernier, et où cette intention doit être matérialisée par un acte manifeste (dépôt de demande de permis de construire ou d'autorisation préalable de construction), **un terrain n'est rendu juridiquement constructible qu'en vertu d'une décision d'urbanisme relevant de la collectivité** dans laquelle est localisé le terrain concerné.

La distinction entre terrains non bâtis, terrains à bâtir (qui ne constituent qu'une sous-catégorie particulière des terrains non bâtis) et terrains constructibles ne résulte donc pas uniquement d'une différence de définition fiscale ou juridique. C'est avant tout le fait générateur à l'origine du classement d'un terrain soit à bâtir, soit constructible, qui les oppose : le terrain est à bâtir parce que son propriétaire en a manifesté expressément l'intention dans un contexte où le terrain a préalablement été classé comme constructible dans les documents d'urbanisme ; le terrain est rendu, au sens strict, constructible en raison de la décision de la collectivité de l'ériger comme tel dans ses documents d'urbanisme.

**Les terrains rendus constructibles n'étant que très marginalement classés dans la catégorie fiscale des terrains à bâtir** (selon la direction de la législation fiscale, seuls 4 % de la surface des parcelles constructibles bénéficient d'un classement en tant que terrains à bâtir), **les risques de conflits d'interprétation et de mauvais appariement entre le droit fiscal et les règles d'urbanisme se sont avérés substantiels. C'est pourquoi le législateur a, au cours des dernières années, sensiblement enrichi le paysage de la fiscalité foncière en prenant en compte de manière accrue la notion de constructibilité d'un terrain résultant d'une décision d'urbanisme.**

#### 1.1.3.1. La constructibilité prise en compte lors de la taxation des plus-values foncières

**La taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles (TFTC)**, instituée par l'article 26 de la loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006, **tout comme la taxe sur les plus-values de cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles**, créée par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMA) du 27 juillet 2010 en son article 55, prennent **en compte cette notion de « constructibilité »** et recourent à la même définition des terrains « nus constructibles » (cf. point 2.1.2 de la présente annexe pour une présentation détaillée de ces deux taxes).

Ces taxes s'appliquent en effet à des « *terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme ou par un autre document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible* » (la loi LMA précisant pour sa part « *dans une zone où les constructions sont autorisées ou par application de l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme* »).

#### 1.1.3.2. La constructibilité prise en compte lors de la taxation de la détention des terrains

**La création du dispositif de majoration optionnelle de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNPB)**, détaillé dans son fonctionnement, son évolution et son bilan au point 2.3. du présent rapport, **reflète la volonté du législateur d'introduire la notion de « constructibilité » au sein du droit fiscal portant sur la détention des terrains.** En effet, la possibilité de majoration telle que figurant à l'article 1396 du CGI s'applique pour les « *terrains constructibles situés dans les zones urbaines* » (mais également « *à urbaniser* » dans la rédaction telle qu'issue de la loi du 14 mars 2012).

**1.2. La lutte contre la rétention foncière n'est aujourd'hui qu'un objectif incident de la fiscalité foncière et repose sur des raisonnements économiques et comportementaux dont la validité reste discutée**

**1.2.1. La fiscalité foncière, à l'instar de toute fiscalité locale, a avant tout pour but d'apporter un surcroît de recettes aux collectivités territoriales**

**1.2.1.1. La taxe foncière sur les propriétés non bâties se caractérise par son faible rendement**

**Le produit de la fiscalité foncière sur les propriétés non bâties ne représente qu'une très faible part des ressources des collectivités territoriales.** Des « quatre vieilles » qui constituent l'armature de la fiscalité locale (taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties), **la taxe foncière sur les propriétés non bâties reste de loin le mode de taxation local qui génère les recettes les plus faibles, avec 1,5 % du produit total**, ratio quasi constant de 2008 à 2009. Contrairement à la taxe sur le bâti dont la part dans les ressources des collectivités territoriales est passée de 26,5 % en 1987 à 35,2 % en 2009, la taxe foncière sur le non bâti a connu la trajectoire inverse, puisque sa part dans les recettes fiscales des collectivités est passée de 5,5 % en 1987 à 1,5 % en 2009. Il convient toutefois de préciser que cette part varie très sensiblement suivant les collectivités : ainsi, si le rendement de la taxe foncière sur le non bâti représente 2,5 % des ressources communales en y incluant les intercommunalités, cette proportion n'excède pas 0,3 % des recettes fiscales des départements comme des régions.

**Le mode d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, qui repose sur la valeur locative cadastrale des terrains, conjuguée à l'absence de révision des bases depuis 1990 qui a induit une déconnexion entre la base taxable et la valorisation vénale du bien, expliquent en grande partie ce constat.** Le mitage de la taxe foncière sur les propriétés non bâties par une multiplicité d'exonérations en faveur de l'agriculture est également à l'origine de la diminution sensible de la part du produit de cette taxation dans les ressources des collectivités territoriales.

**Augmenter le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties dans une perspective de surcroît de recettes peut ainsi constituer un objectif en soi pour les collectivités territoriales.** Le même raisonnement s'applique, bien que dans des proportions nettement moindres eu égard aux faibles recettes engendrées par la taxe locale concernée, à la taxation forfaitaire optionnelle sur les plus-values de cession sur les terrains nus rendus constructibles (55,3 millions d'euros en 2011, source : Direction générale des finances publiques).

**Annexe II  
réalisée par l'IGF**

**Tableau 2 : Produits générés par les taxes d'habitation, professionnelle, foncière sur les propriétés bâties et foncière sur les propriétés non bâties de 2008 à 2011, tous niveaux de collectivités cumulés**

En milliers d'euros	Taxe d'habitation	Taxe professionnelle <sup>1</sup>	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Total
<b>2008</b>					
Produit	16 236 713	34 214 752	27 706 565	1 243 169	79 401 199
Ventilation du produit total par taxe	20,4 %	43,1 %	34,9 %	1,6 %	100,0 %
<b>2009</b>					
Produit	17 439 061	36 850 399	30 156 265	1 277 389	85 723 114
Ventilation du produit total par taxe	20,3 %	43,0 %	35,2 %	1,5 %	100,0 %
<b>2010</b>					
Produit	18 311 895	7 977 406	31 813 090	1 294 557	59 396 948
Ventilation du produit total par taxe	30,8 %	13,4 %	53,6 %	2,2 %	100,0 %

*Source : Direction de la législation fiscale.*

**1.2.1.2. Le rendement de la fiscalité sur les cessions de terrains varie considérablement suivant la nature des taxes considérées**

L'imposition sur les plus-values immobilières ne distingue pas le bâti du non bâti, ce qui ne permet pas d'effectuer de comparaisons significatives entre le rendement de cette taxation découlant des cessions de terrains non bâtis d'une part, et les rendements respectifs de la TFTC et de la taxe LMA, toutes deux applicables exclusivement aux terrains nus rendus constructibles, d'autre part.

**Tableau 3 : Rendements respectifs de l'imposition sur les plus-values immobilières, de la TFTC et de la taxe LMA depuis 2008**

En millions d'euros	2008	2009	2010	2011
Produit de la taxation des plus-values immobilières	1 207,50	713,90	841,80	1 155,60
Produit de la TFTC	32,6	27,4	39,8	55,3
Produit de la taxe LMA	-	-	0,10	3,64

*Source : Direction générale des finances publiques.*

<sup>1</sup> Remplacée par la cotisation foncière des entreprises perçue au profit du budget général de l'État à partir de 2010.

## 1.2.2. La recherche de l'équité constitue un autre objectif poursuivi par la fiscalité foncière

### 1.2.2.1. *Les décisions d'urbanisme des collectivités territoriales peuvent, parmi d'autres facteurs liés notamment à la localisation des terrains, générer des phénomènes d'enrichissement sans cause des propriétaires de foncier constructible*

**Les politiques foncières des collectivités territoriales, arrêtées dans les documents d'urbanisme de ces dernières, constituent un facteur exogène déterminant susceptible d'accroître substantiellement la valeur d'un terrain à partir du moment où ce dernier est rendu constructible par une décision de la collectivité.**

L'intervention publique des collectivités territoriales, qu'il s'agisse d'investissements d'aménagement raccordant le terrain aux dessertes existantes, ou d'une inscription formalisée dudit terrain au sein d'un document d'urbanisme, a ainsi pour effet de distordre la formation des prix du foncier et la valorisation du bien détenu par son propriétaire. La perspective de valorisation du foncier par l'annonce ou la réalisation d'une opération d'urbanisme crée ainsi une espérance de gain supérieure pour le terrain nu rendu constructible à celle du terrain non bâti sans perspective de constructibilité.

**La conséquence première en est la segmentation du marché foncier sur le territoire d'une commune entre les différents types de biens fonciers suivant leur nature d'affectation par la collectivité, et le degré d'aménagement et de constructibilité dont ces derniers bénéficient suite à une intervention publique.**

**Ce sont donc de trois catégories distinctes de plus-values dont bénéficient les propriétaires de terrains nus rendus constructibles par une décision d'urbanisme** suite à l'intervention d'une collectivité sur les marchés foncier et immobilier relevant de son périmètre d'intervention :

- ◆ **une plus-value d'urbanisme**, qui peut avoir plusieurs sources : la première déjà évoquée est relative au classement d'un terrain en zone constructible ; le desserrement des contraintes de constructibilité (décision de majoration du coefficient d'occupation des sols, COS) tout comme le changement de destination des locaux constituent également des faits générateurs à l'origine de la formation de cette plus-value ;
- ◆ **une plus-value d'urbanisation**, engendrée par les équipements collectifs et aménagements urbains effectués soit directement sur le terrain concerné, soit à proximité directe de ce dernier, mais qui dans les deux cas contribuent à le valoriser en accroissant son attractivité grâce à l'amélioration de son intrication dans le tissu urbain ;
- ◆ **une plus-value d'anticipation sur l'espérance de gain tirée de l'usage du bien, voire de sa revente**, et qui résulte de la situation de ce bien au sein d'une zone en développement urbain.

**Les propriétaires privés qui bénéficient d'un classement de leurs terrains en zone constructible tirent un profit cumulatif de ces trois plus-values.** En effet, le classement en terrain constructible au sein d'un document d'urbanisme représente un prélude nécessaire à l'investissement de la collectivité en équipements publics (infrastructures, dessertes). Et ce sont ces mêmes investissements, couplés à l'usage des sols mentionné dans les documents d'urbanisme, qui sont à l'origine de la valorisation du terrain rendu constructible, sous forme de plus-values latentes.

**L'autonomie des décisions d'urbanisme prises par les collectivités par rapport aux initiatives propres d'aménagement des propriétaires pose en conséquence un problème d'équité, puisqu'elle peut directement générer un enrichissement injustifié pour ces derniers.**

**1.2.2.2. La fiscalité foncière peut avoir pour objectif de neutraliser l'impact des décisions d'urbanisme prises par les collectivités sur la valorisation de terrains privés et l'enrichissement sans cause de certains propriétaires**

**La captation par les propriétaires privés des trois types de plus-values précités suite à une décision d'une collectivité jouant en leur faveur s'assimile à une captation de rente prenant la forme d'un transfert de richesse des collectivités (sous forme d'initiatives urbanistiques et d'investissements en équipements publics) vers ces mêmes propriétaires (sous forme de valorisation de leur patrimoine foncier et de formation de plus-values latentes).**

**La fiscalité peut permettre de récupérer cette rente et de remédier à l'absence de lien entre la distribution des plus-values parmi les différents propriétaires fonciers et les initiatives d'aménagement de ces derniers. C'est déjà ce que supposait le théorème d'Henry George (*Progress and Poverty*, 1879), en prônant une taxation intégrale des rentes foncières sur les terrains à bâtir dans le but de financer les investissements publics. De manière certes moins radicale, la fiscalité foncière peut ainsi aboutir à internaliser par la collectivité les externalités positives qu'elle a générées auprès de propriétaires privés suite à son intervention, en transférant tout ou partie des plus-values depuis les propriétaires jusque vers le budget de la collectivité en alimentant les recettes locales (ce qui supposerait pour ce faire qu'une telle taxation relève de la compétence de la collectivité et non de l'État). Le souci de la neutralité rejoint ici l'objectif d'équité.**

**Deux types de taxations peuvent concrétiser ce double objectif d'équité et de neutralité des investissements publics en matière d'urbanisme : la taxation sur les plus-values réelles de cessions des terrains constructibles ; la taxation sur les plus-values latentes, qui s'assimile à une taxe sur la détention, mais assise sur la valeur de marché du bien afin d'en suivre l'évolution de la valorisation.**

**1.2.2.3. Cet objectif fiscal en suppose également un autre, a minima sur le plan théorique : la lutte contre la spéculation foncière**

**Le raisonnement sous-jacent à la récupération par la collectivité, par l'entremise de l'outil fiscal, des plus-values engrangées par les propriétaires de terrains nus rendus constructibles, ne peut pas être pleinement exhaustif s'il ne discrimine pas entre eux les comportements des propriétaires.**

En effet, le mécanisme précité semble concerner en premier lieu des propriétaires fonciers passifs, qui auraient notamment acquis gratuitement et pour ainsi dire « par accident » des terrains, soit par voie successorale, soit par donation à titre gratuit. Or, **d'autres catégories de propriétaires peuvent tout à fait user d'anticipations, adaptatives ou rationnelles, aboutissant à des stratégies proactives de valorisation foncière. Si une telle distinction était avérée, alors la fiscalité foncière serait légitimée à taxer davantage les propriétaires fonciers chez qui l'intention spéculative apparaît la plus nette** en raison de l'emploi du bien, ou de la durée pendant laquelle il a été détenu.

Toutefois, aucune donnée statistique ni aucune étude répertoriées par la mission au cours de ses investigations n'ont permis d'objectiver le degré de réalisme de l'existence d'une telle caste de spéculateurs fonciers usant de stratégies proactives de diversification de portefeuille et traitant leur terrain à l'instar d'un actif financier, en actualisant le flux des revenus futurs.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ni les fichiers cadastraux et fiscaux appliqués à l'imposition foncière de la DGFIP (bases MAJIC et FIDJI), ni les bases notariales BIEN et PERVAL gérées par le conseil supérieur du notariat ne permettent en l'état de disposer

**L'objectif de lutte contre la spéculation foncière organisée par quelques grands propriétaires n'est peut-être pas infondé, il ne saurait cependant, en tout état de cause, constituer un axe primordial de la fiscalité foncière eu égard au peu d'indices objectifs qui en étayeraient l'hypothèse.**

**1.2.3. La lutte contre la rétention des terrains constitue également un objectif affiché par la fiscalité foncière, mais ses modalités ne sont pas sans poser des difficultés**

Couplé aux raisonnements précités sur l'iniquité de la répartition de la rente urbaine et urbanistique d'une part, et sur l'existence de stratégies spéculatives de valorisation foncière d'autre part, **l'objectif fiscal de lutte contre la rétention foncière présuppose de par son existence même que l'ampleur, les motifs et les effets de cette rétention sont connus tant aux niveaux macro-économique et micro-économique que comportementaux.**

**Or la réalité de la rétention foncière est difficilement objectivable, tout comme celle de l'action de véritables spéculateurs fonciers à laquelle elle serait logiquement liée.** C'est ce qui rend, au moins théoriquement, l'instrument fiscal difficilement mobilisable et désincitateur pour cet objectif précis. Aucune des sources répertoriées par la mission n'est ainsi parvenue à démontrer l'existence d'une causalité entre des phénomènes de rareté de la ressource foncière disponible sur un territoire donné, et des mécanismes de rétention foncière de la part de propriétaires privés directement à l'origine de cet assèchement en terrains constructibles.

**1.2.4. La lutte contre l'artificialisation des terres agricoles par leur transformation en foncier constructible constitue un objectif environnemental récent pour lequel l'outil de la fiscalité foncière trouve également à s'appliquer**

**La lutte contre l'étalement urbain et le mitage des terres agricoles par le périurbain diffus (pavillonnaire et lotissement) représente un objectif à part entière, particulièrement emblématique des conflits d'usage potentiels pour un même terrain non bâti** lorsque ce dernier soit se situe en milieu rural, soit se caractérise initialement par une affectation agricole ou d'agrément.

**Dès lors, l'outil fiscal peut avoir vocation à rendre désincitatif le changement d'affectation d'un terrain susceptible de passer d'un usage agricole à un usage constructible** (logement, bureaux, activités commerciales). Cette orientation peut potentiellement poursuivre deux buts complémentaires :

- ◆ la lutte contre la surconsommation des espaces agricoles et leur recyclage en périurbain ou urbain diffus, soit l'utilisation de l'instrument fiscal comme moyen de dissuader l'artificialisation des terrains nus à usage agricole ;
- ◆ la lutte contre les déclassements de complaisance, à but financier privé et par les communes en milieu rural, de terrains agricoles en les rendant constructibles au profit de leurs propriétaires.

**Un tel type de taxation poursuit ainsi un objectif directement contradictoire avec celui de libération du foncier.** Inspirée par les objectifs des lois dites Grenelle I et II, cette modalité de taxation translate la problématique de la mobilisation du foncier privé, sous-entendu en milieu rural ou périurbain diffus, vers celle de la densification du tissu urbain. Ce n'est par conséquent plus tant la libération foncière qui est en jeu que l'optimisation du foncier urbain déjà existant.

---

d'une cartographie nationale des grandes caractéristiques des propriétaires fonciers (âge, catégorie socio-professionnelle, revenu disponible).

## 2. Les aménagements de la législation fiscale mis en place au cours des années récentes visent en partie à lutter contre la rétention foncière, mais plusieurs incohérences subsistent

### 2.1. Au cours des dernières années, le législateur a à la fois alourdi la fiscalité sur les cessions de terrains rendus constructibles et allongé la durée requise pour bénéficier d'une pleine exonération

#### 2.1.1. Le régime fiscal de droit commun des plus-values de cession est initialement neutre quant à la nature bâtie ou non, constructible ou non, des terrains cédés

Il convient tout d'abord de rappeler que **le régime d'imposition des plus-values immobilières réalisées par les personnes physiques ou les sociétés ou groupements ne fait pas la distinction entre la cession à titre onéreux des biens immobiliers bâtis et celle des biens immobiliers non bâtis**. Le régime fiscal de traitement des plus-values de cession est donc uniforme pour le bâti et le non bâti d'une part, et ne procède à aucune distinction catégorielle entre les différents types de biens non bâtis d'autre part. **Cette fiscalité s'avère donc originellement neutre par rapport au droit de l'urbanisme** en général, et par rapport aux externalités positives engendrées pour les propriétaires terriens par les opérations d'aménagement et de constructibilité engagées par les collectivités.

Tableau 4 : Produit de la taxation sur les plus-values de cession de biens et droits immobiliers (bâtis et non bâtis) de 2008 à 2011

En millions d'euros	2008	2009	2010	2011
Produit de la taxation des plus-values immobilières	1 207,50	713,90	841,80	1 155,60

Source : Direction générale des finances publiques.

#### 2.1.2. Au cours des dernières années, plusieurs initiatives ont visé une fiscalisation spécifique des terrains rendus constructibles

##### 2.1.2.1. La taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles constitue un instrument assez largement usité, même si ses effets sur les comportements des propriétaires de foncier privé restent encore largement méconnus

###### 2.1.2.1.1. La taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles a été instituée pour lutter contre la captation de rente foncière par des propriétaires privés

**La taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles (TFTC) est optionnelle et vise à taxer les plus-values de cession de terrains valorisés par leur ouverture à l'urbanisation.** Cette taxe, créée sur proposition de messieurs les sénateurs Dominique Braye et Thierry Repentin à l'issue du rapport du Sénat sur « *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement* », a été instituée par l'article 26 de la loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006.

## Annexe II réalisée par l'IGF

L'article 1529 du CGI permet aux communes ou, en leur lieu et place et avec leur accord, aux EPCI compétents pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme, d'instituer une « *taxe sur le gain réalisé par le propriétaire du fait du classement de son terrain, par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible* ».

La taxe est assise sur la plus-value réalisée, calculée par différence entre le prix de cession du terrain défini à l'article 150 VA du CGI diminué du prix d'acquisition stipulé dans les actes, actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Par exception, elle est calculée sur une assiette forfaitairement fixée aux deux tiers du prix de vente du terrain, en l'absence d'éléments de référence permettant de calculer la plus-value réalisée : telle était par ailleurs l'assiette de la taxe prévalant jusqu'à la modification introduite par l'article 38 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

La taxe est calculée au taux de 10 % de ce montant, est exigible lors de la première cession à titre onéreux du terrain intervenue après son classement en terrain constructible, et est due par le cédant.

L'intention du législateur en instituant cette taxe a été, de manière expresse, d'en faire un instrument fiscal de lutte contre la constitution de rente foncière privée.

*2.1.2.1.2. La taxe forfaitaire sur les cessions de terrains nus rendus constructibles est utilisée par un nombre croissant et significatif de communes, mais son rendement est faible et la connaissance de son incidence sur la rotation du parc foncier privé inexistante*

**Le rendement de la TFFC augmente depuis 2008 (+ 70 % entre 2008 et 2011) mais demeure très marginal eu égard aux autres sources de recettes des collectivités territoriales.**

**Si un sixième des communes françaises avait adopté cette taxe forfaitaire au 1<sup>er</sup> janvier 2012 suite à délibération de leur conseil communal (6 061, suivant le fichier des délibérations de fiscalité locale), seule une proportion de 38 % de cette assiette d'imposition en termes de nombre de communes en retirait un rendement fiscal non nul.** Il existe donc un écart très significatif entre l'adoption de la taxe par décision communale et l'apport en recettes fiscales supplémentaires pour ces mêmes communes.

**La part des communes ayant adopté la TFFC entre 2008 et 2011 et également classées en zones tendues dans les zonages A, B1 et B2 du Scellier s'élève à 12 % du nombre total.**

**Tableau 5 : Produit de la TFFC depuis 2008**

En millions d'euros	2008	2009	2010	2011
Produit de la TFFC	32,6	27,4	39,8	55,3

*Source : Direction générale des finances publiques, calculs IGF.*

**Annexe II**  
**réalisée par l'IGF**

**Tableau 6 : Nombre total de communes ou d'EPCI ayant adopté la TFC par année entre 2008 et 2011 et dont le rendement fiscal est non nul**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Nombre de communes ayant adopté la TFC	1 539	1 672	2 026	2 329
Nombre de mutations ayant donné lieu à taxation au titre de la TFC	3 961	4 047	6 557	7 014

*Source : Direction générale des finances publiques, calculs IGF.*

Les mutations immobilières ayant donné lieu à taxation au titre de la TFC sont enregistrées dans la base de données FIDJI de la DGFIP, commune par commune, depuis l'année 2008. Toute exploitation d'ensemble à visée économétrique de ces données dans le but de chiffrer l'impact de l'instauration de cette taxe sur le volume des mutations de terrains nus rendus constructibles s'avère toutefois extrêmement limitée, et ne paraît pas de mesure à apporter de manière suffisamment représentative des résultats significatifs permettant d'effectuer une évaluation véritable de ce dispositif. Cette conclusion résulte de plusieurs facteurs :

- ◆ il n'est pas possible de raisonner à périmètre constant sur une série suffisamment longue, étant donné que le nombre de communes adoptant la taxe est croissant d'année en année d'une part, et que les statistiques ne sont disponibles en année pleine que pour les quatre années allant de 2008 à 2011 d'autre part ;
- ◆ surtout, il s'avère très délicat d'isoler, dans la variation du nombre des mutations d'une année sur l'autre pour une commune donnée, la contribution de la variable « TFC » par rapport aux autres variables telles que les déterminants socio-économiques du marché foncier local, l'incidence d'autres modes de taxation, ou encore les cycles politico-électorales.

**2.1.2.2. La taxe d'État sur les cessions à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles, dite taxe LMA, s'inscrit dans la démarche d'ensemble de la loi Grenelle II et répond à une logique de lutte contre l'artificialisation des terres agricoles par du foncier constructible**

**2.1.2.2.1. Le législateur s'est très sensiblement inspiré de la TFC pour créer la taxe LMA**

**La taxe sur les plus-values de cession à titre onéreux de terrains nus ou de droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles** du fait de leur classement, postérieurement au 13 janvier 2010, par un document d'urbanisme, **a été créée par l'article 55 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMA) du 27 juillet 2010.**

Le produit de cette taxe, perçue au profit de l'agence de services et de paiement mentionné au chapitre III du titre Ier du livre III du code rural et de la pêche maritime, est affecté à un fonds pour l'innovation des jeunes agriculteurs.

Cette taxe, inscrite à l'article 1605 *nonies* du CGI, est due par le cédant lors de la première cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles. Elle est assise sur un montant égal au prix de cession, diminué du prix d'acquisition, actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation hors tabac publiée par l'INSEE.

## Annexe II réalisée par l'IGF

Cette assiette est réduite d'un dixième par année à compter de la date à laquelle le terrain a été rendu constructible au-delà de la huitième année. **Le propriétaire est par conséquent incité à conserver dix-huit ans son terrain postérieurement à la décision d'urbanisme le rendant constructible, afin d'obtenir une exonération totale.**

Le taux de la taxe est de 5 % lorsque le rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition ou la valeur vénale est supérieur à 10 et inférieur à 30. Au-delà de cette limite, la part de la plus-value restant à taxer est soumise à un taux de 10 %.

*2.1.2.2. La taxe LMA poursuit un objectif environnemental inverse dans ses effets recherchés aux ambitions de la TFC en termes de mise sur le marché de foncier privé préalablement retenu par ses propriétaires*

**Instituée dans le sillage de la loi Grenelle II, la taxe LMA s'est vue assigner comme objectif par le législateur la lutte contre la surconsommation des espaces agricoles et l'étalement urbain.**

**La taxation LMA poursuit ainsi un objectif directement contradictoire avec celui de libération du foncier : son mécanisme est même potentiellement de nature à freiner les demandes de classement des terrains agricoles ou naturels en zone U ou AU.**

Ainsi, si l'on compare entre elles les similitudes de la TFC et de la taxe LMA, il apparaît qu'**un même instrument fiscal** (même si l'une correspond à une taxation locale optionnelle, et l'autre à une taxe d'État obligatoire) **est utilisé pour accomplir deux objectifs différents.**

*2.1.2.3. Le caractère encore très récent de l'instauration de la taxe LMA empêche d'en établir un véritable premier bilan*

**Seules onze communes avaient enregistré des transactions sur des parcelles taxées au titre de l'imposition LMA pour l'année 2010.** La montée en puissance du dispositif n'est que toute récente, et ne permet de disposer de données consolidées sur le nombre de cessions concernées en l'espace d'une année que pour 2011, ce qui ôte tout caractère significatif à l'analyse statistique de l'impact de cette taxation sur les transactions.

Le produit fiscal de cette taxe est le suivant :

**Tableau 7 : Produit de la taxe LMA depuis 2010**

En millions d'euros	2010	2011	2012 (du 1er janvier au 30 juin)
Produit de la taxe LMA	0,10	3,64	3,86
Nombre de mutations ayant donné lieu à taxation au titre de la taxe LMA	11	485	518

*Source : Direction générale des finances publiques, calculs IGF.*

## Annexe II réalisée par l'IGF

### 2.1.3. Les créations de la taxe forfaitaire hors Île-de-France sur le produit de la valorisation immobilière résultant de la réalisation d'infrastructures de transports, dite taxe Grenelle II, ainsi que de la taxe dite Grand Paris, ont sophistiqué la fiscalité existante

**La taxe forfaitaire hors Île-de-France**, instaurée sur délibération des autorités compétentes et codifiée à l'article 1609 *nonies* F du CGI, vise à **imposer les plus-values résultant de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis en raison de la réalisation d'infrastructures de transports collectifs et ferroviaires. Elle ne peut s'appliquer qu'hors de la région parisienne. A ce jour, aucune collectivité n'a encore institué cette taxe.**

#### Encadré 4 : Descriptif de la taxe Grenelle II

La taxe Grenelle II est assise sur un montant égal à 80 % de la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition, actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'INSEE à la date de l'acquisition du bien. Le taux de cette taxe varie selon le lieu de situation du bien par rapport à l'infrastructure de transport réalisée. Ainsi, lorsque la cession porte sur des biens entièrement situés à une distance de moins de 800 mètres d'une entrée de gare de voyageurs prévue pour le projet d'infrastructure au titre duquel la taxe a été instituée, le taux de la taxe est de 15 % pour les autorités organisatrices de transports urbains (AOTU), 5 % pour la région et 5 % pour l'État.

Au-delà de cette distance, et lorsque la cession porte sur des biens entièrement situés à une distance de moins de 1 200 mètres d'une entrée de gare de voyageurs prévue pour le projet d'infrastructure au titre duquel la taxe a été instituée, le taux de la taxe est de 7,5 % pour les AOTU, 2,5 % pour la région et 2,5 % pour l'État. Le montant total de ces taxes ne peut excéder 5 % du prix de cession.

La taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant, sur le territoire de la région d'Île-de-France, des projets d'infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris est codifiée à l'article 1530 *bis* du CGI, et est affectée au budget de la société du Grand Paris, afin de contribuer au financement de son réseau de transports.

La région d'Île-de-France peut également instituer pour 15 ans une taxe similaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en site propre devant faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou, lorsque celle-ci n'est pas requise, d'une déclaration de projet. Cette taxe est affectée au budget du syndicat des transports d'Île-de-France.

La taxe est assise sur 80 % de la plus-value de certaines cessions. Elle ne concerne pas les cessions de terrains destinés à la réalisation de logements sociaux. Son taux est de 15 % et son aire géographique ne peut excéder 800 mètres autour des gares nouvelles.

Il est trop tôt pour faire une évaluation de ce dispositif, qui devrait aider directement à la réalisation des réseaux mais s'imputera sur le bilan financier de certaines opérations d'aménagement, elles-mêmes favorisées par la réalisation des réseaux.

### 2.1.4. L'allongement récent de 15 à 30 ans de la durée requise pour exonération totale des plus-values de cessions de biens immobiliers bâtis ou non bâtis s'inscrit à rebours de la lutte contre la rétention foncière

#### 2.1.4.1. La réforme de 2004 du régime fiscal des plus-values immobilières avait permis de réviser significativement le dispositif antérieur

L'article 10 de la loi de finances pour 2004 a réformé en profondeur le dispositif précédemment en vigueur concernant le régime d'imposition des plus-values réalisées par les particuliers lors de la cession d'immeubles, de meubles ou de parts de société à prépondérance immobilière.

## Annexe II réalisée par l'IGF

La réforme s'est caractérisée par les modifications suivantes :

- ◆ elle a déchargé les contribuables de toute obligation déclarative en sortant l'imposition de droit commun des plus-values du barème de l'impôt sur le revenu pour le soumettre à un taux proportionnel de 16 % hors cotisations sociales ;
- ◆ elle a dissocié le paiement d'un impôt sur la valorisation du patrimoine immobilier des revenus du contribuable et, de ce fait, a rapproché le régime des plus-values immobilières de celui des plus-values mobilières, effaçant ainsi une partie des distorsions fiscales suivant la nature des biens taxés, immeubles ou valeurs mobilières ;
- ◆ enfin, afin de compenser l'abaissement du taux d'imposition, elle a élargi l'assiette en supprimant certaines niches fiscales devenues inopérantes ainsi que des exonérations non justifiées par des considérations économiques ou d'équité fiscale (cession de terrains agricoles ou forestiers, cession de peuplements forestiers, cession de terrains et biens assimilés dans les départements d'outre-mer) en les remplaçant par un seuil de 15 000 euros en deçà duquel la cession est exonérée.

**Mais l'impact principal de cette réforme au regard de la problématique des comportements de rétention foncière privée tenait surtout à la révision du dispositif d'abattement :** là où, dans le régime précédent, était appliqué un abattement de 5 % pour chaque année de détention au-delà de la deuxième année, soit une exonération totale de fait au bout de vingt-deux ans de détention, le nouveau régime en vigueur à partir de 2004 y a substitué un abattement de 10 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième année, soit une exonération totale de fait au bout de quinze ans de détention.

**Ce passage de vingt-deux à quinze ans, couplé avec la persistance de la linéarité du taux de l'abattement par rapport au nombre d'années de détention, marquait une prise en compte nouvelle de l'outil fiscal des plus-values de cession comme vecteur d'influence sur les comportements de détention de leurs biens par les propriétaires. Son mérite était également de davantage correspondre à la durée moyenne nationale de détention des terrains à usage d'habitation par les propriétaires, de l'ordre d'environ neuf années selon les calculs effectués par la mission à partir des données transmises par le conseil supérieur du notariat.**

### *2.1.4.2. La réforme de la fiscalité des plus-values immobilières intervenue en 2011 constitue un retour en arrière, malgré un projet de loi qui visait initialement à supprimer l'abattement pour durée de détention*

**La deuxième loi de finances rectificative pour 2011 en date du 19 septembre 2011, ainsi que la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 en date du 28 décembre 2011, ont aménagé les modalités de détermination du montant imposable des plus-values, ainsi que la création de nouvelles exonérations.**

#### *2.1.4.2.1. De nouvelles exonérations ont été introduites*

**Trois nouvelles exonérations ont été créées.** Ont été exonérées les plus-values résultant de :

- ◆ la première cession d'un logement, autre que la résidence principale, sous condition de remploi de tout ou partie du prix de cession, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la cession, à l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à l'habitation principale ;

## Annexe II réalisée par l'IGF

- ◆ la cession, par une personne âgée ou handicapée résidant dans un établissement médicalisé, du logement qui a constitué sa résidence principale, lorsque cette cession intervient dans un délai inférieur à deux ans suivant l'entrée de la personne concernée dans l'établissement ;
- ◆ **la cession d'un droit de surélévation<sup>3</sup>** : cette exonération constitue une incitation fiscale à la densification du tissu immobilier déjà existant. A l'inverse de la fiscalité spécifique portant sur les plus-values de cession des terrains nus rendus constructibles abordée aux points 2.1.2.1 et 2.1.2.2, visant à agir sur les comportements de rétention des gisements fonciers disponibles, une telle exonération va ainsi dans le sens d'une densification du bâti existant, prenant la question de la pénurie de logements en zone tendue par un autre versant de la politique de l'offre immobilière.

### *2.1.4.2.2. Contrairement au projet de loi initial, le texte adopté en 2011 a allongé la durée requise pour être totalement exonéré de toute fiscalité sur les plus-values et a même introduit une progressivité de l'abattement selon la durée de détention*

A la suite de la réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières par l'article 10 de la loi de finances pour 2004, l'abattement applicable sur les plus-values de cession de biens ou droits immobiliers des particuliers était fixé à 10 % par année de détention au-delà de la cinquième année. L'exonération de la plus-value pour son montant total était donc acquise après quinze années de détention du bien ou droit immobilier concerné.

**L'article 1<sup>er</sup> de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 a aménagé le taux et la cadence de l'abattement pour les cessions intervenues à compter du 1<sup>er</sup> février 2012.** Les nouvelles dispositions actuellement en vigueur conservent l'économie générale du dispositif antérieur en maintenant un système d'abattement pour durée de détention mais avec une **cadence progressive en fonction de la durée de détention du bien.**

Le nouvel abattement pour durée de détention est ainsi de :

- ◆ 2 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième ;
- ◆ 4 % pour chaque année de détention au-delà de la dix-septième ;
- ◆ 8 % pour chaque année de détention au-delà de la vingt-quatrième.

**L'exonération est par conséquent désormais acquise au-delà d'un délai de détention du bien immobilier égal à trente ans.**

L'article 29 de la quatrième loi de finances rectificative pour l'année 2011 organise un dispositif transitoire en faveur de certaines opérations, puisqu'il reporte l'entrée en vigueur du nouveau régime d'imposition des plus-values immobilières pour les cessions de terrains nus rendus constructibles pour lesquelles une promesse de vente a été enregistrée avant le 25 août 2011, et à la condition que la vente correspondante soit conclue avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

En définitive, les deux modalités de calcul de l'abattement pour durée de détention trouvent à s'appliquer parallèlement aux terrains nus constructibles, et continueront à coexister jusqu'au 31 décembre 2012, en fonction de la date d'engagement de l'opération.

---

<sup>3</sup> Le droit de surélévation est le droit réel d'édifier une construction prolongeant verticalement les façades d'un immeuble préexistant tout en rehaussant le faîtage du toit. Si la surface concernée par la surévaluation est supérieure à 20 mètres carré, la surévaluation nécessite un permis de construire ; dans le cas contraire, une déclaration préalable suffit. Le droit de surélévation d'une maison individuelle appartient au propriétaire de la maison. S'agissant des immeubles détenus en copropriété, le droit de surélévation constitue un droit accessoire aux parties communes, et nécessite l'autorisation de la copropriété. L'apparition de nouveaux lots entraîne une modification du règlement de copropriété avec une nouvelle répartition des quotes-parts de charges.

## Annexe II réalisée par l'IGF

### Encadré 5 : Méthodologie de détermination de la plus-value telle que codifiée aux articles 150 V à 150 VH du CGI

Le gain imposable est déterminé par la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition.

La plus-value déterminée, après application le cas échéant de l'abattement pour durée de détention, est soumise au taux proportionnel de :

- 19 % lorsque le contribuable est résident de France, ainsi qu'aux prélèvements sociaux au taux global de 13,5 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et de 15,5 % à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2012 ;
- 19 % lorsque le contribuable est résident d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales (CGI, articles 200 B et 1 du I de l'article 244 bis A) ;
- 33,1 % lorsque le contribuable est résident d'un État autre que ceux précités (CGI, I de l'article 219 et 1 du I de l'article 244 bis A). Toutefois, ce taux est porté à 50 % lorsque son domicile est situé dans un État ou territoire non coopératif au sens de l'article 238A du CGI.

*2.1.4.2.3. La modification en ce sens du mécanisme d'abattement a été ajoutée par les parlementaires lors de la discussion de la loi de finances, et allait à l'encontre de l'intention initiale du gouvernement*

**La divergence entre le projet initial de réforme du régime d'imposition sur les plus-values immobilières voulu par le gouvernement, partisan de la suppression de tout abattement, et le dispositif finalement adopté par le Parlement suite à la mécanique des amendements, illustre l'acuité des enjeux politiques locaux attachés à la question de la détention foncière.**

L'exposé des motifs de la lettre rectificative du 31 août 2011 précisait en effet que la disparition des abattements permettrait « à la fois de supprimer un régime fiscal dérogatoire et de participer à la relance de l'offre immobilière en neutralisant l'incitation actuelle pour les propriétaires à conserver leurs biens à la seule fin d'être exonérés sur leurs plus-values ». Le gouvernement proposait ainsi de supprimer l'abattement pour durée de détention de 10 % au-delà de la cinquième année.

L'Assemblée nationale est allée largement à rebours de cette logique en adoptant cinq amendements dont l'objet principal a consisté à rétablir le principe d'un abattement pour durée de détention et en portant le délai au terme duquel intervient l'exonération totale des biens immobiliers de quinze à trente ans, allant ainsi au-delà de la durée fixée par le régime fiscal antérieur à la réforme de 2004.

**Compte tenu de la progressivité des amendements alors voulue par l'Assemblée nationale et reprise à son compte par le Sénat, puis adoptée en définitive par le Parlement, le régime fiscal est ainsi devenu nettement plus favorable pour les biens détenus pendant une longue durée : 36 % d'exonération au bout de 20 années de détention et 60 % à 25 ans. Ces dispositions ont donc fait naître d'importants effets de seuil qui n'existaient pas auparavant.**

## Annexe II réalisée par l'IGF

### *2.1.4.2.4. La création d'un système d'abattement progressif, et donc l'aménagement d'une fiscalité dégressive en fonction de la durée de détention du bien immobilier, s'inscrit orthogonalement à l'objectif de mise sur le marché de gisements fonciers retenus hors de ce dernier par des propriétaires terriens*

**La prise en compte de la durée de détention dans la détermination du montant de la taxation portant sur les plus-values immobilières afférentes aux cessions de biens immobiliers**, et, parmi ces derniers, des terrains à bâtir et terrains rendus constructibles qui constituent le cœur de la réserve foncière privée potentiellement mobilisable pour la construction de logements, devrait **introduire mécaniquement des stratégies d'arbitrage inter-temporel dans les raisonnements patrimoniaux des propriétaires.**

**Un tel système fiscal favorise en conséquence potentiellement les phénomènes de rétention foncière et les manœuvres dilatoires malthusiennes sur le foncier disponible.** Dans les zones les plus tendues, où l'augmentation des prix du foncier peut s'avérer particulièrement substantielle d'une année sur l'autre, l'existence d'un abattement linéaire voire régressif en fonction de la durée de détention n'induit aucun effet désincitatif en termes de comportements de rétention, le différentiel entre la plus-value latente et la taxation potentielle en cas de cession étant chaque année de plus en plus positif puisque la plus-value latente augmente parallèlement à la stagnation ou la baisse de la taxation potentielle en cas de cession. **Dans les zones tendues, la logique micro-économique pousse ainsi les propriétaires de terrains à bâtir ou constructibles à garder leurs terrains dans une triple optique d'optimisation fiscale, de valorisation patrimoniale et de logique spéculative.**

Il faut remarquer qu'un dispositif d'abattement constant ou progressif en fonction de la durée de détention favorise aussi ceux des propriétaires de terrains dont le niveau de revenu permet de prendre le temps de la valorisation d'actifs immobiliers perçus comme des valeurs refuges, dans une démarche de valorisation d'actifs patrimoniaux et de diversification de portefeuille. Ce dispositif favorise également ceux qui ont obtenu un tel actif immobilier hors de toute acquisition et transaction de gré à gré, mais par voie de donation à titre gratuit ou de succession.

**Ce dispositif va ainsi à l'encontre de :**

- ◆ **l'objectif de libération du foncier privé**, puisqu'il favorise potentiellement les initiatives malthusiennes, les tactiques attentistes et les manœuvres dilatoires visant à temporiser pour profiter de l'exonération totale au moyen de stratégies inter-temporelles ;
- ◆ **l'objectif d'équité**, en segmentant les catégories de propriétaires en fonction de leur capacité d'optimisation fiscale, tant par leurs revenus que par leur stratégie individuelle ;
- ◆ **un objectif potentiel de formation des prix du foncier**, du fait de l'introduction d'une nouvelle composante (le montant de la taxation sur la plus-value de cession en fonction du temps) qui distord le prix du marché : dans les zones tendues où le pouvoir de marché de l'acheteur est limité, l'incidence fiscale de la taxation peut porter au final sur ce dernier et non sur le vendeur, la plus-value étant répercutée dans le prix de vente.

**Les effets chiffrés des réformes de 2004 et de 2011 de l'imposition des plus-values immobilières à la cession sur les mutations de terrains privés dans les zones tendues ne sont pas mesurables.** En effet, la base de données MAJIC de la DGFIP, qui contient les informations cadastrales sur l'ensemble des parcelles, connaît les mêmes limites que les bases notariales (BIEN et PERVAL) quant à l'absence d'information sur la nature des terrains. L'absence de distinction au sein de ce type de taxation entre les terrains bâtis et non bâtis d'une part, ainsi que l'inexistence de toute mention relative à la qualité du terrain (constructible ou non constructible, aménagé ou non aménagé) dans les actes de cession

**Annexe II  
réalisée par l'IGF**

d'autre part, ne permettent par conséquent pas de mesurer l'impact des changements de la matière fiscale sur certaines des zones les plus tendues.

**2.1.5. Synthèse des dispositions de taxation des plus-values de cession des terrains**

**Tableau 8 : Comparatif entre l'imposition sur les plus-values immobilières, la TFFC, la taxe LMA et la taxe de valorisation immobilière à partir de leurs grandes caractéristiques**

	<b>Imposition des plus-values immobilières</b>	<b>Taxe forfaitaire sur la cession de terrains devenus constructibles</b>	<b>Taxe LMA sur la cession de terrains rendus constructibles</b>	<b>Taxe de valorisation immobilière</b>
Bénéficiaires(s)	État	Communes EPCI	État	Autorité organisatrice de transport urbain
Caractère facultatif de la taxe	Non	Oui	Non	Oui
Application	Cession de terrains nus et immeubles bâtis	Première cession de terrains après leur mise en constructibilité	Première cession de terrains après leur mise en constructibilité	Cession de terrains nus et immeubles bâtis à moins de 1 200 ou 800 mètres d'un projet TCSP
Assiette	Prix de cession – prix d'acquisition	Prix de cession – prix d'acquisition	Prix de cession – prix d'acquisition	80 % * (prix de cession – prix d'acquisition)
Taux	34,5 % en incluant les prélèvements sociaux (quand le cédant est résident français)	10 %	5 % ou 10 % en fonction de la différence entre les deux prix	Entre 7,5 % et 15 % en fonction de la distance par rapport aux stations
Exonérations	Terrains cédés à moins de 15 000 euros Remembrement Cession de la résidence principale	Terrains cédés à moins de 15 000 euros Remembrement DUP	Terrains cédés à moins de 15 000 euros Expropriation	Terrains soumis à la TFFC
Abattements	2 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième 4 % pour chaque année de détention au-delà de la dix-septième 8 % pour chaque année de détention au-delà de la vingt-quatrième	-	10 % par an à partir de la 8ème année suivant l'ouverture à l'urbanisation	-
Exonération totale	Après 30 ans		Après 18 ans	-
Rendement en 2011 (en millions d'euros)	1 155,60	55,30	3,4	-

*Source : IGF.*

## 2.2. Les droits de mutation applicables aux transactions immobilières sur le non bâti constituent également une forme spécifique d'imposition des plus-values sur le patrimoine

### 2.2.1. Le montant des droits de mutation à titre gratuit à acquitter peut avoir une incidence sur la rétention de terrains acquis par donation ou succession

Les droits de mutation à titre gratuit jouent un rôle spécifique sur les comportements de détention foncière puisqu'ils ne s'appliquent par définition que pour les terrains acquis par donation ou voie successorale. Le fait générateur de l'application de ces droits étant l'acte de donation ou le décès, ces derniers ne concernent que les biens qui ne transitent pas par le marché.

L'incidence de ces droits sur les comportements de libération ou de rétention des terrains acquis par ces deux voies peut par conséquent être accrue suivant le niveau des droits à acquitter. En effet, s'il n'y a pas de prix d'acquisition effectif pour les acquéreurs, la donation s'étant faite à titre gratuit, **l'imposition poussera plus ou moins rapidement à la vente en fonction du niveau de l'abattement pour le bénéficiaire, dont la valeur dépend de son lien avec le défunt ou le donateur.** Toutefois, une telle taxation n'est pas indolore, puisque même si le transfert de propriété s'effectue hors marché, l'imposition s'effectue sur la base d'un prix de référence du marché.

A ce titre, il convient de rappeler que l'abattement personnel en cas de donation ou de succession en ligne directe a été porté de 50 000 euros à 150 000 euros par la loi du 21 août 2007. Or, les calculs effectués par la mission à partir des données statistiques transmises par le conseil supérieur du notariat font apparaître un prix moyen du terrain à l'échelle nationale extrêmement proche de ce nouveau seuil (157 350 euros).

Toutefois, l'impact de cette réforme sur le nombre de mutations de terrains non bâtis n'est pas directement mesurable. L'effet de la hausse de l'abattement ne peut ainsi pas être isolé sur le surcroît potentiel de rétention de gisements fonciers.

### 2.2.2. Les droits de mutation à titre onéreux sont potentiellement de nature à influencer les transactions (en quantité et en prix) sur les terrains à bâtir en affectant les décisions des agents

**Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sur l'immobilier prennent pour fait générateur l'acquisition ou la vente : contrairement aux droits de mutation à titre gratuit, ils opèrent donc directement un prélèvement sur le flux de transactions, et peuvent constituer en théorie un obstacle à la liquidité du marché foncier.**

Il est difficile d'isoler la contribution de ces droits aux variations du nombre des transactions prenant pour objet le foncier, celui-ci étant influencé par une multitude d'autres facteurs. **Il convient toutefois de remarquer que les études empiriques disponibles** comme celle de Jacques Friggit sur les droits de mutation et les transactions immobilières de 1800 à 2007 (« Droits de mutation et montant des transactions immobilières 1800-2007 », Jacques Friggit, Conseil général de l'environnement et du développement durable, 2008) **ne font apparaître aucun lien statistique évident entre les taux de droits de mutation à titre onéreux et les montants de transactions par périodes.**

## **Annexe II réalisée par l'IGF**

Une exonération spécifique a été introduite par le législateur depuis le 22 octobre 1998 sur le régime des ventes de terrain à bâtir pour les acquisitions effectuées par les personnes physiques en vue de construire un immeuble d'habitation. En effet, si l'acquisition d'un terrain à bâtir est en principe assujettie à la TVA et exonérée corrélativement des droits de mutation, ces acquisitions ne sont depuis lors plus assujetties à la TVA mais soumises aux DMTO sur les biens immobiliers, soit 5,09 % au total, ce qui est plus favorable.

### **Encadré 6 : Terrains à bâtir non soumis à la TVA**

Les acquisitions de terrains réalisées par des personnes physiques depuis le 22 octobre 1998 ne sont plus assujetties à la TVA lorsque ces terrains sont destinés à la construction d'immeubles que ces personnes affectent à un usage d'habitation. Ces acquisitions sont assujetties à la taxe de publicité foncière ou au droit d'enregistrement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 (article 1594 D du CGI). Elles concernent notamment les terrains nus, les droits de surélévation et les immeubles inachevés.

### **2.3. La majoration de TFPNB pour les terrains constructibles, qui vient d'être généralisée après une application optionnelle très limitée par les collectivités locales, devrait accroître significativement la charge fiscale des propriétaires concernés**

#### **2.3.1. Ce dispositif de majoration, d'abord optionnel et désormais applicable à défaut de délibération contraire de la collectivité, a été explicitement instauré afin de lutter contre la rétention de terrains constructibles**

##### ***2.3.1.1. En majorant la valeur locative cadastrale des propriétés concernées, le dispositif vise à corriger l'effet de l'obsolescence des bases et présume que les propriétaires seront incités à valoriser leurs terrains***

**Les rapports en première lecture de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) présentent la rétention foncière résultant de comportements attentistes voire spéculatifs de propriétaires privés comme l'un des facteurs majeurs de la crise foncière.** Le raisonnement adopté est le suivant : l'insuffisance de la production foncière, c'est-à-dire de la mise sur le marché de terrains potentiellement constructibles, au regard de la demande, créerait une pression sur les prix du foncier bien supérieure aux effets d'un manque de disponibilités foncières physiques qui resterait à objectiver.

Or, en vertu de l'article 1396 du code général des impôts, la taxe foncière sur les propriétés non bâties est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés, le revenu cadastral servant à l'imposition étant obtenu par l'application d'un abattement de 20 % à cette valeur locative. L'absence de révision des valeurs locatives, pourtant prévue par la loi du 30 juillet 1990, rend cependant la valeur locative cadastrale, sur laquelle repose l'imposition, très faible pour celles des zones particulièrement tendues par la pression des prix du foncier et de l'immobilier.

## Annexe II réalisée par l'IGF

Cette déconnexion de la valeur locative cadastrale par rapport à la valeur vénale potentielle aboutit à un manque d'efficacité du système fiscal foncier sur la détention qui, en ne pesant que trop faiblement sur les terrains non bâtis, inciterait les propriétaires à conserver leurs terrains. En effet, soit cette fiscalité sur la détention s'avère indolore eu égard au patrimoine des propriétaires terriens imposés, soit elle est sans commune mesure comparée aux plus-values latentes annuelles générées par la valorisation du terrain et à l'espérance de gain à la revente. La fiscalité sur la détention des terrains non bâtis était donc, en l'état, avant toute mise en place de dispositif de majoration optionnelle, jugée impropre à lutter contre les comportements de rétention foncière.

C'est ce que résume la position de du sénateur Thierry Repentin dans le rapport du Sénat précité, au nom de la commission des affaires économiques du Sénat : « *La rétention foncière est favorisée par une fiscalité quasiment indolore pour la détention, et fortement dégressive dans le temps pour la taxation. La hausse des prix du foncier peut ainsi générer des comportements spéculatifs : les terrains périurbains restent en friche dans l'attente d'un changement de nature et d'une opportunité de vente au prix fort. Face à une forte demande, une spirale à la hausse se forme autour de la rareté de l'offre, de la hausse des prix qu'elle entraîne et des profits qu'elle peut générer pour les vendeurs.* »

### ***2.3.1.2. La majoration optionnelle de taxe foncière sur les propriétés non bâties a été progressivement durcie au fil des révisions de l'article 1396 du code général des impôts***

**Le dispositif de majoration optionnelle de taxe foncière sur les propriétés non bâties a connu, depuis sa création en 2000, plusieurs modifications, destinées à augmenter son efficacité et, partant, son incidence sur les comportements supposés de rétention foncière par des propriétaires terriens privés :**

- ◆ **antérieurement à la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), le deuxième alinéa de l'article 1396 du code général des impôts prévoyait la possibilité de majorer la valeur locative cadastrale des terrains constructibles dans la limite de 500 %. S'appliquant à une valeur initiale faible dans les zones tendues marquées par une hausse exponentielle du prix du foncier, cette faculté n'a pas été utilisée, aussi bien pour son inefficacité supposée sur les comportements de rétention que pour la faiblesse du surcroît de recettes locales occasionné par ce dispositif ;**
- ◆ **l'article 54 de la loi SRU a prévu que la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé conformément au code de l'urbanisme, pouvait, sur délibération du conseil municipal, être majorée d'une valeur forfaitaire qui ne pouvait excéder 0,76 euro par mètre carré, pour le calcul de la part revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre ;**
- ◆ **l'article 26 de la loi ENL a repris le dispositif issu de la loi SRU tout en relevant substantiellement la majoration de valeur forfaitaire applicable au mètre carré, comprise entre 0 et 3 euros. Ce nouveau dispositif ne s'est appliqué qu'à compter des impositions établies au titre de l'année 2009. La modification de l'article 1396 du CGI a ainsi été effectuée dans le sens d'un durcissement réel de la fiscalité foncière sur la détention.**

## Annexe II réalisée par l'IGF

### Encadré 7 : Article 1396 du code général des impôts tel que modifié par la loi ENL

« La taxe foncière sur les propriétés non bâties est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés déterminée conformément aux règles définies par les articles 1509 à 1518 A et sous déduction de 20 % de son montant.

La valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé conformément au code de l'urbanisme, peut, sur délibération du conseil municipal prise dans les conditions prévues au premier alinéa du I de l'article 1639 A bis, être majorée d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3 euros par mètre carré, pour le calcul de la part revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre.

La superficie retenue pour le calcul de la majoration est réduite de 1 000 mètres carrés. Cette réduction s'applique à l'ensemble des parcelles contiguës constructibles détenues par un même propriétaire.

La majoration visée au deuxième alinéa ne peut excéder 3 % d'une valeur forfaitaire moyenne au mètre carré définie par décret et représentative de la valeur moyenne du terrain selon sa situation géographique.

Les dispositions des deuxième à quatrième alinéas ne sont pas applicables :

- a. aux terrains appartenant aux établissements publics fonciers visés aux articles L. 321-1 et L. 324-1 du code de l'urbanisme ;
- b. aux terrains classés depuis moins d'un an dans une des zones visées au deuxième alinéa ;
- c. aux terrains situés dans le périmètre d'une zone d'aménagement concerté ou pour lesquels un permis de construire, un permis d'aménager ou une autorisation de lotir a été obtenu ; toutefois, la majoration est rétablie rétroactivement en cas de péremption du permis de construire, du permis d'aménager ou de l'autorisation de lotir ;
- d. aux parcelles supportant une construction passible de la taxe d'habitation.

La liste des terrains constructibles concernés est dressée par le maire. Cette liste, ainsi que les modifications qui y sont apportées, sont communiquées à l'administration des impôts avant le 1<sup>er</sup> septembre de l'année qui précède l'année d'imposition. En cas d'inscription erronée, les dégrèvements en résultant sont à la charge de la commune ; ils s'imputent sur les attributions mentionnées à l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales. »

### **2.3.2. L'efficacité du dispositif de majoration optionnelle de taxe foncière sur les propriétés non bâties est restée limitée, tant en termes de rendement et de nombre de communes l'ayant adopté qu'en résultats sur l'urbanisation du foncier privé dans les communes concernées**

#### **2.3.2.1. *Le rendement induit par la surtaxation optionnelle augmente régulièrement mais reste limité***

**Un nombre extrêmement réduit de communes a adopté, depuis l'entrée en vigueur du dispositif issu de la loi ENL en 2009, la possibilité de majorer la valeur locative cadastrale d'un certain nombre de parcelles : 226 communes avaient délibéré en ce sens à la fin 2011.**

## Annexe II réalisée par l'IGF

Si l'on utilise le zonage retenu afin d'élaborer la cartographie du dispositif de défiscalisation dit « Scellier » comme une approximation par défaut, mais relativement pertinente eu égard à l'absence d'indice de référence en la matière, de la tension des marchés foncier et immobilier locaux<sup>4</sup>, le nombre total des communes répertoriées dans cette cartographie s'élève à 5 532, zones A, A bis, B1 et B2 confondues.

Si l'on considère, en première approximation, que ces 5 532 communes représentent l'ensemble des communes tendues, donc potentiellement intéressées par l'adoption d'un mécanisme fiscal visant à renchérir le coût d'opportunité de la détention de terrains constructibles par des propriétaires terriens privés, alors l'engouement pour le dispositif de majoration optionnelle apparaît comme très limité. **La part des communes ayant procédé par délibération de leur conseil communal dans le but d'adopter cette majoration à la fin 2011 par rapport au nombre total de communes présumées tendues n'excède en effet pas 4 %.**

Si, en deuxième analyse, sont mis en regard le fichier des propriétés non bâties utilisé par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour l'imposition à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (fichiers CARDIF), et le fichier des délibérations de fiscalité locale, il apparaît que le taux d'adoption de la majoration optionnelle de TFPNB est encore plus limité. En effet, **96 communes parmi les 226 ayant adopté ce dispositif à la fin 2011 avaient délibéré et instauré le dispositif sans qu'il ne trouve à s'appliquer réellement.** La liste des terrains constructibles concernés étant dressée par le maire et communiquée à l'administration fiscale avant le 1<sup>er</sup> septembre qui précède l'imposition sous forme d'une liste de parcelles cadastrales, il est ainsi envisageable que certains des exécutifs locaux ayant instauré le dispositif considèrent qu'aucun terrain situé dans le périmètre de leur commune ne réponde aux critères d'assujettissement à la majoration, et qu'aucune liste de parcelles n'ait en conséquence été transmise à la DGFIP.

**La part des communes ayant instauré ce dispositif de manière véritablement effective à la fin 2011 par rapport au nombre total de communes présumées tendues n'est ainsi égale qu'à 2,4 %.**

### Encadré 8 : Mode de calcul du surcroît de rendement occasionné pour les recettes locales des communes ayant adopté la majoration optionnelle sur la valeur locative des terrains constructibles

La majoration optionnelle sur la valeur locative des terrains constructibles concernés est une majoration en base : la base taxable d'une parcelle soumise au dispositif est par conséquent augmentée de la majoration en base.

Cette majoration est obtenue à partir du montant forfaitaire voté par les communes suivant les règles de calcul définies à l'article 1396 du CGI, pour un montant entre 0 et 3 euros le mètre carré. Le taux de taxation communal de taxe foncière sur les propriétés non bâties est unique et s'applique à la base taxable communale majorée (base taxable + majoration) afin d'obtenir la cotisation finale de la parcelle concernée.

Le surrendement pour la commune issu de la majoration optionnelle, également dénommé "rendement communal hors frais", résulte alors de l'égalité suivante : surrendement pour la commune = majoration en base x taux communal.

---

<sup>4</sup> Il est cependant à noter que l'agence nationale de l'habitat (ANAH) a commandé en 2008 une étude au cabinet Guy Taieb Conseil afin d'élaborer un « gradient » de la tension des marchés du logement, qui représente un indicateur de tension du marché du logement à part entière. Quatre critères avaient été retenus : les niveaux de prix de vente du parc privé ; la mobilité dans le parc social ; la sur-occupation du parc privé ; le taux d'effort dans le parc locatif privé.

**Annexe II**  
**réalisée par l'IGF**

**Tableau 9 : Chiffrage du nombre de communes ayant adopté le dispositif de majoration optionnelle de taxe foncière sur les propriétés non bâties entre 2009 et 2011, et évaluation du surcroît de recettes occasionné par son application**

En euros (pour les recettes)	2009	2010	2011
Nombre de communes ayant adopté la majoration	124	197	226
Pourcentage de progression annuel dans l'adoption du dispositif	-	59 %	15 %
Surrendement à la TFPNB engendré par l'application de la majoration ( <i>en euros</i> )	917 388	1 468 408	1 530 489
Pourcentage d'augmentation des recettes engendrées par l'application de la majoration	-	60 %	4 %

*Source : Direction générale des finances publiques, calculs IGF.*

**2.3.2.2. La répartition géographique des communes ayant adopté ce dispositif montre qu'une écrasante majorité d'entre elles se trouve en zones non tendues, ce qui pose la question de la pertinence d'un tel mécanisme optionnel**

Un examen détaillé de la répartition géographique de la liste des 226 communes ayant adopté à la fin 2011 le mécanisme de majoration optionnelle en vigueur depuis 2009, couplé à la mise en regard de cette même liste avec la cartographie du dispositif Scellier, révèle que non seulement le nombre de communes l'ayant adopté est extrêmement faible, mais que surtout **la quasi-totalité des communes concernées ne sont pas des communes considérées comme tendues eu égard au zonage Scellier.**

**En effet, seules 8 communes sur 226, soit un ratio de 3,5 % du nombre total de collectivités ayant adopté le dispositif de majoration optionnelle avant la fin 2011, sont tendues si l'on se réfère à la nomenclature utilisée pour élaborer la cartographie du Scellier.** 257 309 habitants sont potentiellement concernés par ce dispositif. **Une seule métropole a adopté ce dispositif : Toulon.**

**Tableau 10 : Liste des communes ayant adopté la majoration optionnelle avant la fin 2011 et qui sont également considérées comme tendues dans le zonage Scellier**

Numéro de département	Nom du département	Nom de la commune	Population	Zonage du Scellier correspondant
3	Allier	Abrest	2 696	B2
17	Charente-Maritime	Puilboreau	5 322	B1
77	Seine-et-Marne	Bailly-Romainvilliers	6 147	A
83	Var	Roquebrune-sur-Argens	11 486	A
83	Var	Toulon	167 813	A
91	Essonne	Bruyères-le-Châtel	3 150	A
93	Seine-Saint-Denis	Noisy-le-Sec	39 270	A
95	Seine-Saint-Denis	Deuil-la-Barre	21 425	A

*Source : Direction générale des finances publiques.*

**Annexe II  
réalisée par l'IGF**

**Tableau 11 : Ventilation par département des communes ayant adopté le dispositif de majoration à la fin 2011, mise en regard avec les zones tendues identifiées par la cartographie du Scellier**

<b>Numéro du département où a été adoptée la majoration</b>	<b>Nom du département</b>	<b>Nombre de communes l'ayant adoptée par département</b>	<b>Département identifié dans le dispositif Scellier (Oui/Non)</b>
1	Ain	1	Oui
2	Aisne	3	Oui
3	Allier	2	Oui
8	Ardennes	1	Oui
9	Ariège	4	Non
10	Aube	2	Oui
11	Aude	2	Oui
12	Aveyron	1	Non
13	Bouches-du-Rhône	2	Oui
16	Charente	1	Oui
17	Charente-Maritime	6	Oui
19	Corrèze	3	Oui
22	Côtes d'Armor	12	Oui
24	Dordogne	1	Oui
25	Doubs	1	Oui
27	Eure	3	Oui
28	Eure-et-Loir	2	Oui
29	Finistère	9	Oui
30	Gard	3	Oui
31	Haute-Garonne	9	Oui
32	Gers	2	Non
33	Gironde	1	Oui
34	Hérault	5	Oui
35	Ille-et-Vilaine	5	Oui
36	Indre	5	Oui
37	Indre-et-Loire	3	Oui
38	Isère	6	Oui
39	Jura	1	Oui
41	Loir-et-Cher	1	Oui
42	Loire	3	Oui
43	Haute-Loire	2	Oui
44	Loire-Atlantique	6	Oui
45	Loiret	1	Oui
46	Lot	2	Non
47	Lot-et-Garonne	1	Oui
48	Lozère	3	Non
50	Manche	1	Oui
51	Marne	3	Oui
52	Haute-Marne	1	Non
54	Meurthe-et-Moselle	4	Oui
55	Meuse	1	Non
56	Morbihan	6	Oui
57	Moselle	2	Oui
59	Nord	15	Oui
60	Oise	1	Oui
62	Pas-de-Calais	7	Oui
63	Puy-de-Dôme	4	Oui
64	Pyrénées-Atlantiques	2	Oui
66	Pyrénées-Orientales	2	Oui

**Annexe II  
réalisée par l'IGF**

<b>Numéro du département où a été adoptée la majoration</b>	<b>Nom du département</b>	<b>Nombre de communes l'ayant adoptée par département</b>	<b>Département identifié dans le dispositif Scellier (Oui/Non)</b>
67	Bas-Rhin	1	Oui
68	Haut-Rhin	5	Oui
69	Rhône	4	Oui
70	Haute-Saône	2	Oui
71	Saône-et-Loire	4	Oui
72	Sarthe	2	Oui
73	Savoie	2	Oui
76	Seine-Maritime	1	Oui
77	Seine-et-Marne	3	Oui
78	Yvelines	1	Oui
79	Deux-Sèvres	3	Oui
80	Somme	1	Oui
81	Tarn	3	Oui
83	Var	3	Oui
84	Vaucluse	1	Oui
85	Vendée	9	Oui
86	Vienne	4	Oui
87	Haute-Vienne	1	Oui
88	Vosges	1	Oui
89	Yonne	6	Non
91	Essonne	1	Oui
93	Seine-Saint-Denis	1	Oui
95	Val-d'Oise	1	Oui
97	Départements et territoires d'outre-mer	2	Oui

*Source : Direction générale des finances publiques, calculs IGF.*

**Tableau 12 : Liste des départements identifiés par le dispositif Scellier comme zones tendues et dans lesquels aucune commune n'avait adopté fin 2011 la majoration optionnelle de taxation foncière sur le non bâti**

<b>Numéro du département identifié par le dispositif Scellier où aucune commune n'a adopté la majoration à fin 2011</b>	<b>Nom du département</b>	<b>Degré de tension du département identifié par le Scellier (A, B1, B2)</b>
4	Alpes de Haute-Provence	B2
5	Hauts-Alpes	B2
6	Alpes-Maritimes	B1 et B2
7	Ardèche	B2
14	Calvados	B2
18	Cher	B2
21	Côte d'Or	B2
26	Drôme	B2
40	Landes	B1 et B2
49	Maine-et-Loire	B2
53	Mayenne	B2
58	Nièvre	B2
65	Hautes-Pyrénées	B2
74	Haute-Savoie	B1
75	Paris	A bis
82	Tarn-et-Garonne	B2

**Annexe II  
réalisée par l'IGF**

<b>Numéro du département identifié par le dispositif Scellier où aucune commune n'a adopté la majoration à fin 2011</b>	<b>Nom du département</b>	<b>Degré de tension du département identifié par le Scellier (A, B1, B2)</b>
90	Territoire de Belfort	B2
92	Hauts-de-Seine	A bis
94	Val-de-Marne	A bis
2A	Corse-du-Sud	B1
2B	Haute-Corse	B1

*Source : Direction générale des finances publiques, calculs IGF.*

**2.3.2.3. Les communes qui ont adopté la majoration optionnelle ont retenu majoritairement un taux très faible, ce qui a limité d'autant l'incidence sur les éventuels comportements de rétention foncière**

Les deux tiers des communes ayant adopté le dispositif de majoration optionnelle avant la fin 2011 avaient retenu une valeur forfaitaire de majoration applicable à la valeur locative des terrains constructibles identifiés par les maires comme devant faire l'objet d'une telle surtaxation comprise entre 0 et 1 euro par mètre carré, alors que l'article 1396 du CGI fixe le plafond à 3 euros par mètre carré.

Une telle statistique témoigne de la réticence des communes ayant adopté cet instrument fiscal à retenir un niveau de surtaxation élevé, et donc à utiliser les fourchettes hautes pourtant permises par le CGI.

**Tableau 13 : Part du nombre de communes ayant adopté la majoration optionnelle par niveau de valeur forfaitaire retenue**

<b>Fourchette retenue</b>	<b>Nombre de communes ayant adopté cette fourchette à fin 2011</b>	<b>Pourcentage de communes ayant adopté cette fourchette</b>
0 < montant retenu < 0,5	37	16 %
Montant retenu = 0,5	55	24 %
0,5 < montant retenu < 1	3	1 %
Montant retenu = 1	57	25 %
1 < montant retenu < 1,5	17	8 %
Montant retenu = 1,5	7	3 %
1,5 < montant retenu < 2	0	0 %
Montant retenu = 2	17	8 %
2 < montant retenu < 2,5	1	0 %
Montant retenu = 2,5	2	1 %
2,5 < montant retenu < 3	4	2 %
Montant retenu = 3	26	12 %

*Source : Direction générale des finances publiques, calculs IGF.*

**2.3.2.4. L'impact de l'adoption de la majoration optionnelle, par les communes qui en ont fait le choix, sur la remise sur le marché de terrains non bâtis constructibles s'est avéré statistiquement non représentatif et très limité**

Afin d'approximer l'impact fiscal de la majoration optionnelle sur le non bâti sur les comportements fonciers des acteurs privés, l'évolution du nombre de mutations avant et après l'adoption du dispositif, à partir des données issues de la base MAJIC de la DGFIP qui contient les informations cadastrales sur l'ensemble des parcelles, a été analysée pour les trois seules communes remplissant les critères suivants :

## Annexe II réalisée par l'IGF

- ◆ adoption de la majoration optionnelle suite à délibération du conseil communal ;
- ◆ adoption suivie d'effet en termes de rendement fiscal (un surrendement non nul a été enregistré) ;
- ◆ localisation en zone tendue (zones A, B1 et B2 du Scellier).

**Si l'augmentation du nombre de mutations suite à l'adoption de ce dispositif est sensible pour les communes de Puilboreau et Noisy-Le-Sec (respectivement 9 % et 12 %), il n'est pas possible d'en induire une généralisation sur les effets de la majoration relativement aux comportements des acteurs privés, eu égard à la taille extrêmement restreinte de l'échantillon, qui lui ôte tout caractère représentatif.**

**Tableau 14 : Comparaison entre 2006 et 2010 de l'évolution du nombre de mutations pour les communes ayant adopté la majoration optionnelle et situées en zones tendues**

Nom du département	Nom de la commune	Année d'adoption	Nombre de mutations en 2006	Nombre de mutations en 2007	Nombre de mutations en 2008	Nombre de mutations en 2009	Nombre de mutations en 2010	Moyenne annuelle du nombre de mutations avant l'adoption de la majoration	Moyenne annuelle du nombre de mutations après l'adoption de la majoration
Allier	Abrest	2009	160	145	193	166	169	166	169
Charente-Maritime	Puilboreau	2008	154	192	162	182	186	169	184
Seine-Saint-Denis	Noisy-Le-Sec	2008	205	233	302	242	312	247	277

*Source : Direction générale des finances publiques, calcul IGF.*

### **2.3.3. Le bilan très modeste du dispositif de majoration optionnelle illustre la réticence politique des élus à adopter un tel mécanisme, et ce quel que soit le degré de tension du marché foncier**

**Les faits stylisés suivants, mis en exergue précédemment, témoignent de la faible appétence des élus à recourir aux facilités de majoration optionnelle permises par le deuxième alinéa de l'article 1396 du CGI :**

- ◆ la part des communes ayant procédé par délibération de leur conseil communal dans le but d'adopter cette majoration à la fin 2011 n'excède pas 4 % du nombre total de communes présumées tendues ;
- ◆ la part des communes ayant instauré ce dispositif de manière véritablement effective à la fin 2011 par rapport au nombre total de communes présumées tendues n'est égale qu'à 2,4 % ;
- ◆ 3,5 % du nombre total de collectivités ayant adopté le dispositif de majoration optionnelle avant la fin 2011 sont tendues si l'on se réfère à la nomenclature utilisée pour élaborer la cartographie du Scellier ;
- ◆ les deux tiers des communes ayant adopté le dispositif de majoration optionnelle avant la fin 2011 ont retenu une valeur forfaitaire de majoration comprise entre 0 et 1 euro par mètre carré.

**Ce recours très limité à l'outil de majoration s'explique potentiellement par deux raisons complémentaires, l'une administrative, l'autre politique.**

## Annexe II réalisée par l'IGF

**En premier lieu, il est nécessaire de rappeler que l'effectivité du dispositif repose sur une démarche volontaire du conseil communal auprès des services fiscaux**, puisque la liste déclarative des parcelles identifiées comme devant faire l'objet de la surtaxation doit être envoyée par le maire à l'administration des impôts avant le 1er septembre de l'année qui précède l'année d'imposition. Ceci suppose l'identification précise des parcelles par le conseil communal, c'est-à-dire l'identification des propriétaires terriens qui, pour une raison affective, spéculative ou autre, procèdent à une conservation plus ou moins délibérée d'emprises foncières constructibles : en effet, la parcelle au sens fiscal s'entend de toute portion de terrain d'un seul tenant située dans un même lieu dit présentant une même nature de culture ou une même affectation et appartenant à un même propriétaire.

**La démarche administrative induit par conséquent un risque politique. Un cas l'illustre particulièrement, celui d'Autun, où le maire a dû subir les protestations des grands propriétaires terriens de sa commune, l'annonce d'une surtaxation ayant cristallisé l'hostilité de ces derniers.** Après avoir affirmé assumer cette mesure dans un premier temps, le maire s'est ensuite engagé à traiter chaque situation au cas par cas, avant de saisir les services fiscaux pour connaître les conditions dans lesquelles il pourrait extraire certaines parcelles de la liste communiquée en 2009.

### Encadré 9 : L'exemple de la commune d'Autun

60 % du foncier de la commune d'Autun (département de Saône-et-Loire, 17 000 habitants) est possédé par dix familles réticentes à toute vente de leurs terrains pour au moins deux raisons complémentaires :

- affective : volonté de transmission de ces terrains à leurs enfants ;
- valorisation patrimoniale : le prix du foncier agricole à Autun vaut 3 euros le mètre carré, contre 60 euros le mètre carré pour le prix de vente d'un terrain à construire dans la même commune.

L'instauration en 2009 d'une surtaxe foncière de un euro le mètre carré au titre de la TFPNB 2010 a créé une crispation réelle entre le maire et plusieurs propriétaires fonciers de la commune. A titre d'exemple, un contribuable qui acquittait 73 euros de taxe foncière sur le non bâti en 2009 devait payer 2 880 euros l'année suivante, après entrée en vigueur du dispositif, soit une multiplication de la cotisation due de 40 fois le montant initial. De l'aveu même du maire d'Autun, le risque électoral occasionné par une telle mesure peut s'avérer préjudiciable et de nature à freiner l'adoption de la surtaxe pour d'autres communes, voire même la prorogation de ce dispositif à Autun.

### 2.3.4. La loi de finances rectificative du 14 mars 2012 rend désormais applicable de plein droit la majoration forfaitaire pour les terrains non bâtis constructibles

**L'article 28 de la loi du 14 mars 2012 a modifié en profondeur l'article 1396 du CGI et, partant, le dispositif de majoration forfaitaire sur la valeur locative cadastrale des terrains constructibles :**

- ♦ **la majoration est désormais applicable de plein droit dans les zones définies par arrêté conjoint des ministères chargés du budget et du logement, où les tensions immobilières sont les plus fortes.** Dans ces zones, qui restent aujourd'hui à définir par arrêté, **la majoration pourra être de cinq euros à compter de 2014 et de dix euros à compter de 2016.** Si les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) conservent la capacité, par délibération, soit d'exonérer tout ou partie des terrains soumis à cette majoration de plein droit, soit de la moduler en fonction de leurs priorités d'urbanisation, il n'en demeure pas moins que la suppression, pour les zones considérées comme les plus tendues, du caractère optionnel de la majoration forfaitaire sur les valeurs locatives cadastrales paraît comme de nature à pallier les faiblesses du précédent dispositif, tout en respectant la libre administration des collectivités territoriales. Il faut d'ailleurs remarquer que le

## Annexe II réalisée par l'IGF

texte précise que le produit de la majoration de plein droit revient à l'autorité compétente pour la réalisation du plan local d'urbanisme ;

- ◆ **l'abattement sur la surface des terrains constructibles concernés, retenu pour le calcul de l'ensemble des majorations, est réduit de 1 000 mètres carrés à 200 mètres carrés ;**
- ◆ **la notion de contiguïté de parcelles est désormais prise en compte pour l'application de la majoration**, afin de lever l'obstacle pratiqué par certains propriétaires, consistant à diviser leur îlot de propriété en plusieurs parcelles ;
- ◆ **enfin, la majoration jusqu'alors prévue pour les zones urbaines est étendue aux « zones à urbaniser lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie de la zone à urbaniser ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone », deuxième alinéa de l'article 1396 du CGI modifié par l'article 28 de la loi du 14 mars 2012).**

**Cette modification en profondeur du dispositif devrait permettre d'en renforcer substantiellement l'efficacité tout en ciblant enfin les zones prioritaires en termes de tension des marchés foncier et immobilier.**

### **2.3.5. Les simulations de majoration montrent l'effet multiplicateur très substantiel de la taxe sur le montant de l'imposition à verser par les propriétaires de terrains à bâtir**

**Des simulations ont été effectuées par la direction des finances publiques et la direction de la législation fiscale afin de tester les effets d'une surtaxation provenant de l'application du dispositif de majoration de TFPNB, pour la catégorie des terrains à bâtir, sur un panel de quinze communes, à raison de trois communes prises aléatoirement dans chacune des cinq principales zones tendues identifiées par la mission : Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Nord-Pas-de-Calais.**

**Trois scénarii distincts ont été étudiés :**

- ◆ une majoration de 0,5 euro au mètre carré ;
- ◆ une majoration de 5 euros au mètre carré ;
- ◆ une majoration de 10 euros au mètre carré.

**Les effets multiplicateurs de la majoration sur le montant de taxe foncière pour les détenteurs de terrains à bâtir varient très sensiblement en fonction des communes.**

**Annexe II  
réalisée par l'IGF**

**Tableau 15 : Simulation des effets de la majoration sur les cotisations de taxe foncière sur les terrains à bâtir pour trois communes choisies aléatoirement en zones tendues dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur**

Département	Commune	Base d'imposition à l'hectare	Taux communal d'imposition	Cotisation de TFPNB à l'hectare	Cotisation de TFPNB majorée de 0,5€/m2	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 5€/m2	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 10€/m2	Coefficient multiplicateur
Alpes-Maritimes	Menton	9 155	25,64	5 462	6 385	1	14 692	3	23 923	4
Var	La Garde-Freinet	1 948	67,47	2 309	4 738	2	26 598	12	50 887	22
Bouches-du-Rhône	Septèmes-les-Vallons	2 340	50,8	1 973	3 802	2	20 261	10	38 549	20

*Source : Direction générale des finances publiques.*

**Tableau 16 : Simulation des effets de la majoration sur les cotisations de taxe foncière sur les terrains à bâtir pour trois communes choisies aléatoirement en zones tendues dans la région Rhône-Alpes**

Département	Commune	Base d'imposition à l'hectare	Taux communal d'imposition	Cotisation de TFPNB à l'hectare	Cotisation de TFPNB majorée de 0,5€/m2	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 5€/m2	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 10€/m2	Coefficient multiplicateur
Ain	Ferney-Voltaire	1 776	54,58	1 995	3 960	2	21 643	11	41 292	21
Savoie	Brisson-Saint-Innocent	1 406	71,44	2 280	4 852	2	27 999	12	53 717	24
Haute-Savoie	Annemasse	6 240	31,57	5 773	6 910	1	17 138	3	28 504	5

*Source : Direction générale des finances publiques.*

**Tableau 17 : Simulation des effets de la majoration sur les cotisations de taxe foncière sur les terrains à bâtir pour trois communes choisies aléatoirement en zones tendues dans la région Languedoc-Roussillon**

Département	Commune	Base d'imposition à l'hectare	Taux communal d'imposition	Cotisation de TFPNB à l'hectare	Cotisation de TFPNB majorée de 0,5€/m2	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 5€/m2	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 10€/m2	Coefficient multiplicateur
Gard	Les Angles	1 849	36,8	1 797	3 122	2	15 045	8	28 293	16
Hérault	Palavas-les-Flots	2 710	54,43	3 775	5 735	2	23 370	6	42 965	11
Pyrénées-Orientales	Saint-Cyprien	1 231	72,19	1 678	4 276	3	27 666	16	53 654	32

*Source : Direction générale des finances publiques.*

**Annexe II**  
**réalisée par l'IGF**

**Tableau 18 : Simulation des effets de la majoration sur les cotisations de taxe foncière sur les terrains à bâtir pour trois communes choisies aléatoirement en zones tendues dans la région Nord-Pas-de-Calais**

Département	Commune	Base d'imposition à l'hectare	Taux communal d'imposition	Cotisation de TFPNB à l'hectare	Cotisation de TFPNB majorée de 0,5€/m2	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 5€/m2	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 10€/m2	Coefficient multiplicateur
Nord	Roubaix	1 618	67,49	2 091	4 521	2	26 388	13	50 684	24
Nord	Villeneuve-d'Ascq	1 987	87,04	2 866	5 999	2	34 200	12	65 535	23
Pas-de-Calais	Béthune	842	79,42	1 314	4 173	3	29 906	23	58 497	45

*Source : Direction générale des finances publiques.*

**Tableau 19 : Simulation des effets de la majoration sur les cotisations de taxe foncière sur les terrains à bâtir pour trois communes choisies aléatoirement en zones tendues dans la région Ile-de-France**

Département	Commune	Base d'imposition à l'hectare	Taux communal d'imposition	Cotisation de TFPNB à l'hectare	Cotisation de TFPNB majorée de 0,5€/m2	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 5€/m2	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 10€/m2	Coefficient multiplicateur
Paris	Paris	130 897	16,67	31 891	32 491	1	37 892	1	43 893	1
Yvelines	Saint-Germain-en-Laye	10 838	41,03	7 937	9 414	1	22 708	3	37 479	5
Seine-Saint-Denis	Le Pré-Saint-Gervais	13 762	44,9	9 666	11 283	1	25 830	3	41 994	4

*Source : Direction générale des finances publiques.*

## **2.4. La fiscalité de l'urbanisme a également fait l'objet d'une réforme récente dans une double démarche de rationalisation des dispositifs existants et de dissuasion de l'étalement urbain**

### **2.4.1. La taxe d'aménagement simplifie l'architecture des taxes héritées de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967**

**La loi de finances rectificative pour 2010 a procédé à une simplification du régime des taxes et participations dues par les constructeurs en instituant une nouvelle taxe d'aménagement se substituant à la taxe locale d'équipement ainsi qu'aux taxes départementales qui en dérivent et aux participations additionnelles ponctuelles limitativement énumérées par le code de l'urbanisme (dont le nombre atteint 18 au total).**

Le premier objectif de la nouvelle taxe consiste donc en une unification de taxes et participations financières souvent obsolètes et à très faible rendement, à l'instar de l'ancienne taxe spéciale d'équipement de la Savoie instituée par la loi de finances rectificative de 1986. La taxe d'aménagement ne se substitue toutefois pas à des taxes d'urbanisme dont les objectifs sont différents du sien, c'est-à-dire le financement des équipements. Ainsi, la redevance d'archéologie préventive d'une part, qui vise à protéger les vestiges archéologiques, tout comme la redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherches en région Ile-de-France d'autre part, instituée pour dissuader des investissements faits dans la région parisienne dans un but de décentralisation des activités économiques et de leur répartition rationnelle sur l'ensemble du territoire, sont toutes deux maintenues. Toutefois, elle unifie *a minima* quatre taxes pré-existantes : la taxe locale d'équipement affectée aux communes, la taxe départementale des espaces naturels sensibles, la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, et la taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement dont le produit allait à la région Ile-de-France.

#### **Encadré 10 : Caractéristiques de la taxe d'aménagement**

La nouvelle taxe d'aménagement est instituée de plein droit dans les communes couvertes par un plan d'occupation des sols ou un plan local d'urbanisme, ainsi que dans les communautés urbaines compétentes en matière de planification urbaine ; elle est instituée par délibération dans les autres communes. Elle est une imposition unique, déclinée en trois parts ou fractions, communale ou intercommunale, départementale et régionale pour la région Ile-de-France.

Les redevables de la taxe sont les personnes bénéficiaires des autorisations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments et installations, et, en cas de construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, les personnes responsables de la construction.

La taxe d'aménagement se distingue de la taxe locale d'équipement en favorisant la fixité de l'assiette et la variabilité du taux d'imposition. En effet, là où la taxe locale d'équipement appuyait sa base d'imposition sur la surface hors œuvre nette de construction, la taxe d'aménagement est calculée sur une surface de construction inédite, qui « s'entend de la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades, déduction faite des vides et des trémies » (article L. 331-10 du code de l'urbanisme). L'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par la valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface de la construction. Ces valeurs, fixées au 1er janvier 2011 à 660 € (748 € pour la région Ile-de-France), sont révisées au 1er janvier de chaque année par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'institut national de la statistique et des études économiques.

## Annexe II réalisée par l'IGF

Les taux sont fixés par délibération des collectivités compétentes. Pour la part communale, la fourchette du taux « normal » est comprise entre 1 % et 5 %, le taux plancher s'appliquant de plein droit par défaut. Il ne peut excéder 2,5 % pour la part départementale et 1 % pour la part régionale, sans que soit fixé un taux plancher. Le taux effectif global est plafonné à 8,5 % appliqué à la valeur de la base d'imposition.

Le fait générateur de la taxe est, selon les cas, la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, celle de délivrance du permis modificatif, celle de la naissance d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager, celle de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou, en cas de construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, celle du procès-verbal constatant la ou les infractions.

Le recouvrement de la taxe fait l'objet de l'émission de deux titres de perception correspondant à deux fractions égales à la moitié de la somme totale à acquitter, ou de l'émission d'un titre unique lorsque le montant n'excède pas 1 500 €.

Les titres sont respectivement émis douze et vingt-quatre mois après la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, la date de la décision de non-opposition ou la date à laquelle l'autorisation est réputée avoir été accordée.

La taxe d'aménagement est versée aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires pour le montant recouvré net de frais de gestion.

### 2.4.2. L'institution d'un versement optionnel pour sous-densité s'inscrit dans un objectif de densification des espaces urbanisables, perspective nouvelle de la fiscalité de l'urbanisme

**Outre la taxe d'aménagement, la loi de finances rectificative n°2010-1658 du 29 décembre 2010 a également créé une nouvelle taxe pour sous-densité. Celle-ci traduit la volonté du législateur de mettre en place une fiscalité de l'urbanisme de nature à dissuader l'étalement urbain**, considéré à la fois comme de nature à générer l'accroissement des déplacements urbains, la consommation d'énergie, et comme contraire au principe de l'utilisation économe de l'espace posé par la loi SRU. Le versement pour sous-densité constitue un premier pas dans une utilisation de la fiscalité de l'urbanisme au sens de la loi de programmation du 3 août 2009 dite Grenelle II, qui s'était fixée comme objectif en matière d'urbanisme *« d'assurer une gestion économe des ressources et de l'espace en réexaminant dans cette perspective les dispositifs fiscaux »*.

**La nouvelle taxe pour sous-densité constitue une inversion de logique de la fiscalité de l'urbanisme en vigueur depuis les années 1970.** En effet, cette dernière était orientée vers la pénalisation de la densification, ce que traduisait la survivance du plafond légal national de densité créé par la loi du 31 décembre 1975, devenu plafond légal municipal dans la limite d'un plafond national avec la loi du 23 décembre 1986.<sup>5</sup> Or, l'importance du rendement fiscal du versement pour dépassement du plafond légal de densité (114 M€ en 2011) suffit à témoigner du caractère fortement désincitatif à la densification du tissu existant.

---

<sup>5</sup> Le plafond légal de densité avait pour but de réduire la plus-value octroyée aux propriétaires bénéficiant de la possibilité de construire des densités importantes, puisqu'au-delà d'un plafond légal de densité, ces derniers devaient racheter le droit de bâtir en payant aux collectivités publiques un versement pour acquérir ce droit de construire en dépassement du plafond légal de densité (PLD). La portée du mécanisme était indirecte : en effet, si le versement pour dépassement du plafond légal de densité (VDPLD) devait être acquitté par le constructeur, la logique du VDPLD avait pour but de conduire l'acquéreur à refuser de payer des prix trop élevés à des vendeurs de terrains bénéficiant d'importants droits à construire puisque la taxe était calculée d'après le prix de vente et qu'elle devait être acquittée pour récupérer l'intégralité des droits à construire attachés au terrain. Plus le prix était élevé, plus la taxe l'était alors que le droit à construire était plafonné.

## Annexe II réalisée par l'IGF

**Avec l'institution du versement pour sous-densité, c'est désormais la sous-densité, et non plus la sur-densité, qui peut être taxée.** L'institution du versement pour sous-densité entraîne d'ailleurs l'abrogation de plein droit du plafond légal de densité pour les communes qui en disposent encore.

A la différence de la nouvelle taxe d'aménagement, l'institution par délibération du versement pour sous-densité est facultative. Le projet de loi prévoyait de le rendre obligatoire dans les secteurs où le taux de la taxe d'aménagement devait être supérieur à 5 %, c'est-à-dire dans ceux où la collectivité engage des efforts importants en matière d'équipements et qu'il est donc souhaitable de densifier : cette disposition n'a toutefois pas survécu à l'examen du Parlement.

### Encadré 11 : Caractéristiques du versement pour sous-densité

Le versement pour sous-densité (VSD) est régi par les articles L. 331-35 à L. 331-46 du code de l'urbanisme : « *en vue de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 121-1, les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme ou de plan d'occupation des sols peuvent instituer, par délibération, un seuil minimal de densité en deca duquel un versement pour sous-densité est dû par les personnes mentionnées à l'article L. 331-39* », c'est-à-dire les demandeurs de permis de construire.

Le VSD est égal au produit de la moitié de la valeur vénale du terrain, appréciée à la date du dépôt de la demande de permis de construire, par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité et la surface de la construction résultant de l'application du seuil minimal de densité.

### 2.4.3. L'impact de la création de la taxe d'aménagement et du versement pour sous-densité n'est pas encore connu, tant en termes de rendement que d'incitation sur les comportements

**Les deux nouvelles taxes d'urbanisme ne sont applicables que depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012.** Le rendement de l'intégralité des taxes d'urbanisme préexistantes (taxe locale d'équipement et taxes annexes) est retracé dans le tableau suivant pour les années 2008 à 2011 :

**Tableau 20 : Rendement des taxes d'urbanisme de 2008 à 2011**

En millions d'euros	2008	2009	2010	2011
Taxe locale d'équipement	320	662	551	611
Taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement	10	17	19	26
Taxe départementale pour les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement	34	71	57	65
Taxe départementale des espaces naturels sensibles	138	304	260	291
Taxe spéciale d'équipement de la Savoie	3	3	3	4
Versement pour dépassement du plafond légal de densité	28	66	57	114
Redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherche en région Ile-de-France	96	61	112	84
<b>Total</b>	<b>629</b>	<b>1 184</b>	<b>1 059</b>	<b>1 195</b>

*Source : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.*

### **3. Les effets micro-économiques d'une révision de la fiscalité foncière tant sur les comportements des propriétaires de terrains que sur une accélération de la mise sur le marché de gisements fonciers paraissent limités si cette révision n'est centrée que sur la taxation des plus-values au moment de la cession des terrains**

#### **3.1. En théorie, la taxation des plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles ne devrait avoir qu'un effet limité sur les comportements des propriétaires**

Au-delà des objectifs premiers de rendement fiscal et de financement des équipements, les taxations des plus-values de cession des terrains nus rendus constructibles poursuivent également un objectif d'équité. La fiscalité constitue en effet un outil de captation de la rente acquise par le propriétaire du fait de la décision d'urbanisme et des investissements en équipements de la collectivité. Les objectifs de libération du foncier directement constructible disponible, ainsi que d'accélération de la rotation du foncier disponible, ne peuvent par conséquent venir qu'en second plan. Ils peuvent même s'avérer orthogonaux à l'objectif d'équité en fonction des modalités de la taxation : en effet, si la taxation croît suivant soit la durée de détention du terrain, soit le montant de la plus-value enregistrée lors de la cession, elle peut potentiellement inciter les cédants à mettre en place des stratégies inter-temporelles visant à minimiser l'incidence de la taxe tout en optimisant le niveau de la plus-value.

**Il apparaît en définitive que ce sont avant tout les déterminants socio-économiques du marché foncier local où se trouve le propriétaire de terrains, soit constructibles, soit destinés à l'être, qui priment sur le comportement de ce dernier : l'incidence de la fiscalité n'y est que marginale.**

**C'est là l'enseignement de l'économie comportementale, et tout particulièrement du pan de cette discipline directement appliqué au fonctionnement des marchés immobiliers.** Ainsi, des recherches d'universitaires américains (David Genesove et Christopher Mayer, de la *Wharton School of Economics* et du *National Bureau of Economic Research*, dans leur article : « *Loss aversion and seller behavior: evidence from the housing market* », 2001) ont mis en évidence l'importance de l'aversion à la perte faciale de leur bien par des propriétaires comme déterminante dans leur stratégie de vente.

A partir de séries statistiques portant sur le marché immobilier de la ville de Boston dans les années 1990, les auteurs ont mis en exergue plusieurs faits stylisés, fondateurs pour les conclusions de l'économie comportementale :

- ◆ **un phénomène de surdétermination des anticipations de poursuite de hausse du marché lors du début de la phase de baisse**, qui aboutit pour les vendeurs intervenant en phase de retournement de conjoncture à proposer leurs biens à la vente à un prix initial trop élevé ;
- ◆ **une aversion psychologique des vendeurs à accepter des pertes**, qui prime sur les stratégies inter-temporelles misant sur une remontée ultérieure des prix ;
- ◆ ces deux facteurs cumulés conduisent à observer un **refus des vendeurs de baisser le prix proposé sur une période prolongée.**

Ces phénomènes sont à l'origine de ce que les économistes américains Karl Case et John Quigley (dans leur article de 2006 : « *How housing booms unwind: income effects, wealth effects, and sticky prices* ») et le spécialiste français de la question foncière Vincent Renard (« Quelques caractéristiques des marchés fonciers et immobiliers », dans *Economie et statistique*, 1996) nomment l'effet de cliquet, c'est-à-dire la résistance à la baisse des prix proposés à la vente lors du début de la phase baissière d'un cycle immobilier.

**Annexe II**  
**réalisée par l'IGF**

Les conclusions de l'économie comportementale, si elles s'appliquent essentiellement à des phases de retournement de cycle qui ne correspondent pas à toutes les zones tendues, chacune étant influencée dans son évolution par ses propres déterminants socio-économiques locaux, prouvent à tout le moins l'importance du facteur psychologique dans l'acte de vente d'un bien immobilier.

C'est bien la comparaison entre le prix d'acquisition du bien et son prix de cession potentiel, c'est-à-dire la plus-value latente et la valorisation du patrimoine immobilier replacée dans le contexte local des marchés foncier et immobilier, qui prime dans l'acte de vente et le moment où il s'effectue. La fiscalité qui s'applique à la cession ne joue qu'un rôle secondaire dans l'acte même de cession pour ceux des propriétaires terriens qui s'inscrivent dans une logique de valorisation de leur patrimoine, voire de spéculation foncière. Pour ces derniers, l'écart entre l'augmentation annuelle du prix de cession potentiel de leur bien (reconstruit par analogie avec les prix des mutations sur les biens fonciers similaires dans la même zone géographique) et le niveau de la taxe à reverser en cas de cession reste un sujet mineur, au moins tant que le niveau de la taxation n'est pas prohibitif.

En définitive, la taxation foncière sur les plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles pourrait n'influer les comportements que de certains propriétaires : ceux qui ont acquis à titre gratuit de tels terrains par donation ou succession, et qui, dans une attitude passive de propriétaire « dormant », conservent ces mêmes biens sans volonté spécifique de valorisation ou de transmission, et ne raisonnent ni en termes d'utilité économique ni de diversification optimale de leur portefeuille foncier. Mais, même dans ces cas bien précis, la fiscalité n'aura d'incidence sur l'acte de vente que si elle pénalise différemment la cession en fonction du temps où elle s'applique à partir du moment de l'acquisition : la problématique des abattements fiscaux et de leur caractère gradué en fonction de la durée de détention revêt alors une importance majeure.

Toutefois, le cumul des deux types de taxation sur les cessions et la détention de terrains, à condition que leur niveau soit suffisamment élevé, est de nature à augmenter sensiblement l'efficacité de la fiscalité foncière en matière de libération du foncier en influençant les choix économiques des propriétaires, bien que cet effet soit considérablement diminué en zone tendue.

**Tableau 21 : Différenciation du degré d'incitation à vendre en fonction des niveaux de taxation sur la détention et la cession**

	TFPNB faible	TFPNB faible	TFPNB élevée	TFPNB élevée	
	Imposition sur les plus-values de cessions faible	Imposition sur les plus-values de cessions élevée	Imposition sur les plus-values de cessions faible	Hors zone tendue	En zone tendue
Niveau d'incitation à vendre le terrain imposé	Inexistant	Très faible	Faible ou modéré	Elevé	De faible à inexistant, proportionnellement à la capacité de report de l'incidence fiscale sur l'acheteur

*Source : Mission.*

### **3.2. La mise en place d'une fiscalité sur les cessions réellement incitatrice passe par une revalorisation des taux effectifs d'imposition sur les plus-values**

**La fiscalité foncière ne peut avoir d'effet dissuasif sur les comportements supposés de rétention foncière que si son niveau est suffisamment élevé, et surtout si elle se rapproche de la plus-value latente annuelle enregistrée par le propriétaire.**

En effet, seule une fiscalité foncière sur les cessions de nature à annuler l'espérance de gain à la revente découlant de la valorisation des biens engendrée par la hausse des prix peut avoir pour effet d'influencer réellement les comportements des propriétaires.

**Pour ce faire, et davantage qu'une hausse des taux nominaux de taxation sur les cessions, il convient de lutter contre l'effet distorsif sur les taux effectifs induit par les modalités actuelles de l'abattement pour durée de détention, comme proposé au point 2.1.4.2.4. Une telle solution aurait en outre pour avantage premier, au-delà de ces aspects incitatifs, d'engendrer un effet positif pour les finances publiques, surtout si cette refonte de la fiscalité sur les transactions s'accompagne d'un choc d'offre.**

### **3.3. La taxation sur la cession peut générer des effets pervers dans les zones tendues et concourir à l'alimentation de la bulle inflationniste sur les prix du foncier et de l'immobilier**

#### **3.3.1. Le marché foncier idéal fonctionnant selon la loi de l'offre et de la demande n'existe pas, ce qui limite en retour la portée de la fiscalité sur ce marché**

**Le marché foncier n'est pas un marché classique au sens de la théorie économique : les raisonnements qui s'appliquent aux marchés classiques n'y sont donc que très imparfaitement applicables.**

A la différence des marchés de biens régis par la théorie classique, la valeur vénale d'un terrain dépend en effet essentiellement non des conditions de production de l'offre mais des conditions de la demande, c'est-à-dire la compétition entre acquéreurs, ainsi que de l'usage futur envisagé pour le terrain (activités, bureaux, résidentiel individuel ou collectif). Si une première scission sépare le marché de la ressource foncière brute à aménager (« matière première ») du marché des terrains à bâtir produits (« produit fini »), la nomenclature des marchés fonciers peut s'affiner suivant la nature du contexte urbain dans lequel ils s'inscrivent : extension urbaine ou densification urbaine.

**Au total, le marché foncier se décompose en plusieurs sous-marchés distincts en fonction du contexte urbain et des usages potentiels.** L'économiste Joseph Comby en distingue ainsi six : les terres agricoles achetées en vue de leur exploitation ; les espaces naturels achetés comme biens de consommation et de loisir ; le gisement foncier voué à être urbanisé ; les terrains nouvellement équipés et rendus constructibles ; les terrains à bâtir déjà aménagés les plus vétustes, candidats au renouvellement urbain ; les droits à bâtir achetés dans le tissu urbain existant ou l'espace périurbain en extension (« Valeurs d'un terrain », dans *l'Association des études foncières*, 2009). Le terrain à bâtir n'est donc en rien un produit homogène : sa valeur d'usage est affectée par un ensemble de facteurs, parmi lesquels l'étendue, la localisation, l'environnement et la desserte.

**De la non-homogénéité des biens fonciers découle la faible élasticité de l'offre**, un terrain ne devenant constructible que lorsque la collectivité a opéré des investissements de desserte et d'équipement visant à le raccorder au développement immobilier de la communauté.

## Annexe II réalisée par l'IGF

Enfin, **le marché foncier n'est pas transparent** : l'opacité informationnelle et l'asymétrie d'information entre les vendeurs et les potentiels acheteurs s'explique tant par le principe du secret professionnel, qui continue de lier le service des Domaines quant à l'accès public au fichier immobilier, que par l'importance souvent excessive conférée aux intermédiaires (agences immobilières, administrateurs de biens, notaires) en l'absence d'un lieu de confrontation directe des acheteurs et des vendeurs.

### **3.3.2. Le marché foncier ne fonctionnant pas comme un marché de biens classique, l'accroissement de la fiscalité sur la cession de terrains peut s'avérer directement inflationniste dans les zones tendues par translation de la taxe des vendeurs vers les acheteurs**

**Dans les zones tendues**, où le déséquilibre entre l'offre (en situation de pénurie) et la demande (qui peut être illimitée dans de grandes métropoles, à l'instar évidemment de Paris) s'avère tel que le pouvoir de marché revient exclusivement au vendeur, **le prélèvement fiscal quelle que soit sa forme peut se reporter de manière totale ou partielle sur le prix d'achat du bien**. L'incidence de la fiscalité passe alors du vendeur, qui la paie facialement mais pour lequel l'effet est neutre, à l'acheteur qui la supporte.

**Ainsi, dans les zones tendues où ce sont les acheteurs qui fixent les prix, toute fiscalité sur la cession des biens fonciers comporte le risque d'un report sur le prix final, c'est-à-dire un risque inflationniste de nature à alimenter la pénurie de l'offre et son manque d'accessibilité.**

## **4. La révision de la taxe foncière sur les propriétés non bâties serait de nature à influencer les comportements de rétention présumée des terrains, comportements qui sont impossibles à objectiver**

### **4.1. L'imposition actuellement en vigueur sur la détention de terrains non bâtis n'est pas incitatrice à la mise sur le marché du foncier disponible du fait de la déconnexion entre les valeurs locatives cadastrales et les prix du marché**

#### **4.1.1. L'absence de révision des bases depuis plus de trois décennies rend obsolète la taxation foncière sur les propriétés non bâties**

**La taxe foncière sur les propriétés non bâties repose sur des bases locatives obsolètes, à l'instar de celles utilisées pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties.**

#### **Encadré 12 : Description de la détermination de la base d'imposition et du calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties**

- Détermination de la valeur locative cadastrale

**La taxe foncière sur les propriétés non bâties est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés.** Les évaluations cadastrales des propriétés non bâties déterminées lors de la dernière révision générale datant de 1961 ont été incorporées dans les rôles d'imposition de 1963, avec pour date de référence le 1<sup>er</sup> janvier 1961.

La valeur locative cadastrale résulte d'un tarif d'évaluation établi en 1961 dans chaque commune, sur la base de baux ruraux définis par procès-verbaux, par nature de culture ou de propriété en vertu de la classification en treize grandes catégories établie par l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908.

## Annexe II réalisée par l'IGF

Le tarif d'évaluation, fixé par les services fiscaux en accord avec la commission communale des impôts directs, peut également s'appliquer par classe, niveau plus fin au sein de chaque catégorie.

**La valeur locative cadastrale est ainsi définie au niveau de chaque commune, avec une valeur différente par catégorie ou classe de terrains non bâtis. La valeur locative par hectare pour chacune des classes est déduite des données fournies par les actes de location normaux existant dans la commune et en cours à la date de référence de l'évaluation, soit le 1<sup>er</sup> janvier 1961.**

A défaut de tels actes, la valeur locative peut être déterminée soit par comparaison pour les cultures ne faisant qu'exceptionnellement l'objet de locations, soit d'après la valeur vénale par application d'un taux d'intérêt à la valeur vénale du bien, soit enfin par appréciation directe lorsqu'aucun des procédés d'évaluation précédents ne peut être employé (comme c'est fréquemment le cas pour les bois, les vignes et les vergers).

- Revalorisations forfaitaires annuelles des valeurs locatives cadastrales de 1961

La valeur locative cadastrale est ensuite revalorisée chaque année par l'application d'un coefficient forfaitaire. Le cumul de ces coefficients correspond à l'évolution des loyers constatée entre le 1<sup>er</sup> janvier 1978 (date de référence des impositions de 1980) et le 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition. Le coefficient forfaitaire est fixé annuellement au plan national par la loi de finances.

- Détermination de la base d'imposition

La valeur locative cadastrale ainsi obtenue est ensuite diminuée d'un abattement de 20 % de manière à obtenir le revenu cadastral servant à l'imposition. Cet abattement est destiné à compenser forfaitairement les frais et charges du propriétaire. **La base d'imposition est ainsi égale à 80 % de la valeur locative cadastrale des biens imposables.**

- Calcul de l'impôt

Le montant de la taxe dont est redevable le propriétaire est calculé en multipliant le montant du revenu cadastral par le taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties voté par les collectivités territoriales (communes, départements, régions et certains établissements intercommunaux à fiscalité propre).

**Aucune révision des bases n'a en effet eu lieu pour les propriétés non bâties depuis 1961, alors que la procédure d'actualisation de ces dernières est connue depuis les lois du 31 décembre 1973 et du 18 juillet 1974.** Ces lois prévoyaient la nécessité d'une évaluation des propriétés tous les six ans dans le cadre d'une révision générale et à partir des déclarations des contribuables, des actualisations tous les trois ans destinées à prendre en compte l'évolution du marché foncier, et enfin, selon une périodicité annuelle, une évolution uniforme du montant des bases au niveau national afin de prendre en compte l'évolution des prix. Les seules modalités d'actualisation ont été les revalorisations forfaitaires des bases au moyen de coefficients votés annuellement lors des lois de finances, à partir de l'évolution du prix du quintal du blé-fermage dans le cas spécifique des propriétés non bâties.

**Une tentative de révision générale des valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties a été préparée par l'administration fiscale en 1990 mais n'a jamais été mise en œuvre,** les transferts de charges qui en auraient résulté entre différentes catégories de contribuables (tant en termes de revenus que de localisation spatiale des terrains imposés) ayant été considérés comme contraires au principe d'équité. A titre d'exemple, en cas de réalisation d'une telle révision, ce sont 12 % des immeubles et locaux soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties qui auraient vu leur cotisation accrue de plus de 50 %<sup>6</sup>.

Mais l'absence de révision générale depuis 1970 ne tient pas à la complexité technique de l'opération, l'administration fiscale ayant été en capacité de la réaliser en 1990.

---

<sup>6</sup> Ce chiffrage est issu du rapport sur les finances locales établi en mars 2002 par la direction générale des collectivités locales sur des simulations de la direction du budget et de la direction de la législation fiscale. Toutefois, aucune évaluation chiffrée des transferts de charges induits par la mise en œuvre de la révision générale de 1990 n'a été réalisée dans le cas spécifique des terrains soumis à la taxation foncière sur les propriétés non bâties.

#### 4.1.2. La non révision des bases génère des inefficiences de marché

La non révision des valeurs locatives administrées se traduit par une sous-évaluation cadastrale au prix du marché qui perturbe l'efficacité de la taxation foncière sur le non bâti en envoyant de mauvais signaux économiques aux agents. Cela porte deux conséquences pratiques.

D'une part, cette sous-évaluation ne permet pas de prendre en compte les dynamiques spéculatives à l'œuvre dans certains territoires où la tension sur les marchés foncier et immobilier est prégnante, et n'y apporte par conséquent aucun mécanisme correctif. Elle peut même aller jusqu'à favoriser la rétention dans les zones tendues, puisque la plus-value latente n'y est pas taxée à sa juste valeur du fait de la faiblesse du taux d'imposition des terrains concernés.

L'absence de révision des valeurs locatives cadastrales est également porteuse d'un risque de déconnexion entre l'affectation réelle du bien et celle qui fait l'objet de l'imposition. Ainsi, si l'article 1406 du CGI prévoit que les constructions nouvelles, ainsi que les changements de consistance ou d'affectation, doivent être déclarés par les propriétaires à l'administration fiscale dans les quatre-vingt-dix jours de leur réalisation définitive, l'existence d'un tel mode déclaratif ne peut suffire à faire coïncider la réalité de l'affectation foncière d'un terrain non bâti avec la connaissance de la catégorie ou classe fiscale de ce même terrain par les services fiscaux.

D'autre part, dans le cas spécifique des terres agricoles, les valeurs locatives cadastrales sont déconnectées de la valeur économique des terres et de la valeur productive agricole de ces dernières. Ce dernier phénomène est amplifié par l'absence de révision des catégories fiscales retenues pour l'imposition entre les différents types d'espaces naturels et agricoles depuis l'instruction ministérielle de 1908.

#### 4.2. La taxation sur la détention de foncier pourrait intégrer la valeur de marché des terrains pour être réellement efficace, même si cela ne saurait advenir sans d'importantes précautions méthodologiques

##### 4.2.1. Une révision de la taxe foncière sur les propriétés non bâties à la valeur de marché des terrains permettrait de satisfaire plusieurs des objectifs poursuivis par la fiscalité foncière

###### 4.2.1.1. Approche économique

**Au-delà de l'objectif de rendement fiscal, la taxe foncière sur le non bâti constitue un instrument approprié permettant de capter tout ou partie de la rente patrimoniale constituée par les propriétaires de terrains.**

En effet, la taxation de la valeur foncière d'un terrain permet d'abord et avant tout de taxer ce dernier à hauteur du coût d'opportunité que représente l'occupation de l'espace. Ainsi, plus la taxation au fil de l'eau est élevée, plus les propriétaires de terrains constructibles sont incités à les valoriser, soit en construisant, soit en cédant le droit de propriété ou de construction attaché au sol.

En outre, le niveau d'investissements publics et d'équipements collectifs dont bénéficie le terrain grâce à l'intervention de la collectivité, tout comme les spécificités de sa localisation spatiale, sont des facteurs déterminants de la formation des prix fonciers, donc des plus-values latentes générées par le propriétaire, et, partant, de la valorisation de son patrimoine foncier.

## Annexe II réalisée par l'IGF

Dès lors, la collectivité ne pourra taxer efficacement la rente foncière provenant des différentes externalités positives (localisation, investissements publics) qu'en se basant sur la valorisation par le marché des terrains non bâtis. L'imposition à la valeur de marché paraît ainsi de nature à rétablir l'efficacité de la taxation sur la détention du non bâti, compromise par l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales.

### *4.2.1.2. Approche foncière*

L'adoption d'une base proportionnée à la valeur de marché de la propriété se justifierait également en ce qu'elle accroîtrait le poids de la fiscalité sur le foncier dans les zones tendues où le besoin de mise sur le marché des terrains non bâtis est le plus crucial. Ces zones sont en effet, par construction, celles où la volatilité des prix du foncier est la plus élevée : **la taxation des plus-values latentes à leur valeur de marché aurait ainsi pour effet de renforcer, de plus en plus sensiblement en fonction de l'intensité de la valorisation des terrains, le coût d'opportunité de la détention de gisements fonciers hors du marché.**

### **4.2.2. Deux méthodes de révision de l'assiette foncière permettraient de lui incorporer une valeur de marché**

#### *4.2.2.1. L'adoption d'une valeur locative de marché sur le non bâti constituerait une première méthode*

##### *4.2.2.1.1. L'utilisation des valeurs locatives dans la valorisation de l'assiette foncière par le système fiscal français emporte une conséquence lourde en termes d'acceptabilité*

**En premier lieu, les valeurs étant déterminées suivant un mode de calcul administratif** et non directement sur la base des valeurs constatées au cours des transactions, **et l'administration ne s'appuyant pas en la matière sur les déclarations des contribuables** contrairement à ce qui est pratiqué pour l'impôt de solidarité sur la fortune et les droits de mutation à titre gratuit, **leur mise à jour dépend de décisions politiques discrétionnaires.** Or c'est précisément ce facteur qui est à l'origine de l'absence de révision des valeurs locatives depuis plusieurs décennies, facteur qui ne jouerait pas si le système reposait sur la constatation des valeurs en vigueur lors des transactions ou sur un mode déclaratif.

**En second lieu, le mode opératoire de la révision générale des bases selon une durée périodique fixée confère un caractère administratif bien plus lourd par définition qu'un système fondé sur une actualisation au fil de l'eau.** Cet inconvénient, bien que surmontable grâce au dynamisme des services fiscaux, compromet l'acceptabilité d'une méthode fondée sur une révision exhaustive récurrente en lieu et place d'un système graduel en mesure de lisser les transferts de charges entre les contribuables dans le temps.

## Annexe II réalisée par l'IGF

*4.2.2.1.2. La révision des valeurs locatives a avant tout le mérite de la continuité avec le système existant, ce qui explique qu'elle ait été retenue à titre expérimental pour les locaux commerciaux*

**La loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010 a lancé le processus de révision des valeurs locatives professionnelles.** Le dispositif en place repose sur une révision générale des valeurs locatives des 3,3 millions de locaux professionnels recensés, sur la base de grilles tarifaires par catégories de locaux et de six secteurs d'évaluation par département. Des mises à jour annuelles sont également prévues, ainsi que l'adoption d'un « coefficient de neutralisation » destiné à écarter tous les effets sur les locaux d'habitation, volontairement exclus du périmètre de la révision tant pour des raisons de faisabilité méthodologique que d'acceptabilité de la révision par les contribuables. L'entrée en vigueur du nouveau dispositif est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Le rapport de bilan établi par la DGFIP, transmis au Parlement le 18 janvier 2012, a mis en évidence certains effets d'ampleur de la révision des valeurs locatives dans les départements choisis pour l'expérimentation. Ainsi, la catégorie des hôtels « supérieurs » a vu sa cotisation augmenter en moyenne de 80 % et 48 % pour Paris et la Haute-Vienne respectivement, tandis que celle des maisons de repos et de retraite dans le Pas-de-Calais avait augmenté en moyenne de 93 %. A l'inverse, la cotisation moyenne de la catégorie des bureaux d'agencement récent à Paris avait baissé de 22 %, et celle des hôtels « supérieurs » du Pas-de-Calais de 36 %. L'amplitude de ces différentiels de cotisation est toutefois atténuée une fois prises en compte les variations de surface non intégrées dans les bases de données de l'administration fiscale. De même, la mise en regard des évolutions en pourcentage des cotisations et des écarts de montants en valeur absolue contribue à modérer l'effet véritable de ces variations.

**Le rapport de la commission des finances du Sénat en date du 13 juin 2012, établi par Messieurs les rapporteurs spéciaux Francois Marc et Pierre Jarlier, mentionne explicitement l'extension de la révision des valeurs locatives aux locaux d'habitation.** Une première concertation est prévue pour le premier semestre 2013, suivie d'une expérimentation dans quelques départements en 2013 et 2014, suivant la méthodologie appliquée pour les locaux professionnels.

La généralisation de la révision est programmée en 2014, et l'application des nouvelles bases révisées pour 2015 ou 2016. Un texte devrait être voté, détaillant tant la méthode retenue que le calendrier, dans la loi de finances pour l'année 2013.

**Toutefois, le rapport ne fait nulle mention d'une hypothétique extension de la révision des locaux d'habitation à celle du non bâti.**

### *4.2.2.2. Le recours aux valeurs vénales constituerait une méthode alternative*

#### *4.2.2.2.1. L'adoption des valeurs vénales présenterait plusieurs avantages*

L'actualisation de l'assiette foncière sur le non bâti au fil de l'eau, donc au fur et à mesure des transactions immobilières portant sur les terrains, serait par construction théoriquement :

- ◆ moins lourde qu'une révision générale ;
- ◆ plus acceptable pour les contribuables, car les réévaluations d'assiette auraient lieu uniquement au moment des changements de propriétaires et non à des moments fixés administrativement ;
- ◆ plus avantageuse pour les collectivités, dont elle dynamiserait l'assiette et dont le lien entre fiscalité foncière et investissements publics serait renforcé.

**Annexe II**  
**réalisée par l'IGF**

*4.2.2.2. Les difficultés liées au passage à la valeur vénale sont toutefois loin d'être négligeables*

Les imperfections liées à l'adoption d'un système reposant sur des valeurs vénales actualisées au fil de l'eau au gré des transactions sont connues. Elles ont fait l'objet d'un recensement dans le rapport du conseil des prélèvements obligatoires sur « La fiscalité locale », publié en mai 2010 :

- ◆ **les propriétaires de biens n'ayant pas fait l'objet de mutations récentes manqueraient d'éléments objectifs leur permettant d'estimer de manière suffisamment précise la valeur de leurs biens ;**
- ◆ **la difficulté pour l'administration à contrôler l'estimation faite par les contribuables déclarants ;**
- ◆ **la volatilité des bases si ces dernières suivent les fluctuations du marché : des hausses conséquentes de la valeur foncière pourraient alors réduire le revenu net des ménages ;**
- ◆ **le risque de l'iniquité : l'adoption d'une valeur de marché pourrait avoir pour résultante de déconnecter l'impôt foncier des capacités contributives des propriétaires. Si les contribuables ne sont pas en capacité de concrétiser les plus-values latentes sur leurs biens en hausse de revenu disponible, ils pourront en effet être potentiellement pénalisés par la révision de l'assiette foncière de leurs terrains à la valeur vénale.**

*4.2.2.2.3. Ces difficultés, bien que majeures pour certaines, peuvent être surmontées*

Le rapport précité du conseil des prélèvements obligatoires listait les solutions envisageables afin de pallier les inconvénients liés à l'adoption d'un système reposant sur des valeurs vénales :

- ◆ afin de laisser à l'administration fiscale les moyens nécessaires pour exercer un contrôle sur l'assiette, **les mises à jour déclaratives pourraient être espacées pour les biens ne connaissant pas de mutation pendant une longue durée** (à titre d'exemple, le rythme retenu en Espagne est décennal). **Il est même envisageable qu'aucune périodicité générale ne soit fixée** : la responsabilité reviendrait alors à l'administration d'identifier ces biens dont les caractéristiques auraient changé, en lien avec les commissions communales des impôts directs, afin de solliciter une déclaration des propriétaires de ces mêmes biens. C'est la méthode retenue au Royaume-Uni ;
- ◆ **les pouvoirs de l'administration fiscale pourraient être renforcés en rendant obligatoire la réponse à ses demandes de renseignement, sous peine de majoration ;**
- ◆ à l'instar de ce qui est pratiqué au Royaume-Uni avec la *council tax*, **la volatilité des bases pourrait être neutralisée si la valeur vénale des biens était exprimée en euros constants par rapport à une année de référence**. L'effet attendu serait une neutralisation des effets de variations des prix intervenus entre l'année de référence retenue et l'année courante sur le marché foncier, au moyen de coefficients correcteurs déduits de l'évolution de l'indice des prix des marchés fonciers locaux. La limite de cette solution porte sur l'existence et la disponibilité d'un tel indice des prix.

**Annexe II**  
**réalisée par l'IGF**

**4.2.3. Les comparaisons internationales renseignent sur la diversité des systèmes de fiscalité foncière en vigueur aussi bien dans les États membres de l'Union européenne qu'aux États-Unis**

**4.2.3.1. Les pratiques de taxation foncière sont diverses au sein des États membres**

L'hétérogénéité des modalités de taxation des valeurs foncières dans l'Union européenne est illustrée par le tableau ci-dessous. Il est à noter que **huit États membres distinguent la taxation du bâti du non bâti ; une dizaine recourt à des valeurs vénales**. Les règles de prise en compte diffèrent profondément selon les pays et empêchent de tirer des conclusions définitives quant à la nature précise des bases foncières utilisées.

**Tableau 22 : Comparaison des régimes étrangers en matière de taxation foncière (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni)**

<b>Pays</b>	<b>Nom de l'impôt</b>	<b>Payeur</b>	<b>Bénéficiaire</b>	<b>Assiette</b>
Allemagne	Taxe foncière sur les immeubles bâtis	Entreprises et ménages	Communes	Valeur locative Annuité de loyers bruts multipliée par un coefficient variant selon la nature du bien et la situation de l'immeuble. Cette valeur est ramenée ensuite en correspondance à celle de 1964
	Taxe foncière sur les immeubles non bâtis (terrains nus ou à bâtir)			Valeur vénale Valeur obtenue par comparaison avec les cessions de terrains situés dans la région puis ramenée à la valeur de 1964 (anciens Länder) ou de 1935 (nouveaux Länder)
Belgique	Précompte immobilier	Entreprises et ménages	Collectivités locales	Revenu cadastral indexé
Espagne	Impôt sur les immeubles	Entreprises et ménages	Communes	Valeur cadastrale
Luxembourg	Taxe foncière sur les immeubles bâtis et sur les terres agricoles et forestières	Entreprises et ménages	Communes	Valeur vénale (valeur de 1941)
	Taxe foncière sur les terrains à bâtir			Valeur vénale référencée au 1 <sup>er</sup> janvier 2009
Pays-Bas	Impôt communal sur les biens immobiliers	Entreprises et ménages	Communes	Valeur vénale du bien
Royaume-Uni	Impôts fonciers sur les locaux professionnels ( <i>Business Rates</i> )	Entreprises	Collectivités locales	Valeur locative Réévaluation des immeubles tous les 5 ans (nouvelles bases en vigueur au 1 <sup>er</sup> avril 2010 sur la base d'évaluations constatées au 1 <sup>er</sup> avril 2008)

**Annexe II**  
**réalisée par l'IGF**

Pays	Nom de l'impôt	Payeur	Bénéficiaire	Assiette
	Taxe d'habitation ( <i>council tax</i> )	Ménages		Valeur correspondant à un prix de cession à la date du 1 <sup>er</sup> avril 1993 en Angleterre et en Ecosse et du 1 <sup>er</sup> avril 2005 au Pays de Galles (pas de projet de réévaluation des valeurs)

*Source : Direction de la législation fiscale.*

**4.2.3.2. Le modèle de la *property tax* aux États-Unis reposant sur la valeur vénale, de prime abord attractif, s'avère au final difficilement répliquable**

**La *property tax* pratiquée par les États-Unis représente un modèle de fiscalité foncière à grand rendement : elle procurait en effet 62 % de leurs recettes fiscales aux gouvernements locaux en 2010.**

**Encadré 13 : Présentation des grandes caractéristiques de la *property tax* en vigueur aux États-Unis**

Il n'existe pas d'impôt américain similaire à l'impôt sur la fortune ou à l'impôt foncier français. Toutefois, l'impôt sur le patrimoine (*property tax*) est quelquefois rapproché de ces prélèvements. La prédominance des biens immobiliers dans la matière imposable constitue la principale caractéristique de cet impôt qui, dès lors, s'apparente à la fois à un impôt foncier dans certains États et à un impôt général sur le patrimoine dans d'autres États.

La *property tax*, qui est due à la fois par les ménages et les entreprises, s'applique à la valeur vénale du patrimoine mobilier et immobilier, privé ou professionnel. Selon les États, la valeur vénale peut correspondre à la valeur actuelle de marché du bien, à la capitalisation du revenu tiré de ce bien ou au coût historique ou de remplacement du bien. Par exception, les terres agricoles, ainsi que les forêts et les landes, sont estimées selon leur valeur d'usage actuel. Différents critères peuvent être retenus selon les États : revenu physique effectif, loyer agricole ou barème forfaitaire par type de terre.

Dans l'État de New York, la valeur du bien correspond à sa valeur de marché entendue comme le prix de vente potentiel du bien dans des conditions normales. L'évaluation est effectuée par un « évaluateur » (*assessor*), officiel désigné ou élu, qui estime de manière indépendante la valeur d'un bien dans une zone donnée (comté, ville, village...). L'évaluateur peut estimer la valeur de marché du bien en se basant sur les prix de ventes de biens similaires ou toute autre méthode qu'il estime la plus adaptée pour une juste évaluation.

Après estimation de la valeur du bien, l'assiette brute est calculée en appliquant à cette valeur le coefficient multiplicateur attaché à la zone d'assiette. La législation de l'État impose un même pourcentage pour tous les biens situés dans une même zone (à l'exception de la ville de New York et du comté de Nassau). Les collectivités fixent librement ce pourcentage, qui ne peut excéder 100 %.

Le montant imposable net est ensuite déterminé en fonction des différentes exonérations et abattements attachés au bien ou au contribuable (abattement pour les personnes âgées, handicapées, anciens combattants, abattement pour panneaux solaires...).

Chaque État fédéré, dans le cadre de sa souveraineté fiscale, détermine le champ d'application et le ou les taux maximums applicables à cet impôt. La *property tax* est déductible de l'impôt sur le revenu fédéral.

**Toutefois, une analyse approfondie montre que les modes d'évaluation de la valeur vénale sont très proches de ceux utilisés en France pour la valeur locative. Les difficultés rencontrées par les administrations fiscales dans les deux pays sont sensiblement les mêmes, à cette double nuance près que la révision des valeurs s'effectue à échéance régulière aux États-Unis d'une part, et qu'il n'y existe pas d'administration d'État chargée de recenser la matière imposable et d'asseoir l'imposition d'autre part, les agents communaux remplissant cette mission.**

## Annexe II réalisée par l'IGF

**Surtout, la valeur vénale retenue par la *property tax* n'est en réalité qu'une base fictive** : soit la loi fixe, dans certains Etats, le pourcentage à retenir à un niveau inférieur à la valeur réelle, soit, dans d'autres, les valeurs retenues diffèrent sensiblement de la valeur réelle théoriquement prise en considération.

La *property tax* joue ainsi un rôle hybride entre la fiscalité directe locale d'un côté, et l'imposition sur la fortune de l'autre. **Les enseignements qu'elle peut inspirer pour le système français en quête d'une fiscalité foncière plus incitative s'avèrent par conséquent limités.**

### **4.2.4. La révision des valeurs locatives cadastrales applicables au non bâti renforcerait l'efficacité de la fiscalité foncière**

L'ampleur des transferts de charges résultant de l'obsolescence croissante de l'assiette de la fiscalité foncière sur le non bâti, ainsi que la déconnexion souvent exponentielle dans les zones tendues entre les valeurs locatives appliquées et la réalité des prix fonciers pratiqués sur les marchés, imposent l'adoption à court terme d'un mode de révision de ces valeurs. **Tout système alternatif ne pourra que constituer un progrès substantiel par rapport à l'existant, sous-optimal tant pour les collectivités que pour les contribuables.**



**ANNEXE III**  
**réalisée par le CGEDD**

**Les politiques d'urbanisme, de maîtrise  
foncière et d'aménagement**



n° 008361-01

janvier 2013

## Mobilisation du foncier en faveur du logement

*Politiques d'urbanisme, de maîtrise foncière, et  
aménagement*



**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 008361-01**

**Mobilisation du foncier en faveur du logement**

*Annexe 3 : les politiques d'urbanisme, de maîtrise foncière  
et d'aménagement*

établi par

**Sabine Baietto-Beysson**

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

**Hervé de Tréglodé**

Ingénieur en chef des Mines

**Jean-Michel Malerba**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Janvier 2013**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n°008361-01

Date du rapport : janvier 2013

Titre : Mobilisation du foncier en faveur du logement

Sous-titre du rapport : Annexe 3 : les politiques d'urbanisme, de maîtrise foncière et d'aménagement

Commanditaire(s) : Mme Duflot, MM. Moscovici et Cahuzac

Date de la commande : 25 juillet 2012

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Sabine BAIETTO-BEYSSON, Hervé de TREGLODE, Jean-Michel MALERBA

Coordonnatrice : Sabine Baietto-Beysson

Superviseuse : Marie-Françoise Simon-Rovetto

Relectrice : Marie-Françoise Simon-Rovetto

Membres du comité des pairs : *Marie Françoise SIMON-ROVETTO,, MM. Alain LECOMTE, Patrick LAPORTE, Hervé DUPONT, Yves MALFILATRE, Éric VERLHAC*

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 84

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

[http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02\\_guide\\_methodologique\\_cgedd\\_2012\\_05\\_04\\_cle2e6cae.pdf](http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf)

# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b><a href="#">5</a></b>
<b>Liste hiérarchisée des recommandations.....</b>	<b><a href="#">9</a></b>
Recommandations de niveau 1.....	<a href="#">9</a>
Recommandations de niveau 2.....	<a href="#">10</a>
<b>Introduction.....</b>	<b><a href="#">12</a></b>
<b>1. Le cadre actuel de la production et de la gestion des documents d'urbanisme génère de nombreux freins à la production de logements.....</b>	<b><a href="#">13</a></b>
1.1. Le droit de l'urbanisme répond à des objectifs multiples, traduits dans des nombreux documents de planification qui font appel à une ingénierie de plus en plus complexe.....	<a href="#">13</a>
1.1.1. <i>Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) détermine le projet de territoire</i>	<a href="#">14</a>
1.1.2. <i>Le programme local de l'habitat (PLH) exprime la stratégie intercommunale en matière d'habitat.....</i>	<a href="#">15</a>
1.1.3. <i>Le plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document de planification de l'urbanisme.....</i>	<a href="#">16</a>
1.1.4. <i>Le PLU intercommunal (PLUi) doit devenir le document de base de la planification.....</i>	<a href="#">17</a>
1.1.5. <i>La multiplication des documents de planification de niveau régional pose question.....</i>	<a href="#">17</a>
1.2. Un droit « dur pour la protection, mou pour l'obligation de construire ».....	<a href="#">18</a>
1.2.1. <i>Les PLH fixent des ambitions de satisfaction des besoins en logement mais leur couverture est encore partielle et ils ne s'imposent pas réellement aux documents d'urbanisme.....</i>	<a href="#">18</a>
1.2.2. <i>Les SCOT qui doivent donner la traduction spatiale de ces besoins et inciter les communes à construire des logements ont une portée limitée.....</i>	<a href="#">20</a>
1.2.3. <i>Le nombre de communes couvertes par un PLU approuvé reste minoritaire, y compris en zone tendue.....</i>	<a href="#">23</a>
1.2.4. <i>Les documents intercommunaux progressent mais les PLUi et les PLH exécutoires restent l'exception.....</i>	<a href="#">23</a>
1.3. Il est devenu indispensable de placer la compétence d'urbanisme au niveau intercommunal.....	<a href="#">24</a>
1.4. Les recours relatifs aux documents et autorisations d'urbanisme sont générateurs de délais qui pourraient être réduits.....	<a href="#">25</a>
1.5. L'urbanisme de projet : une démarche mobilisatrice, mais inaboutie.....	<a href="#">26</a>
<b>2. Un renouveau des politiques foncières et de leurs outils juridiques est indispensable pour favoriser la production de logements à coût abordable... </b>	<b><a href="#">29</a></b>
2.1. Le moindre recours aux politiques foncières en France a pu contribuer à la hausse des prix.....	<a href="#">30</a>
2.1.1. <i>La politique foncière permet de déployer une stratégie urbaine à moyen et long termes en régulant les prix et les quantités.....</i>	<a href="#">30</a>
2.1.2. <i>Mais ces politiques sont aujourd'hui moins répandues.....</i>	<a href="#">30</a>
2.1.3. <i>La hausse des prix du foncier cause ou effet de celle de l'immobilier ?.....</i>	<a href="#">31</a>
2.2. Les outils juridiques de la maîtrise foncière, droit de préemption urbain et ZAD, pourraient être mieux utilisés pour réguler le marché.....	<a href="#">32</a>

2.2.1. Le droit de préemption urbain et le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD) sont deux outils puissants de politique foncière.....	<a href="#">32</a>
2.3. Le cadre juridique des réserves foncières et de l'expropriation en vue de l'aménagement connaît des évolutions préoccupantes pour les aménageurs.....	<a href="#">35</a>
2.3.1. La DUP pour réserves foncières.....	<a href="#">36</a>
2.3.2. Les conditions de prise de possession anticipée en cas d'expropriation méritent d'être clarifiées.....	<a href="#">38</a>
2.4. Les règles de fixation des prix font l'objet de débats.....	<a href="#">38</a>
2.4.1. Le code de l'expropriation fixe un cadre général aux décisions des juges.....	<a href="#">38</a>
2.4.2. L'évaluation par France-Domaine.....	<a href="#">39</a>
2.4.3. Les méthodes d'évaluation par comparaison et le compte à rebours .....	<a href="#">40</a>
2.5. Les établissements publics fonciers, EPF et EPFL jouent un rôle croissant, mais pourraient être mieux utilisés.....	<a href="#">41</a>
2.5.1. La plupart des régions en tension au regard du logement ont des établissements publics fonciers, dont la plupart sont de fondation récente, .....	<a href="#">41</a>
2.5.2. Les établissements publics fonciers agissent souvent pour faciliter la construction de logements.....	<a href="#">45</a>
2.5.3. Les EPF exercent leurs activités en général pour le compte des collectivités et de leurs groupements, qui supportent l'essentiel des risques.....	<a href="#">45</a>
2.5.4. Les indicateurs de suivi économique et financier définis par l'administration démontrent que les EPF d'État s'affermissent d'année en année, mais ont encore un effet limité sur le marché du logement.....	<a href="#">48</a>

### **3. Une augmentation de la production de terrains aménagés est indispensable pour concilier la satisfaction des besoins en logements et les impératifs du développement durable.....**

3.1. En zone tendue, la production de logements abordables (logement social en particulier) n'est possible qu'au prix d'un empilement de mécanismes de péréquation et d'aides directes multiples au foncier.....	<a href="#">49</a>
3.1.1. Les coûts de production dus au foncier ne peuvent être répercutés sur les loyers HLM.....	<a href="#">49</a>
3.1.2. Les collectivités réduisent le prix de revient du foncier imputé au logement social grâce aux secteurs de mixité sociale, et à des conditions financières privilégiées en ZAC ou sur leurs terrains (baux emphytéotiques notamment).....	<a href="#">51</a>
3.1.3. Les aides directes : surcharge foncière, prime spécifique Île-de-France et subventions multiples.....	<a href="#">53</a>
3.1.4. Un plan de financement global de plus en plus complexe, où l'aide directe de l'État apparaît minoritaire.....	<a href="#">54</a>
3.1.5. L'accession à prix maîtrisé.....	<a href="#">56</a>
3.2. L'importance du secteur diffus favorise l'étalement urbain.....	<a href="#">56</a>
3.2.1. Au cours des dix dernières années, une part importante de la construction neuve de résidences principales s'est réalisée en individuel diffus.....	<a href="#">56</a>
3.2.2. La part de logements produits sur des terrains aménagés tend à se réduire. ....	<a href="#">57</a>
3.2.3. Si bien que la production de logements est localisée de manière importante en zones rurales, contribuant à l'étalement urbain.....	<a href="#">59</a>
3.3. Les politiques de lutte contre l'étalement urbaine et en faveur de l'intensification urbaine se développent et génèrent de nouvelles contraintes.....	<a href="#">59</a>
3.3.1. Avec des objectifs assez largement partagés par les décideurs et exprimés dans les politiques publiques.....	<a href="#">60</a>

3.3.2. Mais qui se heurtent aux attentes des habitants et aux contraintes économiques.....	<a href="#">60</a>
3.3.3. Les politiques suivies privilégient les outils de restriction de l'étalement urbain, avec une efficacité limitée.....	<a href="#">61</a>
3.3.4. Alors qu'il est plus difficile d'encourager la densité.....	<a href="#">63</a>
3.4. Pour assurer la cohérence des différents objectifs, il est impératif de développer les opérations d'aménagement, en misant sur l'incitation plutôt que sur la contrainte et en offrant un cadre plus souple et innovant.....	<a href="#">65</a>
3.4.1. Le modèle de l'aménagement public connaît des difficultés.....	<a href="#">65</a>
3.4.2. Les niveaux de prix de terrains aménagés et l'équilibre des opérations sont mal connus.....	<a href="#">67</a>
3.4.3. Des extensions urbaines contrôlées restent indispensables.....	<a href="#">68</a>
3.4.4. La densification de zones pavillonnaires et la réhabilitation des centres bourgs peuvent contribuer de façon ponctuelle et limitée à l'augmentation de l'offre.....	<a href="#">68</a>
3.4.5. Si bien que des collectivités s'efforcent de réduire le risque lié au portage du foncier en site urbain dans une démarche d'aménagement négocié : ZAC sans maîtrise foncière, projets urbains partenariaux (PUP).....	<a href="#">70</a>
3.5. Une relance de l'initiative publique, particulièrement en renouvellement urbain, suppose un environnement plus favorable à une logique de projet selon des modalités plus souples et plus évolutives.....	<a href="#">73</a>
3.5.1. Le cadre juridique pourrait être mieux adapté à la conduite de projet .....	<a href="#">73</a>
3.5.2. Le renouvellement urbain à coût maîtrisé implique une volonté locale, appuyée sur une ingénierie forte et un cadre plus incitatif et plus transparent de partenariat avec les propriétaires fonciers.....	<a href="#">74</a>

#### **4. La situation particulière de l'Île-de-France a généré des dispositifs exceptionnels qui pourraient inspirer les autorités publiques.....**[76](#)

4.1. Les défis pour la politique du logement y sont particulièrement forts.....	<a href="#">76</a>
4.2. La loi 2010-597 du 3 juin 2010, relative au Grand Paris, met en place des outils spécifiques : la territorialisation de l'offre de logement (TOL), et les contrats de développement territorial (CDT).....	<a href="#">78</a>
4.2.1. Le préfet de région fixe par arrêté la territorialisation de l'offre de logement (TOL) et négocie les contrats de développement territorial (CDT).....	<a href="#">78</a>
4.2.2. La taxe spécifique du Grand Paris est avant tout destinée à contribuer au financement de l'infrastructure de transport.....	<a href="#">80</a>
4.3. Le futur SDRIF, prévu fin 2013, pourrait rendre difficile l'atteinte de l'objectif de construction de logements.....	<a href="#">80</a>
4.3.1. Tout en affichant des objectifs ambitieux de production de logements.....	<a href="#">81</a>
4.3.2. Il fixe des règles restreignant l'étalement urbain.....	<a href="#">81</a>
4.3.3. Si bien que les objectifs de construction risquent de s'avérer difficilement réalisables.....	<a href="#">82</a>
4.4. Le contenu des documents de programmation et d'urbanisme locaux franciliens est en général restrictif.....	<a href="#">82</a>
4.5. La région investit de manière substantielle en faveur du logement et ses aides s'adressent à la fois aux aménageurs, aux constructeurs et aux maires.....	<a href="#">86</a>
4.5.1. La région consent un effort financier significatif dans l'aide en faveur des communes, aménageurs et constructeurs.....	<a href="#">86</a>
4.5.2. Le rôle de la région dans le domaine du logement fait actuellement débat....	<a href="#">87</a>
4.6. L'EPFIF donne la priorité au renouvellement urbain et devient progressivement un acteur majeur sur son territoire.....	<a href="#">87</a>

4.7. Paris mobilise des moyens très importants et mène une politique volontariste en faveur du logement social.....	<a href="#">87</a>
<b>5. L'objectif de production foncière pour le logement peut nécessiter de déployer de nouvelles incitations pour les communes.....</b>	<a href="#">90</a>
5.1. La construction de logements implique nécessairement plusieurs niveaux de décision et une incitation globale est nécessaire en direction des collectivités.....	<a href="#">90</a>
5.2. Le recours à la procédure de projet d'intérêt général ne peut être qu'exceptionnel. .	<a href="#">90</a>
5.3. De même que celle des Opérations d'Intérêt National (OIN).....	<a href="#">91</a>
5.4. La remontée de compétence ne paraît pas un remède envisageable en cas de déficit sévère de construction.....	<a href="#">91</a>
5.5. Dans les secteurs les plus critiques, un bonus-malus lié à l'atteinte des objectifs pourrait être envisagé.....	<a href="#">91</a>
5.5.1. <i>Un bonus-malus de 5 000 € par logement serait suffisamment incitatif, pour un coût maîtrisé, supporté par un prélèvement sur les ressources locales.....</i>	<a href="#">92</a>
5.5.2. <i>Un dispositif souple et lissé dans le temps est à expertiser en détail .....</i>	<a href="#">93</a>
<b>6. Conclusion.....</b>	<a href="#">95</a>
<b>Annexes.....</b>	<a href="#">96</a>
<b>1. Lettre de mission.....</b>	<a href="#">97</a>
<b>2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<a href="#">99</a>
<b>3. Histoire récente du droit de l'urbanisme.....</b>	<a href="#">103</a>
<b>4. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<a href="#">112</a>

## Résumé

Sur les douze dernières années, la production globale de logements (mesurée en mises en chantier) s'est située en moyenne à 360 000 logements, soit 20 % de plus environ que lors de la précédente décennie. Ce phénomène est particulièrement spectaculaire dans le parc locatif social, où le nombre de logements financés a plus que doublé, même si une part significative est désormais destinée à compenser les démolitions du programme national de rénovation urbaine. Cette progression, stimulée par des aides publiques, en forte croissance, et un environnement financier historiquement favorable, n'a pas eu toutefois pour conséquence une amélioration généralisée des conditions d'accès au logement<sup>1</sup>.

Cette situation est la conséquence de déséquilibres constatés entre taux de progression démographique et taux de construction de résidences principales d'une région à l'autre. Le cas de l'Île-de-France, sans être unique, est le plus caractéristique puisque sur la période 1999-2009, seulement 12 % de la production nationale de logements y a été réalisée, dont la moitié de logements sociaux en fin de période. Dans le même temps, la région, qui représente 19 % de la population, a accueilli 20 % de la croissance démographique métropolitaine.

La crise du logement est ainsi avant tout une crise de l'accès à un logement abordable dans les territoires dynamiques. A contrario, des signes de détente apparaissent dans de nombreux points du territoire, mais il est difficile d'anticiper une chute forte, rapide et générale des valeurs immobilières, au regard des déséquilibres constatés entre taux de progression démographique et taux de construction de résidences principales d'une région à l'autre (Île-de-France notamment). Dans ce contexte, l'évolution des coûts fonciers, difficile à mesurer de manière rigoureuse, a plus suivi la hausse des valeurs qu'elle ne l'a induite, d'autres facteurs ayant contribué à ce mouvement général: prix du bâtiment, évolutions normatives, marges des promoteurs et honoraires divers<sup>2</sup>.

Cette situation est largement imputable à un déséquilibre persistant, en zones tendues, entre une demande solvabilisée par de multiples circuits d'aides et des conditions de crédit encore très favorables, et une offre insuffisante et décalée par rapport à la demande en termes de prix et de localisation. L'ajustement entre la demande potentielle issue de la croissance démographique et le parc disponible s'opère de diverses manières : les conditions de logement évoluent de manière contrastée sur les territoires, en termes de surface par habitant, de qualité, d'éloignement par rapport à la desserte en transports, entraînant des phénomènes de consommation excessive d'espace et de ségrégation spatiale.

Les politiques publiques visent à satisfaire toute la gamme des besoins en logement, selon une répartition dans l'espace respectueuse de la mixité sociale, tout en évitant l'étalement urbain, et sous les contraintes financières qui pèsent sur les budgets publics. Il s'agit là ni plus ni moins de renverser les tendances spontanées du marché,

---

<sup>1</sup> Si pour les ménages déjà propriétaires ou locataires, la hausse de la dépense a été en moyenne inférieure à celle de leur revenu, il en va différemment pour les personnes ayant emménagé récemment : alors que les revenus progressaient de 39% sur la même période, ils ont dû faire face à une hausse des prix de l'ancien de 150 % en moyenne, 100% dans le neuf, et de 50% pour les nouveaux locataires du parc privé, sur la seule période 2000-2010.

<sup>2</sup> Les valeurs indice Insee notaires étaient de 50 au 1er trimestre 2000, de 100,1 au 1er trimestre 2010, soit une multiplication par 2.05 ; le prix au m<sup>2</sup> du logement neuf (source enquête commercialisation des logements neufs- ECLN) est passé de 2030 €/m<sup>2</sup> à 3571 €, soit une augmentation de 86% sur la même période et le prix unitaire des maisons individuelles de 75 %.

et de multiples dispositifs contraignants ou incitatifs ont été déployés sur la dernière décennie.

Toutefois, leur efficacité reste subordonnée à la mise en œuvre d'une planification cohérente pour traiter les questions d'habitat dans une vision globale des choix d'urbanisme, de politique foncière et d'aménagement. Or, les niveaux de décision sont multiples et les objectifs parfois contradictoires, les freins aux projets ayant tendance à s'accumuler alors qu'un surcroît de cohérence serait nécessaire.

Dans un contexte de tension des finances publiques nationales et locales, un effort d'innovation est indispensable pour concilier la volonté d'assurer une offre suffisante en quantité et en qualité, offrant une bonne diversité des produits en prix et en localisation, avec une logique de développement durable, à la fois solidaire et économe en espace.

La perspective de la future loi "logement et urbanisme" soumise à une large concertation, et l'acte III de la décentralisation tous deux annoncés pour 2013 offrent la possibilité de mise en œuvre rapide d'un ensemble de mesures selon deux axes : faciliter la conduite de projets urbains et permettre à l'État, dans des situations exceptionnelles, d'intervenir soit directement à travers des outils dédiés, soit en exerçant une régulation sur l'activité des collectivités.

### **Créer un cadre favorable à la conduite de projets urbains**

Le droit de l'urbanisme actuel a largement été conçu pour traiter l'ouverture à l'urbanisation et la protection de l'environnement, mais il est moins bien adapté à la production régulière et suffisante de logements, en particulier par densification et renouvellement urbain.

Néanmoins, une boîte à outils très riche est déjà à la disposition des collectivités qui désirent urbaniser ou densifier des zones déjà urbanisées.

Il est encore possible d'améliorer les outils existants et de nombreuses propositions du présent rapport sont formulées dans ce but, aussi bien en matière d'urbanisme, que de politique foncière, d'aménagement, et de fiscalité, dans un souci d'efficacité, de simplification, et de synergie entre les différents leviers en vue de la production de projets.

Mais il s'agit désormais d'une politique publique sophistiquée, devenue inaccessible, par sa complexité, à la plupart des petites communes.

Aussi, l'ensemble des mesures proposées s'organise-t-elle autour d'un pilotage fort du projet urbain par une collectivité située à l'échelon géographique pertinent, pour favoriser l'émergence d'opérations en quantité et qualité suffisantes au regard des objectifs de développement durable, et en privilégiant l'incitation plutôt que la contrainte.

Une des mesures principales serait de **placer désormais la compétence d'urbanisme et d'aménagement au niveau des EPCI à fiscalité propre**, qui couvrent déjà une grande partie du territoire et dont la généralisation sera effective à compter de 2014.

En complément, la mission propose de **faciliter la mise en œuvre de projets urbains en distinguant au sein d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal des zones de projet**, dont celui-ci pourrait se borner à détailler les seules règles actuellement

obligatoires, et fixerait la destination et le programme de la zone. La constructibilité effective serait subordonnée à la présentation d'un projet qui fixerait le détail du programme, les gabarits, la densité, et pourrait évoluer sagement sans nécessiter une révision du PLU. La constructibilité serait en outre conditionnée à la signature d'une convention avec les propriétaires ou l'adoption d'un programme d'aménagement d'ensemble. Ces zones de projet bénéficieraient d'un régime privilégié au regard des procédures de maîtrise foncière (gel du prix de préemption ou d'expropriation à la date de la déclaration de projet, sous réserve de l'examen de leur constitutionnalité), assorti d'une incitation fiscale adressée aux propriétaires pour réaliser le projet décidé par la collectivité.

Parallèlement, les outils de maîtrise foncière mériteraient d'être adaptés, qu'il s'agisse du cadre juridique de l'expropriation et des réserves foncières ou des établissements publics fonciers nationaux et locaux dont le présent rapport préconise de faciliter l'extension du champ géographique au périmètre des zones tendues, et d'étendre le mode d'action.

### **Permettre une intervention de l'État dans les situations les plus critiques**

L'utilisation de la boîte à outils, même modernisée, suppose la volonté des acteurs compétents de se mettre en situation d'accepter une urbanisation nouvelle. Or, cette condition est loin d'être satisfaite, particulièrement en Île-de-France, en PACA et dans diverses communes d'autres zones tendues.

En outre, les collectivités motrices ne placent pas toujours leur objectif de production au niveau suffisant pour soulager les marchés en tension.

L'État dispose certes de leviers financiers. Mais les aides à la construction de logement social sont loin de répondre à tout le spectre de la demande, et leur mise en œuvre est désormais tributaire d'une intervention complémentaire des collectivités, sous forme d'aide directe mais aussi, en zone tendue, de règles de mixité dans des programmes privés, et de terrains aménagés au prix péréqué avec le reste de la zone d'aménagement concerté (ZAC).

L'existence d'opérateurs fonciers publics est un facteur très favorable, mais qui ne saurait suppléer le manque d'aménageurs locaux susceptibles de mettre en valeur le foncier, ni l'insuffisante production de documents d'urbanisme structurants.

Si l'on considère que, dans certaines zones, le jeu des acteurs locaux conduit à des déséquilibres persistants et à une dégradation inacceptable des conditions de logement, il semble désormais inévitable de mettre en place, dans les zones les plus critiques, un dispositif incitatif d'un nouveau genre, sous forme de bonus-malus, à partir d'un objectif fixé régulièrement par l'État pour chaque zone en tension et réparti entre les EPCI concernés, en concertation avec lesdits EPCI, en s'inspirant du dispositif de territorialisation de l'offre de logement inscrit dans la loi « Grand Paris »<sup>3</sup>.

Chaque niveau de collectivité devrait être concerné par ce dispositif d'incitation, dont le calibrage reste à préciser, mais qui devrait permettre aux collectivités volontaires de couvrir le coût généré par une urbanisation rapide, en prélevant des ressources sur celles qui s'abstiennent délibérément de participer à l'effort collectif.

---

<sup>3</sup> Ce dispositif serait évidemment sans portée sur le mécanisme de résorption de la carence de production de logements sociaux prévu par la loi Solidarité renouvellement urbain tel qu'il vient d'être renforcé par la loi du 18 janvier 2013.



## Liste hiérarchisée des recommandations

Ces propositions sont présentées et explicitées dans le rapport de synthèse

### Recommandations de niveau 1

#### **Placer la compétence d'urbanisme et d'aménagement au niveau des EPCI à fiscalité propre.**

Pour la mise en œuvre de cette mesure, les EPCI à fiscalité propre existants se verraient assigner un délai de trois ans à compter de l'adoption de la loi pour réaliser ou modifier leur plan local d'urbanisme intercommunal, tandis qu'un délai de cinq ans seraient accordés aux EPCI nouvellement créés ou redécoupés à compter de leur création ou modification de périmètre.

#### **Permettre aux EPCI et à la ville de Paris de créer des « zones de projet », zones à règlement simplifié mais comportant des orientations sectorisées d'habitat avec des objectifs de production de logement, des délais, et des dispositions d'urbanisme, fiscales et foncières incitatives :**

- dans le PLUI, les zones de projet pourraient faire l'objet d'un programme, respectant les deux seules règles obligatoires et des orientations d'aménagement et de programmation. La constructibilité ne serait acquise qu'après signature, précédée d'une concertation, d'une convention avec les propriétaires ou adoption éventuelle d'un programme d'aménagement d'ensemble. Le projet pourrait être modifié de façon autonome par rapport au document d'urbanisme, à travers une évolution de la convention ou du programme d'aménagement d'ensemble (PAE) délibérés en instance intercommunale;
- la taxe obligatoire sur les terrains constructibles non bâtis pourrait être réservée à ces zones de projet, par délibération de l'EPCI, et le récent dispositif de versement pour sous-densité applicable à l'occasion des permis de construire pourrait s'y appliquer automatiquement ;
- sur ces zones de projet, l'EPCI disposerait d'un droit de préemption et d'expropriation au bout de six ans (quand dans ce délai le propriétaire n'a pas valorisé son terrain), dans lequel la référence en matière de prix serait celle qui prévalait un an avant l'approbation du projet (sous réserve de l'examen de la constitutionnalité de cette disposition).

### **Optimiser l'action des EPF :**

- achever la couverture territoriale des zones tendues par des EPF et EPFL, notamment en assouplissant les procédures d'extension du périmètre des EPF locaux (majorité qualifiée sous contrôle du préfet) et en favorisant une coordination entre les outils existants, y compris entre EPF locaux et d'État;
- inciter les EPF à intervenir pour effectuer également du portage de plus long terme, dans les ZAD et les DUP réserves foncières, au service des EPCI ;
- dans les zones les plus tendues, notamment en Île-de-France et éventuellement en PACA, expertiser l'intérêt de la création éventuelle de filiales foncières des EPF, en associant les collectivités (EPCI et régions) à la prise de risque correspondante, afin de préparer des opérations complexes et longues de renouvellement urbain en secteurs partiellement occupés.

## **Recommandations de niveau 2**

### **Assurer une observation pérenne et quantifiée du foncier par les services locaux et les établissements publics de l'État, ceux des collectivités et des acteurs privés.**

Pour ce faire, il serait souhaitable d'ouvrir plus largement l'accès aux données foncières de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et aux bases notariales, selon des modalités fixées par l'État en fonction de la nature des destinataires et des exploitations envisagées.

### **Fusionner les différents schémas régionaux en un document unique rassemblant les schémas existants (air-énergie-climat, aménagement du territoire, transports, cohérence écologique).**

Un tel document unique serait élaboré conjointement par la région et l'État et approuvé ensuite par décret en Conseil d'État, comme c'est déjà le cas pour le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). Dans tous les cas, il conviendrait de s'assurer de sa cohérence, en matière de production de logement, avec les besoins identifiés.

### **Constituer, sous l'égide du Conseil d'État, une mission technique chargée d'expertiser juridiquement les propositions relatives aux recours du groupe de travail « urbanisme de projet » réuni en 2011.**

**Préciser à l'article L.221-1 du code de l'urbanisme que les «DUP réserves foncières» sont prises pour la mise en œuvre des objectifs d'aménagement fixés dans les SCOT, les PLH ou les PLUI.**

**Placer la compétence d'aménagement opérationnel (également appelée « urbanisme opérationnel » : ZAC, ZAD...) au niveau des EPCI à fiscalité propre.**

**Préciser par la loi les conditions à réunir par les collectivités locales (ayants droits, clauses anti-spéculatives, nécessité d'une délibération de la collectivité fixant les zones et les équilibres sociaux correspondants) pour la mise en place par les collectivités de l'accession à prix maîtrisé.**

## Introduction

Dans notre pays, de nombreuses politiques publiques touchent à la production de logements.

Ces politiques opèrent souvent de façon indépendante, non coordonnée et même parfois contradictoire.

Elles satisfont bien sûr d'autres objectifs, de rapport, pour la fiscalité, et d'évolution de l'ensemble des activités humaines et naturelles pour l'urbanisme. De plus, les arbitrages ou la pondération de ces objectifs évoluent dans le temps, aussi bien au niveau national qu'au niveau local.

Néanmoins, à la lumière de l'évolution constatée au cours des dix dernières années, la production de logement, en particulier dans les zones tendues, est devenue une préoccupation majeure pour l'État.

Alors qu'il a conservé la responsabilité du logement, en particulier comme garant du droit au logement, et lui consacre des sommes très importantes, l'État a de moins en moins la maîtrise de la production de logements, y compris les logements sociaux :

- sur 42 milliards € d'aides de l'État au logement, seulement 2 milliards font l'objet d'une programmation spatiale, et la moitié des crédits de construction (hors rénovation urbaine) est déléguée<sup>4</sup> aux quelque 27 départements et 81 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI); en outre, la sortie des opérations de logements sociaux en zone tendue ne serait plus possible sans aide complémentaire des collectivités territoriales;
- la loi a transféré aux collectivités territoriales les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement, ce qui leur donne la capacité de générer de l'offre foncière, ou, au contraire, de la restreindre.

Ainsi, la mise sur le marché de terrains à bâtir en vue de la construction de logements repose-t-elle largement sur les collectivités territoriales.

Parallèlement, l'État continue à fixer des objectifs en matière de développement durable : lutte contre l'étalement urbain, sobriété énergétique, en s'appuyant, pour l'essentiel, sur des outils normatifs.

Ses services locaux sont marqués par une logique d'interdiction (espaces naturels, biodiversité, police de l'eau, risques), ne se comportant plus comme chefs d'orchestre, mais exerçant aussi leur capacité à bloquer des opérations.

La recherche d'un bon niveau de satisfaction des besoins en logement ne peut donc faire l'économie d'une analyse systémique de la production de terrains à bâtir, sous ses différents volets : documents de planification et d'urbanisme, politiques de maîtrise foncière, opérations d'aménagement, particulièrement en renouvellement urbain.

Tel est l'objet du présent document.

---

<sup>4</sup> Dans le cadre de conventions de délégation de compétences d'une durée de 6 ans, les collectivités attribuent les crédits aux maîtres d'ouvrage.

# 1. Le cadre actuel de la production et de la gestion des documents d'urbanisme génère de nombreux freins à la production de logements

## 1.1. Le droit de l'urbanisme répond à des objectifs multiples, traduits dans des nombreux documents de planification qui font appel à une ingénierie de plus en plus complexe

L'urbanisme, la politique foncière et l'aménagement opérationnel reposent principalement sur les communes<sup>5</sup>.

L'exercice de cette responsabilité est de plus en plus complexe en dépit de recherches permanentes de simplifications.

Ces collectivités doivent faire face à l'accumulation des contraintes : documents de planification, mise en œuvre de la loi dite du Grenelle de l'environnement, loi sur l'eau, archéologie préventive, normes à respecter pour mise en état des sols, durcissement des normes études d'impact, difficultés de financement, délais de production allongés ;

Les diverses réglementations relatives à l'urbanisme, au foncier et à l'aménagement, doivent être combinées, chacune obéissant à des procédures, des modalités de publication et des délais spécifiques ;

Le droit de l'urbanisme, qui était essentiellement celui de la construction, est devenu celui du "vivre ensemble" et doit satisfaire des objectifs de plus en plus nombreux : énergie, biodiversité, transports....

### Article L121-1 du code de l'urbanisme

«Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural;

b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels;

c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la

<sup>5</sup> Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui définit l'évolution souhaitable de la Région à vingt ans en matière de développement des territoires et de protection de l'environnement, définit les principaux objectifs relatifs à une localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général. Il n'a aucun caractère prescriptif vis-à-vis des SCOT ou les PLU qui doivent simplement lui être compatibles.

satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.»

Le récent rapport du sénateur Pierre Jarlier sur les collectivités et l'ingénierie en matière d'urbanisme souligne que l'application des textes est donc de plus en plus difficile pour les petites communes<sup>6</sup> qui n'ont pas bénéficié d'un personnel adapté à l'occasion de la décentralisation de l'urbanisme.

#### **1.1.1. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) détermine le projet de territoire**

Défini à l'article L111-1-1 du code de l'urbanisme (CU), le SCOT est un document de planification qui détermine, à une échelle supracommunale, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, en particulier en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux, dans un environnement préservé et valorisé.

Le SCOT définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs. Il précise :

- Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les EPCI ou par commune (L122-1-7) ;
- Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé ;
- Il peut délimiter des secteurs de densité minimale en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles (L122-1-5).

Les programmes locaux de l'habitat (PLH), les plans de déplacement urbains (PDU), les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, la délimitation des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'État

<sup>6</sup> Les élus des petites collectivités ont tendance à remplacer l'objectif par la contrainte, avec des PLU très restrictifs, ou à geler leurs documents d'urbanisme (POS dormeurs). A l'inverse certaines petites communes se vendent à des promoteurs, par exemple pour conserver leur école grâce à une urbanisation complémentaire.

doivent être compatibles avec le SCOT. Lorsqu'un SCOT est approuvé après l'approbation d'un PLH ou d'un PDU, ces derniers sont, le cas échéant, rendus compatibles dans un délai de trois ans.

Le SCOT doit être lui-même compatible avec de nombreux documents de rang supérieur :

- les projets d'intérêt général (PIG) arrêtés par l'État ;
- les directives territoriales d'aménagement<sup>7</sup> adoptées avant le 12 juillet 2012 (et les schémas d'aménagement régionaux dans les départements d'outre-mer) ;
- les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ;
- les directives de protection et de mise en valeur des paysages ;
- les prescriptions d'aménagement des parcs nationaux et de leurs zones périphériques ;
- les chartes des parcs naturels régionaux ;
- les schémas de mise en valeur de la montagne et du littoral ;
- les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral.

En outre, le SCOT « prend en compte » :

- les schémas régionaux de cohérence écologique ;
- les plans climat-énergie territoriaux.

#### **1.1.2. Le programme local de l'habitat (PLH) exprime la stratégie intercommunale en matière d'habitat**

Le PLH est un document stratégique<sup>8</sup> de programmation et de mise en œuvre des politiques de l'habitat élaboré pour une durée de six ans<sup>9</sup>. Il définit les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain, ainsi que la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement sur le territoire.

L'obligation d'élaborer un PLH<sup>10</sup> n'a cessé de s'étendre et s'impose désormais :

- à toutes les métropoles, communautés d'agglomération, communautés urbaines, et aux communautés de communes de plus de 30 000 habitants

---

<sup>7</sup> Les SCOT et PLU n'ont pas à être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et de développement durables approuvées après le 12 juillet 2010.

<sup>8</sup> Prévu par l'article L 302-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

<sup>9</sup> Selon une étude conjointe entre l'agence nationale d'information pour le logement (ANIL) et l'association des communautés de France (ADCF), ce volet foncier est intégré, dans au moins un cas sur eux, par les communautés d'agglomérations délégataires de compétences.

<sup>10</sup> Cf articles L302-1 et L302-4-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

ayant opté pour la compétence habitat et comportant au moins commune de plus de 10 000 habitants ;

- aux communes comportant plus de 20 000 habitants et non membres d'un établissement public de coopération intercommunale devant établir un PLH;

Le PLH comprend un diagnostic sur le fonctionnement du marché du logement et sur la situation de l'hébergement, un document d'orientation qui précise les principes d'intervention retenus, un plan d'action territorialisé mentionnant le nombre et les types de logements à réaliser ainsi que les moyens fonciers<sup>11</sup> à mettre en œuvre et l'échéancier prévisionnel de réalisation. Il doit prévoir en outre un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire.

Le PLH doit être compatible avec les grandes orientations définies par le SCOT, en particulier l'équilibre des logements sociaux sur une commune, et prendre en compte le plan de déplacements urbains (PDU).

**La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a renforcé le rôle des PLH**

Les objectifs et principes fondateurs de la politique de l'habitat définie par le PLH tiennent compte désormais des équipements publics et de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain, en sus de la prise en compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports ; le repérage des situations d'habitat indigne doit figurer dans le diagnostic préalable. En outre, au titre des moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, doit être précisée la typologie des logements à construire, Le programme d'actions, devient extrêmement précis, y compris à l'échelle de la commune et indique le nombre et les types de logements à réaliser, les moyens, notamment fonciers ad hoc, l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ainsi que les orientations relatives à l'application de certaines mesures prévues par le code de l'urbanisme (emplacements réservés pour des programmes de logements dans les zones urbaines ou à urbaniser, taux de logement sociaux dans certains secteurs, majoration des règles de densité).

**1.1.3. Le plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document de planification de l'urbanisme**

Le PLU est établi et adopté au niveau communal ou éventuellement intercommunal. Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) en vertu de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000.

Le PLU doit être compatible avec :

- les dispositions du SCOT, du schéma de secteur ;
- le schéma de mise en valeur de la mer ;
- la charte du parc naturel régional ou du parc national ;

---

<sup>11</sup> Selon une étude conjointe entre l'agence nationale d'information pour le logement (ANIL) et l'association des communautés de France (ADCF), ce volet foncier est intégré, dans au moins un cas sur eux, par les communautés d'agglomérations délégataires de compétences

- le plan de déplacements urbains (prévu par les articles L1214-1 et L1214-9 du code des transports);
- le PLH, obligatoire dans un nombre croissant de cas ;
- les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L212-1 et L212-2 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L212-3 à L212-6 du même code.

Le PLU «prend en compte» les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux.

Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un PLU, ce dernier doit être rendu compatible dans un délai de trois ans. Ce délai est réduit à un an après l'approbation d'un PLH.

#### **1.1.4. Le PLU intercommunal (PLUI) doit devenir le document de base de la planification**

Le PLUI institué par la loi urbanisme habitat du 2 juillet 2003 est établi et adopté par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sur un périmètre validé par le préfet. Il sera obligatoire en 2016 dans les territoires qui doivent disposer d'un PLH.

Il tient lieu de programme local de l'habitat (PLH), depuis la loi du 25 mars 2009 précitée et de plan de déplacements urbains (PDU) si l'intercommunalité est, pour ce dernier, également autorité organisatrice de transports urbains. Cette unicité obligatoire de documents, conçue à l'origine dans un souci de simplification, peut s'avérer dissuasive et certains (associations d'élus) s'inquiètent du sort du volet social des PLH qui risque d'apparaître secondaire.

#### **1.1.5. La multiplication des documents de planification de niveau régional pose question**

Certains sont adoptés par la région, comme les SRADDT, d'autres conjointement par l'État et la région, comme les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux ; cette multiplicité d'objectifs et de procédures nuit à leur lisibilité et à leur cohérence d'ensemble.

La fusion des différents schémas régionaux en un document unique air-énergie-climat-aménagement du territoire-transports-cohérence écologique, élaboré conjointement par la région et l'État, simplifierait également l'élaboration des documents d'urbanisme par les EPCI et les communes.

Mais il y a lieu de s'interroger sur l'incidence du caractère prescriptif d'un tel document, en termes de libération du foncier, eu égard aux responsabilités assumées par les régions en matière d'offre de logements. Le SDRIF en est un exemple concret.

## 1.2. Un droit « dur pour la protection, mou pour l'obligation de construire »

Alors que les règles de protection se traduisent par des interdictions et des restrictions à caractère impératif, traduites dans les documents communaux, la satisfaction des besoins s'exprime principalement à travers les objectifs de documents de rang supérieur, qui ne s'imposent que partiellement aux PLU. Ce déséquilibre se trouve accentué par une couverture encore partielle du territoire par les documents intercommunaux.

**Le droit de l'urbanisme est caractérisé par de nombreuses interdictions.** La règle générale (CU L111-1-2 et suivants) est l'interdiction de construire en dehors des zones déjà urbanisées.

Dans les PLU, les constructions ne sont autorisées que dans les zones prévues à cet effet, et sous réserve des interdictions découlant de servitudes et de plans de prévention des risques divers.

En outre, pour ouvrir les terrains à l'urbanisation dans leurs PLU, les communes doivent respecter de nombreuses réglementations et documents de rang supérieurs qui prévoient d'autres interdictions ou restrictions à l'urbanisation.

### 1.2.1. Les PLH fixent des ambitions de satisfaction des besoins en logement mais leur couverture est encore partielle et ils ne s'imposent pas réellement aux documents d'urbanisme

Les PLH chiffrent l'ampleur des besoins par type d'habitat, et expriment la politique de l'habitat poursuivie par la collectivité, selon ses différentes dimensions : construction (avec un volet foncier) réhabilitation, politique sociale.

Au 1er septembre 2012, un total de 617 PLH<sup>12</sup> était recensé au niveau national (DOM inclus) dont 307 issus de démarches volontaires, concernant 43,2 millions d'habitants, soit 65,68% de la population française et 23,3% des communes.

On relève dans cet ensemble la situation plus performante des régions Nord-Pas-de-Calais, Île-de-France, PACA et Rhône-Alpes, couvertes à plus de 78% et celle des régions Aquitaine, Bretagne et Languedoc à hauteur de 65%.

Néanmoins seulement 189 PLH, soit 30%, étaient exécutoires, et 58 PLH obligatoires n'étaient pas engagés (30 communes et 28 EPCI dont 5 CA).

L'élaboration d'un PLH est en effet un processus long qui ne débouche que lorsqu'une majorité de représentants des communes se prononce sur le même texte, ce qui peut se révéler hypothétique<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Une enquête vient d'être réalisée par la DHUP à partir d'un outil de suivi en temps réel des procédures liées aux documents de planification en matière d'urbanisme et d'habitat mis à disposition des services déconcentrés en juillet 2012. Ce nouvel outil a vocation à venir en appui des DREAL et DDT(M) dans le pilotage des politiques publiques. Il permet notamment d'évaluer la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires visant les collectivités en matière d'habitat. Le taux de réponse à l'enquête atteint 98%.

<sup>13</sup> En Île-de-France 24 PLH étaient adoptés en juin 2010 et 20 autres engagés.

**Tableau 1 : Etat d'avancement des PLH**

	Métropoles et communautés urbaines	Communautés d'agglomération	Communautés de communes	Syndicats d'agglomération nouvelle	Communes	Total
<b>Total PLH obligatoires</b>	16	202	75		75	368
non encore engagés		9	19		30	58
<b>Total PLH recensés</b>	16	193	360	3	45	617
volontaires			304	3		307
exécutoires	12	141	29		7	189
engagés	3	35	20		29	87

(Source Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages - DHUP)

Le tableau ci-dessus met en évidence que le taux de réalisation des PLH obligatoires est bien plus élevé dans les métropoles et les communautés d'agglomération.

Le rôle de l'État est en pratique relativement réduit. L'estimation des besoins et les mesures proposées relèvent de la responsabilité des collectivités, et, même si le PLH doit être adopté après accord de l'État et avis du comité régional de l'habitat (CRH) il est relativement rare que le préfet émette un avis défavorable sur l'insuffisance de logement, ou l'inadaptation des programmes.

L'obligation de compatibilité du PLU par rapport au PLH est complexe à vérifier et à évaluer<sup>14</sup>. La mesure est donc relativement rare<sup>15</sup>. En l'absence de mise en compatibilité dans les délais impartis, le préfet peut également se substituer à la commune.

<sup>14</sup> En pratique, il est souvent très difficile de faire la preuve d'une incompatibilité entre les objectifs du PLH et le PLU. En effet, le PLH fixe des objectifs de production qui sont le plus souvent annuels et déclinés au mieux à la commune (ou l'arrondissement pour les grandes villes). Il est donc impossible de faire le lien direct entre une parcelle ou un « secteur » du PLU et les objectifs du PLH. C'est uniquement dans sa globalité, sur le territoire de la commune (ou de l'arrondissement), que doit être comparée la capacité de construction permise par le PLU (lorsqu'elle peut être évaluée avec précision) et les objectifs quantifiés du PLH. Dans certains PLH, les capacités foncières des communes peuvent être identifiées, mais sans que des objectifs de production à la parcelle soient fixés. Les motifs d'incompatibilité entre PLH et PLU se limitent essentiellement à l'existence de dispositions dans le PLU qui empêchent ou rendent difficiles la réalisation de programmes de logements sociaux : densité faible, reculs imposés par rapport aux limites parcellaires imposant des surfaces de parcelle très grande. Il peut aussi y avoir un parti pris dans un PLU d'interdire de construire là où le PLH pourrait le préconiser ou encore de prévoir des prescriptions sur l'architecture, les espaces libres... qui peuvent empêcher de fait la réalisation de logements sociaux.

<sup>15</sup> La DHUP ne dispose pas de retours statistiques sur les motifs d'annulation ou de recours existants contre les PLU. Seules les juridictions administratives bénéficient d'une visibilité sur l'ensemble des litiges existants, mais elles ne suivent pas de manière organisée les litiges en matière d'urbanisme. L'État n'est partie prenante que lorsque le préfet défère le PLU, ce qui est assez rare.

Le préfet peut « bloquer » un nouveau document d'urbanisme (CU L122-11-1<sup>16</sup> pour les SCOT et L123-12 pour les PLU), s'il n'est pas conforme. Mais la sanction s'avère souvent inefficace puisque, pour le PLU, le document antérieur, qui est souvent plus conservateur, reste en vigueur. Et si les PLU ont 2 ans pour se mettre en conformité avec les PLH, il n'y a pas de sanction en cas d'inexécution.

Des questions d'ordre juridique et technique persistent par ailleurs : durée de vie du volet habitat du PLUI, articulation avec le renouvellement de la convention de délégation des aides à la pierre, affectation à l'EPCI du prélèvement des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, dispositions transitoires pour les PLH qui arrivent à échéance au cours de l'élaboration du PLUI, notion d'opposabilité du volet habitat du PLUI.

### **1.2.2. Les SCOT qui doivent donner la traduction spatiale de ces besoins et inciter les communes à construire des logements ont une portée limitée**

Leur couverture géographique est loin d'être complète. Elle est aussi parfois inadaptée. En effet, alors que les SCOT devraient avoir pour périmètre le bassin de vie, l'on en dénombre pas moins de 11 autour de Lyon.

Le nombre de SCOT approuvés était de 142 au 1er janvier 2012, contre 110 au 1er janvier 2011. Ils couvrent désormais 17% du territoire et 29% de la population. De plus 43 SCOT, en cours d'élaboration, étaient au 1er janvier 2012 au stade du projet arrêté (soit 2% du territoire et 4,5% de la population). Leur couverture s'est étendue dans la dernière période à raison de 6 points supplémentaires de la population par an, mais comme l'illustre la carte ci-dessous, ils demeurent exceptionnellement peu nombreux en Île-de-France. Il convient en outre de souligner que subsistent 43 schémas directeurs représentant encore 6% du territoire et 12% de la population.

**L'obligation pour les PLU de respecter les SCOT reste, elle aussi, largement théorique** : la cohérence entre les PLU et les SCOT est loin d'être parfaite ; près de la moitié des documents communaux, et même davantage en Île-de-France, n'ont pas été modifiés depuis la loi SRU (cf. infra) ;

En revanche, les PLU sont nécessairement plus restrictifs que les SCOT en matière d'espaces ayant vocation à être destinés à être urbanisés. En particulier, la modification ou la révision d'un PLU ne pourra plus ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation en l'absence d'un SCOT approuvé :

- Jusqu'au 31 décembre 2012, pour les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ;

---

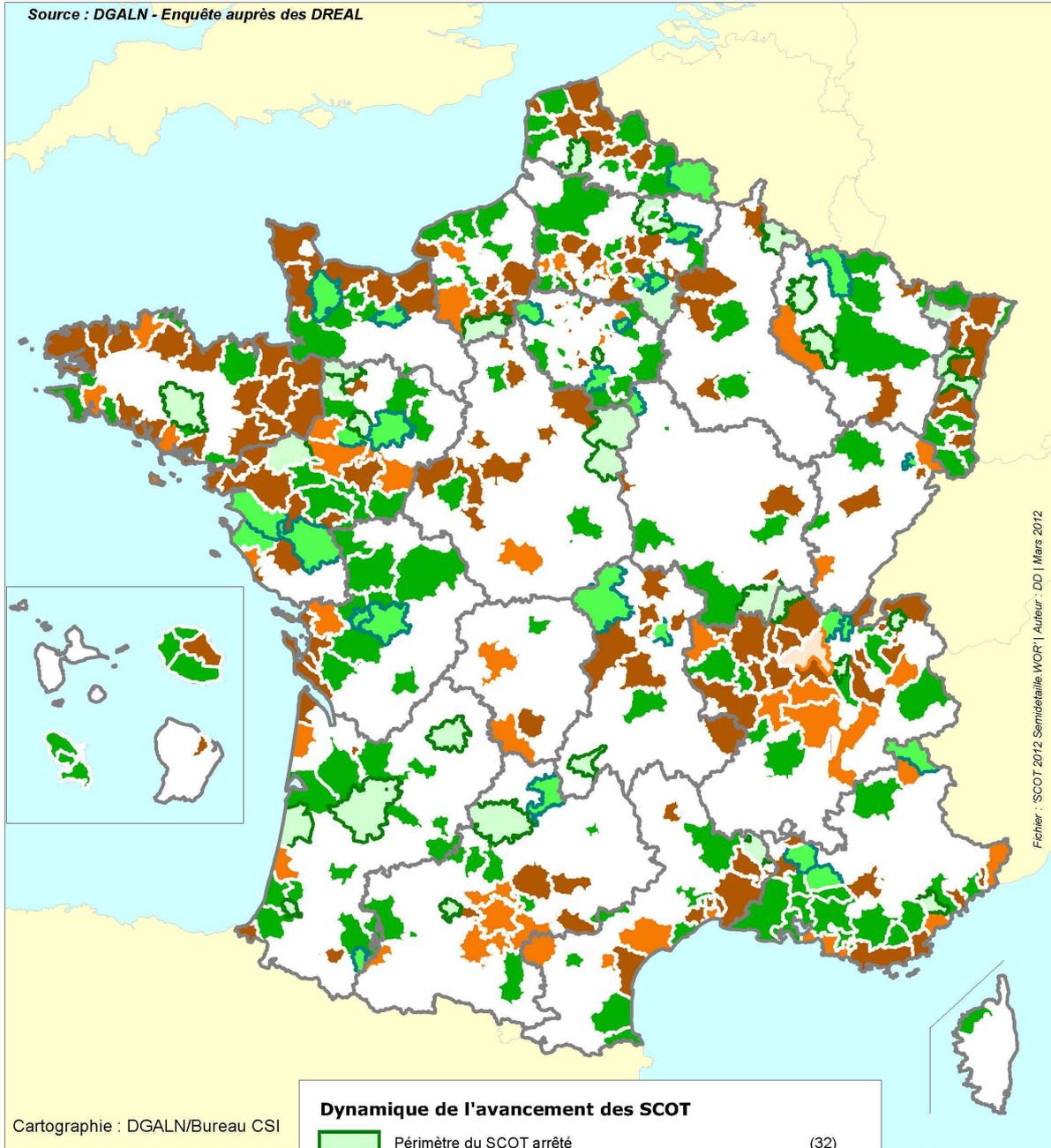
<sup>16</sup> Extrait du CU: « La délibération publiée approuvant le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet. Toutefois, si dans ce délai le préfet notifie, par lettre motivée, au président de l'établissement public les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque les dispositions de celui-ci ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1, compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques, le schéma de cohérence territoriale est exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées »

- À compter du 1er janvier 2013, pour les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ;
- À compter du 1er janvier 2017, sur tout le territoire.

A moins d'une généralisation accélérée des SCOT, on peut craindre un gel des possibilités d'ouverture à l'urbanisation et une prise en compte insuffisante des besoins de logement. La DHUP ne dispose pas d'informations centralisées sur le contenu des documents d'urbanisme, au regard notamment des surfaces constructibles, de leur capacité d'accueil en logements et de leur rythme de consommation et de renouvellement. Elle en formule le souhait, mais les modalités et la programmation n'en sont pas arrêtées.

# Dynamique de l'avancement des SCOT au 01/01/2012

Source : DGALN - Enquête auprès des DREAL



Cartographie : DGALN/Bureau CSI

## Dynamique de l'avancement des SCOT

	Périmètre du SCOT arrêté	(32)
	EP support du SCOT créé	(29)
	SD en révision ou SCOT en élaboration : délibération prise	(144)
	SD approuvé	(1)
	SD en révision ou SCOT en élaboration : projet arrêté	(43)
	SCOT approuvé ou SCOT en révision	(142)

### 1.2.3. Le nombre de communes couvertes par un PLU approuvé reste minoritaire, y compris en zone tendue

Le nombre des POS ou PLU approuvés, en cours de révision ou non, s'établissait au 1er janvier 2012 à 17 682 pour une population de 58,4 millions d'habitants, soit 89,36 % de la population totale (métropole + DOM). A la même date, 4 757 communes disposaient d'une carte communale approuvée concernant 1 774 010 habitants).

Néanmoins le pourcentage d'anciens documents, de type POS, reste relativement élevé 12 ans après la loi SRU, et pratiquement aussi fort dans les zones en tension (43,8%) que sur l'ensemble du territoire national (45,8%). Il est même largement supérieur en Île-de-France (53,8%).

**Tableau 2 : Couverture du territoire par les POS et PLU**

	Communes	PLU approuvés	POS approuvés
Zones tendues (Scellier A et B)	2 339	1 139	886
Île-de-France	1 281	544	659
France entière	36 683	9 587	8 096

Si la tendance générale des modifications et révisions tend à une augmentation de la densité, un certain nombre de communes, notamment en petite couronne d'Île-de-France, se caractérisent par un fort immobilisme de ce point de vue.

La DHUP signale également de nombreux POS « dormeurs », qui n'ont pas été révisés depuis plus de 10 ans. Ces communes ne cherchent pas spécifiquement à faire réduire les capacités constructives de leur document, mais en figeant leur POS/PLU actuel, elles empêchent toute ouverture de nouvelles opportunités notamment par densification. Pour la seule Île-de-France leur nombre s'élève à 484 pour 659 POS en vigueur.

### 1.2.4. Les documents intercommunaux progressent mais les PLUi et les PLH exécutoires restent l'exception

La France comptait, au 1 janvier 2011, 2 599 EPCI à fiscalité propre, dont 16 communautés urbaines (CU), 191 communautés d'agglomération (CA), 5 syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) et 2 387 communautés de communes (CC) ce qui représente 35 041 communes (95,5 % du total) et 89,9 % de la population française.

Sur ce total, seulement 206 EPCI avaient la compétence PLU au 1 janvier 2012, dont les 15 communautés urbaines et la métropole de Nice. Ils représentent 6% du territoire et 14% de la population. Mais cette délégation de compétence recouvre des situations très différentes :

- il existe 53 PLU intercommunaux effectivement opposables et 56 en cours d'élaboration, portant sur la totalité du périmètre de l'EPCI ;
- 10 EPCI ont réalisé plusieurs PLU, couvrant la totalité de l'EPCI ;
- parmi les 16 EPCI (15 CU et 1 métropole) pour lesquels la compétence en matière de PLU est obligatoire, 5 seulement ont adopté un PLUi : CU de

Bordeaux, CU Brest Métropole Océane, CU du Grand Lyon, CU Le Creusot-Montceau les Mines, CU Lille Métropole.

Soit, au total, 109 EPCI exercent réellement cette compétence PLU de manière complète.

Les PLUI seront obligatoires au 1er janvier 2016 pour 169 EPCI.

A moyen terme, on ne peut exclure que les profondes modifications de l'intercommunalité (nombreux changements de périmètre pour les EPCI constitués, modification du mode de désignation des élus intercommunaux, de la représentativité des communes au sein des instances intercommunales), qui vont intervenir prochainement dans le cadre de la réforme territoriale, concourent à retarder la généralisation des SCOT, des PLH et des PLUI.

### **1.3. Il est devenu indispensable de placer la compétence d'urbanisme au niveau intercommunal**

La mission considère que pour réduire les incohérences constatées et débloquer la construction de logement, il est devenu prioritaire de placer de manière systématique la compétence en matière d'urbanisme au niveau des EPCI, au moins dans les communes les plus importantes et les plus stratégiques vis-à-vis de l'urbanisation.

#### **Cette orientation majeure se justifie d'abord en considération des moyens d'ingénierie**

L'urbanisme, et l'aménagement sont devenus des politiques publiques sophistiquées. Le regroupement des moyens à l'échelle intercommunale correspond à la nécessité de renforcement de l'ingénierie territoriale, en particulier pour les communautés de communes de taille modeste. Plutôt que de moderniser et de faire évoluer 17 500 POS et PLU, il serait plus efficace et efficient de se limiter à 1500 ou 2000 PLUI.-

#### **Elle vaut également pour assurer une cohérence avec l'échelle de fonctionnement des territoires**

Le fonctionnement des bassins d'habitat, en particulier, dépasse les limites communales et un projet intercommunal évite la juxtaposition de projets communaux sans cohérence entre eux : politiques urbaines, de l'habitat, des déplacements, de l'aménagement et de l'environnement (lutte contre l'étalement urbain, préservation des paysages et de la biodiversité, sauvegarde de l'agriculture périurbaine, réduction des gaz à effet de serre).-

#### **Elle contribuerait enfin à réduire les coûts financiers et les risques politiques difficiles à surmonter dans certaines communes.**

Le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) peut être le moyen de sortir de l'urbanisation limitée constatée dans certains PLU, en mutualisant les coûts et en allégeant la pression politique sur les élus de proximité. Les maires seront conduits à travailler ensemble au niveau intercommunal avec les EPCI à fiscalité propre. Les EPCI dont le périmètre est maintenu seraient tenus de réaliser un PLUI dans un délai de 3 ans à compter de la promulgation de la loi, tandis que les autres disposeraient d'un délai de 5 ans à compter de leur création ou de la modification de leur périmètre.

#### **1.4. Les recours relatifs aux documents et autorisations d'urbanisme sont générateurs de délais qui pourraient être réduits**

Selon les statistiques du Conseil d'État, le contentieux de l'urbanisme représente 6,7% du contentieux administratif en première instance. La DHUP indique, dans son dossier sur l'urbanisme de projet, que les contentieux en urbanisme ne sont pas plus nombreux que pour le droit administratif en général, mais qu'ils ont des conséquences économiques et sociales élevées. Ils bloquent en effet des projets d'aménagement importants pendant plusieurs années. Ils concernent souvent les projets de logement social, ou de logements collectifs, dans les communes qui en sont les plus dépourvues, et retardent leur déroulement. Pour les logements privés, les opérateurs et les banques ne s'engagent que dans des projets purgés de tous recours<sup>17</sup>, et peuvent renoncer à l'opération.

L'instabilité du droit, sa complexité, et l'insécurité qu'elles génèrent par l'empilement de procédures, favorisent le contentieux, notamment sur la forme (formalités de publicité, PLU, procédures de déclassement du domaine public, insuffisance des documents graphiques d'un permis de construire par rapport aux abords).

Les difficultés liées à des contentieux peuvent aussi provenir de motivations autres que l'urbanisme (préjudice personnel, qui pourrait mieux se résoudre au civil, ou procédures abusives qui relèvent du pénal). La jurisprudence récente a sanctionné plusieurs situations de ce type<sup>18</sup>.

De nombreuses propositions ont déjà été formulées, aussi bien par le groupe de travail « urbanisme de projet » que par les professionnels rencontrés, afin de limiter la portée et les conséquences de certains recours en matière d'urbanisme. Elles ont été rassemblées et examinées par la mission qui en a extrait une sélection lui paraissant mériter une expertise complémentaire, dans le cadre du groupe de travail constitué sous l'égide du conseil d'État.

##### **Principales préconisations de mesures de réduction de l'incidence des contentieux sur les délais**

Inciter davantage les juridictions administratives à fixer des délais permettant d'accélérer le traitement des recours (dépôts des mémoires dans un délai maximum), comme c'est déjà le cas au Conseil d'État (préconisation à prendre par le Conseil d'État).

Ajouter un article R 600-4 au Code de l'urbanisme indiquant que, pour une période transitoire de 5 ans, le bénéficiaire d'une autorisation de construire de plus de 50 logements, en zone tendue a la possibilité de solliciter le juge du référé, au titre de l'article L521-3 du Code de

<sup>17</sup> Le Grand Lyon est passé de 75 recours gracieux et 26 recours contentieux sur permis de construire en 2010, à 187 recours gracieux et 41 recours contentieux en 2011. Dans l'ouest de l'agglomération, tout permis de logements sociaux fait l'objet d'un recours.

<sup>18</sup> Un arrêt récent de la cour de cassation (5 juin 2012) a caractérisé l'existence d'un lien de causalité entre l'exercice du recours et le préjudice subi par la SCI Mandelieu Estérel, qu'elle a évalué en appréciant souverainement la valeur et la portée des éléments de preuve versés aux débats, et a condamné une SCI à 385.873,15 euros au titre de l'ensemble des préjudices subis pour recours abusif. La cour d'appel de Paris vient de son côté de condamner en novembre 2012 un avocat et cinq hommes d'affaires à des amendes, de la prison avec sursis, et un total de 1 million d'euros de dommages-intérêts pour une escroquerie consistant à déposer des recours contre des projets immobiliers commerciaux (Serris, Bercy village, le Havre notamment) puis à monnayer leur retrait. Les recours déposés pour le Havre et Bercy Village avaient abouti au versement de 375 000 euros et 450 000 euros par deux sociétés relevant du groupe Altarea en contrepartie de l'abandon des recours. En première instance, le 3 avril 2008, les dix prévenus de ce dossier avaient été relaxés par le tribunal correctionnel de Meaux. Le parquet avait fait appel.

justice administrative, au titre de la mobilisation générale pour le logement, pour qu'il impose un délai au requérant pour le dépôt de son mémoire, ou à défaut la consignation d'une somme qu'il fixe, sous peine d'irrecevabilité.

Pour les projets de construction de logement de plus de 10 000 m<sup>2</sup>, à titre expérimental, pour une durée de 5 ans, prévoir que le contentieux relève directement de la Cour administrative d'appel. (ces opérations importantes font souvent l'objet de contentieux en appel, si bien que l'expérimentation pourra mesurer l'incidence sur l'activité des juridictions).

Permettre l'annulation partielle des PLU intercommunaux sur la seule commune où un manquement est jugé en contentieux. L'annulation partielle d'un PLU sur une partie de son territoire est prévue à l'article L 123-1 du Code de l'urbanisme, mais en principe elle est totale lorsqu'il s'agit d'une question de forme.

Ajouter un article L 600-7 au code de l'urbanisme permettant l'annulation conditionnelle des autorisations d'urbanisme avec suspension provisoire. Les autorisations d'urbanisme peuvent être annulées alors qu'elles peuvent n'être entachées que d'un vice de forme ou de fond régularisable. Par ailleurs l'annulation partielle est prévue à l'article L600-5. De telles situations entraînent des retards pour les projets concernés, qui auraient pu être évités s'il avait été permis au pétitionnaire de régulariser sa situation.

Compléter l'article R 424-19 du Code de l'urbanisme pour permettre au juge de proroger la validité d'une autorisation du délai qu'il a fixé pour fournir les pièces en régularisation en cas d'annulation conditionnelle. Le délai de validité des permis de construire est déjà suspendu automatiquement jusqu'à la décision de justice. Cela éviterait le risque de nouveaux recours sur les autorisations à renouveler après un jugement.

Donner un cadre réglementaire à la procédure de conciliation créée par la loi en 2011 (article L 211-4 du Code de justice administrative).

Mieux encadrer les dispositions du code de l'urbanisme qui permettent au maire de refuser les permis de construire importants en fonction de considérations architecturales ou paysagères, y compris en dehors des secteurs délimités dans les PLU en vue de leur protection (AVAP- aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine).

## **1.5. L'urbanisme de projet : une démarche mobilisatrice, mais inaboutie**

Engagée depuis 2010 la démarche «urbanisme de projet» a mobilisé de multiples acteurs et produit une abondante littérature qui a alimenté une partie des textes récents sur la surface, la simplification des modifications des documents d'urbanisme, et autorisations de lotissements notamment sous forme d'ordonnance<sup>19</sup>.

Les nombreux groupes de travail constitués à cette occasion ont élaboré un grand nombre de propositions, sur divers thèmes :

- la fiscalité ;
- la gouvernance ;

---

<sup>19</sup> L'ordonnance du 5 janvier 2012 a clarifié les régimes d'évolutions des documents d'urbanisme en retenant trois modes principaux : révision, modification et modification simplifiée et en associant une procédure particulière à chaque mode et en rénovant la mise en compatibilité pour tenir compte de l'importance stratégique des documents d'urbanisme tout en leur permettant d'évoluer simplement

- les contentieux (cf. supra) ;
- les déclarations de projet (emportant modification des PPRI<sup>20</sup>, PPRN, et AVAP) ;
- de nouvelles formes de PLU (nombre réduit d'articles et possibilités de dérogations), avec des secteurs de projets (sans règles métriques et avec des simples orientations), de caducité de certaines règles des POS dormeurs (règles métriques limitant la constructibilité) ;
- la rénovation des ZAC (sans obligation de séparer création et réalisation) ;
- la « sécurisation » des projets urbains partenariaux (PUP) créés par la loi du 29 mars 2009, notamment par une prise en considération par la puissance publique.

La mission a pris connaissance de ces propositions, en notant que si la démarche a suscité une forte attente des acteurs, la réflexion n'a pas été conduite à son terme et qu'il subsistait certaines divergences sur les secteurs de projet, et une réticence des milieux associatifs à toute forme d'encadrement du droit de recours.

Selon les « sages » qui ont réalisé une synthèse des travaux des groupes, les orientations des groupes de travail étaient acceptables par les promoteurs et les associations :

- La clé est l'organisation territoriale et les autorisations d'urbanisme ne devraient plus être placées au niveau communal ; en zone rurale les départements pourraient mettre en place des agences pour aider les collectivités dans le travail de conception ;
- Le groupe de travail propose d'assouplir les règles de construction en allégeant certaines règles (supprimer les règles métriques de prospect) pour laisser plus de liberté aux constructeurs (pour favoriser une plus grande densité, et un plus grand volume de production en procurant de meilleures marges favorisant le déblocage de certaines opérations déséquilibrées ;
  - Ainsi les PLU pourraient-ils prévoir seulement 2 types de zones : celles protégées (au titre du patrimoine ou des espaces naturels), et celles de projet ;
  - Dans les zones de projet, il pourrait y avoir des appels à projet, et après consultation des associations et riverains, un règlement souple traduirait simplement les objectifs du projet retenu ;
  - La traduction juridique de la procédure d'appels à projets (ambition, façon d'y répondre, comparaison des projets entre eux, façon de la contrôler) reste à écrire. Le comité des sages de l'urbanisme de projet s'est d'ailleurs interrogé sur les modalités de mise en concurrence ;
- Toutefois, pour surmonter les réticences vis-à-vis d'un assouplissement généralisé, la mesure serait limitée à des expérimentations dans des communes volontaires et sur certains secteurs du territoire communal ;

---

<sup>20</sup> PPRI : plans de prévention des risques d'inondation, PPRN plans de prévention des risques naturels AVAP aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, se substituant aux anciennes zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, les ZPPAUP.

La mission a pu observer un large consensus autour de l'importance stratégique d'un projet urbain porté par des élus, nécessairement à l'échelle d'une agglomération cohérente : de ce point de vue, le choix des bons niveaux de définition de la stratégie et de prise de décision est bien le sujet-clé.

En revanche, certains relèvent qu'une réforme des outils est superflue, et le cas échéant risquée, un simple assouplissement des pratiques s'avérant suffisant pour aboutir aux améliorations recherchées :

- Il n'est pas nécessaire de modifier la loi pour alléger les règles du PLU : actuellement deux articles seulement sont obligatoires. C'est l'utilisation qu'en font les maires, aidés par des bureaux d'études qui suivent trop littéralement le contenu du code, qui rigidifie parfois à l'excès les possibilités de construction ; inversement, le remplacement des règles de prospect par des règles de fonctionnalité est estimé trop flou, et discrétionnaire;
- La nouvelle procédure envisagée sur les secteurs de projet ne semble accessible qu'à des collectivités disposant d'une ingénierie encore plus solide que celle nécessaire à l'élaboration des documents actuels;
- En pratique une procédure très proche existe déjà avec les PUP<sup>21</sup> dans lesquels les propriétaires négocient des projets avec les collectivités. Cela se solde par une convention de participation aux équipements publics entre privés et la commune et une déclaration de projet, par la commune, qui modifie le PLU ;

**Au total, la mission propose de retenir le principe des zones de projet, qui paraît susceptible de contribuer à la dynamique d'aménagement souhaitée, selon des règles plus transparentes que les PUP, en précisant son cadre d'application (intercommunalité notamment) et en lui donnant un cadre juridique et fiscal incitatif développé ci après.**

---

<sup>21</sup> Le PUP permet à des propriétaires privés de négocier avec la commune, en deux étapes, une convention par laquelle elle accepte un programme d'aménagement, et fixe les rétrocessions et contributions financières à prévoir pour la réalisation d'équipements publics.

## **2. Un renouveau des politiques foncières et de leurs outils juridiques est indispensable pour favoriser la production de logements à coût abordable**

Les politiques foncières ont pour objet de faciliter la réalisation des projets de la collectivité, qu'il s'agisse d'implanter des infrastructures ou des équipements publics, de construire la ville, ou de réguler les prix des transactions.

L'objectif premier d'une telle politique est en effet de maîtriser l'assiette foncière d'un secteur pour s'assurer d'un développement futur qui traduise, en termes de programmation et de qualité urbanistique, l'intérêt général et les politiques d'aménagement définies en phase de planification;

Le deuxième objectif est un corollaire du premier: éviter qu'une utilisation immédiate des terrains en question ne compromette l'usage ultérieur envisagé par la collectivité;

Enfin, le troisième objectif est de garantir des niveaux de charges foncières qui ne compromettent pas la faisabilité économique des opérations à venir.

Au-delà d'un urbanisme de dents creuses où la seule appropriation foncière ne pourrait se faire que de gré à gré, l'enjeu est, avec la planification urbaine, de rendre les collectivités en mesure de procéder, au nom de l'utilité publique, à des acquisitions foncières pré-opérationnelles dans des conditions telles que le coût du foncier rende possible la réalisation d'équipements publics à un prix convenable et d'une gamme de logements accessibles à tous.

Or, valorisation foncière et politique urbaine sont étroitement imbriqués: les équipements publics contribuent à valoriser les terrains avoisinants, l'urbanisation génère de nouveaux besoins d'équipements, et le sujet du partage de cette valorisation est sous-jacent dans tous les débats sur la politique foncière.

Le conflit entre le droit individuel à la propriété, garanti par la Constitution, et l'utilité publique est récurrent: en particulier, le code de l'expropriation contient de nombreuses dispositions privilégiant la puissance publique, alors que dans son application, les tribunaux reconnaissent de manière croissante une forme de droit à un partage de la plus-value. Inversement, le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme reste un principe intangible<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Article L160-5 du code de l'urbanisme : "N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ; cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui doit tenir compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan d'occupation des sols rendu public ou du plan local d'urbanisme approuvé ou du document qui en tient lieu."

## **2.1. Le moindre recours aux politiques foncières en France a pu contribuer à la hausse des prix**

### **2.1.1. La politique foncière permet de déployer une stratégie urbaine à moyen et long termes en régulant les prix et les quantités**

Le mécanisme de la spéculation foncière, souvent condamné sur un plan moral, traduit un raisonnement économique rationnel d'anticipation sur la valeur résultant soit de la création d'un équipement structurant, soit d'un changement du droit des sols (le cas échéant les deux). La seule annonce d'un projet d'infrastructure (métro, tramway...) ou d'un projet d'urbanisme (secteur de densification, opération d'aménagement...) provoque dans les zones tendues un renchérissement des terrains au seul bénéfice des propriétaires, qui rend plus coûteux les logements sociaux et les équipements.

Les acteurs privés obéissent à une logique de rentabilité à court et moyen termes, et privilégient les opérations les plus rentables, selon un raisonnement en coût marginal. Dans des sites de relative abondance foncière (cas de communes rurales ou périurbaines) les phénomènes d'envolée des prix fonciers sont attribués à un démarchage systématique des particuliers par les promoteurs. Ces derniers signent des promesses de vente sous conditions suspensives, dont la réalisation est soumise à des aléas multiples, mais dont le prix facial élevé contribue à créer des références pour de nouvelles transactions. Ils vont ensuite démarcher la collectivité pour obtenir les autorisations permettant de maximiser le profit de leur opération, alors que cette dernière ne dispose pas toujours d'une vision sur le devenir du site. La commune se trouve alors en position fragilisée dans ses efforts pour éviter une surenchère sur les prix.

De point de vue de la collectivité, la maîtrise des prix fonciers conditionne la faisabilité de projets de logement social et la réalisation d'équipements publics ou d'opérations d'aménagement. La conduite d'une opération d'aménagement à grande échelle implique ainsi une vision d'intérêt général, des coûts collectifs, et une certaine péréquation entre les prix. Sa réussite passe souvent par une stratégie foncière de la collectivité, souvent appuyée par un établissement public foncier-(EPF), pour réguler l'offre foncière en quantité et en prix.

Selon les experts de l'Association d'études foncières (ADEF), « Une "politique d'offre" ne peut effectivement bien fonctionner que si elle est conduite à une échelle globale (et dans un contexte où la pression n'est pas aussi forte qu'actuellement). Lorsque les municipalités organisent l'aménagement de leur territoire en mettant tout le monde autour de la table et en se tenant prêtes à intervenir dans le cadre de projets dessinés et maîtrisés, ladite surenchère est rarement aussi importante».

Les politiques foncières visent ainsi à organiser une régulation, en anticipant le jeu des acteurs, ce qui est d'autant plus réaliste que la collectivité, à un niveau suffisamment élevé, dispose d'un projet de long terme et cohérent en termes d'urbanisme, d'habitat et d'équipements.

### **2.1.2. Mais ces politiques sont aujourd'hui moins répandues**

Des politiques ambitieuses ont été conduites pendant les "Trente glorieuses", en lien notamment avec les grands projets d'infrastructures et dans les périmètres d'urbanisation nouvelle. Mais la France a ensuite abandonné la politique foncière à grande échelle et les outils efficaces des années 1960 et 1970. Seules quelques

agglomérations comme Lyon, Montpellier et Rennes ont encore un portefeuille foncier important. Pour d'autres agglomérations, c'est le foncier public de l'État ou de ses opérateurs qui apparaît désormais comme un bien stratégique pour développer de grandes opérations d'urbanisme. Toutefois, en dehors de quelques sites précis (en particulier Paris, et dans une moindre mesure le reste de l'Île-de-France), la question de la gratuité sur le foncier public n'est pas globalement à la hauteur de l'enjeu, puisque la cession de l'ensemble des terrains publics recensés par la délégation à l'action foncière (DAFI) ne représente que 3 % de la production jugée nécessaire à la satisfaction des besoins.

Globalement, les opérations d'aménagement publiques sont devenues très minoritaires, surtout après la crise immobilière du début des années 90, même si un renouveau des politiques foncières a vu le jour au cours de la dernière décennie, en lien avec la recherche de solutions aux problèmes de logement.

### **2.1.3. La hausse des prix du foncier cause ou effet de celle de l'immobilier ?**

L'envolée des prix fonciers, difficile à mesurer, est fréquemment invoquée pour expliquer l'emballement des prix immobiliers.

En réalité, le lien entre prix immobilier et prix foncier résulte, dans le cas d'une opération de promotion, d'un compte à rebours : selon ce raisonnement, le promoteur, ajuste son prix de sortie par rapport au marché de l'ancien, qui représente trois quarts des transactions et reflète le mieux les tendances du marché. Le promoteur démarche ensuite le propriétaire de terrain, sur la base d'un bilan d'opération intégrant le coût des travaux, les honoraires de maîtrise d'œuvre et de commercialisation, et dégageant la marge nette souhaitée (de 5 à 10%).

Le foncier offert au propriétaire qui représente en moyenne 20 à 25% du prix de vente d'un logement (hors Paris), a ainsi une forte sensibilité à la variation des prix immobiliers (une majoration de 20 points du prix de vente correspond à un doublement du prix possible d'achat du foncier brut dans l'hypothèse où il ne compte que pour 20% de la valeur).

Le promoteur anticipe sur le prix du marché au moment où la vente du produit fini interviendra : en effet, la promesse de vente est assortie de conditions suspensives relatives à l'obtention d'un permis purgé des recours, et souvent d'une pré-commercialisation du programme. La construction durant 12 à 18 mois, l'ensemble du processus s'échelonne sur trois à quatre ans, si bien que l'effet d'un retournement de conjoncture se trouve décalé d'autant.

Actuellement, les stocks des promoteurs, qui avaient fortement progressé en 2008, sont très surveillés, et, malgré la baisse des transactions, ils sont redevenus faibles, de moins d'un an de production, afin d'éviter toute baisse brutale des prix de vente. En corollaire, les promoteurs déclarent ne constituer aucun stock et ne porter aucun risque foncier.

Le tableau qui suit, établi par la fédération française du bâtiment (FFB), résume ces évolutions : il montre que les coûts de construction (non compris l'effet qualité dû en particulier au renforcement des normes) ont progressé sensiblement plus vite que le revenu des ménages, mais moins vite que le prix de vente des logements neufs (y inclus les marges et honoraires et les prix du foncier) qui, lui-même, a connu une progression sensiblement plus faible que l'indice des prix des logements anciens.

**Tableau 3 : Evolution comparée des prix au m2 des appartements neufs, des prix des logements anciens, des revenus et de l'ICC**

France entière	2011/2010	2011/2006	2011/2001	2011/1996
Prix des appartements neufs, au m <sup>2</sup> (MEDDE-Enquête sur la commercialisation des logements neufs)	5,7%	22,9%	78,7%	100,9%
Prix des logements anciens (source INSEE-notaires)	6,0%	11,3%	101,3%	156,6%
Revenu disponible brut par ménage (source INSEE)	2,0%	9,0%	23,3%	39,1%
Indice du coût de la construction-ICC (source INSEE)	5,4%	16,2%	40,9%	54,7%

## **2.2. Les outils juridiques de la maîtrise foncière, droit de préemption urbain et ZAD, pourraient être mieux utilisés pour réguler le marché**

### **2.2.1. Le droit de préemption urbain et le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD) sont deux outils puissants de politique foncière**

#### **Le droit de préemption urbain (DPU), outil privilégié par les collectivités territoriales à des fins de régulation**

Le DPU, institué par la loi du 18 juillet 1985, permet à une collectivité locale dotée d'un document d'urbanisme, d'acquérir en priorité un bien immobilier mis en vente dans un périmètre prédéfini, le souhait de vente étant notifiée à la commune par le biais d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA). La collectivité peut proposer un prix inférieur à celui envisagé, le juge de l'expropriation étant compétent pour fixer la valeur en cas de désaccord persistant.

Ce droit ne s'exerce que dans le cadre de la réalisation d'un projet d'aménagement. Les projets mis en œuvre peuvent être :

- un projet urbain ;
- une politique locale de l'habitat ;
- le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques ;
- le développement des loisirs et du tourisme ;
- la réalisation de réaliser d'équipements collectifs ;
- la lutte contre l'insalubrité, le renouvellement urbain ;
- la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti ;
- la constitution de réserves foncières.

Le projet doit être précis et la jurisprudence est claire<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> L'étude conduite par le Conseil d'État (Jean-Pierre Duport), à la demande du gouvernement en juillet 2006, avait démontré que la pratique du droit de préemption urbain souffrait d'une grande fragilité

Les sept dixièmes des communes ayant un PLU ont institué un droit de préemption urbain, alors même que le nombre des transactions faisant l'objet d'une préemption n'est que de 1 %. Le plus souvent, l'exercice du DPU, le cas échéant déléguée à un opérateur public, permet à une collectivité territoriale de mieux connaître les marchés, en particulier le marché foncier. Selon le Conseil d'État, plus de la moitié des villes de plus de 50 000 habitants utilisent les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) pour simplement observer et étudier le marché immobilier et foncier.

Selon une étude de 2008, pour un quart des acquisitions nécessaires à des opérations d'urbanisme, les collectivités territoriales recourent à la préemption, même si 0,6 % des DIA aboutissent à une décision de préemption et si seulement 60 % de ces préemptions aboutissent à une vente effective au profit de la collectivité.

Dans les communes où le DPU a été instauré depuis longtemps, comme Paris, les opérations les plus intéressantes en taille et en coût ont été faites.

Mais, partout, son effet régulateur sur les prix est de grande importance (préemption, sur la base d'un programme équilibré et à des prix de sortie maîtrisés). **C'est l'outil privilégié qu'utilisent les villes et les EPF (en zone SRU notamment) pour faire obstacle aux cessions dont le niveau de prix, conduirait à la réalisation de projets qu'ils jugent non souhaitables** (par exemple, impossibilité économique d'accueillir des logements sociaux ou en accession à prix maîtrisé) Le blocage, qui peut durer pendant 3 ans (saisine des domaines, contestation éventuelle du prix devant le juge, puis en appel, et le cas échéant désistement), est une dissuasion très efficace.

Cette pratique a pu donner lieu à des contestations, et une réforme du droit de préemption a été envisagée.

En revanche, la pratique du droit de préemption à des fins anti-spéculatives prend tout son sens en cas d'acquisition du foncier par la collectivité en vue de sa revente, accompagnée d'un effort financier pour permettre à certaines catégories de populations à revenu intermédiaire d'accéder au marché, en particulier lorsque les préemptions s'appuient sur des secteurs de mixité sociale délimités dans le POS/PLU<sup>24</sup>. L'utilisation des secteurs de mixité sociale permet de réduire les contestations rencontrées par certaines communes, qui souhaitent développer l'accession à prix maîtrise sans cadre juridique prédéfini.

---

juridique («Le décalage croissant entre le cadre juridique du DPU et les pratiques effectives affaiblit la légitimité et l'efficacité de cet instrument»). Car la préemption exige singulièrement un vrai projet d'urbanisme (cause de 22 % des annulations) et une solide motivation (cause de 44 % des annulations). Au surplus, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) exige qu'il y ait un juste équilibre entre sauvegarde du droit de propriété et exigences de l'intérêt général, et demande que «les prérogatives reconnues aux collectivités soient proportionnées aux justifications d'intérêt général qui sous-tendent l'exercice du droit de préemption», et que «le bien préempté soit l'objet d'une affectation d'intérêt général dans un délai raisonnable». (le délai entre l'expropriation d'un bien et l'affectation afférente ne devait pas excéder environ sept années). Six propositions ont donc été présentées en 2007 par le Conseil d'État, qui a ensuite fait évoluer sa jurisprudence (cf. un arrêt du 7 mars 2008 et trois arrêts du 20 novembre 2009). Ainsi la préemption peut-elle être dorénavant justifiée par la constitution de réserves foncières pour appliquer un programme local de l'habitat (PLH). Désormais, l'insuffisance de motivation est une cause d'annulation bien moins fréquente.

<sup>24</sup> La ville de Paris a fixé dans son PLU des zones avec des réserves pour logements (25%, 50% ou 100%) et parfois des réserves supplémentaires pour la part de logements sociaux (25%, 50% ou 100%) en fonction de la composition du parc de la zone, pour atteindre une meilleure mixité. La disposition du PLU n'a pas été contestée. Elle s'applique à tous les acteurs de la construction et a un effet réel sur les prix fonciers.

La loi Engagement national pour le logement a accordé aux communes EPCI et leurs délégataires, un droit de priorité, (CU L240-1 et suivants) concernant les biens que l'État, RFF, Voies navigables de France et d'autres organismes publics ou contrôlés par l'État souhaitent vendre, qui se substitue au DPU, et s'exerce pour les mêmes objets.

### **La procédure de la zone d'aménagement différé (ZAD) est devenue rare**

La procédure de ZAD prévue à l'article L212-1 du code de l'urbanisme, permet à une collectivité publique d'exercer un droit de préemption avec pour objectif de réaliser ultérieurement une ou plusieurs opérations d'aménagement, de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat. C'est d'abord un outil anti-spéculatif, puisque la valeur de référence est fixée en référence à l'arrêté de ZAD et non à l'état en vigueur de droit des sols. Elle est aussi devenue un outil de connaissance des évolutions du marché. Elle doit être compatible avec les orientations du SCOT.

La ZAD est établie par décision motivée du préfet. L'acte qui crée la ZAD désigne le titulaire du droit de préemption. Le délai du droit de préemption est limité, depuis la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010, relative au Grand Paris, à 6 ans renouvelable, à compter de la publication de l'acte créant celle-ci. En second lieu, pour l'évaluation des biens préemptés en ZAD, la date de référence est désormais la date de création de la pré-ZAD ou, à défaut, la date de création de la ZAD. En cas de prolongation de la ZAD, le juge doit prendre pour référence la date du dernier renouvellement. Dans ces conditions, en toute hypothèse, le prix du bien préempté est fixé au regard de l'état du marché tel qu'il se présentait au plus tard six ans auparavant.

Les ZAD d'État, en réservant des centaines d'hectares pour l'aménagement régional, ont permis à partir des années 60 de développer des projets sans la pression de la spéculation foncière. Elles portaient le plus souvent sur de vastes espaces agricoles, avaient une durée plus longue. Elles ont souvent été suivies d'acquisitions par la collectivité et fournissent encore aujourd'hui de vastes emprises utiles au développement, à Roissy, à Cergy, à Marne-la-Vallée...

Dans un document de travail de janvier 2000<sup>25</sup>, la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat, et de la construction (DGUHC) du ministère alors chargé de l'équipement dressait un état des ZAD en vigueur :

- « Le nombre de ZAD était disponible pour 68 départements. Le chiffrage des surfaces des périmètres de ZAD ne l'était que pour 41 d'entre eux. Sur l'ensemble des départements enquêtés, tous comportaient des ZAD, sauf les deux départements de Corse ;
- 4 départements franciliens concentraient plus de la moitié (56%) des périmètres de ZAD<sup>26</sup>: la Seine-et-Marne avec 18.100 ha, le Val d'Oise 7.000, l'Essonne 4.900 et les Yvelines 4.200. Le département de province comptant la plus grande surface en ZAD était le Var avec 2.600 ha.

---

<sup>25</sup> Etat des lieux des pratiques de la préemption en DPU et en ZAD et propositions de réforme

<sup>26</sup> L'importance des surfaces en ZAD en Île-de-France s'explique par le recours massif à cette procédure dans le cadre de la préparation du Schéma Directeur d'Île-de-France approuvé en 1994. Il s'agissait à l'époque, alors que les espaces ouverts à l'urbanisation et les espaces naturels n'étaient pas encore définis, de créer des périmètres "conservatoires de ZAD", en attendant la publication du document. Depuis l'approbation du Schéma-Directeur, la période se caractérise en Île-de-France par un "déZadage". » et toutes ces ZAD sont devenues caduques, pour la plupart au printemps de 2005 : ( plateau de Saclay, pôle de Roissy..).

Désormais, les ZAD d'État ne concernent que des cas particuliers comme le projet ITER (international thermonuclear experimental reactor), dans la région de PACA, qui a fait l'objet de ZAD de 1 300 hectares sur trente communes, où certaines parties des périmètres juridiques des opérations d'intérêt national (OIN).

Elles seraient ainsi plus rares, et ne bénéficieraient pas de financement de l'État. Tel est le cas, par exemple de l'EPA Bordeaux Euratlantique, en opération d'intérêt national sur une superficie de 300 hectares, pour laquelle le droit de préemption est exercé en concertation avec la communauté urbaine.

Les collectivités territoriales hésitent aussi à constituer des ZAD, du fait qu'elles peuvent être impopulaires en raison de la procédure de fixation des prix et de la non indexation des prix des terrains achetés.

Selon l'observatoire régional du foncier (ORF), en juin 2012, l'État était titulaire en Île-de-France du droit de préemption pour une superficie en ZAD de 1 248 ha, les communes pour 1 658 ha, les autres établissements publics ou EPCI pour 4 179 ha.

### **2.3. Le cadre juridique des réserves foncières et de l'expropriation en vue de l'aménagement connaît des évolutions préoccupantes pour les aménageurs**

Il est fréquent que l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation des opérations d'aménagement nécessite le recours à une procédure d'expropriation. Cette procédure permet en effet de garantir la réalisation d'un projet conforme au plan d'urbanisme, en maîtrisant le calendrier, sans être dépendant du bon vouloir des propriétaires, voire, le cas échéant, malgré l'opposition des propriétaires. Elle comporte toutefois des exigences croissantes à l'égard de la puissance expropriante.

Toute expropriation est précédée d'une déclaration d'utilité publique (DUP), prononcée par l'État (arrêté préfectoral ou ministériel, et pour certaines opérations, décret en Conseil d'État) et conduite selon une procédure codifiée, permettant aux propriétaires et au public d'être informés et de faire valoir leurs droits.

Dès lors qu'un périmètre stratégique est arrêté, il est essentiel que la collectivité use des moyens dont elle dispose pour parvenir à ses fins.

Au rang de ces moyens, la DUP figure aujourd'hui loin derrière les droits de préemption et les acquisitions amiables. Cela est normal et souhaitable, l'expropriation devant rester l'ultime issue en cas d'échec de toutes négociations. Néanmoins, le caractère d'exception de cette procédure ne doit pas masquer ses multiples intérêts : égalité de traitement entre les propriétaires, transparence de l'intervention publique et respect des causes d'utilité publique ayant autorisé la collectivité à agir par cette procédure.

Les collectivités territoriales, peuvent néanmoins redouter l'expropriation pour cause d'utilité publique, souvent impopulaire, et qui ne permet pas de maîtriser la dépense. En effet, une fois l'utilité publique invoquée, la collectivité ne peut revenir en arrière quel que soit le prix fixé par le juge. Or, ce dernier, si le droit privilégie la notion de valeur de référence, n'en dispose pas toujours et prend en compte, selon la jurisprudence de « terrains en situation hautement privilégiée », une part de la valeur future apportée par le projet d'aménagement.

### 2.3.1. La DUP pour réserves foncières

L'article L 221-1 du code de l'urbanisme dispose que « l'État, les collectivités (..) sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement<sup>27</sup> répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 »

Recourir à la déclaration d'utilité publique (DUP) pour constituer des réserves foncières présente bien des avantages :

- D'abord, il peut être fait usage de la procédure du dossier simplifié prévue à l'article R.11-3 II du code de l'expropriation. Le temps de constitution du dossier y est diminué du fait que ne sont exigés ni un plan général des travaux, ni une étude d'impact, ce qui a pour effet de limiter aussi le risque de contentieux attaché à l'éventuelle insuffisance de cette dernière. Il faut toutefois diligenter une enquête publique au cours de laquelle l'utilité publique est mise en débat ;
- La DUP doit être compatible avec le PLU, ce qui peut rendre nécessaire la mise en compatibilité. Si une DUP en vue de la réalisation d'une ZAC exige un zonage prévoyant une ouverture à l'urbanisation à court terme, cette exigence de compatibilité est moins contraignante pour une DUP de réserves foncières ;
- Il est ainsi envisageable d'exproprier, quelques mois ou années avant l'ouverture à l'urbanisation, des terrains intégrés en zones non constructibles à court terme (zonage de type 2AU). L'intérêt est alors double : ces terrains peuvent être soumis à une pression foncière moindre, ce qui peut faciliter la conclusion d'accords amiables avec les propriétaires, et ces terrains sont le plus souvent moins bien desservis et plus éloignés des zones urbanisées. Ces derniers éléments permettent d'échapper à une qualification de terrain à bâtir, mais aussi de limiter l'éventualité d'une reconnaissance par le juge de l'expropriation d'une « situation privilégiée »;

Reste que la procédure d'expropriation comporte des obligations et qu'elle a très récemment subi des évolutions jurisprudentielles que les aménageurs estiment préoccupantes :

- La constitution de réserves foncières exige que le projet soit justifié par la réalisation, à terme, d'une action ou opération d'aménagement répondant aux objectifs définis à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme. Il est donc impossible de recourir à la constitution de réserves foncières sans définir une finalité aux terrains;
- La puissance expropriante ne peut renoncer au transfert de propriété de son seul fait, même en cas d'annulation de la DUP (arrêt du conseil d'État, du 5 juillet 2010 : le prix final fixé par le juge avait fait perdre à l'opération envisagée

---

<sup>27</sup> « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. ».

son caractère d'utilité publique<sup>28</sup> mais la collectivité a dû mener à bien l'acquisition);

- L'exproprié peut demander à exercer son droit de rétrocession en cas de non réalisation du projet dans un délai donné : si, à compter de la date de l'ordonnance d'expropriation, le projet d'utilité publique n'a pas été réalisé dans les 5 ans ou si la personne expropriante souhaite affecter le bien exproprié à d'autres fins que celles qui étaient initialement prévues, les personnes expropriées peuvent demander la revente ou la location du bien qu'elles ont dû céder. Cette faculté peut être exercée durant une période de 30 ans;
- La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a sanctionné la France au motif que le recours à l'expropriation dans le cadre de DUP de réserves foncières sur une très longue période privait excessivement l'ancien propriétaire de la plus-value<sup>29</sup>. La Cour de cassation tient désormais compte de cette jurisprudence (28 janvier 2009, n°07-20.353) ;

Dans son rapport dit « Duport » de 2007 sur le droit de préemption urbain, le conseil d'État juge indispensable la faculté pour les collectivités de recourir à la DUP réserves foncières, à partir d'une définition plus stricte qu'actuellement des zones où cette procédure pourrait être mise en œuvre, à savoir les grandes opérations d'urbanisme et la constitution de «stocks» stratégiques dans le cadre d'une politique géographiquement localisée.

Ces propositions du conseil d'État engagent les communes dans le sens de politiques foncières plus volontaristes. En montrant que la constitution de réserves foncières dans un secteur ne se réduit pas à de simples options prises sur des opportunités d'acquisition, mais relève d'une stratégie globale qu'il convient de mener à son terme, les collectivités affirment clairement leur position et deviennent tout à fait légitimes pour engager une procédure de DUP réserves foncières.

De caractère dérogatoire, l'outil de la DUP de réserves foncières, rapide et efficace, est donc à employer dans des conditions strictement encadrées. Il est nécessaire de définir un périmètre de réserves répondant à un besoin certain, faute de quoi la puissance publique pourrait être condamnée, à défaut d'affectation du bien exproprié à l'issue d'un délai de cinq ans, à indemniser le propriétaire ou à rétrocéder le terrain. C'est aujourd'hui un outil de moyen terme, facilitant les négociations amiables, non seulement par la perspective de l'expropriation, mais également par le cadre fiscal plus avantageux qu'il offre en matière de taxation des plus-values.

---

<sup>28</sup> Suite à une évaluation très optimiste, la commune exproprie un terrain pour réaliser un équipement public, la propriétaire exige le prix du terrain à bâtir (8 fois plus élevé que l'évaluation), la ville obtient le retrait de la DUP au nom de la théorie du bilan, mais ne peut renoncer à l'acquisition. Il existe un moyen d'éviter cette situation, c'est une technique un peu particulière visant à faire fixer le prix par le juge avant de lancer l'enquête parcellaire.

<sup>29</sup> Selon la CEDH (2 juillet 2002), «les États [doivent] prémunir les individus contre le risque d'un usage de la technique des réserves foncières autorisant une forme de spéculation foncière à leur détriment». En l'espèce, des propriétaires avaient été expropriés pour constituer une réserve foncière destinée à de l'habitat très social sans que leur terrain n'ait fait l'objet d'un quelconque aménagement dans les dix-neuf années suivant la décision d'expropriation. La cour a en conséquence condamné l'État français à indemniser les propriétaires de la privation de la plus-value liée à l'augmentation importante de la valeur des terrains au cours de cette période.

### **2.3.2. Les conditions de prise de possession anticipée en cas d'expropriation méritent d'être clarifiées**

Dans sa décision du 6 avril 2012, le Conseil constitutionnel a rendu une décision lourde de conséquences pour la pratique opérationnelle du droit de l'expropriation, qui rend la procédure actuelle inapplicable en l'état et appelle une clarification rapide du législateur : « si le législateur peut déterminer les circonstances particulières dans lesquelles la consignation vaut paiement au regard des exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789, **ces exigences doivent en principe conduire au versement de l'indemnité au jour de la dépossession** ; qu'en cas d'appel de l'ordonnance du juge fixant l'indemnité d'expropriation, les dispositions contestées autorisent l'expropriant à prendre possession des biens expropriés, quelles que soient les circonstances, moyennant le versement d'une indemnité égale aux propositions qu'il a faites et inférieures à celle fixée par le juge de première instance et consignation du surplus ; que par suite les dispositions contestées des articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique méconnaissent l'exigence selon laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que sous la condition d'une juste et préalable indemnité... ».

Désormais, la puissance expropriante devra verser la totalité de l'indemnité due au jour de la dépossession, contrairement aux dispositions du code de l'expropriation.

Le conseil a toutefois reporté la date de l'abrogation des dispositions contestées au 1er juillet 2013.

Cette décision fait débat sur ses conséquences : pour prendre possession, suffira-t-il que l'expropriant paye la somme demandée par l'exproprié, celle fixée par le juge en première instance, si elle est inférieure, ou bien attendre que le contentieux indemnitaire ait été purgé ? Rappelons que les contentieux indemnitaires peuvent se prolonger sur des périodes de 6 années, voire plus. Sauf intervention du législateur permettant de remédier à cette situation, les aménageurs bénéficiaires d'une DUP devront-ils payer le prix le plus élevé pour prendre possession des terrains expropriés ? Sur le plan opérationnel, cela impliquerait des risques financiers accrus et un ralentissement, potentiellement important, du rythme de réalisation des opérations d'aménagement et, partant, de la production de logements. La législation devra être revue pour tenir compte de cette décision avant le 1er juillet 2013, et préciser, si possible, que le versement du prix fixé par le juge en première instance suffit à permettre la prise de possession.

## **2.4. Les règles de fixation des prix font l'objet de débats**

### **2.4.1. Le code de l'expropriation fixe un cadre général aux décisions des juges**

Le juge de l'expropriation est appelé à intervenir en fixation du prix, non seulement dans ce cadre mais également dans celui de l'exercice du droit de préemption, en ZAD ou en DPU, et dans celui de l'exercice du droit de priorité.

Si les indemnités fixées par le juge de l'expropriation doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation (article L 13-13 du Code de l'expropriation), la jurisprudence considère, depuis un arrêt de principe de la Cour de cassation du 18 mars 1974, que « les juges du fond sont libres d'adopter la méthode d'évaluation et le mode de calcul qui leur paraissent préférables ». Cette liberté n'est cependant pas totale et le législateur a entendu l'encadrer à travers plusieurs principes

édictés par le même code, dans un sens plus favorable à l'autorité expropriante, car il s'appuie sur la prééminence de l'intérêt général découlant de l'utilité publique.

En particulier, le code fixe **la date de référence** à prendre en considération, qui varie selon la procédure suivie :

Article L 213-4 du code de l'urbanisme :

« a) La date de référence prévue à l'article L 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est :

- pour les biens compris dans le périmètre d'une zone d'aménagement différé :
  - la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la zone d'aménagement différé lorsque le bien est situé dans un tel périmètre ou lorsque l'acte créant la zone est publié dans le délai de validité d'un périmètre provisoire ;
  - la date de publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé si un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé n'a pas été délimité ;
  - dans tous les cas, la date du dernier renouvellement de l'acte créant la zone d'aménagement différé ;
- pour les biens non compris dans une telle zone, la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation des sols, ou approuvant, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien.»

Tout changement de valeur du bien depuis cette date est indifférent s'il est provoqué par l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité publique est demandée, par la perspective de modifications aux règles d'utilisation du sol ou par la réalisation dans les trois années précédant l'enquête publique de travaux publics dans l'agglomération où est situé l'immeuble.

Le juge perd une partie de son pouvoir d'arbitrage, en application des articles L13-17 et L13-16 du code lorsque des accords amiables ont été conclus avec la moitié des propriétaires possédant 2/3 des emprises. De plus, le juge ne tient pas compte de la destination future pour ne pas léser le propriétaire en cas d'équipement public.

L'article L 13-13 précité proscrit l'indemnisation du préjudice incertain. Toutefois, le développement de la jurisprudence de terrains «en situation hautement privilégiée» revient à admettre une forme de partage de la plus-value résultant de l'opération d'aménagement.

#### **2.4.2. L'évaluation par France-Domaine**

En cas d'acquisition par une personne publique, le service France Domaine est obligatoirement saisi et ses méthodes d'évaluation sont largement inspirées par les principes du code de l'expropriation.

Son avis revêt une importance particulière : les collectivités doivent obligatoirement le solliciter en cas d'acquisition ou de cession, et ne peuvent s'écarter de l'estimation, en

général assortie d'une marge de négociation, que dans le cadre de la procédure dite du « passer outre » qui vise à protéger les intérêts des contribuables<sup>30</sup>.

La difficulté pour France-Domaine résulte de l'objectif du « juste prix » en lien avec la décision du conseil constitutionnel selon laquelle « la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie des patrimoines publics soient cédées à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur » ( 86-207 DC, 25-26 juin 1986). Il convient toutefois de la relativiser, car elle a été rendue dans le cadre d'une opération d'intérêt privé : la loi de privatisation, et depuis le conseil d'État a, à plusieurs reprises, statué que l'intérêt général pouvait conduire à des valeurs moindres

### **2.4.3. Les méthodes d'évaluation par comparaison et le compte à rebours**

Le code de l'expropriation privilégie la notion de référence à des terrains comparables. Cette technique s'avère néanmoins difficile à mettre en œuvre pour des biens atypiques (foncier complexe) et il peut être fait appel à la technique du « compte à rebours », non décrite dans les textes, que les tribunaux ont pour l'instant rarement pratiquée, et qui suppose l'existence d'un programme précis.

Les services de France-Domaine ne prennent pas en compte systématiquement le programme de la collectivité pour fixer le prix, mais cela semble néanmoins le cas lorsque la règle est affichée et correctement motivée (une décision de cour d'appel de Montpellier est allée dans ce sens, consistant à calculer le prix maximal d'un terrain au-delà duquel l'opération d'aménagement envisagée ne sera pas rentable compte tenu du prix de vente prévisionnel des locaux construits).

La difficulté vient de ce que le foncier susceptible d'être mobilisé, y compris dans un cadre amiable, mais après estimation par France-Domaine est lui-même souvent de nature publique, ce qui génère un conflit de légitimité au regard de la poursuite de l'intérêt général. RFF a été un des premiers acteurs à invoquer la qualité d'intérêt général de ses propres opérations. Cela a provoqué des débats<sup>31</sup> à l'occasion desquels des élus réclamaient la stricte application du code, qui favorise l'appropriation de la plus-value par l'autorité expropriante, au nom de l'intérêt général.

Le compte à rebours est légitime sur un projet ponctuel et surtout dans le cas d'un promoteur qui raisonne à 3 ans et se prémunit par l'utilisation d'une clause de promesses sous conditions suspensives.

On peut toutefois craindre que dans l'hypothèse où cette méthode d'évaluation serait davantage utilisée par les tribunaux<sup>32</sup>, elle fasse peser une incertitude accrue sur les issues judiciaires concernant des opérations à long terme : la moindre erreur ou approximation dans le raisonnement présidant à l'évaluation pourrait avoir des conséquences financières graves, compte tenu de la sensibilité aux hypothèses, en matière d'équipements publics financés par la ZAC notamment. En fait, selon les experts consultés, autant le compte à rebours est un bon outil pour une négociation

---

<sup>30</sup> Le code général des collectivités territoriales et la jurisprudence ont fixé les limites dans lesquelles, pour des motifs d'intérêt général (développement économique, soutien au commerce de proximité, aide aux accédants), la collectivité peut céder ses biens à des conditions privilégiées, le recours à une adjudication étant facultatif

<sup>31</sup> Cf. colloque ADEF Lille 2011

<sup>32</sup> Cf. arrêt de la cour d'appel de Montpellier de juillet 2010 RG n°05/00045

amiable, notamment entre partenaires publics, autant il n'est pas adapté à une cession forcée.

## **2.5. Les établissements publics fonciers, EPF et EPFL jouent un rôle croissant, mais pourraient être mieux utilisés**

### **2.5.1. La plupart des régions en tension au regard du logement ont des établissements publics fonciers, dont la plupart sont de fondation récente,**

Établissements publics industriels et commerciaux, les établissements publics fonciers d'État sont régis par les articles L.321-1 et R. 321-1 du Code de l'urbanisme. La tutelle de ces établissements est exercée par les préfets et le ministre chargé de l'urbanisme. Ils ont pour mission de réaliser ou faire réaliser les acquisitions foncières et les opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains. Leur périmètre d'intervention est fixé par leur décret de création

Le budget prévisionnel total pour les 12 EPF existant en 2011 était de 1 042,4 M€. Il est notamment alimenté par le versement de la taxe spéciale d'équipement (TSE), votée par leur conseil d'administration, où les élus sont majoritaires.

**12 EPF d'État**<sup>33</sup> ont été créés en deux vagues de 1973 à 2000 et de 2000 à 2010 :

- Les 4 EPF « historiques » l'ont été créés pour contribuer à aider la reconversion de friches industrielles : Nord Pas-de-Calais, Lorraine, Basse Seine devenu Normandie, Ouest Rhône-Alpes ;
- Les 8 derniers, créés au cours des années 2000, répondent souvent à un objectif de production de foncier pour le logement : Fondation en 2001 pour l'EPF de PACA, en 2002 pour la Réunion, en 2007 pour la Vendée et les 4 EPF d'Île-de-France (EPFIF), des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise, en 2009 pour l'EPF du Languedoc-Roussillon.

Ils couvrent 60% de la population soit 37 M d'habitants, pour 245 M€ de TSE.

Parallèlement, **vingt établissements publics fonciers locaux** (dont deux dans les DOM) ont été constitués à l'initiative des collectivités, suite à la loi SRU du 13 décembre 2000 qui permet à un certain nombre de collectivités de créer dès 2002 leur outil mutualisé d'action foncière, et rend possible le versement à l'établissement de la pénalité due au titre de l'article 55 par les communes en carence. Il existe aujourd'hui 20 EPF locaux, tous créés entre 2002 et 2011 (hormis l'EPF SMAF, devenu EPFL en 1992). Leur périmètre d'intervention est éminemment variable, allant de l'intercommunalité (Castres – Mazamet, ou grand Toulouse) à tout ou partie d'un département, les territoires n'étant pas toujours continus ni cohérents avec les territoires de planification, puisque les EPFL doivent recueillir l'accord des communes pour intervenir sur leur territoire.

Tous ces établissements publics fonciers disposent donc d'une ressource fiscale<sup>34</sup> dédiée, la TSE, de prérogatives communes et exercent une mission comparable.

<sup>33</sup> L'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) créée dès 1968 est un établissement public d'aménagement qui assure désormais pour l'État des prestations foncières, de gestion pour l'essentiel

<sup>34</sup> Le plafond fixé par la loi pour le niveau de TSE des EPF est inégalement atteint d'une région à l'autre.

Bien que les dates et les motifs de leur création aient été différents pour chacun d'entre eux, il faut noter aujourd'hui qu'une convergence progressive se fait dans les activités de ces établissements autour des grands enjeux suivants :

- Contribution à la production de foncier pour l'habitat;
- Conversion des espaces dégradés et pollués;
- Lutte contre l'étalement urbain par le recyclage foncier;
- Anticipation foncière des grands projets structurants;
- Protection de l'environnement et mise en œuvre de la trame verte et bleue.

Le statut local ou national des EPF est relativement secondaire et la nature de leur recette identique, avec un taux voté par le conseil d'administration dans la limite d'un plafond légal. Selon le cas, c'est la collectivité ou l'État :

- qui garantit en cas de défaillance (très improbable pour un EPF qui dispose d'une taxe à la différence d'un établissement public d'aménagement-(EPA),
- et qui récupère l'actif en fin d'activité, une échéance probablement très lointaine compte tenu des enjeux de renouvellement urbain.

Toutes les zones tendues disposent de la présence d'EPF. Toutefois, en Aquitaine les EPF ne couvrent qu'une partie du territoire en tension. En Rhône-Alpes, le grand Lyon intervient directement sur son territoire, tandis que l'Ain, la Savoie, la Haute-Savoie ont des établissements publics fonciers locaux. Une partie du Rhône et de l'Isère n'ont donc pas d'outil foncier.

L'importance croissante des EPF ne doit pas faire oublier que certaines grandes collectivités telles que Paris et Lyon, portent directement de l'immobilier, le plus souvent occupé, et pendant plusieurs années en prévision du renouvellement urbain. Une telle politique, qui ne repose pas sur des ressources fiscales propres, mais sur la fiscalité locale de droit commun, est de plus en plus nécessaire en zone tendue compte tenu des enjeux du développement durable. Une coordination est à trouver entre leur action et celle des EPF qui, de fait, interviennent sur leur bassin d'habitat.

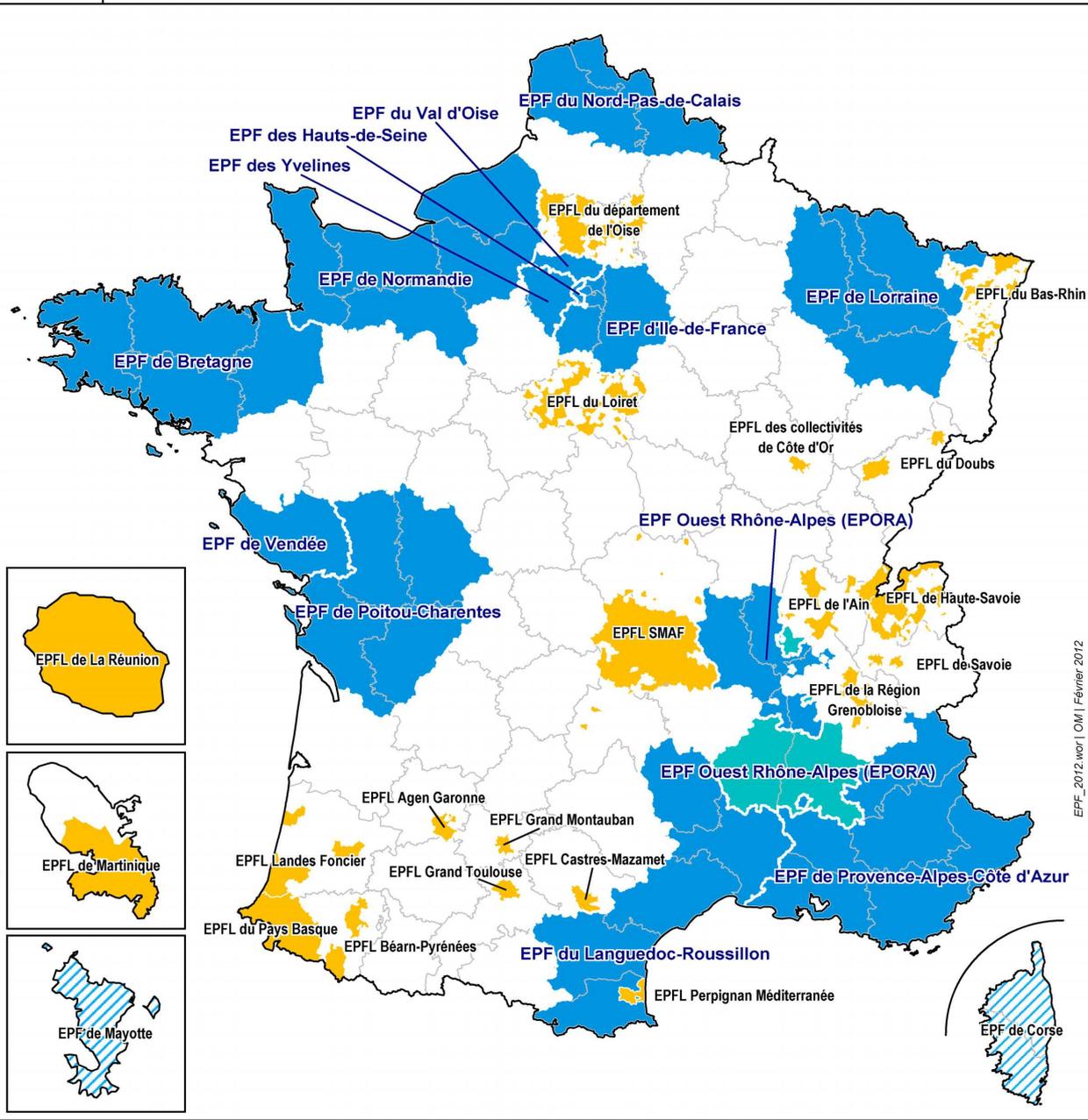
Pour couvrir tous les territoires tendus, il serait pertinent, selon le cas, d'élargir le champ d'activité d'un EPF d'État ou d'un EPF local et de simplifier les procédures d'extension de périmètre actuellement trop contraignantes. En parallèle, lorsque deux EPF sont actifs sur un même territoire régional, leur rapprochement devrait être recherché, sans passer nécessairement par une fusion. Cette coordination technique ne les priverait pas de leurs instances délibératives, mais favoriserait la mutualisation de compétences pointues.

Le dialogue avec les SAFER mériterait également d'être approfondi dans les secteurs d'extension urbaine, pour concilier leur objectif avec ceux de l'aménagement rural.

En outre, les règles de gestion actuelles, qui privilégient la sécurité financière opération par opération, peuvent s'avérer trop contraignantes face aux défis de certains grands territoires en mutation, et les EPF pourraient également contribuer au portage de plus long terme, dans les ZAD et les DUP réserves foncières, au service des EPCI et des régions.

Rappelons que plusieurs zones tendues comptent simultanément des établissements publics d'aménagement (EPA) : Euroméditerranée à Marseille, Marne-la-Vallée, Plaine de France, Seine Amont, Seine Aval et Sénart en Île-de-France, étant précisé que l'ordonnance du 8 septembre 2011 a nettement séparé le champ d'action respectif des EPF et des EPA.; tandis que les grandes collectivités dans les zones tendues disposent aussi d'agences d'urbanisme (Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, Agences d'urbanisme du grand Lyon, de Bordeaux, de l'agglomération marseillaise..).

# Les EPF (établissements publics fonciers) d'Etat et les EPF locaux (situation au 1er janvier 2012)



EPF\_2012\_wor | OM | Février 2012

- EPF d'Etat (Aire de compétences : zone de perception de la TSE)
- EPF d'Etat (Aire de prestations)
- EPF d'Etat en projet
- EPF Local

Source : DGALN/DHUP/AD3  
 Réalisation cartographique : DGALN/SAGP/SDP/BCSI

### **2.5.2. Les établissements publics fonciers agissent souvent pour faciliter la construction de logements**

Leur mission se décompose en 4 activités :

- Acquisitions foncières (amiable, préemption, expropriation);
- Portage foncier: gestion, remise en état des terrains (travaux de démolition, dépollution, pré-verdissement, etc.) ;
- Cessions foncières aux porteurs de projets ou à leurs aménageurs ;
- Conseil, ingénierie, expertise.

La politique foncière de chaque EPF est fixée par le conseil d'administration de l'établissement dans le «programme pluriannuel d'intervention» (PPI) La construction de logements en est souvent un axe d'importance.

L'action des EPF vise à initier des projets urbains alliant notamment mixité sociale, mixité des fonctions et lutte contre l'étalement urbain. Leur intervention en matière d'habitat est prioritaire pour nombre d'entre eux, essentiellement ceux qui ont été créés à partir de 2001 sur le littoral et en Île-de-France.

L'EPF joue un rôle important d'étude de faisabilité préalable, capable d'expliquer objectivement l'aménagement aux maires<sup>35</sup> sans y avoir lui-même un intérêt opérationnel. A ce titre, les études préalables, notamment économiques, sont cruciales. Lorsque l'aménageur n'est pas encore désigné, l'EPF a donc une grande responsabilité en matière d'étude de faisabilité.

Cependant, la mise sur le marché de foncier supplémentaire pour le logement par les EPF demeure encore limitée et demande beaucoup de temps.

A titre d'exemple, en 2011, 453 logements ont été programmés sur du foncier cédé par l'EPF PACA, 1 067 sur du foncier cédé par l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) et 520 sur du foncier cédé par l'EPF d'Île-de-France. A ces contraintes techniques s'ajoutent de nombreuses contraintes procédurales (cession des terrains, obtention des autorisations d'urbanisme, obtention des financements...). En PACA, l'absence de débouché opérationnel (ZAC, aménageurs publics) est devenu un goulet d'étranglement.

### **2.5.3. Les EPF exercent leurs activités en général pour le compte des collectivités et de leurs groupements, qui supportent l'essentiel des risques**

Les EPF rendent aux collectivités territoriales ( communes, intercommunalités et autres collectivités) des services définis dans des conventions, aux fins d'atteindre les objectifs généraux de leur programme pluriannuel d'intervention. Ces conventions précisent les terrains recherchés.

---

<sup>35</sup> Néanmoins, en PACA, l'EPF est réticent à réaliser des études de faisabilité sur des communes où il n'est pas en convention, tandis que l'EPFIF ne souhaite pas servir d'arbitre entre l'État et les communes avec lesquelles il conventionne.

Les terrains sont acquis par l'EPF soit par acquisition amiable au propriétaire, soit par expropriation après déclaration d'utilité publique (en cas d'utilité publique), soit par voie de préemption (par délégation du droit de préemption détenu par une collectivité).

Il s'agit dans tous les cas de portage : la collectivité s'engage à racheter les terrains au terme d'un délai défini dans la convention initiale, à leur prix d'achat ; les frais de portage sont supportés par l'EPF grâce au produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE). En outre, la collectivité doit gérer tous les terrains acquis par l'EPF (gardiennage, etc.), à ses dépens<sup>36</sup>.

Deux exemples contrastés d'un EPF national et d'un EPF local ont été plus particulièrement analysés par la mission.

**L'EPF d'État d'Île-de-France agit avec succès, et entend développer une action en compte propre pour mutualiser les risques sur de grandes opérations**

L'EPFIF a été créé par décret (n°2006-1140) le 13 septembre 2006, précédant les autres EPF créés dans les trois départements de la même région qui ne font pas partie de son périmètre. L'EPFIF travaille pour 106 communes et 18 intercommunalités.

Le PPI 2007-2013 mis à jour en 2011 est compatible avec les différents documents de planification<sup>37</sup>. Il exprime deux axes prioritaires d'intervention de l'établissement :

L'accroissement de l'offre de logements (en aidant d'abord les opérations comprenant des logements sociaux) ;

L'accompagnement et la consolidation du développement économique (en recherchant en particulier un équilibre habitat-emploi).

En accord avec les communes avec lesquelles il conventionne, l'EPFIF :

Veille sur des périmètres : surveille les niveaux de prix des DIA, qu'il compare aux projets compatibles avec les politiques locales, et exerce le droit de préemption urbain sur de petites emprises par délégation lorsque les prix lui apparaissent trop élevés;

Achète le foncier avant changement d'usage et porte les terrains de grosses emprises pendant 5-6 ans (pour l'EPA-Seine Amont par exemple ou autour des gares);

Intervient sur des opérations ponctuelles de l'ordre de 1 hectare;

Fixe les prix et propose des cahiers des charges pour la revente des terrains.

Dans tous les cas, le «contrat avec les collectivités locales, porteuses du projet urbain, reste une modalité essentielle d'intervention de l'EPFIF». Lors de la revente des terrains aux collectivités territoriales, le principe est celui de la cession aux prix de revient (coût d'acquisition augmenté des frais supportés par l'établissement public foncier). Le taux d'actualisation du prix du foncier est nul si «tous les engagements relatifs à la réalisation du programme, pris par la ou les collectivités partenaires dans la convention, soient respectés». Les administrations ont

<sup>36</sup> Selon observatoire- ORF, en Île-de-France, en juin 2012, 250 communes ont conventionné avec un des quatre EPF, tandis que 478 communes et 8 EPCI ont conventionné avec la SAFER.

<sup>37</sup> En particulier avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF), le contrat de projet État-Région, les opérations d'intérêt national (OIN) définies par le CIACT le 6 mars 2006, les schémas de cohérence nationale (SCOT), les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), ainsi qu'avec le projet « Grand Paris Express » (décret du 26 août 2011) et les contrats de développement territorial (CDT)

fixé une densité minimale de 30 logements par ha en grande couronne, 100 en proche couronne et 150 à 200 à Paris pour des opérations à 100% logement.

L'EPFIF s'appuie sur sa connaissance des marchés foncier et immobilier pour accompagner les collectivités territoriales en matière d'études de faisabilité des projets.

L'activité de l'EPFIF a rapidement commencé dès l'année 2007. Il peut être considéré comme parvenu à maturité en 2011, son stock de terrains fin 2011 représentait une valeur totale à hauteur de 400 M€ et le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE) s'établit à 72,4 M€ par an. Pour la période 2007-2010, il est prévu des engagements pour un montant de 1,040 milliard d'euros, devant permettre de construire 35 000 logements et 1,5 million de mètres-carrés de locaux d'activités. Le rythme annuel serait par la suite d'un peu plus de 200 M€ par an environ vers 2016. Ceux-ci assureront alors la production annuelle de 6000 à 7000 logements et 300 000 m<sup>2</sup> d'activités, soit environ le quart du besoin estimé. Les dépenses devraient se stabiliser à peu près au même niveau.

Lors des états généraux du logement en Île-de-France en 2008 sous l'égide de l'État, le groupe de travail sur le foncier avait souligné la grande valeur de l'action des quatre établissements publics fonciers en Île-de-France (dont l'EPFIF) en insistant sur l'importance de l'anticipation foncière : « Les collectivités locales concernées n'étant pas toujours en mesure de contractualiser et notamment de garantir le rachat du foncier, cette politique d'anticipation se fera pour une part en «risque propre» par les EPF»..

En effet, l'action en compte propre, pour constituer par exemple des réserves foncières à long terme sur de grands territoires et anticiper de futurs aménagements, est une forme d'intervention, que l'établissement entend développer peu à peu jusqu'à atteindre 20 % de son activité. Il a ainsi obtenu l'autorisation de constituer une filiale susceptible de mobiliser des emprunts à faible taux pour bénéficier d'un effet de levier et mutualiser des risques à une échelle supracommunale. Encore conviendra-t-il de s'assurer que le portage de ce risque est partagé entre l'État et les différentes collectivités.

### **L'EPFL du pays basque agit selon une logique propre dans un marché sous tension**

L'établissement public foncier local a été fondé par des collectivités territoriales en 2006, en réponse au projet de création d'un EPF d'État de niveau régional. Le premier objectif visait à constituer des réserves foncières pour des logements et combattre la spéculation immobilière; ensuite, un autre dessein s'est ajouté, celui de faciliter les activités économiques. Le stock de terrains totalise aujourd'hui la valeur de 45 M€. Il n'y a pas de PPI. La capacité de régulation du marché est faible : les interventions de l'EPF se montent à 1 % de toutes les transactions, alors même, par exemple, que la SAFER joue sur 25 % ou 30 % du foncier agricole.

Le territoire d'intervention est cantonné au pays basque, deux autres EPF intervenant à l'Est en Béarn, et au Nord dans les Landes.

Dans le pays basque, les terrains constructibles selon les PLU sont nombreux (six fois plus que les besoins de construction dans les 20 prochaines années, selon les responsables de l'EPF...). Mais les promoteurs sont nombreux, ils se constituent des réserves foncières et leur concurrence fait exagérément monter les prix du foncier (les prix des logements neufs ont atteint 7 000 ou 8 000 €/m<sup>2</sup> sur la côte). L'EPF considère qu'il a un rôle pédagogique essentiel, notamment auprès des élus des communes petites et moyennes, grâce à une analyse des DIA qui les oblige à s'interroger concrètement sur la valorisation des terrains en fonction de leur destination.

#### **2.5.4. Les indicateurs de suivi économique et financier définis par l'administration démontrent que les EPF d'État s'affermissent d'année en année, mais ont encore un effet limité sur le marché du logement**

En novembre 2011, la DHUP a dressé un bilan d'une première série d'indicateurs définis pour évaluer l'activité en faveur du logement des EPF d'État.

- Premier indicateur, le rapport entre le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE) et l'activité (achats, ventes et travaux) apparaît très différent d'un établissement à l'autre, parfois simplement parce que la taxe vient d'être instituée et n'a pas encore produit son effet de levier. En 2010, le rapport varie de 0,28 pour l'EPF du Languedoc-Roussillon à 8,09 pour l'EPF de Normandie;
- Le deuxième indicateur se rapporte à la structure des produits : cessions, TSE, subventions, produits financiers, mobilisation de trésorerie pour l'activité. Cet indicateur a pour but de montrer que le produit de la TSE doit normalement se réduire, voire s'annuler avec la maturité d'un EPF. Cependant, en 2010, le produit de la TSE était encore très important pour tous les établissements ;
- Le troisième indicateur a trait à la trésorerie et à la structure des emplois du bilan. On voit une nette diminution des niveaux de trésorerie. La part des stocks est généralement importante : c'est le signe le plus sûr d'une bonne performance ;
- Le quatrième indicateur porte sur la capacité d'endettement et l'autonomie financière. Les résultats montrent que les EPF sont peu endettés, mais que leur endettement augmente nettement (30 millions d'euros à la fin de 2008 et 150 millions d'euros à la fin de 2010) ;
- Le cinquième indicateur concerne la durée de portage. Il est instructif surtout pour les EPF parvenus à maturité. Pour les quatre EPF les plus anciens, la durée de portage est comprise entre quatre et dix ans ;
- Le sixième indicateur porte, par le truchement d'une enquête, sur les logements construits ou devant être construits. Il apparaît que le potentiel de logements résultant des cessions faites en 2010 par les EPF est de 3 988 logements (2 650 logements en 2009) seulement. Selon la DHUP, cela s'explique par deux raisons : « la priorité des EPF pour le logement est relativement récente tandis que les durées de portage pour le logement sont souvent très longues (entre 5 et 10 ans) ». Les potentiels de logements figurant dans les conventions opérationnelles signées sont plus importants, mais sont beaucoup moins certains : 35 345 logements pour les conventions signées en 2010. Enfin, le potentiel de logements dans les terrains en stock était de 75 422 en 2010.

Bien entendu, ces indicateurs ne couvrent pas toute l'action des EPF. Ainsi de leur action pour faire bien préciser un programme par une collectivité et le faire valoir avec succès auprès des propriétaires de terrains.

Sur de grands territoires, l'action des EPF apparaît insuffisante pour avoir une vraie fonction régulatrice: l'ampleur des acquisitions à réaliser pour éviter un grignotage progressif par les acteurs privés, très coûteux à long terme, et la nécessité d'une vision dépassant l'horizon de moyen terme qui leur est imposé, militent pour que les EPF, sur de grands territoires stratégiques, puissent étendre leur cadre d'action actuel, le cas échéant grâce à la constitution de filiales, selon le projet de l'EPFIF décrit plus haut.

### **3. Une augmentation de la production de terrains aménagés est indispensable pour concilier la satisfaction des besoins en logements et les impératifs du développement durable**

#### **3.1. En zone tendue, la production de logements abordables (logement social en particulier) n'est possible qu'au prix d'un empilement de mécanismes de péréquation et d'aides directes multiples au foncier**

Les collectivités soucieuses de répondre à la demande sociale recherchent les moyens les plus efficaces pour réaliser des logements sociaux bien insérés dans la ville, et couvrir toute la gamme de produits.

L'enjeu de la politique foncière est alors moins de fournir des terrains que d'assurer un niveau de prix de cession des terrains aménagés compatible avec des opérations mixtes (privé/locatif et social/accession) à prix maîtrisé.

Divers outils ont été décrits à la mission: la création de secteurs de mixité sociale, la conclusion de chartes avec les promoteurs, et la préemption.

#### **3.1.1. Les coûts de production dus au foncier ne peuvent être répercutés sur les loyers HLM**

En matière de production de logements, le défi le plus lourd est celui du logement social pour trois raisons : la recherche d'une mixité sociale dans sa localisation, la réponse aux besoins des ménages fragiles, et la difficulté à monter les opérations les plus éloignées de la logique de marché, puisque par définition il obéit à un régime contraint par des niveaux de loyers réglementés, et peu ou prou indexés sur l'indice de référence des loyers (IRL).

L'éventail des loyers maximaux des opérations de logement social<sup>38</sup> est très resserré : il va d'environ 6,34€/m<sup>2</sup> à Paris<sup>39</sup> et communes limitrophes à 5,24€/m<sup>2</sup> dans les grandes villes de province, alors que l'écart moyen de loyers privés entre agglomération parisienne et province est de l'ordre de 1 à 2. Cette faible dispersion de loyers est cohérente avec le barème des aides à la personne, selon un zonage particulier, mais très éloignée de celle des prix de revient.

En effet, l'écart des prix de revient constaté des logements sociaux entre l'Île-de-France et le reste du pays est de 1 à 1,6 en 2011, dont 1 à 2 pour le poste foncier et 1 à 1.5 pour le seul coût du bâtiment.

L'impossibilité de répercuter sur les loyers les écarts de prix de revient rend l'équilibre des opérations de logement social tributaire d'une superposition de mécanismes de péréquation et d'aides publiques.

---

<sup>38</sup> On distingue, parmi les logements locatifs sociaux (LLS), les PLA-I (prêts locatifs aidés d'insertion), destinés aux ménages les plus modestes, les PLUS (prêts locatifs à usage social) ouverts à un peu plus de la moitié des ménages, et les PLS (prêts locatifs sociaux) destinés aux ménages à revenus intermédiaires.

<sup>39</sup> Il s'agit des loyers de base en PLUS auxquels des modulations peuvent être apportées. En PLS, il est de 12,32 €/m<sup>2</sup>

À titre de comparaison, les prix de vente des promoteurs privés s'élevaient à 3780 €/m<sup>2</sup> en 2011, avec une progression de 86% en moyenne de 2000 à 2010, le prix de revient de la construction neuve ayant progressé de l'ordre de 48 %. L'écart entre ces chiffres reflète aussi bien des effets de structure que des différences dans le processus de production et les marges correspondantes.

**Tableau 4 : Structure des coûts au m<sup>2</sup> logements ordinaires PLUS collectifs hors Île-de-France**

Année de gestion	Charges foncières ou immobilières	Coût du bâtiment ou des travaux	Prestations intellectuelles et frais	Montant total
2005	240	1124	161	1525
2006	263	1356	203	1823
2007	304	1266	202	1773
2008	336	1273	187	1796
2009	418	1270	167	1855
2010	398	1275	198	1871
2011	362	1293	199	1855

**Tableau 5 : Structure des coûts au m<sup>2</sup> logements ordinaires PLUS collectifs en Île-de-France**

Année de gestion	Charges foncières ou immobilières	Coût du bâtiment ou des travaux	Prestations intellectuelles et frais	Montant total
2005	851	1507	250	2608
2006	813	1528	227	2568
2007	545	1654	255	2454
2008	686	1810	278	2774
2009	731	1887	256	2873
2010	855	1924	331	3110
2011	713	1929	345	2988

Les tableaux ci-dessus semblent indiquer une forte progression de la charge foncière en région, jusqu'en 2009-2010 et une décroissance ultérieure, ce qui correspond, avec un an de décalage, aux constatations faites sur les prix des terrains à bâtir en individuel.

L'analyse menée sur les régions étudiées par la mission fait apparaître une part du coût imputable à la charge foncière de l'ordre de 30 % en Île-de-France, et 20 % ailleurs (plus proche de 23 % en PACA). Les différences intra-régionales sont également très fortes.

Toutefois, il s'agit des coûts de terrains imputés aux opérations, qui peuvent être réduits par rapport aux prix de marché du fait de mécanismes de péréquation. En Île-de-France, en particulier, ces mécanismes sont d'autant plus sollicités que la charge foncière de référence, qui sert d'assiette au calcul de la subvention, n'a pas été réévaluée depuis 1996, ce qui explique la relative stabilité des coûts fonciers apparents.

### **3.1.2. Les collectivités réduisent le prix de revient du foncier imputé au logement social grâce aux secteurs de mixité sociale, et à des conditions financières privilégiées en ZAC ou sur leurs terrains (baux emphytéotiques notamment)**

#### **Les secteurs de mixité sociale, la loi SRU et la péréquation par le biais des ventes en état futur d'achèvement (VEFA)**

Les obligations découlant de la loi SRU ont largement incité à la production de logements sociaux : en 2011 près de 40 000 logements sociaux (PLS compris), sur un total de 100 000 ont été financés en communes SRU.

Ces obligations sont satisfaites sous maîtrise d'ouvrage directe des bailleurs sociaux, mais également par le biais d'acquisitions de parties de programmes en VEFA à des promoteurs privés, à des tarifs fixés par la collectivité, et compatibles avec l'équilibre financier des opérations sans apport financier de la collectivité. Ce type de montage est soit le fruit de discussions plus ou moins formalisées (chartes) avec les promoteurs, soit le résultat d'obligations réglementaires figurant dans les documents d'urbanisme : il s'agit des «secteurs de mixité sociale» qui imposent aux promoteurs d'opérations d'une certaine taille un quota de logement sociaux, ce qui les conduit à s'associer avec un maître d'ouvrage social, selon une pratique, initiée par certaines collectivités et dotées d'un support légal depuis la loi «engagement national pour le logement»<sup>40</sup> (article L 123-1-5 du code de l'urbanisme). La loi n° 2013-05 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, crée une obligation d'un quota de logements sociaux, dans toutes les opérations de plus de 12 logements ou de 800 m<sup>2</sup> en commune SRU.

À Paris ou dans le grand Lyon, le recours à des secteurs de mixité sociale est généralisé. Il fait l'objet d'un consensus avec les promoteurs désireux d'une règle du jeu claire. La VEFA contribue de façon significative à la production de logements sociaux en zone tendue : 30 % au total des PLUS et PLAI en 2011, la proportion n'étant toutefois que de 15 % en zone A. Toutefois, son impact sur les prix fonciers reste controversé : pour certains, le mécanisme du compte à rebours conduit à faire baisser les prix d'achat au propriétaire, pour d'autres, la péréquation est purement et simplement répercutée dans le prix de vente des logements libres.

En cas d'acquisition en VEFA, la péréquation s'exerce sur les prix de revient finaux ; en pratique, l'existence de secteurs de mixité sociale conduit les promoteurs à l'appliquer au sein d'un programme immobilier. Le prix de vente des logements sociaux par le promoteur au bailleur est ainsi fixé par la collectivité qui subventionne les logements sociaux, à 3650 €/m<sup>2</sup> à Paris, à 2800 €/m<sup>2</sup> à Lyon (pour 5200 €/m<sup>2</sup> dans le secteur libre), entre 2600 et 2900 €/m<sup>2</sup> HT dans le Val de marne ; dans ce dernier département, à titre d'exemple, lors du montage financier de l'opération un quart du prix environ est imputé au foncier de façon forfaitaire pour calculer le montant des aides mobilisables.

Certains maîtres d'ouvrage affirment leur volonté de conserver leurs prérogatives en ne recourant à la VEFA que de façon minoritaire : *«il faut rester très vigilants sur les VEFA. On est assujettis au code des marchés publics pour 200 000 €, mais on peut signer des VEFA sans procédure»*. Certains bailleurs rencontrés par la mission ont évoqué le risque lié à l'assouplissement récent de la réglementation, qui supprime le

<sup>40</sup> Le plan local d'urbanisme peut « Délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. »

plafond de pourcentage d'acquisition au sein du programme par un bailleur social et peut conduire un bailleur peu averti à mal négocier le prix d'achat, surtout s'il achète une part majoritaire du programme. Lorsque la cession en VEFA résulte de cessions de terrains par la collectivité sous forme de «macro-lots»; il serait plus transparent de revenir autant que possible, sur du foncier public, à des lots séparés, ce qui permettrait aux acteurs publics de reprendre la main. **Sur des terrains aménagés, il serait préférable de privilégier un découpage en lots différenciant logements privés et logements sociaux ou à prix maîtrisés de manière à garantir que la baisse de prix profite bien à l'opération de logements sociaux.**

### **La péréquation au sein des ZAC**

Si le terrain est situé en ZAC, la péréquation peut s'exercer au sein d'une opération d'aménagement, les tarifs au m<sup>2</sup> étant systématiquement différenciés selon les types de produit : c'est particulièrement vrai en Île-de-France : dans une ZAC typique du Val de Marne, pour un prix de cession moyen aux promoteurs de 530 €/m<sup>2</sup>, le tarif pratiqué est de 400€/m<sup>2</sup> en locatif social et 700 €/m<sup>2</sup> en accession libre. À Paris, l'écart est de 1000€/m<sup>2</sup> à 4000 €/m<sup>2</sup>, et le foncier est produit à partir de quelques opérations d'aménagement, comme Seine-rive-gauche, Clichy-Batignolles, Saint-Blaise, Paris Nord-Est entre la porte de la Chapelle et la porte de la Villette sur 200 ha. Toutefois, la source se tarit.

### **La mise à disposition de terrains publics à conditions privilégiées, notamment les baux emphytéotiques**

Les collectivités peuvent également bonifier le coût du foncier en mettant à disposition des constructeurs sociaux ou promoteurs privés, en vue d'accession sociale, des terrains à des conditions privilégiées.

Ces terrains peuvent avoir été acquis de longue date (parfois des décennies) ou provenir d'une politique plus récente de péremption, accompagnée le cas échéant d'une veille foncière par un EPF. Ils sont ensuite cédés à des prix compatibles avec le prix de revient d'une opération sociale.

Certaines collectivités organisent, sur les terrains dont elles se sont rendues propriétaires, un appel d'offres sur le seul critère de prix, ce qui peut entraîner une surenchère de la part d'organismes souhaitant s'implanter dans une localisation jugée stratégique.

La mise en concurrence de bailleurs sociaux ou de constructeurs de logements à prix maîtrisé doit être organisée de façon à limiter le recours au financement public, en évitant de les contraindre à une simple surenchère sur le prix d'acquisition des terrains. Les critères qualitatifs devraient être privilégiés.

D'autres collectivités attribuent les terrains de gré à gré sans aucune forme de mise en concurrence. C'est en particulier le cas de la Ville de Paris qui répartit le foncier pour les logements sociaux à 90 % entre ses 4 opérateurs privilégiés de logement social. Le foncier provient de ses opérations d'aménagement ou de diverses filières : cédé par l'État (comme les 2 casernes Saint-Didier, Reuilly, Saint-Germain), préemptions d'immeubles occupés, à démolir ou réhabiliter (le nombre de DIA étant cependant en diminution), et cessions effectuées par des institutionnels qui arbitrent leur patrimoine (comme GECINA récemment). Le compte foncier de la Ville destiné aux acquisitions de logement est passé de 161 M€ en 2006 à 242 M€ en 2008 pour redescendre à 100 M€ en 2010.

Le recours à des baux emphytéotiques est régulièrement présenté comme une manière de subventionner l'acquisition foncière destinée aux opérations sociales tout en préservant les intérêts des collectivités. Cette solution a du sens dans les territoires où les valeurs foncières atteignent des niveaux très élevés (Paris notamment) et où la collectivité a une tradition de maîtrise foncière : à Lyon, le prix du terrain est décoté de 50 % et revient à la ville au bout de 50 ans ; le grand Lyon cite une proportion de 50 % de l'effort de rattrapage de logement social en centre-ville par ce biais.

Cette solution, tout comme les techniques de dissociation du foncier et du bâti<sup>41</sup>, largement pratiquées outre Manche, n'est toutefois pas généralisable du fait des réticences des acquéreurs privés, mais également de certains bailleurs. Certaines ESH en particulier ont une vision patrimoniale, et invoquent leur souhait de pouvoir vendre aux occupants.

### **3.1.3. Les aides directes : surcharge foncière, prime spécifique Île-de-France et subventions multiples**

#### **La surcharge foncière et la prime spécifique Île-de-France**

Le prix imputé à l'opération (le plus souvent, en zone tendue, péréqué au sein de la ZAC ou résultant d'un barème administré, cf. supra) sert d'assiette à une aide spécifique de l'État, la surcharge foncière. Son principe est de subventionner la partie de la charge foncière de l'opération (en neuf) ou du prix de revient de l'opération (en acquisition de logements existants) qui dépasse une valeur de référence. Le dépassement ainsi calculé, dans la limite de deux fois la valeur de référence totale en construction neuve constitue l'assiette subventionnable. La charge foncière de référence est définie selon un zonage A B1 B2<sup>42</sup> retenu pour l'aide fiscale à l'investissement locatif privé, et plus proche des valeurs de marché. (200€/m<sup>2</sup> en zone A en collectif, montant inchangé depuis 1996), le mécanisme de la surcharge foncière intervient et mobilise des financements de l'État et de la collectivité selon une mécanique complexe définie par l'arrêté conjoint logement –finances du 5 mai 1995 modifié<sup>43</sup>. En Île-de-France, l'État verse en outre une prime spécifique liée au caractère très social de l'opération. En 2011, 156 M€ (dont 90 % en Île-de-France) sur un total de 469 M€ de subvention à la construction de logements sociaux (hors ANRU) ont été engagés au titre de ces deux aides spécifiques.

#### **La PEEC**

Les collecteurs de la «participation des employeurs à l'effort de construction» (PEEC) apportent une aide sous forme de prêts ou de subvention en contrepartie de droits de réservation. De 2006 à 2011, sa part a crû régulièrement, passant de 3,7 à 5 % environ en zone A.

---

<sup>41</sup> Le Pass-Foncier en a fourni une variante, mais il s'agissait en fait d'une vente différée du terrain.

<sup>42</sup> Zone A : Agglomération de Paris, côte d'Azur (bande littorale Hyères-Menton) et Genevois français. Zone B- Zone B1 : certaines agglomérations grandes ou chères<sup>3</sup> ; villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris, certaines communes chères, les départements et territoires d'Outre-Mer, le pourtour de la côte d'Azur. Zone B2 : Autres agglomérations de plus de 50 000 habitants, autres communes chères situées en zones littorales ou frontalières, pourtour de l'Île-de-France, et de la zone B1 en PACA, agglomérations dans autres villes classées en B1.

<sup>43</sup> La subvention de l'État pour surcharge foncière ne peut être accordée que si une collectivité locale (ou un groupement de collectivités locales) subventionne au moins 20% du dépassement. Si la décision de subvention est prise par un délégataire ayant conclu une convention de délégation de compétence en application des articles L.301-5-1 ou L.305-5-2 du CCH le minimum de 20% n'est pas exigé.

## Les aides directes des collectivités

Enfin, les collectivités apportent des aides très élevées, au-delà du seul mécanisme de surcharge foncière (1.4 Mds € en tout selon les comptes du logement en 2010) en complément d'une subvention de l'État fortement modulée (jusqu'à une valeur symbolique de 1€ par logement permettant de déclencher l'avantage de la TVA à taux réduit).

Chaque collectivité fixe des règles particulières, liées par exemple à la performance énergétique (région Île-de-France notamment) : le tour de table financier tend à ralentir le montage des opérations en fonction de la consommation des différentes lignes budgétaires

À Paris, outre les aides implicites liées aux circuits d'approvisionnement en foncier, les bailleurs perçoivent une aide à la pierre de 1500 €/m<sup>2</sup> versée par la ville<sup>44</sup>, et qui provient de l'État pour un tiers (Paris étant délégataire des aides à la pierre, complète à parité sur ses ressources propres la surcharge foncière État et ajoute 500 €/m<sup>2</sup> en application d'autres politiques).

«Le département du Val de Marne apporte une aide forfaitaire, de 8400€/logement PLAI et 3200€/ logement PLUS, réservée aux offices ou aux SA à capital majoritairement public. L'aide des communes est aléatoire : Vincennes apporte jusqu'à 40 000 €/ logement, mais applique encore le PLD (20 000 €/logement), Ivry-sur-Seine apporte 5000 €/logement, tandis que beaucoup de communes sont à zéro. Les règles sont mal connues et changeantes. » Dans le Val de Marne, 80% de la construction neuve sociale se fait sur du foncier public.

### 3.1.4. Un plan de financement global de plus en plus complexe, où l'aide directe de l'État apparaît minoritaire

Au niveau national, en 2011, la subvention de l'État ne représente plus que 1,8 % du total d'une opération PLUS en moyenne, les subventions de l'ensemble des collectivités 6,8 %, les autres subventions dont la PEEC 12,2 % et les fonds propres 14 %.. En Île-de-France, l'État apportait 4.8 % du plan de financement d'un logement, le total des subventions des collectivités territoriales représentait en 2011 9.6 % et les fonds propres 10.7%.

**Tableau 6 : Plan de financement moyen d'un logement social PLUS ordinaire (hors structures collectives) en 2011**

	€/logement
État	2 616
dont surcharge foncière	1 008
dont prime Île-de-France	288
Collectivités territoriales	9 676
Fonds propres	19 641
Total financé	141 946

<sup>44</sup> Non compris l'aide de la ville à l'équilibre des opérations d'aménagement ou sous forme de baux emphytéotiques.

Le tableau ci-dessus montre que les aides directes en zone tendue sont déjà très élevées, alors qu'elles s'appliquent à des coûts d'opération minorés par des mécanismes de péréquation qui sont dès lors indispensables.

Malgré un écrêtement des coûts fonciers imputés aux opérations, le maintien d'un niveau élevé de construction en zone tendue s'est accompagné d'un désengagement rapide de l'État en zones B1 B2 et C, comme l'illustre l'évolution 2006-2011 des plans de financement moyens :

**Tableau 7 : Plan de financement simplifié des opérations de logements ordinaires PLUS en 2006 et 2011 par zone**

2006	Zone A		Zone B1		Zone B2		Zone C	
Nbre de logements concernés	4760		10306		9975		12668	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Fonds propres	7 393	6,4%	10 747	9,5%	11 001	9,8%	9 702	9,0%
Total subventions hors Etat	21 984	19,1%	15 343	13,5%	7 963	7,1%	7 405	6,9%
Total subventions Etat	6 411	5,6%	3 532	3,1%	2 530	2,3%	2 551	2,4%
<b>Total plan de financement</b>	<b>115 304</b>		<b>113 396</b>		<b>112 122</b>		<b>107 307</b>	
Surface moyenne utile en m <sup>2</sup>	58		70		73		76	
Coût moyen m <sup>2</sup> de SU	1 822		1 599		1 537		1 415	

2011	Zone A		Zone B1		Zone B2		Zone C	
Nbre de logements concernés	9085		14811		10721		7323	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Fonds propres	18 571	10,7%	19 742	14,4%	19 095	14,5%	20 673	16,2%
Total prêts	119 320	69,0%	102 020	74,3%	101 918	77,3%	98 450	77,3%
Total subventions hors Etat	27 156	15,7%	14 081	10,3%	9 989	7,6%	7 708	6,1%
Total subventions Etat	7 953	4,6%	1 403	1,0%	921	0,7%	490	0,4%
<b>Total plan de financement</b>	<b>173 000</b>		<b>137 247</b>		<b>131 922</b>		<b>127 371</b>	
Surface moyenne utile en m <sup>2</sup>	61		68		72		75	
Coût moyen m <sup>2</sup> de SU	2 827		2 028		1 825		1 704	

Globalement, le plan de financement des opérations de logement locatif social, est devenu au fil du temps de plus en plus tributaire des aides locales, de la PEEC, et des fonds propres des organismes : même sur la moitié des crédits non délégués aux collectivités qu'il répartit directement, l'État peut de moins en moins imposer ses choix d'opérations, et leur localisation fine. Certes, l'aide de l'État est loin de se résumer à la seule aide à la pierre : La DHUP chiffre ainsi, pour un logement moyen financé en PLUS, les aides directes à 2515 € pour l'État et 14 738 pour les collectivités, mais une fois intégrés les aides fiscales (TVA à taux réduit), les aides de circuit (livret A) et le coût estimé des garanties, le total est de 31 545 € pour l'État et 21 158€ pour les autres financeurs. Toutefois, dans le processus de décision du maître d'ouvrage, le bouclage des opérations relève d'un parcours de plus en plus complexe, parsemé de règles multiples, et soumis aux aléas des budgets locaux.

### 3.1.5. L'accession à prix maîtrisé

L'approche locale des politiques de l'habitat conduit à replacer l'outil de la programmation des logements sociaux dans une réflexion plus globale sur les produits et leur adaptation à la demande. Or, en zone tendue, les écarts se sont creusés entre location sociale et accession privée : la promotion privée est devenue inaccessible aux classes moyennes. Le marché est devenu discontinu entre le locatif social, et la production privée destinée à la location ou à l'accession, dont les prix ont été tirés vers le haut par des produits défiscalisés devenus majoritaires dans certaines agglomérations (70 à 80 % de la promotion à Lyon ou Toulouse).

Pour répondre à la demande des accédants modestes en zone tendue, de nombreuses collectivités ont essayé de développer des produits à coût maîtrisé, par le biais de chartes avec des promoteurs, eux-mêmes soucieux de conserver cette clientèle. Ces collectivités s'efforcent de satisfaire une clientèle dont les revenus dépassent les plafonds de ressources exigés pour l'entrée dans le logement social, mais pour qui la promotion privée est financièrement inaccessible.

Dans le Val de Marne, il existe des produits en accession sociale réalisés par des bailleurs HLM, avec un prix de sortie à 3000-3100 €/m<sup>2</sup> ; à Lyon, il s'agit de mettre en vente des produits situés entre le locatif social (2800€/m<sup>2</sup>) et le privé (5200€/m<sup>2</sup>).

Le succès des programmes en TVA à taux réduit, sous conditions de ressources et de prix de vente dans un périmètre de 500m autour des ZUS comprenant une zone ANRU, a montré l'ampleur de la demande en accession non satisfaite par les niveaux de prix actuels et suscité la création d'une filière de logements en accession à prix maîtrisé pour des ménages à ressources plafonnées.

De nombreuses communes souhaitent favoriser la mixité des programmes de promotion privée en y incluant une part d'accession à prix maîtrisé mais les dispositifs juridiques peuvent s'avérer fragiles. Certaines proposent une charte sur les programmes mais aussi sur les prix et menacent de préemption les promoteurs qui ne la signent pas. Un vendeur a notamment obtenu la condamnation d'une commune pour détournement de pouvoir.

Comme le demandent certaines collectivités, il importe de sécuriser le cadre juridique dans lequel ces dispositifs locaux pourraient se développer en précisant les règles de revenus et de décote admissibles pour bénéficier de ces logements à prix inférieur au marché, et les conditions de remboursement de l'aide consentie en cas de revente rapide, comme c'est le cas pour l'accession sociale.

## 3.2. L'importance du secteur diffus favorise l'étalement urbain

### 3.2.1. Au cours des dix dernières années, une part importante de la construction neuve de résidences principales s'est réalisée en individuel diffus

En longue période, la part du logement individuel n'a cessé de progresser, passant de 56,1 à 56,7 % entre 2000 et 2010, en parallèle avec la montée du taux de propriétaires occupants. Sur l'ensemble du parc, l'accession à la propriété est à 78 % réalisée en maison individuelle, les logements locatifs étant majoritairement collectifs (70 % du parc privé, 85 % du parc HLM en 2010). Sur la période 2000-2010, selon l'état du logement, près des deux tiers de la croissance du parc de résidences principales est

dû à la maison individuelle. Toutefois, une part du logement individuel est réalisée en opération d'aménagement (lotissement ou ZAC).

Il n'existe plus de statistiques officielles sur la répartition des mises en chantier par maître d'ouvrage, suite à la simplification de l'instruction des permis de construire. Le tableau ci-après résulte d'une estimation de la fédération française du bâtiment (FFB) et inclut les résidences secondaires et les structures collectives.

Au total le nombre de logements individuels construits s'élève à 190 000 logements en 2000 (61 %), 240 000 en 2006 (55 %), 169 000 en 2010 (52 %). La part du logement individuel en secteur diffus au sein de la construction neuve, qui avait augmenté entre 1995 et 2002, passant de 39 % à 53 %, a diminué depuis 2002, et s'établit à 34 % en 2010 du fait du doublement de la production HLM et de la promotion destinée aux investisseurs.

**Tableau 8 : Répartition des mises en chantier par type de logements 2000-2011 en milliers de logements**

	Locatif social	Autre collectif (y compris résidences) et individuel groupé	Individuel diffus	Ensemble	part diffus/total
2000	37	135	183	355	52%
2001	35	144	172	351	49%
2002	40	126	170	335	51%
2003	41	138	171	351	49%
2004	43	168	187	398	47%
2005	57	195	192	444	43%
2006	60	206	194	460	42%
2007	67	208	191	466	41%
2008	68	169	164	400	41%
2009	80	120	135	334	40%
2010	98	120	128	346	37%
2011	105	171	145	421	34%

(source Sit@del pour l'individuel diffus et le total, estimations à dire d'expert pour le complément)

### **3.2.2. La part de logements produits sur des terrains aménagés tend à se réduire**

La plus grande part de la production de logements individuels est réalisée en dehors de toute opération d'aménagement.

La part des constructions de maisons individuelles en lotissement ou en ZAC est en baisse constante depuis 2002 et sur les 130 000 à 180 000 logements individuels « purs » (non réalisés en promotion) chaque année, environ 80 % correspond à des constructions en diffus « pur » soit hors opération d'aménagement et hors lotissement

(source: "Adéquation"<sup>45</sup>). Le nombre de logements individuels mis en chantier au sein d'opérations d'aménagement organisées aurait très nettement chuté, passant de 60 655 logements en 2006 à 34 159 en 2009 soit une baisse de 44 % en 4 ans.

Or, la filière de l'individuel diffus, si elle est décriée par les professionnels et les décideurs qui lui reprochent sa contribution à l'étalement urbain<sup>46</sup>, répond à la demande finale des candidats à l'accession à ressources modestes (70 % sont des employés et ouvriers); Elle est très sensible à l'évolution du pouvoir d'achat, alors que la production de logements HLM et une part importante de la promotion ont été soutenues par des aides publiques.

En cas de repli de la promotion immobilière, on peut craindre que la mise sur le marché de terrains aménagés se réduise encore : en effet, les promoteurs, plus présents dans les zones tendues, en cœur d'agglomération, disposent de stocks aujourd'hui réduits et souhaiteront privilégier leurs marges. Ils pourraient donc réduire leurs achats de foncier.

### **Sur l'ensemble de la production de logements, l'essentiel est réalisé au coup par coup.**

En 2009, les opérations d'aménagement d'ensemble n'ont pas dépassé 11 % du total des mises en chantier de logements ordinaires tandis que 27 % seulement des maisons individuelles sont situés sur des fonciers produits dans des opérations d'aménagement d'ensemble (source Adéquation, octobre 2010). Les logements produits par les promoteurs sociaux ou privés sont eux-mêmes réalisés le plus souvent au coup par coup, en dehors d'une opération d'ensemble.

Au total, dans les régions, pourtant situées en zone tendue, visitées par la mission, le chiffre de 80 à 85 % de logements réalisés en diffus est couramment avancé. La part des constructions en opération d'aménagement aurait nettement décru par rapport aux décennies 80-90. Elle serait aujourd'hui de 30 % dans les communes-centre en expansion. Mais elle chuterait à 10 % en banlieue et serait à peu près nulle en zone périurbaine ou rurale, où le concept d'aménagement se résume, dans le meilleur des cas, au lotissement. La production en zone d'aménagement s'établit donc au niveau national entre 10 et 15 % du volume annuel des constructions, avec de fortes disparités : Rennes est à 80 %, Montpellier 50 %, tandis que Lyon, qui a pourtant une politique volontariste, se situe entre 20 et 25 %.

En Île-de-France, à dire d'expert, la part de foncier public dans les programmes de promotion en Île-de-France a eu tendance à chuter fortement, passant de 45-50 % avant la crise de 1992 à seulement 25 % en site urbain. La participation des ZAC à la construction de logements, qui atteignait 16 900 unités de 1990 à 1996 est tombée à 8 000 ces dernières années, parallèlement à la baisse du nombre des logements commencés, passée de 60 000 en 1989 à moins de 40 000 actuellement. Les lotissements ont aussi beaucoup diminué, ce qui entraîne un recours accru aux permis de construire isolés qui ne dépassent guère une trentaine de logements en moyenne.

Selon la note de l'observatoire régional du foncier (ORF) Île-de-France d'août 2011, 16 % des logements ont été commencés en ZAC en 2009. Enfin, toujours selon l'ORF, au regard de l'objectif de production annuelle de 70 000 logements en Île-de-France,

---

<sup>45</sup> Bureau d'études spécialisé dans les études de marché sur le foncier et l'immobilier, enquête réalisée pour le syndicat national des aménageurs lotisseurs

<sup>46</sup> 50 % des terrains achetés dans ce cadre sont situés en communes rurales selon l'enquête sur les prix des terrains à bâtir – EPTB)

les ZAC en cours ne permettaient d'assurer que de 1,7 à 1,8 années de production, alors que leur réalisation s'étale sur une dizaine d'années.

### 3.2.3. Si bien que la production de logements est localisée de manière importante en zones rurales, contribuant à l'étalement urbain

Durant la dernière décennie, les communes rurales et moyennes ont contribué très au-delà de leur poids à la croissance du parc de résidences principales.

**Tableau 9 : Croissance du parc de résidences principales selon la taille des agglomérations**

Contribution des différentes tailles d'agglomération à la croissance du parc de résidences principales					
parc de résidences principales				part de la croissance	structure en %
	2000	2010	% évolution		2010
communes rurales	5615	6674	18,9	35	24.4
moins de 100 000	7321	8234	12,5	30	30.2
plus de 100 000	7220	7957	10,2	24	29.1
agglomération parisienne	4100	4433	8,1	11	16.2
	24256	27298	12,5	s.o.	100

Source : SOeS état du logement

Le phénomène s'accroît en période de ralentissement de l'activité.

De fait, la production hors ZAC et hors lotissement des ménages construisant pour eux-mêmes, en particulier ceux aux revenus modestes, s'opère de manière croissante hors des agglomérations, là où le gisement foncier, directement utilisable du fait des efforts d'équipement, semble inépuisable et reste donc encore accessible.

### 3.3. Les politiques de lutte contre l'étalement urbain et en faveur de l'intensification urbaine se développent et génèrent de nouvelles contraintes

La France a connu une décroissance continue et importante de la densité résidentielle (mesurée par la taille moyenne des terrains à bâtir dans l'enquête Sitadel<sup>47</sup> depuis 15 ans. La densité moyenne est en effet passée de 13,3 à 10,2 logements/hectare entre 1990 et 2004), avec une inversion récente à partir de 2005, la densité remontant à 11,4 puis 11,5 en 2006. Ainsi, un peu plus de 25 000 hectares ont été consommés pour la production de logements ordinaires en 2006 alors que la consommation de foncier pour 2009 se situe légèrement en dessous de 18 000 ha.

En France métropolitaine, entre 2000 et 2006, la population a augmenté de 4,3 % et les surfaces urbanisées se sont étendues de 2,1 %. La population croît plus vite que les surfaces urbanisées dans la plupart des régions, et seules les régions de Lorraine, du Nord Pas-de-Calais et de Champagne-Ardenne voient leur tissu urbain croître plus vite que la population, ce qui correspond à la définition de l'étalement urbain. C'est

<sup>47</sup> Base de données de la construction établie à partir des formulaires de demande de permis de construire

aussi dans ces régions que la croissance de la population est la plus faible, voire en baisse pour la dernière (source : état du logement).

En moyenne, au sein des aires urbaines, la distance au centre de la construction neuve était de 10 km pendant les années 1990 à 1998, elle a progressé ensuite pour atteindre 10,6 km de 1999 à 2004 et s'est infléchi à 10,4 km au cours de la période 2005-2010. Cette progression moyenne de 4 % entre les périodes extrêmes recouvre des écarts considérables : ainsi la distance moyenne s'est accrue de 13 % à Lyon, de 15 % à Paris, de 25 % à Lille, de 40 % à Bordeaux et Toulouse, en restant stable à Nice et en diminuant à Marseille, en lien avec la restructuration du centre-ville.

### **3.3.1. Avec des objectifs assez largement partagés par les décideurs et exprimés dans les politiques publiques**

Cette prépondérance de production privée en secteur diffus, en réponse aux besoins d'une frange de ménages parmi les plus modestes, est généralement jugée peu satisfaisante et s'oppose au modèle de ville compacte prôné dans une vision de développement durable qui irrigue aujourd'hui les politiques publiques dans leurs dimensions environnementale, sociale et économique. Selon le rapport récent de l'OCDE, il repose sur une cohérence entre le développement des réseaux de transport, la planification urbaine et la construction de logements. Les bénéfices attendus vont de la limitation de la consommation des espaces agricoles, à une réduction des coûts d'investissement ou de gestion des divers réseaux, des émissions de gaz à effet de serre, à un meilleur accès aux services et aux emplois, et au total à une amélioration de la qualité de vie.

### **3.3.2. Mais qui se heurtent aux attentes des habitants et aux contraintes économiques**

Toutefois, cette nouvelle exigence, désormais largement reprise dans les documents d'orientation ou de planification, s'oppose à une perception de la densité qui reste négative et largement synonyme de pollution, d'encombrements, de manque d'espaces verts.

#### **La densité a un coût économique**

Selon les travaux menés par Arnaud Bouteille, repris et théorisés dans une étude du CERTU<sup>48</sup>, la densité n'est pas synonyme d'économies si on agrège les coûts du terrain et ceux de la construction. Les coûts décroissent par paliers en fonction de la densité, en fonction des formes urbaines économiquement optimales : «les immeubles collectifs avec parking en sous-sol peuvent s'imposer seulement là où le COS réel est supérieur à 1. (...); les opérations de type maisons en bandes, devraient avoir clairement leur place dans l'éventail des marchés de la construction» mais représentent moins de 10% du marché de la construction neuve de logements. «Les maisons individuelles en diffus ou en lotissement gagnent là où les COS réels sont inférieurs à 0,3, c'est-à-dire presque partout en France. Il faut monter aux alentours des 100 €/m<sup>2</sup> de terrain brut pour envisager qu'une opération en promotion, telle l'habitat groupé, puisse prendre l'avantage sur les maisons individuelles réalisées une par une. Or en France, la majorité des prix d'achat des terrains bruts pour les maisons individuelles ne dépasse pas les 50 €/m<sup>2</sup>. A ce prix, comme c'est le cas dans la plupart des communes rurales, les politiques de densification se heurtent au fait que seules les maisons réalisées une

---

<sup>48</sup> Centre d'Études sur les réseaux les transports l'urbanisme et les constructions publiques

par une sont rentables. Les projets de greffes de bourg et réaménagements de villages sont forcément déficitaires, comparés à l'étalement des maisons individuelles». L'auteur conclut sur la nécessité d'une aide publique aux opérations si la densité est affirmée comme un objectif en soi, à défaut de quoi il faut s'attendre à un renchérissement du coût des opérations et à un éloignement supplémentaire des ménages les plus modestes.

### **Ses conséquences du point de vue du développement durable sont elles-mêmes en débat**

Du point de vue des ménages, le choix de l'éloignement permet à budget constant de disposer d'un meilleur cadre de vie, même en intégrant les coûts supplémentaires de déplacement, comme le montrent les travaux de Jean-Pierre Orfeuil (Institut d'urbanisme de Paris) : la réduction du budget du logement liée à l'éloignement est en moyenne compensée par une augmentation du budget transport, allégé par des subventions importantes aux transports publics et, sur la période étudiée (jusqu'en 2009) un coût de l'énergie encore modéré.

Du strict point de vue de la politique climatique, une publication de décembre 2010 de la DIGEC (direction générale de l'énergie et du climat du MEDDE) souligne que les bienfaits de la densité peuvent donner lieu à débat si l'on intègre notamment les déplacements liés aux loisirs.

Enfin, les impératifs du Grenelle de l'environnement, en termes de performance des bâtiments et de bilan carbone des habitants ne sont pas nécessairement atteints plus facilement dans le logement collectif. La maison individuelle se prête à l'utilisation de techniques de construction, à la fois simples à mettre en œuvre et efficaces.

### **Et les externalités positives de l'intensification urbaine sont mal connues**

Inversement, il n'existe guère de travaux économiques chiffrant les gains socio-économiques de la densité, contrairement aux études disponibles en matière de transport.

En fait, la densité est le résultat d'une valorisation d'un espace limité bénéficiant d'atouts comparatifs, mais ne peut se décréter a priori. Or, si l'on estime que la ville dense, liée au renouvellement urbain («brownfield» au lieu de «greenfield») est le modèle souhaitable sur un plan collectif, même s'il va à contre-courant des aspirations et des calculs économiques individuels, il est important de mesurer l'aide que peut raisonnablement apporter la collectivité pour favoriser ce modèle de développement, au même titre qu'elle aide les transports urbains et le logement social.

En effet, la France est, avec l'Espagne, le pays le moins dense d'Europe, et au vu de la situation de ses finances publiques, elle doit s'assurer d'un bon retour sur investissement d'une aide publique à une politique de lutte contre l'étalement urbain.

### **3.3.3. Les politiques suivies privilégient les outils de restriction de l'étalement urbain, avec une efficacité limitée**

Les politiques mises en œuvre par l'État, les conseils régionaux ou certains EPCI sont en priorité axées sur les restrictions à l'urbanisation périphérique, dans le souci de limiter la consommation d'espaces agricoles<sup>49</sup>. La Conférence environnementale pour

---

<sup>49</sup> Rapport du CGEDD «Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain, mai 2009»)

la transition écologique affirme l'engagement du gouvernement à « freiner au niveau national l'artificialisation nette des espaces agricoles et naturels (...) dans le cadre du projet de loi sur le logement, l'urbanisme et la ville préparé pour le début de l'année 2013. Cette loi sera aussi l'occasion de définir le cadre juridique d'une ville plus dense, moins consommatrice d'espaces et d'énergie. »

Selon les experts rencontrés, notamment au sein de l'ADEF, il apparaît que nombre de documents d'urbanisme des communes rurales ou périphériques sont permissifs et favorisent la poursuite de l'étalement urbain. L'élaboration des SCOT et des PLU a pu être l'occasion de réduire les espaces urbanisables (Aix-les-Bains les a réduits de moitié, par exemple), mais les effets globaux de ces politiques restrictives sont controversés.

« Les années qui ont suivi la mise en application de la loi SRU, avec des discours forts contre l'étalement urbain, et des dispositifs comme le célèbre rayon de 15 kilomètres autour des centres-villes, ont été en fait les plus fortes années de périurbanisation connues depuis 20 ans. Et comme les communes pouvaient échapper aux conséquences malthusiennes de ce rayon de 15 km en élaborant des SCOT ruraux, elles ne s'en sont pas privées, ce qui conduit à ce qu'au moins la moitié des aires urbaines soient couvertes par une pluralité de SCOT au moins aussi concurrents que complémentaires<sup>50</sup> »

Le projet de schéma directeur d'Île-de-France, prochainement soumis à enquête, doit concilier des objectifs ambitieux en matière de logement (70 000 contre à peine 40 000 réalisés ces dernières années, dont la moitié en logement social) et la lutte contre l'étalement urbain. Il fixe un objectif de 3/4 d'augmentation du nombre de logements par densification contre 1/4 par extension urbaine. Or, la densification n'a pas un caractère prescriptif, alors que la réduction d'espaces urbanisables revêt un caractère opposable.

L'expérience du SDRIF de 1994 montre les limites d'une telle démarche. C'est ainsi que dans son avis sur le SDRIF de 2008, l'Autorité environnementale faisait, à l'égard de la mise en œuvre du SRIF de 1994, « les constats :

- d'une consommation d'espaces agricoles et naturels proche de l'objectif du SDRIF de 1994 (1750 ha/an), malgré la baisse notable des constructions de logements et des grands chantiers d'infrastructure par rapport à la période antérieure, baisse qui aurait dû conduire à une consommation bien inférieure à cet objectif de 1 750 ha/an ;
- d'une tendance nette à l'augmentation de la consommation d'espace par habitant et par emploi ;
- d'une urbanisation qui s'est en majorité dispersée dans des enclaves non bâties et aux franges des espaces urbanisés, ainsi que dans les bourgs et villages qui étaient supposés ne connaître qu'un développement limité, et non dans les zones d'urbanisation future prévues à cet effet. »

On voit que l'enjeu est donc au moins autant de favoriser la densité que d'empêcher la construction en lointaine périphérie. En effet, les POS et PLU des communes urbaines se situent souvent dans la continuité du tissu urbain actuel et ne traduisent pas un projet urbain, sauf en zone de projet figurant explicitement dans les documents

---

<sup>50</sup> Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité » M. Vanier Economica , 2008 ou encore « gouverner la ville mobile » Ph. Estèbe, PUF

d'urbanisme (ZAC, PRU) ou relevant d'un périmètre d'étude (cf. ci après documents de l'APUR (atelier parisien d'urbanisme) sur la proche couronne).

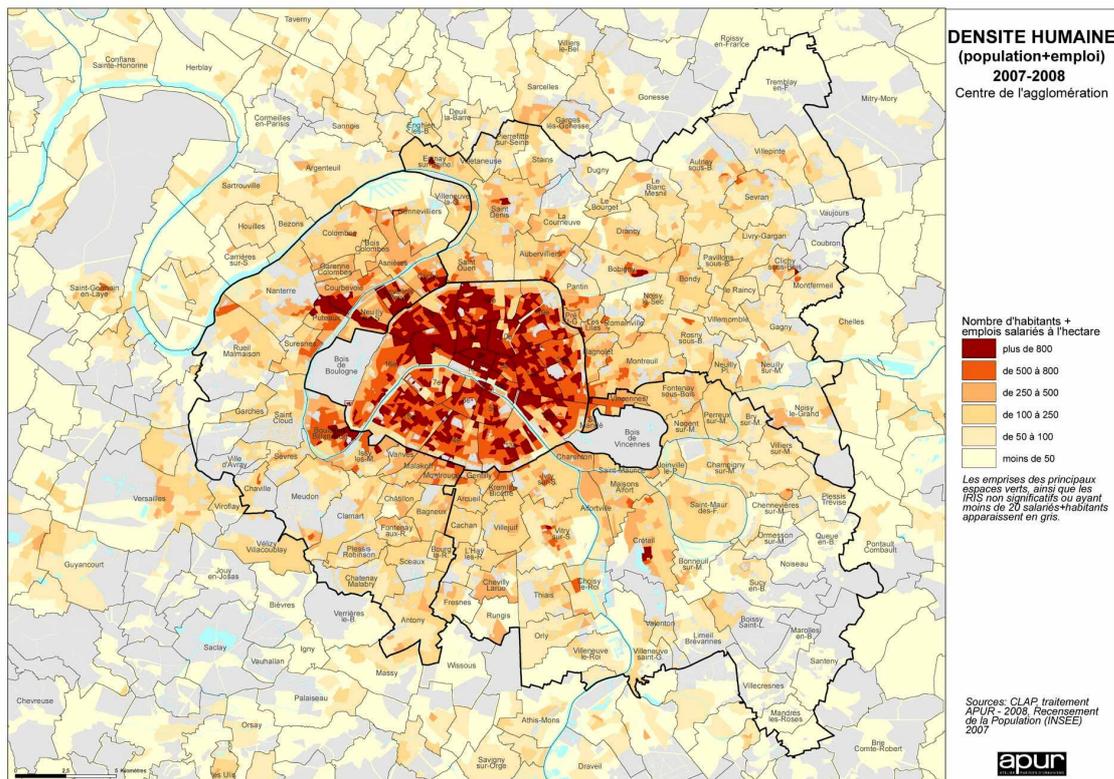
### **3.3.4. Alors qu'il est plus difficile d'encourager la densité**

La mesure de la densité et de son évolution n'est pas un exercice simple. Les résultats obtenus dépendent largement de l'échelle à laquelle la densité est mesurée : celle de la parcelle (COS), de l'opération (nombre de logements à l'hectare), du quartier (nombre d'habitants à l'hectare). Elle dépend aussi des unités que l'on utilise (surface habitable ou construite –SHON–, habitants ou usagers, habitants ou ménages...).

Il s'avère complexe de quantifier avec exactitude l'évolution de la densité réglementée dans les PLU :

- Depuis la loi SRU, le rapport de présentation ne doit plus obligatoirement présenter un tableau comparatif avant/après reportant les modifications apportées aux zones. Cela rend l'évaluation des changements apportés moins lisibles, notamment en termes de densité;
- Le COS n'est plus obligatoire et se révèle moins renseigné par les communes qui s'en remettent souvent aux articles réglementant les hauteurs, l'implantation et l'emprise au sol pour agir sur la densité. L'exploitation des seuls COS ne suffit pas pour juger de la capacité du règlement à générer une augmentation ou diminution de la densité;
- En outre cette densité englobe des réalités très différentes : il peut y avoir concurrence entre divers usages du sol (activités, commerces, bureaux, logements);
- Face à ces difficultés, l'APUR établit des cartes de densité réelle en calculant une surface théorique à la parcelle, en fonction des hauteurs. L'agence calcule des densités « humaines » additionnant emplois et habitants au km<sup>2</sup>.

## Carte des densités « humaines » établie par l'Apur pour la proche banlieue parisienne



### Les tentatives de réglementer la densité ont eu peu de succès face à une image très négative

Les dispositifs de majoration systématique de la densité liés au logement social<sup>51</sup> ou à la performance énergétique ont pu donner de bons résultats ponctuellement, mais ils sont restés d'application limitée, pour des raisons techniques liées aux règles de prospect comme pour des raisons politiques.

La tentative de rendre obligatoire, par la loi, une majoration de 30 % des droits à construire, sauf délibération contraire de la collectivité, a été fortement contestée et a été rapidement supprimée.

L'image négative de la densité vient de ce qu'elle est associée aux grands ensembles d'habitat social, dont le COS est en réalité beaucoup plus faible que celui des quartiers haussmanniens. De fait, la densification progressive des villes est le corollaire de la valorisation des espaces, elle est indispensable au bon fonctionnement des commerces et des équipements. Tout est affaire d'échelle, de temps, de richesse des équipements et des fonctions et de l'occupation sociale des logements. C'est le caractère monofonctionnel, la monotonie architecturale, la faible diversité sociale d'un quartier qui, associés à la densité ponctuelle de tel ou tel immeuble, contribuent à les stigmatiser.

<sup>51</sup> Art. L.123-12-1 du code de l'urbanisme : dans les communes de plus de 20 000 habitants et celles de plus de 1 500 habitants appartenant à un EPCI de plus de 50 000 habitants compétent en matière d'habitat, le conseil municipal peut, par délibération motivée, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'économie générale du POS ou du projet d'aménagement et de développement durable du PLU, délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant au moins une moitié de logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du coefficient d'occupation des sols. La délibération fixe pour chaque secteur cette majoration qui ne peut excéder 50 %.

L'enjeu est donc moins d'imposer la densité que de la valoriser, ce qui suppose de faire appel à la notion de projet urbain cohérent, avec une stratégie urbaine plus globale, associant des partenaires multiples et une élaboration en lien étroit avec la population.

### **La fiscalité, après avoir pénalisé la densité tend à l'encourager**

Jusque dans les années 80, la fiscalité de l'urbanisme a principalement taxé la densité pour financer les équipements publics induits par l'urbanisation. La pénalisation de la densification se traduisait par l'existence encore récente du plafond légal national de densité créé par la loi du 31 décembre 1975<sup>52</sup>, devenu plafond légal municipal dans la limite d'un plafond national en 1986. Or, l'importance du rendement fiscal du versement pour dépassement du plafond légal de densité (114 M€ en 2011) peut suffire à illustrer le caractère fortement dissuasif que pouvait jouer la taxe en faveur de la densification.

L'article 28 de la loi de finances rectificative n°2010-1658 du 29 décembre 2010 a également créé une nouvelle taxe pour sous-densité, qui traduit la volonté du législateur de mettre en place une fiscalité de l'urbanisme de nature à dissuader l'étalement urbain. La nouvelle taxe pour sous-densité, applicable au 1er janvier 2012, constitue donc une inversion de logique de la fiscalité de l'urbanisme en vigueur depuis les années 1970. L'institution du versement pour sous-densité entraîne d'ailleurs l'abrogation de plein droit du plafond légal de densité pour les communes qui en disposent encore. La nouvelle taxe est égale au produit de la moitié de la valeur vénale du terrain, appréciée à la date du dépôt de la demande de permis de construire, par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité et la surface de la construction résultant de l'application du seuil minimal de densité.

L'institution par délibération du versement pour sous-densité reste toutefois facultative. Le projet de loi prévoyait de la rendre obligatoire dans les secteurs où le taux de la taxe d'aménagement devait être supérieur à 5 % mais la disposition n'a pas été retenue.

Il serait pertinent de la prévoir dans les nouveaux secteurs de projet des PLUI et PLU avec l'application d'un taux plancher.

## **3.4. Pour assurer la cohérence des différents objectifs, il est impératif de développer les opérations d'aménagement, en misant sur l'incitation plutôt que sur la contrainte et en offrant un cadre plus souple et innovant**

### **3.4.1. Le modèle de l'aménagement public connaît des difficultés**

Traditionnellement, l'aménagement s'entend comme l'acquisition de terrains et leur transformation afin de revendre des charges foncières destinées à la construction. C'est, par nature, une activité à risque du fait des aléas multiples de gestion d'un projet complexe dans la durée.

---

<sup>52</sup> Le PLD, uniforme sur tout le territoire à l'exception de Paris, ne peut être transgressé qu'avec le versement d'une taxe équivalente à la valeur du terrain supplémentaire qui aurait été nécessaire pour respecter le plafond légal de densité. Ce dispositif a eu pour objectif et conséquence de freiner et stopper la densification des centres urbains et l'urbanisme vertical. Ce plafond est progressivement devenu facultatif, puis résiduel pour devoir s'éteindre complètement fin 2014.

Le métier d'aménageur a souffert de la crise immobilière de la première moitié des années 90, et il est aujourd'hui exercé avant tout par des acteurs publics.

En effet, les acteurs privés supportent des contraintes de rentabilité incompatibles avec l'horizon économique de certaines grandes opérations telles que l'Île de Nantes, Euro-méditerranée, Boulogne-Billancourt, qui s'échelonnent sur une voire deux décennies : après une phase d'études souvent supérieure à 5 ans, il faut traverser plusieurs cycles immobiliers, en combinant une vision urbaine stratégique avec un certain opportunisme commercial. A la notion de compte à rebours, largement pratiquée en matière de promotion, se substitue celle d'un bilan d'aménagement par définition aléatoire dans le long terme, aussi bien pour ce qui est des valeurs de charges foncières cédées que du rythme de commercialisation.

Seule la puissance publique peut, dans de grandes opérations structurantes, garantir la continuité du projet tout en apportant au droit des sols les adaptations nécessaires en cours de processus.

Sur les ZAC aménagées par un opérateur public, le risque financier est lui-même porté directement ou indirectement par la collectivité, l'opérateur étant soit un prestataire de services soumis à mise en concurrence, soit une société « in-house ». Les acteurs de type SEM ont en effet été fragilisés par les décisions européennes sur la mise en concurrence, qui ont abouti à la création des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), dont le capital est intégralement détenu par une ou plusieurs collectivités.

L'efficacité des aménageurs publics repose avant tout sur leur adossement à des collectivités désireuses de mettre en œuvre un projet urbain cohérent. On retrouve la nécessité d'une échelle géographique pertinente et d'une stratégie intercommunale, voire métropolitaine dans le cas de grandes villes dont l'aire d'influence dépasse les frontières de l'agglomération, comme en Île-de-France, à Marseille, Lyon ou à Bordeaux. Dans ce dernier cas, 50 % de la production de l'aire urbaine est réalisée hors du périmètre de la communauté urbaine.

La création d'opérations d'intérêt national et d'établissements publics d'aménagement sous tutelle de l'État sur des territoires stratégiques a permis de pallier ponctuellement les insuffisances de la gouvernance locale, mais ne peut remédier massivement à l'absence d'opérateurs bien structurés. Le cas de la région PACA, où l'établissement public foncier (EPF) constitue des réserves foncières mais peine à les écouler, est révélateur de ce point de vue.

#### **Les opérations d'intérêt national (OIN) et les établissements publics d'aménagement**

Les OIN, soumises à l'article L121-2 du code de l'Urbanisme, sont créées ou supprimées par décret en Conseil d'État.

Sur une partie, généralement faible, du territoire (le périmètre juridique de l'OIN), c'est l'État et non la commune qui délivre les autorisations d'occupation des sols, en particulier les permis de construire. De même, c'est le préfet et non la commune qui décide de la création d'une ZAC à l'intérieur d'une OIN. Cependant, la création d'une OIN n'entraîne aucune conséquence sur les compétences des communes et EPCI pour l'élaboration des documents d'urbanisme, mais ces documents doivent être mis en cohérence avec les orientations de l'OIN.

L'État a, dès la fin des années 50 créé des périmètres prioritaires d'urbanisation, ayant le statut d'OIN, en particulier la Défense et les villes nouvelles, dont 7 sont achevées (le Vaudreuil,

Villeneuve d'Ascq, l'Isle d'Abeau, Cergy-Pontoise, Saint Quentin en Yvelines, Evry, rives de l'Étang de Berre) et deux sont encore actives : Marne-la-Vallée et Sénart.

L'Etat a créé des établissements publics d'aménagement sur chacun de ces périmètres, ainsi que l'AFTRP qui avait à l'origine une mission d'acquisitions foncières pour le compte de l'État, élargie à l'aménagement.

Plus récemment, des opérations d'intérêt national et/ou des établissements publics d'aménagement - ont été créés - la coïncidence des périmètres n'étant pas systématique - pour accompagner des restructurations urbaines : Euroméditerranée à Marseille et plaine du Var en PACA, Saint-Étienne, l'EPA Plaine de France en Seine-saint-Denis, Orly-Rungis-Seine-Amont (EPAORSA) dans le Val de Marne, Seine-Aval, Bordeaux-Euratlantique (créée en 2009 avec 738 ha répartis sur Bordeaux, Bègles et Floirac), l'EPAG en Guyane, Alzette-Belval (agglomération transfrontalière en Lorraine, créée en 2009). Dans le cadre du grand Paris, ont été créés la société du grand Paris, à statut d'EPIC d'Etat, et l'établissement public Paris Saclay.

### **3.4.2. Les niveaux de prix de terrains aménagés et l'équilibre des opérations sont mal connus**

Le foncier est un bien atypique. Il est non reproductible, et traduit une réalité complexe. Il est par définition un bien localisé dans l'espace et dont la valeur est fixée par sa localisation fine, mais tout autant par sa constructibilité fixée par le document d'urbanisme. Il peut être nu ou encombré, grevé de servitudes éventuelles (PPRI, réserves naturelles) ou mis en état (dépollué), desservi ou non, aménagé, construit en tout ou partie, voué à la démolition ou à la transformation.

Les écarts de prix entre ces différents types de bien sont considérables : en Île-de-France, selon l'ORF, les valeurs moyennes vont ainsi de 0.5 €/m<sup>2</sup> pour les terres agricoles à 167 €/m<sup>2</sup> pour les terrains destinés aux maisons individuelles.

- D'après des avis d'expert, le coût du foncier nu ne dépasse pas 10 à 15 % du prix de revient des opérations d'aménagement en règle générale. Seuls les bilans d'opérations peuvent donner une approche de la différence entre coût du foncier nu, non aménagé et le prix de cession de la charge foncière aux promoteurs.
- Les prix de terrains aménagés sont eux-mêmes très variables en fonction de l'emplacement et de la destination. A titre d'exemple, sur le grand Lyon, le prix du terrain aménagé varie de 400 à 1200 €/m<sup>2</sup> SHON pour des prix de logement privés de 2600 à 5000 €/m<sup>2</sup>.
- Le travail engagé par le conseil supérieur du notariat sur le foncier complexe met en évidence les difficultés multiples liées à la mesure des prix de vente des charges foncières aux promoteurs : le prix figurant dans l'acte de vente ne rend pas compte des coûts annexes de dépollution ou de démolition, supportés par l'une ou l'autre partie ; un supplément de prix peut être exigé, ou a contrario la cession peut s'accompagner d'une livraison d'équipements.

Le déploiement d'une stratégie foncière de la collectivité n'est pas facilité par le manque d'information pertinente sur les prix de terrain en fonction de leur localisation, de leur degré d'aménagement, et de leur destination. Aucun recensement, en dehors des terrains à bâtir pour le logement individuel, n'existe sur ces sujets qui relèvent pour

les aménageurs du secret commercial. Des informations circulent à base de dire d'experts (crédit foncier, observatoires régionaux) mais leur exploitation n'est ni systématique ni homogène.

Les services fiscaux disposent des informations relatives aux transactions, notamment, mais pas exclusivement, celles transmises par les notaires. Depuis la loi « Engagement national pour le logement » de 2006, le livre des procédures fiscales impose la transmission gratuite de l'ensemble des valeurs foncières<sup>53</sup>. Or l'application de cette loi, qui a donné lieu à la création du service « DVF » (Demande de valeurs foncières), mérite qu'un travail technique soit conduit avec les professionnels d'une part, et avec le ministère chargé du logement d'autre part, ce dernier n'ayant pour l'instant pas accès aux données au niveau national.

Les notaires, de leur côté, devraient se voir imposer par décret, au titre de leurs obligations de service public et moyennant rémunération, la transmission aux chambres professionnelles de leurs données selon une nomenclature fixée par arrêté. Toutefois, le texte correspondant est encore en cours de discussion, et la base juridique risque d'être insuffisante pour faire peser une réelle obligation sur les offices notariaux.

### **3.4.3. Des extensions urbaines contrôlées restent indispensables**

Le modèle de l'extension urbaine contrôlée, sous forme de maisons relativement denses, est prôné par de multiples acteurs. Ce type de développement, dans un des pays les moins denses d'Europe, répond à une demande réelle. Il suppose une réflexion et une organisation, cohérentes avec le développement des réseaux de transport, et doit trouver sa place de manière explicite dans les documents de planification à l'échelle du bassin d'habitat.

### **3.4.4. La densification de zones pavillonnaires et la réhabilitation des centres bourgs peuvent contribuer de façon ponctuelle et limitée à l'augmentation de l'offre**

Un mouvement spontané de densification des parcelles<sup>54</sup> est observé, mais une part est liée à l'agrandissement du pavillon, ce qui contribue à l'augmentation du confort, sans augmenter l'offre mesurée en nombre de logements. Des remembrements de parcelles sont aussi opérés au coup par coup, à l'initiative de promoteurs, dans les secteurs en cours de valorisation, mais une action foncière à une échelle plus vaste peut s'avérer difficile sur le plan économique<sup>55</sup> ( et les procédures d'expropriation, sur un grand nombre de parcelles, sont, à la fois, longues et très impopulaires.

---

<sup>53</sup> L'article L. 135 B du livre des procédures fiscales est ainsi rédigé :

1° « L'administration fiscale transmet gratuitement, à leur demande, aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, aux établissements publics administratifs et aux établissements publics visés aux articles L. 321-1, L. 324-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret. »

2° « Elle transmet également, gratuitement, à leur demande, aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et à l'Agence nationale de l'habitat, ».

<sup>54</sup> Encouragé par des initiatives telles que « Bimby »

La construction en périphérie des bourgs a conduit à des phénomènes de vacance et de déqualification des centres bourgs, avec des coûts de remise en état parfois exorbitants, en lien avec les différentes réglementations techniques applicables. La question de la réhabilitation des centres fait déjà l'objet de politiques dédiées (PNRQUAD....) mais les solutions de bail à réhabilitation par des organismes de logement social mériteraient d'être plus développées en alternative à la construction neuve en milieu rural.

**Le renouvellement urbain s'affirme comme une priorité d'aménagement nécessaire mais coûteuse.**

Si les opérations de renouvellement urbain doivent tenir une place centrale, elles sont, selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, presque toujours déficitaires, et parfois très lourdement, pour la collectivité et/ou pour l'aménageur<sup>56</sup>.

Le renouvellement urbain peut concerner de grands sites complexes, friches industrielles, emprises ferroviaires, ports, etc ; le coût de revient doit inclure les aléas liés aux frais de mise en état des sols, et les indemnités d'éviction des exploitants commerciaux et industriels.

**Le renouvellement urbain et la dépollution**

La problématique de la dépollution a pris de l'ampleur avec la désindustrialisation de parties importantes du territoire, et une valorisation des terrains qui a rendu ces opérations rentables<sup>57</sup>. En zone tendue, 10 ans de hausse des prix immobiliers ont permis de sortir des opérations (sols pollués, densité), notamment petites. Le sujet prend une acuité particulière sur les terrains publics, du fait d'une valeur foncière résiduelle faible une fois les coûts de mise en état des sols déduits, ce qui peut rendre l'opération dissuasive en cas de décote en faveur du logement social.

Les exigences varient fortement en fonction de la destination des sols (espace vert, bâtiment en sous sol ou logement en surface n'entraînent pas les mêmes sujétions), si bien qu'une bonne connaissance de l'histoire du site peut aider à optimiser le projet en fonction de ses contraintes (cas de l'opération Alstom/ Nexity de Saint-Ouen, bassin des flots à Bordeaux). L'optimisation ne réussit pas toujours: Aux Docks de Saint-Ouen, certains choix d'aménagement liés à la labellisation « écoquartier », intervenue après les acquisitions des terrains, se sont révélés incompatibles avec les contraintes de pollution du site et des contraintes temporelles de l'opération.

Le ministère de la Défense nationale relève d'une situation particulière: le principe est celui d'une dépollution avant cession, ce qui peut entraîner des délais supplémentaires et des règles différentes d'autres régimes (installations classées).

<sup>55</sup> L'EPFIF a conduit une étude fine sur les possibilités de valorisation foncière lié à des infrastructures de transport (station de métro, transport en commun en site propre le long de la RN7) et conclut que la plus value, concentrée dans un périmètre réduit, ne permet pas de couvrir à la fois le coût des aménagements de l'espace public et une part du coût de l'infrastructure.

<sup>56</sup> L'exemple de trois projets d'aménagement sur une même agglomération de grande couronne illustre les écarts de rentabilité, que ne peut compenser la densité. La marge est faible voire négative en individuel peu dense, très positive sur le individuel dense, l'opération de collectifs en secteur urbanisé étant très déficitaire du fait des coûts d'acquisition et de traitement du foncier, et des sujétions architecturales (parkings enterrés) en immeuble collectif.

<sup>57</sup> Selon le SOeS, la dépollution représente un marché national de 470 M€, dont une part croissante est financée par les aménageurs et les collectivités.

Le coût des évictions est fréquemment évoqué dans les sites à vocation économique (zones portuaires ou ferroviaires par exemple qui conservent des entrepôts ou ateliers). Dans ce cas, il est indispensable de gérer finement longtemps à l'avance les baux consentis aux occupants, en amont de la prise de possession. Des conventions de transfert de gestion peuvent faciliter cette démarche. (exemples cités par l'EPFIF, Saint-Nazaire ou l'EPF PACA). La fiscalité des terrains non bâtis constitue une incitation à céder les terrains industriels.

Ces opérations structurantes sont aussi l'occasion pour la collectivité de réaliser des équipements de portée plus large que le périmètre de la ZAC, dont seulement une partie peut être mise à la charge des promoteurs. Désormais, en effet, la contribution de la ZAC aux équipements publics est limitée à la quote-part directement nécessaire à l'urbanisation.

Ce gisement, lié à la désindustrialisation, et rendu rentable par la hausse des valeurs foncières, est encore important dans certaines métropoles en région, et de mieux en mieux repéré par les collectivités et les EPF. A titre d'exemple, le grand Lyon a identifié les parcelles mutables à moyen terme.

#### **3.4.5. Si bien que des collectivités s'efforcent de réduire le risque lié au portage du foncier en site urbain dans une démarche d'aménagement négocié : ZAC sans maîtrise foncière, projets urbains partenariaux (PUP)**

La solution la plus confortable pour l'aménageur, mais aussi la plus risquée pour la collectivité, consiste à s'assurer en amont une maîtrise foncière aussi complète que possible aux meilleures conditions financières, selon le proverbe : «qui tient le foncier tient l'aménagement».

Ce scénario peut être optimisé par un bon usage des procédures de préemption, c'est la pratique de la Ville de Paris en cas de mutation sur certaines parcelles<sup>58</sup>, ou de ZAD en cas de projet à long terme- c'est le cas de l'OIN Euratlantique. Sur cette opération, liée à l'arrivée du TGV à Bordeaux sur 300 ha en l'absence d'un EPF : la ZAD provisoire, à l'origine, a été confortée par décret en Conseil d'État en mai 2012, le DPU étant géré en concertation avec la CUB, dans le cadre d'une OIN qui donne une maîtrise et une cohérence parfaites de l'opération.

L'acquisition par l'EPF qui dispose d'une taxe et pourrait assumer une part de risque est aussi un outil fréquemment invoqué.

Toutefois, en cas de recours à un EPF, en règle générale, le risque est assumé par la collectivité à l'horizon de l'aménagement.

Au vu des risques et du parcours d'obstacles liés aux procédures foncières, les collectivités recherchent désormais des solutions diversifiées. Les leviers des collectivités dans la négociation sont principalement la révision du PLU (parfois avec secteur de plan masse), combinée avec un financement par la taxe d'aménagement, éventuellement majorée, un PAE, ou une convention PUP :

- **Les ZAC sans maîtrise foncière.** Pour sortir certaines opérations, on a intérêt à associer les propriétaires et exploitants (compte tenu du coût des

---

<sup>58</sup> Compte tenu des sommes en jeu, la ville de Paris croise les fichiers du cadastre et les fichiers relatifs à la fiscalité locale pour détecter les secteurs susceptibles de muter, sur lesquels elle oriente sa politique foncière

relocalisations des occupants notamment) aux risques et aux résultats. Les opérateurs transforment leur foncier, et la collectivité se charge des espaces publics et équipements. Des clauses d'intéressement peuvent d'ailleurs être pratiquées pour des emprises importantes (RFF sur Seine rive gauche). Cette solution de ZAC sans maîtrise foncière, a pu s'appliquer sur de grandes emprises, des friches industrielles en particulier, où la négociation est facilitée par l'existence d'un propriétaire unique (Renault à Boulogne-Billancourt, GdF dans le grand Lyon) ; les grandes emprises ferroviaires, vastes et bien situées, constituent le plus souvent un enjeu stratégique ;

- **Le plan d'aménagement d'ensemble** (PAE) permet d'éviter certaines procédures de ZAC, lorsqu'il s'agit principalement de fixer des participations. Une majoration est possible dans certaines parties du territoire qui font l'objet de besoins spécifiques d'équipements publics ;
- **Le projet urbain partenarial** (PUP), créé par l'article 43 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, est une nouvelle forme de participation au financement des équipements publics (articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme).

Le PUP peut s'apprécier comme une participation d'urbanisme « contractuelle » différente de la ZAC (d'initiative publique, peu adaptée aux opérations purement privées). L'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme prévoit qu'une commune, un EPCI ou l'État peut signer une convention PUP avec les propriétaires de terrain afin de faire financer par ces derniers tout ou partie des équipements publics rendus nécessaires par leur projet. Le PUP ne s'apparente pas à une concession d'aménagement et ne nécessite pas une mise en concurrence préalable.

Les PUP peuvent fournir une solution à des collectivités soucieuses de ne pas porter elles-mêmes le risque foncier tout en imposant des conditions en matière de financement d'équipements publics, notamment. Il apparaît toutefois que cette pratique peut être dévoyée. Selon un des interlocuteurs de la mission, « La procédure actuelle est hypocrite, car on bâtit un PUP et en parallèle on engage une révision simplifiée du PLU pour y intégrer les modifications générées par l'accord financier. Il serait plus transparent de présenter l'ensemble, et la concertation y gagnerait, car elle porterait sur un objet concret et non sur des règles». D'autres exemples fructueux de coopération avec des promoteurs privés ont été cités (Ile de Nantes) à travers des conventions s'apparentant à des cahiers des charges de cession de terrains pour déterminer la forme urbaine et donner l'ambition architecturale ;

- En revanche, **le régime des AFU** (associations foncières urbaines) n'a pas connu le développement espéré, alors que son principe est couramment pratiqué outre Rhin.

Plus généralement, ce type de démarche suppose surtout une forte capacité de maîtrise d'ouvrage urbaine et une capacité de négociation fortes de la part de la collectivité pour assurer le financement des équipements publics, la qualité des réalisations et la maîtrise des délais. Or cette capacité n'est guère présente en dehors des grandes villes ou des EPCI, alors que le projet peut concerner toutes les tailles de communes.

### **Exemples d'opérations sans maîtrise publique du foncier (source club Ville-aménagement)**

Boulogne-Billancourt- Trapèze : l'opération s'est déroulée en ZAC, compte tenu du changement important de la trame viaire avec un propriétaire unique, Renault.

Le programme d'aménagement arrêté au bout de près de dix ans d'études, sur la base d'un arbitrage préfectoral fixant le niveau de la SHON, reposait sur un montage tripartite: Renault, Ville (SAEM) et promoteurs (DBS). L'opération globale comprend:

- le secteur du pont de Sèvres (site PNRU)
- celui de l'Île Seguin, acheté et aménagé par la ville et revendu aux promoteurs selon un schéma très classique et dont l'aménagement est encore embryonnaire
- et enfin le secteur du Trapèze, dont les terrains, une fois dépollués, ont été pour partie directement vendus à un groupement de promoteurs et pour partie à l'€ symbolique à la ville pour réaliser les espaces publics. Les promoteurs participent aux financements des infrastructures publiques au prorata des besoins générés par la ZAC et au fur et à mesure des livraisons d'îlots. In fine, la ville ne supporte pas de risque de commercialisation, mais certains coûts d'équipement ne sont pas couverts par la ZAC.

La commercialisation, en période d'ascension des charges foncières, a facilité le déroulement relativement rapide de l'opération et le niveau élevé du prix du foncier cédé a permis de financer les travaux de dépollution assumés par le vendeur.

Le montage fiscal approuvé par Bercy a permis le financement des équipements publics par la ville et la récupération de la TVA par le FCTVA de la SAEM. La ville se finançait par un prêt revolving et commençait à rembourser le capital au fur et à mesure des rentrées fiscales (TP et Taxes ménages).

Bordeaux : l'opération du Bassin des Flots, sans changement de la trame viaire, a été réalisée grâce à un PAE, qui permet de démarrer plus vite que la ZAC, avec un PLU souple qui permet d'évoluer plus facilement, sans portage foncier. Cette procédure répondait à une urgence, mais sa mise en œuvre s'est avérée lourde avec des négociations complexes, et son coût réel difficile à évaluer dans le temps. Elle n'a été possible que parce que les collectivités disposent d'une structure solide en maîtrise d'ouvrage urbaine, et ont imposé le respect d'un projet défini par un urbaniste, qui a joué un rôle clef dans la négociation.

Massy-Atlantis : est un exemple de trois ZAC (100 ha au total ) de renouvellement urbain d'une zone industrielle peu dense sans maîtrise foncière. Les occupants avaient externalisé leur foncier auprès d'investisseurs motivés par une sortie rapide du programme. L'aménagement supposait plutôt une division des parcelles que des regroupements, et la ville a recouru à des outils tels que les servitudes ou le CCCT (cahier des charges de cession de terrains).

L'absence de maîtrise foncière implique d'accepter le risque d'un décalage temporel dans la mobilisation des sites, un enchaînement imparfait des chantiers, de la présence de friches ou de foncier obsolète à côté d'opérations neuves, et obligent la Ville et l'aménageur à adapter leur stratégie au fur et à mesure de la libération des terrains et du déclenchement des opérations. Cette absence de maîtrise du calendrier pose cependant des difficultés notamment pour la réalisation des espaces publics et des équipements (assurer un niveau d'équipement satisfaisant dès que les logements sont livrés).

### **3.5. Une relance de l'initiative publique, particulièrement en renouvellement urbain, suppose un environnement plus favorable à une logique de projet selon des modalités plus souples et plus évolutives**

Une relance de l'initiative publique en zone tendue est souhaitable pour assurer un volume de production de foncier suffisant, en particulier pour le logement social dont le financement est incompatible avec les prix de marché. Toutefois, l'aménagement est avant tout de la responsabilité des collectivités locales, si l'on excepte les procédures de type OIN ou établissements publics d'aménagement sous tutelle de l'État, qui sont déjà nombreux et ne peuvent pas être multipliés à l'excès. Les acteurs centraux de la relance de l'urbanisme opérationnel restent aujourd'hui les communes, de plus en plus associées au sein des intercommunalités. Appuyées sur les aménageurs et constructeurs publics ou privés, elles sont seules en mesure d'inscrire sur le terrain l'objectif partagé par l'État et la Région.

#### **3.5.1. Le cadre juridique pourrait être mieux adapté à la conduite de projet**

**La ZAC est une procédure beaucoup plus simple qu'il est souvent dit**, et qui permet surtout de conduire les opérations dans un cadre extrêmement souple tout offrant les garanties de bonne fin adéquates. Si, par définition, une ZAC est nécessairement d'initiative publique, la réforme des concessions d'aménagement permet de mettre à égalité dans un cadre transparent les différentes catégories d'aménageurs, publics ou privés. La ZAC doit pouvoir ainsi redevenir le cadre privilégié de l'urbanisme opérationnel, notamment pour les opérations nécessitant un remembrement foncier et /ou la réalisation d'un programme significatif d'équipements publics.

Les aménageurs déplorent souvent le caractère rigide des PLU au regard de la souplesse nécessaire à la gestion de projets complexes.

En effet, les règles d'urbanisme applicables dans les ZAC sont, depuis la loi SRU, fixées par le PLU. Or, ces règles sont si détaillées que la mise au point du PLU impose, pour une opération importante, de disposer d'un projet précis pour engager la concertation, et qu'ensuite le document d'urbanisme soit révisé au fur et à mesure des évolutions inéluctables du projet, ce qui génère des délais et des aléas de tous ordres.

C'est en fait la pratique du PLU qui est pour une bonne part responsable de ces lourdeurs ; En effet, les PLU vont en général bien au-delà des exigences de la loi et comportent un corps de règles beaucoup plus extensif et plus contraignant que ne l'exige le code de l'urbanisme. Selon, l'article R 123-4 du code « le règlement délimite les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues à l'article R. 123-9. Il peut délimiter, dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, des secteurs dans lesquels une densité minimale de construction est imposée ». Toutefois, en pratique, les PLU sont très détaillés et décrivent tout ou partie des 16 alinéas facultatifs du code, ce qui rend leur modification difficile en fonction des aléas du projet.

**Le code de l'urbanisme pourrait prévoir explicitement que le PLU intercommunal délimite des secteurs de projet** tels que les ZAC ou des périmètres d'études actuels, pour lesquels seul le caractère urbanisable, la destination des sols, et le cas échéant la densité minimale seraient inscrits, alors que la construction serait subordonnée à une

procédure de projet précisant les gabarits, l'emplacement des voiries et des équipements publics, ainsi que les modalités de leur financement.

### **3.5.2. Le renouvellement urbain à coût maîtrisé implique une volonté locale, appuyée sur une ingénierie forte et un cadre plus incitatif et plus transparent de partenariat avec les propriétaires fonciers**

Dans les zones tendues, la densification spontanée des zones déjà urbanisées ne permet pas d'atteindre un niveau suffisant de construction dans des conditions économiques acceptables. La priorité mise sur le renouvellement urbain, qui implique en général d'intervenir sur du foncier onéreux, ne peut donc se concrétiser que par l'émergence de projets urbains. C'est la volonté politique des élus, à l'échelle de l'agglomération, voire de la métropole, qui est le principal levier.

Toutefois, une partie des difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités pourraient être évitée. L'État peut pour sa part créer un environnement favorable : les **zones de projet** sont de nature à faciliter la conduite d'un projet évolutif. Le projet pourrait être modifié de façon autonome par rapport au PLUI, par simple avenant à la convention avec les propriétaires lorsque la modification est compatible avec le règlement simplifié.

La politique foncière doit permettre de mieux répartir les risques entre portage foncier préalable et risque aménageur, la fiscalité foncière doit permettre d'engager les propriétaires à s'inscrire dans la dynamique du projet porté par la collectivité et largement débattu.

Pour limiter les risques financiers portés par la collectivité, il conviendrait de développer des **dispositifs conventionnels** associant un ou plusieurs propriétaires fonciers, l'aménageur ou l'EPF, suivant les circonstances. En particulier, les propriétaires pourraient être incités à prendre en main l'aménagement ou libérer plus rapidement le foncier, et les procédures publiques pourraient être adaptées à une meilleure acceptation par les riverains, et aux nécessités d'évolution d'opérations souvent complexes.

Sur ces zones de projet, l'EPCI disposerait d'un droit de préemption et d'expropriation au bout de six ans (quand dans ce délai le propriétaire n'a pas valorisé son terrain), dans lequel la référence en matière de prix serait celle qui prévalait un an avant l'approbation du projet. La taxe obligatoire sur les terrains constructibles non bâtis pourrait être réservée à ces zones de projet, par délibération de l'EPCI, et le récent dispositif de versement pour sous-densité applicable à l'occasion des permis de construire pourrait s'y appliquer automatiquement ;

La fiscalité spécifique inciterait les propriétaires à urbaniser rapidement avec la densité souhaitée. Ce n'est qu'à défaut de mise en œuvre du projet par les propriétaires, que la collectivité pourrait reprendre l'initiative de la procédure de maîtrise foncière dans des conditions financières équilibrées. **Le dispositif proposé aurait ainsi l'avantage de « produire du foncier » sans maîtrise foncière publique préalable systématique.**

Ce régime devrait être restreint aux EPCI et ne devrait concerner que les propriétaires déjà titrés au moment du lancement du projet, à l'exclusion des simples titulaires d'une promesse de vente, afin de ne pas susciter de nouvelles spéculations. Ce type nouveau de convention devrait relever en partie du droit relatif aux concessions

d'aménagement (Elle irait en effet au-delà d'une simple participation aux équipements publics et la cession des terrains d'assiette correspondants).

Les Projets urbains partenariaux, qui présentent aujourd'hui un risque d'opacité (déconnexion entre les règles d'urbanisme et les accords financiers), deviendraient des zones de projet.

Toutefois, ce type nouveau de conventions devrait s'inspirer du droit relatif aux concessions d'aménagement et donner lieu à un suivi annuel en assemblée délibérante (**elles iraient en effet au-delà d'une simple** participation aux équipements publics et de la cession des terrains d'assiette correspondants).

**En cas d'exécution partielle par les propriétaires, les conditions de reprise du projet par la collectivité pourraient être juridiquement délicates. En particulier, la constitutionnalité du dispositif de fixation des prix devra être vérifiée.**

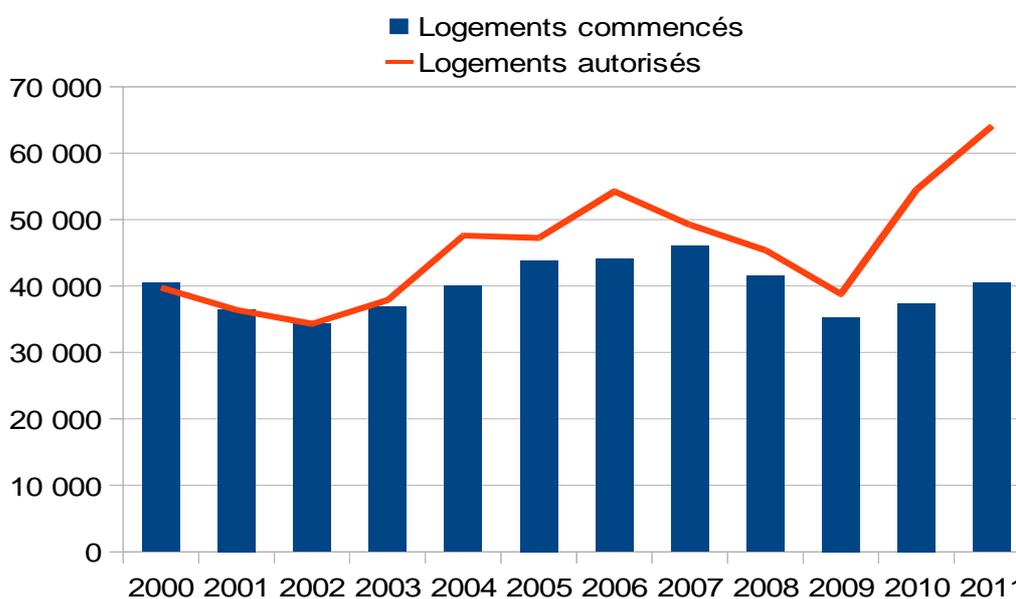
#### 4. La situation particulière de l'Île-de-France a généré des dispositifs exceptionnels qui pourraient inspirer les autorités publiques.

Le comité des sages relatif à l'urbanisme de projet écrivait en avril 2011 : « Les mesures proposées ne répondent que partiellement aux besoins urgents constatés en Île-de-France. Alors que le législateur a posé le principe que 70 000 logements devraient être produits chaque année, 40 000 au plus le sont, et les déséquilibres dont témoignent la difficulté d'atteindre les parts du parc réservé au logement social persistent. Dans cette région, il est donc nécessaire d'agir de façon plus rapide et plus massive, là où les dispositions en vigueur des POS ou des PLU ne correspondent plus aux objectifs des pouvoirs publics issus du Grenelle, et, surtout, constituent une entrave manifeste à la production de logements neufs ».

##### 4.1. Les défis pour la politique du logement y sont particulièrement forts

Région capitale, la plus urbanisée et recherchée, la région Île-de-France est à la traîne face à la crise du logement, comparée aux autres grandes agglomérations, malgré une présence forte de l'État, et la place particulière du foncier public avec quelques grandes emprises bien situées permettant la construction de quartiers de ville.

Tableau 10 : Logements autorisés et mis en chantier en Île-de-France



Source Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)

Le niveau moyen de construction se situe autour de 40 000 logements par an, y compris les reconstructions en zone ANRU, soit un peu plus de 12 % de la moyenne nationale, alors que l'Île-de-France représentait en 2009 18 % de la population nationale et avait accueilli sur la décennie 20 % de la croissance de la population

métropolitaine (Le chiffre de 57 000 logements autorisés en 2011 est un record conjoncturel, à cause de la fin du dispositif fiscal d'amortissement locatif dit "Scellier").

Le nombre de logements commencés est largement inférieur à la croissance du nombre des ménages. Le taux de croissance de la population a ainsi été de 7,1 % en Île-de-France sur la période 1999-2009 contre 6,7% pour l'ensemble de la France métropolitaine, alors que le taux de croissance du parc de logement a été de 0,8% par an en Île-de-France pour 1 % en métropole.

Ce décalage entre construction et accroissement démographique débouche sur un déséquilibre qu'on peut apprécier à travers la part de logements surpeuplés : celle-ci est deux fois supérieure à la moyenne nationale dans les régions PACA, Rhône-Alpes, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Aquitaine. La sur-occupation critique au sens de l'Insee, qui ne représente en moyenne que 3% des logements, touche essentiellement le sud-Est, et l'Île-de-France où elle peut atteindre 35 % du parc privé dans certains cantons.

Un autre indicateur touche les situations les plus extrêmes, celles des demandeurs DALO dont la situation revêt une importance politique particulière, puisqu'elle peut aboutir à une condamnation de l'État à des amendes, et à des dommages intérêts. Fin 2011, 60 % des recours ont été déposés en Île-de-France, et 85 % de décisions favorables qui n'ont pu être mises en œuvre dans les délais y étaient situées. Selon le rapport de 2011 du comité de suivi de la loi DALO, plus de 4 000 ménages désignés prioritaires en 2008 attendaient encore leur relogement en 2011. Même si en moyenne 40 %<sup>59</sup> du contingent préfectoral est mobilisé pour le relogement des ménages prioritaires, le flux de demandeurs déclarés prioritaires et non relogés augmenterait de 7000 par an. Le délai moyen pour accéder à un logement social, pour un ménage éligible à un logement social se situe ainsi autour de 8 ans.

Au cours de la dernière décennie, la hausse des prix a été la plus forte en Île-de-France. Sur les prix des logements anciens, ils ont progressé de manière homothétique de 2000 à 2010 (indice passé de 48,2 à 100) mais l'évolution s'est différenciée depuis (121,4 en Île-de-France et 113,9 France entière). Et malgré la baisse des volumes entre 2011 et 2012 de -17% (elle a baissé de 40 % pour les logements investisseurs), les prix moyens dans la région<sup>60</sup> seraient encore passés de 4671 à 5020 €/m<sup>2</sup>. La chambre des notaires de Paris indique qu'il n'y a pas de baisse des prix dans la capitale (8 200€/m<sup>2</sup>). La tension élevée se manifeste également au niveau des loyers privés.

En corollaire, les coûts fonciers, très supérieurs aux valeurs de référence, imposent des coûts d'intervention publique très élevés et rendent la production de logement social tributaire de filières publiques de production de foncier.

La part de logements sociaux est importante dans les nouvelles constructions, de l'ordre de 50% : 40 000 logements sociaux ont été financés en 2011 dont 50% neufs (le solde en acquisition suivie ou non de réhabilitation, donc avec une part significative de logements déjà occupés), pour 37 000 mises en chantier de logements tous types confondus. Selon la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), il sera difficile d'aller au-delà, sans créer de nouvelles concentrations excessives de logements sociaux. **L'augmentation de la construction**

---

<sup>59</sup> 76 % à Paris

<sup>60</sup> Pour la fédération des promoteurs immobiliers de la région, la formation des prix est faite par l'ancien et pas par le neuf. (24 000 ventes neuves en 2011, sur un ensemble de 177 000). La production en diffus n'est que de 4 000 logements/an.

**de logements sociaux supposerait l'augmentation du volume total de construction.**

De l'avis général des acteurs opérationnels (administration, promoteurs, aménageurs) il faudrait une action de longue haleine des aménageurs pour faire plus de 40 000 logements par an pendant 10 ans.

Or il n'y a plus de grandes opérations d'aménagement. La part des ZAC s'est effondrée. Selon une enquête de la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'aménagement-DRIEA (Note de l'ORF, août 2011), les ZAC de la région disposent encore dans leur programme d'un potentiel de plus de 270 000 logements au 1er janvier 2010, dont 44,6 % à Paris et en petite couronne. Cependant, la capacité en logements des ZAC nouvelles créées chaque année est passée sous la barre des 10 000 logements. La moitié de la construction se fait dans des opérations de moins de 5000 m<sup>2</sup>.

L'État n'intervient plus que ponctuellement en matière d'aménagement et la gouvernance se cherche du côté des collectivités locales, avec des maires qui ne peuvent pas toujours ou parfois ne veulent pas faire.

Les enjeux du renouvellement urbain sont aujourd'hui particulièrement forts, et si l'IAU-IdF (institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France) estime le potentiel en zone urbanisée très important, il ne se mobilise que lentement et produit moins de logements qu'escomptés.

#### **4.2. La loi 2010-597 du 3 juin 2010, relative au Grand Paris, met en place des outils spécifiques : la territorialisation de l'offre de logement (TOL), et les contrats de développement territorial (CDT)**

La loi fixe un objectif de construction de 70 000 logements par an pendant 15 ans : Il correspond à 35 000 pour le maintien de la population (point mort), 25 000 pour la croissance démographique prévue au projet de SDRIF de 2008 et 10 000 supplémentaires pour l'effet Grand Paris.

##### **4.2.1. Le préfet de région fixe par arrêté la territorialisation de l'offre de logement (TOL) et négocie les contrats de développement territorial (CDT)**

La loi prévoit que l'objectif de 70 000 logements annuels est décliné par territoire par arrêté du préfet de la région, tous les 3 ans. Le premier arrêté, intervenu le 26 mars 2012, pour les années 2012 à 2014, décline l'objectif en 80 secteurs<sup>61</sup> (50 % en petite couronne et 50 % en grande couronne soit une répartition analogue à celle qui est aujourd'hui constatée)). L'objectif a été notifié aux élus locaux avec demande de

---

<sup>61</sup> Paris 4 500, Hauts-de-Seine 11 600, Seine-Saint-Denis 11 641, Val-de-Marne 9 144, Seine-et-Marne 8 701, Yvelines 9 024, Essonne 9 329, Val-d'Oise 6 066.

réponse<sup>62</sup>. 60 % n'ont pas répondu, 20 %, 20 % ont contesté et 20 % ont répondu positivement. Les PLH doivent tenir compte de ces objectifs.

La loi prévoit des contrats de développement territorial<sup>63</sup>, (CDT) à signer entre l'État et les communes autour des gares du futur réseau de transport de la Société du Grand Paris, dans lesquels les communes s'engagent à la mise en œuvre d'un nombre de logement et de logements sociaux et doivent préciser les zones de projet, le choix prévu pour leur aménagement et le bilan prévisionnel de l'opération avec les financements correspondants. Ils peuvent prévoir des ZAD et des opérations d'aménagement pour lesquelles le contrat peut valoir déclaration de projet.

A titre d'incitation, la loi prévoit que la Société du Grand Paris, maître d'ouvrage du réseau de transport, pourra conduire des opérations d'aménagement dans un rayon de 400m autour des gares nouvelles du réseau dans les communes non signataires d'un contrat.

Ainsi l'État a-t-il mis en place un dispositif nouveau visant une plus grande cohérence de l'urbanisation prévue autour des gares avec la réalisation de la ligne et ses prévisions de trafic, en même temps qu'une meilleure contribution des secteurs concernés à l'objectif de libération du foncier pour le logement.

L'intérêt des maires concernés par la réalisation du nouveau réseau de transports du Grand Paris, dans des secteurs relativement mal desservis par les transports collectifs, en particulier de rocade, a permis à ce jour au préfet de signer avec ces derniers une partie des accords cadres dans lesquels figurent les engagements de principe en matière de construction de logement et de densification.

Néanmoins :

- Le dispositif ne concerne que des communes de proche couronne, tandis que le besoin de logement concerne toute la région et que des réticences fortes à la densification des zones urbanisées s'observent également en grande couronne ;
- Il n'y a ni sanction aux contrats de développement territoriaux (les documents d'urbanisme restent du ressort des collectivités locales) ni engagements conditionnels de l'État (il y a seulement 3 gares conditionnelles) ;
- Pour signer les CDT, les communes sollicitent, notamment auprès de la région, des subventions pour leurs propres équipements, et souhaitent des assurances sur les financements des grands projets (nouveaux réseaux de transports, ANRU...).

---

<sup>62</sup> La région s'est abstenue de donner un avis sur le projet de TOL de l'État de 70 000 logement, en invoquant un problème de forme (l'État n'ayant pas fourni les critères et statistiques utilisées pour sa répartition). La région estime néanmoins que l'objectif chiffré doit être élevé (C'est une reconnaissance du besoin et s'il était inférieur, on n'irait jamais au-delà). Elle considère cependant que l'objectif est trop élevé, en citant en particulier les départements 93 et 94. Elle estime aussi que ce n'est pas à la région de fixer un objectif par commune ou PLH. Elle regrette par ailleurs que la TOL ne fixe pas d'objectif par type de logement (LLS, étudiant, taille...) ni de précision sur la contrainte foncière.

<sup>63</sup> La loi du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social prévoit que les actions ou opérations d'aménagement ou projets d'infrastructures visés dans les CDT doivent être conformes au SDRIF.

#### **4.2.2. La taxe spécifique du Grand Paris est avant tout destinée à contribuer au financement de l'infrastructure de transport**

La loi du 3 juin 2010 institue pour 15 ans une taxe forfaitaire<sup>64</sup>, au bénéfice de la Société du Grand Paris, sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant, sur le territoire de la région Île-de-France, des projets d'infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris, afin de contribuer au financement de son réseau de transports.

La région d'Île-de-France peut également instituer, au bénéfice du syndicat des transports d'Île de France (STIF) et pour 15 ans, une taxe similaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructure de transport collectif en site propre devant faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou, lorsque celle-ci n'est pas requise, d'une déclaration de projet.

La taxe est assise sur 80% de la plus-value de certaines cessions. Elle ne concerne pas les cessions de terrains destinés à la réalisation de logements sociaux. Son taux est de 15% et son aire géographique ne peut excéder 800m autour des gares nouvelles.

Elle a cependant pour conséquence de rendre plus difficile l'équilibre financier des opérations d'aménagement.

Par ailleurs, pour les opérations d'aménagement qui seraient bénéficiaires et prévues dans les CDT, la loi prévoit que la moitié des excédents sera versée à parts égales au Syndicat des transports d'Île-de-France et à la « Société du Grand Paris » afin de financer le réseau de transport public du Grand Paris.

#### **4.3. Le futur SDRIF, prévu fin 2013, pourrait rendre difficile l'atteinte de l'objectif de construction de logements**

Le SDRIF<sup>65</sup> est un document prescriptif qui s'impose aux autres collectivités locales pour leur document d'urbanisme local<sup>66</sup> et, de ce fait, est approuvé par décret en Conseil d'État<sup>67</sup>.

Comme le prévoit l'article L.141-1 du code de l'urbanisme :

- Le schéma directeur de la région d'Île-de-France a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en

<sup>64</sup> Une taxe forfaitaire similaire a été instaurée hors Île-de-France, sur le produit de la valorisation immobilière résultant de la réalisation d'infrastructures de transports, dite taxe Grenelle II. Elle n'est pas encore utilisée.

<sup>65</sup> Le SDRIF en vigueur est celui de 1994, mais la région a approuvé un nouveau projet en 2008, qui n'a pu faire l'objet d'un décret en conseil d'État, la loi relative au grand Paris étant intervenue entre temps. La loi 2011-665 du 15 juin 2011 facilite la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France non compatibles avec le SRIF en vigueur mais compatibles avec la loi du Grand Paris et avec le projet de SDRIF de 2008, jusqu'à la prochaine approbation d'un schéma directeur de la région d'Île-de-France et au plus tard le 31 décembre 2013. Pour tenir ce délai, le calendrier est serré : arrêt de l'avant-projet de SDRIF à l'automne 2012, recueil des avis, enquête publique, délibération du conseil régional, puis transmission pour avis du Conseil d'État.

<sup>66</sup> Le rapport de compatibilité « doit être regardé comme s'appliquant aux options fondamentales et aux objectifs essentiels de l'aménagement et du développement par lesquels s'exprime la cohérence globale des orientations du SDRIF » (avis CE n°349 324 du 5 mars 1991).

<sup>67</sup> La loi de 2004 donne la compétence à la région pour son élaboration en associant les services de l'État.

garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région.

- Ce schéma détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.»

Dans son contenu, le SDRIF, est caractéristique du « droit dur de l'interdiction et du droit mou de la construction » :

#### **4.3.1. Tout en affichant des objectifs ambitieux de production de logements**

Dans son projet de SDRIF pour 2013, et face à l'aggravation de la crise du logement, l'objectif régional porte son ambition sur un effort de création de 70 000 logements par an en moyenne<sup>68</sup>, soit près de 1,5 millions de nouveaux logements à l'horizon 2030. Le besoin est estimé à 38 000 pour les nouveaux ménages, 17 000 pour compenser les démolitions, 12 000 pour rattraper le retard et 3 000 pour reconstituer un minimum vacance nécessaire à la fluidité du marché.

Le document relatif aux objectifs indique que :

- L'impérieuse et double nécessité de construire massivement des logements et de limiter drastiquement la consommation d'espace induit de mettre fin à la logique extensive de l'aménagement et d'organiser une densification de qualité ;
- Cette ambition de densification devrait se traduire à l'horizon 2030 par une augmentation moyenne de la densité des espaces d'habitats déjà urbanisés qui passerait de 70 à 79 logements/ha dans les quartiers de gare bien desservis par les réseaux de transports collectifs, et de 18 à 21 logements/ha dans les tissus urbains plus diffus.

#### **4.3.2. Il fixe des règles restreignant l'étalement urbain**

Sur le plan réglementaire, le nouveau SDRIF devrait :

---

<sup>68</sup> « Viser la construction de 70 000 logements par an pour répondre aux besoins actuels de logements des ménages et anticiper leurs demandes futures est une urgence absolue, sociale et économique. C'est l'objectif premier du Schéma directeur. La construction de logements est en effet en déclin régulier en Île-de-France depuis près de 20 ans. Faiblesse de la construction, spéculation foncière, hausse du coût des logements et croissance continue des besoins conduisent à une dégradation des conditions de vie de nombreux Franciliens et fragilisent le développement de la région et sa cohésion sociale. La crise du logement ne concerne plus seulement les plus pauvres des Franciliens ; elle atteint également les classes modestes et moyennes qui rencontrent, elles aussi, des difficultés et sont contraintes de se tourner vers des logements plus éloignés, dans les territoires périurbains et ruraux, alimentant des dynamiques ségrégatives, l'étalement urbain et de nouvelles fractures territoriales».

- Renforcer encore l'interdiction d'urbaniser en périphérie (75 % de l'urbanisation se fera sur le tissu existant par densification et mutation du tissu urbain constitué) ;
- Fixer une densité minimum sur les terrains d'urbanisation nouvelle de 35 logements/ha sur les lieux « à pastilles ». Toutefois, il s'agit d'une densité globale destinée au logement, mais aussi aux commerces, activités, ou bureaux;
- Inciter les communes urbanisées à densifier leur PLU globalement de 10%, et de 15% autour des gares. Il n'y a pas de norme en valeur absolue, même pour les secteurs dits à fort potentiel, au nombre de 930, et, en dehors de Paris, avec 220 logements/ha, pas de contrainte chiffrée de densification.

#### **4.3.3. Si bien que les objectifs de construction risquent de s'avérer difficilement réalisables**

L'évaluation environnementale du projet de SDRIF 2013 précise que 1327 ha maximum seraient consommés par an, contre 1750 prévus au schéma précédent et qui ont réellement été consommés de 1990 à 2008, malgré un doublement de la production de logements. Le projet reconnaît en même temps que la répartition de la production de 70 000 logements par an implique l'adhésion et la mobilisation de chaque territoire.

L'objectif visant à une augmentation effective de 13 % du nombre de logements dans les quartiers de gare et de 16% dans le secteur diffus<sup>69</sup> constitue donc un pari très ambitieux.

#### **4.4. Le contenu des documents de programmation et d'urbanisme locaux franciliens est en général restrictif**

De nombreux élus ne souhaitent plus construire de logements s'il n'y a pas de création concomitante d'emploi et de ressources fiscales, même après la suppression de la taxe professionnelle. Certains maires de petites communes craignent des réactions négatives de leur électorat, voire un changement de leur population en cas d'urbanisation rapide et importante.

En Île-de-France, la cohérence entre l'objectif logement territorialisé (TOL) de l'État et les PLH s'avère donc insuffisante. Deux études confortent cette analyse.

Une étude ORF/DREIF (2009) relève que sur 17 PLH analysés parmi les 36 obligatoires, un seul comporte un véritable volet foncier, territorialisant les objectifs et les moyens mis en œuvre (la loi du 13 août 2004 rend le volet foncier du PLH obligatoire).

En juillet 2012, Paris Métropole a publié une enquête sur les communes membres. Pour les communes qui ont répondu au questionnaire, il faudrait augmenter la capacité de 43% en moyenne pour atteindre les objectifs de la TOL.

<sup>69</sup> Au cours des dernières années la densification des zones intermédiaires a permis de passer de 38,5 à 39 logements à l'hectare. Pour atteindre les objectifs du nouveau SDRIF, avec moins de surfaces naturelles, il faudrait que dans un temps identique que cette densité passe de 39 à 44 logements à l'hectare.



### **Les critiques exprimées par Paris Métropole à l'égard des PLH**

« un document parfois avant tout incantatoire fondé sur une énumération de bonnes intentions, sans approfondissement particulier en termes de faisabilité ;

un document fourre-tout auquel les textes de loi successifs demandent d'aborder des thèmes et sous-thèmes toujours plus nombreux et variés ;

la déclinaison d'opérations déjà connues et engagées, sans aller plus loin ;

des objectifs peu territorialisés et un volet foncier peu détaillé ;

une articulation PLH – PLU insuffisante, avec un lien habitat / urbanisme / foncier qui reste tenu

une approche fragmentée de la population (par type de public), qui gêne la compréhension globale ;

un faible suivi de l'état d'avancement du PLH ;

une territorialisation insuffisante liée parfois à la crainte de la collectivité d'afficher trop clairement les objectifs de construction, et au manque de pertinence de certains périmètres d'EPCI ;

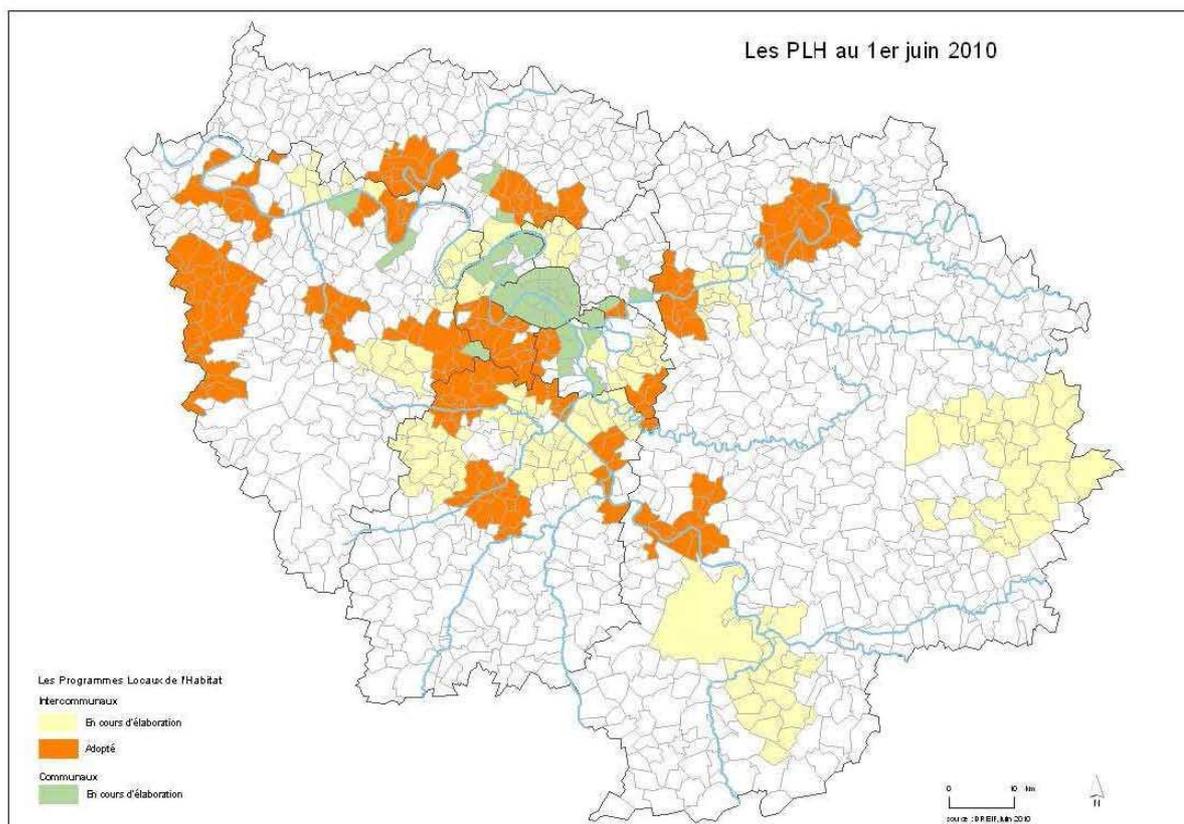
des PLH d'opportunité motivés par le versement à l'EPCI doté d'un PLH du prélèvement de l'article 55 de la loi SRU ; Au total, le PLH reste en premier lieu un document de programmation, qui ne s'accompagne pas d'obligation de résultat. »

Par ailleurs l'APUR a pu constater qu'en proche couronne la forme urbaine et la constructibilité prévues dans les PLU étaient, en dehors des zones de projet, le plus souvent similaires à la densité actuelle du bâti, même lorsque les PLH prévoyaient une augmentation significative de la population. Seuls les secteurs de projet (ZAC et ANRU, ou secteurs informels de projet) sont susceptibles de générer des opérations significativement plus denses que le tissu actuel.

## Les PLH en Île-de-France

### 44 PLH intercommunaux adoptés ou engagés en Île-de-France

En juin 2010, on dénombre en Île-de-France 24 PLH adoptés, ayant reçu un avis favorable du CRH, et 20 PLH engagés, en cours d'élaboration ou de révision.



Le logement – Un champ d'étude et d'action pour Paris Métropole – juin 2010

#### **4.5. La région investit de manière substantielle en faveur du logement et ses aides s'adressent à la fois aux aménageurs, aux constructeurs et aux maires**

Les bilans des opérations de densification ne pouvant en général s'équilibrer, et les besoins de subvention correspondants demeurant souvent hors de portée des communes, la question de la rentabilité se pose pour les investisseurs publics et privés.

##### **4.5.1. La région consent un effort financier significatif dans l'aide en faveur des communes, aménageurs et constructeurs**

La région investit directement 160 M€ par an dans le logement :

- Elle cofinance les logements locatifs sociaux à la création (PLAI, PLUS et PLS) à un taux de 5 à 10%, si la commune réalise plus de 40% de logements sociaux, qu'il s'agisse de logements pour les familles, de logements étudiants ou de foyers de jeunes travailleurs (FJT). Elle interviendrait ainsi dans environ 80 % des logements PLAI et PLUS, rendant son intervention indispensable pour assurer la réalisation de ces types de logements;
- Elle cofinance les logements pour étudiants au taux de 20%, en contrepartie d'une exigence forte sur le niveau des loyers ;
- Elle aide à la rénovation thermique des logements sociaux à hauteur de 2000 à 2500 € par logement;
- Elle intervient ponctuellement en dépenses de fonctionnement (1,5 M€/an) pour les associations qui, telles les PACT, ont une expérience d'intermédiation locative.

La région apporte également des aides renforcées aux communes qui construisent :

- L'aide porte sur 40 M€/an au titre du contrat de projet État-région- CPER<sup>70</sup>, 34 M€/an de contrats régionaux, et 16 M€/an en faveur des nouveaux quartiers urbains ;
- Elle permet de subventionner des équipements dans les communes qui dépassent le point mort (volume de construction qui maintient la population compte tenu de la diminution de la taille des ménages et des démolitions de logements anciens);
- Ce dispositif aurait suscité environ 10% de la production de logements mais ne pourrait satisfaire toutes les demandes. La région a ainsi accordé 90 M€ à l'EPA Plaine de France, pour aider à atteindre 37 687 logements sur la période 2007-2013 soit 22 252 au-delà du point mort, sur ses crédits d'intervention en faveur de la formation des habitants (écoles, médiathèques, centres culturels), l'accueil d'activités (pépinières technologiques, extensions de parc d'activités...), les pôles gare et prolongement de voiries, et les aménagements paysagers et espaces publics.

---

<sup>70</sup> Délibération régionale du 22 mai 2008. De son côté, l'État a orienté les 130 M€ qu'il devrait engager principalement sur les écoquartiers (50 M€) et sur l'ingénierie (46 M€) des nouveaux EPA (EMPAMSA, EPA Orsa, EPA Plaine de France et EPPS (Paris-Saclay) et de structures diverses.

Cette incitation par la région, à hauteur de 40 M€/an sur à 5000€ par logement correspond à environ 8000 logements par an. Pour atteindre l'objectif de 70 000 logements par an un budget supplémentaire de l'ordre de 160 M€ par an serait nécessaire de ce seul point de vue.

#### **4.5.2. Le rôle de la région dans le domaine du logement fait actuellement débat**

**La région a préconisé la mise en place d'une autorité organisatrice du logement qui aurait vocation à travailler sur l'ensemble de la chaîne du logement.** Dotée d'une compétence générale de programmation sur l'ensemble de son territoire, elle aurait pour objectif d'accroître la production de logements abordables en Île-de-France en privilégiant la coopération entre les acteurs, la mutualisation des interventions et la contractualisation. Toutefois, cette proposition a le double inconvénient de ne pas traiter l'ensemble des compétences nécessaires à la production de logements et de ne pas faire l'unanimité.

#### **4.6. L'EPFIF donne la priorité au renouvellement urbain et devient progressivement un acteur majeur sur son territoire**

La région Île-de-France est dotée de 4 établissements publics fonciers, trois à vocation départementale, et l'EPFIF, à vocation régionale, qui intervient sur 5 des 8 départements de l'Île-de-France et dispose d'un portefeuille foncier assez représentatif du marché dans les départements concernés.

Selon son PPI, le stock de terrains de l'EPFIF représente environ 900 M€, soit un peu plus de 100 ha se décomposant en :

- 10 ha de terres agricoles ;
- 90 ha en zone urbaine, dont 20 ha de terrains nus et 70 ha de terrains bâtis, se décomposant en 10 ha de d'habitat et 60 ha d'activités diverses, dont 20 ha vides et 40 ha partiellement occupées.

Selon l'EPFIF, la fin des friches industrielles bon marché liées aux reconversions économiques interviendrait d'ici 15 ans, et la part de terrains bâtis occupés est déjà en hausse dans son portefeuille foncier. Elle va conduire à une augmentation du coût foncier des opérations de renouvellement urbain.

La production annuelle de logements par l'EPFIF devrait atteindre 6000 à 7000 logements vers 2016, et 300 000 m<sup>2</sup> d'activités, soit environ le ¼ du besoin.

#### **4.7. Paris mobilise des moyens très importants et mène une politique volontariste en faveur du logement social**

La Ville (2 233 818 habitants) s'efforce de tendre vers une répartition moins déséquilibrée du logement social entre les arrondissements avec les outils dont elle dispose, notamment le PLU et le droit de préemption. Elle prévoit qu'au moins un tiers de la production soit réalisée en zone déficitaire.

La question de la mobilisation du foncier étant cruciale, le programme d'actions du PLH prévoit de :

- répondre aux obligations de la loi SRU ;
- rééquilibrer la répartition de logements sociaux ;
- produire 5000 logements sociaux par an (neuf + acquisition).

Le volet opérationnel repose notamment sur :

- le développement d'opérations d'aménagement pour exploiter au mieux, les dernières opportunités foncières y compris sur les terrains de l'État et de ses établissements publics (une vingtaine de ZAC sont en cours ou programmées pour un potentiel de 700 000 m<sup>2</sup> de logements) ;
- les règles d'urbanisme qui devront favoriser la construction de logements dans les arrondissements caractérisés par un fort taux d'emploi.

Le PLU a fixé un COS de 3 pour le logement avec majoration de 20% pour le social et 20% pour les bâtiments à basse consommation (BBC), soit **un COS maximum de 4,2, ce qui est élevé.**

Le PLU inclut des mesures originales en faveur de la production de logement, sous forme de réserves pour logements (articles L100, L50 et L25) et logements sociaux (LS100, LS50, LS25) en cas de changement de destination ou de création de plus de 800 m<sup>2</sup> SHON, ou en cas de mutation (exemple des garages).

La ville affiche par ailleurs un prix (3650 €/m<sup>2</sup>) d'acquisition des logements sociaux par les organismes HLM auprès des promoteurs. Sur cette base, elle subventionne les bailleurs au titre de l'aide à la pierre et des performances énergétiques (BBC), ce qui permet l'équilibre de l'opération, moyennant un apport en fonds propres des bailleurs sociaux, qui ne pourraient pas acheter plus cher auprès des promoteurs.

**Les opérations d'aménagement de Paris sont sous forme de ZAC.** Il n'y a pas de PUP.

**La ville préempte** (sur les ressources du compte foncier) lorsque les prix de vente envisagés par les propriétaires ne sont pas en cohérence avec les dispositions précédentes, ce qui concourt à la limitation des coûts fonciers. Elle va au tribunal en cas de contestation, d'autant plus sereinement que le prix envisagé dépasse celui des domaines.

Le droit de préemption est délégué au cas par cas à l'EPFIF, dans la limite d'une garantie totale de 125 M€, ou à Paris-Habitat si le prix lui permet de monter son opération avec les financements État et Ville de droit commun. Dans le cas contraire, la ville préempte et passe un bail à construction (à prix réduit) à Paris-Habitat.

Globalement, Paris a produit environ 3 400 logements par an (mises en chantier) sur les dix dernières années. Le total des dépenses est retracé comme suit dans les documents budgétaires de la ville (2011 et 2012 sont des prévisions) en paiements exprimés en M€

**Tableau 11 : Dépenses directes de la Ville de Paris en faveur de la construction et de l'amélioration du logement social**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Subventions propres	101	144	133	264	220	165	262
Subventions crédits Etat délégués	14	38	63	89	66	85	100
Compte foncier	161	139	242	119	100	78	65
Total logement locatifs sociaux	278	322	438	472	385	328	427

## **5. L'objectif de production foncière pour le logement peut nécessiter de déployer de nouvelles incitations pour les communes**

La mise sur le marché de terrains à bâtir en vue de la construction de logements repose largement sur les collectivités territoriales.

### **5.1. La construction de logements implique nécessairement plusieurs niveaux de décision et une incitation globale est nécessaire en direction des collectivités**

Chaque niveau de collectivités, par ses compétences et ses interventions facultatives concourt à la réalisation de logement :

Le droit de l'urbanisme, la maîtrise publique de certains terrains (expropriation ou DPU), le financement des équipements publics, les opérations publiques d'aménagement, les outils anti-spéculatifs, le partenariat avec les propriétaires, sont autant d'outils qu'utilisent les maires; lorsqu'un EPCI est compétent en matière d'urbanisme, certains équipements induits par l'urbanisation et certaines ressources fiscales peuvent rester du ressort des communes.

Les départements et régions aident notamment les communes à réaliser leurs études, leurs acquisitions foncières, leurs équipements (écoles, médiathèques, centres culturels, pépinières d'entreprises, aménagements paysagers, espaces publics, réseaux haut débit, assainissement, stations de traitement des eaux...). Ils financent une partie des réseaux de transports et voies de circulation externes ou internes aux opérations d'aménagement, financent parfois directement les logements sociaux, et traitent certains aspects sociaux notamment en cas de relogement.

Il convient que les collectivités, chacune dans son champ de compétences, utilisent davantage les outils mis à leur disposition pour assurer la production de logements.

Desserrer les freins liés aux décisions des collectivités locales est donc une nécessité en zone tendue, pour surmonter les réticences de nature politique, ou financière, dans les situations où l'urbanisation génère des coûts non compensés pour la collectivité qui la décide.

### **5.2. Le recours à la procédure de projet d'intérêt général ne peut être qu'exceptionnel**

Cette hypothèse consisterait pour l'Etat a fait déclarer «projet d'intérêt général» (PIG) selon les procédures prévues par le code de l'urbanisme, les projets d'aménagement, notamment sur les terrains de l'État et de ses établissements publics ou avec l'accord des propriétaires, lorsque les difficultés rencontrées avec les collectivités ne permettent pas leur concrétisation. Ainsi les PLU devraient être mis en conformité dans un délai de 2 ans, soit par la collectivité soit, à défaut, par le préfet.

Si elle peut paraître pertinente en théorie, la mesure semble d'effet limité dans la réalité.

En effet, dans tous les cas où des équipements publics locaux seraient nécessaires, comme des écoles, la collectivité, qui en supporte les coûts, gardera une capacité légitime à retarder l'opération. De plus, la conduite du chantier ne peut se faire qu'en bonne entente avec les collectivités, compétentes en matière d'accès et de sécurité publique.

Aussi, cette hypothèse est-elle peu crédible pour libérer massivement le foncier en faveur de l'habitat.

### **5.3. De même que celle des Opérations d'Intérêt National (OIN)**

La création des nouvelles OIN, même décidées par voie de décret, répond essentiellement à une initiative locale. La gouvernance et le financement du programme reposent largement sur les collectivités, l'État pouvant y contribuer par le biais du volet territorial des Contrats de projet Etat- région. En outre, même si le permis est délivré au nom de l'État, le droit de l'urbanisme reste du ressort de ces collectivités.

C'est ainsi que l'État aide l'ensemble des collectivités concernées à élaborer un projet de territoire et des documents de programmation, et met souvent en place une ingénierie spécifique (EPA) cofinancée avec les collectivités, mais dont l'État est le garant financier. Il n'y a pas dans ce cas de figure, substitution de l'État aux collectivités.

La généralisation de ce type de procédure ne serait donc pas non plus un moyen privilégié de mobilisation du foncier en faveur de l'habitat.

### **5.4. La remontée de compétence ne paraît pas un remède envisageable en cas de déficit sévère de construction**

Elle consisterait par exemple à dessaisir les élus locaux de leur pouvoir en matière de délivrance des permis au profit des préfets en cas d'insuffisance manifeste du niveau de construction.

Certains interlocuteurs ont évoqué l'exemple du grand Londres, où des objectifs sont assignés aux 32 collectivités locales (boroughs). Le maire de Londres dispose du pouvoir de modifier les plans locaux de développement (LDP) des boroughs, comme d'autoriser ou de refuser les demandes de permis de construire soumises à ces derniers lorsque ces demandes sont considérées comme ayant une importance stratégique pour le développement spatial de la ville de Londres.

Un mécanisme comparable a été mis en place Île-de-France au titre de la loi relative au Grand Paris pour les périmètres situés autour des gares du futur réseau de transport, mais il n'a pas encore fait la démonstration de son efficacité.

La généralisation d'un pouvoir de substitution se heurterait ainsi aux mêmes difficultés que celles évoquées plus haut concernant les PIG.

### **5.5. Dans les secteurs les plus critiques, un bonus-malus lié à l'atteinte des objectifs pourrait être envisagé**

Pour satisfaire des objectifs de mixité sociale, la loi SRU a mis en place un dispositif d'incitation, dont le renforcement vient d'être adopté par la loi relative à la mobilisation

du foncier public En revanche, la question du volume total de construction n'a fait, à ce jour, l'objet d'aucun mécanisme d'incitation ou de dissuasion qui s'appuierait sur une analyse locale partagée des besoins et des objectifs globaux de construction.

Dans les situations où cette analyse partagée conclurait à une insuffisance grave de l'offre de logements par rapport à des critères objectifs (croissance du parc très en deçà de la croissance démographique, niveau de sur-occupation ou d'inconfort jugés inacceptables), des dispositifs exceptionnels doivent être envisagés pour assurer la cohésion sociale et un développement économique équilibré des territoires. L'État pourrait, en concertation avec les collectivités, fixer des objectifs quantitatifs dont l'atteinte conditionnerait l'application d'un dispositif adapté de bonus-malus. Un tel dispositif ne serait instauré, par la loi, que pour des territoires précis et une durée limitée. Il pourrait constituer un outil puissant d'incitation pour obtenir que les collectivités, qui maîtrisent de fait la chaîne de production du foncier, participent à l'effort national en mobilisant l'ensemble de leurs moyens et services compétents.

Un tel bonus-malus n'aurait pas d'effet à très court terme. Toutefois, il devrait inciter les collectivités à se lancer rapidement dans une modification de leurs documents d'urbanisme et le renforcement de leur politique foncière pour atteindre les objectifs fixés à l'échéance prévue et relancer la construction à l'horizon de 3 ou 4 ans.

**Le bonus malus ainsi défini ne concernerait que le volume total de logements construits chaque année**, les collectivités étant tenues, par ailleurs, de respecter les objectifs de mixité (loi SRU et code de la construction).

#### **5.5.1. Un bonus-malus de 5 000 € par logement serait suffisamment incitatif, pour un coût maîtrisé, supporté par un prélèvement sur les ressources locales**

L'urbanisation génère à la fois des coûts d'investissement et des coûts de fonctionnement des équipements de proximité induits par l'arrivée de nouveaux habitants, mais les propositions et les exemples d'aides déjà mis en œuvre concernent le volet des dépenses d'investissement : c'est pourquoi la mission a particulièrement analysé ce levier d'incitation<sup>71</sup>.

Diverses propositions ont été formulées en faveur d'une seule aide aux maires bâtisseurs. Le travail conduit dans le cadre de la démarche urbanisme de projet, avait plutôt débouché sur l'idée de leur apporter une aide pour le financement de leurs équipements, au-delà du «point mort» de construction permettant le maintien de la population. L'idée était de redistribuer le FSRIF (fonds de solidarité de la région Île-de-France). Paris-Métropole vient également de faire des propositions en ce sens.

Dans un double souci d'efficacité et d'économie des deniers publics, la mission s'est attachée à étudier le principe d'un bonus-malus qui n'impliquerait un apport financier externe qu'à un niveau marginal, voire nul. Ainsi, les communes qui accepteraient de construire auraient-elles un intérêt financier à le faire, et en tout état de cause leur santé financière n'en pâtirait pas.

Parmi les difficultés à surmonter, il conviendrait de déterminer quel équilibre financier on peut prévoir pour ce dispositif, et à partir de quel niveau de construction un bonus-malus pourrait s'appliquer, et à quels fonds publics le système serait adossé. Il faut

---

<sup>71</sup> Rappelons toutefois que les villes nouvelles, dont la croissance rapide génère des coûts élevés de construction et de gestion d'équipements, ont longtemps bénéficié d'un régime privilégié de dotation, qui anticipait sur l'évolution de leur population mesurée à travers les mises en chantier.

également s'assurer de la constitutionnalité d'un tel prélèvement. La mission considère que pour être pertinent, le bonus-malus devrait être d'un niveau significatif, s'appuyer sur une analyse fine et partagée des besoins et possibilités du marché, et fonctionner sans aide financière extérieure significative. En tout état de cause, il conviendrait de compenser le coût résiduel pour l'Etat par un prélèvement sur des ressources locales.

Pour fixer le niveau financier du bonus-malus, la mission a pu constater que, l'équilibre coût/recettes d'un habitant supplémentaire n'est pas assez documenté<sup>72</sup>, et que les obstacles financiers n'expliquent pas à eux seuls les réticences éventuelles des élus.

Toutefois les précédents sur lesquels a pu s'appuyer la mission<sup>73</sup> (aide de la région Île-de-France, du département des Yvelines en particulier) attestent du caractère incitatif d'un montant de 5000 € par logement.

Un prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a été envisagé pour aider les communes qui construisent. Cette proposition a sa logique dans la mesure où l'on peut soutenir que le niveau élevé des prix et donc des DMTO n'est pas sans lien avec le faible rythme de construction. L'existence du malus réduirait l'importance du prélèvement sur les DMTO.

### **5.5.2. Un dispositif souple et lissé dans le temps est à expertiser en détail**

Le dispositif qui est proposé à l'expertise, y compris en matière de constitutionnalité, est le suivant :

- A l'intérieur des régions les plus tendues (Île-de-France, PACA) et sur des périmètres faisant apparaître un déficit persistant de construction neuve au regard des évolutions démographiques;
- Fixer un objectif de construction de logements, territorialisé par intercommunalité (les futurs EPCI à fiscalité propre), en associant le conseil régional, le comité régional de l'habitat (CRH), et les intercommunalités à sa définition (à l'instar de l'objectif que prévoit la loi relative au Grand Paris pour l'Île-de-France);
- Imposer la conformité des PLH avec l'objectif territorialisé de logements (TOL);
- Assortir cet objectif d'un dispositif de bonus-malus pour les intercommunalités et par défaut, les communes. La part locale de bonus-malus s'appliquerait entièrement aux EPCI s'ils disposent de la compétence urbanisme et aménagement. Elle serait partagée au prorata des budgets de fonctionnement entre l'EPCI et les communes membres dans le cas contraire ;
- Le bonus serait appliqué au nombre de logements excédant l'objectif de la TOL et le malus appliqué au nombre de logements manquant pour atteindre 75% de la TOL, au taux de 5000 € par logement;

---

<sup>72</sup> Dans son rapport d'avril 2005 sur la relance du logement en Île-de-France, Pierre Pommellet mentionnait l'estimation faite en moyenne nationale par la DGCL qui évaluait le coût d'un logement pour les finances locales à 3 170 € en fonctionnement et 1 195 € en investissement.

<sup>73</sup> Avec son récent dispositif d'incitation, la région Île-de-France apporte une aide de l'ordre de 5000 € par logement au-delà du point mort, qui semble plus limitée par les moyens financiers et les critères d'attribution, que par la demande des maires.

- Le niveau de construction pris en compte serait le niveau moyen constaté sur une période de 3 ou 4 ans, pour tenir compte des irrégularités de conjoncture et lisser les variations annuelles de construction;
- Le bonus-malus s'appliquerait progressivement en 5 ans, à compter de l'entrée en vigueur ou de la révision de l'objectif annuel de construction, pour laisser aux collectivités le temps de mettre en place leurs nouvelles mesures de construction de logements. Plusieurs hypothèses de progressivité peuvent être envisagées, par exemple :
  - soit 1000€ par logement la première année et 1000€ de plus les années suivantes jusqu'à atteindre 5000€ par logement, appliqué à l'écart des constructions avec l'objectif fixé ;
  - soit 5000€ par logement, dès la première année, mais appliqué à l'écart avec un objectif qui représente, par cinquième, le chemin à parcourir entre le rythme constaté au moment de l'entrée en vigueur de la loi et l'objectif fixé.

Un premier bilan serait effectué au terme de 3 ans pour analyser les premières décisions prises par les collectivités, en particulier en matière d'urbanisme, de politique foncière d'aménagement et de fiscalité.

Ce dispositif n'aurait vocation à s'appliquer que dans un nombre limité d'agglomérations, dont tout ou partie de celles d'Île-de-France. Son coût serait nul si l'objectif individuel de logements construits était exactement atteint par chaque commune, ou s'il était atteint globalement avec un barème parfaitement proportionnel, les aides accordées aux communes excédentaires étant strictement compensées par le malus versé par les communes en déficit. Un coût résiduel devrait être couvert pour n'appliquer le malus qu'aux seules communes construisant par exemple moins de 75 % de leur objectif, tout en versant un bonus à toutes les communes qui le dépassent.

Tel qu'esquissé, le coût budgétaire du bonus-malus a été évalué en Île-de-France, où les objectifs sont d'ores et déjà inscrits dans la loi.

Il serait nul tant que le volume total de constructions serait inférieur à 75 % de l'objectif global de la loi (70 000 logements), soit 52 500 logements par an.

Dans l'hypothèse peu vraisemblable où l'objectif annuel de 70 000 logements serait atteint alors même qu'aucune commune ne contribue sous forme de malus (toutes les communes atteignant au minimum 75 %), le complément de 17 500 logements manquants étant imputable à des communes qui dépassent leur objectif, le coût maximal théorique pourrait atteindre 105 M€/an (5 000€ x 17 500 logements), soit un ordre de grandeur voisin de celui de la dépense occasionnée pour l'Etat par le mécanisme de surcharge foncière, évoqué au § 3.1.3 du présent rapport.

## 6. Conclusion

La mission a constaté les difficultés croissantes d'accès au logement dans les zones les plus tendues, en raison d'une évolution des prix et des loyers très supérieure à celle des revenus, La part imputable aux prix fonciers (eux- mêmes mal connus) dans cette évolution, est difficile à chiffrer, dans la mesure où les hausses des prix de l'ancien, du neuf, et des terrains s'alimentent mutuellement. Il reste que le développement d'une offre de logement à coût maîtrisé suppose un renouveau des politiques d'urbanisme, de maîtrise foncière et d'aménagement, qui sont largement du ressort des collectivités.

L'État, de son côté, n'a vocation à intervenir directement que dans des situations exceptionnelles, mais son rôle est fondamental pour :

-fixer un cadre plus cohérent à l'action des collectivités, en faisant du niveau intercommunal l'échelon d'exercice des responsabilités en matière d'urbanisme et d'aménagement.

-faciliter l'utilisation des outils, en sécurisant les procédures foncières, en réduisant les délais contentieux, en optimisant l'action des établissements publics fonciers, nationaux et locaux grâce à une amélioration de leur couverture géographique et le développement d'actions de long terme, dans un cadre financier maîtrisé.

-promouvoir la densité souhaitée pour limiter l'étalement urbain tout en répondant à la demande dans des conditions économiques acceptables, grâce à des opérations de renouvellement urbain qui s'avèrent de plus complexes et coûteuses. Il apparaît que le principe de zones de projet, à règlement simplifié et évolutif, peut contribuer à favoriser l'émergence de tels projets urbains, sous réserve de garanties de transparence et d'une fiscalité incitative.

-dans les situations les plus aiguës de déficit de l'offre de logements, organiser une péréquation des ressources entre collectivités en fonction de leur capacité à atteindre des objectifs négociés de construction, de manière à compenser les coûts induits par l'urbanisation, grâce à un prélèvement sur les collectivités les plus défaillantes.

**Sabine Baïetto-Beysson**

**Hervé de Tréglodé**

**Jean-Michel Malerba**

*Signé*

*Signé*

*Signé*

Inspectrice générale de  
l'administration du  
développement durable

Ingénieur en chef  
des Mines

Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des  
forêts

# Annexes

# 1. Lettre de mission

0 0 8 3 6 1 - 0 1



MINISTÈRE DE  
L'ÉCONOMIE ET DES  
FINANCES

MINISTÈRE DE  
L'ÉGALITÉ DES  
TERRITOIRES ET  
DU LOGEMENT

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ  
AU BUDGET

Paris, le 25 JUIL. 2012

**Le Ministre de l'économie, des finances  
et du commerce extérieur,**

**La ministre de l'égalité des territoires  
et du Logement**

**Le ministre délégué au budget**

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général  
de l'environnement et du développement  
durable

Madame la Chef du service de l'Inspection  
Générale des finances

L'évolution des prix de l'immobilier ces dix dernières années (+102% entre 2001 et 2011 au niveau national) traduit le déséquilibre entre une offre de logements contrainte et une demande dynamique. Si l'on observe, sur la décennie écoulée, un retard général de l'offre par rapport à la demande (la demande potentielle de logements estimée était de l'ordre de 350 000 à 400 000 logements par an alors que le nombre de constructions nouvelles n'a pas dépassé 320 000 durant toute la première moitié des années 2000), les difficultés sont particulièrement marquées dans certaines zones géographiques comme l'Île-de-France.

Dans ces zones particulièrement tendues, l'incapacité de l'offre à répondre à ces besoins nouveaux, y compris dans le parc social, peut notamment s'expliquer par des contraintes physiques relatives aux ressources foncières mobilisables. La rareté des terrains aménagés constructibles mis sur le marché relève également de pratiques malthusiennes (faible densification, phénomènes de rétention foncière), qui trouvent parfois leur traduction dans les plans locaux d'urbanisme.

Afin de répondre à la pénurie actuelle en matière de logements accessibles, il vous est demandé, dans un premier temps, d'identifier et d'analyser l'ensemble des facteurs conduisant à la rareté des terrains constructibles dans les zones les plus tendues, en examinant notamment le droit de l'urbanisme, la fiscalité immobilière, les modalités de cession du foncier public, etc. Vous analyserez notamment les effets de la fiscalité des plus values immobilières qui, appliquée aux terrains à bâtir, incite à leur rétention.

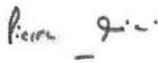
Hotel de Castries - 72 rue de Varenne - 75007 Paris

Dans un second temps, votre rapport évaluera la capacité des principales mesures existantes, y compris leurs évolutions récentes, à permettre la libération du foncier constructible en zone tendue.

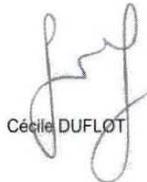
A la lumière de l'analyse des outils disponibles dans quelques grands pays européens et de l'impact des dispositifs envisagés sur le budget de l'Etat comme sur l'équilibre des opérations d'aménagement, vous proposerez toute mesure permettant la mise à disposition de foncier en faveur de la construction de logements en liaison étroite avec les collectivités locales, sa mobilisation en zone tendue et la densification du bâti.

Ces propositions pourront embrasser un champ large : recours à la procédure de projet d'intérêt général, évolution complémentaire de la réglementation en matière d'urbanisme, modification de la fiscalité immobilière, mise en place d'incitations pour les maires à construire en zone tendue, gouvernance du CIDOL, articulation de la problématique de libération du foncier avec l'action des établissements publics d'aménagement (EPA) et des établissements publics fonciers (EPF).

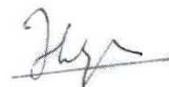
Les conclusions de la mission seront remises fin septembre 2012. Des conclusions intermédiaires présentant les principales pistes d'évolution seront présentées avant le 31 juillet 2012.



Pierre MOSCOVICI



Cécile DUFLOT



Jérôme CAHUZAC

## 2. Liste des personnes rencontrées

Sylvain Moreau, chef du SOeS, Commissariat général au développement durable

Guillaume Houriez, sous directeur, Commissariat général au développement durable

Etienne Crépon, directeur, Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages

Nicolas Murlon, adjoint au sous-directeur aménagement durable, DHUP

Stéphanie Dupuis-Lyon, sous directrice du cadre de vie, DHUP

Nathalie Mullié, chef de bureau du droit de l'urbanisme, DHUP, et sa remplaçante, Sandrine Chamouteau

Sophie Guiroy, chef du bureau des documents d'urbanisme, DHUP

Hélène Dadou, sous directrice, DHUP

Dominique Figeat, directeur de l'action foncière et immobilière

Thierry Tuot, président de sous-section à la section du contentieux, Conseil d'Etat

Yves Laffoucriere, président directeur général d'I3F

Hervé de la Giraudière, I3F

Stéphane Dambrine, directeur général de Paris Habitat

André Yché, président de la société nationale immobilière-SNI

François Bertière, Bouygues immobilier, président

Caroline Gerber, directrice de l'ADEF

Laure Lescar, responsable réseau et partenariat à l'ADEF

Christian de Kérangal, directeur général délégué, crédit foncier immobilier

Yann Gérard, secrétaire de rédaction de la revue études foncières

Thierry Vilmin, consultant en aménagement et politiques foncières

Vincent Renard, économiste, directeur de recherche au CNRS

Mes Philippe Pelletier, Olivier Ortega, Hélène Cloez, cabinet Lefevre Pelletier

Mes Frédéric Lévy, François Dauchy, DS avocats

Jean-Claude Driant professeur à l'institut d'urbanisme de Créteil

Etienne Fatôme, professeur de droit, directeur du groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (Gridauh)

Jean Frébault, ancien président du Club Ville et Aménagement, ancien président de section au CGEDD

### Île-de-France

Jean-Claude Ruyschaert, directeur de la DRIEA

Daniel Bazin, adjoint au directeur, DRIEA

François Dubois, chef du service aménagement, DRIEA

Jean Martin Delorme, directeur de la DRIHL et Arnaud Laurenty, chef de l'unité territoriale Val de Marne

Marie-Antoinette Basciani-Funestre, ORF

Emmanuelle Cosse, vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France, chargée du logement

Jean-Claude Gaillot, DGA aménagement, Conseil régional Île-de-France

Institut d'aménagement et d'urbanisme -IAU

Vincent Fouchier, DGA et Amélie Darley animatrice ORF

Jean-Yves Mano, adjoint au maire de Paris, chargé du logement, Tristan Barrès, directeur de cabinet de JY Mano, Mathieu Vittu, conseiller du maire Laurent Girometti, sous directeur à la direction du logement et de l'habitat

Madame Blanco, atelier parisien d'urbanisme

Gilles Bouvelot, DG de l'EPFIF

François Delarue, PDG AFTRP

Hervé Dupont, ancien DG de l'EPA Plaine de France

Claude Bertolino, DG de l'EPF Yvelines

André Moine, DG SEM de Boulogne-Billancourt

### Lille

Dominique Bur, préfet du Nord-pas-de-Calais

Pascal Joly, préfet délégué à l'égalité des chances

Marc-Etienne Pinaudt, secrétaire général

Philippe Lalart, directeur départemental des territoires et de la mer

René Vandierendonck, vice-président de la communauté urbaine de Lille (LMCU), chargé de l'urbanisme et de l'aménagement et délégation de LMCU

Gérard Caudron, vice-président LMCU chargé du logement

Laurent Théry, ancien DG d'Euralille, précédemment DG de la SEM de l'île de Nantes

Marc Kaszynski, DG de EPF Nord, président de l'ADEF

### Lyon

Jean-François Carencu, préfet de région Rhône-Alpes

Guy Lévi, directeur départemental des territoires du Rhône

Christian Deneuvy, DREAL Rhône-Alpes

Isabelle David, SG de la préfecture du Rhône

Jean Guillet directeur général de l'EPORA

Martine Boye, directrice générale adjointe, ville de Lyon

Frédérique Martinet, directeur de l'aménagement urbain

Fabienne Cresci, déléguée générale, communauté urbaine de Lyon

Ludovic Boiron, conseiller du président, communauté urbaine de Lyon

Mathias Chagnard, directeur TEP-DGDU, communauté urbaine de Lyon

Annie Ringlet, directrice DA-DGDU, communauté urbaine de Lyon

Jean-François Cimetière, directeur foncier DGDEI, communauté urbaine de Lyon

Philippe Dhenein, DGA des services du conseil régional Rhône-Alpes

Pierre Bezin, directeur des politiques territoriales, conseil régional Rhône-Alpes

### Marseille

Laurent Roy, directeur DREAL

Gaëlle Berthaud, chef de service

Paul Louis Soldaini directeur EPF PACA

François Jalinot, directeur général Euroméditerranée

### EPF du pays basque

Roland Hirigoyen, président de l'EPF du pays basque et maire de Mouguerre et président de la CC Nive Adour,

Arnaud Portier, DG, Yannick Fieu chargé de mission

### Autres intervenants

Philippe Courtois, DG de l'EPA de Bordeaux Euratlantique

Gérard Branchy, président de l'EPF de l'Ain

Jean-Claude Martin, président de l'EPF haute Savoie

Jean-Louis Fournier, CU de Bordeaux, chef de projet stratégies foncières

Philippe Courtois, DG de l'EPA de Bordeaux Euratlantique

### 3. Histoire récente du droit de l'urbanisme

Les douze dernières années ont apporté des réformes profondes dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Ces réformes ne sont encore appliquées que partiellement, y compris celles issues de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain.

La loi n° 1208 du 13 décembre 2000 (solidarité et renouvellement urbain, dite SRU), complétée par la loi n° 590 du 3 juillet 2003 (urbanisme et habitat) a renouvelé en profondeur la planification locale en créant les SCOT et PLU :

- La loi prévoit que les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'assurer :
  - l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, et la préservation de l'environnement, en respectant les objectifs du développement durable;
  - la mixité sociale dans l'habitat en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat;
- Elle met davantage l'accent sur l'équilibre social de l'habitat et la construction de logements sociaux que sur la satisfaction des besoins globaux de logement en volume. Elle prévoit que les communes et EPCI doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent en application de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ou par des subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers;
- La loi a supprimé les plans d'aménagement de zones (PAZ) documents spécifiques qui fixaient le règlement d'urbanisme des zones d'aménagement concerté (ZAC). Désormais il faut réviser les PLU avec des procédures plus longues et lourdes. En intégrant les règles de la ZAC dans le PLU la loi dissocie les différentes étapes et éléments des projets :
  - Le projet de la collectivité doit venir en premier ; (Article 123-3 supprimé depuis : Dans les zones d'aménagement concerté, le plan local d'urbanisme précise la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer, la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts. Il peut également déterminer la surface de plancher développée hors œuvre nette dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments);
  - Les processus et procédures opérationnels sont ensuite choisie(s) en fonction du contexte et des choix des élus ;
  - Les dispositifs relatifs au financement des équipements par les constructeurs découlent des procédures opérationnelles choisies : en ZAC

ou en PUP, ils sont financés par les participations, hors ZAC s'applique la taxe d'aménagement, éventuellement majorée (anciennement TLE et PAE).

- La loi a mis un terme aux anciens schémas directeurs, dans un délai de 10 ans à compter de sa publication, mais ne l'a pas fait pour les POS.
- Elle crée les établissements publics fonciers locaux.
- L'article 55 fixe l'obligation de mixité du parc de logement des communes, avec une pénalité financière à l'appui.

La loi de décentralisation du 13 août 2004 :

- Crée les comités régionaux de l'habitat (CRH), chargé de procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales
- Prévoit la délégation des aides à la pierre aux départements, et EPCI qui disposent d'un PLH, pour la construction de logements sociaux.

La loi du 20 juillet 2005 a modifié le régime des concessions d'aménagement (décret d'application du 31 juillet 2006) désormais soumis à l'obligation de mise en concurrence (suite aux directives européennes de 1992 et 1993 sur les marchés et les travaux publics).

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a complété la loi SRU pour intégrer davantage les enjeux de l'habitat dans l'urbanisme. La loi :

- Rend le PLH obligatoire dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Son adoption doit intervenir dans un délai de trois ans à compter de la même date. Les communes ne peuvent plus élaborer de PLH;
- Prévoit que les maires doivent mettre le PLU en conformité avec le PLH dans un délai de 3 ans;
- Prévoit que le rapport de présentation du PLU peut comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants;
- Prévoit trois ans au plus après la délibération portant approbation du PLU ou la dernière délibération portant révision de ce plan, qu'un débat est organisé au sein du conseil municipal sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants;
- Prévoit la possibilité de majoration de la constructibilité pour la réalisation de logements sociaux dans les communes de plus de 20 000 habitants et celles de plus de 1 500 habitants appartenant à un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants compétent en matière d'habitat , dans la limite de 50%;

- Ratifie l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, qui a réduit le nombre des régimes d'autorisations d'urbanisme, modifié leur champ d'application respectif, raccourci les délais d'instruction et allégé les contrôles a priori et réécrit presque totalement le livre IV du code de l'urbanisme;
- Prévoit plusieurs dispositions diverses pour sécuriser les autorisations d'urbanisme et les constructions existantes;
- Crée les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), outils propres aux collectivités, les SEM, qui comportent des actionnaires privés, devant être mises en concurrence en application de la loi du 20 juillet 2005;
- Prévoit que les communes ou leurs établissements puissent (art. 1529 du CGI) instituer à leur profit une taxe sur les plus-values de terrains rendus constructibles<sup>74</sup> (le montant est de 10% de la plus-value);
- Crée le plan départemental de l'habitat, élaboré conjointement par le préfet, le département et les EPCI ayant un PLH;

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion :

- Étend l'obligation d'élaborer un PLH (L. 302-1 et 302-4-1 du Code la construction et de l'habitat -CCH) aux communes de plus de 20.000 habitants non membres d'un EPCI compétent en matière d'habitat, et aux communautés de communes ayant pris la compétence en matière d'habitat et comptant plus de 30.000 habitants avec une ville centre de plus de 10.000 habitants, et leur fixe un délai de deux ans pour l'adopter;
- Prévoit que le préfet précise, au moment du porter à connaissance du PLH, le cadrage des besoins à prendre en compte par la collectivité en termes de diversité de l'habitat, de répartition équilibrée des différents types de logements, de renouvellement du parc et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement, et demande ensuite des modifications s'il estime que le projet ne correspond pas aux objectifs;
- Raccourci à 1 an le délai de mise en conformité du PLU avec le PLH (article 29)
- Prévoit que les PLUI des EPCI tiennent lieu de PLH en intégrant les dispositions correspondantes. (article 30);
- Prévoit que les PLU peuvent délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'ils fixent, et des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. (article 28);
- Attribue le droit de préemption urbain (DPU) au bénéfice de l'Etat<sup>75</sup> dans les communes carencées au titre de la loi SRU pendant la durée de l'arrêté préfectoral correspondant;

<sup>74</sup> Au 1er janvier 2012, cette taxe s'était largement diffusée et avait été adoptée par 6 061 communes, parmi lesquelles 2 292 en ont tiré un rendement, qui s'est établi au total à 55,3 M€ en 2011.

<sup>75</sup> Il est mis en œuvre effectivement depuis 1 an.

- Prévoit la faculté de dépasser de 20 % les limites de gabarit et de densité d'occupation des sols pour les logements dans des zones définies par délibération de la collectivité compétente en matière d'urbanisme, et étend la possibilité de majoration de 50% de la constructibilité en faveur des logements sociaux à toutes les communes disposant d'un POS ou d'un PLU.(majorations non cumulables au delà de 50%);
- Crée les projets urbains partenariaux (PUP), dans lesquels le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'Etat, dans le cadre des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L121-2, une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements, si leur projet, situé dans les zones urbaines ou à urbaniser des PLU, nécessite des équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L332-15, en substitution à la TLE.

La loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement<sup>76</sup> (Grenelle de l'environnement) :

- Les SCOT et, en l'absence de SCOT, les PLU, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le schéma d'aménagement régional (CGCT L4433-8).
- Les EPCI concernés par l'obligation de PLH ont jusqu'au 01/01/2016 pour approuver un PLUI tenant lieu de PLH. Néanmoins, à compter du 13/07/2013, si l'EPCI compétent en matière de PLU modifie l'économie générale des documents de planification existants (PLU ou PLH), il doit approuver un PLUI conforme aux dispositions de la loi Grenelle 2.
- Créé la déclaration de projet<sup>77</sup>, adoptée par l'État (CU L 300-6), afin d'accélérer la modification des documents d'urbanisme<sup>78</sup> :
  - qui a le même effet que la DUP, sauf en matière d'expropriation;
  - La loi a également élargi le champ des documents supérieurs qui pouvaient être modifiés par la déclaration de projet<sup>79</sup>;
- Prévoit la possibilité de majorer de 30% la constructibilité pour des constructions remplissant certains critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable (CU L128-1);

---

<sup>76</sup> Article 13 et suivants

<sup>77</sup> Article 23

<sup>78</sup> La mise en œuvre de la déclaration de projet est difficile, avec de vives résistances, qui ne permettent pas de simplifier les arbitrages entre les politiques publiques (pas de mise en conformité des AVAP, des PPR, ni des parcs naturels).

<sup>79</sup> Elle peut procéder aux adaptations nécessaires du schéma directeur de la région d'Île-de-France, d'un schéma d'aménagement régional des régions d'outre-mer, du plan d'aménagement et de développement durables de Corse, d'une charte de parc naturel régional ou de parc national, du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, du schéma régional de cohérence écologique ou du plan climat-énergie territorial. Ces adaptations sont effectuées dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables au contenu de ces règlements ou de ces servitudes.

- Substitue le dispositif des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), à l'initiative des communes et EPCI, après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites et accord du préfet, aux zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP).

La Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010, de réforme des collectivités territoriales :

- Met en place des EPCI à fiscalité propre en 2014, sur l'ensemble du territoire<sup>80</sup> à l'exception de Paris et des trois départements de la proche couronne d'Île-de-France;
- Ne modifie pas la répartition des compétences urbanisme et logement, obligatoire pour les communautés urbaines<sup>81</sup> et communautés d'agglomération<sup>82</sup> (SCOT, PLH, ZAC communautaires, réserves foncières pour la politique de l'habitat), mais optionnelles pour les communes de communes<sup>83</sup>, qui sont les EPCI les plus nombreux.

La réforme de la fiscalité de l'aménagement est adoptée dans le cadre de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 (article 28) est intervenue au 1 mars 2012. Le nouveau dispositif repose sur la Taxe d'aménagement (TA) et le Versement pour sous-densité (VSD) qui permet aux communes et EPCI compétents en matière de PLU qui le souhaitent, d'instaurer un seuil minimal de densité par secteur.

La loi 2010-597 du 3 juin 2010, relative au Grand Paris, a raccourci à 6 ans, renouvelables, la durée des ZAD11 (CU L212-2).

L'ordonnance 2011-1539 du 16 novembre 2011, relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme, a supprimé la surface hors œuvre brute et la surface hors œuvre nette au profit d'une surface de plancher unique.

L'ordonnance 2011-1916 du 22 décembre 2011, relative aux autorisations d'urbanisme, apporte des ajustements, en particulier, en ce qui concerne les lotissements.

L'ordonnance 2012-11 du 5/01/12 :

- Modifie les régimes d'évolutions des documents d'urbanisme (SCOT, PLU et cartes communales) en retenant trois modes principaux : révision, modification et modification simplifiée et en associant une procédure particulière à chaque mode et en rénovant la mise en compatibilité pour tenir compte de l'importance stratégique des documents d'urbanisme tout en leur permettant d'évoluer plus facilement.
- Prévoit des possibilités élargies de modification et modification simplifiée des SCOT et PLU en cas de modification des règles de densité en faveur du logement
- Prévoit la consultation obligatoire du CRH sur le projet de PLUI.

<sup>80</sup> Sa mise en œuvre se traduit par de nombreux changements de périmètre pour les EPCI constitués et par la refonte de nombreux PLH.

<sup>81</sup> cf CGCT L5215-20

<sup>82</sup> cf CGCT L5216-5

<sup>83</sup> cf CGCT L5214-16

- La déclaration d'intérêt général d'un projet emporte mise en conformité du SCOT et du PLU avec enquête publique.

Le décret n° 2012-274 du 28 février 2012, relatif à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme, simplifie le régime des lotissements (extension du champ des projets dispensés de formalités ; réduction des délais d'instruction et modification du contenu des demandes d'autorisations d'urbanisme).

Enfin, la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social :

- Renforce l'objectif relatif à la mixité sociale du parc de logement des communes, et les pénalités correspondantes.
- Fixe une obligation de 30% de logements sociaux, hors PLS, dans toutes les opérations de construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 m<sup>2</sup> de surface de plancher situées dans les communes carencées (nouvel article L111-13 du code de l'urbanisme).

### **La montée des préoccupations environnementales**

La lutte contre l'étalement urbain, la préservation des paysages, la sauvegarde de l'agriculture périurbaine, la préservation de la biodiversité et la remise en bon état des continuités écologiques, la réduction des gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir des sources renouvelables, ont fait également l'objet de nombreuses évolutions législatives et réglementaires qui touchent à l'urbanisme et prennent souvent la forme de nouveaux documents qui s'ajoutent sans en supprimer d'ancien :

La loi SRU prévoit que :

- Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'assurer une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.
- Leurs rapports de présentation doivent comporter un état initial de l'environnement, une évaluation des incidences des orientations sur l'environnement et un exposé de la manière dont le schéma ou plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.
- Le SCOT peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs, à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée.
- En l'absence d'un SCOT applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les PLU des communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ne peuvent pas

être ouvertes à l'urbanisation. Toutefois, une extension limitée de l'urbanisation peut être prévue avec l'accord du préfet.

Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) a été créé par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003. Il s'ajoute aux plans de prévention des risques naturels réalisés par l'État, qui réglementent l'utilisation des sols à l'échelle communale en fonction des risques auxquels ils sont soumis.

L'ordonnance du 3 juin 2004<sup>84</sup> et le décret du 27 mai 2005 prévoient que l'évaluation environnementale soit intégrée au rapport de présentation des documents d'urbanisme. Elle a précisé les documents de planification locaux soumis à cette évaluation : outre les DTA, il s'agit de tous les SCOT et de certains PLU, selon l'importance de la commune, l'ampleur des projets de développement, et le risque d'incidences sur des sites Natura 2000.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques, soumet les opérations d'aménagement à autorisation ou déclaration<sup>85</sup>.

La loi 2008-757 du 1er août 2008 de responsabilité environnementale, et le décret du 9 avril 2010 visent explicitement les documents d'urbanisme pour la prise en compte des objectifs Natura 2000.

La loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement :

- Fixe au droit de l'urbanisme l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles de préserver la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, contribuer à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.
- Toute action ou opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 et faisant l'objet d'une étude d'impact doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération.

La loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement créé de nouvelles obligations, qui ont abouti à une réécriture complète du Code de l'Urbanisme :

- Le schéma régional de cohérence écologique<sup>86</sup> (article L. 371-3 du code de l'environnement), nouveau schéma d'aménagement du territoire et de protection de certaines ressources naturelles (biodiversité, réseau écologique, habitats naturels) et visant le bon état écologique de l'eau imposé par la directive cadre sur l'eau;

---

<sup>84</sup> Qui transpose la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes.

<sup>85</sup> Le délai pour assurer la complétude des dossiers n'est pas fixé, et celui de 4 mois pour l'instruction fait l'objet de nombreuses exceptions.

<sup>86</sup> Ils sont en cours d'élaboration conjointe par l'État et les conseils régionaux.

- Le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie<sup>18</sup> (article L. 222-1 du code de l'environnement).
- Le plan de gestion des risques d'inondation, à arrêter par l'État avant le 22 décembre 2015 pour chacun des territoires concernés. Les plans de prévention des risques d'inondation sont compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation.
- Les documents d'urbanismes ou grands projets devront être conformes ou compatibles avec le SRCE (trame verte et bleue), comme avec le Schéma régional climat air énergie et avec les SDAGEs, afin de diminuer la fragmentation écologique du territoire et enrayer la perte de biodiversité. Les PDU (Plans de déplacements urbains) devront être compatibles avec le SRCAE. Les SCOT et PLU doivent également être compatibles avec les dispositions des plans de gestion des risques d'inondation. Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans
- La lutte contre le changement climatique, l'adaptation à ce changement, la maîtrise de l'énergie, la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, la préservation de la biodiversité à travers la conservation et la restauration des continuités écologiques deviennent des objectifs explicites des documents d'urbanisme (article 14). Les SCOT et des PLU doivent contribuer à réduire la consommation d'espace (en arrêtant des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain), préserver les espaces affectés aux activités agricoles ou forestières, équilibrer la répartition territoriale des commerces et services, améliorer les performances énergétiques, diminuer (et non plus seulement maîtriser) les obligations de déplacement, réduire les émissions de gaz à effet de serre, et renforcer la préservation de la biodiversité et des écosystèmes (notamment via la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques).
- Elle généralise la nécessité de SCOT sur tout le territoire, en élargissant l'interdiction d'ouvrir des terrains à l'urbanisation sans SCOT approuvé :
  - Jusqu'au 31 décembre 2012, pour les seules communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants
  - À compter du 1er janvier 2013 pour les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants
  - À compter du 1er janvier 2017, sur tout le territoire.
- Elle incite à densifier (les SCOT peuvent fixer une densité minimale), et limiter l'emprise sur les terrains naturels.
- Elle prévoit que le SCOT peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à la réalisation d'une étude d'impact...

La loi, complétée par le décret 2012-616 du 2 mai 2012, relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, a élargi le champ des études d'impact (études d'impact dès 10 000 m<sup>2</sup> depuis novembre 2011,

études faune flore sur 4 saisons d'une durée de plus d'un an), et des évaluations environnementales (pour les DTA, les SCOT, les schémas régionaux de cohérence écologique, les PCET, les PLU qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement<sup>87</sup> ...). Tout document de planification, programme ou projet ainsi que manifestation ou intervention susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 fait l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 sur décision motivée de l'autorité administrative.

La loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, vise également à prendre mieux en compte les objectifs du développement durable. Elle crée une commission départementale de la consommation des espaces agricoles qui doit être consultée sur toute élaboration d'un PLU d'une commune située en dehors du périmètre d'un SCOT approuvé et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles.

La conception de l'aménagement et le droit de l'urbanisme ont ainsi récemment évolué en affirmant la priorité donnée à la limitation de la consommation d'espace et à la préservation de la biodiversité.

---

<sup>87</sup> Compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés

## 4. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADEF	association d'études foncières
AFTRP	agence foncière et technique de la région parisienne
AFU	association foncière urbaine
ANRU	agence nationale de rénovation urbaine
APUR	atelier parisien d'urbanisme
AVAP	aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
BBC	bâtiment basse consommation
CA	communauté d'agglomération
CC	communauté de communes
CCH	code de la construction et de l'habitation
CDT	contrat de développement territorial
CEDH	cour européenne des droits de l'homme
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGI	code général de impôts
CLAJ	comités pour le logement autonome des jeunes
COS	coefficient d'occupation du sol
CRH	comité régional de l'habitat
CU	communauté urbaine
CU	code de l'urbanisme
DALO	droit au logement opposable
DGALN	direction générale de l'aménagement du logement et de la nature
DGCL	direction générale des collectivités territoriales
DHUP	direction de l'habitat de l'urbanisme et du paysage
DIA	déclaration d'intention d'aliéner
DIGEC	direction générale de l'énergie et du climat
DPU	droit de préemption urbain
DREAL	direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement
DRIEA	direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'aménagement
DRILH	direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DTA	directive territoriale d'aménagement

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
DUP	déclaration d'utilité publique
EPA	établissement public d'aménagement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPF	établissement public foncier
EPFL	établissement public foncier local
FFB	fédération française du bâtiment
FJT	foyer de jeunes travailleurs
FPI	fédération de la promotion immobilière
GRIDAUH	groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
HLM	habitation à loyer modéré
IRL	indice de référence des loyers
LLS	logement locatif social
OCDE	organisation de coopération et de développement économique
OIN	opération d'intérêt national
ORF	observatoire régional du foncier
PADD	projet d'aménagement et de développement durable
PAE	projet d'aménagement et de développement durable
PCET	plan climat énergie territorial
PEB	plan d'exposition au bruit
PEEC	participation des employeurs à l'effort de construction
PIG	projet d'intérêt général
PLAI	prêt locatif aidé d'insertion
PLD	plafond légal de densité
PLH	programme local de l'habitat
PLS	prêt locatif social
PLU	plan local d'urbanisme
PLUI	plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	prêt locatif à usage social
POS	plan d'occupation des sols
PPI	programme pluriannuel d'intervention
PPP	partenariat public privé
PPRT	plan de prévention des risques technologiques
PRU	projet de rénovation urbaine

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
PUP	projet urbain partenarial
SAFER	société d'aménagement foncier
SCI	société civile immobilière
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SDAGE	schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDRIF	schéma directeur de la région Île-de-France
SEM	société d'économie mixte
SHON	surface hors œuvre nette
SITADEL	base de données de la construction établie à partir des formulaires de demande de permis de construire
SOeS	service de l'observation et des études et des statistiques
SPLA	société publique locale d'aménagement
SRADDT	société publique locale d'aménagement
SRCAE	schéma régional du climat de l'air et de l'énergie
SRCE	schéma régional du climat de l'air et de l'énergie
SRU	solidarité et renouvellement urbain
STIF	syndicat des transports d'Île-de-France
SU	surface utile
TOL	territorialisation de l'offre logement
VEFA	vente en l'état futur d'achèvement
ZAC	zone d'aménagement concerté
ZAD	zone d'aménagement différé

**Ministère de l'Écologie,  
du Développement durable  
et de l'Énergie**

**Conseil général de  
l'Environnement  
et du Développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau Rapports et  
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73



**ANNEXE IV**  
**réalisée par l'IGF**

**Analyse comparative**  
**des politiques foncières dans cinq pays**  
**de l'Union européenne**



# SOMMAIRE

<b>1. PRINCIPAUX CONSTATS TRANSVERSAUX ISSUS DE LA COMPARAISON INTERNATIONALE SUR LES POLITIQUES FONCIÈRES .....</b>	<b>1</b>
1.1. La planification d'urbanisme repose dans la plupart des pays sur trois niveaux de compétence (national, régional et communal), mais le degré de prescriptivité des documents établis varie fortement selon les pays .....	1
1.2. Les outils d'action foncière présentent des similitudes, mais les pays se distinguent par le degré de maîtrise foncière publique et le recours plus ou moins important à la négociation avec les opérateurs privés.....	4
1.3. Tous les pays étudiés taxent la détention et la cession de foncier, mais la fiscalité n'y est pas considérée comme un outil déterminant de la politique foncière.....	6
1.4. Dans une majorité des pays étudiés, les outils de connaissance du marché foncier sont significativement plus développés qu'en France .....	7
<b>2. ANALYSE DÉTAILLÉE DES POLITIQUES FONCIÈRES PAR PAYS.....</b>	<b>8</b>
2.1. La politique foncière en Allemagne .....	8
2.1.1. <i>Evolutions du marché foncier</i> .....	8
2.1.2. <i>Le droit de l'urbanisme et le droit des sols</i> .....	10
2.1.3. <i>Outils d'action foncière</i> .....	11
2.1.4. <i>Financement et conduite des opérations de construction et d'aménagement</i> .....	12
2.1.5. <i>Vente de terrains publics par l'Etat</i> .....	13
2.1.6. <i>Fiscalité foncière</i> .....	13
2.1.7. <i>Politique de rénovation urbaine : l'exemple de Berlin</i> .....	13
2.2. La politique foncière en Angleterre.....	14
2.2.1. <i>Droit de l'urbanisme et droit des sols</i> .....	14
2.2.2. <i>Outils d'action foncière et stratégie foncière</i> .....	16
2.2.3. <i>Fiscalité</i> .....	17
2.2.4. <i>Financement et conduite des opérations de construction et d'aménagement</i> .....	18
2.2.5. <i>Le cas du Grand Londres</i> .....	19
2.3. La politique foncière en Espagne.....	20
2.3.1. <i>Droit de l'urbanisme et droit des sols</i> .....	20
2.3.2. <i>Outils d'action foncière</i> .....	23
2.3.3. <i>Fiscalité</i> .....	24
2.3.4. <i>Cadrage macro-économique des marchés du logement et du foncier : une surproduction structurelle de logements marquée par trois facteurs</i> .....	25
2.4. La politique foncière aux Pays-Bas.....	26
2.4.1. <i>Le droit de l'urbanisme et le droit des sols</i> .....	26
2.4.2. <i>Outils d'action foncière</i> .....	27
2.4.3. <i>Financement et conduite des opérations de construction et d'aménagement</i> .....	29
2.4.4. <i>Fiscalité foncière</i> .....	29

2.5. La politique foncière en Suède .....	30
2.5.1. <i>Droit de l'urbanisme et droit des sols</i> .....	30
2.5.2. <i>Outils d'action foncière et stratégie foncière</i> .....	31
2.5.3. <i>Fiscalité</i> .....	32
2.5.4. <i>Filières de production du logement</i> .....	33
2.5.5. <i>Cadrage sur le marché du logement</i> .....	34

## Annexe IV réalisée par l'IGF

La présente annexe établit une comparaison entre les politiques foncières de cinq pays d'Europe : Allemagne, Angleterre<sup>1</sup>, Espagne, Pays-Bas et Suède.

La mission a procédé à trois types d'investigations :

- ◆ **l'analyse des documents et rapports publics** décrivant les politiques foncières des pays concernés ;
- ◆ **l'examen d'études conduites par l'Association des études foncières (Adef)** établissant des comparaisons entre les politiques foncières de différents pays ;
- ◆ **l'exploitation des réponses à un questionnaire adressé aux services économiques régionaux (SER)** territorialement compétents.

Cette annexe présente une synthèse des principaux constats effectués, suivie de cinq fiches présentant en détail la politique foncière des pays étudiés.

### 1. Principaux constats transversaux issus de la comparaison internationale sur les politiques foncières

#### 1.1. La planification d'urbanisme repose dans la plupart des pays sur trois niveaux de compétence (national, régional et communal), mais le degré de prescriptivité des documents établis varie fortement selon les pays

Dans les cinq pays étudiés, l'exercice de la compétence d'urbanisme est partagé entre plusieurs niveaux d'administration. **Le schéma le plus courant est un partage entre trois niveaux :**

- ◆ **l'État central détient la compétence d'édition du droit de l'urbanisme et élabore des directives qui fixent les grandes orientations d'aménagement du territoire.** Ce cas de figure se retrouve dans tous les pays étudiés, à l'exception de l'Espagne, où la compétence d'urbanisme est entièrement déléguée aux communautés autonomes ;
- ◆ **les régions** (en nombre limité, de 9 régions en Angleterre à 23 comtés en Suède) **élaborent une planification stratégique d'urbanisme**, à l'échelle de leur territoire, qui n'est pas opposable aux tiers, mais s'impose avec plus ou moins de contraintes aux collectivités de niveau inférieur. Ceci est valable dans tous les pays étudiés ;
- ◆ **les communes**, dont la taille est très variable (11 250 communes en Allemagne contre 238 districts en Angleterre) **sont responsables de la planification locale d'urbanisme et de la conduite des projets d'urbanisme opérationnel. Les communes délivrent également les permis de construire**, sauf en Allemagne, où cette compétence est exercée à un niveau supérieur, infrarégional (les permis sont délivrés par les 435 *Kreise*).

---

<sup>1</sup> L'étude porte sur la seule Angleterre, et non l'ensemble du Royaume-Uni.

**Annexe IV  
réalisée par l'IGF**

**Tableau 1 : Niveau d'exercice de la compétence d'urbanisme**

	<b>Niveau national</b>	<b>Niveau régional</b>		<b>Niveau intermédiaire</b>		<b>Niveau local</b>	
	<b>Compétence</b>	<b>Nombre d'entités</b>	<b>Compétence</b>	<b>Nombre d'entités</b>	<b>Compétence</b>	<b>Nombre d'entités</b>	<b>Compétence</b>
<b>Allemagne</b>	Grandes orientations d'aménagement du territoire	16 <i>länder</i>	Planification stratégique	435 <i>kreise</i>	Délivrance des permis de construire	11 250 communes	Planification locale et urbanisme opérationnel
<b>Angleterre</b>	Grandes orientations d'aménagement du territoire	9 <i>government offices for the regions</i> + Grand Londres	Planification stratégique	-	-	238 <i>districts</i> + 36 <i>metropolitan districts</i> + 32 <i>boroughs</i> de Londres	Planification locale et urbanisme opérationnel, délivrance des permis de construire
<b>Espagne</b>	-	17 communautés autonomes	Planification stratégique	-	-	8 100 communes	Planification locale et urbanisme opérationnel, délivrance des permis de construire
<b>Pays-Bas</b>	Grandes orientations d'aménagement du territoire, désignation des zones à urbaniser	12 provinces	Planification stratégique, planification contraignante pour les projets d'importance régionale	-	-	489 communes	Planification locale et urbanisme opérationnel, délivrance des permis de construire
<b>Suède</b>	Grandes orientations d'aménagement du territoire	23 comtés	Planification stratégique	-	-	289 communes	Planification locale et urbanisme opérationnel, délivrance des permis de construire

*Source : Mission.*

**Annexe IV**  
**réalisée par l'IGF**

Les pays étudiés se distinguent en revanche par le degré de prescriptivité des documents d'urbanisme. On peut ainsi schématiquement distinguer entre :

- ◆ des **documents à caractère indicatif**, qui donnent des orientations et peuvent fixer des prescriptions s'imposant aux documents de niveau inférieur, mais ne sont pas opposables aux tiers et n'ont donc en particulier pas d'incidence sur la délivrance éventuelle d'un permis de construire ;
- ◆ des **documents opposables**, dont les prescriptions doivent être respectées faute de se voir refuser la délivrance d'un permis de construire ;
- ◆ des **documents obligatoires**, qui créent pour les tiers une obligation de faire.

A l'aune de cette typologie, on observe que :

- ◆ dans les cinq pays étudiés, **les plans régionaux d'urbanisme ont un caractère uniquement indicatif**. Toutefois, le degré de contrainte pour l'autorité de niveau inférieur varie. Ainsi, en Allemagne, les plans d'urbanisme municipaux doivent être approuvés par le Land, qui vérifie leur compatibilité avec le plan régional. Aux Pays-Bas, les provinces peuvent édicter des dispositions d'urbanisme ayant la même valeur que le plan municipal et s'imposant à lui, notamment en vue de réaliser des projets d'infrastructures. En Suède, les plans régionaux sont purement indicatifs, et les communes peuvent y déroger. En Espagne et en Angleterre, les régions n'interviennent qu'à titre exceptionnel dans l'élaboration des documents municipaux d'urbanisme ;
- ◆ seuls **deux pays sur cinq (Espagne et Pays-Bas) disposent d'un document opposable régissant l'usage des sols sur l'ensemble du territoire des communes**. Dans les trois autres pays, ces documents n'ont qu'un caractère indicatif, mais s'imposent néanmoins aux documents de niveau inférieur ;
- ◆ tous les pays à l'exception de l'Angleterre disposent d'un **outil de planification infracommunal, document opposable aux tiers qui permet d'édicter des prescriptions précises dans des « zones de projet »** ;
- ◆ **seule l'Allemagne connaît un document à caractère obligatoire**, le *Bebauungsplan*, qui crée pour les personnes privées une obligation de faire ;
- ◆ **l'Angleterre se distingue par la souplesse de sa planification d'urbanisme** : aucun document n'est opposable. L'occupation des sols résulte essentiellement des négociations entre collectivités locales et opérateurs privés du secteur de la construction. Le droit des sols n'est réellement constitué qu'au moment de la délivrance du permis de construire.

**Tableau 2 : Caractère prescriptif des documents d'urbanisme**

	Niveau régional		Niveau communal		Niveau de la zone de projet	
	Document	Caractère prescriptif	Document	Caractère prescriptif	Document	Caractère prescriptif
<b>Allemagne</b>	<i>Regionalplanung</i>	Indicatif	<i>Flächennutzungsplan</i>	Indicatif	<i>Bebauungsplan</i>	Obligatoire
<b>Angleterre</b>	<i>Regional spatial strategy</i>	Indicatif	<i>Local development framework</i>	Indicatif	-	-
<b>Espagne</b>	Plan directeur territorial de coordination	Indicatif	Plan général d'aménagement urbain	Opposable	Plans partiels et plans spéciaux	Opposable
<b>Pays-Bas</b>	<i>Structurvisie</i>	Indicatif	<i>Bestemmingsplan</i>	Opposable	Plan d'exploitation	Opposable
<b>Suède</b>	<i>Regional plan</i>	Indicatif	<i>Comprehensive plan</i>	Indicatif	<i>Detailed plans et special area regulations</i>	Opposable

*Source : Mission.*

## Annexe IV réalisée par l'IGF

En ce qui concerne la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme, deux pays, **l'Allemagne et l'Angleterre, se distinguent par l'importance très forte accordée à la concertation avec la population.**

**Cette comparaison fait ressortir quatre spécificités du droit de l'urbanisme français :**

- ◆ **la planification stratégique au niveau régional est inexistante.** Les documents stratégiques existants, schéma de cohérence territoriale (SCOT) et programme local de l'habitat (PLH), sont réalisés sur des zones géographiques beaucoup plus limitées ;
- ◆ **la délivrance des permis de construire est plus éclatée que dans les autres pays.** Un pays comme l'Allemagne, qui compte beaucoup de petites communes (trois fois moins nombreuses qu'en France cependant), a ainsi attribué cette compétence au *Kreis*, échelon supracommunal. Dans les autres pays, les communes qui délivrent les permis de construire ont une taille moyenne beaucoup plus importante ;
- ◆ **l'existence d'un document de planification des sols, comme le plan local d'urbanisme (PLU), couvrant l'ensemble du territoire d'une commune, est une situation minoritaire.** Elle ne se retrouve qu'en Allemagne et aux Pays-Bas. Encore faut-il préciser qu'aux Pays-Bas, les zones à urbaniser font l'objet d'une réglementation très peu contraignante, afin de laisser à la négociation entre la commune et les porteurs de projet de réelles marges de manœuvre ;
- ◆ **contrairement à la plupart des pays étudiés, la France ne connaît pas de document d'urbanisme permettant d'édicter des préconisations spécifiques pour une zone de projet.** Le plan d'aménagement de zone (PAZ) pouvait dans une certaine mesure jouer ce rôle dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), jusqu'à sa suppression par la loi du 10 décembre 2000 pour la solidarité et le renouvellement urbain.

### **1.2. Les outils d'action foncière présentent des similitudes, mais les pays se distinguent par le degré de maîtrise foncière publique et le recours plus ou moins important à la négociation avec les opérateurs privés**

Les pays étudiés se distinguent par leur **degré très hétérogène de maîtrise foncière publique**. Trois cas de figure peuvent ainsi être distingués :

- ◆ **en Suède et aux Pays-Bas, les municipalités interviennent fortement sur le marché foncier**, afin de constituer des réserves foncières progressivement mises à disposition des opérateurs privés, par voie de vente ou de bail emphytéotique. Dans ces deux pays, 70 % environ des constructions neuves sont réalisées sur des terrains préalablement maîtrisés par une commune. Le poids de la maîtrise foncière privée s'accroît toutefois tendanciellement depuis les années 1990 ;
- ◆ **en Allemagne et en Espagne, les municipalités interviennent de manière significative, mais plus limitée**, notamment par le biais d'agences foncières, dont le statut est proche de celui des sociétés d'économie mixte ;
- ◆ **en Angleterre, les collectivités publiques ne constituent pas de réserves foncières.** Leur intervention sur le marché foncier est très limitée. Les opérations d'aménagement sont réalisées par des opérateurs privés.

**Annexe IV**  
**réalisée par l'IGF**

Parmi les cinq pays étudiés, **les outils d'action foncière sont utilisés de manière contrastée** :

- ◆ **la procédure d'expropriation existe dans tous les pays et le droit de préemption au profit des collectivités publiques existe dans quatre pays sur cinq (tous sauf l'Angleterre). Toutefois, ces procédures sont utilisées de manière très différente.** Ainsi, en Suède, les communes recourent couramment à ces deux procédures pour constituer des réserves foncières. Les collectivités espagnoles utilisent fréquemment le droit d'expropriation, mais rarement le droit de préemption. Aux Pays-Bas et en Allemagne, les deux procédures existent mais sont rarement utilisées. Dans ces deux pays, qui ont une forte tradition de négociation avec les opérateurs privés, l'existence de ces outils et la menace de leur utilisation suffisent la plupart du temps à infléchir les négociations ;
- ◆ **la procédure de remembrement foncier est un outil majeur de maîtrise foncière en Allemagne et en Espagne.** Dans les deux cas, tous les terrains sis dans une zone à urbaniser sont agrégés et maîtrisés par la collectivité. A l'issue de l'opération d'aménagement, chaque propriétaire récupère un bien d'une valeur proportionnée à celui qu'il possédait avant l'opération ;
- ◆ **en Allemagne et aux Pays-Bas, l'acquisition foncière publique est en grande partie réalisée sur le marché libre**, par voie de négociation avec les propriétaires privés.

**Tableau 3 : Recours aux outils d'action foncière**

	<b>Maîtrise foncière publique</b>	<b>Expropriation</b>	<b>Préemption</b>	<b>Remembrement</b>	<b>Acquisition sur le marché libre</b>
<b>Allemagne</b>	Moyenne	Très rare	Très rare	Fréquent	Importante
<b>Angleterre</b>	Très faible	Très rare	Inexistante	Inexistant	Très faible
<b>Espagne</b>	Moyenne	Relativement fréquente	Rare	Fréquent	Limitée
<b>Pays-Bas</b>	Forte	Rare	Rare	Rare	Importante
<b>Suède</b>	Forte	Fréquente	Fréquente	Inexistant	Limitée

*Source : Mission.*

Du fait de l'hétérogénéité des pratiques en matière de maîtrise foncière publique et de prescriptivité des documents d'urbanisme, **les modalités d'influence des collectivités publiques sur le contenu des projets d'aménagement et de construction portés par les opérateurs privés varient** fortement selon le pays :

- ◆ **la négociation entre les municipalités et les porteurs de projet d'aménagement tient une place prépondérante en Angleterre.** En l'absence de documents d'urbanisme réellement contraignants, la municipalité peut décider de manière discrétionnaire d'accorder un permis de construire, ce qui rend nécessaire la conduite de négociations en amont avec les porteurs de projet ;
- ◆ **aux Pays-Bas et en Suède, la part prépondérante du foncier public oblige les opérateurs à négocier avec les municipalités** le contenu des projets, pour pouvoir bénéficier de cessions foncières ;
- ◆ **en Allemagne, les municipalités contractualisent fréquemment avec les porteurs de projets** au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme afin de s'assurer que ceux-ci seront effectivement appliqués.

**Annexe IV**  
**réalisée par l'IGF**

**Les modalités de financement des équipements publics sont également contrastées :**

- ◆ **en Allemagne, en Espagne et aux Pays-Bas, une part importante du coût des équipements publics** (jusqu'à 85 % aux Pays-Bas, 90 % en Espagne et en Allemagne) **peut être imputée aux riverains**, dont les propriétés bénéficieront d'effets de valorisation du fait de la création de l'équipement. Cette procédure permet de capter une part des plus-values résultant des opérations d'aménagement ;
- ◆ **en Espagne, les municipalités peuvent exiger des propriétaires privés la cession gratuite des terrains** d'un équipement public projeté, ainsi que de 10 % des terrains adjacents, pour compenser la plus-value résultant de la création de l'équipement ;
- ◆ **en Allemagne, aux Pays-Bas et en Angleterre, les collectivités négocient avec les porteurs de projet d'aménagement leur niveau de participation aux équipements publics.** Ce niveau peut être imposé par la municipalité aux Pays-Bas dans le cadre d'un document d'urbanisme, et peut constituer en Angleterre une condition de délivrance du permis de construire.

**L'hétérogénéité des pratiques constatées en matière de maîtrise foncière publique et de conduite des opérations d'aménagement ne permet pas de dégager une spécificité du modèle français.**

**1.3. Tous les pays étudiés taxent la détention et la cession de foncier, mais la fiscalité n'y est pas considérée comme un outil déterminant de la politique foncière**

**L'examen de la fiscalité foncière dans les cinq pays étudiés révèle des similarités importantes :**

- ◆ **tous les pays à l'exception de l'Angleterre taxent la détention foncière.** Le taux de cette taxe est généralement modéré, compris entre 0,3 et 8 % dans tous les pays. Ceux-ci se distinguent toutefois par les modalités de détermination de la base d'imposition. Ainsi, l'Allemagne et l'Espagne utilisent comme référence des valeurs cadastrales, dont l'actualisation est très inégale : en Allemagne, les bases cadastrales n'ont pas été révisées depuis 1973. A l'inverse, les Pays-Bas et la Suède taxent le foncier à sa valeur vénale ;
- ◆ **tous les pays taxent les plus-values foncières et immobilières.** Deux modèles s'opposent toutefois : en Allemagne et en Suède, le montant des plus-values est intégré au calcul du revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu, alors que dans les trois autres pays étudiés, une taxation spécifique des plus-values foncières est appliquée ;
- ◆ **tous les pays taxent les mutations foncières.** Le taux pratiqué est toujours faible, compris entre 0 et 6 % du montant de la transaction.

**Tableau 4 : Imposition foncière**

	<b>Détention</b>		<b>Plus-value</b>	<b>Mutation</b>
	<b>Taux</b>	<b>Assiette</b>		
<b>Allemagne</b>	1 % à 8 %	Valeur cadastrale (dernièrement révisée en 1973)	Intégré à l'IR	3,5 à 5 %
<b>Angleterre</b>	-	-	18 ou 28 %	0 à 4 %
<b>Espagne</b>	0,3 à 1,05 %	Valeur cadastrale	16 à 30 %	6 %
<b>Pays-Bas</b>	5 %	Valeur vénale	45 % (si changement d'affectation d'une terre agricole)	1 à 6 %
<b>Suède</b>	1 %	Valeur vénale	Intégré à l'IR	1,5 %

*Source : Mission.*

**La fiscalité foncière française se singularise de ces éléments de comparaison sur trois points :**

- ◆ **le taux de taxation sur la détention du foncier est plus élevé que dans les autres pays** (taux communal moyen d'environ 30 % sur le foncier non bâti appliqué à la valeur locative cadastrale diminuée d'un abattement de 20 %). Seule l'obsolescence des bases conduit au maintien d'une imposition modérée, voire très faible pour certaines catégories de terrains. L'on observe toutefois que l'Allemagne, dont les bases sont tout aussi obsolètes que celles de la France, leur applique un taux nettement moins élevé ;
- ◆ **aucun des pays étudiés n'utilise la fiscalité sur la détention comme outil de lutte contre la rétention foncière.** Dans ces cinq pays, la fiscalité sur la détention de foncier est avant tout conçue comme mesure de rendement. Ainsi, aucun pays n'applique une taxation spécifique majorée aux terrains à urbaniser en priorité. La mise à disposition des terrains nécessaires au développement urbain est assurée par l'intermédiaire des outils d'action foncière (cf. *supra*) ;
- ◆ **aucun pays n'applique une taxation dégressive aux plus-values foncières et immobilières en fonction de la durée de détention.** Le taux est modulé, selon les pays, en fonction des revenus du vendeur, de la taille de la commune ou du changement d'usage du terrain, mais en aucun cas en fonction de la durée de détention du bien.

**1.4. Dans une majorité des pays étudiés, les outils de connaissance du marché foncier sont significativement plus développés qu'en France**

La connaissance du marché foncier est essentielle, à la fois pour l'établissement de la base d'imposition sur la détention de foncier ainsi que pour orienter la politique d'intervention des collectivités publiques sur les marchés fonciers. **Plusieurs des pays étudiés ont adopté une organisation performante de l'observation foncière.**

Deux modèles distincts peuvent toutefois être distingués :

- ◆ **aux Pays-Bas et en Suède, la connaissance du marché foncier repose essentiellement sur des systèmes d'information performants.** Ainsi, en Suède, le registre des titres de propriété est entièrement informatisé, pour l'ensemble du territoire. Il indique notamment, pour chaque bien, son propriétaire, le prix d'achat, les particularités qu'il présente, sa surface, les contraintes d'usages auxquelles il est soumis et son zonage au sens des plans d'urbanisme. Ces informations sont accessibles à l'aide de terminaux pour toutes les autorités locales et fiscales ;
- ◆ **en Allemagne, le marché foncier est analysé aux niveaux communal, régional et national par des comités d'experts indépendants.** Ces comités recensent les prix d'achat – tous les actes de vente notariés devant leur être transmis -, les analysent et publient en règle générale une fois par an un rapport sur le marché foncier de leur territoire de compétence. Un rapport annuel examine également, au niveau national, les principales évolutions du marché foncier.

**A cet égard, la situation française, caractérisée par un traitement très limité des données disponibles sur les marchés fonciers et une faible accessibilité de ces données au public, fait plutôt figure d'exception parmi les pays étudiés.**

## 2. Analyse détaillée des politiques foncières par pays

### 2.1. La politique foncière en Allemagne

#### 2.1.1. Evolutions du marché foncier

##### 2.1.1.1. Outils de connaissance du marché foncier

En Allemagne, le marché foncier est analysé par les communes et les grandes agglomérations, en s'appuyant sur des **comités d'experts indépendants** (*Gutachterausschüsse*), conformément aux dispositions du code de la construction. Certains instituts privés peuvent également procéder à des études du marché foncier. Les comités d'experts recensent les prix d'achat, les analysent et publient en règle générale une fois par an un rapport sur le marché foncier de leur territoire de compétence.

Il existe également un **rapport de marché foncier établi au niveau de chaque Land** par le comité supérieur des experts du Land (*Oberer Gutachterausschuss*), lequel est présent dans presque tous les Länder allemands. En outre, depuis 2010, le groupe de travail des comités supérieurs des experts publie également un rapport du marché foncier couvrant toute l'Allemagne, lequel donne un angle de vue sur les évolutions les plus importantes du marché foncier allemand.

L'office fédéral des statistiques (*Statistisches Bundesamt*) publie chaque année deux indicateurs concernant le marché foncier en Allemagne :

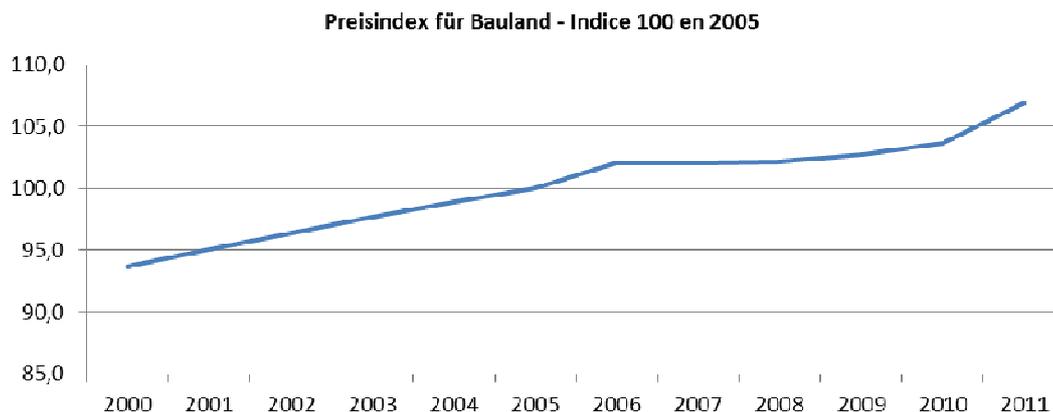
- ◆ le premier correspond au **prix moyen au m<sup>2</sup> des terrains constructibles vendus au cours de l'année**. Cet indicateur est construit à partir des données récoltées par les différents Länder (*Kaufwerte für Bauland*). L'office fédéral des statistiques précise que cet indicateur doit faire l'objet de précautions quant à son usage, car la structure de l'ensemble des transactions à partir duquel il est calculé peut varier d'une année sur l'autre. Il peut néanmoins permettre de procéder à un certain nombre de comparaisons géographiques, mais cet indicateur n'est pas adapté aux comparaisons temporelles. Cet indicateur est décliné par type de terrain (viabilisé ou non), par secteur géographique (Länder), par taille d'agglomération, par nature des contractants, par zone d'urbanisme, etc. ;
- ◆ le second indice a été élaboré précisément pour permettre des comparaisons au cours du temps. Il s'agit d'un **indice des prix des terrains constructibles** (*Preisindex für Bauland*) ayant pour objectif de mesurer l'évolution au cours du temps des prix moyens au m<sup>2</sup> des terrains constructibles en Allemagne. Il n'existe que de façon globale pour l'ensemble du territoire allemand.

##### 2.1.1.2. Evolution des prix fonciers

L'analyse de l'indice des prix des terrains constructibles fourni par l'office fédéral des statistiques montre que **sur l'ensemble du territoire allemand, les prix des terrains constructibles ont augmenté de 14 % entre 2000 et 2011, soit une augmentation annuelle moyenne de 1,2 %**.

**Annexe IV  
réalisée par l'IGF**

**Graphique 1 : Evolution de l'indice des prix des terrains constructibles de 2000 à 2011**



*Source : Service économique régional de Berlin.*

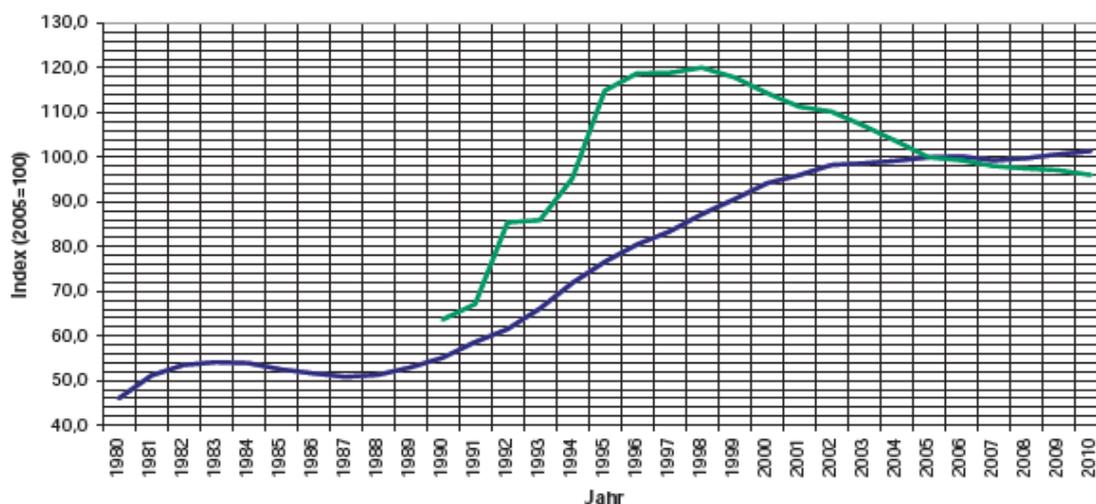
**Tableau 5 : Evolution des prix fonciers en Allemagne entre 2000 et 2011**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Indice des prix (base 100 en 2005)</b>	93,7	95,1	96,4	97,7	98,9	100,0	102,1	102,1	102,2	102,7	103,7	106,9

*Source : Service économique régional de Berlin.*

**Ces chiffres doivent toutefois être nuancés en fonction des Länder.** Si l'on constate en effet une augmentation des prix supérieure à 10 % sur les dix dernières années pour les Länder de l'Ouest (ex-RFA, en bleu dans le graphique ci-dessous), on observe en revanche une baisse du prix des terrains constructibles pour les nouveaux Länder (ex-RDA) de l'ordre de 15 % sur les 10 dernières années (en vert dans ledit graphique).

**Graphique 2 : Indice des prix du foncier en Allemagne de l'ouest et en Allemagne de l'est**



*Source : Ministre fédéral des transports, de la construction et de l'urbanisme de la République fédérale d'Allemagne.*

### **2.1.1.3. Identification des zones tendues**

Ces dernières années, la situation des marchés foncier et immobilier a sensiblement changé dans de nombreuses villes et régions d'Allemagne. Auparavant, les augmentations des prix du foncier et des loyers étaient plutôt rares et surtout constatées dans certaines grandes villes connues pour leur situation tendue en matière de logement. Actuellement, de plus en plus de villes et régions font état d'un parc immobilier insuffisant à couvrir les besoins ; cela vaut essentiellement pour les métropoles ouest-allemandes (Munich, Hambourg, Francfort) et pour quelques grandes villes de l'Est de l'Allemagne (par exemple Jena, Weimar).

Ainsi, les données fournies par le ministère fédéral des transports, de la construction et de l'urbanisme, indiquent qu'en 2010, les prix moyens des terrains constructibles étaient d'environ 100 €/m<sup>2</sup> (pour les propriétaires de maisons individuelles). La fourchette des prix allait de 15 €/m<sup>2</sup> hors agglomération à 700 €/m<sup>2</sup> à Munich. S'agissant des terrains destinés aux immeubles à bâtir, les prix variaient de 20 €/m<sup>2</sup> hors agglomération à 540 €/m<sup>2</sup> à Francfort, 590 € à Stuttgart, 680 € à Düsseldorf et 950 € à Munich.

### **2.1.2. Le droit de l'urbanisme et le droit des sols**

Les compétences en matière d'urbanisme et de politique foncières sont partagées, en Allemagne, entre quatre niveaux d'administration, qui sont responsables de l'élaboration de différents documents d'urbanisme :

- ◆ **l'État fédéral (Bund)** élabore la réglementation en matière d'urbanisme et de construction, essentiellement contenue dans le *Baugesetzbuch* (code de la construction). La loi sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz*), dont la dernière version a été adoptée le 21 décembre 2008, définit les lignes directrices et les principaux objectifs en matière d'aménagement du territoire national et les règles d'élaboration des plans régionaux d'urbanisme ;
- ◆ **les 16 états fédérés (Länder)**, coordonnent la réalisation des plans régionaux d'urbanisme (*Regionalplanung*). Ceux-ci sont réalisés soit au niveau du Land (pour les cités-états de Berlin, Brême et Hambourg et le Land de Sarre), soit au niveau des *Regions*, subdivisions du Land qui correspondent à un bassin de vie. Leur nombre est variable selon les Länder (de 3 dans le Land de *Hessen* à 34 en *Niedersachsen*). Les plans régionaux d'urbanismes, assez comparables aux SCOT français, contiennent des éléments de prospective et des objectifs à moyen terme en matière de développement d'infrastructures, de développement urbain, d'évolution de la population et des emplois et de protection des espaces naturels. Certains plans fixent également des volumes maximaux de construction, qui sont répartis entre les communes en fonction de leur dynamisme (ville centre d'une agglomération, pôle secondaire ou commune périphérique). Les plans régionaux sont élaborés en concertation avec les communes. Par ailleurs, les Länder ont également le pouvoir d'approuver les documents d'urbanisme réalisés par les communes et sont chargés à ce titre de vérifier leur conformité avec les objectifs de la planification régionale ;
- ◆ le **Kreis, équivalent de l'arrondissement** (le pays en compte 435), est responsable de la délivrance des permis de construire (*Baugenehmigung*) ;

## Annexe IV réalisée par l'IGF

- ◆ **les communes (*Kommunen*)**, au nombre de 11 250, sont responsables de l'urbanisme opérationnel. Elles élaborent en particulier les deux principaux documents locaux d'urbanisme que sont le plan d'usage des sols (*Flächennutzungsplan*) et les plans de construction (*Bebauungsplan*) :
  - le *Flächennutzungsplan* (FNP) fixe pour l'ensemble du territoire communal les orientations d'aménagement et d'usage des sols à moyen terme (10 à 15 ans). Il est élaboré en concertation avec tous les acteurs intéressés (Land, Kreis, communes voisines...) et donne lieu à une enquête publique. La réalisation d'un FNP prend en moyenne 5 à 6 ans. Le FNP n'est pas opposable aux tiers. Il contient cependant une distinction essentielle entre « zone urbaine » (*Innenbereich*) et « zone extérieure » (*Aussenbereich*). La construction en zone extérieure est soumise à un contrôle très strict (autorisation par les services déconcentrés de l'État fédéré, avis conforme des services de protection de la nature et des paysages). Ces dispositions permettent de lutter contre l'étalement urbain ;
  - un *Bebauungsplan* (B-Plan) peut être élaboré pour l'ensemble du territoire d'une commune ou pour certaines « zones de projet » à urbaniser en priorité. Il comporte des prescriptions juridiques obligatoires sur l'affectation des sols, qui s'imposent aux propriétaires. Il doit être conforme aux orientations définies dans le FNP. La réalisation d'un B-Plan implique que la zone sera effectivement urbanisée dans un délai indiqué. L'élaboration d'un B-Plan s'effectue dans le cadre d'une procédure de concertation qui associe la population concernée, qui dure en moyenne trois ans.

### 2.1.3. Outils d'action foncière

L'action foncière est essentiellement menée par les communes. Elles disposent, à cet effet, de plusieurs outils :

- ◆ le **droit de préemption** ne peut être exercé, comme en France, que pour mettre en œuvre un projet préalablement défini. Il ne peut pas servir à constituer des réserves foncières. Les communes disposent automatiquement du droit de préemption dans les périmètres de projet définis dans les *Bebauungsplan*. Des zones de préemption peuvent également être instaurées en dehors des *Bebauungsplan* ;
- ◆ le **droit d'expropriation** peut également être exercé dans le cadre d'un *Bebauungsplan*, si un propriétaire terrien dont le bien est inclus dans un périmètre à urbaniser refuse de le vendre. Cette procédure est coûteuse et complexe à mettre en œuvre, dans la mesure où elle nécessite l'accord de l'État fédéral. De ce fait, elle demeure peu utilisée ;
- ◆ le **remembrement urbain (*Umlegung*)**, particularité du droit foncier allemand, est une procédure très couramment utilisée, notamment dans le sud du pays. Dans une zone de projet, lorsque l'État veut réaliser une infrastructure ou un équipement public, il peut imposer aux propriétaires dont les terrains doivent servir d'assiette à l'équipement public un échange avec une autre parcelle de valeur équivalente ;
- ◆ la **procédure de développement urbain (*Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*)** permet à une commune, dans le cadre d'un *Bebauungsplan*, de définir une zone dans laquelle elle pourra intervenir directement sur le marché foncier en acquérant des terrains, par voie de préemption, d'expropriation, ou par l'achat sur le marché libre. La commune réalise ensuite elle-même, en tant que maître d'ouvrage, la viabilisation et l'aménagement. Elle procède ensuite à la vente des terrains, qui sont grevés d'une obligation de construire pour l'acquéreur.

## Annexe IV réalisée par l'IGF

Au-delà de ces outils « contraignants », il existe en Allemagne une **forte tradition de concertation entre les collectivités locales et les investisseurs**. Au moment de l'élaboration des B-Plan, les collectivités peuvent passer avec des propriétaires de terrains un contrat d'urbanisme (*Städtebaulicher Vertrag*), au terme duquel ils s'engagent sur des programmes de construction, la collectivité conservant cependant la prérogative de la planification.

### 2.1.4. Financement et conduite des opérations de construction et d'aménagement

**La conduite des opérations d'aménagement peut être déléguée par les communes à différentes structures :**

- ◆ les opérations d'aménagement sont le plus souvent confiées à des **sociétés de forme commerciale par actions**, dont les actionnaires sont les Länder, les communes ou les Kreise. Elles réalisent les opérations en maîtrise d'ouvrage déléguée et peuvent également réaliser des études ou fournir des prestations d'expertise ;
- ◆ les communes disposent parfois elles-mêmes de **sociétés de construction et d'aménagement communales (Stadtbau)** ;
- ◆ **à titre exceptionnel, les collectivités locales peuvent réaliser des opérations d'aménagement en maîtrise d'ouvrage directe**, dans le cadre de la procédure de SE (cf. *supra*).

**La construction d'équipements publics est financée par les contributions des riverains (Beiträge)**. Lorsqu'une commune décide de construire un équipement (route, espace vert...), elle est tenue de participer à hauteur de 10 % à son financement. Les 90 % restants sont facturés aux riverains en fonction du coût réel des travaux constaté *ex post*. La liste des équipements publics pouvant donner lieu à contribution est fixée par la loi.

**Le financement du logement social est réalisé par deux moyens :**

- ◆ des **subventions** peuvent être accordées aux promoteurs qui souhaitent construire des logements sociaux. Ces subventions étaient accordées, jusqu'en 2006, par l'État fédéral. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la compétence en matière de logement social a été transférée aux Länder, qui en assument désormais le financement ;
- ◆ des **prêts bonifiés** sont accordés aux constructeurs par l'intermédiaire des *Sparkasse* (caisses d'épargnes).

Les Länder investissent environ **1 milliard d'euros par an** dans le soutien au logement social. Cette somme inclut **518,2 millions d'euros** de compensation financière en provenance du budget fédéral. Cette dotation est distribuée aux Länder selon une clé de répartition qui prend en compte des éléments démographiques et fait l'objet d'une négociation.

Le bénéfice de ces financements n'est pas réservé à une catégorie spécifique d'opérateurs. Tout promoteur, public ou privé, peut y prétendre, moyennant l'engagement de réaliser des logements sociaux. Un logement est dit « social » lorsque le bailleur a sollicité un prêt public pour sa construction. Durant les années de remboursement de ce prêt, les locataires de l'appartement sont choisis sur recommandation de la commune, selon des critères sociaux, notamment leur niveau de revenus. Une fois le prêt remboursé, le logement retombe dans le marché privé.

### **2.1.5. Vente de terrains publics par l'Etat**

La **vente de terrains publics par l'État** est réalisée par le *Bundesanstalt für Immobilienaufgabe* (BImA), équivalent du service France Domaine. Les produits des ventes ont représenté 568 M€ en 2011. Les principaux enjeux concernent les friches ferroviaires ou postales et les anciens terrains militaires. Ces emprises de grande taille donnent lieu à des négociations entre l'État fédéral et les communes pour la détermination d'un projet d'aménagement.

En règle générale, **les terrains des pouvoirs publics sont vendus au prix du marché ou au prix de l'offre la mieux disante après appel d'offres**. Le calcul de la valeur foncière est réalisé par l'administration en faisant appel à des experts indépendants ou aux comités d'experts (cf. *supra*). A titre d'exception, peuvent également être appliquées les procédures dites « de conciliation », « de rendement » ou « de valeur réelle » décrites dans le règlement sur l'évaluation foncière (*Immobilienwertermittlungsverordnung des Bundes*).

Selon le ministère fédéral des transports, de la construction et de l'urbanisme de la République fédérale d'Allemagne, aucune cession de terrain à prix préférentiel en vue de la construction de logements sociaux n'est réalisée par l'État fédéral.

### **2.1.6. Fiscalité foncière**

La fiscalité foncière est relativement limitée en Allemagne. Elle n'est pas conçue comme un instrument déterminant de la politique foncière. Ainsi :

- ◆ la **taxe sur la détention de foncier non bâti** (*Grundsteuer*) est assise sur une base qui n'a pas été révisée depuis 1973. La valeur cadastrale des terrains représente ainsi environ 1/5<sup>e</sup> de leur valeur actuelle. Son produit total pour l'année 2010 s'est élevé à 11,3 Md€. Le *Grundsteuer*, qui est un impôt communal, ne représente que 0,5 % des recettes des communes ;
- ◆ la **taxe sur les mutations** (*Grunderwerbsteuer*) est faible. Son taux, déterminé par chaque Land, est compris entre 3,5 et 5 %. 5,29 Md€ ont été collectés à ce titre en 2010. La taxe sur les mutations est perçue par les Länder, qui peuvent la rétrocéder aux communes ;
- ◆ **les plus-values foncières ne font pas l'objet d'une taxation spécifique**. Elles sont taxées directement dans l'impôt sur le revenu.

### **2.1.7. Politique de rénovation urbaine : l'exemple de Berlin**

La politique de renouvellement urbain de Berlin a été initiée en 1993. Le Land de Berlin a eu recours à cet effet à la **procédure de rénovation urbaine** (*Sanierung*) prévue par le code de la construction. 22 zones du centre-ville ont été déclarées par l'assemblée régionale comme « zones de rénovation urbaine » (*Sanierungsgebiete*). Au terme de cette procédure, les collectivités locales financent la rénovation des espaces publics (des subventions sont accordées aux communes à cet effet par les Länder et l'État fédéral). Les propriétaires privés sont tenus de réaliser eux-mêmes, à leurs frais, la rénovation de leurs logements. Ils peuvent cependant bénéficier de subventions de la part des communes pour couvrir tout ou partie des coûts. Le financement public de l'opération s'est élevé à 1,9 Md€ entre 1993 et fin 2010.

Le 15 mars 2011, sept nouvelles zones de rénovation urbaine ont été créées. 216 M€ devraient être investis dans ces zones durant les quinze prochaines années.

## 2.2. La politique foncière en Angleterre

### 2.2.1. Droit de l'urbanisme et droit des sols

#### 2.2.1.1. Le cadre institutionnel anglais

Les documents d'urbanisme se caractérisent en Angleterre par leur souplesse et l'absence de codification détaillée de leur contenu par la loi ou le règlement. Ils n'ont vocation qu'à être indicatifs, ne font qu'exposer les grands principes de la politique d'urbanisme et ne sont que peu fréquemment révisés. Ils ne se caractérisent pas par un format unique, et constituent davantage des exposés de la politique d'aménagement qu'un ensemble exhaustif de règles à respecter. Les zonages, les affectations et les densités notamment sont ainsi mentionnés, mais sans que leur soit conféré un caractère rigide. **Ces documents sont avant tout conçus comme un point de départ pour la négociation** : cependant, l'autorité locale doit pouvoir justifier un refus d'autorisation de permis de construire, cas dans lequel la charge de la preuve lui revient.

Trois niveaux se partagent la production et la gestion de l'aménagement et de l'urbanisme :

- ◆ **l'État** : il fixe les objectifs généraux d'aménagement du territoire dans ses directives (les *planning policy guidance notes*), qui présentent les politiques générales à prendre en compte dans la réalisation des documents d'urbanisme (développement durable, protection des ressources et du patrimoine notamment) ;
- ◆ **les régions**, via les *government offices for the regions* créés en 1994 (neuf sans compter le Grand Londres), **qui constituent depuis la réforme de 2004<sup>2</sup> l'instance de définition du nouveau cadre stratégique pour la planification locale et de développement stratégique des territoires en matière d'aménagement, d'habitat et d'environnement**. Elles élaborent des *regional spatial strategies* (RSS) au niveau de l'assemblée régionale, soumis à l'avis du secrétaire d'État en charge de l'environnement et repris par les documents d'urbanisme des *districts* (cf. ci-dessous). La création des RSS consacre l'entrée dans le droit anglais de véritables plans d'aménagement du territoire régional ;
- ◆ **le niveau local** :
  - **les *counties*** (ou comtés, au nombre de 34), administrés par un conseil (*the county council*), avaient pour charge d'élaborer les schémas directeurs (*structure plans*) valables durant quinze ans, chargés de fixer les orientations de développement de leur territoire. **La réforme de 2004 les a dessaisis de toute compétence en matière d'aménagement et d'urbanisme, au profit des *districts*** ;

---

<sup>2</sup> Le Royaume-Uni a en effet remodelé en 2004 son système de planification, via le *planning and compulsory purchase act* de la même année, le système précédent étant jugé comme trop éloigné tant des besoins de la population que des exigences des professionnels.

#### Annexe IV réalisée par l'IGF

- **les *districts*** (238, auxquels il faut ajouter 36 *metropolitan districts* et les 32 *boroughs* de Londres considérés comme des *unitary authorities*) **constituent l'autorité locale en matière d'aménagement urbain, d'utilisation des territoires et de construction.** Les *districts* sont garants de la bonne exécution de la législation nationale et des impulsions stratégiques au niveau régional. Ils préparent le *local plan* (remplacé en 2004 par le *local development framework*), valable pour dix ans, et ont la charge de donner les autorisations d'urbanisme, requises soit en cas de nouvelles constructions sur une parcelle, soit lorsque les projets viennent à modifier l'usage défini d'une parcelle.

Enfin, le droit de l'urbanisme anglais met tout particulièrement l'accent sur la facilitation de la concertation avec la population lors de l'instauration de nouveaux projets urbains. Chaque *district* produit ainsi un « état de la participation des habitants » qui fait état de l'efficacité de la concertation publique à son échelle.

##### 2.2.1.2. La notion de droit des sols en Angleterre

La spécificité anglaise en matière juridique tient avant toute chose à l'absence de distinction entre droits public et privé. **La notion de droit des sols opposable aux tiers n'existe pas en tant que telle : s'y substituent des droits issus de l'autorisation d'occuper le sol,** dérivés de la *common law*, la totalité des terres étant traditionnellement détenue par la Couronne. En découle une conception proprement britannique de la propriété, qui repose sur « *a bundle of rights to use and dispose of land* ».

**La négociation constitue par conséquent le fondement de la pratique urbanistique en Angleterre,** le droit des sols n'étant véritablement formé qu'à partir du moment où le pétitionnaire obtient son autorisation de construire.

De plus, trois particularités conditionnent le droit de l'urbanisme anglais :

- ◆ en matière de planification, **le secrétaire d'État en charge de l'environnement peut faire modifier ou annuler les plans et les décisions locales de refus ou d'octroi de permis de construire,** du fait de la possibilité laissée au demandeur de faire appel auprès de cette instance nationale ;
- ◆ **le contenu des plans d'urbanisme ne conditionne pas la faisabilité des opérations, la collectivité n'étant pas liée par le plan d'urbanisme local :** la non-conformité d'un projet au plan n'empêche pas sa réalisation, l'autorité du plan ne constituant qu'une possibilité avec laquelle l'autorité locale doit s'accorder ou non, à moins que d'autres considérations pertinentes ne lui imposent d'opter différemment (*unless material considerations indicate otherwise*) ;
- ◆ **les autorisations de construire (*planning permissions*) sont fondées sur le concept de « développement »,** cette dernière pouvant être abordée au travers d'opérations d'urbanisme ou de changements d'affectation des sols. C'est la loi *town and country planning act* de 1990, couplée à la jurisprudence, qui précise ce qui s'apparente à du « développement », ce qui suffit à ériger cette loi en pièce maîtresse de la régulation du foncier. Depuis 2004, les collectivités locales peuvent élaborer un règlement dispensant de permis pour certaines affectations des sols dans des périmètres définis. Une forme simplifiée de permis de construire, l'*outline permission*, liste quant à elle l'utilisation des sols et des surfaces en construction.

## 2.2.2. Outils d'action foncière et stratégie foncière

### 2.2.2.1. Le droit de préemption

Le droit de préemption n'existe pas en Angleterre, de même que le principe de réserves foncières ou la procédure de remembrement urbain obligatoire, le remembrement de parcelles ne pouvant être effectué que par l'acquisition de toutes les parcelles par un seul opérateur (*land assembly*).

### 2.2.2.2. Le droit d'expropriation

L'expropriation, et les conditions dans lesquelles elle s'effectue, sont fixées par la loi *town and country planning act*. Elle permet à une collectivité locale d'exproprier afin d'opérer une restructuration foncière puis de revendre en totalité à des *developers* privés qui doivent cependant s'engager par convention à réaliser l'objet en vue duquel l'expropriation a été réalisée (cette dernière ne pouvant être motivée ni par la simple restructuration de parcelles, ni par la constitution de réserves foncières).

L'autorité locale expropriante doit recevoir l'accord du secrétaire d'État à l'environnement. Si des contestations apparaissent, une enquête d'utilité publique peut être conduite. Un *compulsory purchase order* (déclaration d'utilité publique) est rédigé avant expropriation. L'indemnité d'expropriation versée varie suivant la nature du projet motivant cette dernière : en renouvellement urbain, la valeur de l'usage actuel est prise en compte ; en urbanisme d'extension, c'est au contraire le principe de l'usage futur qui est retenu, mais sans que soit intégrée la plus-value du projet.

### 2.2.2.3. Le pouvoir discrétionnaire des autorités locales en matière de délivrance des permis de construire

L'existence de « considérations pertinentes » en vertu desquelles les autorités locales peuvent refuser la délivrance d'une autorisation de construire constitue une prérogative de puissance publique au poids considérable, susceptible de peser sur l'affectation des sols et la mise en œuvre opérationnelle des projets. Tel est d'autant plus le cas que, le législateur n'ayant pas spécifié la notion d'*any other material considerations*, la pluralité des éléments sur lesquels doit se baser le juge en cas de contentieux (caractéristiques physiques des terrains, considérations environnementales, accès au logement) représente un facteur de complexité supplémentaire et, partant, de ralentissement des procédures.

Les autorisations d'urbanisme peuvent être assorties de conditions ou d'accords contractuels de droit privé, qui sont autant de moyens réglementaires de peser sur les promoteurs :

- ♦ les **conditions**, ou *planning contributions*, qui fixent les modalités concernant le développement des infrastructures, les équipements de desserte qui seront gérés par le privé, la part minimum de logements sociaux. Ces conditions doivent figurer dans un accord signé avec l'autorité locale, dont la base légale réside dans la section 106 du *town and country planning act* de 1990. Les promoteurs s'engagent à respecter les règles édictées par ces conditions, sous peine de refus de délivrance d'autorisation. Dans la pratique, et bien qu'il n'existe pas à proprement parler de quota obligatoire de logements sociaux dans les opérations de construction menées par les promoteurs immobiliers, la plupart des autorités locales utilisent cette notion de *planning*

## Annexe IV réalisée par l'IGF

*contribution* pour servir leurs objectifs de politique de mixité sociale et de construction de logements sociaux, en faisant reposer leur réalisation sur le secteur privé<sup>3</sup> ;

- ◆ les **agreements**, qui sont des accords contractuels passés avec les constructeurs permettant à la collectivité de déroger aux règles fixées par la loi en contrepartie d'« obligations », qui représentent le prix des autorisations d'urbanisme et peuvent être converties en compensations monétaires, souvent justifiées par la plus-value liée à l'aménagement. L'on parle d'ailleurs de *planning gains* pour désigner ce système, qui permet au promoteur d'obtenir un permis, et à la collectivité de faire réaliser des équipements et infrastructures à des conditions avantageuses pour elle.

### **Encadré 1 : Réforme annoncée du système de contribution et de parts de logements sociaux dans les opérations de construction exigées des *developers* par les autorités locales**

Sur la base du rapport Montague publié le 23 août, la réforme proposée par le gouvernement a pour objectif d'atténuer la contrainte de construction de logements sociaux dans les projets des *developers*. Dans son annonce du 6 septembre, le gouvernement reconnaît que la conjoncture économique justifie d'assouplir une telle contrainte. Ainsi, si un *developer* peut démontrer que les exigences de construction de logements sociaux formulées par une autorité locale, dans le cadre des accords de la section 106, mettent en péril la viabilité de son projet, ces exigences pourront être supprimées. Une nouvelle législation, qui prendra effet en 2013, permettra ainsi au *developer* de faire appel auprès du *planning inspectorate*. Ce dernier devra évaluer le nombre de logements sociaux devant être retirés de l'accord pour que le projet du *developer* puisse redevenir viable dans le contexte économique actuel.

Le gouvernement encourage également les autorités locales à négocier en ce sens les prochains accords qu'elles passeront avec les *developers* avant que la législation ne prenne effet, et salue l'approche des *councils* qui ont déjà pris l'initiative de renégocier certains accords.

Grâce à cette mesure annoncée, le gouvernement espère débloquer une partie des 75 000 projets de construction de logements actuellement à l'arrêt du fait de la non-viabilité économique des sites.

### 2.2.3. Fiscalité

**La fiscalité foncière est pratiquement inexistante en Angleterre**, et n'entraîne aucun effet susceptible d'être véritablement pénalisant sur la rétention des terrains ou sur les transactions portant sur ces derniers.

**La taxe foncière sur la détention en tant que telle ne concerne en effet plus que les entreprises depuis la suppression du *development land tax* en 1986.** Le *local rate*, assimilable à une imposition sur la propriété, a été remplacé en 1991 par une *council tax* sur les habitations (équivalente à la taxation foncière sur le bâti) et un *business rate* dont l'assiette est constituée par les locaux professionnels des entreprises, et dont l'estimation repose sur des valeurs locatives réévaluées tous les cinq ans. **La *poll tax* acquittable par les particuliers ayant été supprimée pour cause d'impopularité, il n'existe plus dans la fiscalité britannique d'équivalent à une taxation foncière sur le non bâti.**

---

<sup>3</sup> En 2002, la circulaire 6/98 du ministère des collectivités et du gouvernement local établit que le besoin en logements sociaux d'une collectivité est une considération matérielle à prendre en compte lors de la décision de l'autorité locale d'accorder ou de refuser l'autorisation au *developer*. En particulier, la circulaire considère que, dans le cas où un site est jugé adéquat pour la construction de bâtiments de logements sociaux, si le *developer* refuse d'inclure de tels logements dans son projet de développement, l'autorité locale peut refuser de lui octroyer son permis de construire. La tendance parmi les autorités locales a été d'exiger des contributions qui allaient parfois bien au-delà de ce qui était nécessaire à l'atténuation (*mitigation*) des impacts directs des projets immobiliers. D'où des critiques et des frictions croissantes à l'encontre de ce dispositif, les *developers* cherchant à maximiser leurs revenus tandis que les autorités locales tentent de maximiser la quantité de logements sociaux construits.

#### Annexe IV réalisée par l'IGF

Concernant la taxation sur les transactions, la fiscalité foncière en vigueur au Royaume-Uni distingue :

- ◆ **l'imposition sur les plus-values de terrains bâtis ou non bâtis, au taux de 18 %** si le revenu imposable intégrant les plus-values est inférieur à 35 000 £, **ou au taux de 28 %** s'il est supérieur à ce seuil, avec des exonérations prévues pour les plus-values ne dépassant pas 10 600 £ par an et par personne ;
- ◆ **les droits de mutation à titre onéreux ou *stamp duty land tax (SDLT)* appliquée aux transferts de biens immobiliers (terrains et bâtiments) et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2003.** Pour les biens immobiliers à usage professionnel (commerces, bureaux), les terrains agricoles, les forêts, les biens immobiliers à usage non résidentiel et les biens immobiliers à usage résidentiel lorsque la transaction concerne au moins six biens, **les taux varient de 0 %**, pour un prix d'acquisition inférieur à 150 000 £, **à 4 %** lorsque la valeur de la transaction excède 500 000 £.

#### 2.2.4. Financement et conduite des opérations de construction et d'aménagement

L'absence d'outils de régulation du marché foncier tels que le droit de préemption d'une part, les moyens financiers limités des collectivités locales d'autre part, explique le recours à de nombreux acteurs publics comme privés pour financer et conduire les opérations d'aménagement et d'urbanisme. Il est d'ailleurs à signaler que **les collectivités ne pratiquent pas d'aménagement opérationnel allant jusqu'au découpage parcellaire final et à la commercialisation des terrains équipés : elles se limitent au pré-aménagement** (acquisition et groupement des parcelles, remise en état des sols, définition des droits à construire). L'interface avec le marché final et la vente de charges foncières sont assurées par les *developers* privés. **Il n'existe pas d'aménageurs publics contrôlés par les collectivités locales allant jusqu'au terme commercial de l'aménagement**, capables de remplir le rôle des SEM en France.

**La politique locale en matière de logement repose sur l'action de *housing associations* (équivalent des SAHLM françaises)**, qui interviennent régulièrement à la demande de promoteurs privés lorsque ces derniers se voient imposer des quotas de logements sociaux ou abordables au titre de leurs *planning obligations*. Ces organismes sont devenus les gestionnaires de ces logements, en même temps que les principaux demandeurs de fonds publics pour la construction de nouveaux logements. De manière plus générale, les autorités locales et les *housing associations* peuvent acquérir des terrains dans le but d'y faire du logement social. Dans ce cas, elles obtiennent alors le foncier soit en tant que libres détenteurs (en devenant pleinement propriétaire foncier : *freeholder*), soit grâce à un bail sur la construction (via un bail emphytéotique de longue durée : *leaseholder*). Elles ont également droit pour ces acquisitions foncières à des subventions gouvernementales, soumises à examen initial d'une *housing corporation* qui joue le rôle d'intermédiaire entre les associations et le gouvernement et reverse aux premières les subventions émanant du second.

**Dans certains cas nécessitant une approche stratégique de long terme, le portage foncier peut être effectué par une agence gouvernementale, du nom d'*english partnership***, capable de porter de grandes emprises en attendant une implantation économique susceptible de générer des emplois, afin d'empêcher qu'un *developer* privé ne procède à un découpage de court terme. Les *english partnerships* peuvent accorder des prêts à taux faible pour permettre à des projets d'initiative privés d'atteindre le seuil de rentabilité : c'est le mécanisme du *gap funding*, les aides pouvant également consister à prendre en charge l'étape de conseils et d'études, ainsi qu'à soulager financièrement les autorités locales et les promoteurs. L'union européenne a toutefois interdit le *gap funding* en 1998 pour cause de non-respect de la concurrence.

**Encadré 2 : Distinction entre le *greenfield development* et le *brownfield development***

**Le rapport Rodgers de 1999, *Towards an urban renaissance***, déplore le manque d'outils incitatifs pour favoriser le renouvellement urbain (*brownfield development*) au lieu de l'urbanisme d'extension (*greenfield development*). L'une des conclusions principales de ce rapport a consisté à préconiser le recours au *greenfield development* uniquement lorsque l'épuisement des moyens de reconversion urbaine est démontré. Le renouvellement urbain est ainsi privilégié dans une optique de développement durable, de préservation de l'activité agricole et de « renaissance urbaine », notion qui renvoie à la volonté de reconquérir les villes centres suite à la désindustrialisation et la dégradation des quartiers péri-centraux qui s'en est ensuivie.

La mise en place d'*urban regeneration companies* fait directement suite aux recommandations du rapport Rodgers. Elles remplacent les *urban development corporations*, structures temporaires destinées à exercer la maîtrise d'ouvrage déléguée sous forme de groupements d'intérêt public ou économique, avec des actionnaires issus en majorité du secteur public associant dans la reconversion de bassins industriels en difficulté des acteurs privés. Elles pouvaient exercer le droit d'exproprier comme recevoir des subventions pour leurs acquisitions de la part des *english partnerships*.

Les *urban regeneration companies* ne disposent pas de prérogatives de puissance publique, ne sont pas propriétaires des terrains et ne réalisent pas les infrastructures. Elles se contentent de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et ont une fonction de coordination.

Enfin, **les aménageurs-promoteurs, ou *housing developers*, jouent un rôle urbanistique essentiel, puisqu'ils centralisent tous les processus de composition de l'assiette foncière, de l'aménagement, de la construction et de la commercialisation de logements.** Lorsque le *developer* privé tente d'obtenir une *planing permission* pour des projets sur des terrains dont il s'est porté préalablement acquéreur, des négociations s'engagent avec la collectivité qui tente de lui imposer ses objectifs de qualité, d'équipements, de forme urbaine et de logements sociaux à produire. Une fois le permis obtenu, ils ont alors à charge la réalisation du projet d'urbanisme d'extension, c'est-à-dire à la fois l'aménagement du terrain et la construction des logements.

### 2.2.5. Le cas du Grand Londres

**Le Grand Londres regroupe la cité de Londres ainsi que 32 districts. Sa gouvernance est assurée par un gouvernement métropolitain, la *Greater London Authority* (GLA), créée en 2000, en charge de la politique de la ville et du logement, de la planification des transports, de l'aménagement du territoire et des grands projets urbains. Toutes ces thématiques trouvent leur cohérence spatiale et stratégique au sein de la *spatial development strategy* (SDS), le *London Plan*, qui opère un tournant radical en matière d'aménagement régional : après plusieurs décennies de déconcentration de la croissance urbaine au-delà de la ceinture verte, il préconise un recentrage du développement ainsi qu'une densification du Grand Londres, assortis d'une politique ambitieuse de renouvellement urbain assise sur des investissements substantiels dans les transports en commun et misant sur les partenariats public-privé.**

Pour atteindre ces objectifs ambitieux (création de 600 000 emplois pour une population résidentielle de 8 millions d'habitants à horizon 2016, contre 7,5 estimés lors du recensement de 2005), le *London Plan* a en effet misé sur le renouvellement urbain des zones centrale et est (*Thames Gateway*) de la ville-centre. **Cette renaissance urbaine suppose un effort massif : 450 000 logements et 8 millions de mètres carrés de bureaux structurés en de nombreux projets architecturaux d'envergure internationale.**

**Encadré 3 : Système de partage des responsabilités dans l'attribution des permis  
entre le Grand Londres et les *boroughs***

Le maire est responsable de la planification stratégique de la ville de Londres. Le SDS fournit le cadre stratégique auquel se réfèrent les 32 *boroughs* de Londres pour la conception de leurs plans locaux de développement (LDP). Afin de s'assurer que le SDS est respecté, le maire de Londres dispose du pouvoir de modifier les LDP des *boroughs*, comme d'autoriser ou de refuser les demandes de permis de construire soumises à ces derniers lorsque ces demandes sont considérées comme ayant une importance stratégique pour le développement spatial de la ville de Londres.

En règle générale, c'est bien au *borough* de se prononcer sur les demandes d'attribution de permis, en vérifiant leur conformité avec les LDP. Toutefois, dans une minorité de cas jugés stratégiques, la décision revient au maire de Londres, qui fait alors valoir son pouvoir discrétionnaire.

L'ordonnance mayorale de 2008 définit les différents critères conférant un caractère d'importance stratégique à une *planning application* : hauteur des immeubles, nombre de nouveaux logements, localisation du projet (*Green Belt*). Lorsqu'un *borough* reçoit une *planning application* répondant à l'un de ces critères, il doit la transmettre au maire. Dans un délai de six semaines suivant réception de la *planning application*, le maire rend une décision se prononçant sur sa conformité ou non au *London Plan*. Sur cette base, l'autorité locale accorde ou refuse le permis de construire, en notifiant au maire sa décision et en lui envoyant le projet d'accord associé. Le maire dispose ensuite d'un délai de 14 jours pour rendre sa décision finale, qui s'imposera à l'autorité locale. Il peut ainsi décider d'octroyer ou de refuser le permis, de se substituer au *borough* ou de ne rien faire, auquel cas la décision du *borough* s'impose.

## **2.3. La politique foncière en Espagne**

### **2.3.1. Droit de l'urbanisme et droit des sols**

#### **2.3.1.1. Niveaux de compétence**

**Les communautés autonomes et les communes se partagent les compétences en matière d'urbanisme.**

##### **2.3.1.1.1. Au niveau des communautés autonomes**

La loi du régime du sol et de l'aménagement urbain du 12 mai 1956 prévoyait que l'État devait élaborer un plan national d'urbanisme. Ce dernier n'a jamais vu le jour.

En vertu de la constitution de 1978, **les compétences en matière d'aménagement du territoire sont exercées par les communautés autonomes**, qui ont toutes adopté leurs propres lois d'aménagement du territoire et créé des systèmes spécifiques de planification supra-municipale. Pour mémoire, l'Espagne est constituée de 17 communautés autonomes, qui correspondent aux régions françaises. Elles sont elles-mêmes subdivisées en provinces (50), le niveau de granularité le plus fin étant la commune (l'on en dénombre 8 100).

##### **2.3.1.1.2. Au niveau communal**

**Les communes**, dont l'autonomie a été reconnue par la constitution de 1978, **sont compétentes pour la planification municipale et l'obtention des autorisations d'urbanisme**. Ces dernières sont ainsi directement accordées par les communes.

## Annexe IV réalisée par l'IGF

**Les plans généraux d'aménagement urbain, équivalents des plans locaux d'urbanisme français, constituent les documents cardinaux en matière d'aménagement urbanistique.** L'initiative de leur élaboration revient exclusivement à la commune, sauf cas exceptionnel où les communautés autonomes peuvent ordonner leur révision, cette dernière n'ayant pour seule finalité que la vérification de la légalité de ces plans sans se prononcer sur leur opportunité. Ces documents définissent les emplacements des infrastructures et des équipements collectifs, classifient le sol et établissent le régime juridique de chacune des catégories définies par les plans.

**Jusqu'à la nouvelle loi du sol adoptée en 2007, le sol était divisé selon trois classes, contenant chacune différentes catégories :**

- ◆ pour les **sols urbains**, les plans généraux sont de véritables plans de détail qui fixent une réglementation complète ;
- ◆ pour les **sols à urbaniser**, les plans généraux établissent une réglementation de base. D'autres types de plans peuvent toutefois compléter le plan général :
  - des **plans partiels**, nécessaires à toute opération d'urbanisation, peuvent être initiés par des particuliers et viennent préciser la réglementation secteur par secteur. Le niveau de réglementation supplémentaire est toutefois tributaire de la nature de la zone à urbaniser et du projet y afférent : alors que certaines peuvent faire l'objet d'une programmation où les charges d'aménagement sont exhaustivement définies, d'autres peuvent être laissées à la négociation. Ce sont dans ces dernières que se réalisent les opérations d'urbanisme concerté ;
  - certaines opérations spécifiques nécessitent l'adoption de **plans spéciaux**, qui peuvent être initiés par des organismes publics compétents. Tel est notamment le cas pour les aménagements portuaires et aéroportuaires ;
  - des **études de détail peuvent réajuster les plans généraux et partiels** en matière d'alignement des voies publiques et d'aménagement des volumes, **ce qui évite les délais inhérents à tout processus de révision lourde des documents d'urbanisme** ;
- ◆ pour les **sols non urbanisables**, les plans généraux définissent des mesures de protection et de préservation.

**La loi de 2007 rompt entièrement avec l'état antérieur du droit sanctuarisé par la loi du sol de 1998 qui, dans le but de favoriser l'urbanisation des terrains dans un contexte d'expansion exponentielle du secteur immobilier, présumait le caractère urbanisable du sol, présomption ne pouvant être renversée qu'en invoquant les critères légaux justifiant le classement du sol comme non urbanisable. La loi de 2007 substitue en effet à la classification antérieure des sols un diptyque « sol rural » et « sol urbanisé », les terrains ruraux devant être préservés et les opérations d'aménagement urbain localisées sur des terrains déjà urbanisés, donc dans le cadre du renouvellement urbain.**

### ***2.3.1.2. Caractère prescriptif des documents d'urbanisme à l'encontre des propriétaires de sols urbanisables***

#### ***2.3.1.2.1. Les devoirs des propriétaires de sols urbanisables***

**Le plan général d'aménagement urbain ne crée pas seulement des droits à construire. Il modifie très substantiellement le contenu du droit de propriété des terrains urbanisables à aménager ou remembrer suivant les instructions du plan.**

#### Annexe IV réalisée par l'IGF

En effet, si en Espagne la propriété est garantie par la constitution, il n'en demeure pas moins que :

- ◆ **les propriétaires de sols urbanisables sont tenus de céder gratuitement toutes les parties de leurs terrains que le plan général destine à des réalisations publiques** dans certaines zones spécifiques (équipements collectifs, voies publiques, espaces verts notamment), **ainsi que 10 % des surfaces utilisables dont ils disposent**, cette quote-part étant censée correspondre à la plus-value moyenne apportée pour chaque propriétaire par l'urbanisation. Dans la pratique, la rétrocession des sols destinés aux réalisations publiques passe par un **remembrement** ;
- ◆ **les communes disposent de prérogatives fortes pour faire aménager et équiper les terrains aux frais des propriétaires**, dans certaines zones opérationnelles où sont prévus des remembrements. C'est le système des périmètres de répartition (*aeras de reparto*), qui permet d'exiger une couverture privée pouvant aller jusqu'à 90 % des coûts d'urbanisation. Les propriétaires doivent alors assurer l'urbanisation des terrains concernés **dans les délais fixés par le plan**, et en supporter les coûts. Afin de garantir les délais d'urbanisation, l'administration peut recourir à l'expropriation ;
- ◆ **un tel régime est garanti par le plus haut niveau de la hiérarchie des normes, c'est-à-dire la constitution espagnole** : « la communauté participe aux plus-values que génère l'action d'urbanisme des organismes publics » ;
- ◆ si la participation des propriétaires à l'urbanisation s'avère particulièrement élevée dans les zones opérationnelles et les aires de répartition (rétrocession gratuite de parties de leurs terrains, financement de la majorité des investissements d'équipement), il n'en est pas de même en dehors de ces zones, où n'existe aucun dispositif de cession gratuite de droit commun.

##### 2.3.1.2.2. *Les droits des propriétaires de sols urbanisables*

En contrepartie des contraintes définies ci-dessus, **la loi instaure des procédures qui permettent de corriger l'inégalité créée par le plan général d'aménagement urbain et qui garantissent lors de sa mise en œuvre une répartition proportionnelle entre les propriétaires des bénéfices générés par la valorisation des sols rétrocédés suite à urbanisation** (valorisation calculée au moyen d'une valeur d'usage).

Ce système, dit de « coopération », passe par le remembrement, soit d'initiative privée si une majorité de propriétaires réunit 80 % de la superficie d'une zone, soit d'office par la commune. Dans tous les cas, une telle opération est soumise à approbation par l'autorité municipale, après audition de l'ensemble des intéressés.

#### Encadré 4 : Exemple de calcul de la valeur d'usage d'une zone

Soit une zone d'une superficie de 100 000 m<sup>2</sup> dont la moitié est affectée à la construction résidentielle par le plan général d'aménagement urbain, qui octroie à cet usage une valeur indiciaire de 1. Les 50 000 m<sup>2</sup> restants sont affectés à :

- voies publiques et espaces verts : 10 000 m<sup>2</sup>, valeur indiciaire 0 ;
- usage industriel : 30 000 m<sup>2</sup>, valeur indiciaire 0,5 ;
- usage commercial : 10 000 m<sup>2</sup>, valeur indiciaire 0,8.

La valeur d'usage totale de la zone se définit comme suit :  $(50\,000 * 1) + (10\,000 * 0) + (30\,000 * 0,5) + (10\,000 * 0,8) = 73\,000$ .

La valeur d'usage moyenne d'un mètre carré est quant à elle définie à partir de ce calcul, au prorata de la surface totale de la zone :  $73\,000 / 100\,000 = 0,73$  par m<sup>2</sup>.

Le propriétaire de 1 000 m<sup>2</sup> devra ainsi récupérer une valeur d'usage de 730.

Le remembrement permettra d'aboutir à cette répartition théorique des valeurs d'usage entre les différents propriétaires de ladite zone.

### 2.3.2. Outils d'action foncière

#### 2.3.2.1. La constitution de réserves foncières au niveau communal

Les outils juridiques du droit de l'urbanisme sont prévus pour assurer une importante maîtrise du foncier par les communes, soit directement, soit par le biais d'agences foncières qui peuvent prendre la forme de sociétés de droit privé. En pratique, la capacité de maîtrise foncière dépend des moyens financiers dont disposent les collectivités, très variables selon les régions. La constitution de réserves foncières par les communes découle donc directement des opérations de remembrement permises par l'application des plans généraux d'aménagement urbain déjà mentionnés.

Toutefois, si les règlements d'urbanisme réservent une part du foncier nouvellement urbanisé au patrimoine municipal pour permettre en principe la constitution de réserves foncières et la mise en œuvre d'une politique de logement social et d'équipement urbain, **les municipalités ont souvent recouru à la vente aux enchères de leur patrimoine foncier comme mode de financement ordinaire**. Ces revenus dérivés de l'urbanisme représentaient ainsi 31,9 % des revenus municipaux non financiers en 2004, contre 22,8 % en 1992.

Enfin, dans un contexte de hausse des prix et de difficultés financières chroniques des municipalités, **le système du financement des communes par l'urbanisation a multiplié les risques délictuels et de dévoiement du foncier** : la qualification pour l'urbanisation de sols non urbanisables, le non-respect des règlements d'urbanisme et l'usage irrégulier du patrimoine foncier municipal ont constitué les délits les plus courants (notamment à Marbella).

#### 2.3.2.2. Les droits de préemption et d'expropriation

Il existe depuis 1990 un droit de préemption public, mais ce dernier est limité aux « aires de préemption » délimitées au sein du plan général d'aménagement urbain de la commune. Cet outil est essentiellement considéré comme une arme contre la spéculation foncière et ne peut par conséquent s'exercer sur les immeubles construits. Son usage s'avère très limité dans les faits.

L'expropriation est conçue comme un moyen normal de la politique foncière espagnole, comme le suggère l'analyse ci-dessus du caractère prescriptif des documents d'urbanisme et des obligations à faire pour les propriétaires. Mais son usage reste limité de par les moyens financiers que la mise en œuvre d'un tel droit suppose.

#### 2.3.2.3. La stratégie foncière de l'État dans la politique du logement

**L'intervention de l'État dans le marché du logement<sup>4</sup> se limite pour l'essentiel au soutien au financement et à la production de « logements de protection officielle », en lien avec les communautés autonomes** (VPO, ou logement social espagnol, majoritairement en accession à la priorité). Si, entre 1993 et 1996, 100 000 VPO étaient construits annuellement (environ 40 % du total des logements produits), seuls 35 000 étaient construits en 2005, soit 7 % du total. Une relance des VPO a été décidée dans le Plan du logement 2005-2008, avec une cible de 30 % de VPO dans la construction neuve à horizon 2017. Plus généralement, les autorités s'orientent, depuis 2007, via un Plan de soutien à l'émancipation et d'encouragement à la location, vers une renaissance du locatif

---

<sup>4</sup> Le ministère du logement, directement en charge de ces problématiques, n'existe que depuis 2008.

## Annexe IV réalisée par l'IGF

social, une stimulation du locatif privé (au moyen de facilités fiscales consenties aux bailleurs) et une aide à l'accèsion à la propriété (système d'allocations pour les jeunes primo-accédants). Enfin, **la loi du sol de 2007 oblige à réserver 30 % de la surface nouvellement urbanisée consacrée à un usage résidentiel à la construction de logements aidés.**

Sur le volet foncier, **la création et le développement de sociétés foncières sont encouragés depuis 2005.** Surtout, le gouvernement Zapatero a annoncé en 2007 le rachat de foncier aux promoteurs pour construire entre 15 000 et 20 000 logements en VPO par an sur une période quadriennale.

### 2.3.3. Fiscalité

#### 2.3.3.1. Sur la cession

La taxation sur les plus-values foncières, dont le fait générateur consiste en la cession du bien, fait l'objet d'une imposition obligatoire dont le revenu est affecté aux communes, avec application d'un taux compris dans une fourchette allant de 16 % à 30 %, le taux variant suivant la taille de la commune.

**L'assiette de l'impôt est obtenue à partir de la valeur cadastrale du terrain au moment de la transmission et telle que déterminée par l'administration.** La dernière révision générale des bases cadastrales date de 1993 : une actualisation forfaitaire annuelle, fixée à 3,5 %, est appliquée pour déterminer les valeurs cadastrales à retenir pour l'assiette de l'impôt.

**Un coefficient annuel de plus-value dépendant de la taille de la commune et de la durée de détention du bien est appliqué à la valeur cadastrale du terrain.** Le taux d'imposition ne dépend quant à lui que de la taille de la commune.

**Tableau 6 : Coefficient annuel de plus-value retenu pour la détermination de l'assiette de la taxation sur les cessions en Espagne**

Population de la commune	Durée de détention du bien			
	0 - 5 ans	5 - 10 ans	10 - 15 ans	15 - 20 ans
< 5 000	2,4 % - 3,1 %	2,1 % - 2,8 %	2,0 % - 2,7 %	2,0 % - 2,7 %
5 000 - 20 000	2,6 % - 3,3 %	2,3 % - 3,0 %	2,0 % - 2,8 %	2,1 % - 2,7 %
20 000 - 50 000	2,7 % - 3,4 %	2,5 % - 3,2 %	2,2 % - 2,9 %	2,2 % - 2,8 %
50 000 - 100 000	3,0 % - 3,6 %	2,7 % - 3,4 %	2,5 % - 3,1 %	2,3 % - 2,9 %
> 100 000	3,1 % - 3,7 %	2,9 % - 3,7 %	2,6 % - 3,2 %	2,4 % - 3,0 %

*Source : Association des études foncières.*

Existent également, au bénéfice des communautés autonomes, deux impositions portant sur la transmission de biens :

- ◆ une **taxation sur les ventes patrimoniales onéreuses**, prenant pour assiette la valeur de la transaction déclarée sur l'acte de vente, à laquelle s'applique un taux de 6 % pour les biens immobiliers ;
- ◆ un **impôt sur les successions et donations**, dont l'assiette est constituée par la valeur réelle du bien déclarée par le redevable et dont le taux varie entre 8 % et 34 % suivant la valeur de l'héritage.

### **2.3.3.2. Sur la détention**

Outre la TVA à taux réduit pour les constructions neuves (7 % contre 12 % pour le taux normalement applicable) ainsi que l'imposition des revenus immobiliers via l'impôt sur le revenu des personnes physiques, **la fiscalité immobilière portant sur la détention comprend deux autres taxes basées sur la propriété :**

- ◆ un **impôt annuel sur les biens immeubles**, assis sur la valeur cadastrale des terrains et immeubles fixée par l'administration, avec un taux compris entre 0,30 % et 1,05 % selon la taille de la commune, dont les recettes bénéficient aux communautés autonomes ;
- ◆ un **impôt sur le patrimoine net incluant l'immobilier**, assis sur la valeur déclarée du patrimoine, avec un taux compris entre 0,2 % et 2,5 % selon la valeur nette du patrimoine (la communauté autonome décide de la levée de cet impôt).

### **2.3.4. Cadrage macro-économique des marchés du logement et du foncier : une surproduction structurelle de logements marquée par trois facteurs**

#### **2.3.4.1. Un secteur immobilier hypertrophié**

L'hypertrophie de l'immobilier dans l'économie espagnole constitue l'un des symptômes les plus marquants du « miracle espagnol » de la période 1997-2006, comme de la crise ayant suivi cette période. **Entre 1997 et 2005, la part du secteur immobilier dans le PIB est passée de 11 % à 17 %, ainsi que de 9 % à 14 % de l'emploi.** De même, les investissements absorbés par ce secteur (financement de la promotion, de la construction et de l'acquisition de logements) ont représenté 54 % des investissements dans le secteur privé en 2006, contre 40 % en 1997.

#### **2.3.4.2. Une offre déconnectée des besoins réels**

**La surproduction de logements entre 1997 et 2006 est spectaculaire : plus de 5,5 millions de logements neufs ont été mis en chantier dans cette durée alors que ne se créaient que 3,5 millions de ménages supplémentaires sur la même période.** Le nombre de logements par habitant a été multiplié par deux : le taux espagnol de 568 logements pour 1 000 habitants est le plus élevé de l'union européenne.

Si les prix n'ont cessé d'augmenter jusqu'en 2006 (entre 1995 et 2005, les prix ont été multipliés par 2,93, soit la hausse la plus rapide d'Europe sur cette période), **la bulle immobilière a été entretenue par la solvabilisation de la demande.** Ainsi, les crédits hypothécaires se sont allongés (le terme moyen a augmenté de deux ans en l'espace d'une décennie, atteignant 27 ans) et les particuliers ont été autorisés à acquérir un logement sans aucun apport personnel. La dette résidentielle des espagnols est passée de 23,9 % du PIB en 1998 à 61,6 % en 2007.

**L'une des causes principales de la surproduction immobilière en Espagne provient de la structure très spécifique du marché du logement dans ce pays. En effet, les résidences secondaires et touristiques représentent une part très importante de ce marché.** En 2006, le taux espagnol de 349 résidences principales pour 1 000 habitants était ainsi légèrement inférieur à la moyenne européenne de 396, alors que le taux des résidences du parc annexe (résidences secondaires, touristiques et inoccupées) demeurait largement supérieur au double de la moyenne européenne (160 pour 1 000 contre 72 pour 1 000). Le parc annexe représente même 50 % du total du parc de logements dans certaines communautés autonomes côtières, à l'instar de la communauté valencienne ou la Costa del Sol. Or, ce déséquilibre entre parc principal et parc annexe, alimenté par la construction de logements temporaires, crée des situations de pression foncière pesant sur l'accès au logement, d'autant que ces logements temporaires appartiennent en grande majorité à des non résidents (un ménage espagnol sur cinq déclarant posséder une résidence secondaire).

Le caractère spéculatif des investissements sur le marché immobilier a également été très marqué, certaines catégories d'investisseurs ayant acquis un logement pour sa seule valorisation et sans chercher à en obtenir un revenu locatif régulier. Selon les données de l'institut national de statistiques, **l'on dénombrait trois millions de logements vides en Espagne en 2001, soit environ 15 % du parc.**

Enfin, **le caractère marginal du marché locatif en Espagne contribue à expliquer les difficultés d'accès des ménages au logement**, en dépit d'une offre pléthorique de constructions neuves. En effet, la part des propriétaires occupants en Espagne est la plus élevée d'Europe (86 % en 2005), situation résultant des politiques d'aide à l'accession à la propriété issues du franquisme. La fiscalité est ainsi défavorable à la location (aucune aide pour les locataires et propriétaires bailleurs, à comparer aux déductions à hauteur de 15 % pour les ménages acquérant un logement), tout comme le cadre juridique.

#### **2.3.4.3. Une stratégie foncière qui fait primer l'étalement urbain sur la densification**

L'extension continue de l'espace bâti a été l'une des résultantes les plus spectaculaires du boom immobilier de la dernière décennie, avec un étalement urbain exponentiel dans les régions côtières et **dans la communauté urbaine de Madrid, où l'espace urbanisé a augmenté de 50 % entre 1990 et 2000.**

La construction massive qui a touché la périphérie des grandes villes, les côtes et leur *hinterland*, ainsi que certaines zones rurales, est à la fois diffuse et très peu dense, ce qui se traduit par une forte consommation foncière.

## **2.4. La politique foncière aux Pays-Bas**

### **2.4.1. Le droit de l'urbanisme et le droit des sols**

**La planification d'urbanisme est partagée aux Pays-Bas entre trois niveaux d'administration**, aux termes de la *Wet op de ruimtelijke ordening* (WRO), loi-cadre sur l'urbanisme dont la dernière version est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008. A chaque niveau (national, provincial et municipal) sont élaborés deux documents :

- ◆ des **structuurvisies**, documents d'orientation et de stratégie en matière d'urbanisme, qui ne sont pas opposables aux tiers mais s'imposent en revanche à la collectivité qui les édicte. Chaque collectivité doit prendre en compte dans ses politiques sectorielles les objectifs qu'elle s'est fixée dans le cadre de son document d'orientation. Les *structuurvisies* des collectivités de niveau supérieur ne s'imposent pas aux collectivités de niveau inférieur ;

## Annexe IV réalisée par l'IGF

- ◆ des *bestimmingsplanen (BP)*, plans d'occupation des sols, créateurs de droit. Les administrations nationales et provinciales peuvent réaliser, d'autorité, des BP pour des sujets qui sont jugés d'importance nationale ou provinciale (notamment les projets d'infrastructure). Les dispositions de ces plans priment celles des BP municipaux. Un projet d'infrastructure peut ainsi être réalisé contre la volonté de la municipalité d'emprise. La réalisation d'un BP communal est obligatoire pour tous les espaces non urbanisés ; elle est en revanche facultative pour les zones déjà urbanisées. La désignation par le BP d'une zone à urbaniser n'entraîne pas d'obligation de faire, pour les propriétaires ou pour la collectivité. Les zones d'extension urbaine font généralement l'objet d'un zonage relativement souple : le plan d'urbanisme indique un programme cadre, à charge pour la collectivité de négocier avec les promoteurs le contenu précis du projet. Une fois la négociation achevée, le promoteur établit un plan détaillé qui est intégré par la municipalité au plan local d'urbanisme et devient ainsi opposable aux tiers ;
- ◆ la loi pour l'exploitation du foncier (*Grondexploitiewet*) adoptée en 2007 permet aux communes d'édicter, pour les opérations prévues par le plan d'urbanisme, des **plans d'exploitation**, actualisés annuellement. Ces plans contiennent un bilan prévisionnel de l'opération, et fixent des exigences en matière de construction de logements sociaux et de réalisation d'équipements publics. Ils fixent également les règles de répartition des participations aux équipements publics au sein du périmètre de l'opération. Ils peuvent aussi contenir un phasage des opérations de construction. Les permis ne construire ne peuvent être délivrés dans la zone couverte par un plan d'exploitation que s'ils sont conformes à ses dispositions.

Les **permis de construire**, délivrés par les municipalités, ne peuvent en règle générale être accordés que si leur contenu est conforme aux prescriptions du BP. Toutefois, la municipalité peut accepter, de manière discrétionnaire, des dérogations au BP. En pratique, cette possibilité de dérogation est utilisée pour près de 50 % des permis délivrés<sup>5</sup>.

**La planification nationale d'urbanisme joue aux Pays-Bas un rôle particulièrement important.** Des rapports nationaux sur la planification spatiale sont régulièrement édictés. Ainsi, en 1990, le rapport dit « *Vinex* » a désigné de manière très précise les zones du territoire national (dites « *Vinex-localties* ») destinées à faire l'objet d'une urbanisation entre 1990 et 2005. Pour éviter que ne se reproduisent les phénomènes de spéculation foncière qui s'en sont suivis (cf. *infra*), le nouveau rapport, dit *Nota Ruimte*, édicté en 2005, laisse beaucoup plus de libertés aux communes dans la désignation des espaces dédiés à l'urbanisation future.

### 2.4.2. Outils d'action foncière

Les Pays-Bas ont longtemps été caractérisés par **une forte tradition de maîtrise foncière publique**. Celle-ci reposait toutefois plutôt sur une pratique longuement établie que sur des règles juridiques. Ainsi, les propriétaires de terrains situés dans une zone à urbaniser vendaient leurs biens à la commune, pour un prix généralement deux à trois fois supérieur à celui de la terre agricole. La commune réalisait ensuite elle-même l'aménagement du terrain. Les terrains aménagés pouvaient être vendus à des promoteurs, ou plus couramment faire l'objet d'un bail emphytéotique.

---

<sup>5</sup> Source : Amélie PEYROU, *La synthèse des politiques et outils fonciers de régulation et de contrôle en Europe face à l'extension urbaine*, ADEF, février 2007.

## Annexe IV réalisée par l'IGF

**Cet état de fait a fortement évolué depuis le début des années 1990**, pour deux raisons. D'une part, les municipalités ont fait montre d'une réticence accrue à effectuer du portage foncier en raison des pertes financières qu'elles ont subi lors de la crise immobilière survenue dans les années 1980. D'autre part, la publication du rapport *Vinex*, qui indiquait de manière très précise, à l'échelle nationale, les zones d'urbanisation future a encouragé les promoteurs à anticiper les acquisitions foncières dans ces zones, où ils ont souvent devancé les communes. Au total cependant, une étude conduite en 2005 estimait que la proportion des terrains dont l'aménagement est réalisé directement par les communes était comprise entre 70 et 80 % de l'ensemble des terrains aménagés<sup>6</sup>.

**Les acquisitions foncières par les communes sont essentiellement réalisées sur le marché libre, à l'issue de négociations avec les propriétaires.** Toutefois, les communes disposent également des deux outils classiques d'action foncière, qui demeurent cependant peu utilisés :

- ◆ le **droit d'expropriation** peut être exercé par les collectivités publiques au terme de la « loi sur l'achat obligatoire » (*Ontheiginingswet*), soit pour mettre en œuvre des projets d'infrastructure, soit pour réaliser un projet prévu par le plan d'occupation des sols. La désignation des terrains susceptibles d'être expropriés figure dans le plan local d'urbanisme et vaut déclaration d'utilité publique. L'expropriation doit être approuvée par le ministère chargé du logement, après consultation du Conseil d'État (*Raad va State*). Cette faculté demeure cependant peu utilisée, dans la mesure où les collectivités privilégient la recherche d'un accord amiable avec le propriétaire du terrain. La menace du recours à l'expropriation est ainsi utilisée pour hâter la conclusion de la négociation ;
- ◆ le **droit de préemption** peut être exercé par les municipalités, mais demeure facile à contourner, dans la mesure où la préemption ne peut être poursuivie si un investisseur s'est engagé à réaliser sur le terrain en cause un projet conforme au plan d'urbanisme. Les propriétaires passent ainsi couramment avec les investisseurs des accords sur des projets de construction, avec option d'achat du terrain, afin de faire obstacle à l'exercice éventuel d'un droit de préemption.

**Les communes réalisent les opérations d'aménagement par l'intermédiaire de leurs agences foncières**, qui disposent d'importantes capacités d'ingénierie. Ceci est notamment rendu possible par le fait que la grande majorité des municipalités a la taille critique pour exercer efficacement la compétence d'urbanisme : les Pays-Bas comptent 489 municipalités, avec une population moyenne de 37 000 habitants ; seules 52 municipalités comptent moins de 10 000 habitants. Les communes créent par ailleurs de plus en plus fréquemment des *gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij* (GEM), sociétés communes d'exploitation foncière qui associent collectivités publiques et acteurs privés. Dans ce cadre, les promoteurs qui disposent de foncier le transmettent à cette structure qui en réalise l'aménagement, en échange d'un engagement de la part de la collectivité sur l'adaptation nécessaire des documents d'urbanisme.

---

<sup>6</sup> Jean-Charles CASTEL, *Les moyens de l'aménagement urbain et leur lien avec les déplacements – Une comparaison entre six pays européens*, CERTU, 17 mars 2005.

### 2.4.3. Financement et conduite des opérations de construction et d'aménagement

**Les subventions publiques pour la construction de logements sociaux ont été supprimées aux Pays-Bas en 1995.** Depuis cette date, les associations de logements sociaux sont indépendantes de l'État pour le financement de leurs opérations (leurs emprunts demeurent toutefois garantis par l'État). L'arrêt des subventions a été motivé par le constat d'un surdimensionnement du secteur locatif social. En effet, au début des années 1990, les logements sociaux représentaient 40 % de l'ensemble du parc national de logement, et 70 % des logements à Amsterdam. En outre, en 1986, 1/3 du parc de logements sociaux était occupé par des ménages considérés comme très solvables. L'arrêt des financements publics a entraîné une chute importante de la production de logements sociaux : leur part dans la production totale de logements a chuté de 38 % en 1996 à 19 % en 2002. Malgré cet état de fait, 36 % de la population résidait encore en 2000 dans le secteur locatif aidé<sup>7</sup>.

**Le financement des équipements publics** est réalisé par deux biais :

- ◆ les municipalités peuvent imposer aux riverains d'un équipement public nouvellement construit une **taxe locale d'équipement**, qui peut atteindre 85 % du coût des travaux ;
- ◆ dans le cadre des projets d'aménagement, les municipalités négocient avec les opérateurs une **participation au financement des équipements**. Cette négociation, qui était traditionnellement aisée du fait de la maîtrise du foncier par les collectivités, s'est singulièrement compliquée entre le début des années 1990 et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi pour l'exploitation du foncier en 2007. En effet, lorsqu'une demande de permis de construire déposé par un opérateur est conforme au plan local d'urbanisme, la municipalité est tenue de l'accepter. Lorsque les opérateurs étaient eux-mêmes détenteurs du foncier, les collectivités ne disposaient pas d'outil juridique permettant de leur imposer une participation aux équipements. La possibilité désormais conférée aux municipalités d'adopter un plan d'exploitation imposant une participation aux équipements (cf. *supra*) est de nature à leur redonner un poids accru dans ces négociations.

### 2.4.4. Fiscalité foncière

La fiscalité foncière aux Pays-Bas repose sur deux outils principaux :

- ◆ la **détention de foncier** fait l'objet d'une taxe à un taux de 5 %, assise sur la valeur vénale des terrains. Cette valeur fait l'objet d'une actualisation tous les cinq ans ;
- ◆ les **plus-values de cession liées au changement d'affectation des terres agricoles** font l'objet depuis 1986 d'une taxation spécifique, dès lors que ce changement intervient moins de six ans après la vente du terrain. La base d'imposition est constituée par la différence entre le prix de vente des terres urbanisables et leur valeur agricole initiale. Le taux d'imposition de la plus-value est de 45 %. Son produit est encaissé par l'État. Par dérogation, la taxation n'est pas appliquée si un exploitant rachète une surface de terrain égale à celle qu'il a vendue dans les trois ans suivant la vente initiale.

---

<sup>7</sup> Source : Christian DONNER, *Housing policies in European Union – Theory and practice*, décembre 2000.

## 2.5. La politique foncière en Suède

### 2.5.1. Droit de l'urbanisme et droit des sols

Le cadre institutionnel suédois en matière de logement, d'urbanisme et d'aménagement consiste en l'articulation de **trois niveaux** aux compétences et prérogatives distinctes :

- ◆ **l'État** : depuis la réforme de 1987 (*the natural resources act* et *the planning and building act*), **le niveau national a été dessaisi de la compétence d'urbanisme et ne fait plus qu'édicter des guides généraux sur des thématiques d'aménagement territorial**, à l'instar de la protection des zones d'intérêt écologique et la localisation des industries dangereuses ;
- ◆ **les comtés** (équivalent du niveau régional, 23 en Suède), dont le rôle s'avère également limité en matière d'urbanisme et de planification : **ils rédigent des plans régionaux dénués de caractère prescriptif vis-à-vis des communes** et non opposables, assimilables à un ensemble de conseils et recommandations relatifs à l'aménagement du territoire régional concerné ;
- ◆ **les communes** (au nombre de 289) **détiennent en conséquence l'essentiel des compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme**. Depuis la réforme de 1987 précitée, **toutes les communes sont dans l'obligation de rédiger un plan d'urbanisme ou *comprehensive plan***, chargé de couvrir l'ensemble du territoire de la commune ainsi que de préciser les types d'usage et d'affectation des sols sur ce même territoire. Un tel document, non opposable aux tiers, constitue un cadre général destiné notamment à permettre la mise en place de plans détaillés par zone. **Plusieurs autres catégories de documents d'urbanisme viennent dès lors compléter le plan d'urbanisme général** :
  - **les plans détaillés** (*the detailed plans*) constituent la pierre angulaire des documents d'urbanisme suédois. Ces plans sont rédigés lorsqu'un projet est envisagé sur une zone de la commune, ne couvrent spécifiquement que cette zone précise et sont opposables aux tiers. **Ils comprennent, outre un descriptif du programme lui-même, une présentation détaillée de l'aménagement des espaces publics et du phasage du projet**, ainsi que divers éléments tels que la conception des espaces publics et des infrastructures, le nombre prévisionnel de logements et la densité ;
  - **les *special area regulations*, documents opposables chargés de vérifier si les politiques nationales et les orientations fixées dans le plan d'urbanisme communal sont bien respectées dans les zones dépourvues de plan détaillé**. Cette procédure de contrôle de la compatibilité des politiques urbanistiques communales avec la politique d'aménagement élaborée au niveau national a d'abord pour but de contrôler l'usage des parcelles, mais ne peut conférer en elle-même des droits de développement et d'aménagement des sols sur le territoire communal. Elle permet simplement de préciser le type d'aménagement permis, et non prescrit, sur les zones des communes non couvertes par les *detailed plans* ;
  - parallèlement à la rédaction et l'approbation des *detailed plans* et *special area regulations*, ces derniers sont soumis à l'avis d'un organe du gouvernement, le *country administrative board*, afin de vérifier le respect des impératifs de concertation publique.

Tout projet doit faire l'objet d'une demande de permis de construire, qui est accordé automatiquement dès qu'il est avéré que le projet tient pleinement compte des éléments précisés dans le *detailed plan*.

## 2.5.2. Outils d'action foncière et stratégie foncière

**La constitution de réserves foncières publiques à moyen ou long terme par les communes s'inscrit dans une politique de planification stratégique d'anticipation du développement urbain** assise sur plusieurs outils juridiques complémentaires. L'utilisation de ces réserves est massive, comme en témoigne la statistique suivante : **70 % des nouveaux logements construits, tant privés que publics, au cours de la décennie 1990 l'ont été sur des terrains municipaux** mis en réserve plusieurs années, voire plusieurs décennies auparavant.

### 2.5.2.1. La constitution de réserves foncières au niveau communal

**Les communes ont pour obligation, inscrite dans la loi, de se constituer une réserve foncière municipale équivalente aux besoins estimés de terrains nécessaires à la construction des logements attendus sur une période de dix ans.**

**Trois outils à la disposition des communes leur permettent de constituer ce capital foncier** qu'elles peuvent mettre par la suite au service du développement territorial et de la production de logements : **le droit de préemption, l'expropriation et le bail emphytéotique.**

### 2.5.2.2. Le droit de préemption

Encadrée par la loi de 1967 et principalement utilisée dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain et de projets de logements, **la procédure de droit de préemption est directement utilisée par les communes comme outil de constitution de réserves foncières.** La préemption est impossible lorsque le vendeur est l'État. En cas de litiges entre la commune et le vendeur, la municipalité peut faire appel au gouvernement pour demander un permis de préemption.

### 2.5.2.3. L'expropriation

**Régie par une loi de 1972 autorisant l'État et les municipalités à s'approprier certains terrains pour des motifs liés à l'intérêt général, l'expropriation est délivrée sur demande de la collectivité par le gouvernement ou par le *country administrative board*.**

Les motifs usuellement invoqués à des fins d'expropriation sont notamment la construction d'infrastructures, les projets de logements, locaux commerciaux ou activités de bureaux, ainsi que la sauvegarde de certaines catégories de terrains (protection des espaces agricoles et naturels et des paysages). Il est toutefois précisé dans la loi que l'expropriation est refusée à la collectivité si « le but qu'elle poursuit au travers de l'expropriation pourrait être atteint d'une autre manière, ou si les conséquences négatives de cette expropriation surpassaient ses avantages ». **La commune doit par conséquent être particulièrement attentive à anticiper ce type de procédure suffisamment en amont dans son document de planification.**

## Annexe IV réalisée par l'IGF

La détermination de l'indemnité d'expropriation pose la question de l'évaluation du bien exproprié, d'autant plus délicate et pourvoyeuse d'ambiguïté que le bien en question est amené à changer d'usage. Lorsque l'autorité communale réalise des expropriations stratégiques avant l'institution d'un plan détaillé, c'est la valeur de l'usage ancien du bien faisant l'objet de l'expropriation qui s'impose. Tel est également le cas lorsque l'expropriation est menée afin de réaliser les espaces publics inscrits dans le plan détaillé. Toutefois, en cas d'acquisition forcée d'un terrain à bâtir, l'évaluation se fait en principe suivant la nature de l'usage futur déterminé dans le plan détaillé.

### 2.5.2.4. *Le bail emphytéotique*

La procédure de bail emphytéotique a été créée par une loi de 1907 visant à favoriser une politique du logement reposant sur la rentabilisation des terrains publics mis en location. Le bail prévu par la loi peut s'étendre de 26 à 100 ans suivant la nature de l'affectation envisagée pour le terrain : ainsi, **pour un terrain destiné à la construction de logements, les baux s'élèvent à 60 ans**. Au terme du bail, la propriété du bâti revient au propriétaire foncier.

La généralisation du recours à la procédure de bail emphytéotique par les collectivités locales a une incidence immédiate sur les modalités de mise en œuvre par ces dernières de leur stratégie foncière. En effet, **l'urbanisation se fait en priorité sur des terrains déjà publics appartenant à des réserves foncières communales. La collectivité alloue ces terrains en faisant jouer la concurrence auprès de promoteurs-constructeurs à travers des baux emphytéotiques de longue durée.**

### 2.5.3. **Fiscalité**

La fiscalité foncière résulte de l'articulation de plusieurs taxes :

- ◆ la **taxe foncière locale**, perçue par l'État jusqu'en 2007 avant d'être remplacée par un droit municipal sur les biens immobiliers, constitue une imposition annuelle au taux de 1 % assise sur la valeur vénale des terrains, bâtis ou non, estimée à leur « valeur de site » ;
- ◆ **les droits d'enregistrement**, qui servent à couvrir le coût administratif de la transaction, et constituent un impôt sur la transaction immobilière : ils représentent 1,5 % du montant de la vente ;
- ◆ **les plus-values résultant de la cession de biens immobiliers sont taxées au titre de l'impôt sur le revenu**, dont le taux global se situe entre 29 % et 59 %.

Contrairement au Danemark, où une taxe dite des services est payée par les entreprises privées et les collectivités publiques et assise sur la valeur de la propriété bâtie, déduction faite de la valeur du terrain, **il n'existe pas de taxe professionnelle en Suède.**

**A l'instar des autres pays scandinaves, l'efficacité de la fiscalité foncière et immobilière suédoise repose sur un système d'information foncier transparent et accessible au public.**

**Encadré 5 : Les systèmes d'information foncière en Suède et au Danemark**

La Suède se caractérise, à l'instar d'autres pays nordiques, par sa façon de gérer l'informatisation et la publication des informations foncières. Le registre des titres et des propriétés, qui représente l'équivalent du cadastre français, est intégralement informatisé et couvre la totalité du pays. Il recense notamment les informations suivantes : désignation de la propriété, propriétaire, prix d'achat, particularités, surface, contraintes d'usages, zonage. Ces informations sont accessibles à l'aide de terminaux pour toutes les autorités locales et fiscales.

Au Danemark, de nombreux fichiers recueillant de vastes bases de données foncières sont interconnectés grâce à un système de références croisées :

- le cadastre ;
- le livre foncier, tenu par les cours d'appel, qui contient l'ensemble des indications de nature juridique et financière ;
- le registre bâtiment-logement, qui indique des données précises sur les bâtiments ;
- le registre municipal de la propriété, tenu par les communes, qui contient une évaluation foncière de toutes les propriétés, réévaluée tous les quatre ans.

#### **2.5.4. Filières de production du logement**

Outre l'État et les communes dont les rôles respectifs dans l'aménagement et l'urbanisme ont déjà été évoqués, **les agences ou compagnies municipales de logement participent directement à la production de logements publics**. Gérées par une société nationale publique, l'association suédoise des compagnies de logements municipaux (SABO), ces agences, au nombre de 290, sont des sociétés à responsabilité limitée à but non lucratif sous le plein contrôle des municipalités, en charge de l'attribution, la gestion et l'entretien des logements.

**Elles utilisent directement les terrains détenus par la collectivité lorsqu'il s'agit de construire des logements publics, qui ne sont pas des logements sociaux mais bien des logements destinés à toutes les catégories de population.** La notion de logements sociaux n'existe pas en Suède : s'y substitue celle de logements publics, construits et gérés par les collectivités locales mais accessibles à tous sans conditions de revenus. Ces logements publics représentent 22 % du marché du logement suédois et sont dédiés à la location.

Elles bénéficient d'une subvention des municipalités, l'État ayant arrêté les siennes au début des années 1990 : les agences font également recours à l'emprunt bancaire pour compléter les subventions communales et financer les constructions et la gestion des logements publics.

**Deux recours ont été déposés par des associations de propriétaires privés auprès de la commission européenne en 2002 et 2005 contestant ce système d'aides aux logements publics**, au motif que ce dernier entraverait la libre concurrence entre secteurs public et privé sur le marché de la location. Plusieurs groupes de travail aux niveaux national et européen ont été instaurés à partir de 2007 pour décider de l'avenir de ce système.

Le système de production de logements suédois repose également sur l'action du secteur privé :

- ♦ **les *developers*** ou promoteurs, qui reçoivent pour la construction de logements une aide financière de l'État sous forme de prêts depuis les années 1970. Cette aide est associée à un « *land condition* » donnant le droit d'utiliser les réserves foncières publiques pour le développement de zones résidentielles. Ce mécanisme laisse peu de place à une activité d'aménagement ;

#### Annexe IV réalisée par l'IGF

- ◆ les **coopératives de logements**, gérées par deux grandes compagnies : HBS Riksförbund et Riksbyggen, qui construisent des logements en accession classique tout en gérant des logements en coopérative, où les habitants sont à la fois propriétaires collectivement du bâtiment et locataires de leur logement. Ce mode de gestion de logements représente 18 % du marché immobilier suédois.

#### 2.5.5. Cadrage sur le marché du logement

Le marché du logement présente des dynamiques contrastées suivant les zones géographiques, le Nord se dépeuplant de façon continue au profit du Sud du pays, où se situent les trois grandes agglomérations (Stockholm, Göteborg, Malmö). Plusieurs marchés du logement coexistent ainsi parallèlement :

- ◆ **les municipalités rurales du Sud connaissent une demande de logements atone, l'exode rural massif des décennies 1980 et 1990 ayant vidé ces communes de leurs habitants.** En conséquence, les logements publics ne font pas l'objet d'une occupation systématique, et le parc de logements vacants a substantiellement augmenté. Durant les années 2000, 5 000 logements par an ont ainsi été démolis faute de locataires ;
- ◆ **dans les grandes villes du Nord, la pression immobilière et foncière a sensiblement augmenté ces dernières années** du fait d'une demande accrue en matière de logement. **En résulte également un accroissement de la ségrégation sociale suite à un double phénomène de développement du marché noir du logement et de privatisation des logements publics<sup>8</sup>**, vendus à des prix équivalents à 60 % du prix du marché en moyenne à leurs locataires, qui les revendent ensuite au prix du marché.

---

<sup>8</sup> En Suède, les loyers privés sont plafonnés sur les loyers publics, ces derniers étant évalués selon le type d'usage et la localisation du logement. Chaque année, les loyers sont renégociés entre les agences municipales de logements publics et les associations de locataires. Pour contourner ce système, les locataires de logements privés pratiquent la sous-location illégale de leur logement à des prix plus élevés que ceux imposés par les plafonds publics.

**PIÈCE JOINTE**

**Rapport d'étape**





**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

N° 2012-M-041-03

N° CGEDD 008361-01

## **RAPPORT D'ETAPE**

# **MOBILISATION DU FONCIER EN FAVEUR DU LOGEMENT**

Établi par

**ANNE BOLLIET**

Inspectrice générale des finances,  
*Superviseur de la mission pour l'IGF*

**MICHAËL FRIBOURG**

Inspecteur des finances

**CHARLES TROTTMANN**

Inspecteur des finances

**CHRISTOPHE WITCHITZ**

Inspecteur des finances

**SABINE BAÏETTO-BEYSSON**

Inspectrice générale de l'administration du  
développement durable

**JEAN-MICHEL MALERBA**

Ingénieur général des eaux, des ponts et des forêts

**HERVE de TREGLODÉ**

Ingénieur général des mines

**- SEPTEMBRE 2012 -**



## SYNTHESE

Par lettre du 25 juillet 2012, les ministres chargés de l'économie, de l'égalité des territoires et du logement, et du budget, ont confié à l'inspection générale des finances et au conseil général de l'environnement et du développement durable une mission destinée à identifier les moyens de renforcer la mobilisation du foncier en faveur du logement.

Les conclusions intermédiaires de la mission, exposées dans le présent rapport, décrivent certaines des contraintes pesant sur l'accès aux ressources foncières, et formulent des propositions sur les moyens de rendre plus efficace la mobilisation du foncier public et les axes d'amélioration de la fiscalité en vue de lutter contre la rétention foncière.

En premier lieu, la mission souligne que dans un contexte d'inflation des prix immobiliers et de déficit de construction de logements, **l'accessibilité à des ressources foncières à coût abordable en zone centrale s'avère de plus en plus contrainte.**

L'accès au foncier est d'abord restreint par l'inflation des prix moyens du mètre carré de terrains à bâtir qui se sont accrus en moyenne, selon les bases notariales, de 189 % entre 2000 et 2010. Ce phénomène, qui concerne les régions traditionnellement considérées comme les plus tendues (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais), affecte également l'ensemble des départements métropolitains. En zone tendue déjà urbanisée où il faut tenir compte des objectifs de développement durable, la production foncière est de plus en plus tributaire du renouvellement urbain, générateur de coûts spécifiques (dépollution, démolition, éviction), indépendamment de toute spéculation. L'augmentation générale des prix fonciers, plus encore que celle des coûts de la construction, complexifie le montage d'opérations de construction de logements sociaux.

Au-delà des facteurs financiers, de nombreux blocages contribuent également à peser sur la mise sur le marché de foncier constructible : la sophistication croissante des documents d'urbanisme, la prudence des élus locaux face aux coûts éventuellement induits par l'urbanisation et face à l'acceptation par les habitants de nouvelles constructions, notamment de logements sociaux.

Deuxièmement, la mission a constaté que **la mobilisation du foncier public en faveur du logement, qui a déjà produit des résultats significatifs, peut gagner en efficacité.** Le programme 2008-2012 de cession du foncier en faveur du logement, qui prévoyait la cession de 514 sites et la construction de 70 000 logements, dont 38 % de logements sociaux, a été mis en œuvre mais son bilan précis ne peut être quantifié faute de suivi statistique fiable. Le programme 2012-2016, qui prévoit la cession de 930 sites en vue d'accueillir 110 000 logements présente le mérite d'être volontariste mais doit encore faire l'objet d'un travail interministériel de fiabilisation. Lorsqu'une cession intervient en faveur d'une collectivité territoriale, le processus de négociation peut s'avérer excessivement long (un à cinq ans), ce qui procède parfois de difficultés des administrations occupantes à partir et des collectivités acquéreuses à stabiliser leur projet d'aménagement.

Dans ce contexte, le prix de cession exigé peut jouer un rôle bloquant. Pour résoudre les conflits de valorisation des terrains qui bloquent parfois les opérations, le Gouvernement a déposé en septembre 2012 au Parlement un projet de loi ouvrant à l'Etat et à ses opérateurs et établissements une possibilité de décote tarifaire pouvant atteindre 100 % sur la quote-part du terrain cédé destinée à accueillir des logements sociaux. La mise en œuvre de ce dispositif, qui amoindrira les ressources des administrations cédantes, devra donner lieu soit à un aménagement de leur budget sans remettre en cause leur effort en faveur du

## Rapport d'étape

logement, soit, à défaut, à une compensation budgétaire. Pour compléter cet assouplissement du cadre financier, la mission préconise de renforcer la gouvernance et le pilotage de la politique de mobilisation du foncier public en faveur du logement, de généraliser les conventions d'objectifs de cession d'emprises à l'ensemble des opérateurs et établissements publics de l'Etat. Une optimisation pourrait être recherchée, en prévoyant la possibilité de réserver la décote aux zones tendues, et de la moduler selon la richesse des collectivités et le contenu du projet en logements sociaux.

Enfin, la mission fait observer que malgré des aménagements récents, **la fiscalité pourrait mieux servir les objectifs de lutte contre la rétention foncière.**

Au cours des dernières années, le législateur a durci la fiscalité sur la détention de terrains à bâtir en introduisant la possibilité pour les collectivités de majorer la taxe foncière pour les propriétés non bâties. Depuis la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, cette majoration sera, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, applicable sauf délibération contraire de la commune. Les simulations réalisées à la demande de la mission permettent de conclure à un effet potentiellement important de cette majoration sur la charge fiscale supportée par les propriétaires. Pour favoriser la réalisation effective de projets urbains cohérents et encourager les propriétaires à céder leurs terrains à des constructeurs, la mission préconise l'adoption d'un « taux plancher » en complément des taux plafonds existants, sur la totalité du territoire d'une commune ou sur des zones de projet à définir par la commune, où les propriétaires bénéficieraient d'un droit de délaissement.

Par ailleurs, la mission a constaté que les plus-values de cession de terrains générées postérieurement à des décisions d'urbanisme font l'objet de multiples taxations (taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles, taxe « Grand Paris », taxe forfaitaire sur les plus-values résultant de la réalisation d'infrastructures de transport, taxe LMA), taxations qui sont moins motivées par des objectifs de lutte contre la rétention foncière que par d'autres considérations (financement des équipements collectifs, lutte contre l'étalement urbain). S'agissant de l'abattement pour durée de détention de droit commun portant sur les plus-values immobilières, la mission considère à ce stade, dans la limite des investigations qui lui étaient confiées, qu'une évolution de ce dispositif gagnerait à être appréhendée dans un cadre plus large, tenant compte de l'ensemble des objectifs d'intérêt général assignés à ce dispositif fiscal.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LES EVOLUTIONS DU MARCHÉ IMMOBILIER AU COURS DES ANNEES 2000 ONT ACCRU LES DIFFICULTES D'ACCES AU LOGEMENT .....</b>	<b>2</b>
1.1. La France a connu une hausse continue des prix immobiliers sur la décennie 2000.....	2
1.1.1. <i>L'inflation des prix a été forte pour les logements neufs et anciens, à l'achat et en location.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Cette évolution a dégradé les conditions d'accès au logement pour de nombreux ménages.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Après avoir accompagné la bulle immobilière dans les années 2000, le marché du crédit connaît un retournement qui prive de financement de nombreux candidats à l'accession à la propriété .....</i>	<i>3</i>
1.2. L'offre de logements reste inférieure aux besoins estimés dans plusieurs zones du territoire .....	4
1.2.1. <i>L'estimation du besoin en construction de logements est un exercice méthodologiquement complexe et encore inabouti .....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Le déficit de construction de logements affecte particulièrement l'Île-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et en partie la région Rhône-Alpes.....</i>	<i>4</i>
<b>2. L'ACCESSIBILITE DES RESSOURCES FONCIERES EST DE PLUS EN PLUS CONTRAINTE .....</b>	<b>5</b>
2.1. L'inflation des prix du foncier a rendu encore plus difficile la satisfaction de la demande en logements.....	5
2.1.1. <i>Le prix du foncier s'est fortement accru dans les années 2000.....</i>	<i>5</i>
2.1.2. <i>L'augmentation des prix fonciers rend plus difficile le montage d'opérations de logement social en zones tendues .....</i>	<i>7</i>
2.2. De nombreux facteurs non financiers contribuent également à raréfier le foncier constructible et à freiner la production de logements .....	7
2.2.1. <i>L'ampleur du foncier potentiellement constructible est difficile à évaluer.....</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>Les documents d'urbanisme fixent des exigences de plus en plus complexes .....</i>	<i>8</i>
2.2.3. <i>Le bouclage financier des opérations de constructions de logements sociaux apparaît de plus en plus difficile.....</i>	<i>8</i>
2.2.4. <i>Une prudence parfois sensible des élus locaux.....</i>	<i>8</i>
2.2.5. <i>Le facteur temps est de plus en plus difficile à maîtriser.....</i>	<i>9</i>
<b>3. LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT, QUI A DEJA PRODUIT DES RESULTATS SIGNIFICATIFS, PEUT GAGNER EN EFFICACITE.....</b>	<b>10</b>
3.1. Rappel du cadre juridique actuel de cession des emprises foncières de l'Etat .....	10
3.1.1. <i>Une procédure encadrée et précisément séquencée.....</i>	<i>10</i>
3.1.2. <i>Le prix de cession peut être fixé selon différentes méthodes.....</i>	<i>11</i>
3.1.3. <i>Une possibilité de décote pour logement social existe depuis 2005.....</i>	<i>12</i>

3.2.	La mobilisation du foncier public en faveur du logement a d'ores et déjà produit des résultats positifs, même s'ils ne sont pas intégralement quantifiables .....	13
3.2.1.	<i>Le bilan chiffré du programme de cession arrêté en 2008 est difficile à établir, et les chiffres en circulation doivent être considérés avec prudence .....</i>	13
3.2.2.	<i>La nouvelle programmation, arrêtée début 2012, apparaît particulièrement ambitieuse et la liste des terrains à céder doit être fiabilisée.....</i>	14
3.3.	Une politique qui souffre d'une gouvernance interministérielle insuffisante et de très nombreux freins ou blocages opérationnels .....	15
3.3.1.	<i>Un déficit de gouvernance et de pilotage politique .....</i>	15
3.3.2.	<i>Une politique toujours subordonnée à la bonne volonté et aux intérêts immédiats des entités occupantes .....</i>	16
3.3.3.	<i>Une politique dont la pleine efficacité est dépendante de la volonté des collectivités locales.....</i>	17
3.4.	Le projet de loi relatif au foncier public en faveur du logement se propose d'accroître jusqu'à 100 % la décote « logement social ».....	18
3.4.1.	<i>Le prix n'est qu'un des freins à l'exécution du programme de cessions mais peut constituer un point de focalisation important qui bloque des opérations pendant plusieurs années .....</i>	18
3.4.2.	<i>Le projet de loi déposé au Parlement début septembre 2012 se propose d'assouplir le cadre financier existant.....</i>	19
3.5.	Propositions de la mission pour renforcer l'efficacité de la politique de mobilisation du foncier public en faveur du logement.....	19
3.5.1.	<i>Adopter une nouvelle gouvernance.....</i>	19
3.5.2.	<i>Elargir le champ des propriétaires publics mobilisés.....</i>	20
3.5.3.	<i>Optimiser les conditions de mise en œuvre de la décote à 100 % pour les terrains cédés en vue d'accueillir des logements sociaux .....</i>	21
<b>4.</b>	<b>MALGRE DES AMENAGEMENTS RECENTS, LA FISCALITE FONCIERE POURRAIT MIEUX SERVIR LES OBJECTIFS DE LUTTE CONTRE LA RETENTION ET D'ACCELERATION DES CESSIONS DE TERRAINS PRIVES .....</b>	<b>22</b>
4.1.	Au cours des dernières années, le législateur a durci la fiscalité sur la détention et la cession de terrains constructibles ainsi que sur la sous-densité .....	22
4.1.1.	<i>La taxation des terrains constructibles non bâtis est beaucoup moins avantageuse que par le passé pour leurs propriétaires .....</i>	22
4.1.2.	<i>L'obsolescence des valeurs locatives cadastrales sur lesquelles repose la taxation foncière sur la détention n'incite pas les propriétaires à céder ou densifier leurs propriétés.....</i>	24
4.1.3.	<i>L'enrichissement né d'une décision de constructibilité d'un terrain est désormais taxé lors de la cession.....</i>	24
4.1.4.	<i>Le législateur a créé un versement optionnel pour sous-densité .....</i>	25
4.2.	La législation fiscale laisse subsister des incohérences .....	26
4.2.1.	<i>L'abattement pour durée de détention applicable aux plus-values de cession a été rendu moins favorable en 2011.....</i>	26
4.2.2.	<i>La réfaction d'assiette applicable aux plus-values de cessions de terrains agricoles rendus constructibles incite potentiellement leurs propriétaires à les conserver plus de huit ans.....</i>	26
4.3.	Propositions de la mission sur des aménagements envisageables de la fiscalité .....	27
4.3.1.	<i>Garantir une bonne mise en œuvre de la majoration de taxe foncière sur les terrains constructibles non bâtis.....</i>	27
4.3.2.	<i>Agir sur l'abattement pour durée de détention de droit commun.....</i>	27
	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>28</b>

## INTRODUCTION

Face aux difficultés constatées dans la production de logements, particulièrement marquées dans certaines zones géographiques, les ministres de l'économie et des finances, de l'égalité des territoires et du logement, et du budget ont demandé, par lettre du 25 juillet 2012, que la mission :

- ◆ identifie et analyse l'ensemble des facteurs conduisant à la rareté des terrains constructibles dans les zones les plus tendues ;
- ◆ évalue la capacité des mesures existantes à permettre la libération du foncier ;
- ◆ analyse les outils disponibles dans quelques grands pays européens ;
- ◆ propose toute mesure permettant la mise à disposition de foncier en faveur de la construction de logements en liaison étroite avec les collectivités locales, sa mobilisation en zone tendue et la densification du bâti, et analyse l'impact des dispositifs envisagés sur le budget de l'Etat comme sur l'équilibre des opérations d'aménagement.

**Le présent rapport expose, au 15 septembre 2012, les constats partiels et conclusions d'étape de cette mission interministérielle.**

Dans ses travaux, la mission a dû tenir compte de l'accélération du calendrier législatif - dépôt au Parlement et volonté d'adoption, lors de la session parlementaire extraordinaire de septembre 2012, du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, préparation du projet de loi de finances initial pour 2013.

Dans cette perspective, **le présent rapport répond à quatre questions :**

- ◆ **en quoi les évolutions du marché immobilier ont-elles accru au cours des dernières années les difficultés d'accès au logement ?**
- ◆ **quelles contraintes spécifiques pèsent sur l'accès aux ressources foncières ?**
- ◆ **comment rendre plus efficace et plus rapide la mobilisation du foncier public en prenant appui sur le projet de mise à disposition gratuite de terrains publics soumis au Parlement en septembre 2012 ?**
- ◆ **comment adapter la fiscalité pour que celle-ci serve davantage les objectifs de lutte contre la rétention et d'accélération des cessions de terrains privés ?**

Pour répondre à ces questions, la mission a rencontré une cinquantaine de professionnels et experts, publics et privés, du secteur du logement et de l'immobilier. Elle s'est déplacée dans les cinq régions les plus tendues du territoire national (Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA), Rhône-Alpes). Elle a examiné par sondage, aux niveaux central et déconcentré, les modalités d'intervention des services de l'Etat chargés de la mobilisation du foncier public et de la mise en œuvre de la fiscalité foncière. Enfin, elle a fait procéder à des analyses statistiques (hors départements d'outre-mer (DOM) et collectivités d'outre-mer (COM)) sur l'évolution du marché foncier à l'échelle nationale.

Parallèlement, la mission poursuit un travail d'analyse de l'impact, sur l'exploitation des gisements fonciers, des règles d'urbanisme (notamment, niveau de compétence adéquat, cohérence entre les plans locaux d'urbanisme (PLU), les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les programmes locaux de l'habitat (PLH)) et des outils d'intervention foncière (établissements publics fonciers (EPF), établissements publics d'aménagement (EPA), droit de priorité, droit de préemption). Elle mène également des comparaisons internationales sur la mise en œuvre de stratégies foncières par les autorités publiques. Les résultats de ces investigations complémentaires figureront dans le rapport définitif de la mission.

## 1. Les évolutions du marché immobilier au cours des années 2000 ont accru les difficultés d'accès au logement

### 1.1. La France a connu une hausse continue des prix immobiliers sur la décennie 2000

#### 1.1.1. L'inflation des prix a été forte pour les logements neufs et anciens, à l'achat et en location

Entre 2000 et 2010, les **prix des logements anciens** ont augmenté de 110 % en moyenne nationale, de 120 % en région Rhône-Alpes, 135 % en Île-de-France et 140 % en région PACA. Sur la même période, les **prix des logements neufs** se sont accrus de 86 % pour les maisons et 94 % pour les appartements<sup>1</sup>.

Les **loyers d'habitation** (toutes localisations et secteurs confondus et quelle que soit l'ancienneté d'occupation) ont en moyenne nationale augmenté depuis 1984 à un rythme annuel moyen de 3,4 %, au même rythme que le revenu disponible mais deux fois plus vite que les prix à la consommation<sup>2</sup>. Si l'on isole les seuls flux de biens remis en location, les loyers des relocations ont augmenté de 50 % depuis 2000 à Paris et de 43 % en petite couronne. C'est également le cas dans les 11 villes de province du panel de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), avec une hausse allant jusqu'à 89 % à Lille.

Cette inflation concerne également le **coût de la construction** qui s'est accru en France de 51 % entre 2000 et 2011, soit un niveau très supérieur à la moyenne européenne<sup>3</sup>.

Il convient de relever que, depuis le début de 2012, le marché immobilier enregistre un retournement de conjoncture : le volume des transactions et les volumes des crédits immobiliers sont en forte baisse partout en France, tandis que les prix stagnent ou baissent sur l'ensemble du territoire. Cette évolution a dégradé les conditions d'accès au logement pour de nombreux ménages

Le **taux d'effort des ménages** en faveur du logement s'est accru de plus de deux points depuis 2000. Les dépenses de logement pèsent plus lourd dans le budget des ménages : ainsi, elles représentent en moyenne 21 % du revenu disponible, avant prise en compte des aides personnelles au logement. Le taux d'effort brut (avant déduction des aides) médian des locataires du secteur privé est ainsi de 26,9 %, avec une progression de 3,1 points depuis 2000.

Ces évolutions moyennes s'accompagnent de **fortes disparités socio-économiques**. Le taux d'effort médian des ménages appartenant au plus bas quartile de niveau de vie s'établissait en 2010 à 24 %, contre 11 % pour ceux qui appartiennent au plus haut quartile. Le poids d'un mètre carré (m<sup>2</sup>) de logement dans le budget des foyers modestes (foyer du premier quartile de niveau de vie) s'est accru de 40 % depuis 1985<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

<sup>2</sup> Source : INSEE.

<sup>3</sup> D'après l'étude « *Etat du logement 2012* » publiée par la Commission des comptes du logement, juin 2012.

<sup>4</sup> D'après l'étude « *Etat du logement 2012* ».

## Rapport d'étape

Les **ménages les plus fragilisés sont les nouveaux venus sur le marché immobilier** (jeunes et actifs mobiles), qui subissent pleinement l'évolution des prix d'achat et celle des loyers. *A contrario*, pour le tiers des ménages propriétaires n'ayant plus de charges de remboursement, la hausse des prix à l'achat est *a priori* sans conséquence. Echappent également à l'inflation des prix les 18 % de ménages français locataires du parc HLM, tout comme les locataires du parc privé ne changeant pas de logement dont le loyer est contenu par l'indice de référence des loyers, qui suit l'inflation.

**De nombreux ménages, en particulier dans les zones tendues, sont contraints de suroccuper les logements ou de louer ou acheter dans des zones de plus en plus excentrées** (en « secteur diffus », ce qui alimente l'étalement urbain et accroît les dépenses d'énergie et de transport). Le surpeuplement, qui mesure l'inadéquation entre le nombre d'occupants d'un logement et sa taille, affectait 15 % de l'ensemble des logements en 2010, 22 % des logements du parc locatif social et 20 % de ceux du parc locatif privé. Alors que la tendance nationale a été une augmentation de la surface moyenne par habitant, la part de logements surpeuplés est deux fois supérieure à la moyenne nationale dans les régions PACA, Rhône-Alpes, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Aquitaine. La suroccupation « critique », qui ne représente que 3 % de logements à l'échelle nationale, atteint 35 % du parc privé dans certains cantons d'Île-de-France et de la région PACA.

### **1.1.2. Après avoir accompagné la bulle immobilière dans les années 2000, le marché du crédit connaît un retournement qui prive de financement de nombreux candidats à l'accession à la propriété**

Une étude conduite en mai 2012 par la direction générale du Trésor montre que la capacité d'achat des ménages s'est accrue de 50 % entre 2003 et 2011. Parmi ces 50 %, 20 points correspondent à l'augmentation du revenu moyen, 10 points à la progression continue sur la période de la part des revenus consacrés aux remboursements ou taux d'effort financier et 20 points à l'évolution des conditions de crédit (baisse des taux d'intérêts et allongement des maturités des prêts). Cette étude conclut à l'existence, sur la période, d'une bulle immobilière en partie entretenue par des facteurs à risques : la part des ménages consacrant plus de 35 % de leur revenu aux remboursements du prêt est passée de 23 % à 30 % entre 2003 et 2011 ; la maturité moyenne des prêts s'est allongée de 3,2 ans, ce qui s'explique presque entièrement par un relâchement des fonctions de risques des banques.

Il faut donc s'interroger sur le rôle qu'a pu jouer le secteur bancaire dans la formation d'une bulle immobilière et être attentif à son brutal retournement depuis le début 2012.

**La mission a en effet pu constater auprès des établissements de crédits comme des professionnels de l'immobilier une brutale réduction des financements bancaires pour l'acquisition de logements depuis le premier trimestre 2012**, à la fois en raison d'une moindre demande et d'une plus grande sélectivité des prêteurs qui s'opère par un relèvement des taux d'apport exigés. Cette évolution, soulignée par les enquêtes mensuelles de la Banque de France, gèle de nombreuses transactions et des opérations privées de construction et d'aménagement, les logements dont la construction est projetée ne trouvant plus preneur.

## 1.2. L'offre de logements reste inférieure aux besoins estimés dans plusieurs zones du territoire

### 1.2.1. L'estimation du besoin en construction de logements est un exercice méthodologiquement complexe et encore inabouti

Estimer le besoin en construction de logements revient à suivre l'évolution de nombreux paramètres parfois délicats à estimer :

- ◆ l'évolution démographique (progression du nombre de ménages, évolution des flux migratoires...);
- ◆ l'évolution des conditions de vie : progression des comportements de cohabitation/décohabitation (départ de la résidence parentale, séparation, mise en ménage...);
- ◆ la situation du parc : besoin en renouvellement, démolitions, taux de vacance, part de résidences secondaires, et bien sûr besoin en rattrapage d'une sous-construction passée.

En **analyse rétrospective**, l'INSEE a calculé que sur la décennie 2000 le nombre de logements neufs mis sur le marché (337 000 en moyenne annuelle) avait tout juste couvert l'accroissement du nombre de ménages (332 000 en moyenne annuelle), sans satisfaire les besoins en renouvellement du parc (estimés *a minima* à 30 000 logements par an). Ces estimations ne tiennent pas compte du mal logement ni des demandes en logement imparfaitement satisfaites (éloignement géographique, espace et salubrité insuffisants).

En **analyse prospective**, les projections de demande de logements neufs, que l'INSEE appelle « *demande potentielle de logements* », ont été actualisées pour la dernière fois en août 2012. Au vu de cette dernière évaluation, le nombre de logements neufs annuellement nécessaire pour répondre à l'augmentation du nombre de ménages sur la période 2010-2020, ainsi qu'aux besoins en termes de parc annexe (résidences secondaires et logements vacants) et de renouvellement du parc principal, serait compris entre 290 000 et 390 000 logements, avec un scénario central de 340 000 logements. Comparée à la précédente estimation menée en 2007, la nouvelle évaluation menée en 2012 tient compte de la hausse observée de l'espérance de vie, de la hausse de la fécondité et de l'évolution des comportements de décohabitation. **La mission souligne que cette estimation, même actualisée, ne tient pas compte du nombre de logements à construire pour simplement compenser la sous-construction passée.** Il importe donc que la politique de stimulation de la construction de logements établisse des conjectures sur ce besoin en rattrapage.

### 1.2.2. Le déficit de construction de logements affecte particulièrement l'Île-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et en partie la région Rhône-Alpes

Malgré les limites méthodologiques inhérentes aux estimations du besoin en logements, des déséquilibres manifestes semblent avoir caractérisé trois régions au cours des dernières années.

D'après l'INSEE, en région Île-de-France, le nombre moyen annuel de résidences principales construites sur la période 2000-2010 (35 841) s'est avéré très nettement en-deçà du nombre moyen annuel de ménages supplémentaires sur cette même période (42 209). La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a connu un déficit similaire, avec 23 236 résidences principales construites en moyenne annuelle sur la première décennie des années 2000, pour 25 062 nouveaux ménages supplémentaires par an en moyenne. Dans le cas de la région Rhône-Alpes, l'effort en matière de mises en chantier de résidences principales à partir des années 2000 (36 979 en moyenne annuelle sur 10 ans) a tout juste permis de limiter l'impact de la pression démographique (35 265 nouveaux ménages supplémentaires par an en moyenne sur la même période), sans pour autant permettre de renouveler le parc existant.

## 2. L'accessibilité des ressources foncières est de plus en plus contrainte

### 2.1. L'inflation des prix du foncier a rendu encore plus difficile la satisfaction de la demande en logements

#### 2.1.1. Le prix du foncier s'est fortement accru dans les années 2000

Une étude inédite conduite par le conseil supérieur du notariat pour la mission IGF-CGEDD met en évidence une inflation très forte du prix de tous les terrains cédés en vue de projets de construction de logements. Sur la période 2000-2010, le prix médian au m<sup>2</sup> des terrains à bâtir a augmenté en moyenne nationale de 181 % et le prix moyen de 189 %. Le prix médian au m<sup>2</sup> s'est accru de plus de 300 % dans 7 départements, de 250 à 300 % dans 7 départements, de 200 à 250 % dans 17 départements et de 150 à 200 % dans 24 départements. Le prix médian des terrains à bâtir a été multiplié par 2,3 en région PACA, 2,1 en région Rhône-Alpes, 2,1 en région Nord-Pas-de-Calais, 1,8 en région Île-de-France et en région Languedoc-Roussillon. Parallèlement, les surfaces médianes des terrains se sont réduites de 33 % en PACA, 20 % en Nord-Pas-de-Calais, 22 % en Rhône-Alpes et 35 % en Languedoc-Roussillon.

En 2011, 13 départements présentaient un prix au m<sup>2</sup> supérieur à 200 € (les départements d'Île-de-France, les Alpes-Maritimes, le Bas-Rhin, la Haute-Savoie, l'Hérault, l'Isère, les Pyrénées-Orientales et le Rhône). Ces départements cumulent un prix médian élevé et une dynamique de progression des prix parmi les plus rapides à l'échelle nationale.

**Tableau 1 : Prix médian du terrain au m<sup>2</sup> et taux de croissance du prix constaté entre 2000 et 2011 pour les 13 départements présentant un prix médian supérieurs à 200 €**

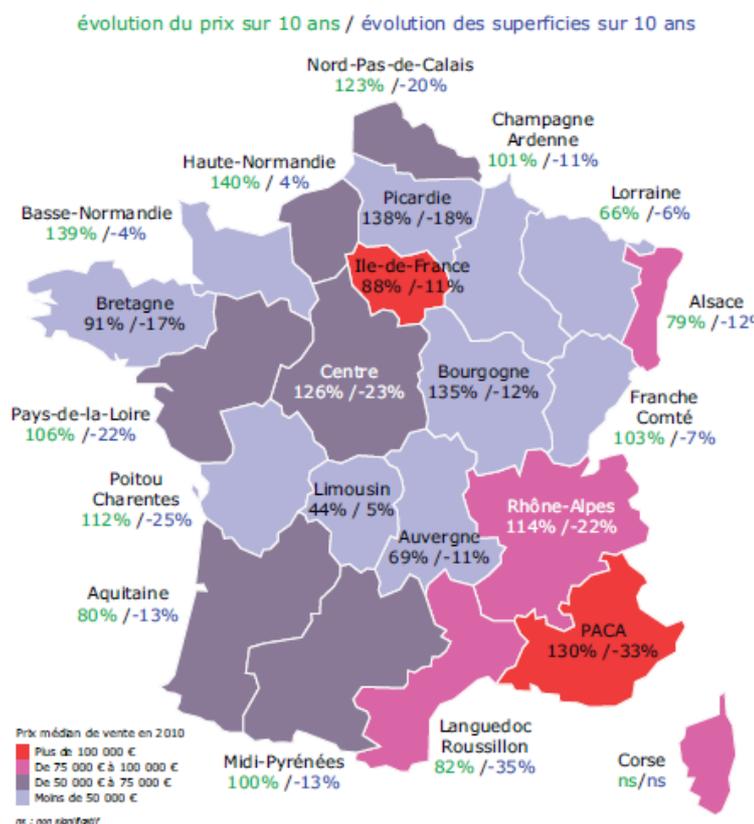
Département	Prix médian au mètre carré en 2011 en euros	Croissance du prix médian au mètre carré entre 2000 et 2011 en pourcentage
Paris	6 050	164 %
Hauts-de-Seine	1 280	198 %
Val-de-Marne	610	190 %
Seine-Saint-Denis	470	194 %
Essonne	300	173 %
Bouches-du-Rhône	271	303 %
Val-d'Oise	270	125 %
Hérault	263	216 %
Rhône	240	208 %
Pyrénées-Orientales	227	266 %
Var	211	344 %
Yvelines	210	163 %
Bas-Rhin	209	162 %

*Source : Conseil supérieur du notariat, pour mission IGF-CGEDD, sur un échantillon de 327 190 transactions effectuées entre 2000 et 2011.*

Parmi les treize départements présentant un prix médian du foncier supérieur à 200 € le m<sup>2</sup>, huit ont connu une progression sur la décennie supérieure à la moyenne nationale : 2 départements de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2 départements de Languedoc-Roussillon, 1 département de Rhône-Alpes et 3 départements d'Île-de-France (Paris présentant une situation atypique à l'échelle du territoire du fait de l'ampleur de ses prix en valeur absolue).

## Rapport d'étape

Graphique 1 : Carte de l'évolution des prix médians et surfaces médianes des terrains à bâtir



Source : Note de conjoncture immobilière des notaires de France, juillet 2011.

L'étude conduite dans le cadre de la mission IGF-CGEDD montre que la hausse des prix fonciers sur la période 2000-2011 a été un phénomène général à l'échelle nationale, y compris pour les zones usuellement non répertoriées comme tendues, ce qui alimente le sentiment diffus dans l'opinion d'un problème foncier. Parmi les 31 départements dont le prix médian du foncier a plus que doublé entre 2000 et 2011 figurent par exemple l'Ain, la Haute-Savoie, le Pas-de-Calais, les Alpes-Maritimes, le Var, mais aussi la Charente, les Deux-Sèvres, la Dordogne, les Landes, la Vendée ou le Tarn-et-Garonne.

Les résultats de cette étude doivent toutefois être appréhendés avec précaution. En effet, les terrains pris en considération sont hétérogènes par leur situation géographique, leur degré de constructibilité, leurs coûts de viabilisation et d'aménagement et leur potentiel de construction (habitat individuel, habitat collectif).

Selon l'enquête réalisée chaque année par le ministère chargé du logement sur la base des permis de construire déposés, le prix des terrains acquis pour la construction de maisons individuelles par des particuliers a augmenté de manière relativement modérée de 2006 à 2010, avec un pic en 2008 et une décroissance depuis. En niveau, le prix médian, qui s'établit à 70 € au m<sup>2</sup> à l'échelle nationale, atteint 130 € en région PACA, 75 € en région Nord-Pas-de-Calais, 130 € en région Languedoc-Roussillon et 170 € en Île-de-France.

Au-delà de ces observations statistiques, le rôle des prix fonciers dans la formation des prix des constructions neuves n'a pu être quantifié, les promoteurs expliquant pour leur part que le prix du foncier résulte avant tout, particulièrement dans les zones tendues, de l'application de la méthode du compte à rebours par rapport au prix de vente des logements d'une part, et des coûts de production d'autre part.

### 2.1.2. L'augmentation des prix fonciers rend plus difficile le montage d'opérations de logement social en zones tendues

Pour la filière de construction et de promotion de logements sociaux, les coûts de construction (coût d'acquisition des terrains, coûts de dépollution, coûts de viabilisation et d'aménagement, coût de construction proprement dite) **ne peuvent être entièrement répercutés dans les prix de vente ou de location**. De même, les opérations d'aménagement (zones d'aménagement concerté (ZAC), opérations d'aménagement national (OIN)) étant de plus en plus rares, la péréquation financière entre logements sociaux et autres constructions (logements du parc libre, bureaux) permise par ces projets ne peut être réalisée.

Il existe un dispositif de prise en charge, dans le cadre des aides à la pierre, de la « surcharge foncière ». L'Etat subventionne la moitié de la différence constatée entre la charge foncière réelle et la charge foncière de référence du marché social dans le secteur. Toutefois, les crédits affectés au financement de ces surcharges foncières, qui s'établissent à 156 M€ en 2012, sont contraints et ne peuvent suffire à compenser les surcoûts.

### 2.2. De nombreux facteurs non financiers contribuent également à raréfier le foncier constructible et à freiner la production de logements

#### 2.2.1. L'ampleur du foncier potentiellement constructible est difficile à évaluer

**Aucune étude consolidée sur le gisement foncier mobilisable à l'échelle nationale n'a été menée à ce jour.** Plus généralement, pour être constructible, un terrain doit réunir un certain nombre de qualités dont le cumul peut s'avérer rare : qualité de la situation géographique, insertion dans le tissu urbain ou rural, accessibilité et viabilisation, potentiel d'aménagement (logements, bureaux, équipements collectifs)...

Pour évaluer le volume des terrains réunissant potentiellement ces qualités, **se développent depuis plusieurs années, notamment dans les régions tendues, des diagnostics fonciers régionaux** conduits par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui mettent en évidence l'évolution de la problématique foncière dans les régions (évolution des populations, de l'usage des sols, des prix, conflits d'usage...). De nombreuses communautés de communes ou d'agglomération conduisent, parfois en ordre dispersé, des études de stratégie foncière, souvent très détaillées, en vue d'observer l'évolution des usages des sols et de leurs coûts, dénombrer les gisements fonciers sous-utilisés et mettre en place une action concertée entre acteurs privés et publics en vue de valoriser le foncier.

De façon plus empirique, la mission a constaté au cours de ses investigations et déplacements l'existence d'importantes emprises foncières désaffectées (anciens sites industriels ou commerciaux, anciennes infrastructures publiques, zones d'activités peu rentables et peu pourvoyeuses d'emplois très consommatrices d'espace...) au cœur d'agglomérations tendues. Ce constat vaut pour Paris et la petite couronne (par exemple, le fort d'Aubervilliers, emprise de 14 hectares (ha) proche du boulevard périphérique de Paris ou encore les docks de Saint-Ouen), comme pour le département des Bouches-du-Rhône (par exemple, la gare de fret du Canet, grande emprise très peu utilisée par les opérateurs ferroviaires, ainsi que les zones de fret portuaire, situées dans le périmètre de l'opération d'aménagement Euroméditerranée), de l'Hérault (cas de l'ancienne école d'application de l'infanterie, emprise de 35 ha au centre-ville de Montpellier), ou du Nord-Pas-de-Calais (exemple particulièrement emblématique de la gare Saint-Sauveur à Lille, emprise de 21 ha en plein centre-ville).

### 2.2.2. Les documents d'urbanisme fixent des exigences de plus en plus complexes

**L'élaboration des documents d'urbanisme s'est largement complexifiée au cours des dernières années.** Aux plans locaux d'urbanisme – qui sont loin d'avoir été adoptés par la totalité des communes en remplacement des anciens plans d'occupation des sols – se sont superposés les programmes locaux de l'habitat, mais également les schémas de cohérence territoriale, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les directives territoriales.

A la complexité des règles s'ajoutent une **sophistication des objectifs ainsi que l'émergence d'un modèle d'urbanisme plus compact.** Pour limiter les déplacements et l'étalement urbain, les lois Grenelle II invitent les schémas régionaux d'aménagement à faire prévaloir le renouvellement urbain sur l'extension urbaine. Ce modèle de développement urbain par densification correspond au concept de « *ville compacte* » décliné dans le projet de schéma de développement de la région Île-de-France. Ce dernier prévoit en effet que la satisfaction de l'objectif de construction de 60 000 logements par an devra se faire aux deux tiers par renouvellement urbain. Or, **comparé à l'extension urbaine, le renouvellement est à la fois plus long, plus coûteux et plus difficile à faire accepter par les populations et les élus eux-mêmes.**

### 2.2.3. Le bouclage financier des opérations de constructions de logements sociaux apparaît de plus en plus difficile

Un nombre croissant d'opérations rencontre des difficultés financières, en particulier en zone tendue où il s'agit de plus d'opérations de renouvellement urbain délicates à équilibrer. Ainsi, de 2005 à 2010, le nombre de logements mis en chantier est passé de 54 000 à 98 000 alors que les subventions de l'État progressaient de 10 %. Le plan de financement des opérations locatives sociales a sensiblement évolué durant les dix dernières années. Selon l'enquête auprès des offices et sociétés d'HLM, la part de fonds propres est passée de 5 % en 2000 à 12 % en 2010, celle des collectivités locales passant sur la même période de 5 % à 8 %, venant compenser la réduction de l'aide directe unitaire (hors TVA à taux réduit) de l'État. Or, certaines collectivités connaissent une situation financière tendue qui les conduit à se désengager de l'aide à la pierre. En Île-de-France, l'aide régionale, au départ marginale, est devenue nécessaire à l'équilibre de toutes les opérations de logements sociaux.

### 2.2.4. Une prudence parfois sensible des élus locaux

Au plan institutionnel, l'organisation territoriale française, décentralisée, a rendu les élus, notamment les maires, responsables des documents d'urbanisme, si bien que toute politique de développement urbain (densité des PLU, classification des zones constructibles) est tributaire des enjeux politiques locaux. Au plan financier, la création de logements s'accompagne de surcoûts de fonctionnement importants pour la fourniture d'équipements et services collectifs (crèches, écoles, voirie...). Les dotations budgétaires de droit commun préservent les situations acquises et ne sont pas faites pour accompagner les efforts faits par les « *maires bâtisseurs* » qui mettent en œuvre des politiques de densification et d'accroissement de la population, notamment en cas de création de logements sociaux.

## Rapport d'étape

Au plan socio-psychologique, **la densification urbaine fait figure de repoussoir et renvoie à tort à l'imaginaire des grands ensembles**, en faisant peser le risque d'une dévalorisation du patrimoine des habitants déjà installés. L'adage « *maire bâtisseur, maire battu* » reste présent dans les esprits et a même été directement invoqué par de très nombreux élus et observateurs rencontrés dans le cadre de la mission. Cette difficulté est redoublée à l'approche des élections municipales de 2014, toute perspective de construction de logements (sociaux ou non d'ailleurs) pouvant devenir un enjeu électoral.

### 2.2.5. Le facteur temps est de plus en plus difficile à maîtriser

**La complexité des opérations est d'autant plus forte que le foncier mobilisable est rare dans les zones tendues.** En zone urbaine, comme la mission a pu le constater à Marseille, la réalisation de programmes de logements nécessite souvent un long travail préalable d'acquisition et de remembrement foncier. Par ailleurs, la rareté du foncier peut contraindre les opérateurs à acquérir des terrains complexes (délaissés routiers, terrains en bordure de voies de circulation, terrains pollués), qui nécessitent un traitement spécifique, rendant d'autant plus long le montage des opérations et plus coûteuses les opérations de logement social.

**Le nombre de parties prenantes, toujours plus élevé, ralentit de façon inévitable le lancement et l'exécution des opérations.** A titre d'exemple, la mise en œuvre d'un projet de construction de logement social sur une emprise publique nécessite la mobilisation des services de l'Etat au niveau local (France Domaine et directions départementales des territoires (DDT)), la coordination avec plusieurs niveaux de collectivités territoriales (mairie et intercommunalité, *a minima*), l'intervention de financeurs (Caisse des dépôts, établissements bancaires), la mobilisation de plusieurs opérateurs de logement social éventuellement mis en concurrence, la coordination, le cas échéant, avec les acteurs de la rénovation urbaine intervenant dans les zones proches, voire la concertation avec les riverains pour limiter les recours ultérieurs. La multiplication des acteurs induit inévitablement des délais importants.

**La judiciarisation du droit de l'urbanisme génère par ailleurs des retards de plus en plus systématiques.** La multiplication des recours des tiers contre les permis de construire a été citée comme un facteur majeur de retard dans les opérations par de très nombreux interlocuteurs de la mission. Ces recours émanent parfois de riverains qui ne souhaitent pas voir modifier leur cadre de vie, mais relèvent parfois également d'une stratégie délibérée visant à obtenir des opérateurs de logement un dédommagement en vue du désistement de la plainte.

**Entre la mise en vente d'un terrain et la livraison des premiers logements, trois à cinq années peuvent s'écouler, et sept à dix ans dans le cas des opérations complexes.**

### 3. La mobilisation du foncier public en faveur du logement, qui a déjà produit des résultats significatifs, peut gagner en efficacité

#### 3.1. Rappel du cadre juridique actuel de cession des emprises foncières de l'Etat

##### 3.1.1. Une procédure encadrée et précisément séquencée

**Les conditions de cession des biens des personnes publiques sont encadrées par les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).**

Les biens appartenant au domaine public<sup>5</sup> sont inaliénables et imprescriptibles. Ne peuvent ainsi faire l'objet d'une cession que les biens qui relèvent du domaine privé des personnes publiques, auquel appartiennent notamment de plein droit les réserves foncières et les biens immobiliers à usage de bureaux. L'aliénation d'un bien ayant relevé du domaine public ne peut être réalisée qu'après que celui-ci en ait été déclassé. Ce déclassé résulte d'un acte administratif, et ne peut intervenir, en principe, que lorsque le bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public (Art. 2141-1 du CG3P).

La cession d'un immeuble public a lieu après publicité et mise en concurrence, soit par adjudication publique, soit à l'amiable. Elle est consentie par le préfet territorialement compétent, dans les conditions financières fixées par le directeur départemental des finances publiques (art R.129 du CG3P). Par exception, la cession peut être faite à l'amiable, sans appel à la concurrence, si des dispositions législatives ou réglementaires spéciales imposent ou permettent la cession du bien au profit d'un acquéreur ou d'une catégorie d'acquéreurs déterminés, ou si les caractéristiques particulières du bien le justifient (art R. 129-5 du CG3P).

**Au plan opérationnel, la procédure comporte trois étapes principales, qui peuvent induire des délais parfois importants :**

- ◆ une **concertation préalable** doit être menée avec les collectivités locales titulaires du pouvoir d'urbanisme, afin de déterminer le projet qui pourra être mis en œuvre sur l'emprise cédée et d'envisager les modifications nécessaires des documents d'urbanisme. Cette concertation s'appuie en règle générale sur la conduite d'études techniques et d'urbanisme, qui peuvent être menées par les services de l'État, les établissements publics fonciers ou les services compétents des collectivités locales. Les instructions communiquées aux préfets fixent actuellement un objectif de **10 à 18 mois** pour la conclusion de la concertation ;
- ◆ l'**estimation du bien** est réalisée par les services de France Domaine. Selon la complexité de l'emprise et la méthode d'évaluation mise en œuvre, le délai peut être de **quelques jours mais devenir beaucoup plus long en cas de dissensus sur l'estimation menée**. A l'issue de la valorisation, le prix évalué peut donner lieu à des négociations entre l'État et les collectivités locales, qui prolongent la période de concertation ;

---

<sup>5</sup> Article L. 2111-1 du CG3P : « Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. »

## Rapport d'étape

- ◆ la **procédure de cession** des biens publics est régie par des dispositions spécifiques du CG3P. La vente doit ainsi être précédée par la désaffectation et le déclassement du bien du domaine public. Le droit de priorité est ensuite notifié aux collectivités locales, qui peuvent ainsi se porter acquéreuses à titre privilégié. Si celles-ci renoncent à l'exercer, la cession peut intervenir, par appel d'offre ou de gré à gré. Au total, selon les services de France Domaine, cette procédure prend **en moyenne 12 mois** (elle peut être partiellement menée de front avec la concertation).

Au total, la procédure de valorisation et de cession d'une emprise publique comprend des **délais incompressibles, rarement inférieurs à un an**. Mais sa durée effective dépend largement de la complexité de l'emprise, et surtout de la bonne volonté des parties prenantes.

### 3.1.2. Le prix de cession peut être fixé selon différentes méthodes

L'évaluation des biens immobiliers par les services de France Domaine peut procéder de trois méthodes, qui peuvent être utilisées de manière alternative, ou parfois cumulative :

- ◆ **l'évaluation par comparaison** consiste à estimer la valeur d'un bâtiment ou d'une emprise en fonction de « *termes de référence* » issus des mutations intervenues dans la période récente dans une zone géographique proche et sur des biens de nature comparable. C'est la méthode « *historique* » d'évaluation des domaines, qui demeure largement la plus utilisée, et qui sert de référence au juge judiciaire pour l'expropriation de terrains privés. Elle peut donner lieu à des désaccords avec les collectivités locales, notamment lorsque celles-ci font réaliser des évaluations divergentes par des opérateurs privés, ou lorsque les collectivités sont porteuses d'un projet de construction de logements dont l'équilibre financier n'a pas été pris en compte dans la réalisation de l'évaluation ;
- ◆ **l'évaluation par « compte-à-rebours »** consiste, lorsque les principales composantes d'un projet sont déterminées sur une emprise à céder, à examiner le bilan prévisionnel de l'opération afin de déterminer la charge foncière qui permet d'équilibrer cette opération. Cette méthode, qui s'inspire des pratiques des promoteurs privés dans leurs négociations avec les propriétaires, nécessite que le projet soit déjà précisément défini. Elle peut par ailleurs donner lieu à des négociations avec les porteurs de projet sur les différents « postes » du compte-à-rebours (part d'équipements publics, coûts de dépollution...). Elle est délicate à mettre en œuvre dans le cas d'opérations d'aménagement complexes, s'étalant sur une longue période et dont les paramètres de calcul comportent une part importante d'aléas. Elle constitue néanmoins un cadre de négociation qui peut être très utile entre vendeur et acquéreur ;
- ◆ **l'évaluation par des méthodes « financières »** consiste à estimer le rendement financier potentiel d'un bien pour son acquéreur, afin de déterminer un prix de vente compatible avec sa rentabilité. Cette méthode est utile pour évaluer un bien générant des flux financiers, mais n'est guère adaptée à des projets de transformation lourde et demeure peu utilisée pour des projets de construction de logements.

**Pour ce qui concerne le cas spécifique de la construction de logement social**, ces méthodes peuvent trouver à s'appliquer, moyennant des aménagements spécifiques :

- ◆ la valeur du terrain peut être **déterminée par comparaison, et donner lieu à l'application d'une décote** pour logement social, pouvant atteindre jusqu'à présent 25 % ou 35 % dans les zones tendues. Cette méthode, qui demeure la plus couramment appliquée, ne permet pas d'atteindre automatiquement l'équilibre de l'opération. Si la charge foncière, même diminuée de la décote, est trop importante, l'opération ne pourra être réalisée qu'au prix d'un effort financier accru des bailleurs sociaux et/ou des collectivités ;

## Rapport d'étape

- ◆ l'estimation peut également être réalisée au moyen d'un **compte-à-rebours « bailleur social »**, qui prend en compte les recettes potentielles (prêts, subventions, fonds propres, revenus locatifs) et les dépenses prévisionnelles afin de déterminer la charge foncière permettant de l'équilibrer. Cette méthode peut toutefois donner lieu à des discussions sur le prix, dans la mesure où la charge foncière évaluée est très dépendante des hypothèses retenues, en matière de consistance du projet (équipements publics notamment) et de financement. Elle est bien adaptée pour des opérations bien définies. Dans le cas d'opérations d'aménagement complexes, s'étalant sur une longue période et dont les paramètres de calcul comportent une part importante d'aléas, elle sert plutôt de cadre de négociation très utile entre vendeur et acquéreur public ;
- ◆ la charge foncière peut enfin être déterminée par **comparaison de la charge foncière avec d'autres opérations de logement social** réalisées dans la période récente et dans une zone géographique proche, en utilisant les bases de données « logement social » des services du ministère chargé du logement. Une méthodologie a été développée à cet effet et présentée aux services en 2009, mais n'est guère adaptée à des projets de transformation lourde et demeure peu utilisée à ce stade.

L'application de la décote ne sert qu'à fixer l'un des paramètres du compte à rebours lorsqu'il s'agit de mobiliser de grandes emprises destinées à des opérations d'aménagement en phase amont, alors que le programme n'est pas défini dans le détail.

**Au total, l'application d'une décote est un moyen parmi d'autres de parvenir à l'équilibre d'une opération de logement social réalisée sur une emprise publique.**

### 3.1.3. Une possibilité de décote pour logement social existe depuis 2005

**Le dispositif de décote déroge à la règle de cession des biens de l'Etat à leur valeur vénale.** Il existe quatre dispositifs permettant à l'Etat de céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale :

- ◆ **une possibilité de décote pour la construction de logement social** (loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale – art. R.148-6 du code du domaine de l'Etat). Une décote de 25 % maximum (ou 35 % maximum, dans les zones les plus tendues) peut être accordée quand le terrain est aliéné en vue de recevoir du logement sur au moins 75 % de la surface de plancher et comportant du logement locatif social. Le niveau de la décote est pondéré en fonction de la surface de plancher affectée au logement social. Le bénéficiaire de la cession peut être un opérateur de logement social mais pas nécessairement ;
- ◆ **la cession à l'euro symbolique des terrains du ministère de la Défense** (article 67 de la loi de finances pour 2009). Les communes ou groupements de communes peuvent bénéficier de la cession à l'euro symbolique d'immeubles domaniaux devenus inutiles dans le cadre des restructurations militaires. La liste des communes éligibles (pour des motifs de nombre d'emplois supprimés et de fragilité économique) a été fixée par décret en Conseil d'Etat. Ces cessions doivent permettre des opérations ou actions d'aménagement. Cette définition, très large<sup>6</sup>, permet des affectations aussi diverses que des espaces verts, une université, une zone de loisirs, voire du logement social ;

---

<sup>6</sup> Article L. 300-1 du code de l'urbanisme « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

## Rapport d'étape

- ◆ **une décote à 100 % dans les DOM - hors Guyane - et COM** (article 169 de la loi de finances pour 2011). Dans ces territoires, l'aliénation des terrains du domaine privé de l'Etat peut être consentie avec une décote de 100 % par rapport à la valeur vénale du terrain, pour des opérations de logement, comportant au moins 50 % de logements sociaux, ou des opérations d'aménagement d'équipements collectifs ;
- ◆ **un dispositif particulier pour la Guyane** (article L.5142-1 du CG3P). Dans ce département – où le domaine de l'Etat est très vaste (forêt guyanaise notamment) –, l'Etat peut céder des terrains à titre gratuit aux collectivités territoriales ainsi qu'à l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) pour y faire des équipements collectifs, des logements à vocation très sociale et locatifs aidés ou pour des usages publics. C'est le dispositif le plus favorable.

Ainsi, dans ces quatre dispositifs, le bénéficiaire de la cession de foncier à des conditions privilégiées peut être une commune (exclusivement, dans le cas des terrains militaires), une collectivité territoriale ou ne pas être précisé, ce qui peut permettre l'attribution à des opérateurs de logement social. Tous les dispositifs prévoient la résolution de la vente en cas de non réalisation du programme de logement ou d'aménagement dans le délai de 5 ans sauf dans le cas de la cession des terrains militaires pour lequel est prévu un partage avec l'Etat des produits de cession en cas de revente dans un délai de 15 ans.

### **3.2. La mobilisation du foncier public en faveur du logement a d'ores et déjà produit des résultats positifs, même s'ils ne sont pas intégralement quantifiables**

#### **3.2.1. Le bilan chiffré du programme de cession arrêté en 2008 est difficile à établir, et les chiffres en circulation doivent être considérés avec prudence**

**Le programme 2008-2012 de mobilisation du foncier arrêté par le comité interministériel pour le développement de l'offre de logement (CIDOL) du 28 mars 2012 prévoyait la cession de 514 sites, susceptibles de permettre la construction de 70 000 logements, dont 38 % de logements sociaux.** La réunion interministérielle du 19 mai 2009 a validé un programme actualisé comportant 738 sites et relevant l'objectif de mise en chantier de logements sur ces sites à 73 000. Ce programme 2008-2012 ciblait les zones tendues. Avaient été identifiés 23 départements prioritaires au vu des tensions de leur marché du logement, concentrant 76 % des cessions envisagées et 85 % des logements prévus. La mission a pu constater dans ses déplacements en zones tendues que de très nombreuses cessions programmées avaient effectivement eu lieu, sans qu'il soit possible de tirer un bilan consolidé de l'exécution de la programmation, laquelle a été conçue dans des conditions d'urgence (préparation du CIDOL) et avec l'idée d'afficher des chiffres médiatiquement significatifs. D'ailleurs :

- ◆ le périmètre du programme a évolué dans le temps avec des terrains devenus cessibles et d'autres finalement non cessibles en raisons de circonstances diverses ;
- ◆ le nombre de logements affichés terrain par terrain n'a donné lieu à aucun débat préalable avec les collectivités d'emprise ;
- ◆ le rythme de cession était estimatif.

Dans ces circonstances, la mission n'est pas certaine qu'il faille considérer le programme de cession 2008-2012 comme un référentiel précis de performance des services de l'Etat en matière de mobilisation du foncier public.

**Il faut donc regarder avec précaution les chiffres diffusés par voie de presse, pour qui ce programme aurait été exécuté à 60 % avec 730 sites cédés sur la période 2008-2011 et la mise en chantier de 42 000 logements, dont 20 500 logements sociaux.** Ces chiffres souffrent des défaillances constatées dans le suivi et la mise en cohérence des statistiques de la DAFI avec celles de France Domaine. Celle-ci a recensé, sur la période 2008-2011, 934 cessions d'emprises d'Etat destinées à accueillir des logements, mais à un site peuvent correspondre plusieurs cessions de parcelles. La DAFI utilise un outil appelé Vivacité pour assurer le suivi des mises en chantier de logements sur des terrains publics. Cet outil ne contient toutefois que des données partielles sur les modalités de cession des terrains et la date de mise en chantier effective des logements. Cette situation ne permet pas de quantifier et de suivre avec précision l'exécution du programme 2008-2011, pour ce qui concerne le nombre de terrains du programme effectivement cédés et le nombre de logements effectivement mis en chantier sur ces terrains.

**A supposer le plan effectivement exécuté, il faut observer que les logements construits sur du foncier public auraient représenté une part encore très modeste des constructions neuves dans les territoires en tension.** À supposer que la date de mise en chantier initialement envisagée ait été respectée, la construction de logements sur des terrains publics cédés aurait contribué à 3 % des mises en chantier à l'échelle nationale, moins de 2,5 % des mises en chantiers dans les régions PACA, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et Languedoc-Roussillon, mais 15 % des mises en chantiers en Île-de-France et 24 % à Paris.

**La décote pour logement social est restée relativement peu appliquée et plutôt en fin de négociation, ce qui répondait du côté de l'Etat au souci de valoriser au mieux son patrimoine immobilier. Aucune donnée de synthèse ne recense à ce jour la part de terrains cédés ayant fait l'objet d'une décote « logement social » depuis 2005. Le coût cumulé de la décote n'est dans ces conditions pas estimable.**

Dans chacune des régions les plus en tension, la mission a examiné les dix cessions susceptibles d'accueillir les plus grands volumes de logements sociaux. Sur ces échantillons, la mission a observé que :

- ◆ la mise en œuvre de la décote n'est ni systématique, ni homogène ;
- ◆ l'octroi d'une décote est une technique concurrencée par d'autres méthodes d'évaluation du prix de cession, notamment le compte à rebours « bailleur social » ou la « charge foncière comparée logement social », alternatives jugées plus favorables par les collectivités et opérateurs.

### **3.2.2. La nouvelle programmation, arrêtée début 2012, apparaît particulièrement ambitieuse et la liste des terrains à céder doit être fiabilisée**

**Le programme 2012-2016 prévoit la construction, essentiellement en zone tendue, de 110 000 logements.** Avant l'achèvement du programme 2008-2012, une nouvelle programmation, conçue à cadre juridique et opérationnel constant, a été notifiée aux préfets en début d'exercice 2012, avec cette fois un objectif de cession de 930 sites susceptibles d'accueillir 110 000 logements. Le programme 2012-2016 concentre dans les 23 départements prioritaires, laissés inchangés, 69 % des sites identifiés et 83 % des logements prévus. Dans cette programmation, l'Île-de-France bénéficierait de cette mobilisation à hauteur de 50 000 nouveaux logements. Comme dans la programmation précédente, cette programmation présente des insuffisances :

- ◆ certains terrains dont la programmation est projetée ont en fait déjà été cédés : des tests réalisés par la mission sur des terrains en Rhône-Alpes et en région PACA l'ont démontré ;

## Rapport d'étape

- ◆ le nombre de logements projetés, qui n'est qu'indicatif, n'a pas toujours fait l'objet d'un débat préalable avec les collectivités d'emprise.

**Le réalisme de cet objectif doit être considéré avec précaution.** La programmation 2012-2016, lancée avant l'achèvement de la programmation 2008-2012, affiche un volume prévisionnel de terrains à céder en hausse de 27 % alors même qu'au mieux, le taux d'atteinte du premier programme serait de 60 % en trois ans. Sur les 930 sites à céder, certains font d'ores et déjà l'objet d'une procédure de cession. D'autres figuraient déjà dans la programmation précédente, mais avec des difficultés importantes à la cession et à la viabilisation à court terme. D'autres encore pourraient être finalement considérés comme non cessibles durant la période.

Dans le même temps, France Domaine a identifié unilatéralement 28 emprises en zones tendues et particulièrement bien situées, qui mériteraient un réexamen interministériel approfondi après avoir été écartées de la programmation par le précédent gouvernement.

### 3.3. Une politique qui souffre d'une gouvernance interministérielle insuffisante et de très nombreux freins ou blocages opérationnels

#### 3.3.1. Un déficit de gouvernance et de pilotage politique

**Malgré une coordination persistante entre les ministères du logement et de l'économie, cette politique a vu son pilotage interministériel s'atténuer au cours des dernières années.** Pour marquer la structuration de cette politique de mobilisation du foncier, le décret n°2005-1943 du 29 septembre 2005 a créé :

- ◆ le CIDOL, présidé par le Premier ministre ou par délégation par le ministre du logement et réunissant l'ensemble des ministres concernés par la mobilisation du foncier. Ce comité a été réuni trois fois entre 2005 et 2008, sous la présidence du Premier ministre, et n'a plus été réuni depuis ;
- ◆ la fonction de délégué interministériel pour le développement de l'offre de logement (DIDOL), placé auprès du ministre du logement, assurant le secrétariat général du CIDOL et la mise en œuvre opérationnelle des politiques qui y sont arrêtées. Cette fonction a été confiée successivement à un conseiller maître à la Cour des comptes et à un ingénieur général des ponts et chaussées entre 2005 et 2009, avant d'être supprimée par le décret n°2009-1220 du 13 octobre 2009. Depuis lors, le secrétariat du CIDOL est en théorie assurée par le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, tandis que la mise en œuvre opérationnelle du programme de mobilisation du foncier public est assurée par le délégué à l'action foncière du ministère logement, qui préside un « groupe opérationnel du foncier public ». Ce groupe de travail s'est réuni trois fois en 2010, quatre fois en 2011 et deux fois en 2012.

En 2012, la mobilisation du foncier public est une politique principalement conduite par deux services administratifs :

- ◆ la DAFI, service à compétence nationale de 26 agents, rattaché à une sous-direction du secrétariat général du ministère de l'environnement, chargé de la politique immobilière du ministère, et dont seulement 5 agents sont chargés de la mobilisation du foncier public. Ces agents préparent les instructions et circulaires relatives à la mobilisation du foncier public, en particulier celui de son ministère de rattachement, et apportent un appui technique aux services ministériels ou déconcentrés. Ils assurent également le secrétariat du conseil national de valorisation ferroviaire ;

## Rapport d'étape

- ◆ le service France Domaine, rattaché au directeur général des finances publiques, au sein du ministère chargé des finances, qui i) recense les terrains de l'Etat mobilisables, en s'appuyant sur les déclarations d'inutilité opérées par les administrations occupantes, ii) pilote la réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) qui visent à rationaliser le parc immobilier de l'Etat et iii) met en œuvre les procédures de cession engagées par les ministères et services de l'Etat.

Au sein des différents ministères, le pilotage central de la politique de cessions est assuré par les directions chargées des affaires immobilières.

**La déclinaison des orientations nationales dans les départements procède davantage d'une gestion au cas par cas que d'une mobilisation constante et personnelle des préfets et des services de l'Etat.** Relevant principalement d'une mise en œuvre au niveau départemental, la politique de mobilisation du foncier de l'Etat est censée, depuis la notification aux préfets du programme 2012-2016 intervenue en avril 2012, faire l'objet d'un pilotage stratégique au niveau régional. Ce pilotage reste à construire, d'autant que les comités de pilotage départementaux prescrits par une circulaire de 2008 ne sont pas systématiquement réunis (sur les 23 départements définis comme prioritaires en 2008, 14 n'ont pas réuni de comité de pilotage foncier en 2011).

**Par ailleurs, cette politique n'associe pas l'ensemble des acteurs potentiellement concernés.** Les opérateurs publics ont été peu associés à ce stade. C'est le cas des opérateurs de l'Etat, notamment l'office national des forêts (ONF), voies navigables de France (VNF) ou les universités, mais aussi des opérateurs hospitaliers, qui, à l'exception de l'assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) et encore de façon très modeste, n'ont pas été associés malgré un patrimoine jugé important, bien implanté et rationalisable. En dehors de la SNCF, de RFF et de la RATP, ne sont pas mobilisées les entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation totale, comme par exemple La Poste ou les ports autonomes. Le sujet du foncier des collectivités mériterait un examen particulier, qui ne relevait pas du champ de la mission.

### 3.3.2. Une politique toujours subordonnée à la bonne volonté et aux intérêts immédiats des entités occupantes

**Pour les entités occupantes, les cessions de terrains sont d'abord des ressources en partie affectées à la conduite de leurs projets immobiliers ou d'investissements.** Les trois ministères non concernés par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) (justice, éducation nationale et finances) bénéficient d'une rétrocession de 60 % de leurs produits de cessions immobilières (55 % en 2013 puis 50 % en 2014) pour financer des projets inscrits dans leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière. Les ministères soumis à la RéATE bénéficient d'une rétrocession de 80 % de leurs produits de cessions (sachant que 382 cessions encore à réaliser entrent dans ce cadre, pour un produit de cession estimé à 257 M€). Le ministère de la défense bénéficie d'une rétrocession à 100 % de ses produits de cessions (1,9 Md€ de produits de cession prévisionnels pour la période 2009-2014), lesquels peuvent être affectés aux investissements inscrits dans la loi de programmation militaire. Les établissements publics de santé qui ont, par leur statut d'établissement public, un budget propre, réaffectent librement l'intégralité de leurs produits de cession : 34 M€ en moyenne par an pour l'APHP, 15 M€ pour l'AP-HM (Marseille) et 20 M€ pour l'AP-HL (Lyon). Il en va de même de RFF, dont les produits de cession sont estimés à 150 M€ par an sur la période 2012-2014.

**L'intérêt à rester dans leurs murs est prégnant pour beaucoup d'administrations et leurs agents.** Pour les administrations d'État, le déménagement s'accompagne presque systématiquement d'une réduction des surfaces par agent, conformément aux orientations de la politique immobilière de l'État, et parfois d'un éloignement des centres. L'appétence pour le mouvement est dès lors limitée, et la décision résulte généralement d'une pression externe, exercée par le préfet dans le cadre des SPSI départementaux, ou par le jeu des loyers budgétaires. Par ailleurs, certains opérateurs, comme RFF ou l'AP-HP, qui ne sont pas soumis à une contrainte temporelle forte pour la réalisation de leurs cessions, préfèrent dans certains cas maintenir une activité, même limitée, sur certaines emprises, afin que celles-ci ne puissent pas être déclassées du domaine public, dans l'attente d'une offre d'achat jugée acceptable.

Pour sa part, RFF, propriétaire d'un foncier très important, s'est fixé récemment des objectifs et des moyens ambitieux, repris depuis 2004 dans des documents contractuels avec l'Etat, pour mener une politique de cession qui est suivie de près par le conseil d'administration et les représentants de l'Etat qui y siègent ; cette politique a permis la préparation et la réalisation de programmes importants (Clichy-Batignolles à Paris en cours de réalisation, Tolbiac-Masséna à Paris qui se poursuit rapidement, projet majeur d'aménagement en préparation au nord de la gare de l'Est et de la gare du Nord à Paris).

### 3.3.3. Une politique dont la pleine efficacité est dépendante de la volonté des collectivités locales

**Les collectivités locales manquent parfois anormalement d'information sur les emprises publiques prochainement cessibles.** Les instructions adressées par l'administration centrale de France Domaine aux services déconcentrés insistent sur la nécessité d'informer les collectivités locales de manière aussi précoce que possible des cessions projetées. Toutefois, la mission a pu constater au cours de ses investigations, notamment en région Languedoc-Roussillon comme en région PACA, que plusieurs grandes collectivités affirment manquer de visibilité sur les cessions de terrains publics programmées.

**L'attitude des collectivités locales vis-à-vis des emprises à céder est parfois empreinte de fortes ambiguïtés.** Certaines collectivités sont tentées d'assimiler les emprises publiques désaffectées à leur propre patrimoine sans projet d'urbanisme clairement défini. La libération d'espaces importants met parfois les collectivités face à leurs responsabilités, notamment en matière de politique locale de construction de logements sociaux. Les collectivités peuvent refuser la négociation ou l'engager sur des bases financières d'autant plus déséquilibrées qu'elles sont réticentes à l'urbanisation. Certains élus rencontrés se sont référés aux procédures d'expropriation applicables aux acteurs privés, qui gèlent les valeurs foncières au niveau atteint un an avant la déclaration d'utilité publique (DUP), contestant sur cette base la méthode du « compte à rebours ». Certains maires utilisent leur PLU comme argument de négociation, allant jusqu'à empêcher de fait la construction sur les terrains de certains propriétaires pendant les négociations. La mission a notamment pu le constater pour des terrains de l'AP-HP à Paris : la mairie a placé sur ces emprises des « *pastilles logement social* » et utilise comme argument de négociation sa faculté à geler le droit des sols dans sa formulation actuelle, qui y interdit toute construction non directement liée à l'activité hospitalière.

**La coordination, en amont des cessions majeures, entre les services de l'Etat et les collectivités locales concernées est parfois insuffisante et reste empreinte d'une méfiance peu adaptée aux enjeux.** Le guide de mobilisation du foncier public, réalisé par France Domaine et la DAFI à l'attention des services déconcentrés, insiste sur la nécessité de mettre en place une structure de pilotage par projet avec les collectivités locales. Cette instruction demeure toutefois inégalement appliquée.

**Si les collectivités locales jouent un rôle majeur dans la définition du programme de logements, elles ne sont cependant que rarement les bénéficiaires directes des cessions de propriétés publiques.** Les cessions de terrains publics en vue de la construction de logements peuvent être effectuées au bénéfice de divers types d'acquéreurs : personnes physiques, promoteurs en vue de la réalisation de programmes de logements libres ou de programmes mixtes logement libre/logement social, promoteurs-bailleurs sociaux en vue de la réalisation d'opérations exclusivement sociales, établissements publics fonciers et établissements publics d'aménagement, collectivités locales...

Les outils de suivi existants n'ont pas permis de quantifier, parmi les cessions effectuées en vue de la construction de logements, la part des cessions réalisées au bénéfice des collectivités territoriales. Toutefois, si l'on prend en considération l'ensemble des cessions de propriétés publiques réalisées depuis 2000 et recensées dans l'outil de suivi des cessions de France Domaine, **seules 16 % d'entre elles ont été réalisées au bénéfice de collectivités territoriales.**

### **3.4. Le projet de loi relatif au foncier public en faveur du logement se propose d'accroître jusqu'à 100 % la décote « logement social »**

#### **3.4.1. Le prix n'est qu'un des freins à l'exécution du programme de cessions mais peut constituer un point de focalisation important qui bloque des opérations pendant plusieurs années**

**Quand il y a blocage, celui-ci peut être imputable à plusieurs considérations, de la part de l'administration cédante comme de la collectivité.** L'examen, dans les régions tendues (PACA, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon) de cessions passées ou en cours fait ressortir plusieurs cas de figure :

- ◆ la discussion sur le prix est très bloquante quand la collectivité acquéreuse n'a pas encore de projet précis à exposer aux services de l'Etat pour le terrain concerné ou ne le souhaite pas (encore) : dans ce cas, France Domaine comme les DDT ne sont pas en mesure d'appliquer une méthode d'évaluation par compte-à-rebours et privilégient une méthode par comparaison, par construction plus rustique. Ce cas de figure se retrouve pour l'ex-gare de fret Saint-Sauveur au cœur de Lille, en contiguïté de l'opération EuraLille ;
- ◆ la discussion sur le prix apparaît moins bloquante quand la collectivité acquéreuse présente un projet (même schématique, mais avec le nombre de logements, la part de logements sociaux, les surfaces, hauteurs et coefficient d'occupation des sols (COS) et les éventuels équipements publics) pour le terrain et quand l'administration vendeuse est pressée de vendre : ce cas de figure s'est illustrée pour la caserne de l'école d'application de l'infanterie (EAI) à Montpellier, où la négociation sur le prix n'a duré qu'un an et débouché sur l'application d'un compte à rebours avec clause de retour à meilleure fortune ;
- ◆ la discussion sur le prix peut enfin rester bloquante, malgré l'existence d'un projet globalement défini, quand les parties négociatrices s'enlisent dans des négociations liées à des sujets divers (coûts de dépollution, estimation du coût de financement des équipements publics,...) : ceci peut durer des années. Ce cas de figure se retrouve à Marseille pour la gare de fret du Canet, mais surtout dans de très nombreuses cessions de petite envergure (terrain de surface faible ou moyenne, faibles produits de cession attendus).

## Rapport d'étape

**Il ne faut toutefois pas sous-estimer l'effet de focalisation que peuvent produire des délais excessifs de négociation sur le prix.** Ainsi, à Lille, les discussions sur le prix de cession de l'emprise de la gare Saint-Sauveur durent depuis de nombreuses années. Leur prolongation contribue à rigidifier les positions des acteurs et ne favorise pas l'engagement d'un dialogue constructif sur le contenu du projet qui pourrait y être réalisé.

### 3.4.2. Le projet de loi déposé au Parlement début septembre 2012 se propose d'assouplir le cadre financier existant

**Le projet de loi vise à supprimer tout plafond pour l'application de la décote « logement social », en ajoutant à la liste préexistante les logements sociaux pour étudiants.** Cette décote s'applique de « plein droit » - notion qu'il serait souhaitable de préciser pour savoir s'il s'agit d'une application potentielle ou systématique - aux terrains figurant sur une liste fixée par arrêté, aux collectivités locales, aux établissements publics de coopérations intercommunale et aux établissements publics fonciers.

**De premiers critères conditionnant le bénéfice de cette disposition sont inscrits dans le projet de loi :**

- ◆ le terrain devra appartenir à une liste de parcelles établie par l'autorité administrative compétente de l'Etat ;
- ◆ l'avantage financier résultant de la décote devra être exclusivement et en totalité répercuté dans le prix de revient des logements sociaux, locatifs ou en accession sociale à la propriété ;
- ◆ le terrain devra faire l'objet d'un engagement de l'acquéreur potentiel précisant les objectifs d'utilisation du terrain concerné et son insertion dans une stratégie de mobilisation du foncier pour répondre aux besoins locaux en matière de logement ;
- ◆ une convention sera conclue entre l'autorité administrative compétente de l'Etat et l'acquéreur, qui fixera les conditions d'utilisation du terrain cédé et déterminera le contenu du programme de logements à construire ;
- ◆ le remboursement de la décote ou un complément de prix pourront être exigés en cas de modification du programme ou de non réalisation dans les cinq ans.

Cette disposition s'appliquera aux établissements publics de l'Etat mais pourra être adaptée pour tenir compte de la situation de chaque établissement et du volume de cessions envisagé. Le projet prévoit par ailleurs que les personnes privées pourront être bénéficiaires de terrains cédés gratuitement par l'Etat et les établissements publics.

**Le coût budgétaire de ce dispositif apparaît difficile à mesurer tant les hypothèses de calculs dépendent de nombreux facteurs : le rythme de cession, la part de cessions accueillant des logements sociaux, la nature des logements sociaux projetés (éligibles à une décote possiblement différente...).**

### 3.5. Propositions de la mission pour renforcer l'efficacité de la politique de mobilisation du foncier public en faveur du logement

#### 3.5.1. Adopter une nouvelle gouvernance

**Proposition n°1 :** Constituer et réunir à un rythme semestriel un comité interministériel de mobilisation du foncier public (celui de l'Etat et de ses établissements publics), en remplacement du CIDOL. Sa composition pourrait s'inspirer de celle du CIDOL.

## Rapport d'étape

**La première réunion du comité interministériel du foncier public pourrait être l'occasion d'examiner une liste fiabilisée de terrains à céder dans les années à venir.**

**Proposition n°2 : Constituer une équipe interministérielle de mobilisation du foncier public.**

Cette équipe interministérielle pourrait être pilotée par une personnalité ayant une bonne expérience du travail d'animation interministérielle et de l'administration territoriale de l'Etat.

**Confier six compétences à cette équipe-projet :**

- ◆ préparer et assurer le suivi des cessions envisagées et décidées en CIDOL et du plan de mobilisation du foncier public ;
- ◆ veiller à la bonne coordination des activités de l'ensemble des ministères et opérateurs concernés par la mobilisation du foncier public ;
- ◆ animer auprès des services régionaux et département de l'Etat et des opérateurs publics la politique de mobilisation du foncier ;
- ◆ apporter une assistance technique aux services déconcentrés pour le montage des opérations de cession nécessitant d'importantes capacités d'ingénierie foncière ;
- ◆ assurer un rôle de médiation dans les dossiers dont les négociations donnent lieu à des blocages prolongés ;
- ◆ veiller à ce que la composante en logements des projets d'urbanisme sur le foncier public soit prioritaire.

**Par ailleurs, il conviendra de prévoir une saisine automatique du responsable de la nouvelle équipe interministérielle dès que les négociations dépassent un délai jugé raisonnable** par le préfet de région territorialement compétent. En tant que de besoin, celui-ci sollicitera un arbitrage interministériel.

**Proposition n°3 : Encourager les commissions régionales de l'habitat (CRH) à débattre des politiques locales de mobilisation du foncier public.**

**Proposition n°4 : S'assurer, en particulier dans les régions les plus en tension, que les préfets de région et de département réunissent régulièrement un comité de pilotage régional et départemental du foncier public**, et qu'ils s'assurent que la composante en logements des dossiers soit un sujet prioritaire. Dans les zones les plus tendues, ces comités mériteraient d'être réunis au moins deux fois par an.

### 3.5.2. Elargir le champ des propriétaires publics mobilisés

**Proposition n°5 : Généraliser les conventions d'objectifs de cession d'emprises en vue de la construction de logements avec les opérateurs publics**, notamment hospitaliers (en priorité avec l'AP-HP, l'AP-HL, l'AP-HM...), VNF, l'ONF, les grands ports maritimes et les grandes entreprises à participation publique (La Poste, ERDF...), à l'instar des conventions déjà existantes avec RFF ou la SNCF. Ces conventions prévoiraient au moins :

- ◆ l'établissement annuel d'une liste de parcelles dont la cession est envisageable ;
- ◆ des objectifs précis et documentés quant au nombre de logements projeté.

### 3.5.3. Optimiser les conditions de mise en œuvre de la décote à 100 % pour les terrains cédés en vue d'accueillir des logements sociaux

**Proposition n°6 :** Assurer un ciblage efficace de la décote en prévoyant la possibilité de la réserver aux zones les plus tendues, de la moduler selon la richesse de la collectivité d'implantation du projet et enfin de tenir compte du caractère social plus ou moins marqué du programme (PLAI ou hébergement, PLUS, PLS). Ce ciblage permettra i) d'inciter à la construction de logements sociaux dans les zones les plus en retard, ii) d'éviter des effets d'aubaine pour des communes disposant d'une richesse fiscale suffisante pour financer le foncier requis pour construire des logements sociaux.

**Proposition n°7 :** Réserver le bénéfice de la nouvelle décote aux opérations comprenant au moins 25 % de logements sociaux. Par ailleurs, il conviendra d'inviter les administrations, opérateurs et établissements publics vendeurs à s'assurer que le projet donne lieu à un niveau suffisant de densité au vu du contexte local. Il s'agira de s'assurer d'une utilisation optimale des terrains ayant bénéficié de la nouvelle décote, tout en respectant les objectifs de mixité sociale.

**Proposition n°8 :** Veiller, pour les administrations, opérateurs et établissements publics cédants qui se verraient appliquer la nouvelle décote, et à défaut de compensation budgétaire, à en tirer les conséquences dans leurs budgets sans remettre en cause leur effort en faveur du logement. Il s'agira d'anticiper, pour les ministères et opérateurs cédants, les manques à gagner résultant de l'application de la décote afin d'éviter toute impasse budgétaire. La mission estime que la réduction des dépenses d'investissement actuellement programmées ne doit pas être une piste exclue par les ministères concernés.

**Proposition n°9 :** Les conventions prévues par le projet de loi pourraient s'appuyer sur des principes généraux à établir en matière de composition du programme, de délais de mise en œuvre, de respect des engagements, d'une politique globale du bénéficiaire en faveur du logement (tels que délibération sur la majoration des droits à construire, taxation du foncier constructible non bâti, effort global en faveur du logement social). Ces dispositions devraient être largement affichées afin de servir de cadre commun aux négociations locales.

**Proposition n°10 :** Réserver, dans le budget du ministère chargé du logement (par redéploiement), les crédits nécessaires au financement partenarial avec les collectivités d'études d'urbanisme. Il s'agira de pouvoir préciser, pour certaines emprises complexes à céder, le projet envisageable.

#### **4. Malgré des aménagements récents, la fiscalité foncière pourrait mieux servir les objectifs de lutte contre la rétention et d'accélération des cessions de terrains privés**

##### **4.1. Au cours des dernières années, le législateur a durci la fiscalité sur la détention et la cession de terrains constructibles ainsi que sur la sous-densité**

###### **4.1.1. La taxation des terrains constructibles non bâtis est beaucoup moins avantageuse que par le passé pour leurs propriétaires**

La majoration de taxation foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les terrains constructibles vient d'être généralisée début 2012<sup>7</sup> pour une application en janvier 2014, après une application optionnelle très limitée par les collectivités locales. Elle pourrait, sauf délibération contraire de la collectivité sur tout ou partie des terrains concernés, accroître significativement la charge fiscale des propriétaires.

Le renforcement de la majoration, codifié à l'article 1396 du CGI, s'est effectué en plusieurs étapes :

- avant la loi SRU, les collectivités disposaient de la possibilité de majorer la valeur locative cadastrale des terrains constructibles dans la limite de 500 %, dispositif de peu d'effet compte-tenu de la faiblesse des valeurs locatives cadastrales des terrains non constructibles ;
- la loi SRU a ouvert en 2000 aux collectivités la possibilité de majorer d'un montant forfaitaire pouvant atteindre 0,76 € par m<sup>2</sup> l'assiette de calcul de la TFPNB, plafond porté en 2009 à 3 € par m<sup>2</sup> par la loi portant engagement national pour le logement. A la fin de l'année 2011, seules 226 communes avaient délibéré en vue d'adopter ce dispositif, mais seules 130 d'entre elles avaient effectivement mis en œuvre leur délibération, pour un rendement additionnel de seulement 1,5 M€. Parmi ces communes, huit appartenaient au zonage A, B1 et B2 du Scellier, soit 6 % seulement ;
- la loi de finances rectificative (LFR) du 14 mars 2012 rend désormais applicable de plein droit, dans des territoires qui restent à définir par arrêté, la majoration forfaitaire pour les terrains non bâtis constructibles appartenant à une zone urbaine ou à urbaniser. La majoration pourra atteindre 5 € à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et 10 € à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Il faut également souligner que les maires conservent la possibilité d'adopter une délibération d'« *opt out* » par laquelle ils font le choix de ne pas appliquer la majoration dans leur commune.

Des simulations réalisées sur plusieurs communes choisies aléatoirement dans les zones tendues montrent l'effet multiplicateur significatif du dispositif actuel selon les communes. Trois scénarii distincts ont été étudiés : une majoration de 0,5 € par mètre carré, une majoration de 5 € par mètre carré et une majoration de 10 € par mètre carré. **A l'horizon 2015, la cotisation de taxe foncière à l'issue de la majoration pourra atteindre 45 fois le montant actuel de la taxation si les cotisations plafonds étaient retenues.** Un tel coefficient doit évidemment être considéré avec précaution, compte tenu de la faiblesse des cotisations de TFPNB.

---

<sup>7</sup> Cette généralisation vaut pour les communes désignées par un arrêté interministériel, arrêté qui n'avait pas été adoptée à la date de rédaction du présent rapport.

## Rapport d'étape

**Tableau 2 : Simulation des effets d'une application au plafond de la majoration de taxe foncière sur les terrains à bâtir pour trois communes choisies aléatoirement dans les régions les plus tendues**

Département	Commune	Base d'imposition à l'hectare	Taux communal d'imposition	Cotisation de TFPNB à l'hectare	Cotisation de TFPNB majorée de 0,5 €/m <sup>2</sup>	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 5 €/m <sup>2</sup>	Coefficient multiplicateur	Cotisation de TFPNB majorée de 10 €/m <sup>2</sup>	Coefficient multiplicateur à l'horizon 2015
<b>Région Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>										
Alpes-Maritimes	Menton	9 155	25,64	5 462	6 385	1	14 692	3	23 923	4
Var	La Garde-Freinet	1 948	67,47	2 309	4 738	2	26 598	12	50 887	22
Bouches-du-Rhône	Septèmes-les-Vallons	2 340	50,8	1 973	3 802	2	20 261	10	38 549	20
<b>Région Rhône-Alpes</b>										
Ain	Ferney-Voltaire	1 776	54,58	1 995	3 960	2	21 643	11	41 292	21
Savoie	Brison-Saint-Innocent	1 406	71,44	2 280	4 852	2	27 999	12	53 717	24
Haute-Savoie	Annemasse	6 240	31,57	5 773	6 910	1	17 138	3	28 504	5
<b>Région Languedoc-Roussillon</b>										
Gard	Les Angles	1 849	36,8	1 797	3 122	2	15 045	8	28 293	16
Hérault	Palavas-les-Flots	2 710	54,43	3 775	5 735	2	23 370	6	42 965	11
Pyrénées-Orientales	Saint-Cyprien	1 231	72,19	1 678	4 276	3	27 666	16	53 654	32
<b>Région Nord-Pas-de-Calais</b>										
Nord	Roubaix	1 618	67,49	2 091	4 521	2	26 388	13	50 684	24
Nord	Villeneuve-d'Ascq	1 987	87,04	2 866	5 999	2	34 200	12	65 535	23
Pas-de-Calais	Béthune	842	79,42	1 314	4 173	3	29 906	23	58 497	45
<b>Région Île-de-France</b>										
Paris	Paris	130 897	16,67	31 891	32 491	1	37 892	1	43 893	1
Yvelines	Saint-Germain-en-Laye	10 838	41,03	7 937	9 414	1	22 708	3	37 479	5
Seine-Saint-Denis	Le Pré-Saint-Gervais	13 762	44,9	9 666	11 283	1	25 830	3	41 994	4

*Source : Direction générale des finances publiques.*

La liste des terrains constructibles soumis à majoration doit être dressée par le maire, ce qui pose des difficultés certaines. Si le recensement des parcelles en zones à urbaniser (AU) s'avère relativement aisé, celui des parcelles en zones urbaines (U) pour lesquelles les droits à construire ne sont pas pleinement utilisés est plus délicat. Il faut en effet apprécier la surface concernée au-delà de ce qui est considéré comme une dépendance des constructions existantes et déterminer si cette fraction de parcelle peut être desservie directement ou par une voie carrossable à créer. Il ne faut pas sous-estimer les difficultés pouvant résulter de la mise en œuvre de cette taxation, un terrain classé comme constructible par un document d'urbanisme n'étant pas nécessairement aisément valorisable (ex. importants coûts de dépollution, de viabilisation, d'aménagement, conjoncture immobilière peu favorable...).

## Rapport d'étape

L'applicabilité effective de cette mesure sera donc conditionnée par le contenu de l'arrêté interministériel, la volonté des maires et la qualité du travail en commun entre les services fiscaux et les élus communaux.

### 4.1.2. L'obsolescence des valeurs locatives cadastrales sur lesquelles repose la taxation foncière sur la détention n'incite pas les propriétaires à céder ou densifier leurs propriétés

L'absence de révision générale des bases cadastrales, depuis 1961 pour les propriétés non bâties et 1970 pour les propriétés bâties, aboutit à une déconnexion des valeurs locatives utilisées pour établir le revenu cadastral par rapport à la valeur vénale des biens telle qu'elle ressort des prix du marché, spécialement dans les zones tendues.

En effet, dans le cas du foncier non bâti, la valeur locative par hectare résulte de tarifs d'évaluation fixés au niveau communal en 1960 pour chaque catégorie de culture ou de propriété. Au-delà de la non-révision des bases, la pertinence du montant de taxe foncière sur les propriétés non bâties dont le propriétaire du terrain est redevable (montant obtenu par application du taux communal d'imposition au revenu cadastral égal à 80 % de la valeur locative cadastrale revalorisée) s'avère d'autant plus fragile que les changements d'affectation des biens ne sont que très imparfaitement connus des services fiscaux.

Le processus de révision des valeurs locatives professionnelles, lancé par la LFR du 29 décembre 2010 et actuellement en cours, constitue un premier pas significatif dans le sens d'une meilleure prise en compte de la réalité des prix du marché. Toutefois, si une extension de la révision des valeurs locatives est prévue pour les locaux d'habitation, elle ne l'est pas pour les propriétés non bâties.

### 4.1.3. L'enrichissement né d'une décision de constructibilité d'un terrain est désormais taxé lors de la cession

La taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles (TFTC), instituée par la loi ENL du 13 juillet 2006 (article 1529 du CGI) pour lutter contre la rétention foncière, constitue un instrument assez largement utilisé. Elle permet aux communes de disposer de ressources supplémentaires qu'elles peuvent utiliser librement, notamment en faveur du logement. En revanche, ses effets sur les comportements des propriétaires de foncier privé restent encore largement méconnus.

Depuis 2006, les communes ou leurs établissements publics peuvent ainsi instituer à leur profit une taxe sur le gain réalisé lors de la cession par un propriétaire d'un terrain rendu constructible. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, cette taxe s'était largement diffusée et avait été adoptée par 6 061 communes, parmi lesquelles 2 292 en ont tiré un rendement non nul, qui s'est établi au total à 55,3 M€ en 2011.

**Tableau 3 : Nombre total de communes ou d'EPCI ayant adopté la TFTC par année entre 2008 et 2011 et dont le rendement fiscal est non nul**

	2008	2009	2010	2011
Nombre de communes ayant adopté la TFTC	1 539	1 672	2 026	2 329
Nombre de mutations taxées au titre de la TFTC	3 961	4 047	6 557	7 014

*Source : Direction générale des finances publiques, calculs IGF.*

**La création de la taxe forfaitaire hors Ile-de-France sur le produit de la valorisation immobilière résultant de la réalisation d'infrastructures de transports, dite taxe Grenelle II instituée, par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et codifiée à l'article 1609 F du CGI, vient achever le paysage de la fiscalité foncière dédiée à la taxation de la cession des terrains.** Assise sur 80 % de la plus-value réalisée corrigée de l'inflation, la taxe s'établira, facultativement et sur délibération des autorités compétentes, pour les biens situés à moins de 800 mètres d'une entrée de gare de voyageurs prévue par le projet d'infrastructures, à 15 % pour les autorités organisatrices de transports urbains (AOTU), 5 % pour la région et 5 % pour l'Etat. Entre 800 et 1 200 mètres de distance d'une entrée de gare de voyageurs, la taxe s'établira à 7,5 % pour les AOTU, 2,5 % pour la région et 2,5 % pour l'Etat. A ce jour, aucune collectivité n'a délibéré sur l'institution de cette taxe.

#### 4.1.4. Le législateur a créé un versement optionnel pour sous-densité

**La loi de finances rectificative n°2010-1658 du 29 décembre 2010 a également créé une nouvelle taxe pour sous-densité, qui traduit la volonté du législateur de mettre en place une fiscalité de l'urbanisme de nature à dissuader l'étalement urbain.** La nouvelle taxe pour sous-densité, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2012, constitue une inversion de logique de la fiscalité de l'urbanisme en vigueur depuis les années 1970. En effet, cette dernière était orientée vers la pénalisation de la densification, ce que traduisait la survivance du plafond légal national de densité créé par la loi du 31 décembre 1975, devenu plafond légal municipal dans la limite d'un plafond national avec la loi du 23 décembre 1986.<sup>8</sup> Or, l'importance du rendement fiscal du versement pour dépassement du plafond légal de densité (114 M€ en 2011) peut suffire à illustrer le caractère fortement désincitatif à la densification que pouvait jouer la taxe. Avec l'institution du versement pour sous-densité, c'est désormais la sous-densité, et non plus la sur-densité, qui peut être taxée. L'institution du versement pour sous-densité entraîne d'ailleurs l'abrogation de plein droit du plafond légal de densité pour les communes qui en disposent encore. La nouvelle taxe est égale au produit de la moitié de la valeur vénale du terrain, appréciée à la date du dépôt de la demande de permis de construire, par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité et la surface de la construction résultant de l'application du seuil minimal de densité.

**L'institution par délibération du versement pour sous-densité reste toutefois facultative.** Le projet de loi prévoyait de le rendre obligatoire dans les secteurs où le taux de la taxe d'aménagement devait être supérieur à 5 %, c'est-à-dire dans ceux où la collectivité engage des efforts importants en matière d'équipements et qu'il est donc souhaitable de densifier : cette disposition n'a toutefois pas survécu à l'examen du Parlement.

---

<sup>8</sup> Le plafond légal de densité avait pour but de réduire la plus-value octroyée aux propriétaires bénéficiant de la possibilité de construire des densités importantes, puisqu'au-delà d'un plafond légal de densité, ces derniers devaient racheter le droit de bâtir en payant aux collectivités publiques un versement pour acquérir ce droit de construire en dépassement du plafond légal de densité (PLD). La portée du mécanisme était indirecte : en effet, si le versement pour dépassement du plafond légal de densité (VDPLD) devait être acquitté par le constructeur, la logique du VDPLD avait pour but de conduire l'acquéreur à refuser de payer des prix trop élevés à des vendeurs de terrains bénéficiant d'importants droits à construire puisque la taxe était calculée d'après le prix de vente et qu'elle devait être acquittée pour récupérer l'intégralité des droits à construire attachés au terrain. Plus le prix était élevé, plus la taxe l'était alors que le droit à construire était plafonné.

## 4.2. La législation fiscale laisse subsister des incohérences

### 4.2.1. L'abattement pour durée de détention applicable aux plus-values de cession a été rendu moins favorable en 2011

Le texte adopté en 2011 a allongé la durée requise pour être totalement exonéré de toute fiscalité sur les plus-values et a introduit une progressivité de l'abattement selon la durée de détention, contrairement au régime antérieur qui faisait bénéficier d'un abattement linéaire avec une exonération complète au bout de 15 ans. L'article 1<sup>er</sup> de la deuxième LFR pour 2011 a aménagé le taux et la cadence de l'abattement pour les cessions intervenues à compter du 1<sup>er</sup> février 2012. Les nouvelles dispositions actuellement en vigueur (articles 150 U et suivants du CGI) conservent l'économie générale du dispositif antérieur en maintenant un système d'abattement pour durée de détention mais avec une cadence progressive en fonction de la durée de détention du bien. Le nouvel abattement pour durée de détention est ainsi de :

- ◆ 2 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième ;
- ◆ 4 % pour chaque année de détention au-delà de la dix-septième ;
- ◆ 8 % pour chaque année de détention au-delà de la vingt-quatrième.

L'exonération est par conséquent désormais acquise au-delà d'un délai de détention du bien immobilier repoussé à trente ans. Ce dispositif est allé à rebours du projet de loi initial qui prévoyait la suppression de l'abattement pour durée de détention. Compte tenu du caractère progressif de l'abattement tel que voulu par l'Assemblée nationale dans ses amendements, et tel que repris à son compte par le Sénat, puis adopté en définitive par le Parlement, le régime fiscal devient d'autant plus favorable que le bien est détenu pendant une longue durée : 36 % d'exonération au bout de 20 années de détention et 60 % à 25 ans.

### 4.2.2. La réfaction d'assiette applicable aux plus-values de cessions de terrains agricoles rendus constructibles incite potentiellement leurs propriétaires à les conserver plus de huit ans

Pour lutter contre l'étalement urbain, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (loi LMA) du 27 juillet 2010 a créé une taxe d'Etat additionnelle sur les plus-values de cessions de terrains rendus constructibles, codifiée à l'article 1605 *nonies* du CGI. Dans le cadre de la loi LMA, le législateur a créé une taxe d'Etat applicable aux cessions de terrains nus rendus constructibles postérieurement au 13 janvier 2010. Assise sur la plus-value réalisée, corrigée de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, cette taxe affectée au fonds pour l'innovation des jeunes agriculteurs s'établit à 5 % lorsque le rapport entre les prix de cession et d'acquisition est compris entre 10 et 30 et 10 % au-delà. L'objectif de la taxe étant explicitement de lutter contre l'urbanisation de terres agricoles, il a été prévu que l'assiette serait réduite d'1/10<sup>ème</sup> par année à compter de la décision d'urbanisme, au-delà de la huitième année. Cette disposition est de nature à favoriser la rétention foncière puisqu'il faut attendre 18 ans pour bénéficier d'une exonération totale de taxe LMA. La taxe a généré un rendement fiscal de 3,6 M€ en 2011 et 3,9 M€ sur les six premiers mois de l'exercice 2012, pour un volume de 518 mutations.

### 4.3. Propositions de la mission sur des aménagements envisageables de la fiscalité

#### 4.3.1. Garantir une bonne mise en œuvre de la majoration de taxe foncière sur les terrains constructibles non bâtis

**Proposition n°11:** Préciser par arrêté que la zone d'application de la majoration correspond – *a minima* – à la liste des communes classées A bis, A et B dans la dernière révision du zonage dit « Scellier ». Après publication de cet arrêté, il conviendra d'inviter les centres des finances publiques compétents à se rapprocher des élus en vue d'obtenir la liste des parcelles concernées et de procéder à des simulations selon les taux de majoration envisageables.

**Proposition n°12:** Instituer un « taux plancher » de 2,5 € au mètre carré, sur la totalité du territoire d'une commune ou sur des zones de projet à définir par la commune, pour lesquels les propriétaires bénéficieraient d'un droit de délaissement<sup>9</sup>. Il s'agira d'éviter le vote de taux ne satisfaisant pas les objectifs du dispositif.

#### 4.3.2. Agir sur l'abattement pour durée de détention de droit commun

**Proposition n°13:** Mettre à l'étude, dans un cadre plus large que la seule problématique de l'offre foncière, l'opportunité ou non d'une évolution de l'abattement pour durée de détention de droit commun sur les plus-values immobilières. Une évolution de l'abattement pour durée de détention gagnerait à n'être examinée qu'à l'aune de l'ensemble des objectifs d'intérêt général poursuivis par la fiscalité immobilière. Aujourd'hui, la taxation des plus-values sur les terrains non bâtis fonctionne prioritairement comme une taxe de rendement et l'abattement pour durée de détention est identique pour les terrains bâtis et non bâtis. La justification d'une taxation différenciée entre propriétés bâties et non bâties apparaît à la mission comme nécessitant un examen qui dépasse le cadre de ses investigations.

---

<sup>9</sup> Le droit de délaissement désigne en l'espèce la possibilité pour le propriétaire désirant vendre son terrain de le faire acheter par la commune ou un établissement public foncier s'il ne trouve pas d'autre acquéreur, et à défaut de ne pas se voir appliquer la majoration si la commune ou l'ÉPF ne donne pas suite à son projet d'achat.

## CONCLUSION

Au-delà des conclusions d'étape figurant dans le présent rapport, la mission poursuit, outre un exercice de comparaisons internationales, l'examen de plusieurs problématiques inhérentes à la mobilisation du foncier en faveur du logement :

- ◆ la répartition des compétences et l'évolution des règles d'urbanisme ;
- ◆ le rôle des établissements publics locaux et des établissements publics d'aménagement ;
- ◆ les difficultés liées à la mise en œuvre des projets d'intérêt général ;
- ◆ les incitations des maires à encourager la construction dans leurs territoires.

Les résultats de ces investigations complémentaires seront présentés dans le rapport final de la mission.

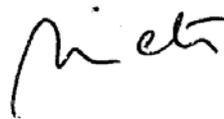
A Paris, le 17 septembre 2012

Anne BOLLIET



Inspectrice générale des finances,  
*Superviseur de la mission pour l'IGF*

Sabine BAIETTO-BEYSSON



Inspectrice générale de l'administration du  
développement durable

Michaël FRIBOURG



Inspecteur des finances

Jean-Michel MALERBA



Ingénieur général des eaux, des ponts et des  
forêts

Charles TROTTMANN



Inspecteur des finances

Hervé de TREGLODÉ

Ingénieur général des mines

Christophe WITCHITZ



Inspecteur des finances