

## FONCIER ET LOGEMENTS NEUFS : POURQUOI LES PRIX NE PEUVENT PAS BAISSER - ou le rôle coûteux du politique -

Dans un contexte national caractérisé par des besoins croissants en logements, le foncier est cher, excessif même dans certains territoires. Selon la carte nationale des prix des terrains établie par Immo G Consulting :

> **En province**, dans les grandes métropoles régionales comme Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Montpellier, où un appartement neuf se vend entre 3 500 et 4 000 euros le m<sup>2</sup>, la part du foncier représente de 840 à 1 140 euros par m<sup>2</sup> habitable, soit de 25 à 30% du prix de vente. Avec de fortes disparités géographiques : à Lyon, Nantes, Strasbourg, Marseille ou Lille, un terrain vaut 3 fois le prix de celui situé à Nancy, Clermont-Ferrand, Reims, Limoges, Valenciennes ou Pau.

> **En Ile-de-France**, en première couronne parisienne, la part du foncier représente couramment entre 1 000 et 2 200 euros par m<sup>2</sup> habitable, pour des prix de vente compris entre 3 500 et 5 000 euros, soit de l'ordre de 25% à 45%. A Boulogne-Billancourt, Levallois-Perret ou Versailles, un terrain vaut près de 10 fois le prix de celui situé à Albi, Besançon ou Valence.

> **A Paris** même, où le m<sup>2</sup> habitable dans le neuf est vendu entre 9 000 et 12 000 euros le m<sup>2</sup>, le prix du foncier s'étend de près de 3 000 à 6 000 euros par m<sup>2</sup> habitable, soit de 30% à 50%. Ainsi un terrain parisien peut valoir plus de 30 fois le prix de celui situé à Tarbes, Auxerre, Le Mans ou Mulhouse.

Les grandes métropoles régionales, les arcs atlantique et méditerranéen ainsi que la région parisienne sont particulièrement exposés à ce choc inflationniste en raison d'une demande en logements forte accroissant la pression foncière.

Pouvant avoisiner 40 à 50% de la valeur d'un logement, selon les villes, **ces prix ne pourront baisser**. Non pas, en raison d'une pénurie de foncier ou de droits à construire qui peuvent s'avérer au contraire pléthoriques, ainsi que le démontre la région Ile de France, qui subit pourtant et paradoxalement les prix de foncier les plus élevés. **Mais très principalement parce que les politiques conduites par les collectivités locales et l'Etat sont sources de surcoûts qui renchérissent le prix des logements neufs de 15 à plus de 25%**. En effet, annihilant largement l'initiative privée, la collectivité publique détermine désormais pour l'essentiel le coût de production du foncier et donc des logements, et maintient durablement les prix à des niveaux conséquents. Niveaux de prix qu'une allocation administrativement trop favorable à l'immobilier d'entreprise au détriment du logement, les aides à la personne et les subventions débridées aux organismes HLM contribuent à soutenir. Sans compter que le foncier est devenu un outil de compensation du désengagement financier progressif de l'Etat.

## 1. Les Autorités Publiques s'accaparent le foncier et empêchent toute concurrence.

En zone tendue, il y a de plus en plus mise en concurrence entre les promoteurs directement par les **collectivités territoriales via les procédures d'appel d'offre qui favorisent l'inflation des prix.**

**La collectivité locale monopolise l'offre de terrains aménagés.** Une des opérations parisiennes les plus emblématiques illustrant ce propos est l'aménagement des Batignolles où tout s'est quasiment fait entre l'Etat, la Ville de Paris, SEMAVIP, SNCF et RFF.

- En s'accaparant, les terrains en secteurs central et périphérique pour conduire leurs projets urbains, les collectivités participent à la rareté de terrains à bâtir. **Mieux encore, la pénurie leur est profitable car elle renchérit le prix du foncier et en conséquence leurs recettes !**

Les collectivités locales se montrent d'autant plus exigeantes et virulentes dans leurs revendications s'agissant de terrains appartenant à l'Etat ou à des entreprises publiques, qui disposent souvent de surcroît de terrains bien placés en centre-ville.

Ainsi, en 2010, la Métropole Européenne de Lille acquiert 10 hectares auprès de la SNCF sur le site de l'ancienne gare Saint-Sauveur au prix de 105 € le m<sup>2</sup> (estimation France Domaines). Devant s'assurer de l'entière maîtrise du foncier pour lancer son projet d'éco quartier, la collectivité engage des négociations avec RFF pour acquérir 13 autres hectares au même prix, tandis que RFF entendait les vendre sur une base d'environ 135 €/m<sup>2</sup>. Finalement, la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement permit « providentiellement » à la MEL d'acquérir en janvier 2016 le terrain... avec une décote de l'ordre de 50% soit 60 € le m<sup>2</sup> !

La réforme de la carte militaire a été également l'occasion pour certaines villes d'acquérir des emprises en centre-ville à bon prix (comme la ville de Montpellier pour l'Ecole d'Infanterie), voire pour l'euro symbolique (comme la ville de Limoges pour la caserne Marceau).

- L'intercommunalité a été le moyen pour les grandes villes de mettre la main sur le foncier des petites villes, et ainsi d'accroître leur pouvoir politique, tout en bénéficiant d'une source de revenus substantiels avec les bénéfices tirés des ventes de terrains à bâtir.

Autre dérive remarquable de cette montée en puissance du pouvoir local : même lorsqu'un terrain n'est pas dans le périmètre d'un projet urbain, propriétaires privés fonciers et promoteurs s'inscrivent dans un *système de négociation avec la ville*. Le droit de construire, d'aménager et de lancer des opérations, le choix de la destination des immeubles, la détermination des programmes, voire parfois le choix de l'architecte, appartiennent aux collectivités. **Le droit de propriété individuel est supplanté par un « droit de propriété de la collectivité sur son territoire ».**



## 2. Les collectivités locales distribuent arbitrairement et au prix fort les droits à construire.

### ❖ les collectivités locales se sont révélées défailtantes dans la production quantitative et qualitative de foncier destiné au logement en raison :

- De la difficulté structurelle représentée par la **fragmentation du territoire** en 36.782 communes dont 32.000 comptant moins de 2.000 habitants, pour conduire des politiques de production foncière cohérentes au niveau de l'aire urbaine et sur le long terme !
- **D'une allocation des droits à construire trop favorable à l'immobilier d'entreprise et commercial. La région Ile-de-France constitue un exemple emblématique en la matière.** Depuis la fin des années 90, Plusieurs millions de m<sup>2</sup> de droits à construire ont été « détournés » au profit de l'immobilier d'entreprise, dont la rentabilité fiscale et financière attendue apparaissait bien élevée que celle du logement. Ainsi, au cours de la dernière décennie, le parc francilien de bureaux a cru à un rythme près de deux fois supérieur à celui dont a bénéficié le parc de logement. Le stock total à un an d'immobilier d'entreprise disponible approche 9.500.000 m<sup>2</sup> dont plus de la moitié constitue une offre excédentaire représentant un gisement potentiel supérieur à 75.000 équivalents logements, équivalent au déficit en offre de logements au cours des 4 dernières années.

### Deux types de commune sont vouées à produire un foncier cher :

1. les communes en développement (marché tendu) non intégrées dans un processus de métropolisation et qui n'ont pas les moyens d'une politique d'aménagement de leur territoire. La cherté du foncier tiendra alors à sa rareté.
2. les communes intégrées dans un processus de métropolisation, en raison de coûteux besoins en équipements.

### ❖ Une intervention coûteuse :

1. La collectivité fixe le montant des taxes et participations exigibles des aménageurs/constructeurs pour financer les équipements publics. **Or les collectivités locales ont des exigences parfois trop fortes en matière d'équipement et de transport au moment de l'autorisation d'aménagement, et imputent de façon excessive les coûts d'urbanisation au prix des terrains aménagés.**

Les collectivités sont sous l'influence d'architectes urbanistes qui considèrent qu'un quartier ne fonctionne correctement que s'il constitue un pôle de vie mixant habitation, bureaux, commerces et équipements, la ville se définissant ici comme la réunion de pôles de vie. Cette théorie favorise la multiplication des équipements, alors que l'usage de ceux-ci pourrait être davantage rationalisé. **Cette course à l'équipement se répercute toujours dans le prix de sortie des opérations.**

Cette dérive est accentuée dans les grandes métropoles régionales où il est désormais de bon ton de recourir à un architecte urbaniste célèbre pour imprimer fortement et durablement le paysage urbain. Même si cette démarche est louable, elle entraîne trop souvent des coûts d'aménagement excessifs.



A Bordeaux, le projet adopté en 2010 par la Communauté urbaine et la Ville, de création d'un éco quartier aux Bassins à flot prévoit notamment le développement d'équipements publics, à hauteur de 124 millions d'euros..., des installations de proximité (écoles, crèches, équipements sportifs...) destinées à accueillir près de 12.000 habitants d'ici 2030, de nombreux espaces publics à créer ou à requalifier, mais aussi la réalisation d'une Cité des civilisations du vin, le développement du port de plaisance.... Un ambitieux projet induisant un coût de participation conséquent générant en bout de course des prix de vente de logements en secteur libre élevés, supérieurs à 4.000 € le m<sup>2</sup> hors parking.

A Lyon, la première phase du projet phare de l'éco quartier Confluence a représenté un investissement de 1,165 milliard d'euros. A côté des 145.000 m<sup>2</sup> de logements et 130.000 m<sup>2</sup> de bureaux, des espaces publics généreux et de grands équipements ont été prévus avec en point d'orgue le musée des Confluences d'un coût prévisionnel de 61 millions d'euros mais effectif de 255,4 millions d'euros a minima ! Résultat des logements libres commercialisés à plus de 6.000 € le m<sup>2</sup> et des logements dits abordables passés de 2.700 € le m<sup>2</sup> en 2007 à un plafond de 3.600 € le m<sup>2</sup> en 2014.

A travers des participations et taxes d'aménagement élevées, les collectivités cherchent à limiter le déficit de l'aménagement, indépendamment des ressources financières générées par les futures taxes d'habitation et foncières qu'elles percevront et qui ont, entre autres vocations, déjà le financement des aménagements et équipements.

## 2. La collectivité effectue **des opérations d'aménagement via des sociétés d'économie mixtes qui sont devenues d'importants centres de coûts... et de recettes.**

Au fil de leur développement, les SEM sont devenues gourmandes en moyens humains, et pour certaines, source d'un surcoût financier intégré au bilan des opérations d'aménagement qu'elles conduisent.

Nombre de collectivités locales ont conservé leurs SEM une fois leur mission initiale remplie, avec pour conséquence la nécessité de leur assurer un volume d'activités suffisant permettant de justifier et financer leur maintien. En période de crise économique ou de concurrence des groupes privés dans l'aménagement, cette situation a pu conduire à la réalisation d'équipements publics superflus ou à l'intégration dans les bilans d'opérations d'aménagement d'une rémunération de la SEM, sous forme d'imputation forfaitaire de charges ou/et de pourcentages sur les montants des travaux, les dépenses d'acquisition et les prix de cession de terrains. Ce dernier mode de rémunération ayant pour effet remarquable d'encourager la vente des charges foncières à des niveaux aussi élevés que possible, notamment à travers la procédure des appels d'offre favorisant les projets les plus chers.

En outre, poussées par l'ardente volonté de faire acter par la commune certains projets d'aménagement, les SEM ont aussi parfois, dans leur bilan, surévalué les recettes pour équilibrer les dépenses, sachant qu'une fois la collectivité engagée, cette dernière n'aurait d'autre solution que de prendre en charge le déficit.

Enfin, l'analyse du bilan de certaines opérations d'aménagement permet de constater la présence de postes de coûts très largement provisionnés.



### 3. Les grosses opérations d'aménagement accroissent la pression foncière et renchérissent le prix des terrains.

Allongeant le délai de production des terrains à bâtir (de l'ordre de 3 à 4 ans *minimum* dans le cadre de ZAC), les contraintes juridiques et administratives augmentent la durée du portage financier de ces opérations d'envergure et donc leur coût.

Notons le décalage pouvant exister en raison de ce délai entre l'offre et la demande en période de crise immobilière, avec un risque de surproduction de terrains équipés.

Pour exemple, la décision de fermeture de l'Ecole de service de santé des armées (ESSA) de Bordeaux en 2008, dans le cadre du plan de modernisation de la Défense, a entraîné une réflexion à grande échelle sur le site de 1,5 hectare et débouché sur un programme global de construction d'environ 30.000 m<sup>2</sup> de SDP (ancien reconverti inclus). Les premières études ont été réalisées en 2009, mais les travaux de viabilisation et de construction n'ont été engagés qu'en 2015 pour une livraison prévue près de 10 ans plus tard.

L'opération Bordeaux Euratlantique en est un autre exemple. Elle consiste en l'aménagement de 738 hectares sur les villes de Bordeaux, Bègles et Floirac, dont l'achèvement est envisagé à l'horizon 2027.

Le projet prévoit la construction de 2,5 millions de m<sup>2</sup>, dont 1 million de m<sup>2</sup> de logements, 500.000 m<sup>2</sup> de bureaux et 500.000 m<sup>2</sup> de commerces. Il s'agit du plus gros programme d'aménagement urbain engagé en France. Compte tenu de son ampleur, il se divise en 3 phases temporelles (2013-2018, 2018-2023, 2022-2027) recouvrant un développement sur 14 ans. A côté de celui-ci, Bordeaux a lancé d'autres projets d'envergure (Les Bassins à Flot, Quai Brazza...), anticipant un développement économique de la métropole. L'offre foncière en logements est devenue ainsi très importante à Bordeaux, et interpelle sur la capacité d'absorption par le marché de ces fonciers à un horizon de 10 ans.

Le principe d'une régulation de la production foncière en lien avec la capacité d'absorption du marché et donc les besoins réels des ménages doit être posé.

4. Pour équilibrer une opération d'aménagement, la collectivité peut être amenée à participer de manière importante au financement (subventions, surcharge foncière, prise en charge de certains équipements...), mais bien souvent cette prise en charge ne sera que partielle. **De nombreux promoteurs se plaignent que le logement libre constitue la variable d'ajustement des prix de vente administrés (social et abordable).**



### 3. De l'effet inflationniste :

#### ❖ des aides à la personne pour favoriser la demande immobilière en neuf (PTZ, dispositifs de défiscalisation),

- **Les politiques de défiscalisation** menées au cours de la dernière décennie pour doper la demande ont eu un fort impact par effet de levier *sur le prix final des terrains à bâtir en nombre insuffisant*, au profit des propriétaires et au détriment des accédants à la propriété.

De sorte qu'en moins de 15 ans, tandis que la valeur patrimoniale des logements doublait, celle des terrains bâtis était multipliée par 10.

Mais ces politiques de défiscalisation nourrissent aussi l'inflation des prix du foncier *dans le cadre d'opérations d'aménagement de grande ampleur*. Les prix des charges foncières dans les éco quartiers, plus élevés que dans les opérations d'aménagement classique en raison de la mixité sociale imposée, des contraintes de dépollution et environnementales ainsi que des exigences en matière d'équipements, ne sont admissibles pour les promoteurs qu'à la condition de pouvoir vendre les logements libres à des prix prohibitifs (cf supra exemples : Les Bassins à Flots à Bordeaux ou Lyon Confluence) sous couvert d'une défiscalisation jouant le rôle d'amortisseur financier.

- **Le développement des prêts à taux zéro dans le neuf** a également accru les tensions sur le foncier en secteurs déjà tendus. En effet, l'accroissement du pouvoir d'achat des ménages que ces prêts ont induit, a été rogné par un renforcement du coût des droits à construire résultant d'une insuffisance d'offre. En conséquence, l'accroissement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 des facilités et conditions d'octroi des PTZ à destination du neuf pourrait accentuer davantage encore les pressions inflationnistes sur le foncier et sans doute induire in fine un jeu à somme nulle.

#### ❖ des subventions financières et fiscales octroyées largement aux organismes HLM pour favoriser l'offre en logements sociaux.

Non seulement ces subventions peuvent alimenter in fine des « trésors de guerre » chez ces sociétés (dans la crise actuelle, certaines sociétés HLM importantes disposent désormais d'une large trésorerie) mais **le subventionnement de terrains à bâtir par la collectivité soutient l'inflation des prix du foncier qui représente environ 20% du prix de revient d'un logement social.**

Précisons qu'en complément de ces subventions directes, les organismes HLM bénéficient d'avantages de taux et de durée sur les prêts et d'avantages fiscaux (TVA réduite et exonération de taxe foncière pendant 25 ans), sans compter une exonération d'impôt sur les sociétés...



Les clefs pour accéder à un foncier moins cher existent bel et bien, mais nécessitent de cultiver une autre approche de l'immobilier et de la ville, une politique ambitieuse et sur le long terme en phase avec les enjeux sociétaux, en écartant toute politique de court terme à des fins électoralistes ou nourrie par la financiarisation de l'immobilier.

Parmi les solutions proposées figurent notamment :

- > La création d'un observatoire foncier indépendant et transparent dont les maîtres-mots seraient « diagnostic » et « anticipation ».
- > L'instauration d'une politique foncière locale envisagée sur le long terme, assurant stabilité du zonage, négociation avec les promoteurs, organisation du financement de l'aménagement, et permettant d'agir sur les différentiels de prix à travers l'agglomération.
- > Conduire une politique d'aménagement avec le souci de réguler la production de terrains à bâtir au regard du taux d'absorption du marché immobilier et des besoins réels des ménages.
- > Inciter à la libération du foncier non bâti, en zone tendue, par une fiscalité adaptée et pérenne.
- > Développer le plafonnement des prix de sortie des programmes neufs, mis en place dans les grandes agglomérations (Marseille, Nantes, Lyon, Montpellier...) sous le label « logements abordables » ou « à prix maîtrisés ».
- > Cultiver une autre vision de la ville en encourageant le développement de centralités secondaires, afin d'alléger la pression foncière sur le cœur de ville et de revaloriser les espaces en périphérie.

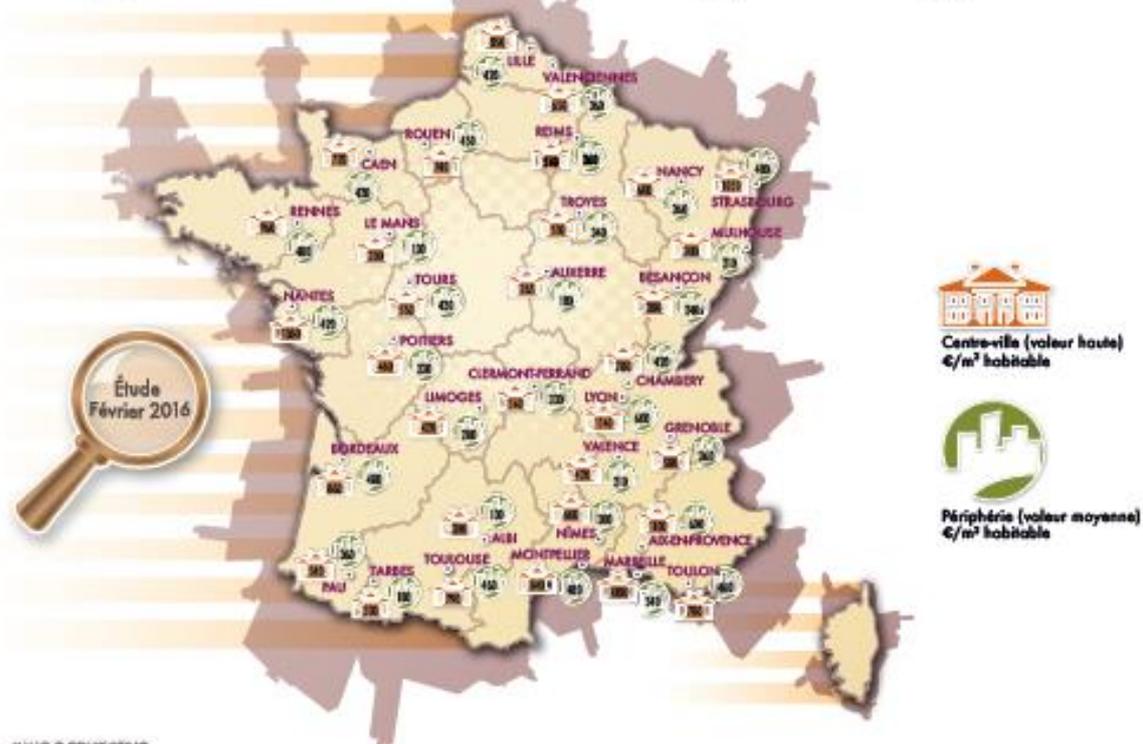
*Evelyne COLOMBANI*  
*Directrice Adjointe*



*Jean-Michel CIUCH*  
*Directeur Général*



## Prix des terrains/droits à construire (logements collectifs)



## Prix des terrains/droits à construire en région Île-de-France (€/m<sup>2</sup> habitable) (logements collectifs)

