



**FONCIER ET LOGEMENTS NEUFS :
POURQUOI LES PRIX NE PEUVENT PAS BAISSER
- Le rôle coûteux du politique -**

Cette étude concerne principalement les espaces naturels ou terrains déjà urbanisés destinés à la construction de logements. Une annexe est consacrée plus spécifiquement à la situation foncière en Ile de France et à l'insuffisance gravissime de production de logements.

Les terrains sont des immeubles au sens juridique du terme, mais ils sont différents des autres biens immobiliers, d'une part car la détermination de leur valeur repose moins sur leurs caractéristiques physiques que sur les règles d'urbanisme qui leur sont applicables et la valeur des biens qui seront construits, et d'autre part car leur production recouvre un enjeu plus politique qu'économique, source de dérives et de prix élevés.

Pourtant les collectivités locales disposent de nombreux outils opérationnels, d'acquisition foncière (droit de préemption renforcé par la loi ALUR, expropriation, dation, recours à un Etablissement Public Foncier...) et d'aménagement pour produire abondamment du foncier prêt à bâtir (ZAC¹, lotissement...). D'autant que l'attentisme foncier résultant des phases d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme issus de la loi SRU est désormais derrière nous.

Par ailleurs, l'objectif affiché par les collectivités locales et l'Etat est une meilleure maîtrise des enjeux territoriaux, économiques et sociaux, à travers le développement de l'intercommunalité.

Alors est-on en droit aujourd'hui d'espérer une baisse des prix du foncier en zones tendues ? Est-il possible que la mise en œuvre de politiques urbaines parvienne à produire du terrain à bâtir en quantité suffisante, en évitant l'écueil des mouvements erratiques du marché et de la spéculation foncière ?

En réalité, si le foncier affiche aujourd'hui un prix aussi élevé, et qui ne pourra baisser en l'état (*cf cartes des prix de vente en annexe*), c'est paradoxalement bien davantage en raison de son

¹ Zone d'Aménagement Concerté : zone créée à l'initiative d'une personne publique dont l'objectif est la viabilisation de la zone et son équipement, et la création de parcelles aménagées ou dans le cadre d'un recyclage urbain la restauration de la zone.



assujettissement principal aux décisions politiques locales, et plus secondairement nationales, que de la concurrence à laquelle se livrent les promoteurs entre eux.

En effet, annihilant très largement l'initiative privée, la collectivité publique détermine souvent 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.

Les clefs pour développer un foncier moins cher existent pourtant. Nous en livrerons les principales. Mais elles nécessitent une autre appréhension de la chaîne de production et de la Ville.



Le constat : l'explosion des valeurs du foncier

Dans un contexte national caractérisé par des besoins croissants en logements, le foncier est cher, excessif même dans certains territoires, *comme le montrent les deux cartes versées en annexes*, représentant une part de 25 à 50% dans le prix de vente des logements.

- **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 € le m², la part du foncier représente de 840 à 1.140 € par m² 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 € par m² habitable pour des prix de vente compris entre 3.500 et 5.000 € ; elle est donc de l'ordre de 25% à 45% de ce prix. 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 m² habitable dans le neuf est vendu entre 9.000 et 12.000 euros le m², le prix du foncier ressort entre 3.000 et 6.000 € par m² habitable, soit entre 30% et 50% du prix de vente du programme. Ainsi un terrain parisien peut valoir plus de 30 fois le prix de celui situé à Tarbes, Auxerre, Le Mans ou Mulhouse.

La cherté du foncier est due non pas, contrairement à ce que certains veulent faire croire, à 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 aux politiques conduites par les collectivités locales et l'Etat qui sont sources de surcoûts.

Le prix du foncier procède de décisions politiques locales et nationales :

❖ Au plan local :

Le pouvoir local en matière d'urbanisme est issu de la politique de décentralisation dont la loi du 2 mars 1982 est l'acte fondateur.

- ***En modifiant le zonage de son territoire, la collectivité locale fait entrer des espaces naturels ou agricoles dans le cadre d'opérations d'aménagement*** visant la construction de logements, d'équipements ou d'immeubles commerciaux, et détermine ainsi la valeur de ces gisements fonciers.

Ce pouvoir a pu être associé à des dérives spéculatives : une renégociation des zonages à des fins électoralistes, ou encore une rétention des terrains suscitée par des plus-values d'anticipation, en particulier en zone à urbaniser.



- ***Au moyen du Plan Local d'Urbanisme*** qui définit la nature et la quantité des droits à construire dont le terrain sera le support, mais aussi les emplacements réservés pour les équipements ou encore des règles plus favorables pour le logement social et le logement dit à prix abordable² (secteurs réservés, subvention pour surcharge foncière allouée aux bailleurs sociaux...), ***la collectivité locale régule l'offre foncière et la forme urbaine.***

Elle joue ainsi un rôle actif, qui peut se révéler préjudiciable, dans la formation de la valeur des espaces, et plus particulièrement :

- ✓ La volatilité de la valeur du foncier, en modifiant la nature et la quantité des droits à construire.
- ✓ La fixation de la densité règlementaire qui, si elle est excessive, peut induire une hausse des prix du foncier entravant la densification souhaitée.
- ✓ L'étalement urbain tant décrié (mitage, pollution...), en privilégiant et souvent même subventionnant l'implantation en périphérie de surfaces d'activités.
- ✓ La ségrégation de l'espace, en ne privilégiant pas une politique de mutation ou renouveau de certains quartiers, ce qui conduit par des différences de marquage social et d'accessibilité, à des valeurs foncières hétérogènes entre quartiers.

- ***Par le subventionnement de terrains à bâtir au profit d'organismes HLM, la collectivité soutient l'inflation des prix du foncier qui représente environ 20% du prix de revient d'un logement social.***

Le tableau ci-dessous reflète un désengagement progressif de l'Etat dans le financement du logement social durant les années 2000, contre balancé par la montée en puissance des subventions accordées dans et hors du cadre des délégations de compétence par les collectivités locales, contraintes légalement de construire un certain pourcentage de logements sociaux.

Soulignons que :

- Les subventions budgétaires de l'Etat intègrent une subvention pour surcharge foncière (calculée à partir d'une valeur de référence) et une prime d'insertion en Ile-de-France destinée à la réalisation des logements les plus sociaux, dans les secteurs les plus tendus.
- En complément de ces subventions directes, les organismes HLM bénéficient d'avantages de taux 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...

² Destiné à la partie la moins riche de la classe moyenne.



Plan de financement moyen en PLUS et aides publiques associées

PLAN DE FINANCEMENT PLUS 2011	Montant moyen par logement
Prix de revient unitaire	141 900
Subvention Etat (surcharge foncière incluse)	2 500
Subvention 1% Logement	3 700
Subventions collectivités locales et autres	11 100
Prêt Caisse des dépôts	105 100
Fonds propres	19 500

MONTANT DES AIDES PUBLIQUES RECUES	Montant moyen par logement
Subvention Etat	2 500
Subvention 1% Logement	3 700
Subventions collectivités locales et autres	11 100
Baisse du taux de TVA	19 000
Exonération de TFPB de 25 ans	10 300
Avantage de taux du prêt Caisse des dépôts	14 700
Montant total en euros 2011	64 100

PLAN DE FINANCEMENT PLUS EN % DU PRIX DE REVIENT DE 1999 A 2011		
	1999	2011
Subvention Etat	6 %	2 %
Prêt ou subvention 1% Logement ⁽¹⁾	5 %	3 %
Subventions collectivités locales et autres	2%	8 %
Prêts Caisse des dépôts et autres prêts	85%	74 %
Fonds propres	2%	14 %
Total	100%	100 %

(1) L'apport du 1% Logement prenait la forme d'un prêt en 1999 et se fait sous forme de subvention depuis 2005. Les deux proportions ne sont donc pas directement comparables.

Source Union Sociale pour l'Habitat

L'évolution dans un sens toujours plus restrictif des dotations de l'Etat conjuguées à la situation financière obérée de nombreuses collectivités territoriales posent avec acuité le problème du rapport entre le coût et l'efficacité économique de ces aides publiques consenties sans exigence de contreparties à l'endroit des opérateurs sociaux. Cet engagement à sens unique pourrait expliquer que dans la crise actuelle, certaines sociétés HLM importantes disposent désormais d'une large trésorerie leur permettant d'intervenir au côté de promoteurs nationaux pour porter du foncier.

D'une manière plus générale, on observera encore que ces sociétés HLM sont davantage présentes dès lors que le marché immobilier n'est plus favorable à des opérations en secteur libre ; la commercialisation des charges foncières pour le logement social étant privilégiée afin de limiter l'impact conjoncturel négatif sur le bilan de l'opération d'aménagement.

- **Enfin la collectivité publique intervient dans la détermination du coût de production du foncier :**

- *Directement*, en fixant le montant des taxes et participations exigibles des aménageurs/constructeurs pour financer les équipements publics.

La contribution des aménageurs/constructeurs à leur financement apparaît légitime, en ce qu'ils favorisent l'attractivité et la commercialisation d'une opération d'aménagement urbain. L'écueil réside dans **des exigences parfois trop fortes de la collectivité en matière d'équipement et de**



transport au moment de l'autorisation d'aménagement, et l'imputation excessive des coûts d'urbanisation³ sur le 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. La collectivité doit jouer un rôle d'arbitre dans cette course à l'équipement qui peut ralentir fortement l'aménagement et se répercute toujours dans le prix de sortie des opérations.

Dans le cadre d'un PAE⁴ ou d'une ZAC, le montant de la participation au financement des équipements est établi à la suite de négociations entre les parties concernées. Elle constitue une majoration du prix du terrain équipé que l'aménageur répercutera sur le prix de vente du terrain aux constructeurs, qui eux-mêmes l'intégreront dans leur bilan d'opération en faisant supporter le poids à l'acquéreur final (particuliers, entreprises, investisseurs), à moins que l'équipement puisse être exploité par une société commerciale (parking, piscine...) ou financé par d'autres collectivités locales.

Cette dérive est accentuée dans les métropoles régionales, en quête de rayonnement international, 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 paraissant excessifs. La raison ne doit-elle pas prendre le pas sur la créativité dans la concrétisation de certains projets ? D'autant que l'impact sur les prix de sortie des programmes n'est jamais neutre.

A Bordeaux, le projet adopté en 2010 par la Communauté urbaine et la Ville, de création d'un éco quartier aux Bassins à flot⁵ prévoit notamment dans un PAE, 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 très élevé générant en bout de course des prix de vente de logements en secteur libre supérieurs à 4.000€ le m² hors parking.

³ On notera que ces coûts d'urbanisation existent également dans le cadre d'opérations dispersées dans le bâti existant, où les besoins en équipement augmentent plus que proportionnellement à la taille de l'opération par effet de seuil.

⁴ Le Programme d'Aménagement d'Ensemble est un dispositif de participation des constructeurs au financement, en tout ou partie, d'un programme d'équipements publics qu'une commune, ou un EPCI, s'engage à réaliser, dans un secteur déterminé, pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier de ce secteur. Depuis le 1er mars 2012, il n'est plus possible de créer de nouveau PAE mais les PAE existant à cette date continuent de produire leurs effets.

⁵ Territoire d'environ 160 hectares appelé à devenir le trait d'union entre Bordeaux et son agglomération – SHON prévisionnelle de 700.818 m² mêlant logements, activités économiques et équipements collectifs, en respectant un principe de mixité des fonctions sur chaque îlot. Bordeaux Métropole, qui porte le projet, aménage l'ensemble des espaces publics et développe les transports collectifs (bus en site propre, tramway). La Mairie de Bordeaux construira tous les équipements de proximité nécessaires à la vie du quartier ainsi qu'une Cité des civilisations du vin. Enfin, Bordeaux Port Atlantique contribuera à l'impulsion de l'activité économique dans le quartier à travers une diversité de projets (près de 70.000 m² dédiés aux commerces, au tertiaire et au nautisme), l'amélioration et le développement de l'accueil du port de plaisance (jusqu'à 500 bateaux).



Lancé en 2003 par le Grand Lyon, le projet phare de l'éco quartier Confluence (territoire de 150 ha) est destiné à doubler le centre de Lyon avec à l'horizon 2025, 16.000 habitants et 25.000 emplois. L'investissement pour la première phase (2003-2018) de l'opération⁶ est de 1,165 milliard d'euros. Sur 40 ha, à côté des 145.000 m² SHON de logements (privatifs et sociaux) et 130.000 m² SHON de bureaux, ont été prévus des espaces publics généreux (parc de Saône, place nautique, espaces publics du port Rambaud...), et de grands équipements (Hôtel de Région, archives municipales, cinéma multiplexe...), avec en point d'orgue le musée des Confluences (ouvert en décembre 2014), d'un coût prévisionnel de 61 millions d'euros mais effectif de 255,4 millions d'euros à minima !... Résultat, les logements libres sont commercialisés à plus de 6.000 € TTC le m², soit au même niveau de prix que le plus prisé des arrondissements lyonnais, et les prix des logements dits abordables sont passés de 2.700 € le m² en 2007 à un plafond de 3.600 € le m² 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.

Enfin, n'omettons pas dans cette course aux équipements, les opérations réalisées dans le cadre de Partenariats Public Privé⁷. Ce contrat permet à une collectivité territoriale de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics, de manière durable et contre un paiement échelonné dans le temps. Nombre de ces opérations ont conduit ou conduiront des collectivités dans des impasses financières, la rémunération de la personne privée se révélant plus coûteuse que prévue.

- **Indirectement, en conduisant des opérations d'aménagement via des sociétés d'économie mixte locales⁸ devenues d'importants centres de coûts... et de recettes.**

L'introduction de l'urbanisme dans le débat politique local s'est accompagnée dans les années 1970 de la prise en main par les édiles des sociétés d'aménagement actives sur leur territoire. Ces sociétés, compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, mais aussi pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, se sont particulièrement impliquées aux côtés des collectivités locales au début du XXI^{ème} siècle, dans la reconversion des sites industriels et le développement de Partenariats Public Privé. Elles ont étendu leur champ de compétences de l'aménagement au renouvellement urbain, qui suppose la réorganisation d'un foncier complexe, le rachat d'immeubles, la restructuration du bâti, le relogement des occupants, etc...

Perçues par les élus locaux comme un moyen de se libérer de la tutelle de l'Etat, mais aussi chef d'orchestre de toutes les procédures à mener, des financements à lever et de la mobilisation des

⁶ La seconde phase (2012-2025) porte sur 35 ha : 420.000 m² dont 45% de tertiaire.

⁷ Contrats créés par l'ordonnance du 17 juin 2004, devenus depuis 2008 un outil de l'investissement public au même titre que les marchés publics ou les délégations de service public.

⁸ Les sociétés d'économie mixte locales (SEML) sont des sociétés anonymes dans lesquelles la participation au capital des collectivités locales est majoritaire avec un plafond de 85 %, 15% au moins étant réservé à d'autres actionnaires.



acteurs publics et privés, elles sont le levier opérationnel des collectivités territoriales et sont devenues l'instrument du renforcement du pouvoir local.

Cependant au fil de leur développement, les SEM sont devenues gourmandes en moyens humains⁹, et pour certaines, source d'un surcoût financier intégré au bilan des opérations d'aménagement qu'elles conduisent. Nombre de collectivités locales ont en effet 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, non en fonction de ses charges réelles de fonctionnement mais 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. Ce dernier mode de rémunération ayant pour effet remarquable d'encourager la vente des charges foncières à des niveaux aussi élevés que possible.

Ainsi la convention publique d'aménagement de l'Ile de Nantes prévoit-elle au profit de la SAMOA depuis fin 2009, une rémunération forfaitaire de 5,5% des montants HT des cessions et de 4% pour les dépenses d'acquisition (*cf en annexe convention publique d'aménagement de l'Ile de Nantes avenant n°8 article 4*)

L'étude de certains dossiers révèle aussi une autre dérive : poussées par l'ardente volonté de faire acter par la commune certains projets d'aménagement, des SEM surévaluent parfois dans leur bilan les recettes pour équilibrer les dépenses, sachant qu'une fois la collectivité engagée, cette dernière n'aura d'autre solution que de prendre en charge le déficit.

❖ Au plan de la réglementation et de la politique nationale :

➤ ***Les contraintes juridiques et administratives entravent la production des terrains à bâtir au moyen de grosses opérations d'aménagement, pourtant plus efficaces et plus rationnelles, ce qui accroît la pression foncière.***

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

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 m² de SDP (ancien reconverti inclus)¹⁰. Les premières études ont été réalisées en 2009, mais

⁹ Pour exemple, la Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique S.A.M.O.A. est passée de 6 personnes à sa création en 2003 à 17 en 2008 et 34 en 2014.

¹⁰ 180 logements sociaux pour les jeunes actifs et les étudiants/271 logements neufs/Résidence service étudiants de 54 chambres/Résidence hôtelière de 74 chambres/1.850 m² de bureaux, activités et services/2.670 m² d'équipements et services de proximité - Auditorium, gymnase, crèche, local associatif, activité artisanale ou commerciale -/Parc de stationnement mutualisé de 350 places.



les travaux de viabilisation et de construction n'ont été engagés qu'en 2015 pour une livraison prévue en 2016 et 2017.

Ce portage sur plusieurs années peut par ailleurs engendrer des écarts valoriels importants entre le moment où l'aménageur achète les terrains bruts et celui où il va les revendre aménagés au promoteur. Souvent il les aura acquis à des prix élevés, en escomptant une hausse du prix de l'immobilier, qu'il répercutera sur le prix de revente du terrain équipé, même si la conjoncture n'est plus favorable.

Enfin 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.

L'opération Bordeaux Euratlantique en est un 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 m², dont 1 million de m² de logements, 500.000 m² de bureaux et 500.000 m² de commerces. Formalisé au travers d'une opération d'intérêt national (OIN) créée par un décret du 5 novembre 2009, 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.

Aussi, le principe d'une régulation de la production foncière en lien avec la capacité d'absorption du marché doit-il être posé, en prolongement de l'adoption par les collectivités locales de la notion de taux d'absorption en termes de développement urbanistique.

➤ ***L'effet de levier inopportun des politiques de défiscalisation :***

Les aménageurs et constructeurs répercutent sur la valeur du foncier l'essentiel de la variation des prix du marché de l'habitation (ou de l'immobilier d'entreprise). C'est pourquoi 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 insuffisant¹¹.

¹¹ A contrario la baisse des prix ne se répercute pas immédiatement sur les prix du foncier, les propriétaires fonciers mettant du temps à l'accepter. C'est l'effet de cliquet.



Comptes de patrimoine des ménages en milliards d'€ en fin d'année (source INSEE) :

		1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
AN.111	Logements	1 536,0	1 633,7	1 755,3	1 951,1	2 222,8	2 566,0	2 904,3	3 076,2	3 299,3	3 430,8
AN.112	Autres bâtiments et ouvrages de génie civil	104,8	108,9	115,5	119,3	126,0	134,3	144,0	149,9	152,1	146,6
AN.1121	Bâtiments non résidentiels	34,5	34,0	36,2	36,6	37,7	39,1	41,4	39,7	37,5	34,2
AN.1122	Autres ouvrages de génie civil	70,3	74,9	79,3	82,7	88,3	95,2	102,6	110,1	114,6	112,4
AN.211	Terrains	453,3	519,8	913,6	1 387,7	2 372,7	3 413,7	3 218,1	3 510,4	3 492,4	3 237,4
AN.2111	Terrains bâtis	323,4	375,7	713,0	1 136,4	2 028,7	2 988,5	2 845,5	3 161,2	3 159,1	2 927,8
AN.2112	Terrains cultivés	92,8	103,0	131,9	152,4	188,8	207,9	178,0	144,5	137,1	127,6
AN.2119	Autres terrains et plans d'eau	37,1	41,1	68,7	99,0	155,2	217,4	194,6	204,7	196,1	181,9

En moins de 15 ans, tandis que la valeur patrimoniale des logements doublait, celle des terrains bâtis était multipliée par 10.

La relance de la production par la demande ne peut être conduite que s'il y a suffisamment de terrains disponibles ou plus exactement un volume suffisant de droits à bâtir, faute de quoi les prix fonciers augmentent au profit des propriétaires en place et au détriment des accédants à la propriété.

Toutefois, on observe que les politiques de défiscalisation peuvent également nourrir l'inflation des prix du foncier même lorsque celui-ci, à la suite d'une opération d'aménagement de grande ampleur, est en abondance. Ainsi, 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 profitable à l'investisseur.*

➤ **PTZ : un jeu à somme nulle ?**

Le développement des prêts à taux zéro dans le neuf a accru les tensions sur le foncier en secteurs déjà tendus. L'accroissement du pouvoir d'achat des ménages que ces prêts ont induit, a ainsi été rogné par un renforcement du coût des droits à construire résultant d'une insuffisance d'offres. En conséquence, l'accroissement à compter du 1^{er} janvier 2016 des facilités et conditions d'octroi des PTZ à destination du neuf ne pourra qu'accentuer les pressions inflationnistes sur le foncier.

Par contre, l'élargissement du PTZ à l'ancien avec travaux constitue une bonne nouvelle à même de faire déplacer une partie de la demande vers un bâti existant et moins cher.

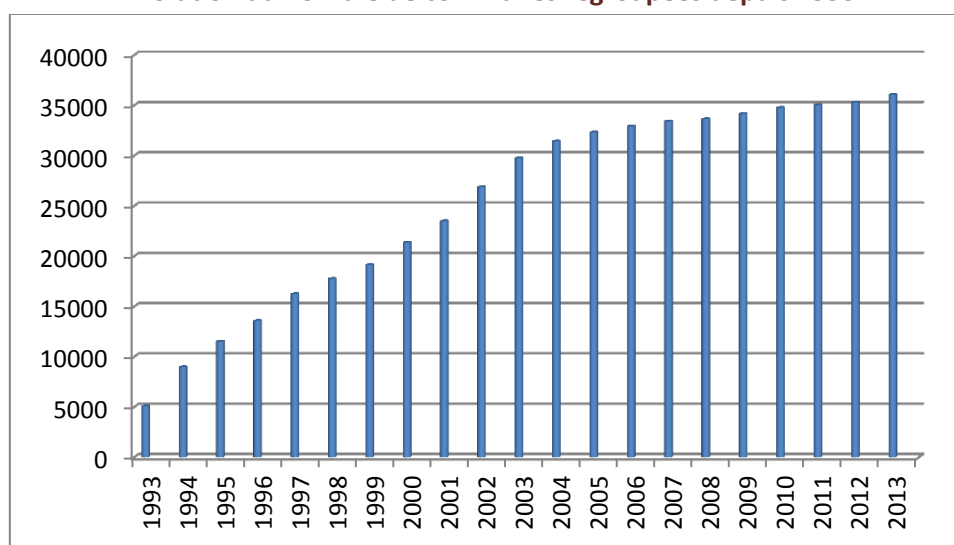


Le poids du politique dans la détermination du prix du foncier devient d'autant plus important avec la montée en puissance d'un pouvoir urbain et intercommunal

De 1999 à 2010, la superficie de l'espace urbain a progressé dans l'hexagone de 19%. Désormais les villes recouvrent 22% du territoire et abritent 77,5% de la population (données INSEE).

Le développement de l'espace urbain s'est accompagné de la montée en puissance d'un pouvoir intercommunal, pour répondre au fractionnement territorial des aires urbaines et transcender les pouvoirs communaux afin de résoudre des problématiques urbaines à une échelle pertinente et mutualiser les coûts.

Evolution du nombre de communes regroupées depuis 1993



Source : DGCL

Ainsi la couverture du territoire par des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté des communes, SAN), s'est achevée en 2014. Au 1^{er} janvier 2015, on dénombre 2.133 EPIC à fiscalité propre.



ÉVOLUTION DU NOMBRE DE GROUPEMENTS DE COMMUNES À FISCALITÉ PROPRE DEPUIS 2011

Au 1 ^{er} janvier	2011	2012	2013	2014	2015
Métropole	-	1	1	1	11
Communauté urbaine	16	15	15	15	9
Communauté d'agglomération	191	202	213	222	226
Communauté de communes	2 387	2 358	2 223	1 903	1 884
Syndicat d'agglomération nouvelle	5	5	4	4	3
Nombre d'EPCI à fiscalité propre	2 599	2 581	2 456	2 145	2 133
Métropole de Lyon	-	-	-	-	1
Nombre total de communes regroupées**	35 041	35 305	36 049	36 614	36 588
Population totale* regroupée (en millions d'habitants)**	58,8	59,3	60,9	62,6	62,9
dont à fiscalité professionnelle unique :					
Nombre de groupements	1 321	1 339	1 356	1 288	1 309
Nombre de communes regroupées**	18 217	18 798	20 594	22 698	23 157
Population totale regroupée* (en millions d'hab.)**	47,6	48,5	50,5	53,2	54,0

Sources : DGCL, Banatic ; Insee, Recensements de la population.

Champ : France.

* Population totale, en vigueur au 1^{er} janvier de chaque année, des communes composant les groupements.

** y compris les communes et la population de la métropole de Lyon en 2015.

L'incarnation la plus forte de l'intercommunalité est la métropole, expression d'une dynamique spatiale de concentration démographique croissante et regroupement des fonctions économiques (innovation, sièges sociaux, services aux entreprises...), imposée par une compétition de plus en plus vive entre les aires urbaines aux niveaux hexagonal et international.

Les grandes agglomérations se veulent des « pôles de compétitivité » et dans ce contexte la métropolisation répond aux besoins de :

- Générer plus de marges financières en gagnant en influence économique, pour assumer les nombreux transferts de charges de l'Etat.
- Prendre en charge à une échelle pertinente la globalité des problèmes de plus en plus complexes liés à :
 - ✓ l'évolution socio-économique (concentration grandissante de la population et des activités, ségrégation sociale),
 - ✓ la croissance urbaine (hétérogénéité des espaces, mitage...),
 - ✓ la diversité des sites de la pauvreté : grands ensembles, quartiers hyper centraux, zones périurbaines et rurales pavillonnaires (suite aux incitations à l'accession à la propriété)...
 - ✓ la mobilité accrue et la difficulté d'accès aux transports publics,
 - ✓ les mécanismes sociaux (logiques de rentes et de spéculations, la spécialisation sociale et ethnique des quartiers...) qui créent des écarts de valeur en matière foncière et immobilière très importants...

Afin d'attirer et de contrôler la croissance économique et démographique, ces collectivités doivent conduire des politiques stratégiques de développement et d'aménagement, en redéfinissant et réorganisant les espaces au sein de leur territoire, et donc assujettir le marché foncier pour une meilleure maîtrise de leur usage futur.



Depuis une dizaine d'années, l'Etat les y encourage par la relance de démarches de planification répondant à des objectifs de développement économique et d'aménagement des territoires :

- création des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) avec la loi SRU de 2000 et renforcement de leur autorité dans la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) du 24 mars 2014, comme document intégrateur de l'ensemble des schémas et normes locales et outil d'organisation des territoires, avec le durcissement de la règle d'urbanisation limitée en l'absence de SCOT approuvé, et leur rôle décisif en matière de planification de l'urbanisme commercial.
- affirmation des priorités nationales à travers les directives territoriales d'aménagement (DTA),
- mise à disposition d'instruments : Etablissement Public d'Aménagement, Etablissement Public Foncier, l'Etat se réservant la possibilité avec la loi ALUR de mettre lui-même en place un EPF dont le périmètre se superposera totalement ou partiellement avec celui d'un EPF local !

L'Etat a également renforcé la coopération territoriale avec la loi du 16 décembre 2010¹², en créant deux nouveaux EPIC : la métropole (pour les aires métropolitaines mono centriques) et le pôle métropolitain (pour les aires métropolitaines multipolaires, syndicat mixte destiné à favoriser la coopération entre grandes agglomérations proches).

Les structures intercommunales sont dotées depuis plusieurs années d'une base d'action en matière de politiques de transport, de culture, de santé, d'aménagement et d'environnement, mais l'exercice des compétences en matière d'urbanisme, synonyme de pouvoir pour les édiles, demeurerait exclusivement attaché aux communes. Aussi le principe du **transfert de plein droit de la compétence d'urbanisme au profit des intercommunalités** (communautés de communes, communautés d'agglomérations) constituait-il l'une des mesures phares et controversées du volet urbanisme du projet ALUR, ce transfert de compétence confirmant comme futur document d'urbanisme de référence, le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI). En dépit de la crainte de vassalisation des petites communes, l'élaboration du PLU sera bien transférée aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPIC) dans les trois ans de l'entrée en vigueur du texte, mais avec une possibilité de blocage ménageant la susceptibilité des édiles (opposition de 25% des communes représentant 20% de la population).

¹² La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a également créé dans son article 21 le statut de commune nouvelle destiné à favoriser le regroupement de petites communes. Cette loi a connu un succès limité jusqu'à l'instauration par la loi du 16 mars 2015 d'un pacte financier garantissant pendant trois ans le niveau des dotations de l'Etat aux communes fusionnant en 2015 ou 2016. Depuis lors plusieurs centaines de projets ont été recensés.



En réalité c'est la fin programmée de l'initiative privée :

Avec la croissance urbaine, dans les années 1980 les grands groupes privés se positionnent comme aménageurs privés. Pour les promoteurs, c'est un moyen de disposer du foncier nécessaire à leur activité de base (promotion et/ou construction) et de se réserver les parcelles les plus rentables, tout en partageant le risque commercial induit par l'ampleur et la durée du portage du foncier, en cédant une partie des droits à construire qu'ils ont générés ; un partage de risque qui répond par ailleurs à la volonté des communes de diversifier les programmes et les promoteurs.

Durant plus de 20 ans, les grands groupes vont ainsi accentuer leur emprise opérationnelle, proportionnellement à l'activisme des maires, dans l'aménagement, la production et la gestion urbaine, se servant des failles du pouvoir local pour assurer leur croissance économique. Certains comme Nexity Ville et Projets, Icade, Vinci, vont même jusqu'à développer des compétences d'ensemblier urbain et proposent aux élus des prestations de conseils et de réalisation.

Pour les élus c'est le moyen de financer leur développement urbain sans prendre le risque financier lié à la durée du portage de l'opération qui s'établit entre 3-4 ans, voire 10 ans pour les projets destinés à changer significativement l'organisation d'une ville (voies nouvelles, équipements structurants...).

Ces relations de type partenarial dans lesquels les grands groupes privés et les collectivités locales semblent trouver leur compte, recèlent toutefois un écueil majeur : *une carence de perspectives à long terme dans le pilotage du développement urbain, le temps de la ville ne correspondant pas à la logique de rentabilité à court terme des opérateurs privés.*

Deux nouvelles lois vont élargir le champ des acteurs de l'aménagement et des partenariats public privé :

- La loi sur les concessions d'aménagement du 20 juillet 2005, en écartant la distinction entre les statuts d'aménageur public ou d'aménageur privé pour retenir celle tirée du degré de contribution de la collectivité publique au coût de l'opération,
- La loi d'engagement National sur le Logement du 31 janvier 2006, en offrant la possibilité aux collectivités territoriales de créer des Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (avec un actionnariat strictement public), les dispensant de la mise en œuvre d'obligations de publicité et de mise en concurrence. Créées à titre expérimental, ces sociétés ont été pérennisées par la loi du 28 mai 2010. La SEM Lyon Confluence a ainsi été transformée en SPLA en janvier 2008.

❖ Au 21^{ème} siècle, le projet urbain prend le pas sur l'aménagement...

Au milieu des années 2000, l'aménagement connaît un changement de dimension et d'ambition. Il ne s'agit plus seulement de construire de nouveaux quartiers en périphérie urbaine. Les préoccupations portent désormais sur la dynamisation et la transformation de très larges portions du territoire souvent déjà urbanisées. Par ailleurs, les agglomérations sont confrontées à une compétition à l'échelle mondiale et à une crise du logement résultant d'une tension foncière qui cache une



profonde inadaptation structurelle de l'offre confortée par le dysfonctionnement des aides publiques. Les logements construits grâce à la défiscalisation de l'investissement locatif sont des produits adaptés à l'investisseur, mais pas à l'utilisateur, comme en témoigne la forte vacance locative de nombreux programmes.

Deux types de projets urbains émergent alors:

- Les projets à vocation métropolitaine. Il s'agit de projets combinant programmes neufs + action de renouvellement urbain + mise en valeur de l'existant, que sous-tend une stratégie de long terme visant à renforcer le rayonnement et l'attractivité de l'ensemble de l'agglomération (Ile de Nantes, Euroméditerranée à Marseille, Euratlantique à Bordeaux).
- Les projets à l'échelle des territoires et de longue durée, qui impliquent de vastes territoires hétérogènes pouvant englober l'ensemble d'une région ou agglomération, comme la Plaine de France (35 communes).

Compte tenu de leur complexité, la flexibilité devient le maître mot de ces projets urbains. On passe d'un « urbanisme de plan » à une démarche de « plan guide » (imaginé par A. Chemetoff pour l'Ile de Nantes) pour, sans renoncer aux objectifs de long terme, intégrer les aléas politiques, économiques et techniques (Lyon confluence, Paris Rive Gauche...).

Le maître d'ouvrage du projet est la collectivité car **le projet est devenu un acte politique**, et la réalisation opérationnelle (maîtrise d'ouvrage déléguée) est confiée à une SEM dédiée (ou des Etablissements Publics et para publics) dont la collectivité a la maîtrise, plutôt qu'à un groupe privé. On est passé d'une logique d'aménagement privé à une logique d'aménagement à caractère public.

A la fin du XXème siècle, la démarche du projet urbain prenant le pas sur celle de l'aménagement, la procédure de la ZAC, qui avait ouvert la voie de l'« urbanisme municipal », n'est plus l'outil universel, car certains territoires exigent une requalification préalable pour retrouver une attractivité : dépollution, travaux paysagers, desserte par les transports collectifs... Elle conserve son intérêt mais dans le cadre et sous couvert du projet urbain. L'aménagement est au service d'une vision de la ville et d'une stratégie globale. Cette démarche de structuration de la ville est un vrai progrès par rapport aux extensions de ville par juxtapositions de morceaux d'aménagement au gré de besoins induits par le développement économique que connaît Toulouse, par exemple, avec les opérations d'urbanisme Monge Croix du sud et Andromède, qui constituent des ZAC d'accompagnement des projets industriels dans le secteur aéronautique.

❖ ...et 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.

Mais de nombreux exemples existent aussi en province. 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.



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 m² (estimation France Domaines). Devant s'assurer de l'entière maîtrise du foncier pour lancer son projet d'éco quartier¹³, 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 €/m². Finalement, la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement permet « providentiellement » à la MEL d'acquérir en janvier 2016 le terrain... avec une décote de l'ordre de 50% soit 60 € le m² !

La réforme de la carte militaire a été également l'occasion pour certaines villes 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).

Il n'y a plus confrontation d'une offre et d'une demande privées, mais concurrence entre les promoteurs via les appels d'offres des collectivités.

Dès lors, il apparaît que :

- Le système des appels d'offre favorise l'inflation des prix, les promoteurs en période d'expansion du marché faisant des propositions élevées pour avoir de meilleures chances d'être retenus.
- 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 !
- 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 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. La ville de Nanterre (Hauts-de-Seine) nous en a très récemment encore donné une illustration en imposant à la Fédération des Promoteurs Immobiliers d'Ile de France une Charte relative à la qualité des constructions neuves¹⁴, avec l'exigence d'un nombre important de grands logements et de performances énergétique et thermique des bâtiments entraînant une augmentation d'au moins 20% du coût de construction, rendant les prix de sortie incompatibles avec la notion de logement abordable.

Autrement dit, le droit de propriété individuel est supplanté par un « droit de propriété de la collectivité sur son territoire ».

¹³ Sur 21 hectares, 2.500 logements dont un tiers de sociaux, 55.000 m² de bureaux, 2.500 m² de commerces, 20.000 m² d'équipements (école, crèche gymnase) et espaces verts. Les travaux devraient débuter en 2017 et s'achever en 2030.

¹⁴ Approuvé par le conseil municipal le 22 mars 2016



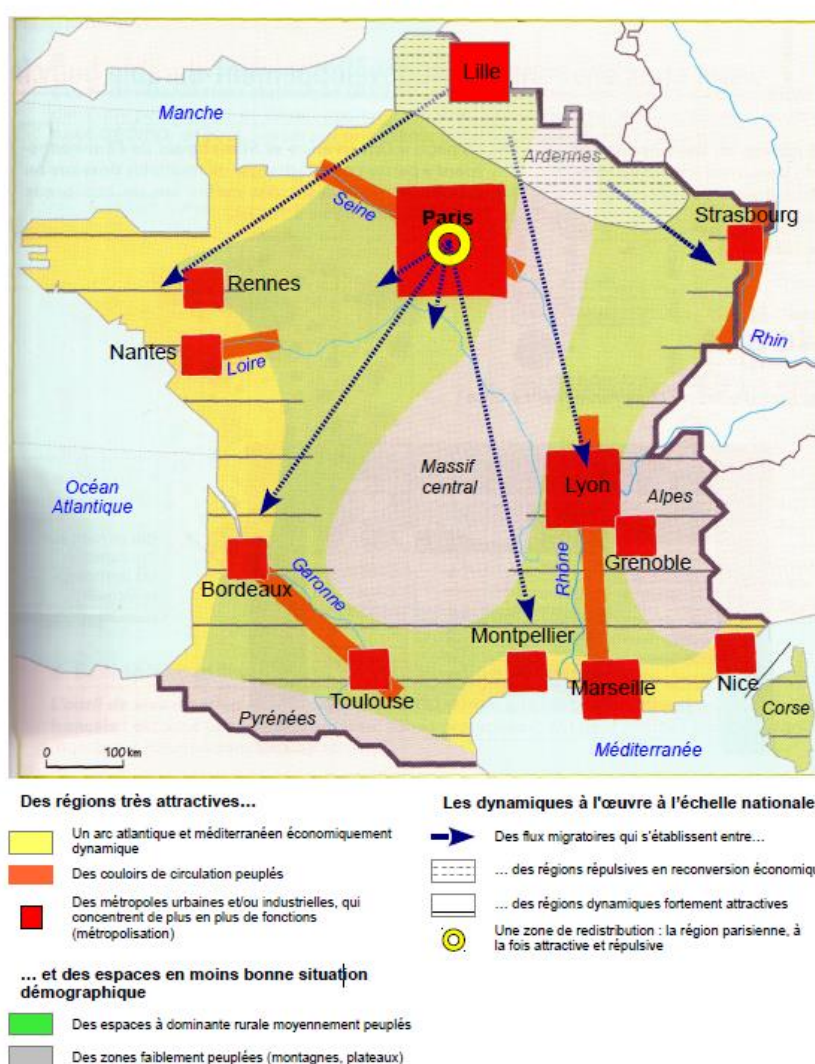
Le foncier restera durablement un bien cher :

❖ Les besoins vont croissants :

• En termes de logements :

- Pour les raisons démographiques évidentes que sont l'augmentation du nombre de ménages et le vieillissement de la population. Certaines parties de l'hexagone, dynamiques économiquement ou/et ayant la faveur de nombreux retraités disposant d'un fort potentiel financier sont ainsi particulièrement exposées à une pression foncière (les métropoles régionales, l'arc atlantique et méditerranéen).

Mouvements de population, urbanisation, métropolisation



- Le manque de logements dans les grandes métropoles est devenu chronique. Cette rareté, plus ou moins initiée par les politiques et les promoteurs, associée au phénomène de métropolisation, a conduit à une envolée des prix de l'immobilier que la récente crise a à peine endiguée.



- **En termes d'espaces habitables :**

La surface urbanisée croît encore plus vite que la population car les français revendiquent des espaces habitables toujours plus vastes. La preuve nous en est donnée avec le phénomène de gentrification des quartiers résultant des politiques de la demande de ces dernières années, qui a entraîné dans ces secteurs une diminution du nombre de pièces et du nombre de logements par augmentation de la surface par type d'appartement (les petits logements étant regroupés en grands logements et les petites pièces décroisées). Ainsi, paradoxalement un quartier va perdre d'autant plus de population que son attractivité augmente¹⁵. Or souhaitant attirer vers elle la croissance économique et démographique, toutes les grandes agglomérations travaillent à l'attractivité de leurs quartiers centraux et suscitent par conséquent un besoin croissant de droits à bâtir.

- **En termes d'équipements :**

- Accroissement de la population et croissance économique induisent une multiplication des équipements qui viennent peser sur le prix du foncier - *cf supra*.
- Les politiques d'aménagement conduites par les collectivités locales sont généralement gourmandes en équipements et en moyens humains - *cf supra*.

❖ **Le périlleux équilibre des opérations d'aménagement**

Idéalement les dépenses liées au processus de production de terrains (viabilisation et équipements) doivent s'équilibrer par les recettes tirées de la cession des parcelles équipées dont les prix sont fixés à partir des comptes à rebours des promoteurs.

Toutefois de nombreux éléments peuvent venir affecter cet équilibre : dépollution onéreuse, coût d'acquisition des terrains élevés, demandes spécifiques de la collectivité concernant des équipements publics, exigences environnementales fortes venant réduire le nombre de m² constructibles à vendre, ou encadrement du prix de vente des terrains aménagés pour la construction de logements sociaux et/ou à prix abordables.

La collectivité peut être amenée à participer de manière importante au financement (subventions, surcharge foncière, prise en charge de certains équipements...). Cela apparaît d'autant plus normal que les opérations d'aménagement d'envergure constituent souvent pour elle une opportunité de combler à l'échelle de la ville et pas seulement du projet, le manque ou son désir de certains équipements

Reste que bien souvent cette prise en charge ne sera que partielle, aussi bien concernant les équipements que la compensation du différentiel des prix entre social, abordable et libre.
Nombre de promoteurs se plaignent que le logement libre constitue la variable d'ajustement des prix de vente administrés (social et abordable).

¹⁵ Et inversement car quand un quartier s'appauvrit les maisons sont divisées en appartements et les grands appartements en surfaces plus modestes.



❖ **Bien que coûteuse, la croissance urbaine est indispensable par densification et/ou extension du bâti existant.**

Le discours institutionnel dominant est la lutte contre l'étalement urbain et la reconstruction de la ville sur elle-même.

En réalité :

- Il y a confusion entre l'étalement urbain et le mitage en zone périphérique rurale qui a résulté d'un déficit d'urbanisme opérationnel.
- Il n'y a pas de choix possible entre densification et étalement urbain. La construction en hauteur, associée à la médiocre qualité urbaine des barres et tours des années 1970, suscitant le rejet, l'étalement urbain est inévitable pour répondre à la croissance de la population et l'exigence d'espace.
- L'étalement urbain ne crée pas de problème lorsque l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité de l'urbanisation existante. Il est moins coûteux que la densification de l'habitat en centre-ville (coût de construction plus élevé + ménages plus consommateurs d'équipements collectifs).

On observera par ailleurs que :

- ✓ La lutte contre l'étalement urbain ne vise bien souvent que les logements car les collectivités y voient une source de dépenses en équipements, alors que dans l'immobilier d'entreprise pourtant bien souvent développé en périphérie, elles voient une base fiscale.
- ✓ Les temps de déplacement sont en réalité identiques dans les petites (4 voyages/jour) et grandes villes (2 voyages/jour).
- ✓ Avec une tendance lourde consistant à aller chercher de plus en plus loin les matériaux qui participent à la construction de la ville et à son fonctionnement (fluides, matériaux, aliments...), on touche une des limites des discours faisant de la métropolisation et de la densification les remèdes miracles à la crise écologique.

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

- ✓ les communes en développement (marché tendu, où + de 50% des ventes de logement s'effectuent à des prix supérieurs à 3.500 €/m²) 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 dans ce cas à sa rareté et s'exprimera à prix constant par une diminution de la surface des lots à bâtir au fur et à mesure que l'on se rapproche du pôle urbain.
- ✓ les communes intégrées dans un processus de métropolisation, en raison des besoins en équipements.



Notons toutefois que les marchés détendus (où 80% des prix de vente sont inférieurs à 2.500 €/m²) peuvent également poser problème en raison de prix de sortie ne permettant pas de financer les coûts d'aménagement.

❖ **Les prix des terrains à bâtir intègrent le remboursement des frais incompressibles (démolitions, sondages, dépollution, VRD...) engagés dans le processus de production du foncier.**

Ces frais constituent une sorte de « valeur plancher », rendant la flexibilité des prix des terrains à bâtir très relative en période de cycle immobilier baissier.

La pollution des sols n'est pas un obstacle à l'urbanisation mais engendre des surcoûts qui se reportent soit en majorité sur la collectivité (augmentation des participations) soit partiellement sur le prix de sortie des logements.

Par ailleurs, la question du recyclage foncier va devenir de plus en plus prégnante, car les sites les plus aisément mutables ont fait l'objet ou sont en cours de réaménagement. Reste donc à ré-urbaniser le foncier le plus sensible.

Les clefs pour accéder à un foncier moins cher :

- **Respecter la chaîne vertueuse de la production foncière pour limiter son prix :**

- 1) *Un observatoire foncier indépendant et transparent, assurant une veille continue de tous les segments de ce marché, avec pour maître mots : diagnostic et anticipation.*
- 2) *Une politique foncière locale envisagée sur le long terme, assurant stabilité du zonage, négociation avec les promoteurs, organisation du financement de l'aménagement, afin de favoriser un développement judicieux aux plans économique, urbain et rural, tout en préservant des espaces naturels ; elle suppose que soient définis les objectifs à réaliser, ainsi que les moyens opérationnels (ZAD¹⁶, ZAC, lotissement, expropriation...) et structurels (Etablissement Public Foncier, SAFER¹⁷...) pour y arriver.*
Elle doit permettre d'agir sur les différentiels de prix à travers l'agglomération et favoriser la production de droits à bâtir par la constitution de réserves foncières en zone rurale et le développement des droits à bâtir en zone dense.
Elle ne doit pas être adaptée au gré des contingences politiques du moment, qui retardent par modifications successives la sortie de l'opération. L'exemple le plus marquant en est

¹⁶ *Zone d'Aménagement Différé : outil visant à constituer des réserves foncières en vue d'un projet d'intérêt général non nécessairement défini de façon précise. Le droit de préemption au profit de la collectivité s'applique à l'intérieur de cette zone.*

¹⁷ *Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural : organismes d'intervention sur le marché foncier rural, créés par la loi d'orientation agricole de 1960, dont la mission est notamment de contribuer à l'amélioration des structures foncières du secteur agricole et d'assurer la transparence du marché foncier rural. Depuis 1990, le législateur leur a confié une mission de mise en œuvre du volet foncier de politiques publiques locales à laquelle s'est ajoutée une mission de protection de l'environnement et des paysages.*



donné par la ville d'Aix-en-Provence avec la ZAC Sextius Mirabeau (~20 hectares en centre-ville), dont les premières expropriations remontent à 1965 et qui ne s'achèvera que 50 ans plus tard !

- 3) *L'intervention le plus en amont possible* de la collectivité (ou de l'Etablissement Public Foncier agissant à sa demande¹⁸), sur le marché des terrains à urbaniser ou dans le cadre d'un renouvellement urbain exigeant une action lourde de restructuration, afin d'éviter toutes valorisations partielles prématurées pouvant renchérir le coût d'acquisition.
 - 4) *Une politique active d'acquisition foncière pour s'émanciper du découpage parcellaire existant en le restructurant.* Le remembrement illustre à travers des parcelles d'un seul tenant que les frais d'équipement peuvent être baissés et la densité d'utilisation améliorée.
 - 5) *Une politique d'aménagement conduite avec le souci de réguler la production des terrains à bâtir*, au regard du taux d'absorption du marché immobilier, ce qui implique la réalisation d'un phasage des grosses opérations d'aménagement, mais aussi parfois un phasage à l'échelle de la ville pour éviter les risques de surproduction.
 - 6) *Une action foncière permettant de répondre aux enjeux que sont la crise du logement, la production de logements sociaux, le renouvellement urbain, l'étalement urbain...*
- ***Inciter en zone tendue à la libération du foncier non bâti constructible, pour que les collectivités puissent anticiper l'aménagement et ainsi lutter contre la spéculation sur les terrains.***

Jusqu'à présent, plus les propriétaires gardent leurs terrains, moins ils paient d'impôts au moment de la vente. Pour lutter contre la rétention foncière, le Gouvernement a depuis le 1^{er} septembre 2014 aligné la fiscalité sur les plus-values des terrains non bâtis sur celle des immeubles bâtis (soit une exonération totale au bout de 22 ans de détention¹⁹) et a accordé en plus au vendeur, pour toute promesse de vente conclue avant le 31 décembre 2015 (et sous réserve que la cession intervienne au plus tard le 31 décembre 2017), un abattement exceptionnel de 30 % de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux sur les plus-values réalisées. En cas de donation de terrain réalisée en 2015, le cédant bénéficiait en sus d'un abattement exceptionnel de 100.000 euros, à la condition que le terrain soit ultérieurement construit. Ce dispositif est certes préférable au système antérieur, mais

¹⁸ Les Etablissements Publics Fonciers ont été créés pour accompagner les collectivités dans la maîtrise foncière, c'est-à-dire pour acquérir et porter le foncier. Ils proposent aussi leur ingénierie en amont de la maîtrise foncière, lors de la planification et de la conception du projet, et en aval dans la phase d'aménagement.

¹⁹ Depuis le 1^{er} septembre 2014, un seul régime d'imposition des plus-values immobilières est applicable, quelle que soit la nature du bien cédé, immeuble bâti ou terrain à bâtir.

Pour l'impôt sur le revenu (IR), un abattement pour durée de détention de 6 % pour chaque année de détention au-delà de la 5^{ème} et jusqu'à la 21^{ème} ; 4 % pour la 22^{ème} année révolue de détention. L'exonération totale des plus-values de cessions de terrains à bâtir ou de droits s'y rapportant au titre de l'impôt sur le revenu est ainsi acquise à l'issue d'un délai de 22 ans.

Pour les prélèvements sociaux (PS), un abattement pour durée de détention de 1,65 % pour chaque année de détention au-delà de la 5^{ème} et jusqu'à la 21^{ème} ; 1,60 % pour la 22^{ème} année de détention, 9 % pour chaque année au-delà de la 22^{ème}. L'exonération totale des plus-values de cessions de terrains à bâtir ou de droits s'y rapportant au titre des prélèvements sociaux est ainsi acquise à l'issue d'un délai de 30 ans.

<http://www.notaires.paris-idf.fr/fiscalite/vente-plus-value-immobiliere>



pêche par un délai trop court d'application et par le maintien d'une taxation qui dissuade les ventes de fonciers les mieux desservis et donc présentant le plus d'intérêt.

Pénaliser, aux moyens d'une taxation annuelle plus pesante, la rétention des terrains non bâtis permettrait certainement de mobiliser ceux-ci plus rapidement, mais cette fiscalité de détention pour être recevable :

- Doit être limitée aux zones tendues.
- Doit reposer sur une valeur de marché, légitimant le montant de la taxe car compréhensible de tous, et non plus sur un calcul « fumeux » à partir d'une valeur locative cadastrale ancienne.²⁰
- Ne doit pas pécher par excès et s'accompagner d'une certaine progressivité dans le temps, pour ne pas être ressentie par les propriétaires comme une expropriation déguisée.²¹

- **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 ». Cela induit un coût de foncier moins élevé et pourrait aussi favoriser la mise en œuvre de modes constructifs moins onéreux (cf infra).

- **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.*

Le schéma d'urbanisation de la ville compacte, trop souvent érigé en modèle, est critiquable notamment à deux points de vue : d'une part en ce qu'il tend à survaloriser le centre-ville, et d'autre part en ce qu'il nie l'attachement des français à la propriété individuelle et à la ruralité.

La ville étalée, tout en répondant aux besoins induits par la croissance démographique et aux aspirations des français, instaurerait une hiérarchie moins brutale entre le centre-ville et la périphérie, et une détente sur les prix du foncier en secteur central.

- En favorisant dans certains secteurs, la construction d'immeubles issus de procédés industriels, préfabriqués ou modulaires, destinés à devenir, comme aux Etats-Unis, des biens de consommation recyclables. Un choc culturel pour les français très attachés à la valeur patrimoniale et à la transmission successorale de leurs biens immobiliers, et une révolution dans « le bâtiment » tout aussi attaché à la pierre et au béton. Pourtant, l'obsolescence programmée de ces constructions permettrait une reconstruction de la ville sur la ville bien plus aisée et mieux adaptée aux besoins qu'un paysage urbain figé dans le temps.

²⁰ Le montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties s'obtient en multipliant le revenu cadastral par les taux fixés par les collectivités territoriales. Le revenu cadastral est égal à la valeur locative cadastrale des propriétés, diminuée d'un abattement forfaitaire de 20%. Il s'agit de valeur locative cadastrale ancienne : 1961, actualisée en 1974 et 1981 et depuis soumise à des coefficients annuels de révision.

²¹ Depuis 2015, la valeur locative cadastrale des terrains à bâtir servant de base au calcul de la taxe foncière est majorée de 25 % dans les 618 communes où sont exigées, à la fois, la taxe sur les logements vacants et la taxe sur les micro-logements. S'ajoute une majoration forfaitaire de 5 € par m² en 2015 et 2016 et de 10 € par m² à compter de 2017.



Conclusion

Invoquer la rareté des terrains à bâtir et le simple jeu de la concurrence entre promoteurs pour expliquer le prix élevé du foncier est non seulement réducteur mais faux.

Le maître d'œuvre dans l'aménagement est désormais le plus souvent la collectivité locale. La responsabilité dans la production foncière est dans ce cas politique et non privée. L'action des promoteurs ne fait que s'inscrire dans un système où la notion de territoire prime sur le droit de propriété individuel.

Si les collectivités locales doivent assumer cet état de fait inhérent à leur développement, elles doivent également et parallèlement assainir leur politique foncière.

A défaut de faire baisser fortement le prix du foncier, compte tenu des contraintes et besoins évoqués ci-dessus, elles pourront le rendre plus abordables, en améliorant leur action sur tous les axes qui ont contribué à sa cherté excessive :

- Une mauvaise anticipation des besoins,
- Un déficit d'urbanisme opérationnel,
- Une mauvaise maîtrise de leurs coûts de fonctionnement,
- Une imputation exagérée sur le foncier des coûts de l'urbanisation.

Une conjonction de facteurs dont les effets ont été démultipliés en zone urbaine par l'effet de levier de l'immobilier.

Doivent-elles pour autant être tenues pour seules responsables des prix de sortie élevés des programmes de promotion ? Le foncier est-il la seule variable d'ajustement dans un bilan d'opération ? Non bien sûr, les promoteurs constructeurs doivent également contribuer à une meilleure maîtrise des prix dans le neuf par :

- Une évolution des modes de construction : matériaux innovants, filière bois, préfabriqués... (cf supra)
- Une modulation de leurs profits :
 - ✓ en fonction des prix de sortie : plus les prix sont bas, plus l'écoulement du programme sera aisé et moins le risque de l'opérateur sera élevé.
 - ✓ lorsque les charges foncières sont pour partie subventionnées (cf supra).

Enfin, reconnaissons que le législateur a également sa part de responsabilité dans cette dérive inflationniste des prix : surréglementation et multiplication des normes au fil du temps ont renchéri considérablement le coût de construction ; le Gouvernement a d'ailleurs présenté en juin et décembre 2014 plus de 50 mesures de simplification pour la construction de logements demandées de longue date par les professionnels et concernant notamment la sécurité incendie, la performance thermique, l'accessibilité, le confort intérieur, l'électricité et les réseaux de communication... ; il s'est également engagé à réduire les délais de construction en réformant les procédures administratives



d'obtention du permis de construire et le règlement des plans locaux d'urbanisme (PLU), afin d'alléger les contraintes pour les porteurs de projet et ainsi accélérer les mises en chantier.

Ces mesures vont dans le bon sens, mais ne sont pas à la mesure d'une crise du logement qui trouve sa source dans une erreur grossière de prospective démographique, mais aussi et surtout dans la réduction progressive, à compter de la fin des années 1970, des aides à la construction au profit d'aides à la personne. Ces dernières censées accroître le pouvoir d'achat et corriger les effets du marché, ont surtout eu pour conséquence de nourrir et soutenir l'inflation des prix immobiliers, tandis que les mises en chantier s'écroulaient : 550.000 logements sont mis en chantier en 1975 contre seulement 285.000 en 1997. La tendance s'est inversée depuis, mais la barre des mises en chantier annuelles n'a jamais été refranchie.

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.

* * *

*



NOTE COMPLEMENTAIRE

Ile-de-France : un prix excessif du foncier dédié au logement

Le coût du foncier est très élevé en Ile de France et plus spécifiquement à Paris (cf cartes nationales des prix), ce qui renforce la cherté des prix des logements neufs. Une bonne gestion des ressources de terrains s'avère en conséquence primordiale afin de pouvoir répondre aux besoins massifs en logements émanant notamment des classes moyennes et modestes.

L'offre de logements et les prix sont largement conditionnés par l'offre et le coût du foncier. La disponibilité de ce foncier en faveur de l'économie résidentielle dépend elle-même de l'allocation des droits à construire entre immobilier d'habitation et immobilier d'entreprise. Or, depuis de nombreuses années, le développement de l'immobilier d'entreprise a été clairement privilégié en Ile-de-France. Cette préférence a malheureusement induit un coût exorbitant en générant deux crises majeures qui se juxtaposent aujourd'hui : une crise en matière de bureaux, de locaux d'activités et d'entrepôt causée principalement par leur surabondance; une crise du logement reposant sur une insuffisance criante d'offres.

Plusieurs centaines de milliers de m² de droits à construire ont ainsi été « détournés » au profit de l'immobilier d'entreprise, dont la rentabilité fiscale et financière attendue par les collectivités locales et les investisseurs apparaissait bien plus alléchante que celle du logement, et dont la consommation de foncier était devenue considérable : les années 2000 ont vu en effet l'émergence d'une nouvelle catégorie d'actifs caractérisés par leur gigantisme tant en bureaux (taille variant de 20.000 à plus de 60.000 m² utiles) qu'en entrepôts (la surface utile de certains parcs logistiques pouvant dépasser 120.000 m²).

Par ailleurs, en raison de l'arrivée massive de capitaux notamment étrangers, l'échelle des valeurs de référence s'est inversée sur le marché professionnel qui s'est mis à fonctionner en vase clos : de nombreux acteurs dont le comportement s'est avéré moutonnier et spéculatif, ont exclu les fondamentaux (*quel est le volume des besoins ?*) de leurs analyses et l'immobilier professionnel s'est progressivement dématérialisé. 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.

L'excès de stock en locaux professionnels équivaldrait théoriquement au déficit cumulé d'offres en logements au cours de ces 5 dernières années.

Le résultat est spectaculaire et exprime à lui seul l'importance du gaspillage des ressources foncières : le déficit de construction en immobilier résidentiel excèderait 15.000 unités par an soit plus de 200.000 unités depuis 2001 (représentant 12.000.000 de m² habitables), sur la base d'estimations prudentes ; le stock total à un an²² de locaux disponibles de bureaux et d'activités approche 9.500.000 m² dont plus de la moitié constitue une offre excédentaire représentant un gisement potentiel supérieur à 75.000 équivalents logements. Autrement dit, l'excès de stock en locaux professionnels équivaldrait théoriquement au déficit de l'offre en logements au cours des 5

²² Stock à un an : locaux en cours de commercialisation considérés comme étant immédiatement disponibles + locaux commercialisés qui seront disponibles sous un an.



dernières années et à près de 40% du déficit d'offres depuis 2000. Certes, il s'agit sans doute d'un maximum car il faut déduire les locaux ou terrains qui, de par leur structure ou situation particulière, ne peuvent raisonnablement pas bénéficier d'une transformation ou affectation résidentielle, mais cette comparaison s'avère saisissante.

La crise économique a révélé ce gâchis. Ses effets ont été d'autant plus dévastateurs que l'offre excédentaire en immobilier d'entreprise y est devenue un fléau structurel.

Ces évolutions expliquent, qu'au sein de la Région-Capitale, les prix de vente se soient littéralement effondrés en immobilier professionnel entre 2008 et 2010 (de -30 à -50% selon les actifs) alors que, reflet des formidables tensions qui caractérisent ce marché, ils ont bien mieux résisté concernant le marché de l'habitation.

Si la construction de bureaux, locaux d'activité et d'entrepôt avait été plus en phase avec les besoins, si des mesures efficaces avaient été prises pour traiter le problème du parc ancien (70% de l'offre totale à un an) dont une fraction est atteint par un niveau élevé d'obsolescence et laissé en « jachère », plusieurs millions de m² de droits à bâtir ou de fonciers développés (immeubles existants) auraient pu être réaffectés à l'habitation au cours de cette dernière décade.

Un déséquilibre immobilier majeur qui handicape le développement de l'Ile-de-France.

Ce déséquilibre immobilier majeur n'est évidemment pas sans incidences sur la qualité du développement de l'Ile-de-France. Son statut de région-Capitale la positionne en tant que locomotive économique influençant la richesse financière du pays tout entier. Or l'existence et l'aggravation de ce déséquilibre incitent et inciteront de plus en plus d'entreprises nationales et internationales à afficher un moindre intérêt pour l'Ile-de-France en raison des difficultés croissantes rencontrées pour loger leurs salariés, a fortiori à un coût raisonnable. Ces salariés continueront de subir, en outre, d'importants problèmes de transport. Les mobilités résidentielle et professionnelle seront de plus en plus pénalisées. La dynamique et la fluidité du marché de l'emploi seront davantage affectées. Les ménages eux-mêmes, à la recherche d'une meilleure qualité de vie, moins coûteuse, préféreront de plus en plus la Province.

Ces contraintes pèseront nécessairement sur la croissance économique régionale. D'ailleurs, l'Ile-de-France souffre déjà d'un déficit migratoire concernant la tranche 30-45 ans. La situation présente fait également de plus en plus office de repoussoir pour les jeunes actifs dont le pouvoir d'achat ou de louer un logement est limité. Pour autant, un stock permanent et excédentaire de bureaux et sans doute de locaux d'activités devrait perdurer. En effet, s'agissant par exemple du tertiaire, les besoins exprimés vont évidemment croître mais il s'agira moins d'une demande de croissance que de restructuration : en somme, on devrait louer moins de locaux qu'on ne devrait en libérer. Dans cette optique, la menace d'une fracture économique et sociale avant 2020 apparaît bien réelle.

Des solutions sont possibles nécessitant une intervention publique plus volontariste.

Elus et acteurs de l'immobilier mettent rapidement en pratique pourrait rapidement favoriser un meilleur équilibre entre immobilier d'entreprise et logement, en incitant à la modernisation du parc d'immobilier d'entreprise existant.

Mais cela ne serait pas suffisant. Il faudrait également modifier les règles d'urbanisme en accroissant notablement la constructibilité résidentielle et maîtriser la production nouvelle en matière d'immobilier d'entreprise.



Par une croissance plus responsable et qualitative de l'immobilier d'entreprise, les effets de la crise du logement auraient pu être atténués.

Le spectaculaire développement quantitatif de l'immobilier d'entreprise, notamment depuis la fin des années 90, n'est certes ni à l'origine ni ne constitue la cause principale de la crise du logement dont l'Ile-de-France représente l'expression la plus grave. Cependant, par une approche plus responsable et qualitative de ses acteurs se fondant sur une gestion plus saine de l'affectation du foncier ou du bâti inoccupé, la croissance de l'immobilier professionnel aurait pu contribuer à atténuer les effets de la crise résidentielle et permettre la création de plusieurs dizaines de milliers de logements supplémentaires.

L'évolution prévisionnelle de l'offre en immobilier professionnel ne permet pas d'envisager sa réduction rapide à brève échéance.

Pénurie de foncier ?

Ces constats permettent de mettre à mal l'idée selon laquelle le foncier serait une ressource manquante pour le logement en Ile de France. En fait, le tableau que nous avons brossé fondé sur une appréhension globale de l'économie immobilière, permet de conclure qu'il y a moins pénurie qu'une exploitation insuffisante combinée à une allocation inefficace des ressources foncières existantes.

Mars 2016

Evelyne COLOMBANI
Directrice Adjointe



Jean-Michel CIUCH
Directeur Général



Annexe de la page 1

PRIX DES TERRAINS/DROITS A CONSTRUIRE

immo consulting

Prix des terrains/droits à construire
(logements collectifs)



Source : IMMO G CONSULTING
Design graphique : mwananga.fr

immo consulting

Prix des terrains/droits à construire
en région Île-de-France (€/m² habitable)
(logements collectifs)



Source : IMMO G CONSULTING
Design graphique : mwananga.fr



Annexe de la page 8

http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co_20100625/annexeco_25_06_10_09.pdf

Convention publique d'aménagement avenant n°8 :

Article 4 : rémunération

L'article 21 du titre IV traitant des dispositions financières est supprimé et remplacé par les dispositions suivantes :

L'aménageur est autorisé non à imputer ses charges réelles de fonctionnement au compte conventionnel de l'opération, mais à imputer forfaitairement des charges sur le compte de l'opération en fonction de l'état d'avancement de ses différentes missions. Ces imputations forfaitaires, destinées à couvrir ses charges, sont dites « rémunération ».

Ces imputations forfaitaires sont déterminées de la manière suivante en fonction des missions de l'aménageur définies à l'article 2 modifié de la convention initiale

1. Pour les missions de pilotage stratégique et « transversal » de l'opération (tâches 2.1 à 2.4, 2.7 et 2.11) et pour les missions de gestion administrative et financière de l'opération (2.6, 2.8, 2.15, 2.16, 2.17)
 - a. En ce qui concerne les exercices 2010 et suivants, la rémunération sera forfaitaire, de 866 000 euros par an (valeur 2010), indexée chaque année au 1er janvier sur l'indice SYNTEC, imputée par quarts au 1er janvier, 1er avril, 1er août et 1er octobre de chaque année pendant la durée de l'opération.
 - b. Exceptionnellement, en 2011, la SAMOA sera autorisée à majorer la rémunération forfaitaire définie au (a.) précédent d'un montant de 300 000 € afin de prendre en compte le travail effectué par la société au titre de la coordination transversale sur l'opération transformation des halles Alstom. Cette rémunération additionnelle sera imputée au compte de l'opération le 1^{er} septembre 2011.
2. Pour les missions mentionnées aux articles 2.5, 2.12 et 2.13 concernant les études, la mise en état des sols et les travaux : la rémunération sera de 5% des montants HT des travaux, études et honoraires.
3. Pour les missions mentionnées à l'article 2.9 concernant les acquisitions : la rémunération sera de 4 % des dépenses d'acquisition, frais compris, lorsque ces acquisitions sont faites auprès de propriétaires autres que Nantes Métropole ou la Ville de Nantes. Cette rémunération sera imputée à raison de 2% à la signature d'une promesse de vente et de 2% au transfert de propriété.
4. Pour les missions mentionnées à l'article 2.10 de relogement, la rémunération sera fixée par avenant en fonction des programmes concernés.
5. Pour les missions mentionnées à l'article 2.14 concernant la commercialisation : la rémunération sera de 5.5 % des montants HT des cessions (hors cessions réalisées auprès de Nantes Métropole ou de la ville de Nantes). Cette rémunération sera imputée à raison de 3 % à la date de signature de la promesse de vente, et de 2.5% à la signature de l'acte authentique réitérant la vente ; pour la commercialisation des biens mis en location, la rémunération sera égale à 3 mois du loyer convenu HT, et imputée à raison de 50 % à la signature de la promesse de bail et 50 % à la signature du bail définitif.
6. Pour les missions prévues à l'article 2.18 de clôture de l'opération : la rémunération sera fixée par avenant.

De manière générale, ces rémunérations pourront être revues par avenant en fonction du déroulement de l'opération.

