



**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^{er} 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

INTRODUCTION.....	1
1. UN CONTEXTE GÉNÉRAL MARQUÉ PAR UNE DÉGRADATION DE L'ACCÈS AU LOGEMENT ET AUX RESSOURCES FONCIÈRES AU COURS DE LA DÉCENNIE 2000	2
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
2. LE CADRE D'ACTION DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES EN MATIÈRE D'URBANISME, DE POLITIQUE FONCIÈRE ET D'AMÉNAGEMENT MÉRITERAIT D'ÊTRE ASSOULI ET SÉCURISÉ.....	9
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
3.	LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC POURRAIT GAGNER EN EFFICACITÉ.....	20
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
4.	LA FISCALITÉ FONCIÈRE POURRAIT MIEUX SERVIR L'OBJECTIF DE LUTTE CONTRE LA RÉTENTION DE TERRAINS PRIVÉS.....	29
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

5. L'ANALYSE COMPARATIVE AVEC D'AUTRES ETATS EUROPÉENS MET EN ÉVIDENCE PLUSIEURS SPÉCIFICITÉS DE LA POLITIQUE FONCIÈRE FRANÇAISE QUI NUISENT À SON EFFICACITÉ	33
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
CONCLUSION.....	36

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 nationale¹, ceux des appartements neufs de 94 % et ceux des maisons individuelles de 86 %².

Les loyers d'habitation³ (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 consommation⁴. 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 (m²) de logement dans le budget des foyers modestes (foyer du premier quartile de niveau de vie) s'est accru de 40 % depuis 1985⁵.

¹ Source : Indice INSEE.

² 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.

³ 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.

⁴ Source : CGEDD (http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=138).

⁵ 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)⁶.

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.

⁶ 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 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.

1.2. 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 m² des terrains à bâtir a augmenté en moyenne nationale de 181 % et le prix moyen de 189 %. Le prix médian au m² 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 m² 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 m² et taux de croissance du prix constaté entre 2000 et 2011 pour les 13 départements présentant un prix médian supérieurs à 200 €

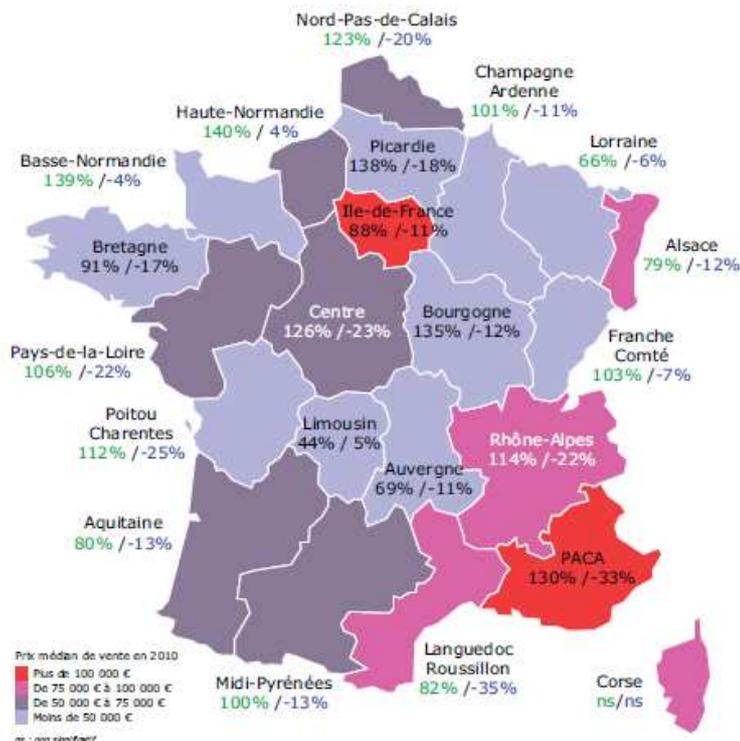
Département	Prix médian au mètre carré en 2011 en euros	Croissance du prix médian au mètre carré entre 2000 et 2011 en pourcentage
Paris	6 050	164 %
Hauts-de-Seine	1 280	198 %
Val-de-Marne	610	190 %
Seine-Saint-Denis	470	194 %
Essonne	300	173 %
Bouches-du-Rhône	271	303 %
Val-d'Oise	270	125 %
Hérault	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 m², 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 m² 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 financement⁷ 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 tendue⁸.

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.

⁷ 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.

⁸ 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^{er} 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'État⁹ 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 2000¹⁰.

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 tendue¹¹ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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^{ème} 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.

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 large¹², 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 :

¹² 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 €/m² 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^{er} janvier 2014. Le plafond de cette majoration pourra être de 5 €/m² à compter du 1^{er} janvier 2014 et de 10 €/m² à compter du 1^{er} 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^{er} 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^{er} 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^{er} 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^{er} 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-électoraux.

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, Angleterre¹³, 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 ;

¹³ 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.

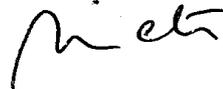
A Paris, le 26 décembre 2012

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