



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LA MAÎTRISE DES COÛTS DU FONCIER DANS LES OPÉRATIONS DE CONSTRUCTION

JEAN-LUC LAGLEIZE

DÉPUTÉ DE LA HAUTE-GARONNE

RAPPORT AU
PREMIER MINISTRE



Novembre 2019

« Le **logement** ce n'est pas que le **logement**, le **logement** c'est la place qu'on a dans la société, c'est son enracinement, c'est la place qu'on a dans la vie. »

M. Emmanuel MACRON

(31 janvier 2017)

« Autre domaine où une transition profonde s'impose, le **logement**. [...] Nous dépensons deux fois plus que nos voisins européens dans l'aide au **logement** et les Français éprouvent toujours autant de difficultés à se loger. »

M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre

(4 juillet 2017, déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale)

« Nous devons ensuite changer de méthodes d'organisation de notre République. [...] Je souhaite que nous puissions ouvrir un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire. Les Français ont confiance dans leurs élus locaux et ce nouvel acte de décentralisation doit porter sur des politiques de la vie quotidienne, le **logement**, le transport, la transition écologique, pour garantir des décisions prises au plus près du terrain. »

M. Emmanuel MACRON, Président de la République

(25 avril 2019, conférence de presse à l'issue du Grand débat national)

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	9
SYNTHÈSE	11
OBJECTIFS	11
AVANT-PROPOS	12
RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION	24
ENJEU 1 – CASSER L'ENGRENAGE INFERNAL DE LA HAUSSE DES COÛTS DU FONCIER	27
FONCIER PUBLIC : SUPPRIMER LES VENTES AUX ENCHÈRES	28
AMÉLIORER L'ÉVALUATION FONCIÈRE AU SERVICE DES ÉLUS	32
Encadré n° 1 : le défi du foncier dans la Métropole du Grand Paris.....	37
FONCIER PRIVÉ : INSTAURER LA TRANSPARENCE	39
Encadré n° 2 : l'observatoire foncier de Normandie	40
Encadré n° 3 : les « chartes promoteurs »	55
ENJEU 2 – LIBÉRER LE FONCIER ET AMÉLIORER LA CONSTRUCTIBILITÉ	57
Encadré n° 4 : l'objectif de zéro artificialisation nette	58
CESSER LES INCITATIONS À LA RÉTENTION DU FONCIER	59
RENDRE LA CRÉATION DE VALEUR AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	62
ACCOMPAGNER LES ÉLUS DANS LEUR POLITIQUE DU LOGEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	63
Encadré n° 5 : l'enjeu de la constructibilité.....	63
Encadré n° 6 : rapport de M. Guillaume VUILLETET, Député du Val d'Oise, sur la lutte contre l'habitat indigne.....	71
Encadré n° 7 : rapport de M. Mickaël NOGAL, Député de la Haute-Garonne, sur les évolutions du modèle des agences immobilières	72
Encadré n° 8 : la densification.....	75

Encadré n° 9 : une convention contractuelle d'urbanisme précédant le permis de construire pour accélérer les grands projets	78
ENJEU 3 – OPTIMISER LE FONCIER DISPONIBLE	87
INCITER À LA SURÉLÉVATION	88
RÉHABILITER ET VALORISER LES FRICHES	97
Encadré n° 10 : le stock foncier de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF)	99
Encadré n° 11 : la difficile valorisation du patrimoine de l'État.....	103
ENJEU 4 – ATTIRER LES INVESTISSEURS DANS LE LOGEMENT LOCATIF	107
ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT DES PERSONNES PHYSIQUES.....	109
ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT DES PERSONNES MORALES	118
Encadré n° 12 : la directive Solvabilité II	118
ENJEU 5 – STOPPER DÉFINITIVEMENT LA SPÉCULATION FONCIÈRE.....	125
FLUIDIFIER LA CONSTITUTION DES ORGANISMES DE FONCIER SOLIDAIRE (OFS) .	127
Encadré n° 13 : le bail réel solidaire (BRS)	129
Encadré n° 14 : faire sauter le « verrou foncier » pour relever le défi du logement en outre-mer	132
ÉTENDRE LA DISSOCIATION ENTRE LE FONCIER ET LE BÂTI.....	135
Encadré n° 15 : les baux emphytéotiques des Hospices civils de Lyon	137
Encadré n° 16 : l'exemple du site de l'ancien Centre d'essais aéronautiques de Toulouse (CEAT)	140
COMPARAISONS INTERNATIONALES.....	143
ALLEMAGNE.....	144
DANEMARK	157
PAYS-BAS	160
ROYAUME-UNI	173
SINGAPOUR	192
SUÈDE.....	198
CONCLUSION	206

ANNEXES	208
ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION	208
ANNEXE 2 – DÉCRET PORTANT NOMINATION	210
ANNEXE 3 – LISTE DES PARTIES PRENANTES AUDITIONNÉES.....	211
ANNEXE 4 – LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	224



REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements s'adressent bien naturellement à M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre, qui m'a honoré de sa confiance en me confiant, le 4 avril 2019, cette mission ayant pour objet la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction.

Je tiens ensuite à remercier tout particulièrement M. Julien DENORMANDIE, Ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé de la Ville et du Logement, pour sa volonté et son ambition

de mettre en œuvre une politique du logement et de l'habitat adaptée aux évolutions de notre société et aux besoins de nos concitoyens.

Dans le pilotage de cette mission et l'élaboration de ce rapport, j'ai été accompagné par M. Philippe GRALL, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, chef de mobilisation du foncier privé au Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. Je tiens à le remercier sincèrement et chaleureusement pour son engagement à mes côtés, sa disponibilité sans faille à toutes les étapes de la mission et la qualité de son travail.

Je remercie évidemment l'ensemble des parties prenantes auditionnées à l'Assemblée nationale ou à l'occasion de mes déplacements sur notre territoire, notamment à Rennes, à Toulouse et à Lille, qui, par leurs contributions extrêmement riches et variées, ont permis de nourrir mes réflexions et d'enrichir ce rapport et les recommandations qu'il contient.

Enfin, parce qu'un député ne pourrait travailler efficacement seul au quotidien, je tiens à souligner l'excellence et l'investissement de mon collaborateur parlementaire, M. Léo BARRUOL, tout au long de cette mission et plus largement depuis le début de la XV^e législature. De la recherche à l'organisation, de la rédaction aux conseils, du travail législatif aux relations publiques, sa rigueur, son sérieux et son dynamisme sont de véritables atouts pour mener à bien mon mandat de parlementaire.

Jean-Luc LAGLEIZE

Député de la Haute-Garonne

SYNTHÈSE

Par lettre du 4 avril 2019, M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre, m'a nommé, en application de l'article L.O. 144 du Code électoral, parlementaire en mission sur la thématique de la maîtrise du coût du foncier dans les opérations de construction.

Cette mission fait suite à la promulgation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN), pour laquelle j'ai porté la parole du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MoDem) à l'Assemblée nationale.

OBJECTIFS

La lettre de mission fixe les objectifs suivants :

- ➔ Examiner les prérogatives mises à la disposition des collectivités locales pour mettre en œuvre leur stratégie d'intervention foncière (secteurs de mixité sociale, zones d'aménagement différé, droit de priorité, droit de préemption, etc.).
- ➔ Proposer toute mesure de nature opérationnelle, législative ou réglementaire qui permettrait aux collectivités locales de maîtriser les prix des terrains et de lutter contre la spéculation foncière.
- ➔ Identifier les bonnes pratiques en matière de vente de charges foncières, afin d'éviter le recours aux enchères.
- ➔ Examiner la possibilité que pourraient offrir les documents de planification pour réguler les prix.
- ➔ Identifier les freins au développement et à l'action opérationnelle des organismes de foncier solidaire (OFS) et proposer des mesures pour les surmonter.
- ➔ Examiner les conditions dans lesquelles le modèle des organismes de foncier solidaire (OFS), basé sur une dissociation du foncier et du bâti, pourrait être mis en place, non pas uniquement pour la production de logements en accession sociale, mais pour tous types de logements, notamment en mobilisant le foncier public.

AVANT-PROPOS

Le constat est simplement glaçant : en 2019, de plus en plus de Français n'ont plus les moyens de se loger dignement.

Cela est particulièrement vrai dans les zones tendues, ces territoires dans lesquels la tension du marché immobilier local est définie par une inadéquation importante entre la demande de logements et l'offre de logements disponibles, tant en termes de volume que de prix.

Car même lorsqu'elle existe, l'offre n'est plus abordable pour nos concitoyens.

Ces zones de tension du marché immobilier local sont nombreuses et de plus en plus tendues car elles concentrent un intérêt économique, administratif, touristique ou tout simplement pratique. Elles incluent la capitale, la région parisienne, les grandes agglomérations, les zones transfrontalières, mais aussi plus largement les villes et zones touristiques, particulièrement sur le littoral et la montagne, mais également les outre-mer.

La hausse continue du prix des logements dans ces zones oblige une partie importante de la population à habiter de plus en plus loin de son lieu de travail.

C'est ainsi une fracture sociale et territoriale nouvelle qui se fait jour. Elle ne recoupe plus les lignes habituelles entre les plus riches et les plus pauvres de nos concitoyens, mais exclut en fait les classes moyennes.

En effet, se loger dans les zones tendues n'est dorénavant accessible qu'aux ménages les plus fortunés qui peuvent acheter aux prix proposés, ou bien à celles et ceux qui peuvent bénéficier d'un logement social.

Les autres ménages, qu'ils soient inscrits sur une longue liste d'attente auprès des bailleurs sociaux ou qu'ils dépassent, même de peu, les plafonds de ressources pour pouvoir en bénéficier, sont amenés à habiter de plus en plus loin de ces zones tendues.

Mais leurs conditions financières réelles ne s'améliorent pas pour autant en s'éloignant : au coût de leur logement, même s'il est plus abordable, s'ajoute celui des transports, souvent individuels, quand la géographie et l'organisation du territoire ne se prêtent pas aux transports en commun.

Comme nous l'avons vu à l'automne 2018, ces habitants deviennent alors très sensibles à tout facteur de déséquilibre de leur budget : hausse des taxes, des coûts d'entretien, etc.

Le défi que nous devons collectivement relever paraît de prime abord insurmontable : nous serions impuissants puisque le prix d'un logement est

directement lié au prix d'achat du terrain sur lequel il est construit, et que le prix de ce terrain est lui-même régi par la main invisible du marché. La demande dépassant largement l'offre, nous serions ainsi condamnés à une hausse inexorable du prix du foncier, et donc des logements.

Pourtant, nous ne pouvons rester spectateurs face à ces phénomènes.

Parce que le prix des logements a atteint des montants vertigineux, et que la spirale infernale ne cesse de croître.

Parce que pour construire dans les zones tendues, les parties prenantes du secteur se font une concurrence sans merci pour capter des espaces fonciers.

Parce qu'en période de finances publiques contraintes, les acteurs publics préfèrent vendre leurs terrains aux enchères, encaissant un prix de cession plus important pour leurs finances publiques, mais générant aussi de nouveaux prix de référence à la hausse.

Parce que nous assistons à un étalement urbain sans vertu écologique, ni vertu économique sur lequel il sera compliqué, voire impossible, de faire marche arrière.

Face à l'ensemble de ces défis, la puissance publique a un rôle vital à jouer et nous devons collectivement faire l'effort de revisiter nos habitudes et nos méthodes de travail et cesser de croire que le foncier est un bien classique dont le prix doit être régulé par les seuls mécanismes de l'offre et la demande.

Parce qu'en 2019 il devient vraiment indispensable, urgent, et vital d'agir, ce rapport propose des pistes pour :

- (i) Casser l'engrenage infernal de la hausse des coûts du foncier,
- (ii) Libérer le foncier et améliorer la constructibilité,
- (iii) Optimiser le foncier disponible,
- (iv) Attirer les investisseurs dans le logement locatif,
- (v) Stopper définitivement la spéculation foncière.

Ce rapport est le fruit d'une consultation de l'ensemble des parties prenantes du secteur, de déplacements sur le terrain et d'une analyse comparative européenne et internationale. Nous croyons fermement que la mise en œuvre des recommandations de ce rapport peut participer à la maîtrise du coût du foncier dans les opérations de construction.

Je remercie en particulier les 238 professionnelles et professionnels qui, au travers de 97 entretiens tant à Paris qu'en province, nous ont fait part de leurs problématiques et de leurs idées de solutions pour nos territoires métropolitains et d'outre-mer.

Je remercie également toutes celles et ceux qui ont alimenté nos réflexions au travers de leurs contributions écrites.

J'ai été particulièrement impressionné par l'espoir que cette mission du Premier ministre avait généré auprès de mes interlocuteurs, impressionné également par la qualité des contributions orales et écrites qui m'ont été soumises, et honoré par la qualité et le haut niveau de connaissance du sujet de chacune et de chacun.

Toutes et tous ne retrouveront pas nécessairement leurs contributions dans mes propositions. J'ai dû opérer des choix parmi des options parfois contradictoires, et restreindre le champ d'investigation aux éléments directement liés à la spéculation foncière. J'espère cependant qu'une majorité se sera sentie écoutée et entendue.

RECOMMANDATIONS

ENJEU 1 – CASSER L'ENGRENAGE INFERNAL DE LA HAUSSE DES COÛTS DU FONCIER

Foncier public : supprimer les ventes aux enchères

Proposition 1 – Supprimer le recours à la vente aux enchères lors des cessions de foncier public par l'État, les collectivités territoriales et les entreprises et établissements publics et le substituer par des concours à prix fixe et/ou des cessions de gré à gré (législatif).

Améliorer l'évaluation foncière au service des élus

Proposition 2 – Permettre aux élus locaux de s'appuyer sur une expertise privée, complémentaire à celle de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE), pour toute opération d'acquisition, de cession, de préemption à prix fixe ou contesté, ou de location (législatif).

Proposition 3 – Renforcer la professionnalisation des évaluations de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) (mesure opérationnelle, circulaire du Ministre de l'Action et des Comptes publics).

Proposition 4 – Rendre obligatoire la contextualisation et l'explicitation systématique des évaluations de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) en cas de saisine par un élu local (mesure opérationnelle, circulaire du Ministre de l'Action et des Comptes publics).

Proposition 5 – Clarifier le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin de parvenir à trouver un équilibre entre l'intérêt général et l'indemnisation légitime d'un préjudice en matière de fixation judiciaire des prix dans les procédures d'expropriation et de droit de préemption urbain (législatif).

Foncier privé : instaurer la transparence

Proposition 6 – Créer des Observatoires du foncier à titre obligatoire dans chaque zone tendue et à titre optionnel en zones détendues (législatif).

- Lancer un appel à manifestation d'intérêt pour constituer ces Observatoires du foncier dès 2020 (loi de finances puis mesure opérationnelle).

Proposition 7 – Créer un réseau national des Observatoires du foncier (mesure opérationnelle).

Proposition 8 – Aider les élus locaux à bâtir des documents d'urbanisme efficaces et cohérents en renforçant la dématérialisation et la transparence des données.

- Élargir les champs des données de valeur foncière (DVF) (réglementaire).
- Ouvrir les bases de données des références immobilières des notaires (PERVAL et BIEN) et stimuler la qualité et l'exhaustivité des données (réglementaire).
- Accélérer la digitalisation du processus de production des documents d'urbanisme (mesure opérationnelle).
- Lancer une mission de préfiguration visant à constituer une base de données unique pour les politiques publiques du logement et de l'immobilier (mesure opérationnelle).

Proposition 9 – Autoriser l'inscription en annexe du plan local d'urbanisme (PLU) d'un prix de vente maximum des logements neufs à construire par quartiers géographiquement délimités et par typologie de logements (logements sociaux, accession sociale et logements intermédiaires), sous condition de l'existence d'un Observatoire du foncier (réglementaire).

ENJEU 2 – LIBÉRER LE FONCIER ET AMÉLIORER LA CONSTRUCTIBILITÉ

Cesser les incitations à la rétention du foncier

Proposition 10 – Transformer l'imposition des plus-values immobilières (loi de finances).

- Mettre fin au dispositif d'abattements sur la plus-value immobilière (PVI) en fonction de la durée de détention.
- Réviser les modalités de calcul de la plus-value immobilière (PVI) en introduisant un coefficient d'érosion monétaire.
- Aligner le taux d'imposition (impôt sur le revenu des personnes physiques et prélèvements sociaux) de la plus-value immobilière (PVI) sur le taux de 30 % du prélèvement forfaitaire unique (PFU).
- Créer une mesure transitoire de trois ans pour garantir à chacun le mode de calcul le plus avantageux.

Proposition 11 – Maintenir les exonérations d'impôt sur les plus-values immobilières (PVI) liées à la nature du bien cédé (résidence principale) (loi de finances).

Proposition 12 – Créer une exonération d'impôt sur les plus-values immobilières (PVI) pour les cessions de biens aux collectivités territoriales ou à leurs établissements dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ou d'une zone d'aménagement différé (ZAD) (loi de finances).

Rendre la création de valeur aux collectivités territoriales

Proposition 13 – Reverser l'entièreté du produit de l'impôt sur les plus-values immobilières (PVI) aux communes, ou de façon équitable entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en présence d'un plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat (PLUi-H) (loi de finances).

Accompagner les élus dans leur politique du logement et d'aménagement du territoire

Proposition 14 – Établir une définition juridique de la politique foncière dans le Code de l'urbanisme pour accroître la légitimité des élus locaux dans leur conduite de l'action foncière (législatif).

Proposition 15 – Inciter les élus et leur administration à l'anticipation, développer la formation et instituer une « culture du foncier », de la référence et de la négociation en matière de politique foncière (mesure opérationnelle).

Proposition 16 – Inciter les élus locaux à décrire précisément leur stratégie foncière dans leur plan local d'urbanisme (PLU), en s'appuyant sur l'Observatoire du foncier et les opérateurs fonciers à leur service (mesure opérationnelle).

Proposition 17 – Permettre aux élus locaux d'avoir recours de manière plus aisée à la déclaration d'utilité publique (DUP) réserve foncière (législatif).

- La réserve foncière pourra être portée par l'établissement public foncier d'État (EPF) ou l'établissement public foncier local (EPFL).
- Réviser la doctrine publique en matière d'expropriation (mesure opérationnelle).

Proposition 18 – Faciliter et mieux sécuriser pour les élus locaux le droit de préemption urbain (DPU) lors d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) comportant un prix de cession manifestement exagéré en se référant aux analyses des prix de l'Observatoire du foncier (législatif).

Proposition 19 – Raccourcir et homogénéiser les procédures de bien vacant sans maître et de bien en état d'abandon manifeste (législatif).

Proposition 20 – Plafonner les frais d'agence immobilière en cas de préemption par la collectivité (législatif).

Proposition 21 – Inciter les élus locaux à délivrer des permis de construire à des projets utilisant pleinement les possibilités offertes par le plan local d'urbanisme (PLU) qu'ils ont instauré dans leur commune par le versement conditionnel d'une prime de constructibilité incitative (loi de finances).

Proposition 22 – Accélérer la production de logements neufs par la création d'une convention d'instruction préalable au dépôt du permis de construire, signée par les élus locaux et l'État (législatif).

Proposition 23 – Abroger les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme afin d'encourager l'optimisation du foncier et la mixité d'usages (*réglementaire*).

Proposition 24 – Supprimer la possibilité de déroger localement aux règles d'urbanisme nationales qui freinent, voire rendent impossibles, les constructions en tissu urbain dense ou en rénovation (places de stationnement, nombres de places visiteurs, locaux deux-roues, etc.) (*législatif*).

Proposition 25 – Établir un lien direct et mesurable entre le plan local d'urbanisme (PLU), le programme local de l'habitat (PLH) et la délivrance des permis de construire en rendant obligatoire la délibération annuelle en conseil municipal et/ou métropolitain par commune sur l'état effectif de réalisation communale du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale et démographique, dans le cadre des analyses de l'Observatoire du foncier (*législatif*).

Proposition 26 – Instaurer un constat de carence en construction en cas d'écart significatif et prolongé entre les besoins en logement et le nombre de logements construits, sur le modèle de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) (*législatif*).

Proposition 27 – Étendre, rénover et assouplir le fonctionnement des établissements publics fonciers (*législatif et réglementaire*).

- Réviser les missions de ces établissements afin qu'elles soient tournées vers l'observation, les études d'appui aux projets des collectivités locales, la production de logements, la requalification urbaine des centres anciens et les centres-bourgs, la reconversion de friches, le développement durable, l'action en zone tendue et en zone rurale.
- Engager une évaluation comparative de l'action de ces établissements et de leurs moyens.
- Rapprocher les statuts des établissements publics fonciers d'État (EPF) et des établissements publics fonciers locaux (EPFL), notamment en ce qui concerne la taxe spéciale d'équipement (TSE).
- Donner de nouveaux outils à ces établissements : observation, définition de secteurs stratégiques, veille foncière, action foncière, portage de moyen ou long terme, filiales d'amortissement foncier.
- Accélérer la couverture du territoire par ces établissements publics fonciers.

Proposition 28 – Diminuer le coût des préemptions en cas de vente aux enchères de biens privés pour les collectivités territoriales (*législatif*).

ENJEU 3 – OPTIMISER LE FONCIER DISPONIBLE

Inciter à la surélévation

Proposition 29 – Recenser le potentiel de projets de surélévation au sein de chaque Observatoire du foncier (législatif).

Proposition 30 – Exonérer les projets de surélévation des obligations relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement (législatif).

Proposition 31 – Recenser et encourager les potentiels projets de surélévation dans les copropriétés (réglementaire).

- Intégrer des paramètres permettant un pré-diagnostic pour surélévation à la « Fiche synthétique de la copropriété ».
- Obliger l'enregistrement des pré-diagnostics positifs sur une base de données en ligne gérée par l'Observatoire du foncier.
- Lancer un appel à manifestation d'intérêt auprès des syndicats de copropriétés pour la surélévation des immeubles qu'ils gèrent (loi de finances).

Proposition 32 – Proroger pour cinq ans l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS) et d'impôt sur le revenu (IR) des plus-values de cession d'un droit de surélévation, sous réserve du fléchage de ce produit vers des travaux de rénovation énergétique (loi de finances).

Proposition 33 – Abaisser le seuil de décision pour autoriser une surélévation à une majorité simple des voix de tous les copropriétaires (législatif).

Proposition 34 – Recenser et encourager les potentiels projets de surélévation des sociétés foncières (réglementaire).

- Étendre aux sociétés foncières l'obligation de la réalisation de la fiche synthétique de l'immeuble, y intégrer les paramètres permettant un pré-diagnostic pour surélévation et obliger l'enregistrement des pré-diagnostics positifs sur une base de données en ligne gérée par l'Observatoire du foncier.
- Lancer un appel à manifestation d'intérêt auprès des sociétés foncières pour la surélévation des immeubles de leur parc (loi de finances).

Proposition 35 – Recenser et encourager les potentiels projets de surélévation des bailleurs sociaux.

- Étendre aux bailleurs sociaux l'obligation de la réalisation de la fiche synthétique de l'immeuble, y intégrer les paramètres permettant un pré-diagnostic pour surélévation et obliger l'enregistrement des pré-diagnostics positifs sur une base de données en ligne gérée par l'Observatoire du foncier (réglementaire).
- Lancer un appel à manifestation d'intérêt auprès des bailleurs sociaux pour étudier la surélévation de certains immeubles de leur parc (loi de finances).

- Permettre et encourager les bailleurs sociaux à commercialiser les droits à construire en surélévation dans les zones tendues non-déficitaires en logements locatifs sociaux (*législatif*).
- Autoriser la commercialisation du patrimoine des bailleurs sociaux uniquement lorsque le potentiel des droits à construire en surélévation a été étudié et réalisé (*législatif*).

Réhabiliter et valoriser les friches

Proposition 36 – Recenser les friches au sein de l'Observatoire du foncier (*législatif*).

Proposition 37 – Créer un Fonds national pour la dépollution des friches (*législatif*).

Proposition 38 – Pour le foncier public, créer une agence de valorisation du patrimoine vacant de l'État (*législatif*).

Proposition 39 – Pour le foncier privé, permettre aux propriétaires de friches de rentrer au capital des offices fonciers (*législatif*).

ENJEU 4 – ATTIRER LES INVESTISSEURS DANS LE LOGEMENT LOCATIF

Encourager l'investissement des personnes physiques

Proposition 40 – Adapter le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, dit « Pinel », pour produire plus de logements locatifs à des tarifs abordables (*loi de finances*).

- Réviser et affiner le montant donnant lieu à défiscalisation (plafond de prix au m² et plafond de prix global du logement) :
 - À 5 500 euros par m², pour un total maximum par logement de 440 000 euros à Paris.
 - À 4 000 euros par m², pour un total maximum par logement de 320 000 euros ailleurs.
- Augmenter le taux d'amortissement de 2 %/an à 2,5 %/an pour les grands logements (plus de 45 m²).
- Porter de deux à trois le nombre d'opérations autorisées par contribuable et par an.
- Proroger le dispositif pour cinq années supplémentaires.
- Permettre aux élus locaux de définir leur politique du logement au plus près de leur besoin en les autorisant à définir des quotas fondés sur des agréments par opération.

Proposition 41 – Fusionner les régimes d'imposition de la location meublée et de la location nue vers le régime existant pour les loueurs en meublé professionnels (LMP) et non professionnels (LMNP) (*loi de finances*).

Proposition 42 – Exclure l'immobilier proposé à la location pour résidence principale de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) (loi de finances).

Proposition 43 – Renforcer la régulation de la location touristique meublée de courte durée issue des plateformes numériques (législatif).

- Abaisser le nombre de jours pendant lequel il est autorisé de louer sa résidence principale.
- Durcir les sanctions contre les locations touristiques meublées de courte durée non autorisées et qui ne constituent pas une résidence principale.

Encourager l'investissement des personnes morales

Proposition 44 – Accompagner l'orientation de l'épargne institutionnelle dans le secteur résidentiel en abaissant le ratio de solvabilité pour développer la production de logements locatifs (Union européenne).

Proposition 45 – Encourager l'investissement institutionnel dans le résidentiel locatif à travers la fiscalité attachée à ces investissements (loi de finances).

ENJEU 5 – STOPPER DÉFINITIVEMENT LA SPÉCULATION FONCIÈRE

Fluidifier la constitution des organismes de foncier solidaire (OFS)

Proposition 46 – Sécuriser et renforcer le recours au prêt Gaïa long-terme de la Caisse des dépôts et consignations / Banque des Territoires pour financer les acquisitions foncières des organismes de foncier solidaire (OFS) (législatif et mesure opérationnelle).

Proposition 47 – Simplifier et sécuriser l'agrément des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) en tant qu'organismes de foncier solidaire (OFS) (mesure réglementaire).

Étendre la dissociation entre le foncier et le bâti

Proposition 48 – Créer un nouveau droit de propriété fondé sur la dissociation entre le foncier et le bâti (législatif).

Proposition 49 – Simplifier le régime des baux (emphytéotique, réels solidaires, à construction) et créer un statut unique de bail réel immobilier (législatif).

CONCLUSION

Proposition 50 – Créer un comité de suivi multi-acteurs en charge de la mise en œuvre des propositions.



INTRODUCTION

La politique du logement en France est depuis longtemps hiérarchisée en fonction de zonages, plus ou moins adaptés aux situations locales. Parmi ces zonages, celui de la tension du marché immobilier local est celui qui définit les zones dites tendues.

Dans ces zones tendues, qui peuvent être des grandes agglomérations, des zones touristiques, des zones littorales et de montagne, ou encore des territoires frontaliers, les Français ont fait face au cours de ces dernières décennies à une hausse continue et inexorable du prix des logements, obligeant de nombreux de nos concitoyens à s'éloigner de ces territoires aux marchés immobiliers tendus, et donc de leur lieu de travail.

Ainsi, ces zones tendues qui concentrent un intérêt économique, touristique ou simplement pratique ne sont plus accessibles qu'aux citoyens les plus fortunés, qui parviennent à louer ou à acheter un logement aux prix parfois indécents que propose le marché de l'immobilier, ou à celles et ceux qui peuvent bénéficier d'un logement social.

Les citoyens qui ne rentrent pas nécessairement dans ces deux catégories, comme les personnes en attente d'un logement social, ou les personnes dont les conditions de ressources ne leur permettent ni d'accéder à un logement social, ni au parc de logement privé, se retrouvent de facto exclues de ces zones tendues et sont donc amenées à s'éloigner de celles-ci.

Dans ce contexte, le prix du logement et le coût du foncier sont indissociables. La spéculation foncière engendre une hausse du prix des logements, compte tenu du mécanisme de « compte à rebours » qui constitue le modèle économique d'une opération immobilière. Le principe du compte à rebours consiste en la recherche de la valeur potentiellement admissible pour l'achat du support servant à une opération (un terrain, une surface de plancher dans une copropriété ou bien encore un volume) pour un prix de vente déterminé des futurs logements et permet ainsi de retracer la chronologie du montage d'une opération immobilière.

Lutter contre la spéculation foncière est donc un impératif pour limiter l'augmentation du prix de vente des logements et permettre à chacun de nos concitoyens de pouvoir se loger librement, tant en location qu'en accession à la propriété, en zones tendues comme en zones détendues.

Or, toute la difficulté réside dans le fait que nous devons nous attacher à renverser l'ensemble des réflexes et des croyances des parties prenantes de ce secteur pour juguler cette hausse apparemment inexorable du coût du foncier en zone tendue.

En effet, actuellement, tout le processus de l'acte de construire pousse à construire toujours plus cher : les particuliers s'attendent à réaliser une plus-value lors de la cession de leurs biens, alors même que c'est la collectivité qui a réalisé les investissements valorisant leurs biens !

La puissance publique alimente elle-même cette machine à inflation foncière en recourant systématiquement au mécanisme d'enchères publiques sur leurs biens fonciers et immobiliers afin de les attribuer au plus offrant.

Il convient donc de recenser et de mettre en place les mécanismes qui vont ralentir, puis stabiliser cette hausse inéluctable aux yeux de tous, et qui permettront in fine de construire plus mieux, et moins cher.

ENJEU 1

**CASSER L'ENGRENAGE
INFERNAL DE LA
HAUSSE DES COÛTS DU
FONCIER**



FONCIER PUBLIC : SUPPRIMER LES VENTES AUX ENCHÈRES

Les acteurs publics se plaignent régulièrement des niveaux de prix atteints par le foncier et l'immobilier dans leur secteur, contraignant des familles entières à quitter les zones tendues. Pourtant, l'État et les collectivités territoriales ont des comportements paradoxaux : ces acteurs publics participent directement au renchérissement des biens immobiliers lorsqu'ils vendent leurs propres fonciers aux enchères, alors même que ce mode de cession peut doubler ou tripler l'estimation initiale. Ce prix d'attribution devient alors le nouveau prix de référence pour tout un quartier par le biais d'un effet cliquet qui tire vers le haut toutes les transactions suivantes.

Proposition 1 – Supprimer le recours à la vente aux enchères lors des cessions de foncier public par l'État, les collectivités territoriales et les entreprises et établissements publics et le substituer par des concours à prix fixe et/ou des cessions de gré à gré (*législatif*).

Pour pallier ce mal, nous proposons de supprimer le recours à la vente aux enchères lors des cessions de foncier public par l'État, les collectivités territoriales et les entreprises et établissements publics.

La cession aurait désormais lieu sur concours à prix fixe portant sur le programme, l'architecture, l'intégration paysagère, l'écologie des bâtiments, les qualités innovantes et la réponse aux enjeux locaux durables, ou bien en gré à gré, après consultation d'experts fonciers de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) ou des experts privés agréés, tel que le prévoient déjà le code général des collectivités locales (CGCL) et le code général des propriétés des personnes publiques (CG3P).

Même si les volumes de cessions par les ventes aux enchères restent marginaux, la forte concurrence des opérateurs immobiliers conduit inexorablement à une flambée du prix des offres, ce qui crée des références excessivement élevées. Actuellement, la plupart des personnes publiques organisent des procédures d'enchères publiques ou de concours qui aboutissent presque en totalité à un choix au prix le plus élevé dans un contexte de finances publiques contraintes. Pour ces acteurs, il est également sensible de justifier un choix plus qualitatif mais moins rémunérateur.

La transparence de l'action publique en matière immobilière et la maîtrise des dépenses publiques sont naturellement essentielles. Toutefois, l'impact d'une consultation systématique en vue d'une adjudication publique par l'État ou par une collectivité territoriale impulse une dynamique de marché délétère pour la concurrence au sein du marché de la construction. Cette spirale entrave la reconstruction durable de la ville, tant d'un point de vue sociétal qu'écologique, encourage la spirale inflationniste et exclut l'essentiel des Français des zones tendues.

Par leur visibilité et leur publicité, ces transactions alimentent également l'attente des propriétaires de terrains qui espèrent une montée des prix, sans aucune justification pertinente.

Face à cela, il convient donc de prévoir des clauses de retour à meilleure fortune sur la base des charges foncières cédées ou affectées aux programmes construits. Des objectifs de prix de sortie doivent être systématiquement intégrés dans les promesses de vente, et les cahiers des charges des consultations. En revanche, toute mesure d'actualisation des prix après l'attribution d'un foncier ou d'un projet suite à un concours, est à bannir.



En outre, il convient de souligner la faible qualité finale des programmes lorsqu'ils sont issus d'enchères et ce malgré des dossiers lauréats extrêmement innovants. De la même façon, de nombreux programmes ne voient pas le jour en raison des difficultés à les réaliser liées aux engagements financiers illusoires et déraisonnables pris lors des enchères.

Naturellement, cette mesure d'intérêt public doit s'accompagner d'éléments pour ralentir la spéculation foncière conduite par la promotion immobilière et concerner le nombre important d'intermédiaires qui renchérissent tant les prix du foncier que le prix de sortie des logements.

Il convient donc d'adapter la doctrine qui s'applique aux cessions immobilières du domaine privé de l'État, de ses sociétés et établissements publics, des collectivités locales, de leurs établissements et sociétés publiques auxquelles s'appliquent le Code général des propriétés des personnes publiques (CG3P) et le code général des collectivités locales (CGCL).

Actuellement, les codes sont rédigés de manière telle que l'enchère est quasiment la règle. Il n'est pourtant pas inconstitutionnel de proposer aux collectivités territoriales de changer de méthode de cession pour plus de qualité et de visibilité. Elles resteront totalement libres de céder leur patrimoine dans les conditions qui relèvent de leur « libre administration ».

À l'inverse des collectivités territoriales, l'État se doit aujourd'hui de passer par la publicité et la mise en concurrence avant toute cession de ses biens immobiliers. Il est donc aussi proposé d'unifier la rédaction des conditions qui s'appliquent à l'État et aux collectivités territoriales.

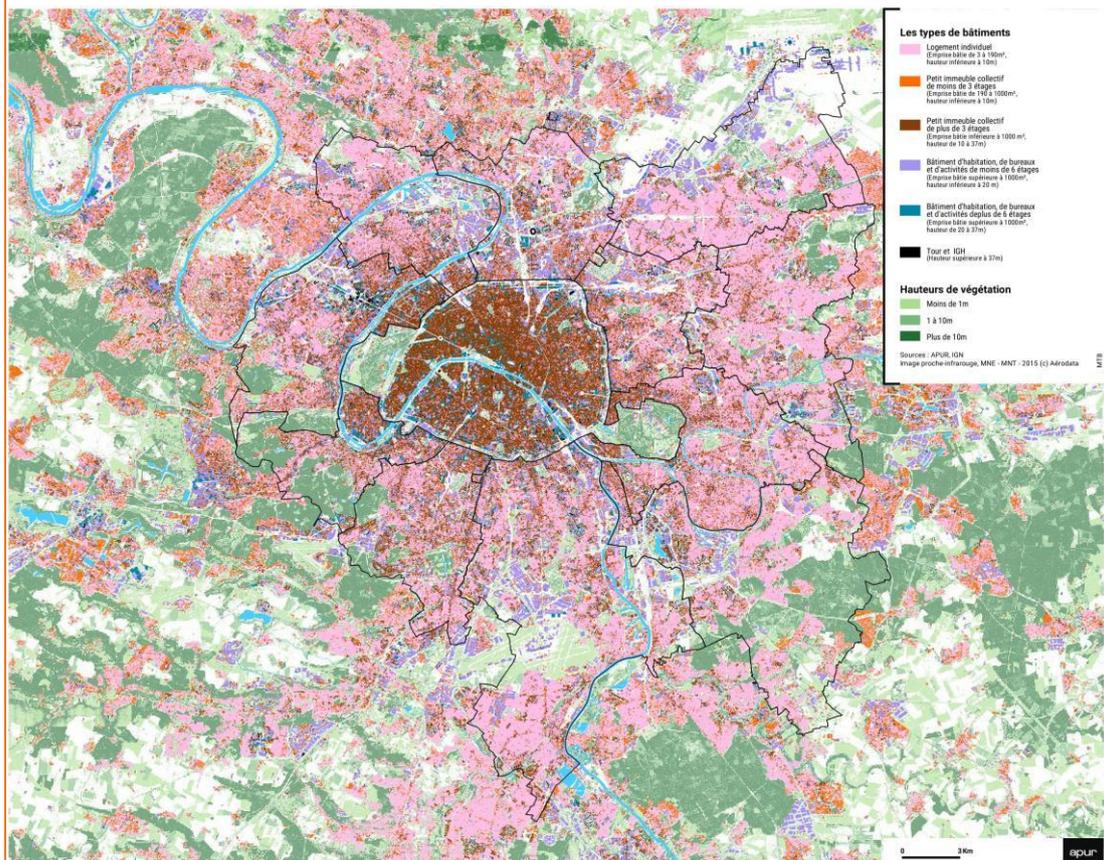
Par ailleurs, les modalités actuelles de cession sont fixées par un décret en Conseil d'État, alors qu'elles sont profondément importantes dans la vie des collectivités territoriales et de l'État. Il conviendrait de rendre au législateur la définition de ces modalités de cession et d'en fixer les objectifs attendus, après au moins vingt ans de mise en œuvre peu efficace et d'une dégradation significative du foncier public.

Le cahier des charges des cessions devra être réalisé par les services de l'État ou de la collectivité. Il conviendra de s'assurer que les demandes de chaque partie ne conduisent pas à une perte de valeur automatique du foncier devant être cédé : exigence disproportionnée de taux de logement social ou intermédiaire, orientation stratégique d'urbanisme ou programmatique trop précise et financièrement déconnectée de la réalité de l'économie de la construction, exigence excessive d'équipements publics ou privés (places de parking, locaux divers vélo ou poubelles, etc.), etc.

Si ces nouvelles dispositions sont urgentes et attendues dans les zones tendues, elles pourraient aussi s'appliquer dans les zones détendues, où les élus et l'État n'arrivent plus à céder leurs biens immobiliers et fonciers. Dans ces cas, il est essentiel que la visibilité du patrimoine public à céder s'accroisse pour le rendre disponible de manière transparente aux porteurs de projets et aux investisseurs avec une vraie mutualisation des ressources pour les maires.

Enfin, les aménageurs cèdent des charges foncières aux opérateurs pour réaliser les opérations publiques d'aménagement. Certains d'entre eux incluent des clauses de prix fixes de sortie des logements, ce qu'il convient de saluer. En revanche, il est surprenant que des aménageurs incluent des clauses d'actualisation des prix de cession dans la promesse de vente, alors même qu'elles conduisent à un renchérissement des valeurs foncières cédées et des prix de sortie, ou à une moindre qualité des logements. Or, les procédures d'aménagement public, voire les opérations d'urbanisme, doivent contribuer à la maîtrise des prix du foncier, mais aussi des prix des logements.

LES TISSUS URBAINS



Le tissu urbain dans la région de la capitale (Atelier parisien d'urbanisme, Apur).

AMÉLIORER L'ÉVALUATION FONCIÈRE AU SERVICE DES ÉLUS

Proposition 2 – Permettre aux élus locaux de s'appuyer sur une expertise privée, complémentaire à celle de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE), pour toute opération d'acquisition, de cession, de préemption à prix fixe ou contesté, ou de location (*législatif*).

La récente réforme importante de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) avec son organisation territoriale allégée et centralisée à l'excès dans des pôles interdépartementaux en retrait complet des zones rurales, et la publication de la «*Charte de l'évaluation du Domaine*» n'ont pas répondu pleinement aux attentes des élus.

La Direction de l'immobilier de l'État (DIE), pour de nombreuses cessions importantes, a elle-même recours à des expertises privées pour évaluer des biens ou confirmer l'évaluation des biens dans le cadre de ses négociations, soit avec des collectivités, soit avec des investisseurs.

Afin de permettre aux élus de s'appuyer, eux aussi, sur une précision, une qualité et une réactivité des évaluations, nous proposons de permettre aux élus d'avoir recours à des expertises privées au même titre que celle de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE).



Bercy – Le bâtiment Colbert du Ministère de l'Économie et des Finances et du Ministère de l'Action et des Comptes publics, des architectes MM. Paul CHEMETOV et Borja HUIDOBRO.

Cette mesure apparaît urgente pour faciliter la décision publique rapide de la part des élus, alors même que les seuils de saisine possible ou obligatoire ont lourdement évolué en quelques années avec deux seuils relevés successivement à 75 000 euros, puis à 180 000 euros. En deçà de ces seuils, les élus se retrouvent démunis face à l'absence d'analyse extérieure pour les aider dans la gestion du patrimoine privé de leur collectivité. Les évolutions récentes de l'organisation territoriale de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) laissent apparaître une déception forte, voire une impuissance face au manque de compréhension des préoccupations locales.

Essentielle pour permettre aux maires de conduire des projets structurants avec leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour assurer la vitalité de leur territoire, cette mesure sera utilement étendue aux établissements publics de l'État comme ceux des collectivités, leurs sociétés publiques ainsi que les bailleurs sociaux.

Plusieurs organisations pourraient permettre d'identifier avec l'État des agréments reconnus : Compagnie nationale des experts de justice immobiliers (CNEJI), Syndicat national des experts immobiliers (SNEI), la *Royal Institution of Chartered Surveyor France* (RICS), l'*European Group of Valuers Associations* (TEGoVA) ou encore la Chambre des experts immobiliers de France. Il conviendra de finaliser un code ou une charte de déontologie avec ces acteurs agréés.

Proposition 3 – Renforcer la professionnalisation des évaluations de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) (*mesure opérationnelle, circulaire du Ministre de l'Action et des Comptes publics*).

Les élus demandent plus de professionnalisation dans la production d'évaluations incontestables, justifiées et adaptées aux marchés locaux. Ces dernières doivent être adaptées à la réalité économique de la reconstruction urbaine dans toutes ses dimensions de reconversion puisque l'objectif de zéro artificialisation nette des sols doit être sérieusement mis en œuvre.

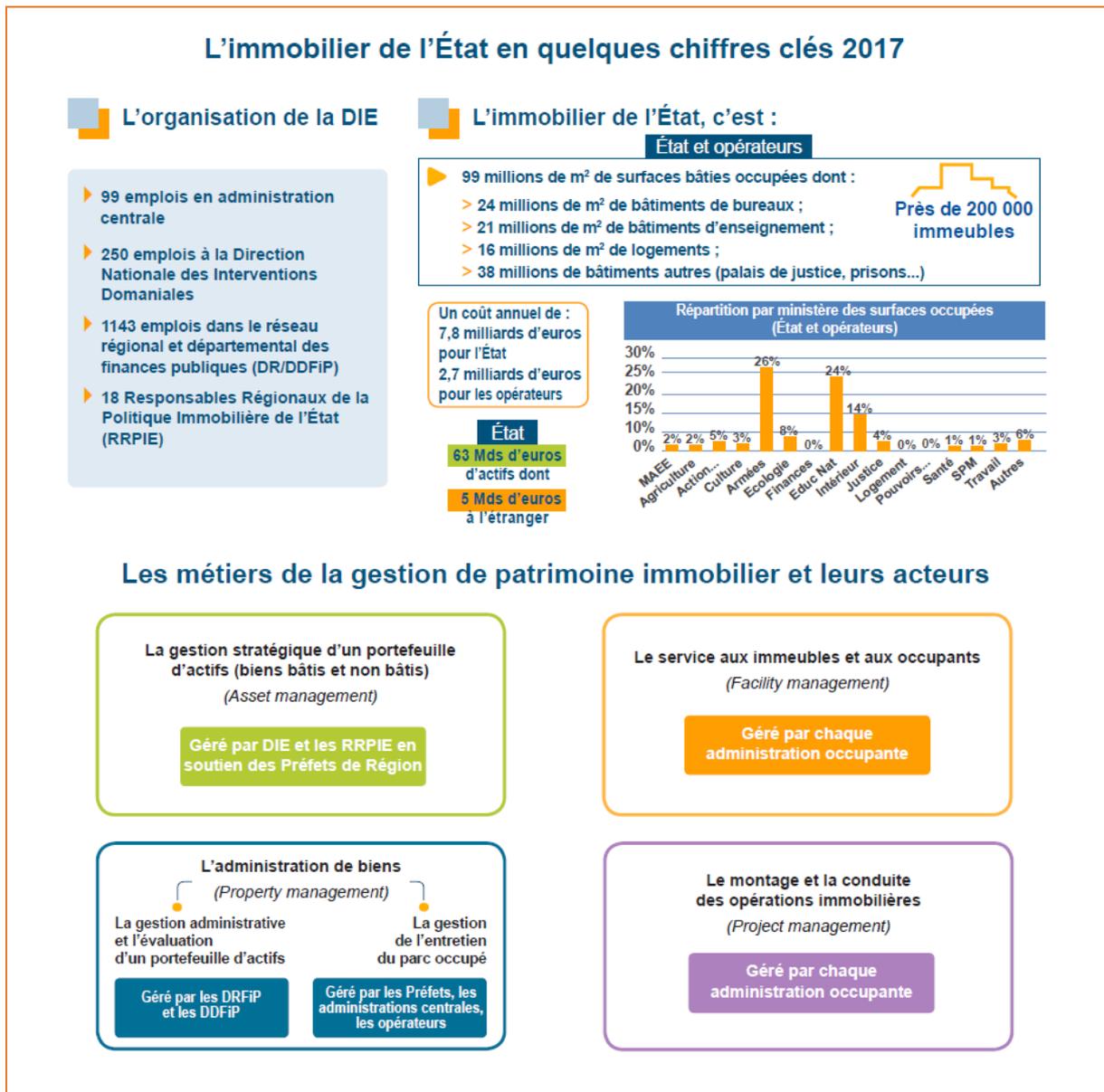
La vraie valeur d'un bien correspond à ce que l'on peut en faire, dans un marché le plus souvent local.

En ce sens, en vue d'une professionnalisation immobilière renforcée, la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) doit absolument s'engager dans le renforcement de la formation de l'ensemble de ses agents et de son réseau territorial. Cette formation pourrait utilement être conduite avec le secteur privé et des élus. Compte-tenu de la formation initiale des agents, une certification d'expertise serait un enjeu majeur pour renforcer l'image et la considération de ce service de l'État.

La Direction de l'immobilier de l'État (DIE) devrait en outre consolider son expertise et son indépendance dans le cadre de son rôle de commissaire du Gouvernement au sein des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), mais aussi dans le cadre des procédures de fixation judiciaire du prix pour des expropriations et des préemptions.

Proposition 4 – Rendre obligatoire la contextualisation et l'explicitation systématique des évaluations de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) en cas de saisine par un élu local (*mesure opérationnelle, circulaire du Ministre de l'Action et des Comptes publics*).

Nous proposons que les modalités d'établissement et le rapport d'évolution du prix soit également systématiquement remis dans l'évaluation réalisée par la Direction de l'immobilier de l'État (DIE).



Répartition par ministère des surfaces occupées (État et opérateurs)

Ministère	Pourcentage
MAEE	2%
Agriculture	2%
Action	5%
Culture	3%
Armées	26%
Ecologie	8%
Finances	0%
Éduc. Nat	24%
Intérieur	14%
Justice	4%
Logement	0%
Pouvoirs...	0%
Santé	1%
SPM	1%
Travail	3%
Autres	0%

Les métiers de la gestion de patrimoine immobilier et leurs acteurs

La gestion stratégique d'un portefeuille d'actifs (biens bâtis et non bâtis)
(Asset management)

Géré par DIE et les RRPIE en soutien des Préfets de Région

Le service aux immeubles et aux occupants
(Facility management)

Géré par chaque administration occupante

L'administration de biens
(Property management)

La gestion administrative et l'évaluation d'un portefeuille d'actifs

Géré par les DRFiP et les DDFiP

La gestion de l'entretien du parc occupé

Géré par les Préfets, les administrations centrales, les opérateurs

Le montage et la conduite des opérations immobilières
(Project management)

Géré par chaque administration occupante

Proposition 5 – Clarifier le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin de parvenir à trouver un équilibre entre l'intérêt général et l'indemnisation légitime d'un préjudice en matière de fixation judiciaire des prix dans les procédures d'expropriation et de droit de préemption urbain (*législatif*).

La fixation judiciaire des prix en cas d'acquisition forcée (expropriation et préemption) apparaît aléatoire dans son résultat. En théorie, le prix est fixé selon des références constatées avant le projet d'aménagement ou en fonction des références comparables au bien en question. L'avis du Commissaire du Gouvernement est sollicité et ses préconisations sont généralement supérieures à l'avis de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) obligatoirement consultée, renchérissant ainsi de fait le coût final du programme. Pourtant, ces deux avis émanent du même service, en général situé territorialement dans la même structure administrative.

En pratique, les valeurs correspondantes peuvent apparaître inéquitables alors que les parties adverses soulignent systématiquement tout élément lié au projet justifiant l'intervention forcée ou aux aménagements conduits par la collectivité ou l'aménageur. Depuis de nombreuses années désormais, la jurisprudence de situation « hautement privilégiée » s'est développée, anticipant sur le devenir du terrain au lieu de s'en tenir à la situation réelle du document d'urbanisme en vigueur au moment de l'expropriation et à des valeurs moyennes et similaires observées pour des biens comparables. De leur côté, les propriétaires, notamment publics et leurs aménageurs, ont développé un argumentaire fondé sur le compte à rebours, anticipant sur la situation future.

Ainsi, les magistrats peuvent se retrouver démunis dans ses méandres en l'absence d'un observatoire du foncier faisant référence sur un territoire en matière d'évaluation indépendante. L'absence de procédure d'urbanisme permettant de geler de manière documentée et transparente les valeurs foncières avant tout aménagement public susceptible d'accroître la valeur foncière est alors préjudiciable.

S'agissant de la fixation judiciaire d'une indemnité liée à la privation de droit de propriété, constitutionnel, le magistrat analyse naturellement la justification de l'acte administratif, mais le met également en perspective de l'action publique menée pour décider de l'indemnisation.

Une analyse plus précise de la doctrine appliquée par les magistrats permettrait de préciser la méthode de calcul de l'indemnité d'expropriation ou du prix de préemption. Cela permettrait d'éviter toute inflation disproportionnée des valeurs foncières et d'éviter la non prise en compte de travaux ou d'aménagements publics préalables à un projet d'intervention publique.

L'harmonisation des dates de début de prise en compte de l'effet déclencheur du gel des prix doit aussi être abordée. Une enquête publique démarre toujours suite à une délibération publique détaillant les objectifs d'un projet nécessitant le recours à une intervention foncière forcée. Il apparaît donc naturel que la date de prise en compte pour fixer les valeurs de référence doive se porter le plus

proche possible de la décision de la collectivité territoriale et non pas au seul moment de l'ouverture d'enquête publique. Dans certains pays européens, la date de référence est bien antérieure aux projets d'intérêt général et peut remonter à plusieurs années.

Un autre enjeu majeur est celui de l'optimisation des procédures par certains propriétaires, qui entravent l'action publique des collectivités et leurs finances publiques locales en multipliant les recours pour atteindre la fixation judiciaire du prix.

Face à ces pratiques, l'intérêt général porté par les élus est affaibli et entraînent les collectivités à éviter d'intervenir au profit d'un laisser-faire qui encourage la spéculation foncière ou alors en intervenant au prix fort proposé pour éviter les contentieux, ce qui crée de nouvelles références inflationnistes. Aujourd'hui, même des collectivités importantes, bien équipées en termes de services techniques, ont renoncé à préempter en révision de prix pour poursuivre à marche forcée le développement d'une offre de logement social. Cela accélère la croissance des prix du foncier et des logements et pénalise les finances publiques.

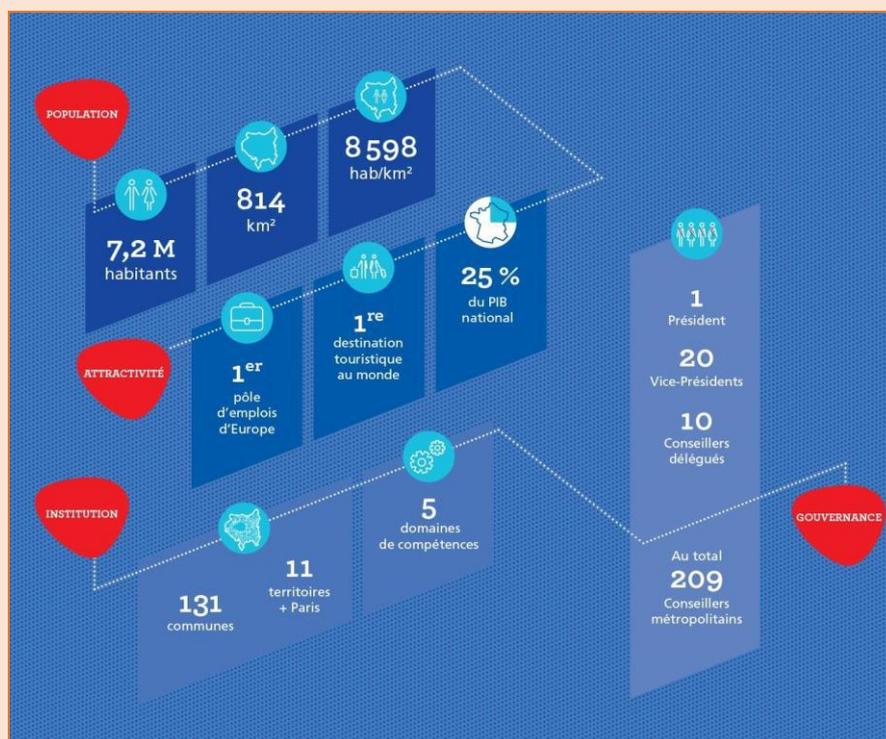
Pour corriger cela, le préjudice doit être justement indemnisé, sans alimenter la spéculation permise par les longues procédures. Nous recommandons donc qu'une réflexion de fond puisse être engagée sur ces procédures de l'action publique foncière et sur l'équilibre entre intérêt public et indemnisation légitime d'un préjudice lié à une vente forcée.

A cet égard, il convient de saluer la bonne connaissance des enjeux locaux de la part des magistrats, parfois non-spécialistes de l'immobilier, des juridictions compétentes.

Les collectivités doivent absolument conduire leurs projets en s'appuyant sur l'ensemble des procédures possibles et adaptées à leurs projets, ce qui n'est pas nécessairement le cas actuellement, dans le but d'éviter une surenchère foncière et de maîtriser les prix des logements. Ainsi, toute collectivité engageant des aménagements substantiels doit prévoir une politique foncière adaptée pour anticiper la spéculation naturelle qui s'engage inmanquablement autour des opérations d'aménagement, mais aussi de lignes nouvelles de métro et de tramways, d'équipements publics, d'infrastructure ou d'aménagement susceptibles d'apporter une valorisation incontrôlée de certains fonciers, voire de parties entières d'une ville.

Encadré n° 1 : le défi du foncier dans la Métropole du Grand Paris

La Métropole du Grand Paris est une intercommunalité, dense et urbaine, qui regroupe la ville de Paris, 123 communes des trois départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et 7 communes de l'Essonne et du Val d'Oise. Elle compte 7,2 millions d'habitants et concentre une grande partie du produit intérieur brut (PIB) national.

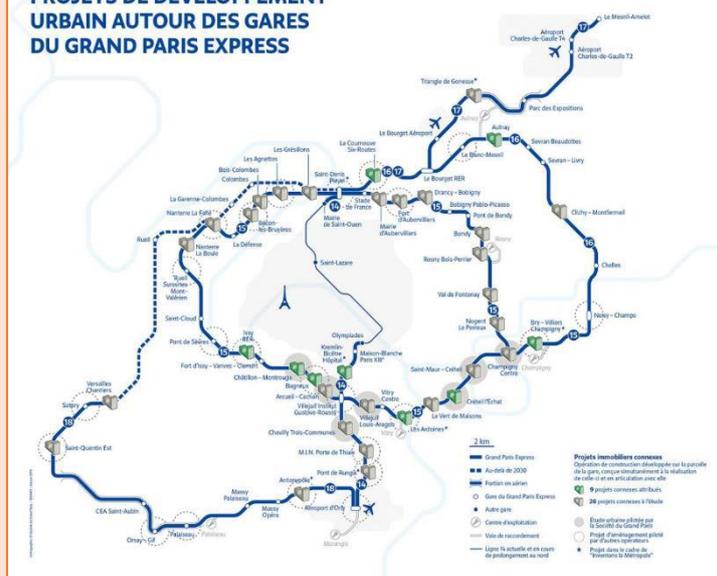


La Métropole du Grand Paris en quelques chiffres.

Dans la compétition européenne et mondiale, ce territoire doit se structurer autour du défi majeur qu'est le développement foncier et urbain. Il convient en effet de valoriser le foncier, de maîtriser son développement, de répartir les activités et de développer une offre de logement cohérente et localisée en tenant compte du futur réseau du Grand Paris Express.

Ce réseau va transformer l'Île-de-France en faisant émerger des pôles d'attractivités en périphérie qui permettront de dé-serrer la saturation de Paris. Le défi porte notamment sur la transformation du foncier autour des gares et sur la maîtrise de l'aménagement et des valeurs foncières.

PROJETS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN AUTOUR DES GARES DU GRAND PARIS EXPRESS



Car la situation est urgente : le poids du logement dans le budget des ménages atteint parfois plus de 60 %. En outre, malgré un niveau de construction élevé en 2018 (80 000 logements), en hausse après des années marquées par un faible rythme de construction, les tensions sur le marché du logement francilien sont telles que le rattrapage sera difficile. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), entre 2010 et 2015, seuls 44 000 logements ont été construits chaque année, soit une variation annuelle parmi les plus faibles de France métropolitaine.

Parallèlement, le nombre de logements vacants s'élève à 372 000 en Île-de-France, soit 6,6 % du parc, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Cette part, inférieure au niveau national (7,9 %) et parmi les plus faibles de France métropolitaine, atteste de la tension du marché. La vacance concerne 8,1 % des logements parisiens et en périphérie, certaines villes attractives connaissent pourtant une vacance élevée : 12,9 % à Fontainebleau ou 9,3 % à Neuilly-sur-Seine. Sur 1,4 millions de logements à Paris, plus de 110 000 logements sont vacants et 200 000 sont considérés comme des résidences secondaires ou occasionnelles.

Alors qu'actuellement près de 80 % de la construction de logements est produite en diffus, le défi est de mobiliser massivement le foncier sur le long terme et d'ouvrir une nouvelle phase de la construction du Grand Paris, axée sur l'aménagement et le logement.

FONCIER PRIVÉ : INSTAURER LA TRANSPARENCE

De la même manière que l'État et les collectivités territoriales, les parties prenantes de la construction et de l'immobilier se plaignent de la cupidité des propriétaires mettant en vente leur foncier. Pourtant, ils alimentent eux-mêmes cette cupidité en renchérissant leurs offres pour obtenir une promesse de vente.

Le marché immobilier dans son ensemble s'appuie sur un manque de transparence et sur une information partielle qui encourage les fantasmes autour de la valeur de la propriété immobilière et de la plus-value potentielle qu'elle peut représenter.

Dans ce contexte, il ne peut appartenir qu'aux seuls ménages de faire preuve de prudence et d'exigence vis-à-vis des valeurs qui leur sont proposées pour l'acquisition de leurs logements. Les professionnels doivent aussi prendre en compte la conjoncture économique dans son ensemble : au début des années 1990, les prix se sont effondrés de plus de 30 % en deux ans à Paris en raison de la conjoncture internationale ayant déclenché une crise immobilière selon les chiffres de l'économiste et urbaniste Joseph COMBY. De nombreux promoteurs ont alors déposé le bilan et les ventes se sont brutalement arrêtées.

Nous ne pouvons revivre le même scénario. Plusieurs économistes ont récemment mis en garde face à une politique durable de taux d'intérêt bas. Si cette politique peut être productive pour renforcer les investissements dans les infrastructures et la recherche, elle peut engendrer de potentiels risques immobiliers pour les ménages en cas de retournement de conjoncture. Il apparaît donc nécessaire de prévoir cette éventualité dans nos politiques publiques et de renforcer durablement les outils de l'État et des collectivités territoriales permettant d'améliorer la transparence des prix et la connaissance fine de l'évolution des biens immobiliers et de leurs prix.

Proposition 6 – Créer des Observatoires du foncier à titre obligatoire dans chaque zone tendue et à titre optionnel en zones détendues (*législatif*).

- Lancer un appel à manifestation d'intérêt pour constituer ces Observatoires du foncier dès 2020 (*loi de finances puis mesure opérationnelle*).

La tension foncière et l'évolution fulgurante des prix incitent à renforcer massivement la transparence et la mise en commun de données et d'observations au niveau local.

En effet, la législation et la réglementation incitatives depuis 10 ans environ n'ont pas permis d'obtenir des résultats pertinents. Pourtant, la transparence des données est essentielle pour les ménages qui ont seulement accès à des informations partielles issues d'organismes ou d'entreprises ayant un intérêt à l'inflation foncière.

À cet égard, il existe des dispositifs pertinents et partagés entre l'État et les collectivités depuis de nombreuses années en Île-de-France, avec l'Observatoire régional du foncier en Île-de-France (ORF), et en Normandie. L'enjeu est désormais de consolider ces dispositifs et de les développer pour accroître la connaissance réelle de l'immobilier et du foncier, tant pour les collectivités que pour les ménages.

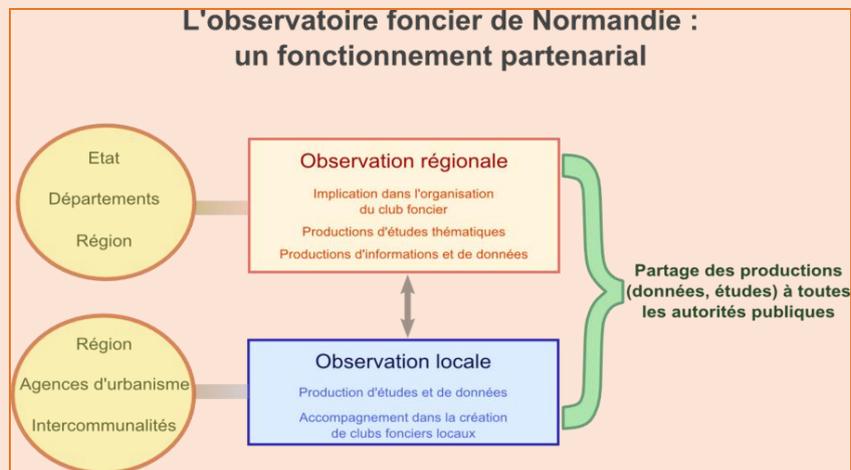


Encadré n° 2 : l'observatoire foncier de Normandie

Devant le besoin de connaissances en matière de foncier, l'Établissement public foncier de Normandie a souhaité proposer aux acteurs territoriaux de monter une organisation partenariale permettant de satisfaire aux besoins tant au niveau local qu'à l'échelle régionale.

C'est ainsi que l'Établissement public foncier de Normandie contribue au développement des informations, au partage des ressources, et à l'émergence d'analyses sur le territoire normand. Le premier objectif poursuivi est de développer la culture du foncier chez les acteurs du développement de notre territoire.

Les actions de l'observatoire sont diverses (études, production de données, événements, participation à des groupes de travail...), mais ont en commun de s'inscrire dans une logique de partenariats et de diffusion la plus large.

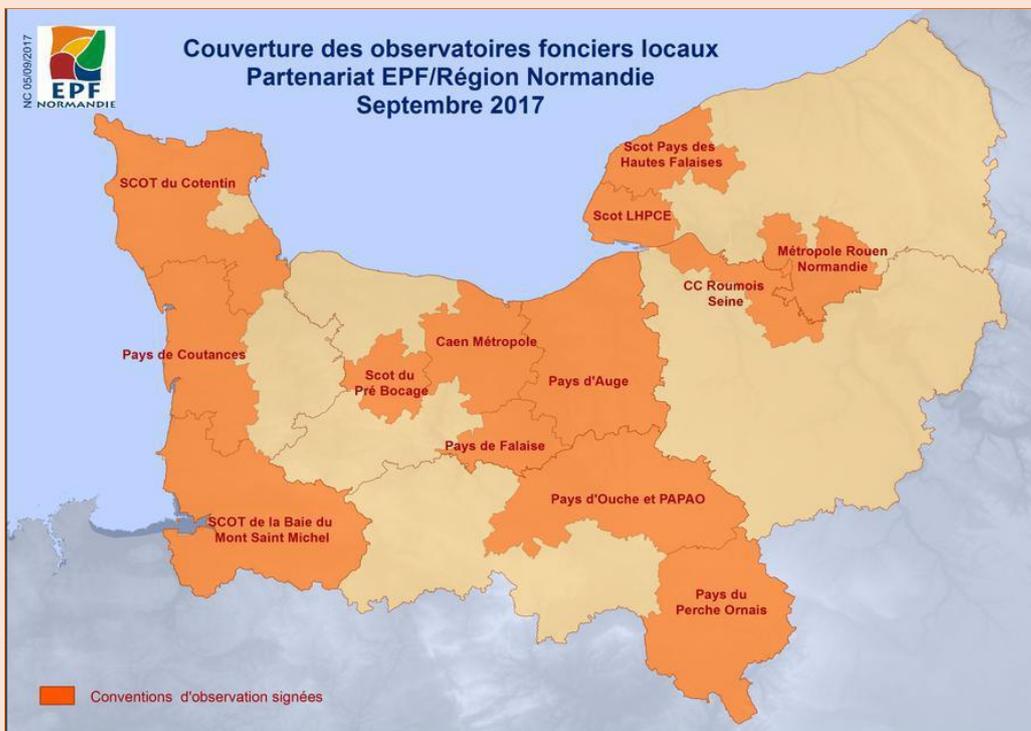


Ce fonctionnement laisse toute la place aux initiatives propres aux différents acteurs, nombreux à être légitimes sur les questions foncières, et notamment les observatoires fonciers locaux. Le principe de ce dispositif est de donner les moyens aux intercommunalités de projet de monter puis d'animer leurs propres observatoires locaux.

L'Établissement public foncier de Normandie et le Conseil régional ont mis en place les conditions de cet accompagnement au travers de marchés publics, permettant localement à des bureaux d'étude d'intervenir à la demande des intercommunalités.

Les missions principalement prises en charge par le dispositif partenarial d'observation sont :

- La production d'informations essentielles à la compréhension du contexte foncier (documents d'urbanisme numérisés, repérage des outils fonciers mis en place par les communes, etc.).
- L'analyse du contexte foncier, au travers de la rencontre avec ses acteurs (collectivités publiques et opérateurs privés) et de la prise en compte de phénomènes observés. Cette analyse apporte notamment des informations sur les marchés immobiliers et sur la mesure de la consommation foncière.
- L'accompagnement à la mise en place d'une stratégie foncière, notamment pour permettre la réalisation des objectifs d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), d'un programme local de l'habitat (PLH) ou d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).



Au-delà de la Normandie et de l'Île-de-France, seuls quelques dispositifs de concertation ou d'observation de la consommation de terres agricoles et de l'étalement urbain existent, mais de manière marginale. Il manque donc un vrai partenariat institutionnel entre l'État et les collectivités pour mesurer les évolutions des valeurs foncières, du foncier et de l'immobilier.

Pourtant, la structuration des territoires se fera inévitablement en s'appuyant sur une observation foncière et des politiques publiques fortes, l'enjeu foncier restant une donnée fondamentale pour répondre au désarroi de nos concitoyens qui subissent la flambée des prix de l'immobilier et le phénomène de métropolisation.

L'observation foncière aurait pu permettre à l'État et aux décideurs locaux de mieux appréhender ces enjeux et de les mettre en perspective avec les flux de

population. Cela n'a pas été le cas et l'aménagement du territoire n'a donc pas traité les questions d'attractivité, de transports en commun, de services publics déconcentrés, ou de répartition de l'activité économique et de l'attractivité démographique, engendrant une désorganisation du territoire et un désarroi fort chez nos concitoyens.

L'État doit donc désormais donner une impulsion politique pour lancer la création d'observatoires du foncier à l'échelle la plus pertinente pour les territoires, mais de manière urgente et obligatoire dans les zones urbaines tendues.

Ces observatoires du foncier auront pour objectif principal de permettre plus de transparence dans l'ensemble du marché foncier sur leur territoire de compétence, en :

- Étudiant les évolutions en matière de foncier sur leurs territoires de compétence en présentant notamment l'évolution des prix des logements, du foncier et des charges foncières.
- Présentant un état des lieux des surfaces potentiellement réalisables par surélévation des immeubles.
- Recensant les friches urbaines.
- Proposant aux autorités compétentes pour délivrer le permis de construire un prix de vente maximum des logements sociaux, intermédiaires et en accession sociale, neufs à construire sur une zone géographiquement délimitée, conjointement avec la collectivité concernée ou son groupement.
- Déterminant les périmètres territoriaux susceptibles en termes d'urbanisme et de marché du logement de donner lieu à un portage public ou semi-public du foncier à travers des Offices fonciers libres ou solidaires.

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté avait d'ailleurs renforcé le volet foncier du programme local de l'habitat (PLH), en ajoutant notamment la mention d'observatoires fonciers, en plus de l'observatoire de l'habitat.

Le programme local de l'habitat (PLH) doit inclure un volet foncier tenant compte de l'évolution démographique et des besoins des habitants actuels et futurs, sur la base d'un diagnostic des marchés fonciers, de l'offre foncière et de la capacité de mutation ou de la mobilisation du foncier pour accueillir des opérations de construction de logements. Il doit définir les modalités de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier sur son territoire.

L'effet de ces mesures d'observation en matière d'urbanisme opérationnel et d'action foncière risque toutefois de prendre plusieurs années. Face à l'urgence, nous proposons donc que l'État accélère fortement la cadence pour organiser l'observation foncière et construire une politique foncière nationale avec les collectivités locales.

Dans cette perspective, la constitution d'observatoires du foncier dans les zones tendues pourrait prendre la forme d'un appel à manifestation d'intérêt pour l'expérimenter sur certains territoires dès 2020. Nous proposons à ce stade de laisser

les collectivités s'organiser librement sur des périmètres d'observation pertinents, mais a minima au niveau de l'aire urbaine ou du bassin de vie économique. Ces observatoires devront s'engager à diffuser les observations largement auprès du grand public et des collectivités. Grâce à l'innovation importante récente dans ce domaine, ils pourront s'appuyer sur toutes les technologies digitales d'appui à la recherche, à la production et au traitement des données en vue de produire des analyses. Des collaborations étroites avec les parties prenantes du secteur semblent également essentielles : établissements publics foncier, agences d'urbanismes, collectivités territoriales, partenaires, etc.

Dans un second temps, il nous semble important qu'un porteur unique puisse être rapidement désigné. Dans de nombreux secteurs, les agences d'urbanisme semblent pertinentes pour héberger et assurer la mise en œuvre de ces observatoires puisque le Code de l'urbanisme mentionne l'« observation territoriale » dans la définition de leurs missions.

À défaut d'agence d'urbanisme, l'établissement public foncier compétent pourrait être chargé de créer cet observatoire dans le cadre d'une convention avec les collectivités territoriales concernées et l'État. On rappellera que le Code de l'urbanisme dispose que « *Les établissements publics fonciers peuvent appuyer les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'observation foncière [...].* »

Nous recommandons d'inciter les collectivités à mettre en œuvre rapidement une politique foncière de court terme et de long terme en vue de maîtriser le foncier pour l'habitat, le logement et l'aménagement durable de la ville en se basant sur ces observatoires du foncier.

À défaut, les collectivités territoriales continueront de subir les évolutions de la démographie et le marché des valeurs immobilières sans pouvoir maintenir et développer les fondamentaux d'une société équilibrée et durable, en termes de diversité sociale.

Les périmètres des agences d'urbanisme

FONCTIONNEMENT PARTENARIAL ET FORT ANCRAGE TERRITORIAL

Agence d'urbanisme

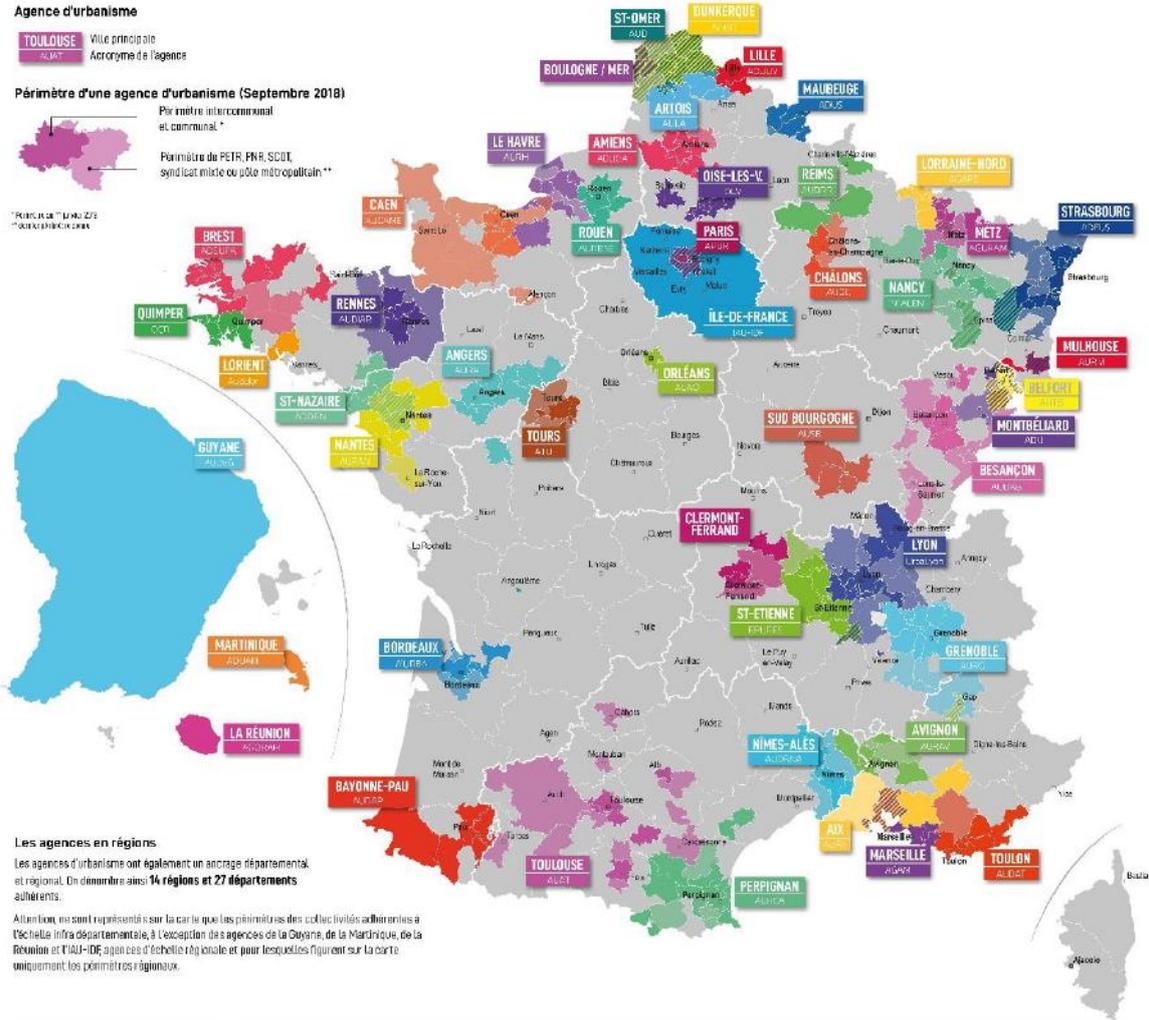
TOULOUSE Ville principale
AUR Acronyme de l'agence

Périmètre d'une agence d'urbanisme (Septembre 2018)

Périmètre intercommunal et communal **

Périmètre de PETR, PNR, SCoT, syndicat mixte ou pôle métropolitain **

** Périmètre de l'Agence d'Urbanisme de Toulouse

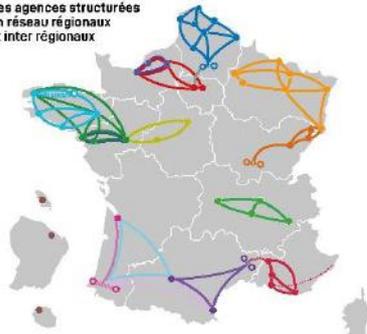


Les agences en régions

Les agences d'urbanisme ont également un ancrage départemental et régional. On dénombre ainsi **14 régions** et **27 départements** adhérents.

Au total, on peut représenter sur la carte que les périmètres des collectivités adhérentes à l'échelle infra-départementale, à l'exception de agences de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion et de l'IAU-DE, agencés à l'échelle régionale et pour lesquelles figurent sur la carte uniquement les périmètres régionaux.

Des agences structurées en réseau régionaux et inter régionaux

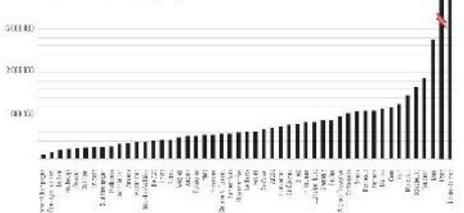


Périmètres et principaux partenariats territoriaux des agences

- > 14 régions
- > 27 départements
- > 222 intercommunalités
- > 50 SCoT
- > 7 syndicats mixtes
- > 12 PETR
- > 8 PNR
- > 11 pôles métropolitains
- > Plus de 100 communes

40 millions d'habitants « couverts » par une agence d'urbanisme

Nombre d'habitants « couverts » par agence



Source : IAU, Agence d'Urbanisme de Toulouse, données de septembre 2018

Proposition 7 – Créer un réseau national des Observatoires du foncier (*mesure opérationnelle*).

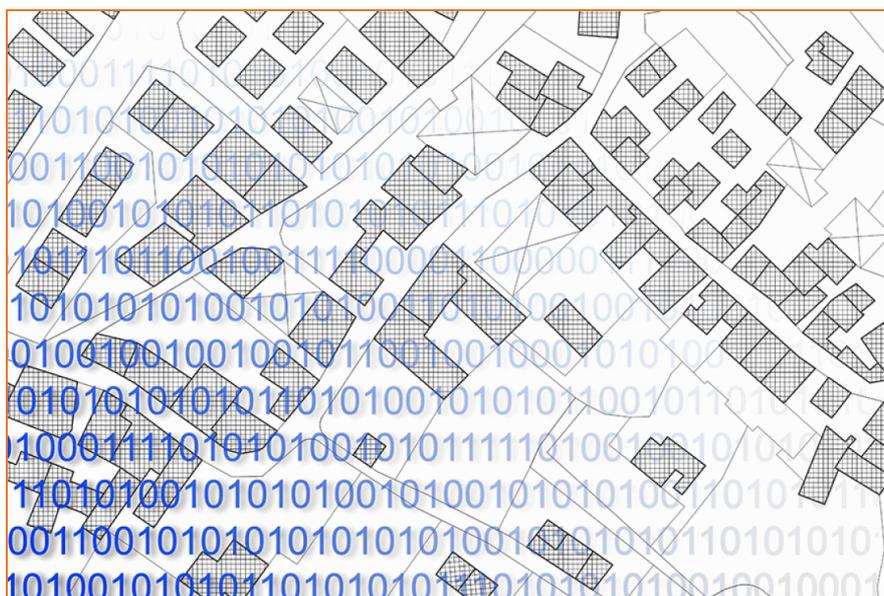
Par ailleurs, nous proposons de créer un réseau national des Observatoires du foncier, qui concilierait l'idée d'une observation effectuée à l'échelle locale avec un partage des bonnes pratiques, d'ingénierie et de ressources au niveau national, mais aussi une synthèse des données et des observations.

Ce réseau national des Observatoires du foncier ne serait pas une structure formelle, mais un réseau d'acteurs flexible et agile se réunissant régulièrement et permettant d'échanger sur les pratiques locales afin de capitaliser sur les expériences réussies dans l'objectif de les dupliquer.

Proposition 8 – Aider les élus locaux à bâtir des documents d'urbanisme efficaces et cohérents en renforçant la dématérialisation et la transparence des données.

- Élargir les champs des données de valeur foncière (DVF) (*réglementaire*).
- Ouvrir les bases de données des références immobilières des notaires (PERVAL et BIEN) et stimuler la qualité et l'exhaustivité des données (*réglementaire*).
- Accélérer la digitalisation du processus de production des documents d'urbanisme (*mesure opérationnelle*).
- Lancer une mission de préfiguration visant à constituer une base de données unique pour les politiques publiques du logement et de l'immobilier (*mesure opérationnelle*).

La disponibilité des données publiques participe de la transparence de notre démocratie. Elle reste fondamentale pour le partage d'informations entre tous les acteurs du secteur concerné et les collectivités territoriales, mais aussi pour nos concitoyens. Cette proposition appelle donc à accroître la transparence, la dématérialisation et la digitalisation des données pour aider les élus locaux à bâtir des documents d'urbanisme cohérents, mais aussi efficaces.



Pour cela, nous préconisons en premier lieu d'élargir les champs des données de valeur foncière (DVF).

L'ouverture de PATRIM et de l'accès à des données de demandes de valeurs foncières (DVF) pour le grand public constitue une immense avancée pour mieux informer nos concitoyens sur les prix réels de l'immobilier et pour concourir à la transparence des marchés fonciers et immobiliers.

Les données disponibles en ligne depuis le 24 avril 2019 ont déjà des effets très importants tant en termes de stimulation de l'observation que d'analyse des marchés, souvent attachée à une seule source et communiquées annuellement ou trimestriellement par les organisations qui détiennent la donnée.

Malgré tout, les données sont datées de 12 à 18 mois, ce qui constitue un décalage important, que certains sites internet privés semblent avoir contourné en actualisant certains champs plus fréquemment grâce à d'autres données probablement moins homogènes.

Afin de poursuivre la diffusion de données complémentaires issues des bases fiscales, les experts du Groupe national DVF ont effectué un travail important pour identifier les données qu'il serait souhaitable d'ouvrir pour aller encore plus loin dans la disponibilité de l'information, tout en respectant parfaitement le secret fiscal. Certaines de ces données sont utilisables facilement, d'autres devront probablement être retraitées.

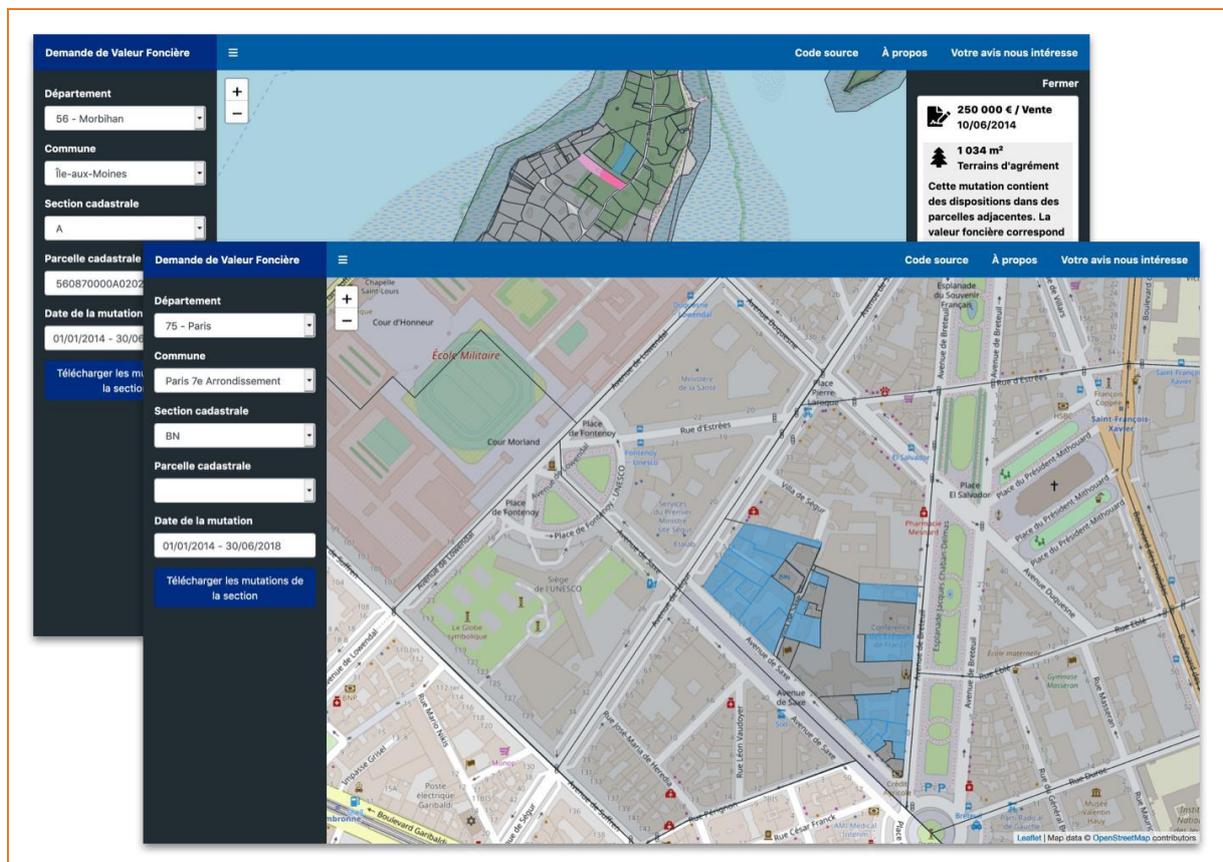
Nous proposons en ce sens que la collecte soit également affinée pour mieux mesurer l'évolution des valeurs foncières et immobilières, mais aussi pour suivre les effets de la fiscalité votée annuellement par le Parlement.

La Direction générale des finances publiques (DGFIP), administration régaliennne chargée de collecter les impôts, dispose de données fiscales dont la vocation et la mise au point n'ont pas été conçues pour alimenter l'analyse des politiques publiques ou la connaissance des territoires. Ainsi, il conviendrait d'engager un chantier pour accélérer la transparence et la mobilisation des données fiscales et immobilières.

Dans l'attente, nous souhaitons accélérer la deuxième phase de publication des données de valeur foncière (DVF) nécessaires à la bonne lecture du fonctionnement des marchés et à l'exercice d'évaluation et souhaitons encourager le travail d'échange partenarial déjà engagé et qui doit pouvoir aboutir rapidement.

Plusieurs demandes apparaissent intéressantes pour renforcer l'analyse foncière et l'observation des prix, qui évoluent très fortement. Idéalement, l'intégration dans les données de valeur foncière (DVF) de l'ensemble de ces fichiers de mise à jour des informations cadastrales (MAJIC) ferait gagner un temps précieux. De même, la réintroduction de l'identifiant local, du code service et du code de référence du document, une première caractérisation des catégories d'acteurs

propriétaires et acquéreurs apparaît possible et il semblerait judicieux également de compléter ces données non nominatives aux actes faisant l'objet de l'exonération de taxes.



La base de données « demandes de valeurs foncières » (DVF), sur le site internet de la mission Etalab.

Nous préconisons en deuxième lieu d'ouvrir les bases de données des références immobilières des notaires (PERVAL et BIEN) et de stimuler la qualité et l'exhaustivité des données.

Créées dès 1994 ces bases de données visent à fournir les éléments de comparaison pour estimer des biens immobiliers.

La loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées, complétée par le décret n° 2013-803 du 3 septembre 2013 relatif aux bases de données notariales portant sur les mutations d'immeubles à titre onéreux, officialise cette base de données en instaurant une nouvelle mission de service public pour les notaires qui « *contribuent à la diffusion des informations relatives aux mutations d'immeubles à titre onéreux. Ils transmettent au conseil supérieur du notariat les données nécessaires à l'exercice de cette mission de service public [...].* »

Ce décret fixe les grandes catégories d'informations transmises par les notaires au Conseil supérieur du notariat (CSN) pour toute mutation d'immeuble à titre onéreux. La rémunération du notaire pour l'accomplissement de cette demande

obligatoire de l'État y est fixée, ainsi que les conditions de diffusion par le notariat d'informations générales gratuites sur internet concernant le marché immobilier. Ce décret précise aussi que tout demandeur, moyennant le paiement d'une redevance, peut obtenir un format fixé de tableaux statistiques et de références anonymisées. Le décret précise que « l'obligation de transmission d'informations mise à la charge du notaire [...] ne porte que sur les données nécessaires pour assurer une information fiable et pertinente sur les prix de l'immobilier ». « Ces informations (mises à disposition du public sur internet) portent sur un nombre de mutations suffisant pour ne pas permettre, même indirectement, l'identification des parties à l'une d'entre elles ».

La précision de ce décret révèle toute la difficulté à ce que ces données soient publiées alors même qu'il s'agit d'un service au public qui est rémunéré depuis 2013. En outre, trop de données ne sont pas renseignées dans les bases de données des références immobilières des notaires (PERVAL et BIEN) et les délais de traitement sont exceptionnellement longs.

Nous recommandons donc de prolonger ce début de publication des données en ouvrant la totalité des données. De même, il faudra que ces bases de données soient totalement interopérables pour alimenter les observatoires du foncier.

Une position récente de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) confirme que ces données tombent dans le champ des données publiques, dans les conditions habituelles de diffusion. Il convient qu'elle soit appliquée pour fluidifier et digitaliser les transactions immobilières.

La fiabilité de ces données sera essentielle et passera probablement par une obligation de digitalisation totale des actes avec transmission dématérialisées aux services de l'État, avec un bloc de données socles qui serviraient tant à alimenter simultanément les bases fiscales que les données notariales destinées à devenir publiques.

Nous préconisons en troisième lieu d'accélérer la digitalisation du processus de production des documents d'urbanisme.

Ce chantier doit naturellement être conduit à marche soutenue car il s'agit d'un vrai objectif de simplification de la vie des Français et des acteurs économiques, comme de connaissance de l'évolution de la construction en temps réel.



Enfin, nous préconisons en quatrième lieu de lancer une mission de préfiguration visant à constituer une base de données unique pour les politiques publiques du logement et de l'immobilier

Selon un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable de 2014, il existe 79 sources de données utilisées dans le domaine du logement. Elles apparaissent régulièrement incomplètes, partielles et dispersées. Recensement, enquête logement, cadastre, enquêtes et recensement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et autres, se mêlent dans une jungle d'information insatisfaisante, trop dispersée et hétérogène. Les données issues des informations fiscales sont également partielles, car le fichier source peut difficilement être fiable en l'état, faute de décomposition claire des prix des transactions dans les actes de mutation.

Plusieurs statistiques actuellement utilisées sont imparfaites, voire ne signifient plus grand-chose au niveau national tellement elles masquent les disparités, voire les fractures territoriales importantes entre les métropoles et les territoires ruraux. Pour une cohésion nationale optimale, les politiques publiques doivent absolument s'appuyer sur des techniques modernes d'analyse pour cibler au mieux les mutations et les difficultés de la société française.

Actuellement, toutes les administrations stratégiques ou de mission sur la politique du logement n'ont qu'une analyse partielle, très insuffisante, des mécanismes de l'immobilier, du marché du logement et du foncier dans notre pays.

Il en résulte des difficultés d'évaluation et d'études d'impact mais également une faible connaissance du patrimoine des particuliers comme des personnes morales. Il est pourtant essentiel de pouvoir éclairer le débat public et sortir des polémiques parfois récurrentes.

Il n'existe pas de base de données des biens immobiliers ni des logements. Une telle base permettrait pourtant d'affiner les taux de vacance, l'état des biens, le niveau des prix et des loyers, de limiter les divisions, de mieux cibler l'impact de mesures et de mieux observer les mutations d'investissement tant des particuliers que des institutionnels. Elle permettrait ainsi une meilleure mise en œuvre des politiques d'urbanisme et du logement, voire de mieux cibler les politiques de transport et de développement économique.

En conséquence, nous proposons le lancement d'une mission de préfiguration pour constituer cette base unique de recensement des biens immobiliers qui sera interopérable avec les autres bases de données existantes. En première approche, la constitution et l'entretien d'un tel outil informatique représente un investissement limité d'environ un million d'euros selon l'association Real Estech Europe en comparaison du coût de l'ensemble des statistiques maintenues estimé à 30 millions d'euros, grâce à des techniques de digitalisation de la donnée qui permettent de s'affranchir de lourds logiciels informatiques que l'État a eu l'habitude de constituer avec des succès variés.

Le cœur de cet outil numérique unifié serait une base de données avec un identifiant unique par lot à usage d'habitation. L'intégration des lots à usage tertiaire, s'effectuerait dans une seconde phase. Les lots seraient rassemblés au sein d'immeubles eux-mêmes rattachés à une ou des parcelles cadastrales, à des adresses postales et des coordonnées géographiques. Il faudrait également envisager une collaboration avec les acteurs de la construction dans le cadre d'un engagement volontaire pour mieux partager sur l'intérêt et l'efficacité des mesures fiscales d'appui à la construction.



Citons à titre d'exemples deux analyses de la donnée réalisées par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'une sur la hausse du prix des terrains à bâtir achetés par les particuliers, consécutive à la diminution de leur taxation à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1999, l'autre sur la différenciation interdépartementale du niveau et de la variation du prix des logements de 1994 à 2018.

La première¹ montre que la diminution en 1999 de 15 % de la taxation des achats par des particuliers de terrains à bâtir destinés à la construction de logements a été suivie d'une augmentation du même ordre de leur prix. Si un lien de cause à effet immédiat n'a pas été démontré à ce jour, il peut du moins être soupçonné, ce qui illustrerait qu'en vertu du principe du « compte à rebours », une baisse de la fiscalité des opérations se traduit in fine par une augmentation équivalente du prix du foncier.

La seconde² montre qu'en moyenne de 1994 à 2018, la différenciation d'un département à l'autre du niveau du prix des logements a coïncidé à hauteur de 90 % avec celle de trois variables : le revenu par ménage, la température, et la spécificité des départements 06, 83 et 84, et que de 2000 à 2015, la différenciation d'un département à l'autre de la croissance du prix des logements a coïncidé à hauteur de 70 % avec celle de trois variables : la croissance du nombre de logements hors résidences secondaires nette de la croissance démographique, la variation du taux de chômage, et la proportion de logements occupés par leur propriétaire.

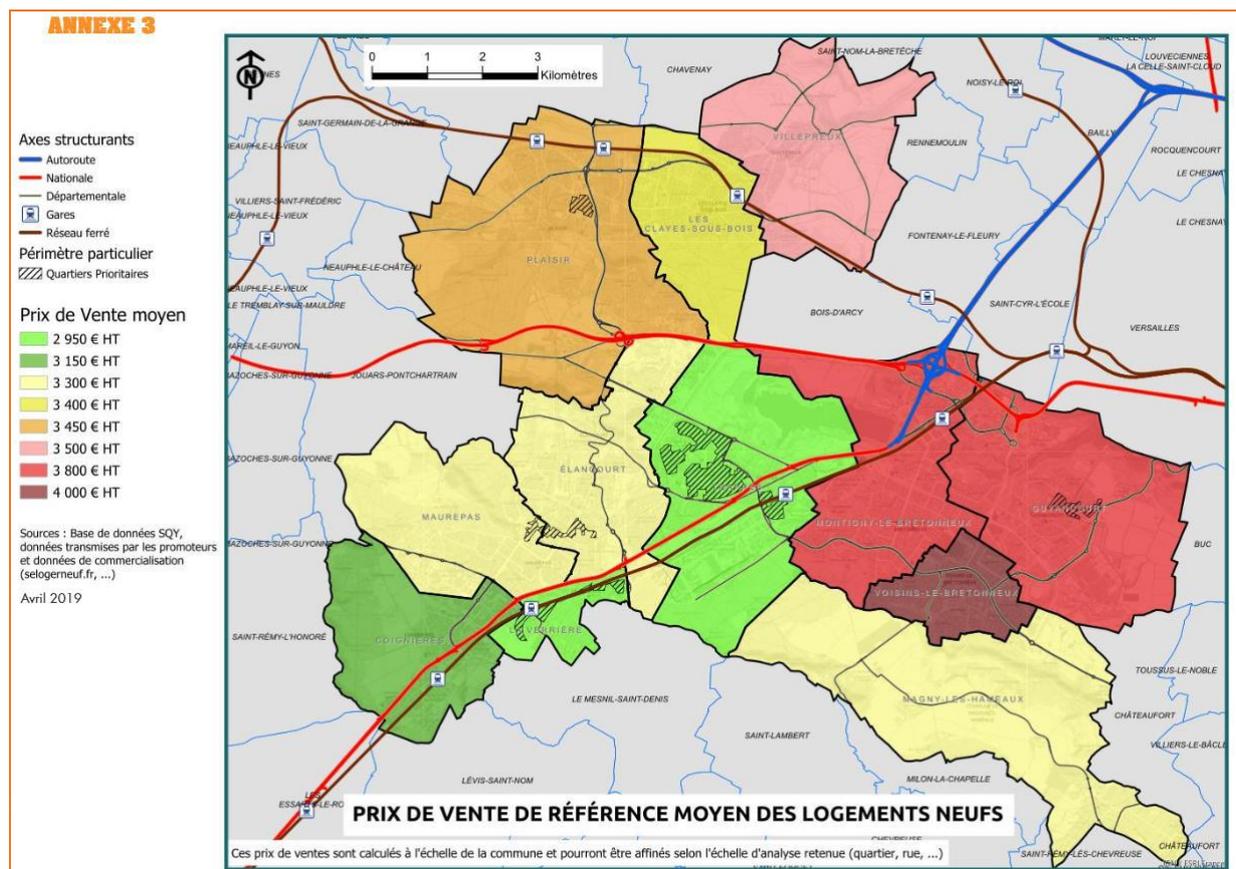
¹ « L'augmentation du prix des terrains à bâtir achetés par les particuliers après la baisse de leur taxation en 1999 », Jacques FRIGGIT, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 2019.

² « Différenciation du niveau et de la variation du prix des logements selon le département de 1994 à 2018 », Jacques FRIGGIT, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 2019.

Proposition 9 – Autoriser l'inscription en annexe du plan local d'urbanisme (PLU) d'un prix de vente maximum des logements neufs à construire par quartiers géographiquement délimités et par typologie de logements (logements sociaux, accession sociale et logements intermédiaires), sous condition de l'existence d'un Observatoire du foncier (réglementaire).

Notre droit de la propriété doit se moderniser progressivement et protéger le foncier pour tenir compte de l'explosion insupportable de la spéculation foncière et immobilière qui conduit à l'éviction des ménages de nombreuses parties des zones tendues. Le foncier, même propriété privée, demeure un bien fini, public et d'intérêt général.

Les chartes entre promoteurs et collectivités existent déjà pour aider les maires à maintenir une diversité sociale dans les villes. Cette proposition vise à fixer des gammes de prix de vente selon certains quartiers, et à titre immédiatement expérimental dans les opérations d'aménagement. Le débat pourra s'ouvrir sur un bonus de constructibilité, une hauteur minimale dans le plan local d'urbanisme (PLU), ou une capacité constructive minimale en contrepartie d'un engagement de modération de prix de la part des acteurs économiques.



Annexe de la charte de la promotion immobilière résidentielle de Saint-Quentin-en-Yvelines (Yvelines, Île-de-France), publiée en avril 2019.

Cette mesure est attendue par les maires constructeurs et volontaristes sur leur territoire et nombre de parties prenantes du secteur. Même si elle doit être approfondie juridiquement, la pratique actuellement possible doit entrer dans le droit selon une intensité et une force qui reste à moduler, dans le respect des droits fondamentaux de la propriété privée et de la liberté d'entreprendre.

En outre, le choix de ne pas définir de contrainte réglementaire sur le prix de sortie des logements « libres » ne doit pas conduire à une envolée des prix de marché, dont le financement serait alors quasi intégralement assuré par l'État au travers du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire dit « Pinel ».

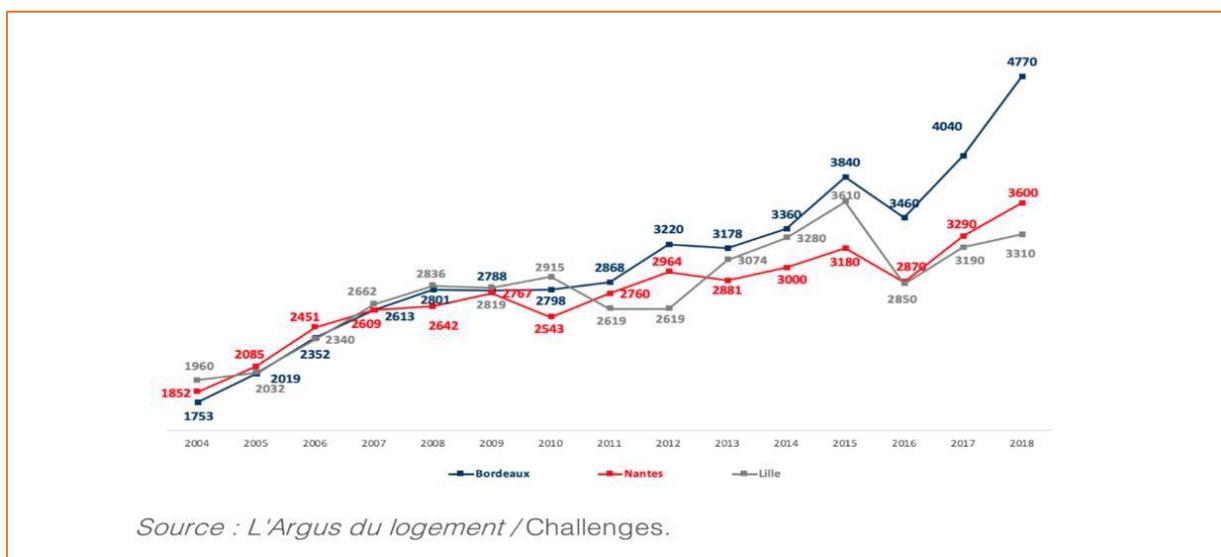
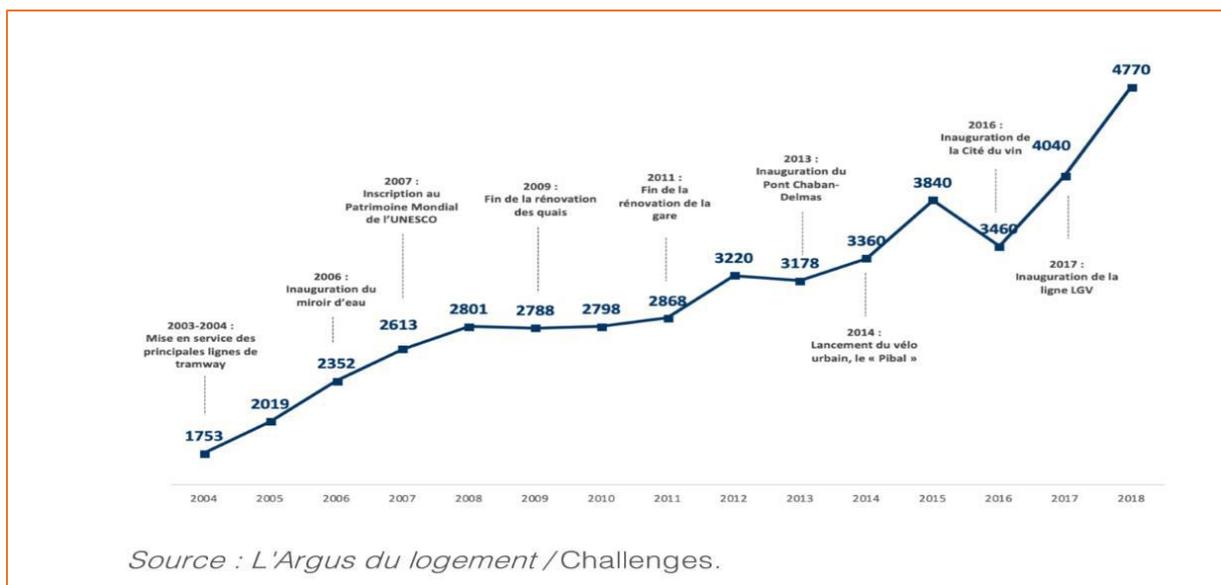
À titre d'exemple, nous pouvons citer les acquisitions dans le cadre de procédures d'aménagement sur la Métropole de Rennes, dans une commune attractive, à 4 euros/m² en zone 2AU et 1AU en application d'une politique foncière très ancienne parfaitement coordonnée avec le plan local d'urbanisme (PLU) et la politique de l'habitat. À l'inverse, dans l'Ouest du Finistère, les zones 1AU se négocient entre 10 et 14 euros/m² en zone urbaine ou en proximité immédiate selon l'établissement public foncier de Bretagne, alors qu'il n'y a aucune politique foncière. Rien ne justifie un tel écart avec la Métropole de Rennes.



Sur les métropoles de Rennes et de Lille, la régulation des prix coordonnée avec les procédures d'urbanisme et la politique du logement existe. Elle n'est absolument pas contestée par les acteurs du foncier, de l'immobilier et du logement, et produit ses effets, y compris avec une certaine différenciation de l'évolution des prix par rapport aux autres métropoles.

Dans les métropoles comme dans la région capitale, il s'agit d'éviter que les centres-villes anciens ne dépérissent et soient livrés aux marchands de sommeil, aux plateformes commerciales ou à une concentration très élevée dans certaines parties de la ville de ménages aux mêmes revenus. Dans les métropoles, les tissus urbains sont en mutation rapide et structurellement dramatique : à Bordeaux 9 500 logements ont muté en trois ans vers Airbnb et les prix ont corrélativement augmenté de 35 % sur la même durée.

La Fondation Jean-Jaurès a en effet publié l'analyse comparative des prix entre Bordeaux, Lille et Nantes montrant le décrochage de l'évolution de Bordeaux Métropole par rapport à des villes en beaucoup de points comparables. Cela peut s'expliquer notamment par une très faible politique foncière, par rapport à Lille et Nantes, sans parler de Rennes.



Évolution des prix de l'immobilier à Bordeaux, Nantes et Lille.

Lors de la mise en œuvre d'un plan local d'urbanisme (PLU) modifiant les droits à construire, ou en cours d'application du document, et en dehors des paramètres macroéconomiques de la politique monétaire, la principale raison de la hausse des prix du foncier provient d'une concurrence exacerbée entre acteurs économiques sur un nombre réduit de biens mutables. La possibilité d'augmentation des prix de vente des programmes, grâce essentiellement aux conditions de crédit aux ménages, permet de dégager beaucoup de marge de manœuvre pour la charge foncière.

Même dans les collectivités où la politique foncière est active, l'envolée des prix peut être très forte en tissu constitué et densifiable. Par exemple, à Rennes, un groupe de quatre maisons a été acheté 5 000 euros/m² par un promoteur en 2016 pour un programme de logements, alors que le prix des maisons dans le quartier se situait à l'époque autour de 3 800 euros/m² selon l'établissement public foncier de Bretagne. Cette nouvelle référence de prix a alimenté l'inflation, alors que seul

le plan local d'urbanisme (PLU) avait pu autoriser ce remembrement et cette densification.

Depuis le Plan de cohésion sociale et la délégation des aides à la pierre de l'État, de nombreuses collectivités, délégataires ou non, accordent des garanties de prêts à la demande de la Caisse des dépôts et consignations, mais apportent également des financements publics pour la construction de logements sociaux, en pleine cohérence avec leur programme local de l'habitat (PLH) et leur plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Ces aides ont été naturellement conditionnées à des critères, souvent disparates et créateurs de complexité pour les acteurs de la construction, sur la qualité de la construction éventuellement, mais surtout sur le plafonnement légitime de la charge foncière affectée au logement social. Ce plafonnement pour les cessions en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) devrait aussi s'appliquer aux charges foncières des projets en maîtrise d'ouvrage directe pour s'assurer d'une cohérence totale.

Nous pouvons citer à cet égard l'exemple d'une métropole du Sud-Est de la France qui a instauré des emplacements réservés pour des logements sociaux et des servitudes de mixité sociale dans son PLU. Par la suite, elle a conclu une charte avec les promoteurs et les bailleurs pour des prix de revente plafond en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) ou en charge foncière aux bailleurs. À défaut, le porteur de projet se voit refuser les aides de la métropole, y compris en délégation des aides à la pierre, voire l'agrément de l'opération.

La limitation de la charge foncière pour les prix de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est également applicable dans des villes s'appuyant sur une politique foncière forte et parfois ancienne. Pourtant, l'envolée du prix des logements libres ou du foncier en centre-ville n'a pu être stoppée sur les dix dernières années. La concurrence apporte une explication, la politique d'emprunt en faveur des ménages également, mais il existe, en zone tendue, un report de la charge foncière perdue du logement social, sur le logement libre. Ce report permet d'équilibrer l'opération, car les charges foncières plafonnées ont rarement été réévaluées depuis de nombreuses années, le logement social ne finançant pas le coût réel de sa production dans un contexte poussé par l'inflation. Cela conduit même certains montages d'opération à devenir totalement impossible à réaliser compte-tenu des charges foncières très élevées dans certaines zones tendues. Souvent, les bailleurs sociaux ne sont plus en mesure d'acquérir du foncier libre pour développer certaines opérations (résidences étudiantes, résidences seniors, etc.), ce qui limitera à terme toute une gamme d'offre de logement social en zone tendue. À l'inverse en zone détendue, il nous semble difficilement recevable que certains bailleurs exigent d'obtenir des fonciers à l'euro symbolique auprès des collectivités locales, notamment en zone rurale. En effet, une fois les prêts amortis, le bailleur social pourra céder le foncier ou le bien immobilier et sa valeur ne sera pas nulle.

Ce contexte est amené à perdurer, voire à s'aggraver.

Sans politique foncière sur les prix, tant que le marché pourra absorber un niveau de prix élevé des logements, les prix du foncier continueront de monter. Au-delà

de la stricte concurrence sur le logement libre et de la demande financée sur des prix probablement excessifs, le logement libre supportera toujours la « perte » de charge foncière du logement social qui ne manquera pas de s'accroître.

Plusieurs agglomérations ou métropoles limitent les prix de sortie, particulièrement dans le cadre de chartes, « connexes » du droit de l'urbanisme, ou alors inscrite dans le programme local de l'habitat (PLH). Les notions de « logement abordable » ou « logement régulé » exigent des promoteurs, en plus du locatif social et de l'accession aidée type prêt social location-accession (PSLA), des logements destinés aux classes moyennes (sous condition de ressources) dont le prix de vente est plafonné, d'un « commun accord ».

Encadré n° 3 : les « chartes promoteurs »

Les « chartes promoteurs » ont connu un développement important ces dernières années, notamment en Île-de-France où il en existait déjà une cinquantaine en 2018. Imposés par les maires aux promoteurs immobiliers, ces dispositifs visent initialement à lutter contre l'explosion des prix des logements neufs et à maîtriser le peuplement de leurs villes.



Ces chartes promoteurs sont de diverses natures et peuvent contenir :

- Des plafonds sur les prix de vente des logements.
- Un pourcentage obligatoire de prix maîtrisés, en général entre 15 et 20 % en dessous du marché.
- Des contraintes sur les typologies.
- Des contraintes sur les surfaces habitables.
- Des contraintes sur les qualités d'usage des immeubles.
- Des contraintes sur les matériaux devant être utilisés.
- Des exigences en matière environnementale.
- Une imposition de limitation de ventes aux investisseurs.
- Une imposition de « ventes privilèges » et à prix réduit aux habitants de la commune durant les premières semaines de vente.
- Des exigences supérieures à la réglementation officielle sur le nombre de logements sociaux.

Ces contraintes viennent s'ajouter aux contraintes réglementaires déjà présentes dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou dans les programmes locaux de l'habitat (PLH). Elles peuvent parfois venir en contradiction ou en supplément avec des chartes ou des orientations d'aménagement décidées à des niveaux supérieurs.

Considérées à leurs débuts en 2016 comme des entraves à la construction, tant par l'État que par les promoteurs immobiliers car incluant des prix de vente réduits, des clauses anti-spéculatives à la revente, ou encore des exigences en matière de commercialisation de logements, ces chartes semblent être perçues différemment aujourd'hui.

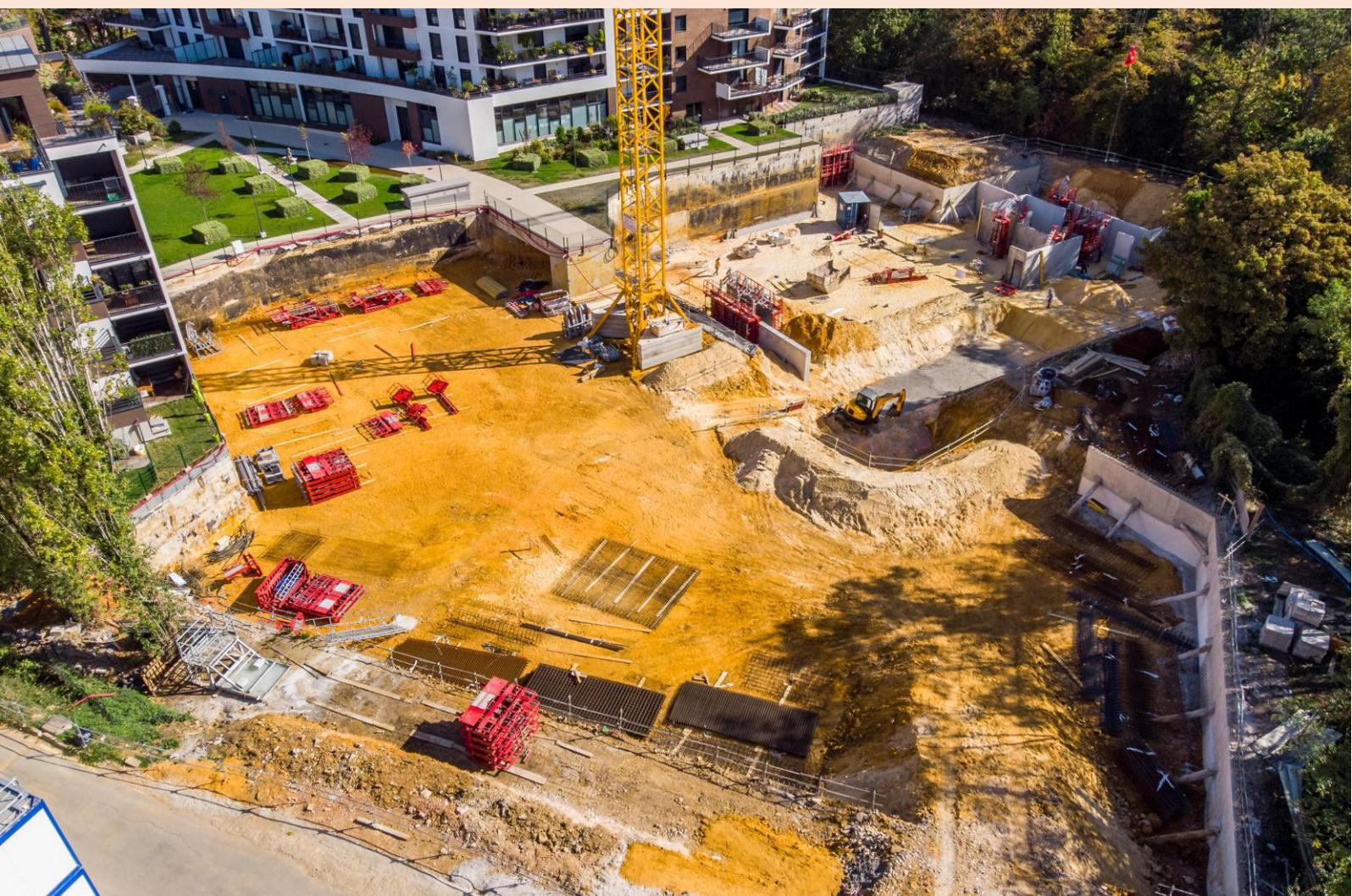
En effet, les parties prenantes du secteur considèrent qu'elles ont l'avantage d'imposer des règles claires à tout le monde et d'avoir ainsi une visibilité sur toute la durée de l'opération immobilière. En outre, ces chartes auraient des effets vertueux sur la qualité de la production, notamment en matière de qualité des matériaux, de durabilité et de performance énergétique des logements.

Malgré ces chartes, les élus locaux demeurent globalement moins ambitieux que prévu en matière de construction à l'approche des élections municipales.

En outre, la valeur juridique de ces chartes reste incertaine et nombre d'entre elles pourraient être remises en cause avec l'émergence de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi).

ENJEU 2

**LIBÉRER LE FONCIER ET
AMÉLIORER LA
CONSTRUCTIBILITÉ**



L'étalement urbain est reconnu comme la conséquence de la faiblesse ou de l'absence de politique foncière et de vision urbaine écologique de la ville. Cet étalement urbain entraîne des conséquences délétères : coût démesuré des transports en commun lourds en milieu insuffisamment dense, artificialisation des sols accrue, diminution des surfaces agricoles, déport des populations de plus en plus loin de leur lieu d'activité professionnelle ou de loisirs, conduisant à recourir aux transports automobiles individuels.

Face à ces défis majeurs, il convient de définir une véritable politique foncière économe, de libérer le foncier et d'améliorer la constructibilité de celui-ci.

Encadré n° 4 : l'objectif de zéro artificialisation nette

L'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en détruisant et en morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, contribuent directement à la dégradation du fonctionnement des écosystèmes et à l'érosion de la biodiversité. Malgré les progrès de la planification urbaine, la consommation des espaces naturels reste trop rapide, même dans les zones où la population n'augmente pas, avec pour causes la construction d'habitats individuels, de zones commerciales en périphérie et le développement d'infrastructures de transport ou logistiques.

Dans une logique holistique de lutte contre l'étalement urbain, des mesures récentes ont été prises mais il faut aller plus loin dans la définition d'objectifs chiffrés et d'une trajectoire pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette.



Logo du site d'information intergouvernemental dédié à la biodiversité.

L'objectif zéro artificialisation nette implique de limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et de favoriser la renaturation et le recyclage foncier. Les politiques d'aménagement se doivent d'enrayer l'augmentation des surfaces artificialisées, de favoriser un urbanisme sobre en consommation d'espace et d'améliorer la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser » dans le cadre du développement des territoires.

Deux chiffres du Plan biodiversité résument parfaitement l'urgence d'agir :

- 590 000 hectares d'espaces naturels et agricoles artificialisés entre 2006 et 2015, soit un département comme la Seine-et-Marne
- En France, c'est plus de 65 000 hectares qui sont artificialisés chaque année, soit l'équivalent d'environ un département tous les 8 ans.

CESSER LES INCITATIONS À LA RÉTENTION DU FONCIER

L'instabilité juridique et fiscale en matière d'urbanisme et de planification altère profondément la compréhension des acteurs de l'immobilier et conduisent à l'immobilisme.

Les aménagements ponctuels, les exonérations particulières qui prévoient des critères précis et des dates limites à respecter perdent ainsi leur caractère incitatif par la complexité des mécanismes mis en œuvre, voire leur caractère inadapté aux rythmes économiques naturels et observés dans le secteur de l'immobilier.

Il convient donc de travailler à la simplification et à la lisibilité de la fiscalité liée à la cession des biens immobiliers, en proposant non pas une retouche mais une refonte totale de cette fiscalité.

Proposition 10 – Transformer l'imposition des plus-values immobilières (*loi de finances*).

- Mettre fin au dispositif d'abattements sur la plus-value immobilière (PVI) en fonction de la durée de détention.
- Réviser les modalités de calcul de la plus-value immobilière (PVI) en introduisant un coefficient d'érosion monétaire.
- Aligner le taux d'imposition (impôt sur le revenu des personnes physiques et prélèvements sociaux) de la plus-value immobilière (PVI) sur le taux de 30 % du prélèvement forfaitaire unique (PFU).
- Créer une mesure transitoire de trois ans pour garantir à chacun le mode de calcul le plus avantageux.

Le dispositif d'imposition des plus-values immobilières, conçu dans les années 1970, va à l'encontre de la libération des terrains puisqu'il incite à la rétention longue du foncier.

En effet, la plus-value de cession est actuellement exonérée d'impôt sur le revenu des personnes physiques (dont le taux est fixé à 19 %) après 22 ans de détention, et des prélèvements sociaux (dont le taux est fixé à 17,2 %) après 30 ans.

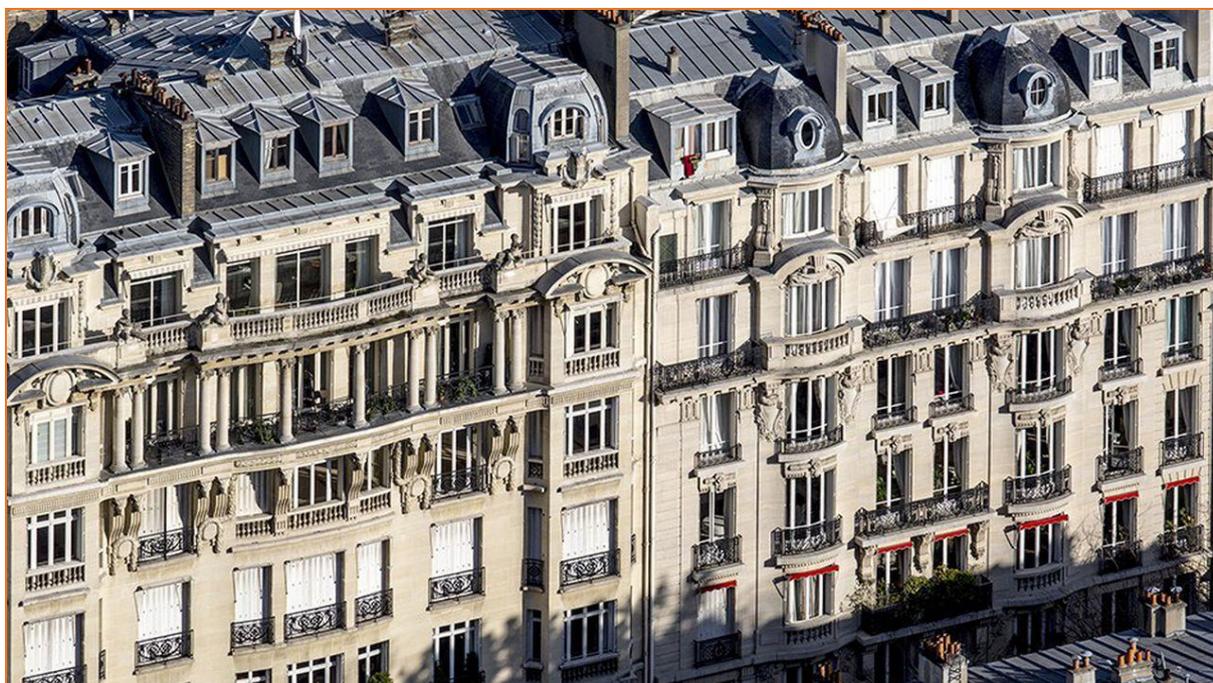
Nous proposons donc de mettre fin au dispositif d'abattements sur la plus-value immobilière (PVI) en fonction de la durée de détention.

En outre, il apparaît indispensable aujourd'hui de rendre les modalités de calcul de la plus-value foncière immobilière (PVI) plus justes. La plus-value doit résulter de la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition actualisé d'un coefficient d'érosion monétaire, comme le préconise le Conseil Constitutionnel pour ne pas rendre l'impôt confiscatoire. Ce dernier correspond au prix d'acquisition du bien, ou d'entrée dans le patrimoine du vendeur, actualisé du montant de l'évolution des prix entre la date d'acquisition et la date de cession. L'indice pourrait par exemple être l'indice du coût de la construction des immeubles à usage

d'habitation (ICC) produit par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Le prix d'acquisition actualisé pourrait également prendre en compte les frais, taxes et améliorations payées par le vendeur. Par exemple, les taxes ou autres impôts acquittés au titre de la détention de ce bien seront déduits du calcul de la plus-value foncière à condition qu'ils n'aient pas déjà fait l'objet d'une déduction par ailleurs.

De la même manière, pour améliorer la lisibilité et l'acceptabilité du dispositif, nous proposons de baisser le taux d'imposition de la plus-value immobilière (PVI). Fixé actuellement à 36,2 % (19 % d'impôt sur le revenu des personnes physiques et 17,2 % de prélèvement sociaux), pour l'amener au taux pratiqué pour l'imposition de la plus-value des valeurs mobilières de 30 % (soit 12,8 % d'impôt sur le revenu des personnes physiques et 17,2 % de prélèvement sociaux).



Afin de ne pénaliser aucun ménage, nous proposons d'assortir ces propositions d'une mesure transitoire de trois ans pour garantir à chacun le mode de calcul le plus avantageux.

Proposition 11 – Maintenir les exonérations d'impôt sur les plus-values immobilières (PVI) liées à la nature du bien cédé (résidence principale) (*loi de finances*).

Nous proposons par ailleurs de maintenir les exonérations d'impôt sur les plus-values immobilières liées à la nature du bien cédé. Ainsi, les cessions de résidence principale resteraient exonérées d'impôt sur la plus-value immobilière (PVI) pour les plus-values inférieures à 250 000 euros.

Proposition 12 – Créer une exonération d'impôt sur les plus-values immobilières (PVI) pour les cessions de biens aux collectivités territoriales ou à leurs établissements dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ou d'une zone d'aménagement différé (ZAD) (*loi de finances*).

Enfin, nous proposons de créer une exonération d'impôt sur les plus-values immobilières pour les cessions de biens aux collectivités territoriales ou à leurs établissements dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ou d'une zone d'aménagement différé (ZAD).

Nous pouvons accélérer le processus d'acquisition par les communes, par les intercommunalités ou par leurs aménageurs délégataires du droit de préemption dans le cadre de leurs projets d'aménagement. Ainsi, les cessions aux collectivités ou à leurs établissements et organismes sous convention ayant pour cadre une zone d'aménagement concerté (ZAC) ou une zone d'aménagement différé (ZAD) seraient également exonérées d'impôt sur la plus-value foncière.

Grâce à ce dispositif, les propriétaires expropriés (ou futurs expropriés) ne seront pas tentés d'attendre la fin du processus pour céder leur foncier, et donc un jugement d'expropriation qui leur attribuera non pas un prix de cession mais une indemnité (exonérée de plus-value immobilière). Ceci permettra d'accélérer nettement la maîtrise totale du foncier et donc de l'acte de construire.



Exemple d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) à Trilport (Seine-et-Marne, Île-de-France).

RENDRE LA CRÉATION DE VALEUR AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Proposition 13 – Reverser l'entièreté du produit de l'impôt sur les plus-values immobilières (PVI) aux communes, ou de façon équitable entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en présence d'un plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat (PLUi-H) (*loi de finances*).

Nous proposons de reverser l'entièreté du produit de l'impôt sur les plus-values immobilières aux communes, ou de façon équitable entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en présence d'un plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat (PLUi-H).

Cette proposition résulte du simple fait que l'augmentation de la valeur des fonciers résulte principalement de décisions des collectivités territoriales à travers l'ouverture de la constructibilité, la viabilisation de certains quartiers, la mise en place de transports en commun, ou d'équipements publics. De ce fait, il relève de la simple équité que ce soient les collectivités territoriales qui bénéficient du produit de l'impôt sur la plus-value immobilière (PVI).

De façon concrète, cet impôt serait reversé à la commune et à l'intercommunalité dont elle est membre, dans des proportions à préciser qui tiendront compte de l'origine de la création de valeur et des décisions des élus locaux en matière de construction et de développement de l'offre de logement.

Dans les zones tendues telles que les métropoles, la répartition entre commune et intercommunalité pourrait être égale. Dans les communes plus rurales, où les décisions locales ont plus de poids sur le prix du foncier, la répartition pourrait être plus à l'avantage de la commune.



ACCOMPAGNER LES ÉLUS DANS LEUR POLITIQUE DU LOGEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'origine des difficultés des Français à se loger s'appuie essentiellement sur les effets d'une forte croissance de la démographie concentrée sur certaines zones et mal anticipée dans son ampleur dans les politiques publiques, locales comme nationales. Ce phénomène suit une tendance de fond de désindustrialisation et de fuite des zones rurales vers les métropoles.

Par ailleurs, plusieurs politiques publiques d'accompagnement de l'étalement urbain, le prisme unique du développement économique par la consommation de terres agricoles, une faible mobilisation des filières de la construction dans la rénovation, et une addiction de la construction neuve trop souvent pavillonnaire ont contribué à gâcher beaucoup de foncier dans la périphérie immédiate des métropoles et des zones tendues, pourtant sous pression démographique.

Les documents locaux d'urbanisme et de planification ont commencé à intégrer ce paramètre avec retard, et de manière insuffisante sur le plan opérationnel. Pour la plupart, ils n'ont pas atteint une programmation réelle de la production de logement en transformation et en reconversion de foncier. De même, l'intégration des fondamentaux de l'économie de la construction et de l'immobilier a été ignorée dans la planification et la programmation.

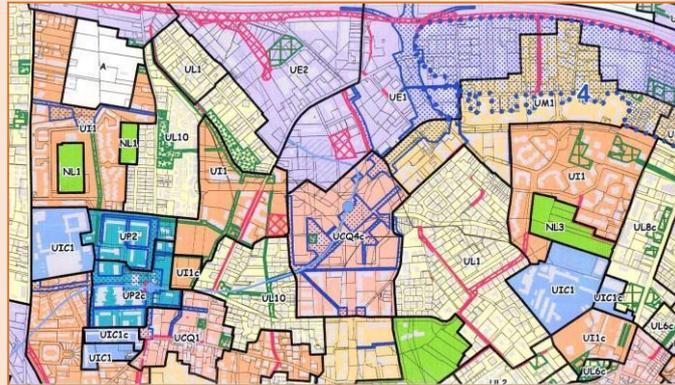
Pourtant, en s'appuyant sur une adaptation à cette économie, l'urbanisme et la planification doivent avoir également un objectif de tenter de modérer les prix, notamment de sortie des logements produits mais aussi des niveaux de prix des transactions foncières. Trop souvent, l'inflation excessive de ces derniers finit par étouffer la diversité des habitants dans une métropole. La complexité sans commune mesure en comparaison internationale de l'acte de construire à toutes les étapes du processus et dès sa programmation, explique également la difficulté de la production de logement en France.

Encadré n° 5 : l'enjeu de la constructibilité

Dans le cadre de la présente mission, une évaluation réalisée sur une métropole significative et attractive montre pour les permis de construire délivrés depuis deux ans une moyenne globale de 39 % de minoration des droits à construire par rapport à la capacité prévue au plan local d'urbanisme (PLU) ou au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) sur environ les deux tiers des villes les plus tendues de la métropole.

Un volume ainsi estimé de 2 500 logements n'a pas pu être construit. Le foncier a ainsi été gâché car malgré la faiblesse des capacités de construction locales, il n'a pas été utilisé de manière convenable au regard des besoins en logement de nos concitoyens, du poids des dépenses de logement sur les ménages et du développement soutenable du territoire.

Depuis 10 ans le volume moyen annuel de logements produits s'est élevé dans cette métropole à environ 2 900 logements. L'objectif fixé dans le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) est de 5000 logements par an pour assurer l'arrivée d'habitants selon les projections démographiques. Il apparaît qu'environ 60 % de ces logements seront produits en densification ou en reconversion de foncier, mais encore 40 % en extension urbaine que l'on imaginera probablement sous-densifiée, de surcroît.



Malgré ce mouvement d'éviction d'une partie de la population, les acteurs du secteur constatent une propension des collectivités à délivrer des autorisations d'urbanisme bien en dessous du volume constructible prévu au PLU (entre 30 et 60 %), et cela de manière généralisée. Par compte à rebours, ceci entraîne un amortissement du coût du foncier sur un nombre de logements plus faible, et donc un renchérissement mécanique des prix payés par nos concitoyens qui souhaitent accéder à la propriété ou plus généralement se loger.

À tel point que certains acteurs suggèrent d'autres méthodes de délivrance des autorisations d'urbanisme.

Cependant, aucun autre acteur que l' élu local ne connaît aussi bien les besoins en logement de leur commune, de leurs quartiers et les capacités d'acceptation de la population face aux projets d'urbanisme. À ce titre, ils sont les plus compétents à organiser la concertation sur leur territoire.

Alors pourquoi construire si peu et si cher, alors même que le foncier n'est pas rare, même en zone tendue ?

Car le traitement, la reconversion et la constructibilité sont bridés par un droit de l'urbanisme souvent lourd, méconnu par ceux qui l'appliquent, mais aussi par un coût de transformation exceptionnel. L'industrie et les investisseurs immobiliers et de la construction ne sont en général pas en mesure de l'absorber. D'où l'importance de la stratégie foncière, de l'ingénierie foncière, des outils à mieux mobiliser et au plus auprès des collectivités.

Ainsi, mal connu ou mal utilisé, le droit de l'urbanisme est passé de surcroît dans son application d'un droit à construire à quasi-systématiquement un droit

d'opportunité et un droit d'interdire. En France, le plan local d'urbanisme (PLU) reste considéré comme un ensemble de contraintes et de limitations et non un outil mis au service de la production de logement. La pression foncière et le prix du foncier, résultent également non seulement du poids du contenu des documents d'urbanisme mais surtout des incertitudes liées aux conditions d'instruction et d'octroi des permis de construire. Les acteurs de la construction doivent aussi faire des efforts significatifs pour intervenir bien plus sur la rénovation, la reconversion et la conception de l'insertion et de l'usage des opérations denses.

Un plan local d'urbanisme (PLU) est pourtant élaboré selon un processus long, étudié et s'appuyant sur une concertation et une consultation formelle du public sous forme d'enquête publique. Sa capacité opérationnelle, voire économique, à produire une offre de logements peut désormais être totalement modélisable et digitalisée pour suivre la mise en œuvre et la réalisation des objectifs de construction de logements permettant d'accueillir les populations estimées dans le programme local de l'habitat (PLH) ou les documents d'orientations du PLU, comme le projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

L'objectif des mesures suivantes est fondé sur une action foncière renforcée et un exercice dynamique des compétences d'urbanisme, accompagnées d'une meilleure transparence de la décision publique et d'un compte-rendu par rapport aux objectifs.

Nous proposons donc des mesures et des outils qui renforcent et aident les élus à être plus efficaces, plus précis, plus entourés et plus sereins dans leur mission de bâtir et de reconstruire leur ville sur elle-même.

Proposition 14 – Établir une définition juridique de la politique foncière dans le Code de l'urbanisme pour accroître la légitimité des élus locaux dans leur conduite de l'action foncière (*législatif*).

Cette proposition vise à établir une définition juridique de la politique foncière pour accroître la légitimité des élus locaux dans leur conduite de l'action foncière.

L'État se doit en effet de définir des axes de politique foncière nationale par une synthèse des actions conduites par les puissances publiques locales et nationale.

En effet, le concept de politique foncière n'existe nulle part juridiquement et peu dans les politiques publiques. En ce sens, l'observation foncière et la constitution de données de référence constituent le premier pas vers une vraie politique foncière en France.

En outre, les élus locaux ont besoin de s'appuyer sur une existence juridique et une définition claire pour mieux pouvoir justifier leur action foncière dans leurs décisions et délibérations. Nous recommandons donc qu'un travail de traduction juridique soit lancé pour conduire à mieux sécuriser l'action foncière des élus.

Proposition 15 – Inciter les élus et leur administration à l'anticipation, développer la formation et instituer une « culture du foncier », de la référence et de la négociation en matière de politique foncière (*mesure opérationnelle*).

En secteur attractif, certains élus estiment qu'il faut laisser faire le marché, en s'appuyant seulement sur les réglementations du plan local d'urbanisme (PLU) qui leur suffisent ou sur un urbanisme « négocié ». Ce n'est que lorsque la commune a besoin d'acquérir du foncier pour ses besoins propres ou pour un équipement d'envergure, alors que les prix ont atteint un niveau élevé, qu'elle se rend compte que les références créées précédemment jouent contre les finances communales. La commune s'en rend compte aussi lorsqu'elle observe la mutation sociologique et sociale de ses habitants, constate l'exclusion et la mutation de la vocation des habitations.

Ainsi, par méconnaissance des marchés fonciers, les collectivités contribuent à la montée des prix.

Même si les intentions sont toujours légitimes et respectables, une fois les nouvelles références fixées par les transactions, il est difficile de revenir en arrière et l'impact sur l'ensemble des valeurs devient inévitable. Il convient donc d'attirer l'attention des élus sur l'importance de la gestion du calendrier d'ouverture des zones à construire, à reconverter, ou à densifier, car faute de politique d'anticipation foncière bien coordonnée avec les mesures d'urbanisme et d'aménagement de la ville, l'inflation foncière en zone tendue sera inévitable.

Nous déplorons que certaines métropoles aux marchés immobiliers tendus ne disposent toujours pas de politique foncière adaptée aux effets de marché sur les prix, qu'elles subissent en termes de rigidité de l'accès au logement mais aussi en termes d'impact sur les finances publiques locales. Ne pas disposer de politique foncière alors que les annonces du tracé d'un transport structurant sont déjà publiques revient à ouvrir grand les vannes de la spéculation foncière.

De même, il est impératif de développer la formation des élus locaux et de leurs administrations en matière d'urbanisme et d'action foncière. Nous préconisons donc que les réseaux de l'ensemble des établissements publics fonciers d'État (EPF) et des établissements publics fonciers locaux (EPFL) se mobilisent et mutualisent les ressources de formation à destination des élus.

Il s'agit de les sensibiliser aux bénéfices d'une stratégie foncière à court, moyen et long terme ; d'anticiper le foncier nécessaire aux projets, des réserves foncières, du temps long ; de maîtriser les prix et de lutter contre leur envolée et la spéculation de manière générale ; et de les aider à mieux concevoir leurs projets à travers le foncier qui, bien maîtrisé, rend les projets possibles dans de meilleures conditions pour les finances publiques locales.

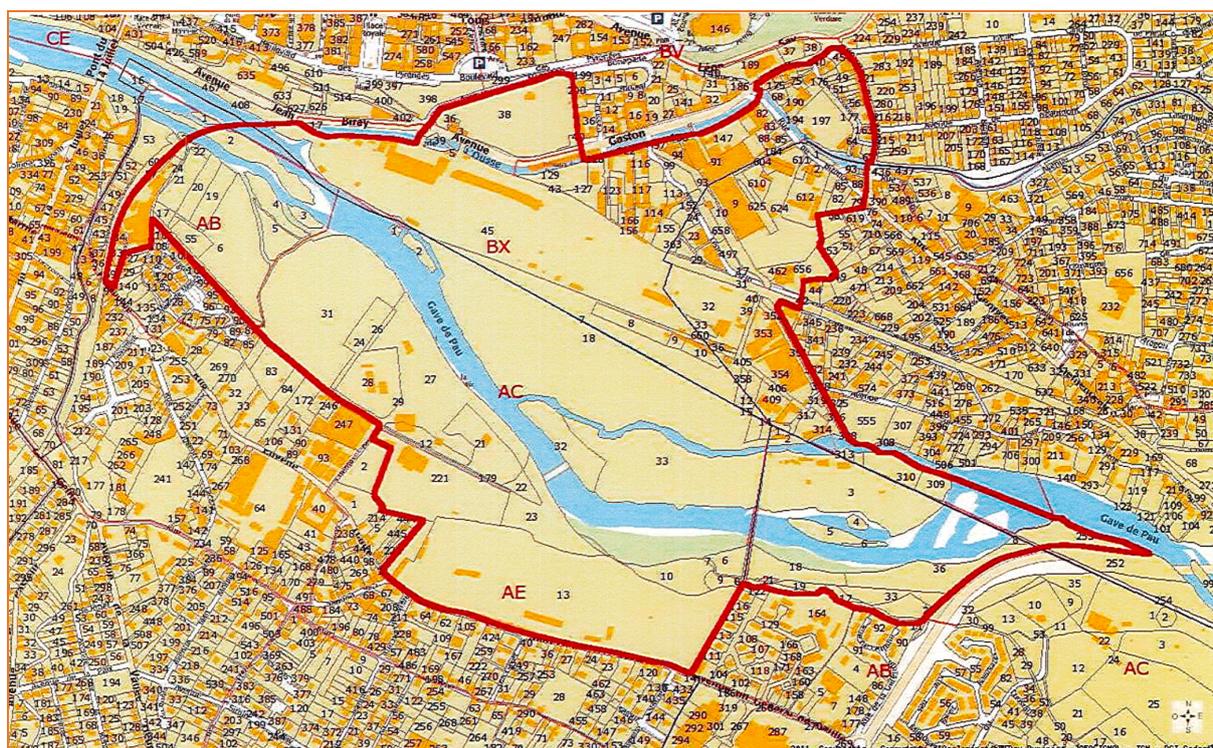
Les associations d'élus, les organismes de formation des élus locaux, et les associations professionnelles pourraient également être incités à développer des programmes de formation dans ces domaines.

Proposition 16 – Inciter les élus locaux à décrire précisément leur stratégie foncière dans leur plan local d'urbanisme (PLU), en s'appuyant sur l'Observatoire du foncier et les opérateurs fonciers à leur service (mesure opérationnelle).

Cette proposition vise à inciter les élus locaux à décrire précisément leur stratégie foncière dans leur plan local d'urbanisme (PLU), en s'appuyant sur l'Observatoire du foncier et les opérateurs fonciers compétents à leur service.

Cohérente avec les objectifs du programme local de l'habitat (PLH) et du schéma de cohérence territoriale (SCOT), et donc avec ceux du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), cette stratégie foncière identifiera les moyens fonciers à mobiliser pour les atteindre. Elle décrira notamment des zones de projets, de densification, et de reconversion urbaine et en particulier des zones d'aménagement différé (ZAD).

L'adoption du PLUi pourrait valoir création de zone d'aménagement différé (ZAD), où les prix de référence des fonciers seront déterminés à la date de publication du document. La zone d'aménagement différé (ZAD) ayant une durée limitée, renouvelable, l'engagement des projets doit être effectué dans la durée de fixation des prix (6 ans renouvelable). Naturellement, cette zone d'aménagement différé (ZAD) créée engendrera aussi des obligations légitimes pour la collectivité.



Par délibération n°24 du 28 mars 2019, le Conseil Communautaire de l'Agglomération Pau Béarn Pyrénées a décidé de créer une zone d'aménagement différé (ZAD) « Rives du Gave » sur les communes de Pau, Bizanos, Gelos et Mazères-Lezons. L'objectif est de mieux maîtriser le devenir de ce quartier, créant ainsi un droit de préemption au profit de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées.

Il est essentiel de mobiliser les collectivités territoriales à identifier les moyens de politique foncière et d'urbanisme, voire les leviers économiques et opérationnels associés, pour atteindre les objectifs de leur plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Cette stratégie foncière doit devenir obligatoire dans les zones tendues dès que possible. Les élus devront ainsi mobiliser les moyens à leur disposition pour freiner la spéculation foncière immédiatement née des actes fondamentaux de projet et d'urbanisme qu'ils décident avec leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les zones à forte mutation envisagée (futurs stations de métro, tramways, bus, gares, aménagements, routes et voies urbaines, densification majeure, etc.) seront ainsi maîtrisées par la collectivité à un prix déterminé, au lieu d'être livrées à la spéculation foncière incontrôlable. Les élus devront s'appuyer sur les outils fonciers opérationnels que sont les établissements publics fonciers pour développer leurs projets.

Proposition 17 – Permettre aux élus locaux d'avoir recours de manière plus aisée à la déclaration d'utilité publique (DUP) réserve foncière (*législatif*).

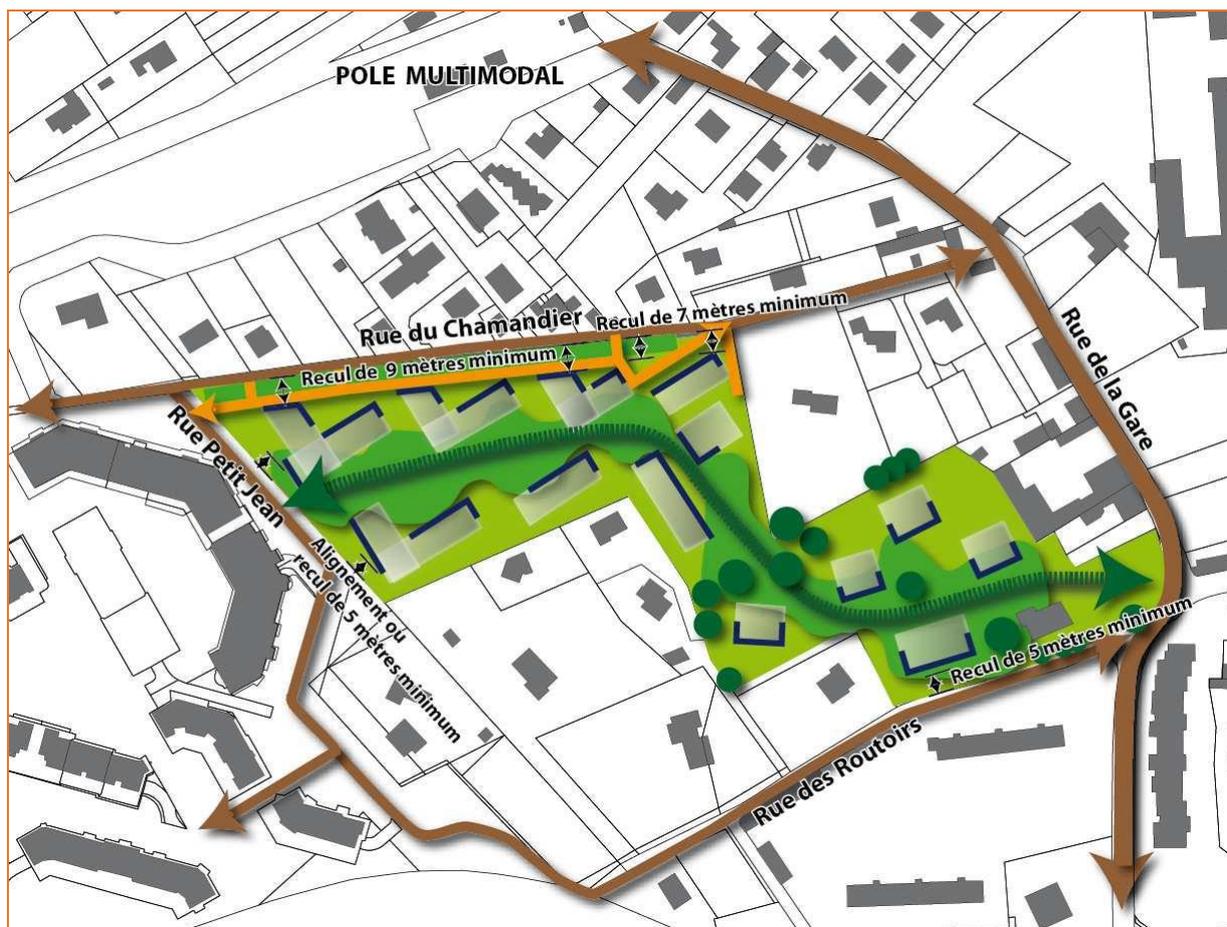
- La réserve foncière pourra être portée par l'établissement public foncier d'État (EPF) ou l'établissement public foncier local (EPFL).
- Réviser la doctrine publique en matière d'expropriation (*circulaire*).

Nous recommandons qu'une concertation soit organisée pour permettre aux élus locaux d'avoir recours de manière plus aisée à la déclaration d'utilité publique (DUP) réserve foncière, que le législateur n'a jamais déclaré comme devant être exceptionnelle.

Le « *Guide de l'expropriation* » du Ministère de l'Intérieur adressé aux préfetures dans le cadre de l'instruction par leurs services des demandes d'enquête préalable à déclaration d'utilité publique formulées par les élus locaux et leurs opérateurs fonciers doit pouvoir faire l'objet d'une évolution en ce sens.

Nous recommandons que les outils à disposition des élus locaux soient analysés pour faciliter l'action locale, notamment en ce qui concerne la déclaration d'utilité publique (DUP) réserve foncière. L'objectif est de permettre aux maires d'avoir recours de manière simplifiée à ce dispositif d'intérêt général voulu par le législateur.

Si le législateur a souhaité créer un outil complémentaire pour les maires, la doctrine issue de l'interprétation de la jurisprudence sur quelques rares décisions ne doit pas faire obstacle à sa mise en œuvre. Il convient de rappeler que ce type de déclaration d'utilité publique (DUP) peut faire l'objet d'un dossier simplifié systématiquement et non pas de manière exceptionnelle. À défaut, il faudra envisager de préciser la loi.



À Gières (Isère, Auvergne-Rhône-Alpes), la réserve foncière de la commune a permis de développer l'éco-quartier du Petit Jean, qui comporte 263 logements, un cheminement piétonnier public et une salle communale.

Il existe par ailleurs d'autres outils à renforcer permettant de « geler » le foncier, de le protéger ou d'identifier une opération d'aménagement mise en œuvre à moyen terme :

- Le périmètre d'inconstructibilité de cinq ans ;
- Le sursis à statuer dans le cadre de la prise en considération d'un projet d'aménagement ;
- La mise en place de zones d'aménagement différé (ZAD) ;
- Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et les zonages spécifiques.

Proposition 18 – Faciliter et mieux sécuriser pour les élus locaux le droit de préemption urbain (DPU) lors d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) comportant un prix de cession manifestement exagéré en se référant aux analyses des prix de l'Observatoire du foncier (*législatif*).

En pratique et de manière assez courante dans les territoires où il existe une action foncière dynamique, le droit de préemption urbain (DPU) pour lutter contre la spéculation foncière est exercé par des voies complémentaires. Le droit actuel permet de s'appuyer sur des délibérations des collectivités relatives au programme local de l'habitat (PLH), à des objectifs de politique publique

(logement social, équipements publics, projet d'aménagement), à des projets ou à des délibérations définissant des périmètres d'intervention.

Cette proposition consiste à calquer pour l'urbain ce qui est déjà possible et efficace pour les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) qui peuvent intervenir en préemption dans le cadre de la lutte contre la spéculation foncière.

Le Code rural et de la pêche maritime précise explicitement la régulation du prix de cession comme l'un des motifs d'exercice du droit de préemption des SAFER. Certes la nature des biens est beaucoup plus diversifiée et complexe en zone urbaine, mais le positionnement juridique d'une telle politique publique vis-à-vis du droit constitutionnel de propriété comme de la liberté d'entreprendre ne semble pas différent.

Cette proposition devra évidemment s'accompagner d'une définition dans la loi de l'Observatoire du foncier, de ses missions, de sa méthode et de sa gouvernance, afin d'assurer sa légitimité. L'objectif sera naturellement de rendre juridiquement incontestables et indépendantes ses analyses et ses productions statistiques sur lesquelles les élus locaux et leurs opérateurs fonciers ou d'aménagement pourront s'appuyer pour prendre leurs décisions.



La proposition vise à renforcer et fiabiliser le droit de préemption urbain (DPU). L'usage de ce droit de préemption urbain (DPU) serait applicable en raison de niveaux de prix « manifestement exagérés » observés dans les déclarations d'intention d'aliéner (DIA). Ce droit doit globalement contribuer à une action publique de la collectivité sur le foncier de son territoire pour agir sur son devenir dans le cadre des orientations, objectifs et projets définis par l'intérêt général et dûment documenté par l'observatoire du foncier.

Développer et généraliser cette possibilité pour les élus locaux pose certes la question de l'atteinte proportionnée au droit de propriété, mais ce qui est possible en matière agricole doit pouvoir s'appliquer dans les zones urbaines, notamment

tendues compte-tenu des enjeux sociétaux exceptionnels à l'œuvre. Les phénomènes spéculatifs et d'inflation peuvent y être démesurés au point d'ébranler le modèle social et la diversité sociale, voire empêcher l'accueil naturel de nouvelles populations.

Proposition 19 – Raccourcir et homogénéiser les procédures de bien vacant sans maître et de bien en état d'abandon manifeste (*législatif*).

Nous proposons de raccourcir la procédure d'acquisition de biens vacants sans maître et de biens en état d'abandon manifeste. Là encore, des mesures doivent être prises pour permettre d'assouplir les procédures pour les élus dans des situations inextricables et qui se multiplient dans nos territoires. Nous proposons en particulier l'alignement de toutes les procédures sur un délai de 10 ans au lieu de 30 ans.

Encadré n° 6 : rapport de M. Guillaume VUILLETET, Député du Val d'Oise, sur la lutte contre l'habitat indigne

La lutte contre l'habitat indigne est une des priorités de la politique du logement menée par le Gouvernement : elle est mise en œuvre à travers des mesures incitatives, notamment des aides financières et un accompagnement des propriétaires pour la rénovation durable de leur logement ; et, quand cela est nécessaire, à travers des mesures coercitives et pénales à l'encontre des propriétaires indélicats et des marchands de sommeil.

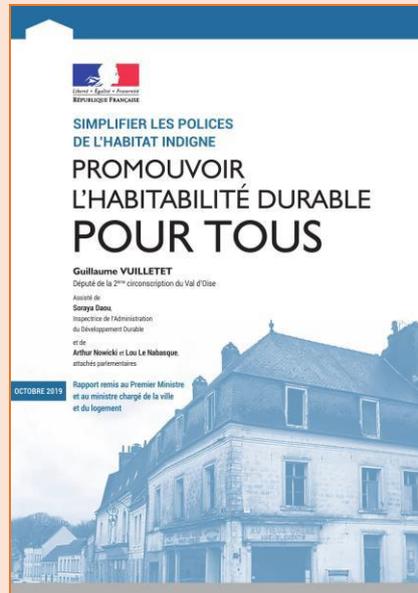
Mais une lutte efficace contre l'habitat indigne passe également par des mesures de simplification des procédures. En effet, les procédures pour obtenir l'exécution des travaux ou des condamnations sont complexes, trop longues, imbriquées les unes dans les autres, ce qui est aujourd'hui source de contentieux et constitue un réel handicap pour lutter contre l'habitat indigne.

C'est dans ce cadre que M. Guillaume VUILLETET, Député du Val d'Oise, s'est vu confier une mission par le Premier ministre afin de faire des propositions et, ainsi, éclairer les travaux interministériels qui aboutiront à la rédaction de l'ordonnance prévue par l'article 198 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) permettant de simplifier drastiquement ces procédures. Cette ordonnance est attendue avant fin mai 2020.

Il revient notamment dans son rapport sur la procédure relative aux biens vacants sans maître (L 1123.1 à 3 Code général de la propriété des personnes publiques), qui peut être déclenchée sur un immeuble vacant lorsque le propriétaire est inconnu, disparu ou décédé. A l'issue de la procédure qui démontre que le bien est effectivement sans maître, le bien entre dans le patrimoine de la commune.

Il revient aussi sur la procédure spécifique qui vise à traiter les biens en abandon manifeste (L 2243.1 du Code général des collectivités territoriales) dont le maire a la compétence et qui concerne les biens qui ne sont plus entretenus, que le

propriétaire soit connu ou non, et que l'immeuble soit vacant ou non. En cas d'absence de réponse du propriétaire pour faire cesser l'état d'abandon (notamment par la réalisation de travaux), la procédure est suivie d'une expropriation pour cause d'utilité publique.



Proposition 20 – Plafonner les frais d'agence immobilière en cas de préemption par la collectivité (*législatif*).

Nous suggérons de plafonner les frais de négociation et d'agence immobilière en cas de préemption par la collectivité.

Les frais observés sur le marché sont actuellement entre 3 et 18 % selon les tranches de transaction, avec parfois des montants minima de 3 000 euros pour toute transaction. Il apparaît donc indispensable de limiter le paiement de ces frais aux déclarations d'intention d'aliéner (DIA) indiquant précisément le vendeur et l'acheteur, qui devront chacun attester sur l'honneur par écrit de la réalité de la négociation. L'agence devra systématiquement fournir un mandat signé par le vendeur. Le plafond à retenir devra faire l'objet d'une concertation avec l'ensemble de la profession.

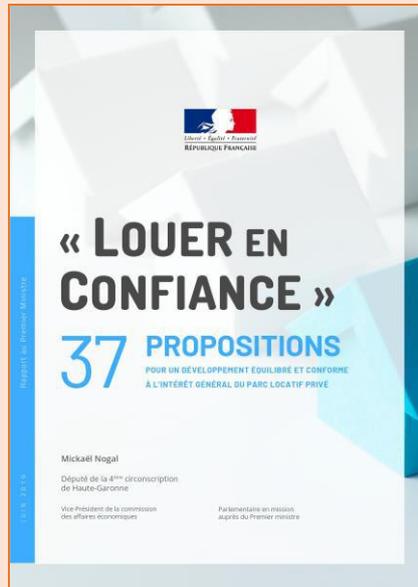
Encadré n° 7 : rapport de M. Mickaël NOGAL, Député de la Haute-Garonne, sur les évolutions du modèle des agences immobilières

Le parc locatif privé ne peut contribuer au logement de près d'un ménage sur quatre en France que sous la condition d'un équilibre entre les attentes légitimes des bailleurs de voir protéger leurs intérêts patrimoniaux et le besoin tout aussi légitime des locataires d'être raisonnablement sécurisés dans leur domicile. Les tensions sur le marché qui mettent les bailleurs en position de force renforcent le besoin de protection du locataire. Dans cette perspective, et au regard des exemples d'autres pays européens qui ont un parc locatif privé important, le régime français est globalement équilibré

C'est dans ce cadre que M. Mickaël NOGAL, Député de la Haute-Garonne, s'est vu confier une mission par le Premier ministre sur les évolutions du modèle des agences immobilières et le développement équilibré et conforme à l'intérêt général du parc locatif privé.

Dans son rapport, il recommande d'instiller plus de confiance entre bailleurs et locataires, d'enrichir la gestion déléguée pour protéger le patrimoine des bailleurs et de mettre le logement locatif privé au soutien de la politique publique du logement.

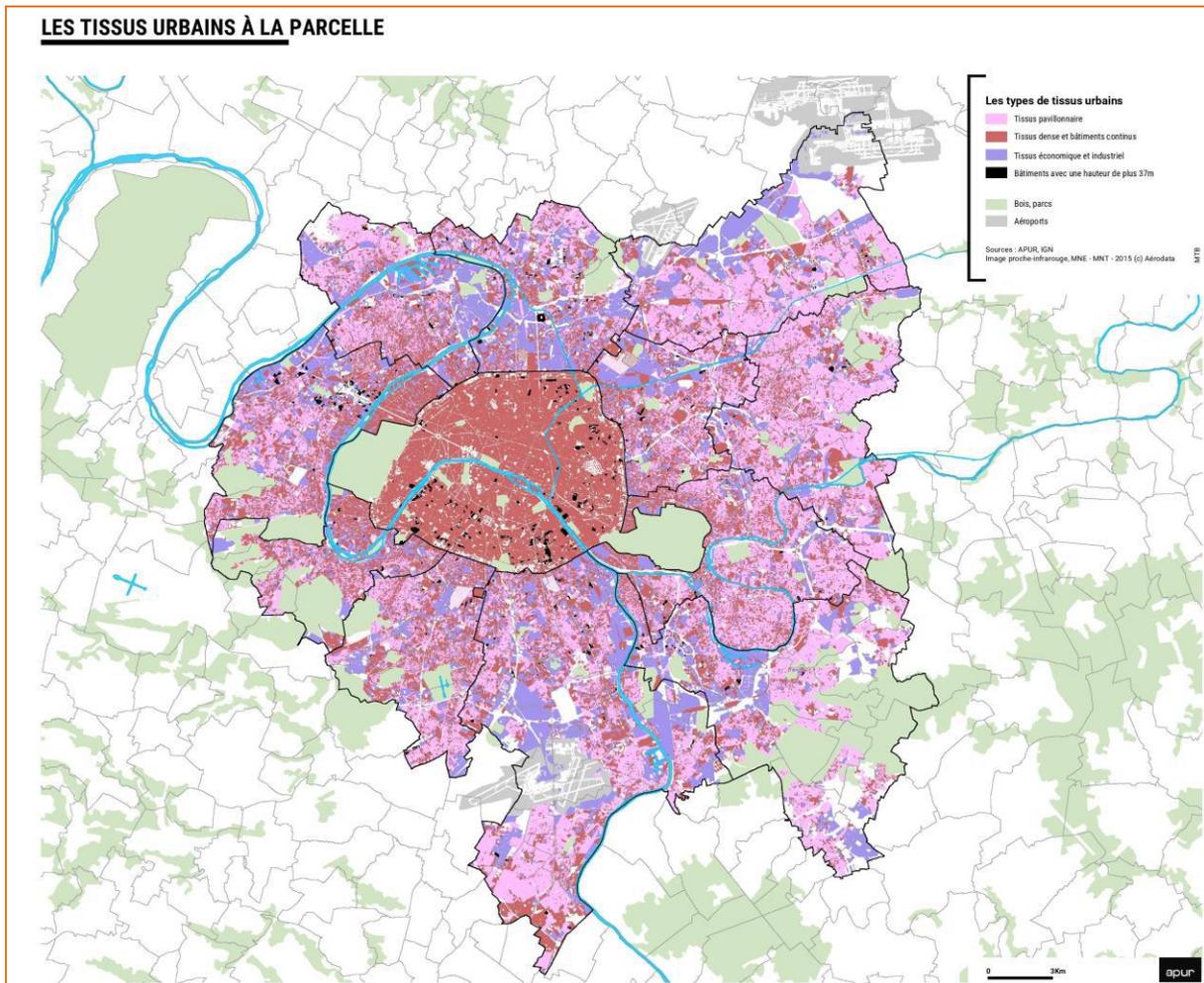
Plus spécifiquement, il préconise notamment d'engager avec l'ensemble des acteurs concernés une réflexion en vue d'identifier les obstacles et les conditions favorables à une mobilisation du foncier public au bénéfice de l'investissement locatif résidentiel par les investisseurs institutionnels. Cette réflexion devra être également menée sur le foncier privé comme sur le foncier construit en vue de faire des réhabilitations d'ensembles ou de la reconversion urbaine.



Proposition 21 – Inciter les élus locaux à délivrer des permis de construire à des projets utilisant pleinement les possibilités offertes par le plan local d'urbanisme (PLU) qu'ils ont instauré dans leur commune par le versement conditionnel d'une prime de constructibilité incitative (*loi de finances*).

La hauteur maximale des immeubles neufs finalement autorisée par les permis de construire est généralement du R+3, même dans les communes de la région parisienne, alors que le plan local d'urbanisme (PLU) permet souvent des constructions d'une hauteur bien plus importante.

LES TISSUS URBAINS À LA PARCELLE



Les données du cadastre permettent de distinguer à la parcelle l'habitat individuel de l'habitat collectif. Cette carte de l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) montre l'étendue des tissus pavillonnaires dans la Métropole du Grand Paris (MGP) : 1 logement sur 10 seulement est un pavillon mais les tissus pavillonnaires occupent plus de 40% du foncier dédié à l'habitat.

Cette situation est générée par le fait que les élus, au moment de délivrer les permis de construire, se retrouvent confrontés à une hostilité du voisinage du projet. Ils préfèrent alors imposer une révision à la baisse des prétentions de constructibilité de l'aménageur.

Or, construire plus sur une même parcelle est une manière de lutter contre la cherté du foncier car cela permet d'amortir le prix de ce foncier sur un nombre plus élevé de logements. Ce moindre impact permet ainsi une meilleure maîtrise du prix de sortie de chaque logement, voire d'imposer des normes de qualité supérieures pour un même prix de sortie.

Il convient donc d'inciter les communes à faire l'effort de loger plus d'habitants en percevant une prime de constructibilité.

Cette prime serait versée pour chaque projet de logements dépassant le niveau R+3 en zone B1, le niveau R+4 en zone A, le niveau R+5 en zone Abis et le niveau R+6 à Paris, et épuisant les facultés offertes par le PLU en vigueur.

Elle serait assise sur un forfait de 250 euros par m² supplémentaire ainsi construit au-dessus du niveau plancher retenu et serait versée à la commune par le constructeur de l'immeuble à la livraison de ce dernier.

Le montant versé par le constructeur constituerait un crédit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) imputable sur sa prochaine déclaration (formulaire 3310 et assimilés).

Le nombre de m² supplémentaires construits serait visé avant la construction sur les documents d'autorisation d'urbanisme et vérifié après la construction par une expertise sur place réalisée par un géomètre-expert agréé. Les honoraires forfaitaires d'expertise seraient pris en charge par le bilan du projet.

Encadré n° 8 : la densification

Dans les zones tendues, et plus généralement en France, le foncier en reconversion urbaine n'est pas traité selon une densité minimale durable et nécessaire pour répondre aux impératifs d'amélioration de la vie quotidienne de nos concitoyens et de l'usage sobre du foncier (moins de déplacements, de consommation d'énergie, de gaspillage des ressources naturelles, etc.).

Construire plus haut est essentiel car cela permet d'économiser le sol qui se raréfie, même en périphérie, de lutter contre l'artificialisation des sols, et de lutter contre la spéculation foncière et l'augmentation du prix de l'immobilier.

Or, la densité actuelle des opérations immobilières, parfois divisée par trois ou quatre d'une commune à l'autre ou entre le centre-ville et la première couronne périphérique, doit être considérée comme un gâchis colossal pour l'avenir des générations actuelles et futures.

Il devient donc urgent de transformer nos villes et nos zones tendues et d'optimiser les décisions d'urbanisme, qui entraînent actuellement en moyenne un gaspillage de 40 % du potentiel foncier.

À cet égard, nous devons aborder la densité sans tomber dans la caricature, mais en prenant en compte notre avenir et celui de nos villes, en étant exigeants avec la qualité des projets urbains et architecturaux, et avec la qualité de l'habitabilité pour les habitants.

Car regarder la densité en face, n'est pas regarder une tour basique et massive, comme cela est parfois proposé. C'est au contraire regarder le travail d'architectes et d'opérateurs immobiliers qui savent mixer la qualité de l'usage intérieur des logements et des espaces dans les hauteurs, ainsi que les perspectives et l'intégration de la verticalité et de l'horizontalité dans un tissu urbain.



La tour Emblématik à Aubervilliers (Seine-Saint-Denis, Île-de-France) compte 18 étages (55 mètres de hauteur), 128 logements et est accompagnée d'une résidence étudiante de 113 chambres.

Comme le démontre cette tour, la densification peut tout à fait passer par la hauteur, à condition que la densité soit acceptable et vivable, avec des jardins suspendus, des maisons individuelles empilées, des jardins partagés, de la végétalisation, etc. La mixité de traitement et d'organisation des façades rend la perspective et la hauteur totalement insérées dans son univers urbain.



Face à la mairie de Pantin (Seine-Saint-Denis, Île-de-France), sur le Canal de l'Ourcq, une opération de 45 logements et une brasserie a été réalisée sur un foncier mobilisé dans le cadre de la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Grands Moulins de Pantin. Celle-ci présente une densité cohérente avec les formes urbaines environnantes, s'insère dans l'environnement urbain et profite des vues exceptionnelles.



Sur cette opération de 115 logements sur les hauteurs de Cenon (Gironde, Nouvelle-Aquitaine), les logements profitent de perspectives essentielles, de vues sur Bordeaux exceptionnelles, malgré une impression de compacité forte. L'organisation des façades, de l'intimité des logements, des balcons et des couleurs en font une opération moderne et optimisant avec astuce le foncier pourtant contraint et en pente.

Malgré le crédit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) décrit dans le processus, l'État encaisserait des ressources supplémentaires non prévues via la perception d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur ces m² qui n'auraient pas été construits, évaluée à 500 euros par m² supplémentaire ainsi construit, pour un immeuble comportant à la fois des logements sociaux, des logements intermédiaires, en accession sociale et en accession libre.

Si l'on considère que la mesure peut comporter un effet d'aubaine sur 15 % des opérations ainsi visées, le gain du budget de l'État reste d'au moins 140 euros nets par m² supplémentaire construit.

Proposition 22 – Accélérer la production de logements neufs par la création d'une convention d'instruction préalable au dépôt du permis de construire, signée par les élus locaux et l'État (*législatif*).

Cette convention, passée entre la collectivité délivrant les autorisations d'urbanisme et le titulaire d'un foncier, permettrait de réduire les délais d'instruction du permis de construire lorsque le projet présenté au contrat est conforme au PLU.

Elle serait signée immédiatement après les concours, les appels à projets, la signature de promesse de vente ou tout autre décision majeure de la collectivité. Il s'agit de constater de manière formelle et stable les règles qui s'appliquent et les demandes de chaque partie pour permettre ensuite à l'acteur de la construction de déposer une seule fois son dossier de permis.

En effet, l'application de la règle en droit de l'urbanisme renvoie souvent à plusieurs réglementations ou servitudes qui impliquent de multiples allers et retours entre administrations, malgré le choix pourtant arrêté d'un projet, de son objectif, et de la validation des élus. Ces ajustements provoquent des échanges qui s'étendent parfois sur plusieurs années et conduisent à des dépôts de nombreux dossiers de dépôts de permis de construire pour la même opération.

Encadré n° 9 : une convention contractuelle d'urbanisme précédant le permis de construire pour accélérer les grands projets

La conception traditionnelle du droit de l'urbanisme est avant tout unilatérale. L'autorisation d'urbanisme est un acte administratif unilatéral qui ressort des prérogatives de puissance publique. Il peut parfois être perçu comme un droit d'opportunité, voire d'interprétation du PLU pourtant validé par les assemblées municipale et communautaire après avoir été soumis à enquête publique.

Cela a comme conséquence que l'on ne peut valablement contracter avec une personne publique sur les autorisations d'urbanisme.

Afin d'améliorer les délais de finalisation des dossiers de permis de construire qui s'étendent sur plusieurs mois, voire plusieurs années, sans compter la multiplication des dépôts de dossiers de permis de construire ensuite retirés, il apparaît essentiel que les maires puissent être en capacité de contractualiser sur des fondamentaux de construction d'un programme sur une zone de projet délimitée. Cela existe déjà partiellement et de manière très hétérogène dans la rédaction de promesses de vente ou dans l'application de « chartes » communales, dont certaines dispositions sont parfois illégales. Ces pratiques nous semblent devoir être intégrées et clarifiées par le droit de l'urbanisme, sans mettre à mal la tradition française du permis de construire, acte unilatéral et univoque de la puissance publique. Cela permettrait en revanche de renforcer les conditions de l'innovation, du permis d'innover ou du « permis de faire », voire de traiter des situations exceptionnelles de zone de reconversion urbaine très importantes qui pourraient même profiter de situations d'exonération totale de règles et de capacité d'innovation totale en contractualisant sur les objectifs. Cela peut être le cas de friches industrielles ou urbaines très importantes, voire des friches commerciales, des zones remarquables exceptionnelles nécessitant un traitement souple et focalisé sur les objectifs de développement.

Cette proposition vise à innover et à accélérer les grands projets.

Pourrait coexister à côté de cet urbanisme unilatéral et réglementaire, un urbanisme de nature contractuel englobant les autorisations d'urbanisme pertinentes sur des zones de projets, essentiellement dans le diffus ou sur des fonciers remarquables. Il nous apparaît que cette piste pourrait être explorée pour intégrer une partie du processus intéressant porté par plusieurs municipalités ou métropoles dans le cadre des « chartes » à destination des promoteurs et des bailleurs sociaux. En ce sens, par exemple, l'institution d'un permis de construire ou d'aménager contractuel. Cette « convention

contractuelle» ou permis contractuel pourrait coexister avec les permis traditionnels.

Dans ce cadre, les plans locaux d'urbanisme pourraient délimiter, dans les secteurs à fort enjeux fonciers, des zones dites de « permis de construire contractuel ». Cela ne retarderait en rien le processus lancé pour la dématérialisation des autorisations d'urbanisme et de numérisation des PLU.

Le permis de construire contractuel ou « convention contractuelle » pourrait concerner des programmes mixtes : logements, activités, commerces, bureaux, équipements publics.

Le recours à ce procédé contractuel pourrait être utilisé non seulement en cas de vente du foncier à l'opérateur par la personne publique mais aussi dans l'hypothèse où le foncier d'origine n'appartient pas à la personne publique dès lors que le terrain d'assiette du projet se situe dans une zone de « permis de construire contractuel » ou « convention contractuelle » au sens du plan local d'urbanisme.

En contrepartie des possibilités de densifier allouées aux opérateurs publics et privés en vue de faire baisser le coût du foncier et améliorer la qualité et l'accessibilité abordable de l'offre de logements, ces derniers seraient tenus de commercialiser leurs programmes à des prix plafonds convenus avec la personne publique contractante.

En substance, ce procédé pourrait permettre d'encadrer les bénéfices générés par des règles de densité augmentée par l'effet du recours à un « permis de construire contractuel ». En l'échange d'une densité « confortable » et augmentée, de nombreux acteurs de la construction sont prêts à accepter un plafonnement des prix de sortie.

Une convention liant la personne publique à l'opérateur public ou privé serait une des pièces obligatoires du dossier de permis de construire.

Cette convention bipartite ou tripartite déterminerait :

- Les surfaces de plancher autorisés ;
- Les gabarits autorisés ;
- Les aspects architecturaux du programme ;
- Les composantes du programme (logements, typologie, etc.) ;
- Les prix de vente plafond des logements commercialisés par l'opérateur ;
- Le calendrier d'exécution ;
- L'obligation d'enregistrement numérique des transactions de sorte à pouvoir contrôler les prix de sortie via des banques de données accessibles aux personnes publiques ;
- Les sanctions applicables en cas de méconnaissance des obligations (retrait automatique de l'autorisation, sanctions pénales, sanctions financières, etc.).

La convention pourrait être annexée aux actes de vente et constituer, en quelque sorte, une obligation transmissible aux acquéreurs successifs en cas de revente de l'immeuble.

Une convention type pourrait être édicté par le pouvoir réglementaire du moment qu'il s'inscrit dans un cadre législatif à créer, notamment avec ce qu'il comporte comme dérogation totale ou partielle aux règles habituellement appliquées sur les opérations d'urbanisme. Ces mesures pourraient en particulier s'appliquer sur des zones importantes de reconversion de friches.

Proposition 23 – Abroger les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme afin d'encourager l'optimisation du foncier et la mixité d'usages (*réglementaire*).

Nous proposons d'abroger les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme.

Cette mesure vise à permettre une plus grande mixité d'usage des parcelles, une moindre consommation du foncier en regroupant plusieurs usages sur la même parcelle, voire des économies d'échelle, par exemple en termes de nombre de places de stationnement.

Face à l'objectif ambitieux et exigeant de la zéro artificialisation nette des sols, de la reconstruction de la ville sur la ville, de la transformation de nos métropoles et zones tendues pour répondre aux besoins en logement de nos concitoyens, il est essentiel de revenir sur la spécialisation à la parcelle dans les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Ces zonages ont un effet dévastateur en matière de consommation d'espace, de foncier gâché. Ils entretiennent une raréfaction du foncier par son usage non optimisé et donc une insuffisance de production d'offre de logement entretenant une tension forte sur les prix.

Proposition 24 – Supprimer la possibilité de déroger localement aux règles d'urbanisme nationales qui freinent, voire rendent impossibles, les constructions en tissu urbain dense ou en rénovation (places de stationnement, nombres de places visiteurs, locaux deux-roues, etc.) (*législatif*).

Cette proposition vise à limiter fortement la possibilité de dérogation locale aux règles d'urbanisme nationales, qui freinent, voire rendent impossibles les possibilités de construction et d'agrandissement.

Ces freins sont actuellement nombreux et peuvent concerner des exigences en matière de nombre de places de stationnement, même à proximité des stations de métro ou de tram, de nombres de places visiteurs, de locaux deux-roues, etc. Dans le même sens, une automaticité de certaines dérogations apparaît essentielle pour permettre une libération du traitement des fonciers.

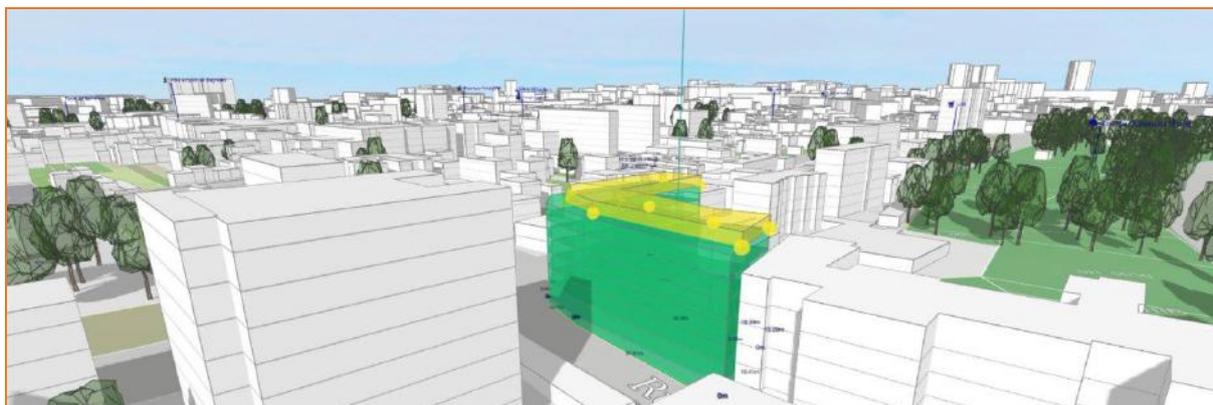
Proposition 25 – Établir un lien direct et mesurable entre le plan local d'urbanisme (PLU), le programme local de l'habitat (PLH) et la délivrance des permis de construire en rendant obligatoire la délibération annuelle en conseil municipal et/ou métropolitain par commune sur l'état effectif de réalisation communale du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale et démographique, dans le cadre des analyses de l'Observatoire du foncier (*législatif*).

Cette proposition vise à rendre obligatoire un Compte rendu annuel de la construction de logements (CRACL) en conseil municipal et s'il y a lieu en conseil communautaire.

L'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitat prévoit déjà une délibération au moins une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique. Cet article n'est malheureusement pas souvent appliqué en pratique, les bilans étant rarement effectués, ni transmis au représentant de l'État.

Ce compte rendu présenterait chaque année pour la commune et l'intercommunalité s'il existe un plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat (PLUi-H) les écarts entre les objectifs annualisés du programme local de l'habitat (PLH), et les logements effectivement construits dans l'exercice écoulé. Il présenterait également l'évolution des prix des logements par typologie et du foncier sur le territoire, avec l'appui de l'Observatoire du foncier.

Naturellement, cette mesure doit s'accompagner d'une analyse de cohérence entre les objectifs démographiques adoptés ou les évolutions observées, les fondamentaux des documents de planification et d'urbanisme à l'échelle d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), et la réalité des objectifs retenus dans ces mêmes documents.



En ce sens, une objectivation dynamique et régulièrement actualisée des besoins en logements territorialisés nous semble indispensable à mettre en place dans les zones tendues. Il ne s'agirait pas d'aboutir à une optimisation réglementaire conduisant à la baisse de tous les objectifs de construction des programmes

locaux de l'habitat (PLH), des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Proposition 26 – Instaurer un constat de carence en construction en cas d'écart significatif et prolongé entre les besoins en logement et le nombre de logements construits, sur le modèle de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) (*législatif*).

En complément de la mesure précédente, nous proposons de réfléchir, en cas d'écart significatif et prolongé entre les besoins en logement et le nombre de logements construits en zone tendue, à l'instauration d'un constat de carence de construction remettant au Préfet les pouvoirs d'instruction des autorisations d'urbanisme, sur le modèle de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Proposition 27 – Étendre, rénover et assouplir le fonctionnement des établissements publics fonciers (*législatif et réglementaire*).

- Réviser les missions de ces établissements afin qu'elles soient tournées vers l'observation, les études d'appui aux projets des collectivités locales, la production de logements, la requalification urbaine des centres anciens et les centres-bourgs, la reconversion de friches, le développement durable, l'action en zone tendue et en zone rurale.
- Engager une évaluation comparative de l'action de ces établissements et de leurs moyens.
- Rapprocher les statuts des établissements publics fonciers d'État (EPF) et des établissements publics fonciers locaux (EPFL), notamment en ce qui concerne la taxe spéciale d'équipement (TSE).
- Donner de nouveaux outils à ces établissements : observation, définition de secteurs stratégiques, veille foncière, action foncière, portage de moyen ou long terme, filiales d'amortissement foncier.
- Accélérer la couverture du territoire par ces établissements publics fonciers.

Cette proposition visant à étendre, rénover et assouplir le fonctionnement des établissements publics fonciers d'État (EPF) et des établissements publics fonciers locaux (EPFL) se traduit en cinq recommandations opérationnelles.

Premièrement, il convient de préciser leur rôle de conseil stratégique et opérationnel, d'analyse, d'appui aux stratégies foncières et d'action foncière, y compris en matière de cession du foncier de manière plus homogène sur le territoire. Nous recommandons que les missions de tous les établissements publics fonciers (EPF) soient obligatoirement et pleinement tournées vers l'observation, les études d'appui aux projets des collectivités locales, la production de logements, la requalification urbaine des centres anciens et les centres-bourgs, la reconversion de friches, le développement durable, en zone tendue et en zone rurale.

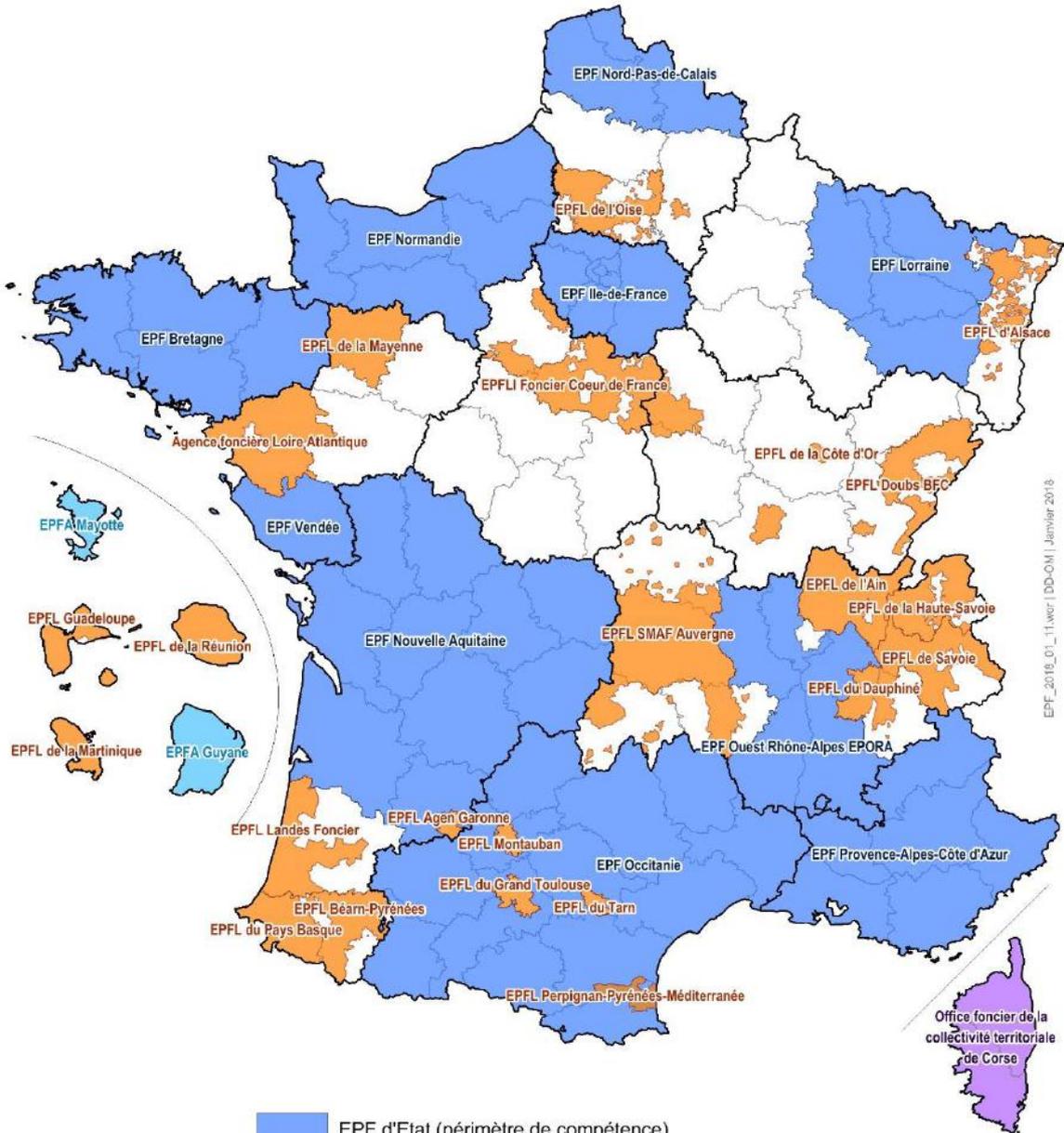
Deuxièmement, il convient de conduire une évaluation comparative de l'action des établissements publics fonciers (EPF), environ 15 ans après leur création pour

l'essentiel d'entre eux. La France gagnerait à pouvoir disposer d'outils plus homogènes en termes d'orientations, d'expertise, de conditions proposées aux élus pour appuyer les aménageurs et les acteurs de la construction, de moyens mobilisés et de fiscalité. Cette évaluation pourrait utilement analyser leurs compétences dans la reconversion foncière et la production de logements. Elle permettrait de préconiser des outils communs et des règles d'intervention plus homogènes, tout en conservant une souplesse utile pour s'adapter au mieux sur nos territoires diversifiés. Les obstacles à la reconversion urbaine seraient utilement identifiés.

Troisièmement, il convient de rapprocher les statuts des établissements publics fonciers d'État (EPF) et des établissements publics fonciers locaux (EPFL), notamment pour que les moyens prélevés via la taxe spéciale d'équipement (TSE) soient utilisés de manière aussi homogène et performante que possible. Plusieurs pistes pour cela :

- Communiquer au Parlement un rapport annuel avec les différents taux de fiscalité prélevés et en conséquence les emplois réalisés, mais aussi les perspectives d'équilibre économique du modèle pour une meilleure transparence fiscale.
- Préciser les missions des établissements publics fonciers (EPF) dans le Code de l'urbanisme : production de logements, reconversion foncière, reconquête de bâti ancien et des centres anciens, dépollution, etc.
- Simplifier la procédure d'accord en cas de superposition sur un établissement public foncier (EPF) préexistant et de partage de la taxe spéciale d'équipement (TSE).

Les établissements publics fonciers (EPF) d'Etat et les EPF locaux - Janvier 2018



EPF_2018_01_11wer | DD-OM | Janvier 2018



- EPF d'Etat (périmètre de compétence)
- EPFA d'Etat
- EPF Local (périmètre de compétence, EPCI et communes adhérents)
Actualisation en cours pour l'EPF local d'Alsace
- Office foncier de la collectivité territoriale de Corse

Source : DGALN/DHUP/AD3 | Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI

Quatrièmement, étant donné que la maîtrise des prix du foncier et une action publique performante des collectivités s'inscrivent nécessairement dans une action foncière forte et coordonnée, nous recommandons que les établissements publics fonciers (EPF) se mobilisent pleinement en matière de stratégie foncière dans les zones tendues. Ceci pourra être fait en mobilisant tous les outils possibles : observation, définition de secteurs stratégiques, veille foncière, action foncière, portage de moyen ou long terme via des filiales sur les zones en grande transformation ou à enjeux de fort remembrement en vue d'une densification future. Les établissements publics fonciers (EPF) pourront utilement ne plus intervenir en artificialisation foncière.

Cinquièmement, la mutualisation des ressources, de la force technique et des moyens est un fondamental intrinsèque du fonctionnement d'un établissement public foncier (EPF) au service des élus locaux. Nous recommandons l'accélération de la couverture du territoire de ces opérateurs au plus vite, car actuellement les élus ne disposent pas des mêmes outils opérationnels sur l'ensemble du territoire. En particulier, l'État doit montrer l'exemple en concluant rapidement les projets d'extension sur les régions Grand Est et Hauts-de-France. Dans les régions des Pays de la Loire et Auvergne-Rhône-Alpes, une action foncière plus homogène et cohérente gagnerait à être engagée étant donné la flambée des prix du foncier et de l'immobilier autour et dans les zones tendues. Des solutions doivent absolument être apportées rapidement pour les territoires non couverts, notamment ceux en périphérie des zones très tendues.

Ces cinq recommandations opérationnelles visent ainsi à renforcer l'homogénéisation des outils disponibles pour les élus sur l'ensemble du territoire.

Proposition 28 – Diminuer le coût des préemptions en cas de vente aux enchères de biens privés pour les collectivités territoriales (*législatif*).

Cette proposition vise à diminuer le coût des préemptions en cas de vente aux enchères de biens privés.

En effet, en cas d'enchères, l'acquisition par la personne publique a lieu au prix de la dernière enchère et non au prix de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) ou au prix fixé par le juge comme dans le droit commun des préemptions.

Ainsi, à titre d'exemple, l'article L.213-1 du Code de l'urbanisme, indique que lorsque cette procédure est autorisée ou ordonnée par le juge, l'acquisition par le titulaire du droit de préemption a lieu au prix de la dernière enchère, par substitution à l'adjudicataire.

Il conviendrait plutôt de laisser la possibilité à l'administration de proposer un prix inférieur, à fixer le cas échéant par le juge de l'expropriation, en cas de désaccord en s'appuyant sur un avis indépendant : la Direction de l'immobilier de l'État (DIE), une expertise privée ou un expert auprès de la cour d'appel, par exemple, mobilisé directement par le titulaire du droit de préemption.

ENJEU 3

**OPTIMISER LE FONCIER
DISPONIBLE**



INCITER À LA SURÉLÉVATION

CONTEXTE GÉNÉRAL

Les zones tendues sont des marchés fonciers où la demande est largement supérieure à l'offre, engendrant une très forte tension sur le prix du foncier, et donc sur le prix des logements.

Dès lors, la valorisation du foncier existant peut consister, lorsque cela est possible techniquement, en des opérations de surélévation visant à créer des surfaces neuves de logements au-dessus des bâtiments existants.

Le droit de surélévation est le droit réel d'édifier une construction prolongeant verticalement les façades d'un immeuble préexistant tout en rehaussant le faîtage du toit. Si la surface concernée par la surélévation est supérieure à 20 m², la surélévation nécessite un permis de construire ; dans le cas contraire, une déclaration préalable suffit.

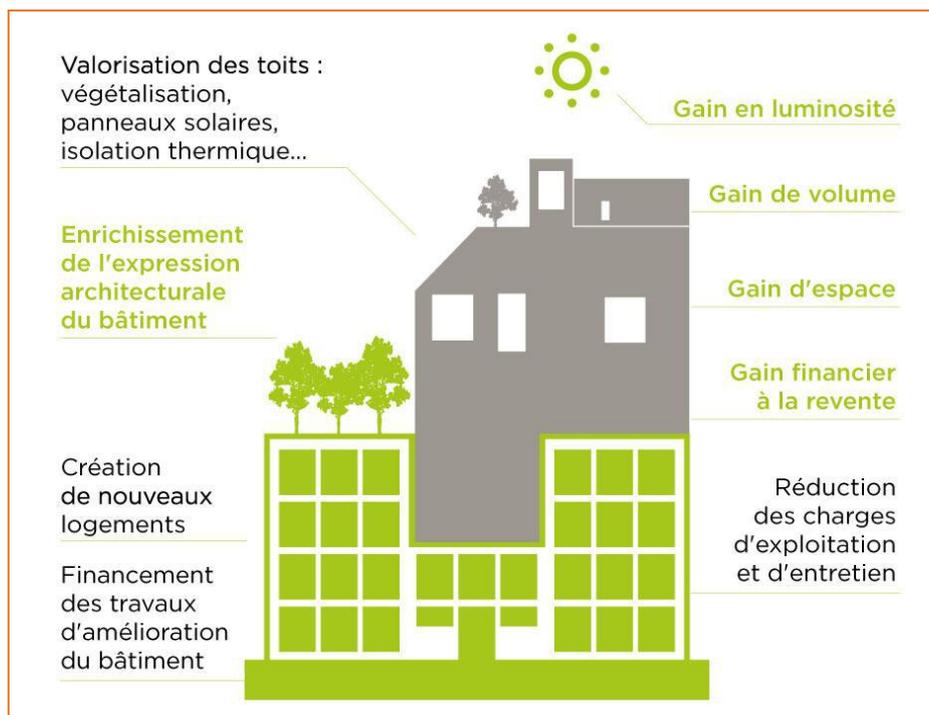
La surélévation présente de nombreux avantages. Elle permet par exemple de :

- Créer rapidement des logements de qualité, au cœur des zones tendues, sans subvention publique.
- Financer la rénovation énergétique du parc immobilier existant par le biais des ressources financières générées par la vente des droits à construire.
- Lutter contre l'étalement urbain.
- Stimuler la mixité sociale et la mixité d'usage.
- Promouvoir la filière française de construction bois, cette dernière étant largement mise à contribution dans ce type d'opérations.
- Renouveler la ville d'un point de vue architectural.
- Valoriser des techniques de conception et de construction innovantes.
- Transformer et densifier les parcelles dédiées aux services publics (écoles, collèges, lycées, commissariats, casernes, etc.).

Malgré ces avantages multiples, les projets de surélévation restent rares en raison de certains blocages, tels que :

- La complexité technique de ces projets de construction.
- L'existence de normes juridiques inadaptées.
- La complexité des démarches administratives et de la prise de décision.
- La méconnaissance des potentiels du droit de surélévation.
- La fiscalité peu incitative.

Ainsi, afin de maîtriser les coûts du foncier en zones tendues, il convient d'optimiser ce foncier aérien et de réaliser pleinement les droits à construire en surélévation, en levant ces blocages et en créant un environnement incitatif.



Les avantages des projets de surélévation.

COMPARAISONS INTERNATIONALES

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, et à Londres en particulier, les projets de surélévation semblent relativement courants. La prise de décision pour faire évoluer un bâtiment d'habitation collectif est souvent plus simple : le statut des copropriétés y est récent (2002) et une grande partie des bâtiments appartient à un propriétaire unique qui consent des baux de long-terme aux « occupants ». Le gros-œuvre appartient donc à une seule entité à même d'avoir une vision globale de l'évolution de l'immeuble à laquelle elle est directement intéressée.

Le fait qu'il n'y ait qu'un seul décisionnaire sur le devenir d'un immeuble, contrairement aux copropriétés, facilite ainsi la prise de décision et donc la mise en œuvre de projets de surélévation.



Suisse

En 2010, la ville de Genève, en Suisse, a souhaité favoriser la surélévation des bâtiments dans le but de lutter contre l'inflation immobilière. Une cartographie spécifique a d'ailleurs été réalisée pour identifier les bâtiments pouvant faire l'objet d'une surélévation.

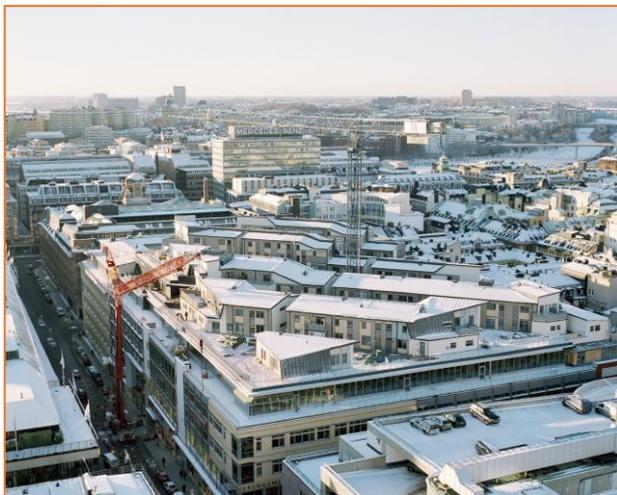


La loi votée à l'époque a donné la possibilité d'extension dans la limite de 3 mètres (1 étage) et dans les proportions des volumes de couronnement, c'est-à-dire le plus souvent en retrait. Les opérations restent ainsi discrètes depuis la rue et préservent la luminosité. Par ailleurs, une hauteur maximale a été définie afin que les bâtiments déjà très hauts ne puissent s'étendre verticalement.

En deux ans, les demandes d'autorisation de construire ont porté sur la création de 258 appartements et de 32 bureaux. Des programmes plus ambitieux, d'environ 150 logements chacun, auraient en outre été menés à l'initiative de bailleurs sociaux et de sociétés foncières.

Suède

En Suède, à Stockholm, la ville a fait évoluer l'urbanisme de la ville afin de favoriser



la mixité des usages au sein des bâtiments. La vision défendue est de mélanger l'affectation des surfaces et de proposer des proportions équilibrées entre commerces, bureaux et logements. Afin de faire évoluer cette affectation des surfaces, la ville a notamment favorisé les projets visant à créer des logements au-dessus des bâtiments de bureaux.

La surélévation contribue ainsi à faire évoluer l'affectation des surfaces d'un quartier et sert la politique d'urbanisme de la ville. La surélévation permet également d'introduire de la mixité : accession libre au-dessus d'un bâtiment de logements sociaux, création de logements sociaux dans des quartiers bourgeois ou au-dessus de bureaux, etc.

Autriche

En Autriche, à Vienne, la surélévation est un moyen continu d'évolution du patrimoine bâti. Le règlement d'urbanisme permet de rehausser les bâtiments,

dans la mesure où l'extension s'inscrit sous une oblique de 45° par rapport au faîtage du bâtiment. En plus de cette règle générale, il existe un régime dérogatoire qui permet l'instruction des projets de surélévation par une commission indépendante qui se prononce sur l'intérêt et la singularité de chaque projet.



Comme à Genève, Vienne a un règlement d'urbanisme qui considère singulièrement la surélévation : il est possible de surélever, mais en marquant un fort retrait par rapport au faîtage.

RECENSER, FACILITER, INCITER

Proposition 29 – Recenser le potentiel de projets de surélévation au sein de chaque Observatoire du foncier (*législatif*).

Aujourd'hui, la surélévation reste un mécanisme relativement peu connu et peu exploité. Pourtant, le recensement des bâtiments susceptibles d'être surélevés permet d'estimer les potentiels de surélévation. Certaines études de l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) ont montré que près de 9 000 parcelles sur les 75 400 environ que compte Paris pourraient faire l'objet d'un projet de surélévation, ce qui représente une manne potentielle de près de 40 000 logements.

Face à cette méconnaissance, nous proposons de réaliser, au sein de chaque Observatoire du foncier, un état des lieux des potentiels droits à construire réalisables par surélévation des immeubles jusqu'en limite de constructibilité fixée au plan local d'urbanisme (PLU).

Proposition 30 – Exonérer les projets de surélévation des obligations relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement (*législatif*).

Après avoir recensé les potentiels projets de surélévation, vient l'étape de la mise en œuvre technique et financière des projets.

Afin de ne pas grever l'équilibre financier des projets de surélévation à destination de logement en zone tendue, nous proposons d'assouplir certaines normes juridiques, et notamment d'inverser le régime de dérogations prévu dans le Code de l'urbanisme afin de supprimer l'obligation de création d'aires de stationnement, et d'assouplir diverses normes liées aux locaux deux-roues, aux vélos, aux ordures ménagères, ou encore aux ascenseurs.

Pour les copropriétés

Proposition 31 – Abaisser le seuil de décision pour autoriser une surélévation à une majorité simple des voix de tous les copropriétaires (*législatif*).

L'article 35 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) précise les règles de majorité pour qu'une copropriété décide de la vente de ses droits à construire en surélévation.

La décision doit être prise à la majorité simple des copropriétaires dans les zones où un droit de préemption urbain a été institué ou à la majorité des deux tiers des voix, et la majorité en nombre des copropriétaires dans le cas contraire.

Même si la majorité des zones tendues se situent dans des zones où un droit de préemption urbain a été institué, cette proposition vise à rendre plus lisible ce dispositif, à l'harmoniser sur le territoire, et à lever certains freins psychologiques.

Proposition 32 – Recenser et encourager les potentiels projets de surélévation dans les copropriétés (*réglementaire*).

- Intégrer des paramètres permettant un pré-diagnostic pour surélévation à la « Fiche synthétique de la copropriété ».
- Obliger l'enregistrement des pré-diagnostics positifs sur une base de données en ligne gérée par l'Observatoire du foncier.
- Lancer un appel à manifestation d'intérêt auprès des syndicats de copropriétés pour la surélévation des immeubles qu'ils gèrent (*loi de finances*).

Malgré la décision qui doit être prise à la majorité simple des copropriétaires dans les zones où un droit de préemption urbain a été institué, les projets de surélévations, vertueux pour l'immeuble et la valorisation du patrimoine des copropriétaires, ne sont presque jamais votés car :

- Le potentiel de valorisation ouvre des conflits internes sur le partage et/ou des velléités d'appropriation par certains de la valeur créée. La diversité des intérêts particuliers prend ainsi le dessus sur l'intérêt collectif.
- La gestion centrée sur les affaires courantes de la vie de l'immeuble en copropriété n'est pas toujours compatible avec un projet immobilier.

Dans ce contexte, nous proposons de recenser et d'encourager les potentiels projets de surélévation dans les copropriétés en :

- Intégrant des paramètres permettant un pré-diagnostic pour surélévation à la « Fiche synthétique de la copropriété », obligatoire pour tous les immeubles depuis le 31 octobre 2018, pour les copropriétés situées en zones tendues.
- Obligeant l'enregistrement des pré-diagnostic positifs sur une base de données en ligne gérée par l'Observatoire du foncier, afin que les propriétaires de droits à construire puissent aisément activer ces potentiels droits à construire en surélévation et les proposer à la commercialisation.
- Lançant un appel à manifestation d'intérêt auprès des syndicats de copropriétés pour la surélévation des immeubles qu'ils gèrent. Les projets innovants et ambitieux retenus verraient leurs études de faisabilité techniques, financières et économiques prises en charge partiellement par une enveloppe dédiée.



Un exemple de surélévation à Toulouse (Haute-Garonne, Occitanie).

Proposition 33 – Proroger pour cinq ans l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS) et d'impôt sur le revenu (IR) des plus-values de cession d'un droit de surélévation, sous réserve du fléchage de ce produit vers des travaux de rénovation énergétique (*loi de finances*).

Les plus-values de cession du droit de surélévation sont actuellement exonérées sous certaines conditions : le cessionnaire doit réaliser des locaux à destination d'habitation dans un délai de quatre ans à compter de la date d'acquisition. Cette exonération prend fin le 31 décembre 2020.

Nous proposons :

- De proroger cette exonération jusqu'au 31 décembre 2024 pour rendre lisible et visible ce dispositif.
- D'exonérer d'imposition les plus-values liées à la cession des droits à construire en surélévation à condition de réinvestir entièrement la somme

dans le fond de travaux de la copropriété pour financer les travaux de rénovation énergétique et/ou les travaux d'entretien importants : ravalement des façades, réfection des parties communes, mise au norme de l'immeuble, etc.

Pour les sociétés foncières

Proposition 34 – Recenser et encourager les potentiels projets de surélévation des sociétés foncières (*réglementaire*).

- Étendre aux sociétés foncières l'obligation de la réalisation de la fiche synthétique de l'immeuble, y intégrer les paramètres permettant un pré-diagnostic pour surélévation et obliger l'enregistrement des pré-diagnostic positifs sur une base de données en ligne gérée par l'Observatoire du foncier.
- Lancer un appel à manifestation d'intérêt auprès des sociétés foncières pour la surélévation des immeubles de leur parc (*loi de finances*).

Les sociétés foncières présentent dans leur patrimoine certains bâtiments à fort potentiel de surélévation au cœur des zones tendues. Cependant, les arbitrages de valorisations des droits à construire aériens ne sont pas toujours pris pour plusieurs raisons :

- Les sociétés foncières ne sont pas dotées d'équipes de maîtrise d'ouvrage.
- Les équipes de développement se concentrent sur des acquisitions nouvelles.
- La politique de développement s'est orientée vers de nouvelles classes d'actifs.
- Les équipes de gestion du patrimoine ne sont pas en charge du développement de nouvelles surfaces.

Pourtant, la décision de surélévation d'un immeuble détenu par une société foncière est prise dans le cadre d'une instance plus souple et rapide qu'une assemblée générale des copropriétaires.

Ainsi, nous proposons :

- D'étendre aux sociétés foncières l'obligation de la réalisation de la fiche synthétique de l'immeuble, y intégrer les paramètres permettant un pré-diagnostic pour surélévation et obliger l'enregistrement des pré-diagnostic positifs sur une base de données en ligne gérée par l'Observatoire du foncier.
- De lancer un appel à manifestation d'intérêt auprès des sociétés foncières pour la surélévation de certains immeubles de leur parc. Les projets innovants et ambitieux retenus verraient leurs études de faisabilité techniques, financières et économiques prises en charge partiellement par une enveloppe dédiée.

Pour les bailleurs sociaux

Proposition 35 – Recenser et encourager les potentiels projets de surélévation des bailleurs sociaux.

- Étendre aux bailleurs sociaux l'obligation de la réalisation de la fiche synthétique de l'immeuble, y intégrer les paramètres permettant un pré-diagnostic pour surélévation et obliger l'enregistrement des pré-diagnostic positifs sur une base de données en ligne gérée par l'Observatoire du foncier (*réglementaire*).
- Lancer un appel à manifestation d'intérêt auprès des bailleurs sociaux pour étudier la surélévation de certains immeubles de leur parc (*loi de finances*).
- Permettre et encourager les bailleurs sociaux à commercialiser les droits à construire en surélévation dans les zones tendues non-déficitaires en logements locatifs sociaux (*législatif*).
- Autoriser la commercialisation du patrimoine des bailleurs sociaux uniquement lorsque le potentiel des droits à construire en surélévation a été étudié et réalisé (*législatif*).

Les bailleurs sociaux sont de grands propriétaires fonciers. Pour réaliser de nouveaux logements sociaux, ils privilégient, quand ils le peuvent, la construction sur un foncier nu, méthode traditionnelle et maîtrisée.

Pourtant, la surélévation présente de nombreux avantages pour le patrimoine immobilier des bailleurs sociaux : elle peut conduire à redessiner élégamment un ensemble immobilier, elle peut engendrer une plus grande mixité sociale, ou encore accélérer la rénovation énergétique via le financement des travaux de réhabilitation du parc, sans avoir recours à l'emprunt.

Par ailleurs, les bailleurs sociaux peuvent désormais commercialiser une partie de leur patrimoine « à la découpe », en réalisant la mise en copropriété de l'immeuble. Ces immeubles gérés par un mono-propriétaire professionnel sont alors mis en copropriétés et voient leur gestion évoluer. Étant donné que le statut de la copropriété est le cadre le plus complexe pour le développement du foncier aérien, il serait plus pertinent que les bailleurs sociaux étudient tout projet de surélévation avant de vendre leurs logements.

Ainsi, nous proposons :

- D'étendre aux bailleurs sociaux l'obligation de la réalisation de la fiche synthétique de l'immeuble, y intégrer les paramètres permettant un pré-diagnostic pour surélévation et obliger l'enregistrement des pré-diagnostic positifs sur une base de données en ligne gérée par l'Observatoire du foncier.
- De lancer un appel à manifestation d'intérêt auprès des bailleurs sociaux pour étudier la surélévation de certains immeubles de leur parc. Les projets innovants et ambitieux retenus verraient leurs études de faisabilité techniques, financières et économiques prises en charge partiellement par une enveloppe dédiée.
- De permettre et encourager les bailleurs sociaux à commercialiser les droits à construire en surélévation dans les zones tendues non-déficitaires en logements locatifs sociaux, favorisant ainsi la mixité sociale.

- D'autoriser la commercialisation du patrimoine des bailleurs sociaux situé en zone tendue uniquement lorsque le potentiel des droits à construire en surélévation a été étudié et réalisé.

CONCLUSIONS

Avec la mise en œuvre de ce panel de mesures, les principaux gisements de foncier aérien pourront désormais être pleinement identifiés et référencés par nature de propriétaires.

Les propriétaires seront encouragés à surélever, créant un véritable marché du foncier aérien qui participera à limiter l'inflation foncière et immobilière, à la requalification et à la créativité architecturale, à la mixité sociale, à la baisse des charges des immeubles, à l'activité économique, au développement des filières industrielles et artisanales, et à la rénovation énergétique.



Un exemple de projet de surélévation sur un immeuble Haussmannien à Paris (Île-de-France).

RÉHABILITER ET VALORISER LES FRICHES

CONTEXTE GÉNÉRAL

Fruit de la déprise économique ou d'une mutation accélérée des usages du sol, l'enjeu des friches s'impose aujourd'hui à de nombreuses collectivités territoriales dans toute une diversité de causes, de nature et de contexte.

L'existence de friches dans des contextes territoriaux divers (zones urbaines tendues, territoires dévitalisés, territoires désindustrialisés, etc.) démontre en effet la diversité des causes : mutation digitale, restructuration des services publics, accidents économiques, priorité donnée au renouvellement urbain, zones commerciales laissées à l'abandon, etc.

De ce fait, alors que la production de logements s'effectuait auparavant principalement sur des terrains nus ou des anciens terrains agricoles, la nécessaire lutte contre l'artificialisation des sols rend urgente la reconversion de ces fonciers en friche.

Ces friches urbaines, commerciales ou industrielles constituent pour les collectivités une réelle opportunité de développement de leur urbanisme puisque leur requalification peut permettre une économie de foncier et répondre aux enjeux de la transition écologique et énergétique, en limitant l'étalement urbain et ses conséquences nocives en matière de déplacements.

Toutefois, face à la complexité de ces enjeux, les élus locaux se retrouvent souvent démunis pour transformer et valoriser ces friches, car confrontés à des procédures longues, coûteuses et complexes. Les élus locaux font souvent face à des fonciers bien situés mais pour lesquels ils ne trouvent quasiment jamais d'opérateurs immobiliers. Aucun promoteur n'est en général prêt à s'engager dans la reconversion foncière, dès lors qu'il peut se trouver une suspicion de pollution et de coûts de démolition importants. Ils ne bénéficient souvent d'aucun appui des services de l'État, alors même que l'objectif de zéro artificialisation nette des sols doit inciter à traiter ces friches en reconversion foncière.

Les propositions suivantes visent ainsi à remettre le sujet des friches au cœur des politiques territoriales d'urbanisme. Il s'agit d'engager une mobilisation politique permettant de donner des outils aux parties prenantes de la filière que sont les élus locaux, les collectivités territoriales, les aménageurs, les opérateurs immobiliers et fonciers, les associations environnementales ou encore les services de l'État pour réhabiliter ces friches en cohérence avec les objectifs de développement durable.



RECENSER LES FRICHES

Proposition 36 – Recenser les friches au sein de l'Observatoire du foncier (législatif).

Les observatoires du foncier mis en place dans les zones tendues doivent avoir pour mission de recenser les friches urbaines (industrielles, commerciales, administratives, de bureaux ou de logements) présentes dans leur territoire de compétence.

Ce travail de recensement doit s'effectuer à l'échelle locale pour plusieurs raisons. Tout d'abord, car les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire demeurent des compétences locales. Ensuite, car il permettra une implication des acteurs locaux dans la production et la mise à jour des données, garantissant ainsi leur qualité et leur fiabilité. Enfin, car ce travail permettra d'identifier les acteurs techniques locaux pouvant intervenir sur la reconquête des friches et promouvoir une logique de filière.

En ce sens, les observatoires du foncier permettront une mobilisation des acteurs institutionnels et industriels pour apporter des solutions aux élus locaux. L'échange de bonnes pratiques et la mobilisation d'acteurs de la reconversion foncière se trouve également au niveau national, comme le fait l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) également. Ces derniers efforts doivent être significativement renforcés.

En l'absence de données, comme c'est le cas actuellement, les friches sont perçues par l'ensemble des parties prenantes du secteur comme des inconvénients plutôt que comme des opportunités. Avec ces nouvelles données et cette mobilisation, les élus locaux pourront désormais envisager de développer de nouveaux projets de territoire et de nouveaux usages sur ces fonciers.

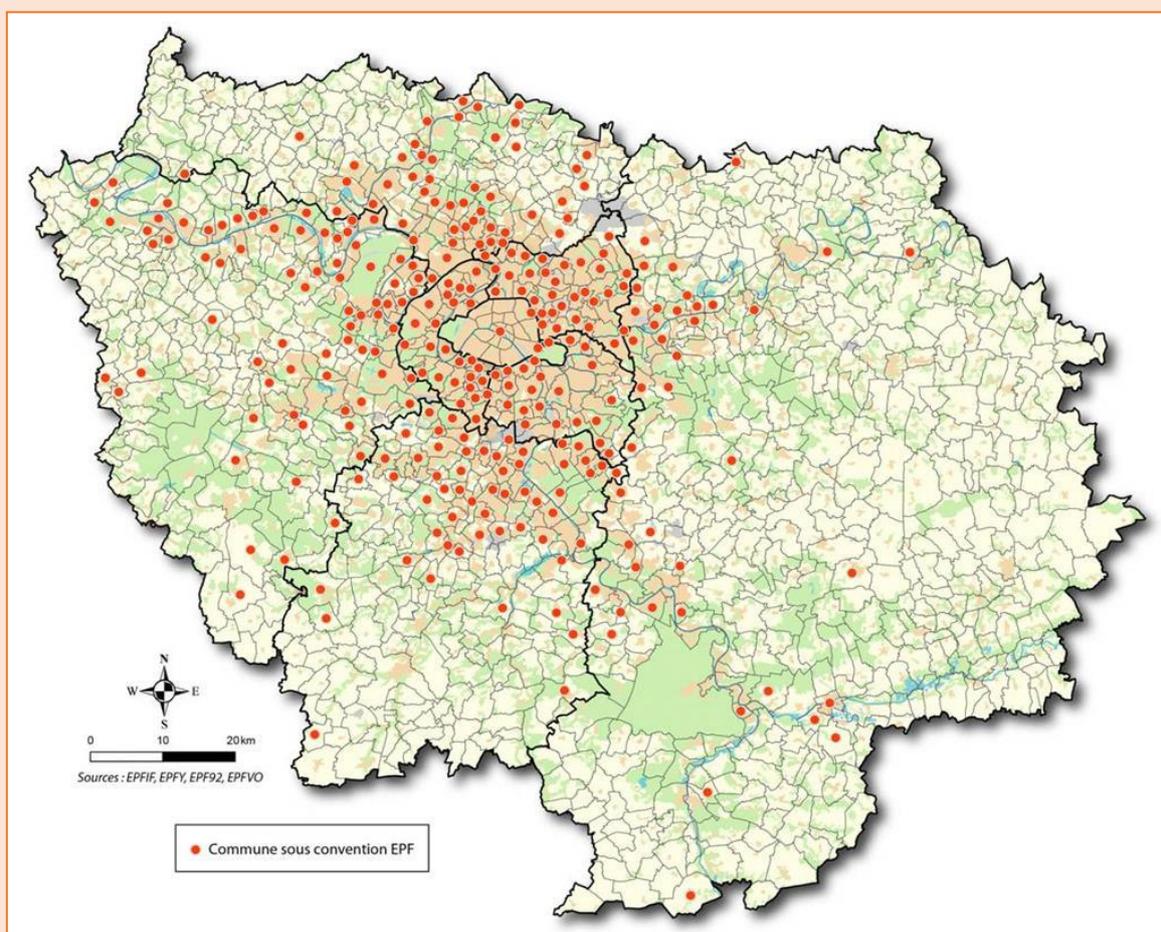
Aujourd'hui, alors que le gisement de friches est estimé à un potentiel de 80 000 à 100 000 hectares dispersés dans 275 000 sites environ, l'objet de cette proposition est de parvenir à une analyse fine du territoire sur ce sujet.

Encadré n° 10 : le stock foncier de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF)

L'analyse du stock foncier de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) démontre que le terrain à bâtir qu'il « fabrique » est issu (en valeur) :

- À 90 % de terrains déjà urbains.
- Dont 80 % de terrains urbains déjà bâtis, répartis entre :
 - 40 % de friches.
 - 40 % de bâtis obsolètes mais occupés.

Le terrain à bâtir est donc un terrain déjà bâti et le marché foncier devient un marché de l'occasion. Dans ce contexte, la stratégie générale est de renouveler ou de recycler les secteurs déjà urbanisés afin de limiter l'étalement urbain et la consommation de terres agricoles ou naturelles.



MOBILISER DES FINANCEMENTS POUR LA DÉPOLLUTION DES FRICHES

Proposition 37 – Créer un Fonds national pour la dépollution des friches *(législatif)*.

La reconversion des terrains non bâtis pollués et des friches industrielles est aujourd'hui une nécessité dans le cadre de l'aménagement du territoire urbain, puisque de nombreuses usines ont initialement été implantées en périphérie du cœur historique des villes, au plus près des bassins de vie et des quartiers de main d'œuvre, puis délocalisées en périphérie urbaine, à proximité des nœuds viaires.

Le véritable problème de la reconquête de ces friches est essentiellement lié aux modes constructifs de l'époque (présence d'amiante, de plomb, etc.) et de pollution des sols (hydrocarbures, colorants, solvants, métaux lourds, etc.). Ainsi, le foncier potentiellement disponible se retrouve grevé de coûts de déconstruction et de dépollution qui empêchent sa valorisation.



Actuellement, le traitement et la gestion de la dépollution des friches reste extrêmement complexe. Il existe de nombreuses normes et procédures administratives, par exemple liées aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), qui tendent à allonger les délais de traitement, ce qui a nécessairement un impact sur les prix finaux.

Par ailleurs, les coûts de dépollution sont tels qu'ils peuvent retarder voire annuler une cession. Parfois, certains opérateurs économiques doivent même payer les éventuels acquéreurs afin que ceux-ci acceptent d'aménager ce foncier potentiellement disponible.

En plus de simplifier et de clarifier certaines normes et procédures, il convient de mutualiser des financements exceptionnels dans un Fonds national pour la dépollution des friches, dont la reconversion ne peut être engagée.

Ce Fonds national pour la dépollution des friches permettrait de simplifier l'accès aux financements en agissant comme un guichet unique. Ce fonds pourrait être abondé par des contributions de la Caisse des dépôts et consignations, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et de fonds européens, notamment provenant du Fonds européen de développement régional (FEDER) et de la Banque européenne d'investissement (BEI), voire d'Action Logement pour des sites permettant d'améliorer les conditions de logement des salariés dans les zones tendues. Il pourrait aussi être abondé par des

contributions publiques et privées au titre de compensations écologiques, voire au titre de réparations écologiques.

Il permettrait de co-financer les projets de dépollution du foncier public dans leur intégralité et de contribuer à hauteur de 50 % maximum aux projets de dépollution du foncier privé, en particulier en cas de sites « orphelins ».

De cette manière, la création de ce Fonds national pour la dépollution des friches permettra d'accélérer la libération du foncier en friche, qu'il soit public ou privé.

VALORISER LE FONCIER EN FRICHE

Les friches urbaines, qu'elles soient une propriété publique (ancienne caserne, cité administrative, arsenal, etc.) ou privée (friche industrielle, commerciale, de bureaux ou de logements) sont des fonciers intéressants à valoriser en raison de leur emplacement et de l'unicité de leur propriétaire.

Comme expliqué précédemment, la complexité provient de la fréquente pollution des friches, qui génère des écarts importants entre le prix de cession attendu par le propriétaire et celui raisonnablement envisageable par l'acheteur ou l'aménageur, sur lequel pèsera la charge et les risques liés à la reconversion.

La complexité provient également de la personnalité juridique du propriétaire, souvent une société privée ou une administration publique, dont les objectifs contradictoires retardent les prises de décision.

Proposition 38 – Pour le foncier public, créer une agence de valorisation du patrimoine vacant de l'État (*législatif*).

Une agence de valorisation du patrimoine de l'État sera chargée de vendre ou de valoriser le patrimoine public vacant, notamment celui appartenant aux ministères.

Cette valorisation passera par la conservation du foncier et la recherche de programmes les plus adaptés à l'urbanisme local, par le mécanisme de dissociation entre le foncier et le bâti.

Nous encourageons l'État, à travers cette agence de valorisation du patrimoine vacant de l'État, à lancer une ou plusieurs sociétés foncières afin de valoriser rapidement des fonciers qui se dégradent fortement, en particulier ceux qui se trouvent en zone de tension foncière.

Les redevances mensuelles acquittés par les bénéficiaires des constructions au titre du bail réel conclu permettront de valoriser rapidement ces fonciers.

Les orientations stratégiques

Un pilotage durable et responsable de son parc immobilier

- > **Préservation du patrimoine**, en le mettant à un niveau de qualité réglementaire, technique et fonctionnel optimal.
- > **Modernisation du parc immobilier** en matière de développement durable, mais aussi de technologies et de confort. Dans le cadre du GPI, il est prévu une dotation de 1 Mds € (P348) sur 5 ans (2018-2022) en faveur de la transition énergétique des cités administratives et des sites multi-occupants.
- > **Optimisation du parc immobilier** en matière de surfaces, de réduction des coûts d'exploitation.
- > **Professionnalisation de la fonction immobilière** par le déploiement de formations et de partages de compétences.

Déployer une stratégie sur l'ensemble du parc

La Politique Immobilière de l'État permet d'appréhender globalement le parc pour mieux ajuster les biens utilisables aux besoins exprimés. Mieux connaître le parc, c'est être en capacité de mieux le piloter et de l'entretenir.

À cette fin, des outils stratégiques sont progressivement déployés :

-SPSI⁽¹⁾ pour les administrations centrales et opérateurs ;

-SDIR⁽²⁾ pour les services déconcentrés.

Ces derniers sont établis sur la base d'un diagnostic qualifié de l'état de santé du parc qui constitue le socle de la stratégie patrimoniale et d'intervention (entretien).

Cette stratégie englobe la totalité du parc de l'État et des opérateurs (en incluant le parc de logements).

Un patrimoine mieux valorisé et moins coûteux en fonctionnement

Le patrimoine immobilier de l'État est un actif exceptionnel dont la valeur doit être préservée par un entretien régulier pour éviter des réparations coûteuses et, en cas de vente, pour en obtenir le meilleur prix.

L'occupation par des tiers doit être valorisée par des redevances plus représentatives de l'avantage économique octroyé.

La réduction du nombre des m² occupés, la renégociation des baux et l'amélioration de la performance énergétique des biens permettent de réduire le coût de l'occupation.

La maîtrise des charges de fonctionnement est un enjeu majeur pour les finances publiques.

⁽¹⁾ schéma pluriannuels de stratégie immobilière
⁽²⁾ schémas immobiliers directeurs régionaux

Quelques résultats de 2017

L'optimisation des baux

État

La renégociation des baux dans le parc locatif privé a permis de réaliser une économie de **63 millions d'€**

Biens et terrains cédés en faveur du logement social

État

6593 logements vont être construits dont 3392 de logements sociaux

Produits des cessions immobilières de l'État

Pour un montant annuel - en Millions d'€



Réduction du nombre de m² par poste de travail



Extrait du RT du 13/07/2018

Réduction du nombre de logements de fonction des agents de l'État



Orientations stratégiques et résultats de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE).

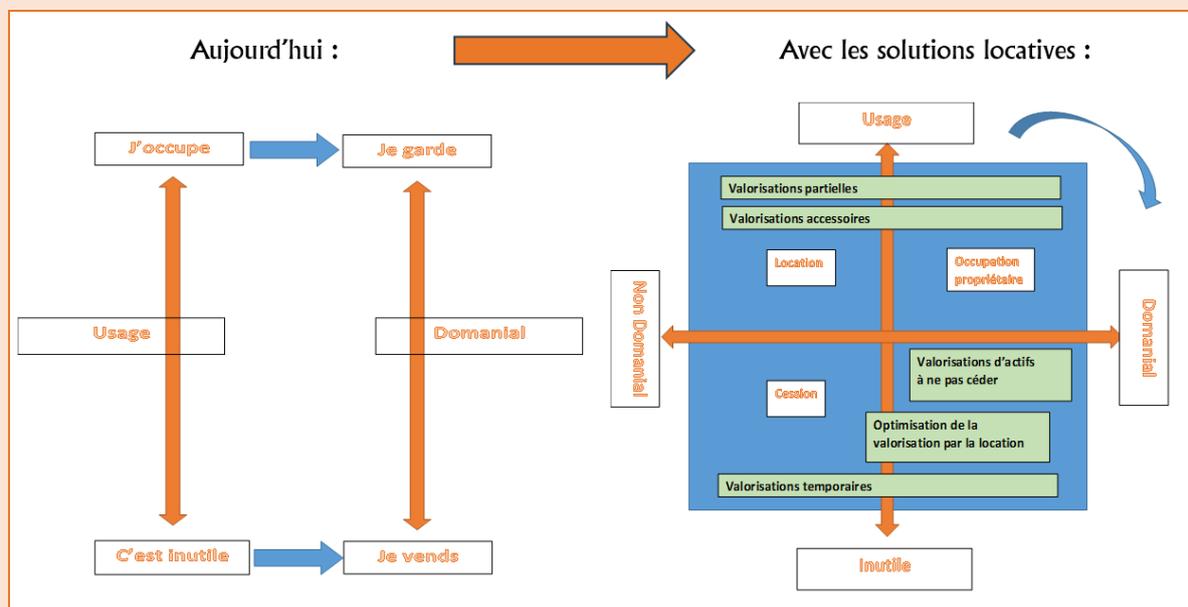
Encadré n° 11 : la difficile valorisation du patrimoine de l'État

Aujourd'hui, l'État a du mal à valoriser ses emprises foncières. Le volume des cessions connaît une baisse tendancielle car le plus facile a été largement vendu. Parallèlement, le délai de cession est aussi important, puisqu'il s'élève à 1,8 année en délai médian pour les biens supérieurs à 50 000 euros et les 2/3 des biens ont un délai depuis leur déclaration d'inutilité supérieur à 30 mois. Par ailleurs, les actifs de plus d'un million d'euros avec une déclaration d'inutilité de plus de 30 mois sont au nombre de 85 pour une évaluation de 311 millions d'euros.

Ces résultats insatisfaisants s'expliquent en grande partie par le manque d'outils fiables pour valoriser ces propriétés. Pourtant, celles-ci engendrent des coûts cachés pour l'État, pour le gardiennage ou la maintenance.

Face à cette situation, il convient, plutôt que de favoriser la conservation de biens vacants à tout prix, d'éviter les situations de vacance en mettant en œuvre une stratégie locative qui permettrait d'éviter les dégradations, le vandalisme et les squats, mais aussi de réduire les coûts de portage (entretiens, gardiennage), et d'optimiser la valeur de marché de ces biens en récupérant des loyers.

Dans ce contexte, une agence de valorisation du patrimoine de l'État aurait un rôle important à jouer pour créer et utiliser une panoplie d'outils permettant de valoriser un patrimoine riche, mais trop souvent à l'abandon.



Le changement de paradigme auquel l'État fait face dans la gestion et la valorisation de son patrimoine immobilier.

Proposition 39 – Pour le foncier privé, permettre aux propriétaires de friches de rentrer au capital des offices fonciers (*législatif*).

Pour le foncier privé, il convient d'encourager les propriétaires de friches à les valoriser et à les exploiter, les freins à la cession restant nombreux (responsabilité de la pollution, charge de dépollution pour un usage identique, faible prix de vente, etc.).

Pour cela, nous proposons d'étudier systématiquement avec le propriétaire privé d'une friche la possibilité d'un apport de ce foncier en l'état à un office foncier libre ou solidaire, qui serait chargé de la dépollution et de l'aménagement du site.

En retour, le propriétaire foncier serait rémunéré de son apport en nature par des parts de capital de l'office foncier, et par le versement de la quote-part des redevances mensuelles acquittées par les futurs propriétaires des bâtis. Il pourrait à tout moment se retirer du dispositif et vendre ses parts à l'office foncier. L'office foncier pourrait être bénéficiaire de co-financements du Fonds national pour la dépollution des friches. Les collectivités territoriales pourraient également être actionnaires de l'office foncier, spécifiquement pour ce projet ou via une société projet de l'office foncier.

CONCLUSION

La mise en œuvre de ces dispositifs permettra de recenser les friches, de simplifier et de financer leur dépollution et enfin de les réhabiliter et de les valoriser.

Ces propositions ont donc pour objet de fournir en premier lieu des outils de connaissance à l'ensemble des parties prenantes. Ces outils doivent ensuite leur permettre de partager un diagnostic, puis d'élaborer une stratégie, et enfin un projet. Cela permettra de passer d'une approche par projet à une démarche systématique inscrivant la question des friches à une échelle territoriale plus vaste et dans une temporalité plus longue.

L'objectif final est évidemment, lorsque cela est pertinent, de transformer ces friches en logements permettant aux Français de se loger de manière abordable.

Cependant, il est également crucial de garder à l'esprit que ces friches peuvent dans de nombreux cas être divisées entre bâti et espaces naturels, afin de concilier densification et végétalisation des villes, ce qui engendre de nombreuses externalités positives. De la même manière, la valorisation de ces espaces peut tout à fait s'effectuer en préservant le patrimoine architectural, culturel ou naturel, lorsqu'il est présent dans les friches initiales.

Au-delà de ces seules propositions, il est également indispensable de mener une réflexion sur les friches de demain, autant pour tenter d'identifier les causes d'apparition de ces futures friches que pour anticiper les moyens à mettre en œuvre pour les prévenir.



Reconversion de la prison Sainte-Anne, située au cœur du centre historique d'Avignon (Vaucluse, Provence-Alpes-Côte d'Azur), en un vaste projet urbain et architectural.

ENJEU 4

**ATTIRER LES
INVESTISSEURS DANS
LE LOGEMENT LOCATIF**



La politique du logement se caractérise par la place importante de dispositifs d'encouragement fiscal, de nature très variée : taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), exonération d'impôt sur les sociétés des organismes de logements sociaux, ou encore dispositifs de soutien à l'investissement locatif plus connus sous le nom de leurs initiateurs : dispositifs « Robien », « Scellier », « Censi-Bouvard » et, actuellement, « Pinel » et « Denormandie ».

Malgré cette offre pléthorique de dispositifs, l'offre de logements neufs à acquérir en vue de leur mise en location est plutôt rare, en dehors des logements mis à disposition dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Pinel ». Les investisseurs sont rares également, compte tenu du faible attrait de cette classe d'actifs après impôts, tant pour les particuliers que pour les institutionnels.

De ce fait, même si la France se situe dans la moyenne des pays européens en matière de part de parc locatif privé, elle est très en retard par rapport aux pays nordiques et à l'Allemagne. Les bailleurs privés personnes physiques détiennent plus de 96 % du parc privé selon la dernière Enquête logement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). L'ensemble des investisseurs institutionnels qui possédaient environ un million de logements en zones tendues au début des années 1990, en possèderaient désormais moins de 100 000, dont 30 000 pour les fonds issus de l'épargne et assurantiels.

Selon la dernière Enquête logement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), parmi les propriétaires privés, ce sont à près de 40 % des retraités qui logent essentiellement des jeunes de moins de 40 ans. Plus des deux tiers de ces propriétaires possèdent un seul logement. Ainsi, en France, 8 % des ménages sont bailleurs mais seulement 4 % ont moins de 40 ans. Le produit locatif annuel moyen serait de 6 000 euros par bailleur et représenterait moins de 10 % de son revenu. Parmi ces propriétaires, 29 % seraient des héritiers du logement loué, et 42 % seraient des bailleurs acquéreurs.

Parallèlement à cela, la France comptait 826 000 logements vacants dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants en 2018, sur un total en France entière de près de 3 millions de logements vacants, dont 120 000 dans les outre-mer et plus de 110 000 à Paris.

Pour les institutionnels comme pour les particuliers, la complexité de notre système freine l'acquisition et la mise en location de logements, bien que les particuliers soient en recherche d'un complément de revenu, notamment dans la perspective de leur retraite.

Ces investissements dans le logement locatif sont donc bien des investissements productifs car ils permettent de loger de nombreux concitoyens, notamment les jeunes ménages de moins de 35 ans.

Pour toutes ces raisons, en ajoutant un usage et une rentabilité durable et optimisée du foncier, des mesures d'appui aux particuliers et aux investisseurs apparaissent urgentes pour développer le marché locatif privé.

ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT DES PERSONNES PHYSIQUES

L'encouragement des personnes physiques à investir dans l'immobilier locatif est guidé par plusieurs objectifs :

- Accroître sensiblement le parc de logements disponibles en zone tendue, pour être la résidence principale de nos concitoyens.
- Inviter celles et ceux qui préfèrent être locataires pour des raisons de plus grande adaptation professionnelle ou familiale à devenir propriétaires de logements proposés à la location.
- Ne pas mettre en concurrence fiscale la location de logement nu avec celle de logement meublé.
- Restreindre la part de pseudo-résidences principales transformées de fait en meublés de tourisme permanents.

Certains centres-villes de zones tendues voient en effet leur nombre d'habitants baisser au rythme de la diminution du nombre de logements proposés à la location nue au titre de la résidence principale et du nombre de propriétaires résidants. De même que la démographie résidente, la typologie de ménages pouvant accéder au marché immobilier des zones tendues s'est restreinte en termes de taille de ménages et de niveau de revenus. Dans les zones tendues, les familles et les ménages aux revenus modestes, voire aux revenus intermédiaires, désertent les centres-villes. Les maires deviennent alors confrontés à une transformation de l'usage et de l'utilisation des équipements publics : fermetures de classes, voire d'écoles, d'équipements sportifs, etc.

Ce phénomène est accéléré par le fait que nombre de logements sont transformés en meublés de tourisme et proposés à la location sur des sites internet internationaux. La chasse aux abus devant ces transformations tente de s'organiser, mais elle se heurte à une réalité économique indéniable liée à la fiscalité française : les relations entre propriétaires et locataires sont organisées différemment selon le mode de location, et la taxation des revenus est moins avantageuse pour les locations nues que pour les locations meublées.

Nous proposons donc pour les investisseurs personnes physiques :

- Une reconnaissance du dispositif d'investissement locatif dit « Pinel » à la fois mieux encadré pour éviter certains effets de spéculation, mais enrichi, pérennisé et mieux ciblé.
- Une plus grande équité fiscale entre les différents modes de location.
- Une reconnaissance de l'aspect productif de la filière logement.
- Un renforcement dans la lutte contre les locations touristiques meublées de courte durée.

Proposition 40 – Adapter le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, dit « Pinel », pour produire plus de logements locatifs à des tarifs abordables (*loi de finances*).

- Réviser et affiner le montant donnant lieu à défiscalisation (plafond de prix au m² et plafond de prix global du logement) :
 - À 5 500 euros par m², pour un total maximum par logement de 440 000 euros à Paris.
 - À 4 000 euros par m², pour un total maximum par logement de 320 000 euros ailleurs.
- Augmenter le taux d'amortissement de 2 %/an à 2,5 %/an pour les grands logements (plus de 45 m²).
- Porter de deux à trois le nombre d'opérations autorisées par contribuable et par an.
- Proroger le dispositif pour cinq années supplémentaires.
- Permettre aux élus locaux de définir leur politique du logement au plus près de leur besoin en les autorisant à définir des quotas fondés sur des agréments par opération.

Instauré par la loi de finances pour 2015, le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, dit « Pinel », a succédé aux dispositifs « Robien » et « Scellier » afin de soutenir l'offre locative privée. Il s'agit d'un système d'encouragement fiscal à l'investissement locatif dans le neuf, qui permet à des particuliers de bénéficier d'une réduction annuelle d'impôt sur le revenu pour une durée allant de 6 à 12 ans.

En contrepartie, en fonction de la zone de l'investissement, l'investisseur s'engage à louer son logement dans des conditions fixées par décret, qui déterminent le plafond de revenu des locataires ainsi que le plafond de loyer par mètre carré habitable.

La loi de finances pour 2018 a prolongé ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2021, tout en le recentrant sur les seules zones tendues afin de ne pas encourager la construction massive de logements dans des zones où la demande n'est pas suffisante.

Néanmoins, comme le souligne Mme Stéphanie DO, députée de Seine-et-Marne, dans son avis sur la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2020, son coût a connu une progression sensible, à mesure de sa montée en charge : de 351 millions d'euros en 2017 à 555 millions d'euros en 2018. Les estimations pour 2019 sont de 784 millions d'euros et le projet annuel de performance pour 2020 table sur une dépense fiscale légèrement supérieure au milliard d'euros. Ces chiffres illustrent le poids particulièrement élevé des dépenses fiscales dans ce secteur, qui risque à terme d'entraîner une forme d'accoutumance.



Malgré cette montée en charge, la France manque toujours significativement de logements locatifs intermédiaires, notamment dans les zones tendues, là où l'écart entre le loyer du marché privé est très important par rapport aux loyers du logement social.

Le dispositif d'investissement locatif dit « Pinel » se doit donc d'être adapté pour produire plus de logements locatifs à des tarifs abordables et conserver sa vocation sociale, via les loyers plafonnés, au bénéfice des ménages modestes ciblés.

En effet, la diversité de l'offre locative constitue un facteur essentiel d'équilibre du territoire et de diversité sociale dans la démographie des villes, car malgré des conditions de crédits toujours très attractives, tant en taux qu'en durée, de nombreux ménages ne peuvent avoir accès à la propriété. L'offre locative devient alors essentielle à la mobilité professionnelle, mais aussi à la fluidité du parcours résidentiel, particulièrement pour les moins de 30 ans.

Néanmoins, si ce type de logements est parfaitement adapté à des citoyens aux revenus trop modestes pour se loger dans le secteur libre, nous devons éviter l'effet pervers de ne construire que ce type de logements dans les zones les plus tendues, ou en tout cas de manière très concentrée sur certains quartiers en reconversion urbaine.

En effet, plus la concurrence entre les promoteurs pour l'acquisition du foncier est acharnée, plus le prix d'acquisition de ces fonciers augmente, notamment en raison de la plasticité à la hausse des capacités d'acquisition des ménages sur le marché. Les promoteurs proposent alors des logements aux investisseurs dont le prix ne les rend accessible que par le subventionnement fiscal de l'État.

En effet, le prix des logements libres, et donc des logements éligibles au dispositif d'investissement locatif dit « Pinel », se déduit du « compte à rebours » de la détermination des prix :

Prix d'acquisition du foncier + prix de construction + marge = prix de l'immeuble

Compte tenu des prix bas auxquels vont être cédés les logements sociaux, ceux en accession sociale et les logements intermédiaires, la balance s'équilibre sur les seuls logements libres. Devenus trop chers car ils amortissent seuls le prix du foncier, ils ne peuvent être commercialisés que s'ils bénéficient d'un avantage fiscal. Au final, c'est donc l'État qui subventionne l'acquisition foncière à un prix excessif.

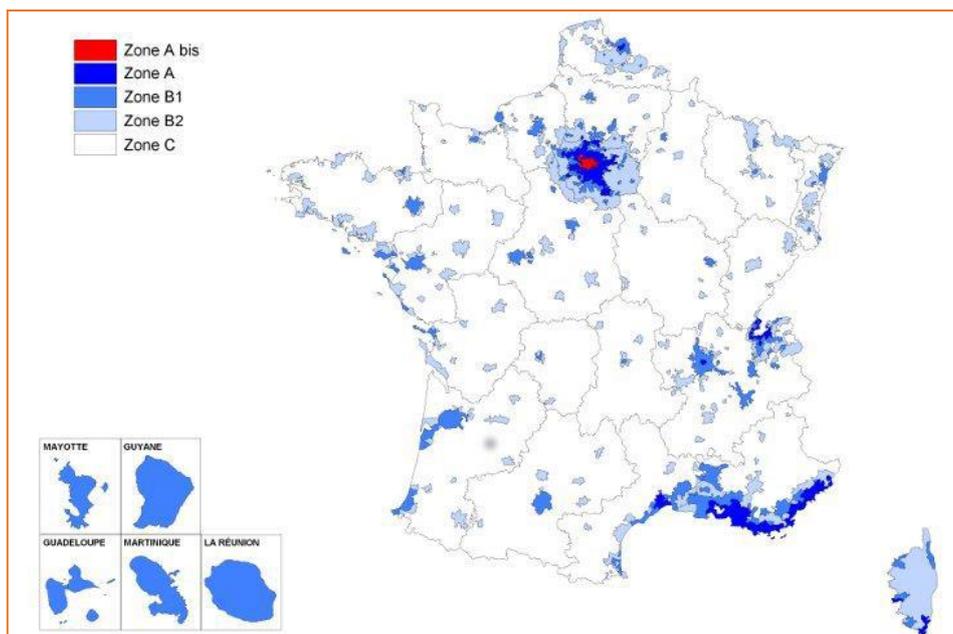
Un autre effet pervers du mécanisme du seul plafonnement global de l'investissement à 300 000 euros par an, sans contrainte réelle de prix plafond au m², est de proposer à la commercialisation des logements de plus en plus petits, excluant de fait les familles modestes avec enfants des zones tendues, ceci en contradiction totale avec l'objectif initial du dispositif. En effet, la médiane constatée pour ces investissements locatifs est de 180 000 euros, correspondant à un logement T3/4 de 60 m² lorsque le prix du m² est à 3 000 euros/m², mais qui devient un T2 de 36 m² lorsque le prix grimpe à 5000 euros/m².

Nous proposons donc de conserver le dispositif d'investissement locatif dit « Pinel » en l'adaptant pour rendre plus vertueuse l'attitude des promoteurs dans leur recherche de foncier, pour accélérer les investissements dans le logement locatif, tout en cantonnant l'aide de l'État dans des limites plus raisonnables.

Nous proposons donc de :

- Réviser et affiner le montant donnant lieu à défiscalisation (plafond de prix au m² et plafond de prix global du logement) :
 - À 5 500 euros par m², pour un total maximum par logement de 440 000 euros à Paris.
 - À 4 000 euros par m², pour un total maximum par logement de 320 000 euros ailleurs.
- Augmenter le taux d'amortissement de 2 %/an à 2,5 %/an pour les grands logements (plus de 45 m²).
- Porter de deux à trois le nombre d'opérations autorisées par contribuable et par an.
- Proroger le dispositif pour cinq années supplémentaires.
- Permettre aux élus locaux de définir leur politique du logement au plus près de leur besoin en les autorisant à définir des quotas fondés sur des agréments par opération.

Le prix de commercialisation resterait totalement libre, mais la partie donnant droit à défiscalisation serait ainsi encadrée par le plafonnement, ce qui serait une incitation pour les promoteurs à commercialiser des logements à des tarifs plus abordables en étant plus vertueux dans la maîtrise des prix dans leurs acquisitions foncières.



Zonage du dispositif d'investissement locatif dit « Pinel »

Par ailleurs, comme l'expérimente actuellement la région Bretagne dans le cadre de la décentralisation et de l'approfondissement de la décentralisation, de nombreux élus souhaitent pouvoir disposer de plus de contrôle sur le volume et la localisation des logements de ce type au sein de leur commune, avec une sorte de procédure de justification fiscale à apporter avec l'accord de la collectivité. Cette piste convient donc d'être approfondie.

Proposition 41 –Fusionner les régimes d'imposition de la location meublée et de la location nue vers le régime existant pour les loueurs en meublé professionnels (LMP) et non professionnels (LMNP) (*loi de finances*).

Cette proposition vise à attirer plus de Français vers la propriété immobilière locative. Elle vise également à éviter d'encourager les propriétaires actuels à passer à la location meublée, moins contraignante et moins fiscalisée, en simplifiant significativement la taxation des revenus fonciers.

En effet, le régime de la location nue prévoit une imposition micro-foncier (abattement de 30 % pour des revenus n'excédant pas 15 000 euros par an) et un régime normal sans amortissement (hormis ceux liés aux dispositifs de défiscalisation).

A contrario, le régime de la location meublée prévoit une imposition micro (abattement de 50 % pour des revenus n'excédant pas 70 000 euros par an, voire 71 % en cas de location meublée de tourisme classée), un régime non professionnel comportant un amortissement du mobilier et des locaux et un régime professionnel.

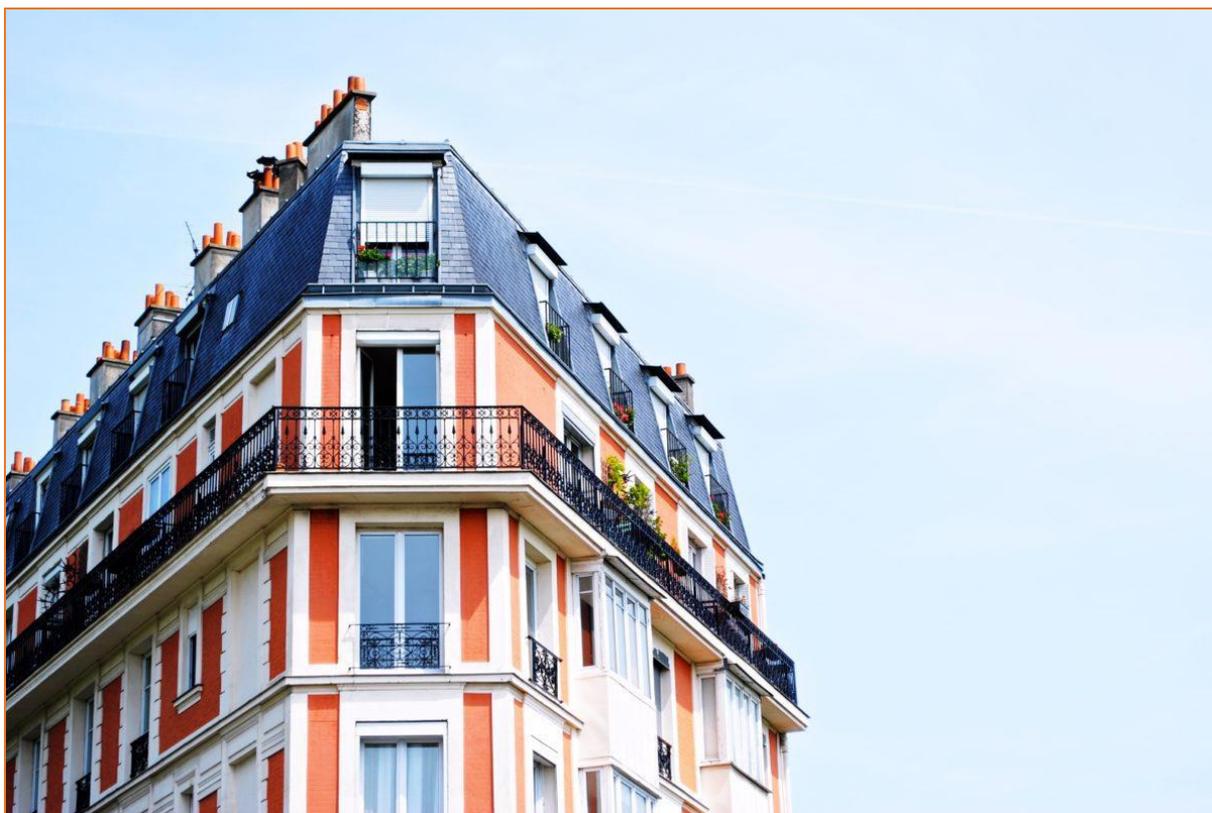
Types de location	Location meublée professionnelle (LMP)	Location meublée non professionnelle (LMNP)	Location nue
Impôt	Impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés	Impôt sur le revenu	Impôt sur le revenu
Régime micro		Micro-BIC : <ul style="list-style-type: none"> • Revenus locatifs < 70 000 euros, 170 000 pour les locations saisonnières. • Abattement de 50 % sur les recettes, 71 % pour les locations saisonnières. 	Micro-foncier : <ul style="list-style-type: none"> • Pour les revenus locatifs < 15 000 euros. • Abattement de 30 % sur les recettes.
Régime réel	<ul style="list-style-type: none"> • Assiette = recettes diminuées des frais et des charges, avec amortissement des biens. • Pas de TVA. • Déduction des déficits sur le revenu/résultat global. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assiette = recettes diminuées des frais et des charges. • Amortissement des biens et réduction des déficits sur les revenus de même nature 	<ul style="list-style-type: none"> • Assiette = recettes diminuées des frais et des charges.

Malgré tous les objectifs importants poursuivis par la valorisation de la location meublée (aide à la mobilité des salariés, logement étudiant, meublés de tourisme notamment), l'absence d'abattement des recettes locatives nettes d'un amortissement d'investissements et de frais de gestion sur la location nue, n'apparaît plus justifiée.

Nous proposons la migration du régime actuel d'imposition des revenus fonciers vers le régime L(M)P/L(M)NP plus intéressant fiscalement et permettant d'instaurer un véritable « statut du propriétaire loueur ».

Proposition 42 – Exclure l'immobilier proposé à la location pour résidence principale de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) (*loi de finances*).

Nous considérons l'immobilier proposé à la location pour résidence principale comme un investissement productif au service de la nation, de la croissance et de l'amélioration des conditions de vie des ménages et des salariés dans les villes.



En effet, proposer un ou des biens immobiliers à la location ne correspond pas à une activité de rente. Des conditions de plafonnement de loyer pourraient être envisagées si cela apparaît nécessaire, dans le contexte de l'encadrement des loyers décidés par certaines villes conformément aux mesures prises par le Gouvernement dans un but de maîtrise des prix. L'impôt sur la fortune immobilière (IFI) serait alors uniquement ciblé sur le patrimoine « non-productif », de résidence principale et secondaire, de propriétés non valorisées économiquement.

L'impact financier sur la perte de rapport de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) est bien entendu impossible à prévoir à ce stade car la fiscalisation de nouvelles recettes locatives devrait augmenter les recettes de l'impôt sur le revenu. Le manque à gagner pour l'État pourrait ainsi être modeste.

Proposition 43 – Renforcer la régulation de la location touristique meublée de courte durée issue des plateformes numériques (*législatif*).

- Abaisser le nombre de jours pendant lequel il est autorisé de louer sa résidence principale.
- Durcir les sanctions contre les locations touristiques meublées de courte durée non autorisées et qui ne constituent pas une résidence principale.

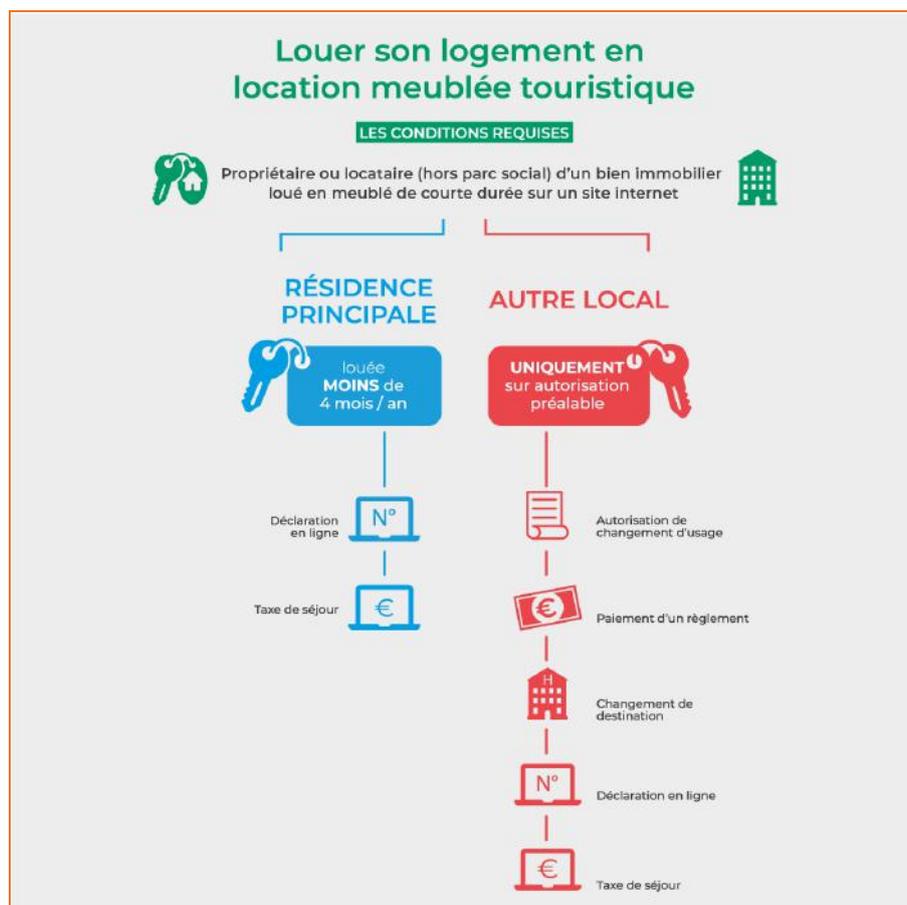
La rentabilité de la location touristique meublée de courte durée issue des plateformes numériques a explosé ces dernières années avec un accueil touristique à forte rotation, permettant de clairement l'assimiler à une prestation hôtelière sans en assumer ni les charges, ni la sécurité de l'accueil des occupants. Cette rentabilité très forte permet aux investisseurs de mobiliser plus de ressources pour acquérir des biens plus chers. En complément de l'éviction d'autres

acheteurs résidentiels, cette inflation a un impact majeur sur les marchés de l'ancien en zone tendue. La raréfaction de l'offre dans l'ancien venant en complément, l'inflation se transmet sur les marchés du neuf, particulièrement dans les métropoles tendues.

Bien qu'il soit compliqué voire impossible de mesurer l'ampleur des impacts de ce phénomène dans les zones tendues, la rentabilité de cet investissement a conduit à une forte inflation des prix, particulièrement dans Paris, dans les métropoles et dans les zones touristiques. En zone détendue, le marché saisonnier demeure cohérent avec une location meublée de courte durée à vocation touristique.

Dans ces zones tendues, un nombre important d'immeubles sont en cours de mutation et subissent une multiplication des mises en location sous ce format de très courte durée, simplement car la rentabilité nette après impôts est plus attractive que pour les autres types d'investissement locatif.

Au-delà des dispositions issues de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN), une régulation supplémentaire sur l'état des biens et leur usage apparaît donc indispensable. Nous proposons donc de renforcer considérablement la régulation de la location touristique meublée de courte durée issue des plateformes numériques.



Conditions requises pour louer un logement en location meublée touristique dans la ville de Paris (Île-de-France).

En premier lieu, il convient d'abaisser le nombre de jours pendant lequel il est autorisé de louer sa résidence principale.

Même si le plafond de 120 nuits par an ne concerne que les logements déclarés en résidence principale et ne retire donc pas des logements du parc locatif, il tend à considérablement augmenter le prix des loyers, et donc de l'immobilier et du foncier. Ce plafond de 120 nuits semble donc être bien élevé et son abaissement semble devoir être envisagé.

En second lieu, et sans se heurter au droit de propriété, il convient de durcir les sanctions contre les locations touristiques meublées de courte durée qui ne constituent pas une résidence principale.

Certes, il apparaît que ce mode d'investissement profite probablement d'une baisse d'attractivité voire de compétitivité au moins d'une partie de l'hôtellerie traditionnelle de tourisme ou d'affaires. Mais il profite d'une niche dans la réglementation française des établissements recevant du public (ERP) qui a pourtant conduit à la fermeture de nombreux hôtels obsolètes.

Il est désormais possible pour les collectivités territoriales d'imposer un enregistrement et une obligation de déclaration dans la limite de 120 nuits par an, de conduire des contrôles, de prélever une taxe de séjour et d'instaurer des sanctions plus sévères à l'égard des locations touristiques de courte durée.

Malgré cela, la rotation des personnes accueillies dans les meublés de tourisme dans les zones tendues est forte. Les conditions d'accueil sont souvent issues de rénovation rapides de logements anciens.

Une des pistes à envisager pourrait être de modifier la réglementation liée aux établissements recevant du public (ERP) afin d'y inclure les locations touristiques meublées de courte durée. Il s'agit que ces investissements prennent en compte la protection des personnes accueillies contre le risque incendie et de panique qui s'applique à tout établissement, accueillant du public qui n'est pas familier avec les lieux. La location saisonnière en serait évidemment exclue car elle donne lieu à un accueil plus formalisé et une durée d'occupation plus longue.

De même, il conviendrait aussi de systématiser la nécessité d'obtenir une autorisation de changement d'usage avec compensation, qui consiste à financer la transformation des surfaces commerciales en logements pour compenser la perte de surfaces d'habitation du local transformé uniquement pour la location meublée touristique. Le demandeur la propose sur son propre patrimoine ou sur le patrimoine d'un tiers qui lui cède cette possibilité. Cette compensation a pour but la préservation de l'équilibre entre l'habitat et les activités économiques.

Le propriétaire de tels logements devrait donc à la fois respecter la réglementation municipale d'enregistrement, veiller à mettre le logement aux normes des établissements recevant du public (ERP), compenser la perte de surfaces d'habitation et disposer également d'une assurance adaptée à une exploitation commerciale de ces logements.

ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT DES PERSONNES MORALES

Compte-tenu de la qualité de son écosystème urbain incluant notamment services et investissements publics et sa forte stabilité macroéconomique, le marché français reste attractif en termes de stabilité des investissements. Malgré tout, plusieurs freins importants détournent les investisseurs nationaux et internationaux du logement locatif institutionnel en France.

Pourtant, si la France arrivait à mobiliser plus d'épargne ou d'investissement institutionnels en faveur du logement, la pression sur une rationalisation des prix des logements, donc du foncier, serait forte. Les investisseurs institutionnels sont en effet moins sensibles à l'irrationalité des valeurs foncières car orientés sur la rentabilité des investissements, et donc sur un coût de revient rationnel des opérations.

Proposition 44 – Accompagner l'orientation de l'épargne institutionnelle dans le secteur résidentiel en abaissant le ratio de solvabilité pour développer la production de logements locatifs (*Union européenne*).

Le recours à l'épargne individuelle pour les investissements locatifs défiscalisés et le coût fiscal associé pour les finances publiques proviennent de l'absence de possibilité d'agir plus facilement sur la mobilisation de l'épargne institutionnelle.

Sans remettre en cause la Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) ni toucher à l'équilibre global qui en est issu, une mesure européenne volontariste pourrait permettre d'abaisser le ratio de solvabilité sur les investissements en résidentiel, par exemple de 25 à 15 %. Nous proposons donc que la France formule cette demande.

Encadré n° 12 : la directive Solvabilité II

Entré en application le 1^{er} janvier 2016, Solvabilité II est un ensemble de règles fixant le régime de solvabilité applicables aux entreprises d'assurances dans l'Union européenne.

Les règles prudentielles de Solvabilité II répartissent en trois piliers les exigences applicables aux entreprises d'assurance :

- Le premier pilier de Solvabilité II regroupe les exigences quantitatives, c'est-à-dire les règles de valorisation des actifs et des passifs, ainsi que les exigences de capital et leur mode de calcul. Les exigences de capital peuvent être calculées au moyen de la Formule Standard, ou au moyen d'un modèle interne complet ou partiel. Enfin, les organismes peuvent demander différentes autorisations touchant aux exigences quantitatives.

- Le deuxième pilier de Solvabilité II regroupe d'une part les exigences qualitatives, en premier lieu les règles de gouvernance et de gestion des risques, et d'autre part l'évaluation propre des risques de la solvabilité (Own Risk and Solvency Assessment – ORSA).
- Le troisième pilier de Solvabilité II concerne la communication d'informations au public et aux autorités de contrôle. Il vise à harmoniser au niveau européen les informations publiées par les organismes d'assurance ainsi que celles remises aux superviseurs. Ces informations, à la fois quantitatives et qualitatives, sont à remettre à une fréquence annuelle et, pour certaines, trimestrielles. Enfin, les données quantitatives devront être remises au format XBRL (eXtensible Business Reporting Language).



Or, à ce jour, la réglementation prudentielle Solvabilité 2 quant à la calibration du risque immobilier est critiquée.

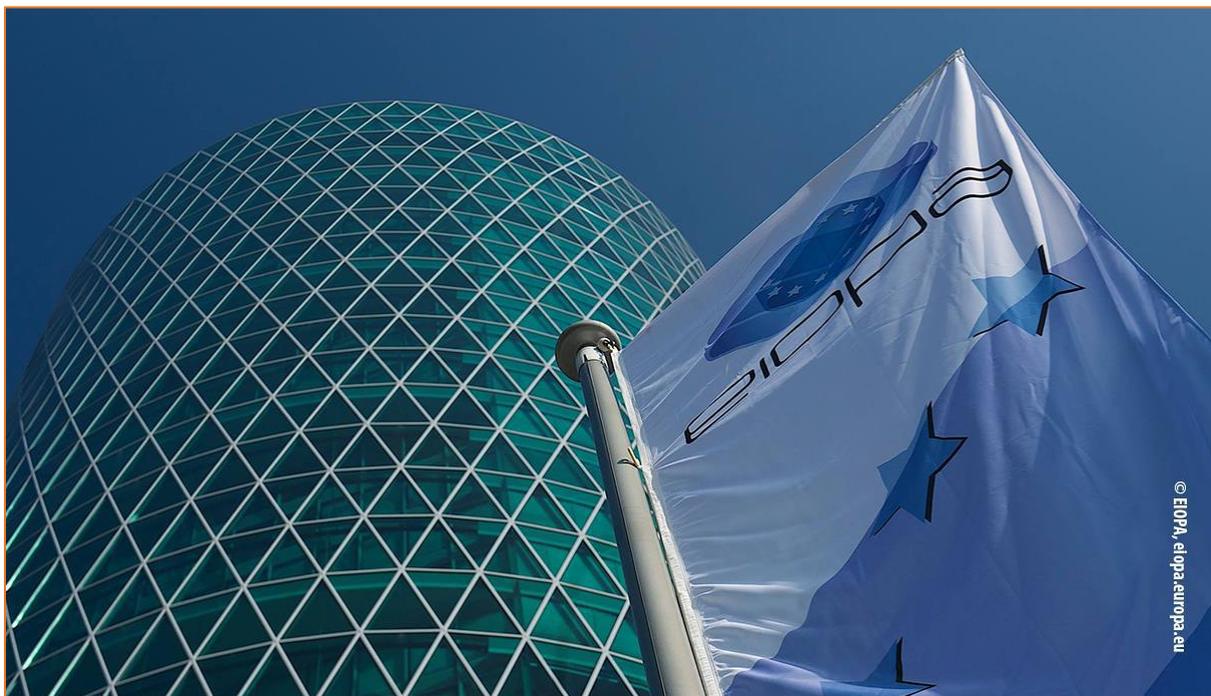
L'immobilier a historiquement joué un rôle important dans la gestion actif-passif des sociétés d'assurance, compte tenu de sa longue durée, de sa contribution à la diversification des risques de portefeuille, de sa faculté à couvrir le risque d'inflation et de son rendement. Aujourd'hui, l'analyse du rôle de l'immobilier dans la gestion actif-passif des assureurs doit être appréciée non seulement par rapport à ces indicateurs traditionnels, mais aussi en fonction de l'exigence de capital réglementaire Solvabilité 2. La charge de fonds propres de 25 % des investissements immobiliers, exigée par l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) en référence au marché immobilier britannique, est très controversée et souvent considérée comme l'un des freins majeurs à l'augmentation de la part de l'immobilier dans les portefeuilles des assureurs. Cela nuit à l'adéquation des durées des actifs et des passifs et à la diversification des actifs sous gestion.

Plusieurs études³ prenant en compte l'ampleur du choc immobilier et le calcul de la corrélation de l'immobilier avec les autres classes d'actifs démontrent que les besoins en capital se situeraient en réalité entre 10 % et 20 % en fonction de la part de l'immobilier dans le portefeuille. Cela confirmerait que les calibrations actuelles retenues par l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) constituent un réel frein au retour des assureurs sur le marché immobilier.

³ « L'impact de la réglementation prudentielle solvabilité 2 sur le financement de l'immobilier par le secteur de l'assurance », Liliana Arias, Tristan-Pierre Maury et Philippe Foulquier, EDHEC Business School, en partenariat avec le Ministère du Logement et de l'Habitat Durable, 2017.

La mesure proposée consiste à négocier auprès de la Commission européenne et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) pour obtenir une dérogation justifiée par la crise du logement que connaît la France, mais également de nombreux autres pays de l'Union européenne. Dans le contexte actuel, le ratio de solvabilité des fonds en faveur de l'immobilier résidentiel comprend un risque qui apparaît nettement surestimé.

La réglementation bancaire relevant du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a adapté la pondération des risques selon les emprunteurs au début des années 2000. La réglementation assurantielle doit absolument évoluer et traiter différemment les classes d'actifs immobiliers. Sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ou pas, la Commission européenne ne peut maintenir une référence indexée sur le marché de Londres pour réguler l'ensemble du secteur immobilier européen. Il est aussi surprenant de mélanger les actifs immobiliers commerciaux et les actifs immobiliers résidentiels, alors que les risques ne sont pas du tout les mêmes.



Le siège de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) à Francfort-sur-le-Main (Hesse, Allemagne).

En immobilier commercial (bureaux et commerces), la protection contre les crises liées à la volatilité des prix peut se comprendre, surtout quand la propriété est concentrée dans les mains d'un nombre restreint d'acteurs financiers.

A contrario, le risque dans le secteur résidentiel apparaît bien plus dispersé compte-tenu du nombre important de particuliers propriétaires et de la régulation, de la stabilité et de la résilience du secteur. Par ailleurs, l'investissement institutionnel résidentiel est en général régulé, plafonné avec le loyer social ou intermédiaire. Le poids des actifs détenus par des investisseurs institutionnels est faible, donc leur risque n'est pas différentiable face aux autres actifs du secteur résidentiel privé ou public.

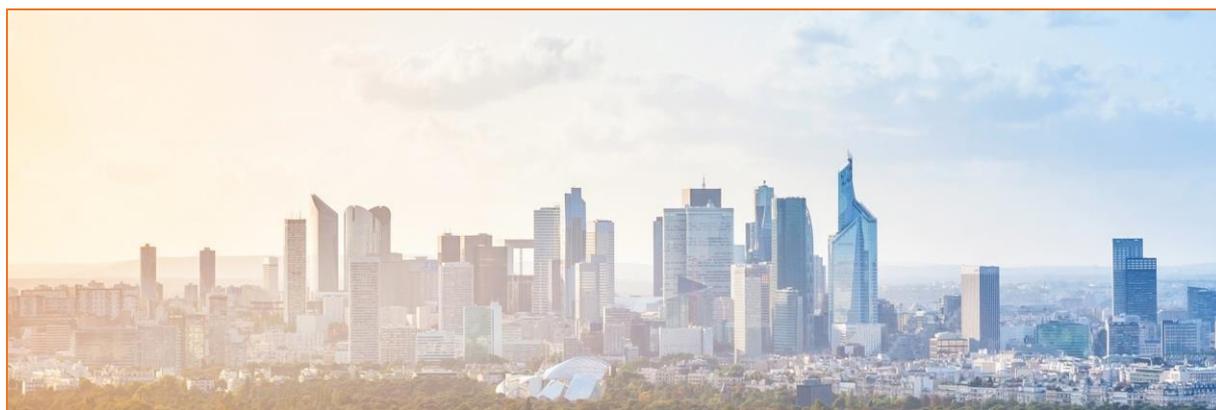
En ce sens, les lois précisant les relations entre les locataires et les bailleurs ne permettent certes pas une grande variabilité de la rentabilité financière des investissements, mais elles permettent en tout cas la linéarisation et la dispersion du risque. Ces investissements dans l'immobilier locatif ne connaissent par exemple pas de phénomène de vacance, contrairement à l'immobilier commercial. Une rentabilité plus faible observée dans l'immobilier résidentiel par rapport à celle des actifs commerciaux est pondérée par une plus grande maîtrise du risque et à une moindre pénalisation de l'investissement. L'écart entre les deux taux de rentabilité s'est largement réduit ces dernières années et ne devrait plus trop croître compte-tenu des évolutions fortes qui pèsent sur le secteur de l'immobilier commercial (*co-working*, espaces partagés, tiers-lieux, etc.).

L'investissement dans le logement est moins rentable et spéculatif que le marché de l'immobilier commercial. Il est en apparence moins risqué même si la location résidentielle en bloc nécessite une organisation différente en matière de gestion immobilière de la location de bureaux, dont le modèle semble en voie de changement radical avec la démocratisation des espaces partagés et des tiers-lieux.

La forte résilience et la faible volatilité qui s'attache aux actifs immobiliers résidentiels nécessite donc de revoir ces ratios prudentiels, pour réorienter une partie de l'épargne institutionnelle vers la production de logements à prix maîtrisés.

Proposition 45 – Encourager l'investissement institutionnel dans le résidentiel locatif à travers la fiscalité attachée à ces investissements (*loi de finances*).

Plus globalement, nous souhaitons que l'investissement institutionnel dans le résidentiel locatif soit encouragé à travers la fiscalité attachée à ces investissements.



Le quartier d'affaires de La Défense (Métropole du Grand Paris, Île-de-France).

Les investisseurs institutionnels en France ont déserté le secteur au milieu des années 1990. Leur retour semble amorcé par la mobilisation des acteurs financiers et opérationnels en faveur du logement intermédiaire.

En effet, les investisseurs institutionnels semblent reprendre un intérêt au secteur du logement locatif privé dont la volatilité de la rentabilité, en France, est bien moindre que celle du secteur de l'immobilier commercial.

Bien que le secteur du logement résidentiel nécessite l'intervention d'un gestionnaire locatif pour ces acteurs institutionnels, des gestionnaires de services communs ou de locaux partagés commencent à intervenir massivement dans le secteur de l'immobilier commercial de bureaux. Leur intervention apporte une forte souplesse dans la gestion de patrimoine et permet d'externaliser l'essentiel de la gestion d'actifs au quotidien pour les grands investisseurs. Ce type d'actifs doit pouvoir se développer et bénéficier d'une modernisation innovante de la gestion locative encore trop aux prises à une inertie coûteuse.

Le rôle des institutionnels sur le marché foncier lié à l'immobilier résidentiel est majeur : il permet d'influer sur les prix, ce que le seul marché des particuliers n'est pas en mesure de faire. Les institutionnels négocient un produit d'investissement, une rentabilité, une attractivité de patrimoine et une qualité de prestations en bloc, afin de gérer efficacement un parc et donc un actif rentable et de qualité.

Il existe aujourd'hui peu d'acteurs dans l'immobilier résidentiel. Plusieurs autres pourraient étendre leurs actions et de nouveaux entrants doivent être attirés vers le marché français. Les pouvoirs publics doivent ainsi s'organiser pour inciter de grands acteurs du secteur à revenir dans ce marché important. Plusieurs pistes doivent ainsi être approfondies pour développer l'offre locative abordable voire intermédiaire :

- Assouplir les dispositions législatives et réglementaires sur la mixité des usages dans les immeubles.
- Digitaliser et dématérialiser la réglementation de la gestion locative et les échanges entre locataires et bailleurs.
- Moderniser les rapports contractuels entre bailleurs et locataires, par exemple en favorisant le prélèvement automatique, en révisant la liste des charges récupérables en fonction des évolutions sociétales et technologiques, en déployant des outils connectés pour améliorer la gestion, la sécurisation et la consommation énergétique des bâtiments.
- Analyser et adapter l'application des taux de logements sociaux à la parcelle ou à l'opération pour des opérations de logements intermédiaires ou libre.
- Approfondir, pour les immeubles possédés par des institutionnels mis en location résidentiel, les modalités de partenariat institutionnel avec un bailleur social sur le logement conventionné, via une société commune, la sous-location ou l'intermédiation locative.
- Accorder un amortissement accéléré sur le plan comptable pour les investissements dans le logement intermédiaire supérieur.
- Réviser le régime des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC), des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI), des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) et des organismes de placement collectif en immobilier (OPCI) et créer des réduction d'impôt en faveur de la rénovation énergétique des immeubles loués en investissement résidentiel.

Ces pistes de propositions visent à mobiliser des fonds et à davantage impliquer les acteurs institutionnels dans l'effort de construction des logements, qui participe aux objectifs de développement durable, et notamment au pilier sociétal de celui-ci.

ENJEU 5

**STOPPER
DÉFINITIVEMENT LA
SPÉCULATION
FONCIÈRE**



De manière générale, il n'y a pas réellement de pénurie de foncier dans les zones tendues, seulement des prix excessifs qui frisent la bulle spéculative, des problématiques de friches, d'accessibilité des fonciers, ou de reconversion foncière.

Au-delà de cette absence de pénurie, il faut rappeler l'essence même d'un foncier, qui est un bien physique localisé et non reproductible. La nécessité de contenir l'étalement urbain renforce le caractère limité de cette ressource.

Dans cette économie de gisement, ce n'est pas l'abondance de l'offre qui peut faire baisser les prix, mais bien la montée des prix qui rend certains sites rentables.

Par ailleurs, il convient de souligner que le foncier n'est pas un bien purement physique mais un « bouquet de droits » : potentiel constructible selon les règles d'urbanisme, obligations et servitudes, etc. Cette complexité juridique s'applique en outre à des biens hétérogènes : terrains nus, friches polluées, terrains bâtis, terrains présentant des constructions à démolir ou à agrandir, etc.

Dans l'ensemble de ces cas, la valeur foncière obéit aux règles économiques de l'usage futur du terrain et devient une matière première pour les différents utilisateurs.

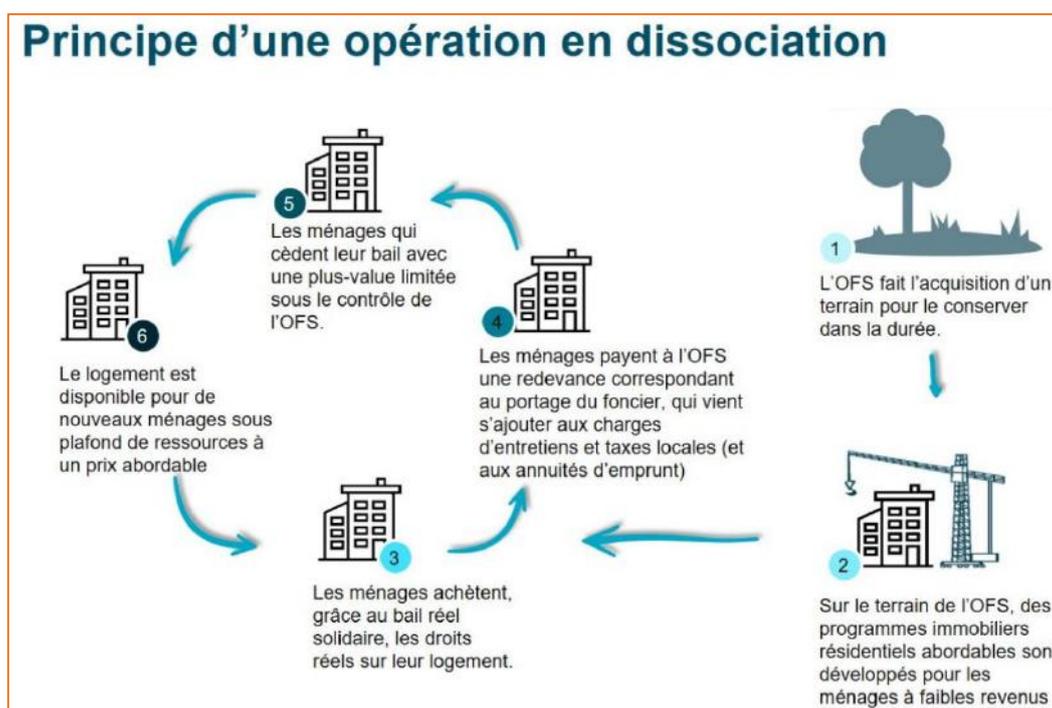
Dès lors, il est indéniable qu'il coûte désormais plus cher de construire en zone déjà urbanisée que de construire sur du foncier vierge. Or, si l'on considère que le respect des normes liées en particulier à l'évolution climatique, à la maîtrise de l'étalement urbain et à l'amélioration des conditions thermiques est incontournable, l'augmentation du prix d'un bien limité par nature est normale.

Malgré tout, le niveau de progression du coût du foncier constitue un véritable obstacle pour nombre de professionnels et de collectivités territoriales, qui regrettent le manque de terrains financièrement viables. Il convient donc de stopper définitivement la spéculation foncière et de lever les freins au développement d'une offre de logement accessible à des ménages modestes en zone tendue.

FLUIDIFIER LA CONSTITUTION DES ORGANISMES DE FONCIER SOLIDAIRE (OFS)

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) a créé un nouvel acteur foncier, l'organisme de foncier solidaire (OFS), destiné à favoriser l'accès social sécurisé par un mécanisme de dissociation pérenne entre le foncier et le bâti.

Ce mécanisme avait déjà été mis en œuvre de manière temporaire de 2010 à 2011 par Action Logement au travers du « Pass Foncier ».



L'organisme de foncier solidaire (OFS) est une structure à but non lucratif agréée et contrôlée par le Préfet. Son objet principal est d'acquérir des terrains ou des immeubles et de les mettre à disposition à des acquéreurs au moyen de baux de longue durée, parmi lesquels le bail réel solidaire (BRS) est privilégié.

En vue d'une opération d'accès social sécurisé à la propriété, l'organisme de foncier solidaire (OFS) achète un terrain et désigne un opérateur chargé de réaliser la construction et de commercialiser les logements dans le cadre d'un bail réel solidaire (BRS) dont il a défini les caractéristiques, en particulier sa durée (entre 18 et 99 ans) et la formule de revente.

L'organisme de foncier solidaire (OFS) assure le quittancement de la redevance d'occupation du terrain auprès de chaque acquéreur et agréé les reventes en s'assurant du respect des clauses figurant dans le bail réel solidaire (BRS). Il accompagne aussi les acquéreurs dans cette revente en faisant la promotion de ce mode d'occupation. Dans certains cas, il peut être amené à racheter

temporairement les logements et ainsi assumer une garantie de rachat au profit des acquéreurs.

En parallèle à cette activité principale, l'organisme de foncier solidaire (OFS) peut conduire d'autres activités liées à son statut de propriétaire foncier, comme donner en bail emphytéotique un terrain à un bailleur social pour la réalisation de logements locatifs sociaux.

Comme les prix immobiliers dans les communes denses sont souvent portés par le prix élevé des terrains, l'objectif est en réalité de dissocier la valeur du foncier de la valeur de la construction et ainsi réduire le prix des logements. Ce mécanisme de dissociation foncier-bâti en vue de l'accès à la propriété dans des conditions plus avantageuses se réalise via le bail réel solidaire (BRS).

Le bail réel solidaire (BRS) constitue une avancée en permettant notamment de recharger la durée du bail à l'occasion des mutations.

La fluidification de la constitution des organismes de foncier solidaire (OFS) passe par une extension du dispositif à d'autres modes d'habitat. Cette extension permettrait d'impliquer davantage d'acteurs pour les développer et les massifier, notamment sur le patrimoine des collectivités.

Cette fluidification permettra aux organismes de foncier solidaire (OFS) d'entrer pleinement dans la cible des banques (pour financer leurs clients acquéreurs) et des compagnies d'assurances (pour assurer les biens acquis), très frileuses à ce jour pour s'impliquer dans ce nouveau mode de propriété, et également des autres parties prenantes impliquées, comme les notaires et les conseillers en gestion de patrimoine.

Les organismes de foncier solidaire (OFS)					
	2018	2019*	2020*	2021*	2022*
Nombre d'OFS prévus	8	5		15	
Nombre d'OFS agréés	9	17			
Les logements sous bail réel solidaire (BRS).					
	2018	2019*	2020*	2021*	2022*
Nombre de BRS prévus	15	135	698	1 160	1 705
Nombre de BRS signés	15				

* Estimations

Le développement d'un volume conséquent de logements sous cette forme ne pourra se faire que si les organismes de foncier solidaire (OFS) sont en capacité de réaliser leur mission de portage foncier dans des conditions économiques optimisées, afin d'être compatibles avec le projet social.

Encadré n° 13 : le bail réel solidaire (BRS)

Le bail réel solidaire (BRS) est un contrat juridique créé par l'ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire. Il s'agit d'un bail par lequel un acquéreur bénéficie de la jouissance d'un logement dans des conditions privilégiées, dans le neuf comme dans l'ancien :

- Il bénéficie, s'il s'agit d'un logement neuf, d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au taux réduit.
- Le prix d'acquisition est plafonné aux plafonds de prix du prêt social location-accession (PSLA).
- Ce même prix est réduit de la part représentée par l'achat du terrain, généralement entre 15 à 30 % du prix final.
- Lorsque la collectivité le décide, l'acquéreur peut bénéficier d'un abattement de 30 % de la taxe foncière sur la propriété bâtie.

En contrepartie de ces avantages, l'acquéreur doit se conformer à certaines règles :

- Il doit respecter, à l'entrée dans les lieux, les plafonds de revenus du prêt social location-accession (PSLA).
- Il doit occuper le logement à titre de résidence principale.
- Il doit s'acquitter, en plus de sa mensualité d'emprunt, d'une redevance correspondant au droit d'occupation du terrain et aux frais de gestion du propriétaire du terrain.

La principale novation de ce bail réside dans le fait que les conditions de revente du logement sont fixées dans le bail et sont transmissibles aux acquéreurs successifs. En effet, ce bail prévoit dès l'origine que :

- Le nouvel acquéreur respecte lui aussi les plafonds de revenus du prêt social location-accession (PSLA).
- Le prix de revente du logement respecte une formule de revente et ne peut dépasser les plafonds de prix du prêt social location-accession (PSLA).



La revente aura pour conséquence de « recharger » le bail de sa durée initiale, qui peut aller de 18 à 99 ans et ainsi de garantir sur le long terme l'accessibilité économique et sociale du logement.

Proposition 46 – Sécuriser et renforcer le recours au prêt Gaïa long-terme de la Caisse des dépôts et consignations / Banque des Territoires pour financer les acquisitions foncières des organismes de foncier solidaire (OFS) (législatif et mesure opérationnelle).

Le prêt Gaïa long-terme est une offre de prêt dédiée au financement de l'acquisition du foncier pour développer l'habitat social.

Actuellement, les mécanismes d'acquisition et de financement des opérations montrent certaines limites. Il convient donc de sécuriser et de renforcer le recours au prêt Gaïa long-terme de la Caisse des dépôts et consignations / Banque des Territoires pour financer les acquisitions foncières des organismes de foncier solidaire (OFS).

Tout d'abord, en mettant en place avec la Caisse des dépôts et consignations / Banque des Territoires des conditions qui permettraient une instruction des demandes de prêts portant sur le financement intégral du foncier, et dans des conditions compatibles avec l'activité d'organisme de foncier solidaire (OFS).

En effet, la Caisse des dépôts et consignations / Banque des Territoires ne dispose pas aujourd'hui d'un cadre lui permettant d'analyser la fiabilité financière des organismes de foncier solidaire (OFS), ce qui conduit à leur demander de bloquer financièrement des fonds pour se couvrir, limitant ainsi leur capacité de développement.

Il faudrait donc pouvoir valoriser la nature particulière de ces organismes et du bail réel solidaire (BRS), qui est un produit peu risqué et qui pourrait donc être financé à 100 % par un prêt, en se basant sur les éléments objectifs suivants :

- La nature de prêt foncier est par nature peu risquée, car le terrain est saisissable et ne devrait pas se dégrader dans le temps et car les conditions d'acquisition foncière sont inférieures au prix du marché foncier classique.
- Le projet en bail réel solidaire (BRS) est dédié à l'accession : le ménage titulaire possède des droits réels saisissables qui garantissent sa solvabilité, contrairement aux projets locatifs. En cas d'impayé de redevance, l'organisme de foncier solidaire (OFS) peut rompre le bail réel solidaire (BRS) pour récupérer le logement et déduire de l'indemnisation du ménage les impayés accumulés. Le risque de perte pour cause d'impayés est donc nul pour l'organisme de foncier solidaire (OFS).
- Le projet en bail réel solidaire (BRS) fait intervenir un tiers (l'opérateur) qui assure le projet immobilier et assume le risque commercial et technique de l'opération de construction. Si des logements ne sont pas vendus, l'opérateur paye la redevance sur le logement et assure ainsi l'organisme de foncier solidaire (OFS) contre le risque de vacance.

Par ailleurs, toujours dans l'objectif de sécuriser et de renforcer le recours au prêt Gaïa long-terme de la Caisse des dépôts et consignations / Banque des Territoires pour financer les acquisitions foncières des organismes de foncier solidaire (OFS), il conviendrait d'élargir les collectivités territoriales pouvant apporter leur garantie d'emprunt aux organismes de foncier solidaire (OFS).

En effet, le recours aux emprunts de la Caisse des dépôts et consignations / Banque des Territoires nécessite le recours à une garantie de collectivité territoriale, aucune caution ne pouvant être mise en place pour la durée de ces prêts allant jusqu'à 80 ans.

Or, à ce jour, seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont habilités à apporter leur garantie aux emprunts contractés par des organismes de foncier solidaire (OFS) selon l'article L2252-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Afin de permettre d'élargir les parties prenantes et porteurs de projets potentiels, l'élargissement aux autres collectivités territoriales (départements et régions) pourrait être souhaitable (article L3231-4-1 du Code général des collectivités territoriales).

Enfin, pour permettre des lissages plus longs du coût foncier dans le temps et donc une redevance plus accessible pour les ménages, il conviendrait de faire passer la durée maximale du prêt Gaïa long-terme pour les organismes de foncier solidaire (OFS) à 90 ans.

Proposition 47 – Simplifier et sécuriser l'agrément des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) en tant qu'organismes de foncier solidaire (OFS) (*mesure réglementaire*).

L'article 88 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) a élargi aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et aux sociétés d'économie mixtes (SEM) agréées le bénéfice de l'agrément d'organisme de foncier solidaire (OFS), afin d'accompagner le développement du bail réel solidaire (BRS) en s'appuyant sur des opérateurs compétents. Cet élargissement nécessite cependant une adaptation de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme.

En effet, l'article R329-3 du Code de l'urbanisme précise que les organismes de foncier solidaire (OFS) agréés doivent être à but non lucratif, ce qui n'est pas le cas des organismes privés d'habitations à loyer modéré (HLM) puisque chaque année l'assemblée générale peut décider de verser un dividende plafonné aux actionnaires.

Par ailleurs, le même article précise que la totalité des produits générés par l'activité réalisée sous l'égide de l'organisme de foncier solidaire (OFS) doit être réaffecté à la même activité. Or, les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) peuvent avoir besoin de produits générés par cette activité pour financer d'autres activités d'intérêt général, comme la production locative sociale. Cette disposition constitue en particulier un frein à l'utilisation du bail réel solidaire (BRS) dans le cadre de la vente du patrimoine des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM).

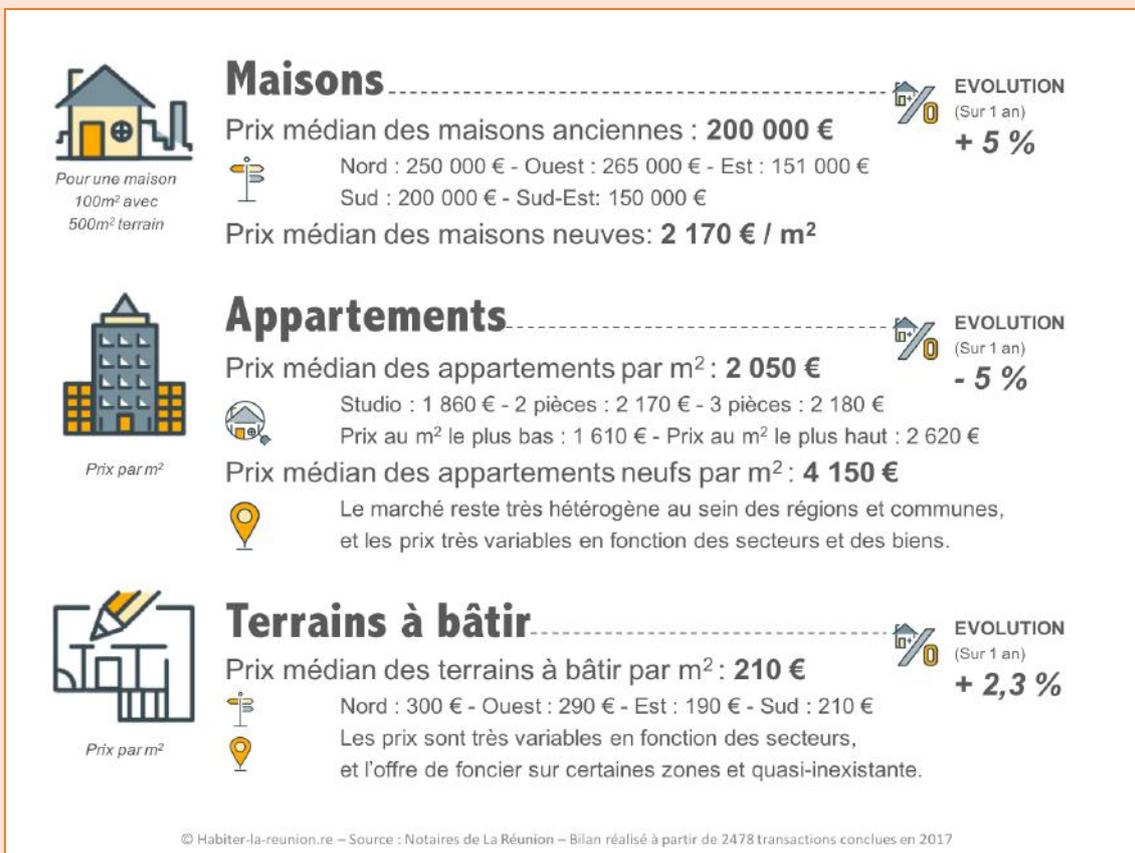
Une modification de l'article R329-3 du Code de l'urbanisme serait donc nécessaire pour que les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) puissent trouver un intérêt à être agréés en tant qu'organismes de foncier solidaire (OFS).

Encadré n° 14 : faire sauter le « verrou foncier » pour relever le défi du logement en outre-mer

La politique du logement en outre-mer est à la fois un défi immense et un levier de transformation des territoires, par ses impacts en matière d'inclusion sociale, d'activité économique et de développement durable.

Ces zones tendues présentent de nombreuses spécificités : explosion démographique, émergence de « ville spontanée », absence de domaine foncier communal, faibles ressources des collectivités territoriales, morcellement du foncier, manque d'infrastructures, flambée des prix, etc.

Ainsi, préalable à toute politique d'aménagement et du logement, la maîtrise du foncier est une priorité en outre-mer.



Prix des appartements, maisons et terrains à bâtir à La Réunion (2017).

Or, le foncier concentre souvent beaucoup d'attentes, notamment le transfert du foncier appartenant à l'État, alors qu'il ne répond qu'imparfaitement aux enjeux de valorisation et d'aménagement du territoire. Objet de revendications politiques relevant d'un débat autour de la souveraineté locale, le foncier devrait au contraire échapper à tout type de pression, mais plutôt concentrer les efforts des administrations nationales et locales en vue de sa mobilisation en faveur d'objectifs pour le développement durable du territoire.

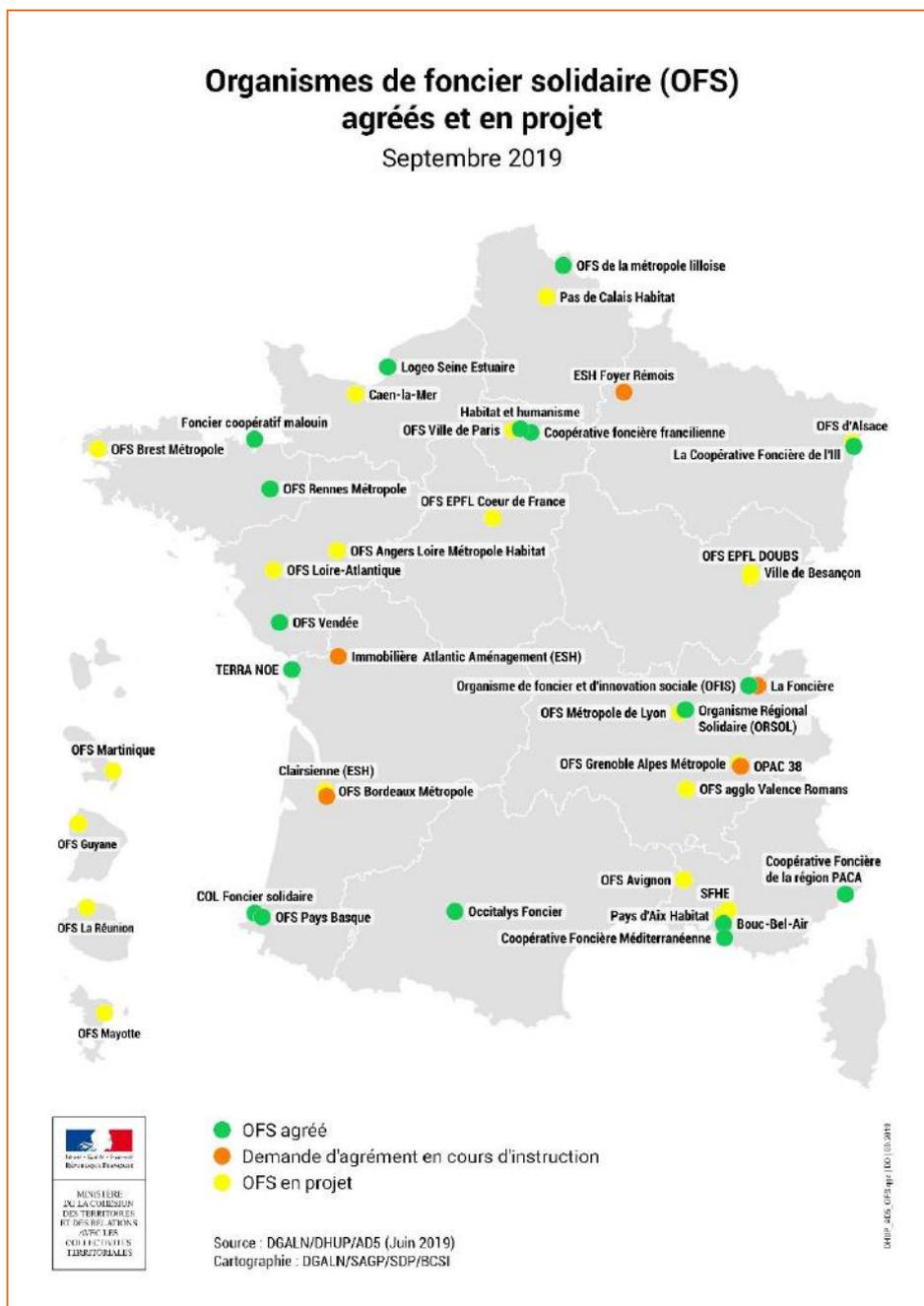
Il est donc essentiel de lever les nombreuses contraintes liées au développement de projets permettant d'augmenter l'offre de logements pour nos concitoyens à un prix abordable. Car les freins au développement d'un habitat collectif s'appuyant sur la propriété foncière sont nombreux : obstacles réglementaires et législatifs pour permettre des cessions onéreuses ou à titre gratuit aux collectivités locales, pour généraliser la possibilité de concéder des fonciers ou conclure des baux emphytéotiques.

Les freins se trouvent aussi dans l'empilement des procédures issues des codes de l'environnement, de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, trop souvent inadaptées aux territoires ultra-marins. La mobilisation du foncier ne dispose donc pas de moyens de pilotage suffisamment opérationnels pour permettre de réduire les délais et de laisser émerger rapidement les projets répondant aux urgences pour améliorer le niveau de vie des habitants et contribuer au développement du territoire.

Pour toutes ces raisons, il convient de faire du foncier public un facilitateur de projets et non un frein, par exemple en mobilisant le foncier de l'État aménageable au profit des aménageurs publics et des établissements publics fonciers (EPF), ou en créant des offices fonciers solidaires ou libres pour monter des opérations de construction de logement fondées sur le principe de la dissociation du foncier et du bâti.

Organismes de foncier solidaire (OFS) agrés et en projet

Septembre 2019



Plus globalement, les organismes de foncier solidaire (OFS) en étant à leurs débuts, il importe d'engager des réflexions sur plusieurs sujets, parmi lesquels :

- La question de la régulation par l'État du nombre d'organismes de foncier solidaire (OFS) sur un même territoire.
- La possibilité pour une société anonyme de coordination d'organismes d'habitations à loyer modéré d'être agréée.
- L'encadrement par l'État des redevances pour éviter toute spéculation foncière.
- L'accompagnement social pour le maintien dans le logement ou le relogement dans le parc social en cas d'accident de la vie.

Nous émettons toutefois un point de vigilance : l'essor de ces dispositifs est à promouvoir à la condition qu'ils ne participent pas au renchérissement des prix.

ÉTENDRE LA DISSOCIATION ENTRE LE FONCIER ET LE BÂTI

Face à l'envolée des prix du foncier et de l'immobilier, de nombreux ménages ne parviennent pas à réaliser leur souhait d'accéder à la propriété dans des conditions d'endettement et de localisation satisfaisantes.

Ce constat qui ne fait que s'aggraver nous appelle à nous interroger et à changer de paradigme sur le droit de propriété :

- Le foncier doit-il demeurer un bien comme un autre soumis à la loi du marché ou peut-il être extrait du marché spéculatif ?
- Certains quartiers de nos villes peuvent-ils faire l'objet d'une acquisition progressive par la puissance publique afin d'être aménagés avec une conservation de la propriété du sol par la collectivité ?

Face à ces questionnements, la puissance publique doit s'efforcer de trouver des réponses adaptées pour permettre à ces ménages de devenir propriétaires selon leurs souhaits et leurs besoins, avec un accompagnement renforcé.

Le dispositif des organismes de foncier solidaire (OFS), bien que récent, est utile mais sa principale limite vient du fait qu'il est aujourd'hui limité à l'accession sociale à la propriété. De ce fait, il est trop restreint pour avoir un véritable impact sur les prix du foncier.

Pour stopper définitivement la spéculation foncière, une des solutions passe donc par la cessation définitive des ventes successives dans certaines zones stratégiques bien délimitées.

Proposition 48 – Créer un nouveau droit de propriété fondé sur la dissociation entre le foncier et le bâti (*législatif*).

Nous proposons donc de créer un nouveau droit de propriété fondé sur la dissociation entre le foncier et le bâti. Le foncier serait détenu par une société foncière, à capitaux publics et/ou privés, mais à majorité publique, et dénommée l'office foncier.

L'introduction de capitaux privés dans la société foncière constituée sous forme de société d'économie mixte (SEM) peut être envisagée, sous réserves de la conservation de la majorité du capital dans le domaine public et de l'absence manifeste de recherche de profit. En effet, l'introduction de capitaux privés dans cette société foncière pourrait être envisagée, à condition que la spéculation sur les parts de la SEM ne vienne pas remplacer la spéculation sur le prix du foncier.

Cet office foncier consentirait à un constructeur (promoteur, aménageur, bailleur social, etc.) un bail emphytéotique à durée limitée mais contractuellement rechargeable, un droit à construire un programme particulier (logements, commerces, activités, équipements publics, etc.). Le propriétaire final de l'équipement construit deviendrait titulaire de droits réels sur ce bâti et verserait

une redevance mensuelle à l'office foncier. Le foncier n'étant désormais plus jamais en vente, il ne pourrait plus faire l'objet de spéculation.

Cette proposition vise ainsi à permettre aux collectivités locales de créer un office foncier qui leur permettrait de proposer des baux sur les fonciers qu'elles aménagent (domaine privé des collectivités, de l'État ou de ses établissements publics). Ces baux seraient rechargeables, transmissibles et cessibles et les prix de cession seraient préconisés par l'Observatoire du foncier, sur le modèle du dispositif d'encadrement des loyers.

Les offices fonciers solidaires, délivrant un bail réel solidaire permettant l'accession sociale à la propriété à prix maîtrisés, deviendrait alors une simple déclinaison « accession sociale » du dispositif général proposé.

Cette mesure permettrait d'endiguer la spéculation et l'inflation foncière dans les zones tendues, tout en permettant aux collectivités de valoriser et de mobiliser leur patrimoine en faveur de l'ensemble des ménages.

Les collectivités locales devront pouvoir bénéficier de conditions de crédits souples comme pour les organismes de foncier solidaire (OFS), de la part de la Caisse des dépôts et consignations sur des durées longues allant de 50 à 80 ans. Les règles d'amortissement comptables de la comptabilité publique des collectivités devront également être adaptées pour permettre aux élus d'engager cette politique sans avoir à pénaliser leur budget sur cette politique de très long terme. Cette politique permettrait également la reprise du foncier pour une optimisation ultérieure ou dans le cadre de biens immobiliers très dégradés.

Face à ce changement fondamental de paradigme sur le droit de propriété, il convient évidemment d'analyser la légitimité et la faisabilité de ce dispositif, qui prévoit la création d'un bail réel rechargeable, d'une durée comprise entre 18 et 99 ans, transmissible et cessible.

Dans ce contexte, le droit conféré au preneur à bail doit être qualifié, d'un point de vue juridique, de droit réel.

Par ailleurs, ce dispositif prévoit la possibilité d'un encadrement des prix de cession du bail dans l'objectif d'endiguer la spéculation et l'inflation foncière dans les zones tendues. Cet encadrement du prix de cession constituera nécessairement une atteinte à l'exercice du droit réel du preneur à bail.

À cet égard, il convient de déterminer si cet encadrement se heurterait à des obstacles de nature constitutionnelle ou conventionnelle.

D'un point de vue constitutionnel, le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé explicitement sur la constitutionnalité des droits réels sur les biens d'autrui au regard de la protection du droit de propriété garantie par les articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Ainsi, il est

vrai que la valeur conférée à ces droits réels par le Conseil constitutionnel reste incertaine⁴.

Encadré n° 15 : les baux emphytéotiques des Hospices civils de Lyon

La proposition 48 étend et facilite dans les zones tendues les dispositifs mis en œuvre à Lyon par les Hospices civils de Lyon.



Les Hospices civils de Lyon (HCL) ont bénéficié tout au long de l'histoire de donations, qui leur ont permis d'acquérir un important patrimoine foncier sur la rive gauche du Rhône, dans les 3^{ème} et 6^{ème} arrondissements. Les premiers baux emphytéotiques consentis par les Hospices civils de Lyon (HCL) datent de 1860. C'est la location de ces terrains qui a permis la construction de nombreux immeubles dans ces arrondissements. Durant les années 1970 et 1980, beaucoup d'immeubles ont vu le jour, sous cette forme juridique.

Ce bail consent au preneur un droit réel immobilier, qui dure 99 ans. Ce droit peut être cédé ou hypothéqué, ce qui ouvre à des financements car l'immeuble peut faire l'objet d'un crédit-bail ou d'un financement hypothécaire. Sur ce modèle, le droit à construction a été imaginé dans les années 1960. Il se différencie uniquement par l'obligation de construire, alors que ce n'est qu'une faculté pour le bail emphytéotique.

En raison du rôle des Hospices civils de Lyon (HCL) dans la construction de la ville, les accords Sudreau/Pradel assurent au locataire une indemnisation en cas d'éviction. En pratique, cette situation est rarissime.

Ainsi, à la fin du bail, une nouvelle convention est signée, toujours pour 99 ans. C'est au syndicat de copropriété, lorsqu'arrive l'échéance du bail, de négocier la redevance du nouveau contrat de location. Cette somme est ensuite divisée par le nombre de parts et répercutée sur les charges, ce qui reste modeste pour chaque foyer.

Ce bail emphytéotique permet aux Hospices civils de Lyon (HCL) de conserver la maîtrise de son foncier et de commercialiser un usage plutôt que la propriété.

En revanche, certains juges du fond ont estimé récemment que la voie de fait, justifiant la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, ne pouvait être

⁴ « Droit réel, propriété et créance dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », Vincent Mazeaud, 2014, p. 29.

constituée que par une atteinte au droit de propriété lui-même et non seulement à un droit réel immobilier⁵.

Si la protection constitutionnelle des droits réels immobiliers reste incertaine, la position de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) est en revanche plus claire. L'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) prévoit que « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens » et que « nul ne peut être privé de sa propriété pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».



Le siège de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) à Strasbourg (Bas-Rhin, Grand Est).

Sur le fondement de cette disposition, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a défini le bien comme « un droit doté d'une valeur économique », cette conception s'éloignant de la définition classique du droit de propriété pour y englober notamment des droits réels⁶.

Dans l'arrêt James, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a ainsi admis que le droit du locataire né de la convention de bail emphytéotique entrait bien dans le champ de la protection de l'article 1^{er}, au motif que le bail est un « droit réel à inscrire au cadastre »⁷.

Elle a également affirmé dans un arrêt Bruncrona c/ Finlande que « le bail d'une durée de 300 ans » conférant aux preneurs un « intérêt patrimonial » entrait bien

⁵ Exemples : Cour d'appel de Saint-Denis (Réunion), Chambre civile, 6 novembre 2012, n° 11/00061. Pour un bail emphytéotique : Cour d'appel de Chambéry, Chambre civile 01 B, 22 novembre 2012, n° 16/09622, Cour d'appel de Lyon, 1^{ère} chambre civile B, 30 avril 2019, n° 16/09622.

⁶ Laure Marino, Communication Commerce électronique, n° 12, Décembre 2008, mars 2011 et CE, Sous-sections 8 et 3 réunies, 6 mars 2002, n° 217646, Jurisdata n° 2002-064026.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 21 février 1986, James c/ Royaume Uni, req. n° 8793/79.

« dans la catégorie des baux qui constituent un bien au sens de l'article 1^{er} du protocole n° 1 »⁸.

Or, la réglementation de « l'usage » du bien n'est admise par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), en application de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} précité du premier protocole additionnel que « conformément à l'intérêt général ».

Pour la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), les atteintes à un droit ne peuvent être justifiées que s'il existe un juste équilibre entre les intérêts de l'individu et l'intérêt général. Par ailleurs, pour être légitime, une ingérence dans l'exercice du droit au respect des biens doit satisfaire à des conditions de légalité, de finalité et de proportionnalité⁹.

Poursuit ainsi un but d'intérêt général une politique du logement conduisant à la mise en place d'une législation réduisant les loyers¹⁰ ou une législation sur l'aménagement du territoire¹¹.

Pour que la conventionalité du dispositif ne soit pas discutable, il conviendrait donc que celui-ci soit strictement limité aux zones tendues, ce qui permettrait de justifier un encadrement des prix de cession par un observatoire du foncier afin d'endiguer la spéculation et l'inflation foncière.

L'atteinte portée au droit réel du preneur à bail, qui ne serait pas librement cessible, pourrait alors être considérée comme justifiée par un but d'intérêt général et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi¹².

Proposition 49 – Simplifier le régime des baux (emphytéotique, réels solidaires, à construction) et créer un statut unique de bail réel immobilier (*législatif*).

Face à la multiplication des baux, de nombreuses parties prenantes du secteur ont appelé ces dernières années à l'établissement d'un statut unique du bail réel immobilier appelé à se substituer au bail emphytéotique et au bail à construction, et ayant vocation à couvrir un champ plus large que ces derniers et offrir une souplesse supérieure.

⁸ Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 16 novembre 2004, Bruncrona c/ Finlande, req. n° 41673/98,

⁹ Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 28 juin 2018, n° 1828/06, G.I.E.M. S.R.L. et a. c/ Italie, Jurisdata n° 2018-012586, § 293 exigeant un « juste équilibre » entre « les exigences de l'intérêt général » et « l'intérêt de la société concernée » ainsi qu'un « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ».

¹⁰ Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 19 décembre 1989, Mellacher et a. c/ Autriche, n° 10522/83, § 47.

¹¹ Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 21 février 2008, Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c/ Grèce, n° 35332/05, § 45.

¹² Cour d'appel de Versailles, 4^{ème} chambre des expropriations, 15 décembre 2015, n° 13/04605, et 28 février 2017, n° 14/03602, estimant que l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme ne méconnaissait pas l'article 1^{er} du protocole additionnel « dans la mesure où il ne porte pas atteinte au droit que détient chaque Etat de mettre en œuvre les dispositions qu'il juge nécessaire pour réglementer l'usage des biens dans l'intérêt général. Il s'agit en l'espèce d'un but économique et de lutter contre la spéculation foncière ». Le dispositif « ménage donc un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté qui est d'éviter la spéculation foncière... et les impératifs des droits fondamentaux de l'individu, et un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ».

Encadré n° 16 : l'exemple du site de l'ancien Centre d'essais aéronautiques de Toulouse (CEAT)

Le Centre d'essais aéronautiques de Toulouse (CEAT) appartenant à la Direction générale de l'Armement du Ministère des Armées a été créé en 1940 sur le site de l'ancienne école vétérinaire. Situé entre la Roseraie et Jolimont, il s'étend sur un espace total de plus de 16 hectares. À proximité de la rocade et à un kilomètre de la gare de Toulouse-Matabiau, il est desservi par deux stations de métro : Roseraie et Jolimont.

Le Centre d'essais aéronautiques de Toulouse (CEAT) a conservé une activité dans le domaine de l'aérodynamique jusqu'en 2001, avant de se délocaliser vers des installations plus modernes dans la commune de Balma, à l'Est de Toulouse et de se transformer en DGA Techniques Aéronautiques.

Dès lors, les collectivités territoriales ont souhaité pouvoir reprendre la main sur cette manne foncière considérable du site Guillaumet pour y imaginer un projet d'aménagement urbain conjuguant logements, commerces, bureaux et équipements de quartier (équipements sportifs, services à la personne, etc.).

Pourtant, plus de 18 ans après la cessation des activités du Centre d'essais aéronautiques de Toulouse (CEAT), et malgré une multitude de délibérations de Toulouse Métropole, de réunions et d'ateliers publics, et de phases de concertation, aucun logement n'a encore vu le jour.



Maquette du futur projet d'aménagement du site Guillaumet, ancien Centre d'essais aéronautiques de Toulouse (CEAT), à Toulouse (Haute-Garonne, Occitanie).

Cet exemple démontre toute l'utilité de la simplification du régime des baux et de la création du statut unique de bail réel immobilier, qui permettrait de consentir des droits réels sur un terrain durant une période limitée. En échange d'un prix de mise à disposition avantageux des terrains, le preneur s'engagerait à construire ou à réhabiliter des constructions destinées notamment à du logement.

Cette proposition a été reprise par la doctrine, qui souligne l'opportunité de « mettre en place un droit commun des baux réels qui pourrait être adapté, lorsque cela est nécessaire, aux objectifs poursuivis » tout en évitant « de créer un nouveau contrat à chaque occasion » (Mathieu Poumarède, Le bail réel solidaire, RDI 2016, page 544).

Nous proposons donc de simplifier considérablement le régime des baux (emphytéotique, réels solidaires, à construction) et de créer un statut unique de bail réel immobilier, afin de gagner en lisibilité et en visibilité, et donc en attractivité.



COMPARAISONS INTERNATIONALES



ALLEMAGNE

CONTEXTE GÉNÉRAL

L'État fédéral, les Länder et les communes assument conjointement leur responsabilité face au défi de la pénurie de logements.

Les enjeux principaux pour l'Allemagne sont actuellement :

- D'arriver à juguler l'augmentation très rapide des prix du foncier et des loyers depuis dix ans surtout dans les grandes villes allemandes.
- De lutter contre la pénurie de logements et notamment de logements sociaux, en l'occurrence par des actions complémentaires de revitalisation des centres-villes, des centres locaux et des quartiers, ainsi que par la réaffectation des terrains en friche intra urbains.
- De perfectionner et harmoniser le droit administratif de la construction.
- D'intensifier l'utilisation des biens fonciers publics pour la construction de logements sociaux.
- De soutenir la collaboration intercommunale et une formation professionnelle de haute qualité dans le secteur de la construction (l'Allemagne manque d'expertise et de main d'œuvre qualifiée dans ce domaine).



Conformément à la Constitution, le gouvernement fédéral participe aux programmes de développement urbain. Cette participation vise à soutenir les municipalités dans les changements démographiques, sociaux et économiques et dans la protection du climat. Le montant des fonds disponibles est déterminé annuellement dans le budget fédéral et distribué aux Länder lors de la conclusion de l'accord administratif sur le soutien au développement urbain.

Dans le cadre de la réforme du fédéralisme, la compétence de l'aide au logement a été transférée en 2006 aux Länder. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral s'est également retiré de l'octroi de subventions, à l'exception des montants compensatoires. Toutefois, seuls quelques Länder ont fait usage de leur compétence législative, de sorte que les mesures de promotion reposent essentiellement sur la loi fédérale. Le concept de la loi fédérale sur l'aide au logement a été largement intégré dans la législation des Länder. L'objectif des lois des Länder est également d'aider les ménages qui ne sont pas en mesure de se procurer un logement adéquat sur le marché. Les Länder qui ont adopté leur propre loi sur l'aide au logement sont la Bavière (depuis 2007), le Schleswig-Holstein (depuis 2009) et la Basse-Saxe (depuis 2009). Cela peut poser problème pour établir une vraie politique du logement unie dans tout le pays, car les législations

des Länder peuvent être très variées. De ce fait, dans les 16 Länder, l'autorité locale de surveillance des bâtiments est responsable des permis de construire et respecte la législation de l'État dans lequel la demande est faite. Le financement de la construction est quant à lui réservé aux banques d'investissements des Länder ou de la KfW.

La puissance publique confie en général la gestion du patrimoine et la conduite des opérations foncières à une structure dédiée au niveau des Länder et de l'État fédéral. Chaque Land dispose de sa banque d'investissement de droit public permettant d'agir à sa manière pour le foncier. Ces banques au service des Länder n'exercent pas d'activités concurrentielles et permettent aussi d'aider les communes et autres personnes de droit public en leur accordant des prêts ou en adoptant des stratégies de développement conjointes avec elles. Les bénéficiaires de ces actions des banques des Länder dépendent des acteurs visés (propriétaires, locataires, investisseurs privés commerciaux).

L'État fédéral dispose d'une banque d'investissement qui est une banque publique, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). Comme pour les banques des Länder, la KfW propose des subventions affectées à un objectif spécifique (accession à la propriété, à destination des parents, pour personnes âgées ou à vocation d'efficacité énergétique). De plus, la *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben* (BlmA, l'Agence fédérale immobilière), a vocation à agir comme intermédiaire pour le compte de l'État fédéral. Enfin, les villes disposent de leurs propres agences foncières.

Dans un contexte de pénurie de logements et de hausse drastique des loyers dans les grandes agglomérations allemandes, le gouvernement a présenté en 2018 un paquet intégré de mesures visant à stimuler l'investissement dans la construction de logements, à garantir des logements abordables, à réduire les coûts de construction et à assurer une main-d'œuvre qualifiée. Une commission d'experts nommée « Mise à disposition durable de terrains constructibles et politique du sol » (« Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik ») a également été créée dans le but de modifier le code allemand de la construction. La mobilisation des terrains à bâtir constituent l'élément important de ce paquet global. Outre des mesures immédiates en faveur de la construction d'un plus grand nombre de logements, les conclusions de ce rapport proposent à moyen et à long terme, à la fois une plus facile accession à la propriété immobilière et une extension de l'offre de terrains à bâtir, l'allègement des exigences pour l'obtention d'un permis de construire et des mesures utiles à la réhabilitation de terrains existants.

L'État fédéral a également pris les mesures nécessaires en 2018 pour faciliter l'achat à prix réduit par les communes et les Länder de terrains constructibles à fin de logements sociaux. Afin de mobiliser les terrains plus rapidement, l'État fédéral se déclare également prêt à modifier le droit de la succession.

Sur le volet juridique, l'État fédéral souhaite simplifier et harmoniser les normes et le droit de la construction au niveau national, qui est pour l'heure spécifique à chaque Land. Plus concrètement, il va soutenir la construction modulable et en série, la numérisation et l'utilisation d'outils de partage de plans de construction

ainsi que la mise en place de projets pilotes pour optimiser les coûts de construction. Comme dans le cas de la location, l'influence des normes sur le coût de construction sera évaluée par l'intermédiaire d'un groupe de travail *ad hoc* et l'État fédéral va mettre en place un bureau chargé de limiter l'introduction de nouvelles normes et standards.

PLANIFICATION ET FINANCEMENTS

Planification

La planification de l'espace est organisée comme suit :

- **La planification de l'aménagement du territoire**

En Allemagne, chaque Land dresse des plans d'aménagement de son territoire. Les communes concernées sont associées à ce processus (auditions, informations, participation via le « conseil de région »). Un plan d'aménagement divise le territoire d'un Land en régions et étudie les possibilités d'aménagements extraterritoriaux.

- **La planification de l'utilisation des sols (1^{er} niveau de planification) – Flächennutzungsplan**

La planification des constructions se fait habituellement à deux niveaux. Les communes doivent établir un plan d'utilisation des sols (1^{er} niveau de planification) et un plan d'aménagement urbain (2^{ème} niveau de planification). Au 1^{er} niveau de planification, dans le cadre de l'utilisation des sols, on attribue au territoire communal différentes fonctions sur le long terme. Le plan d'utilisation des sols n'a certes pas d'effets juridiquement obligatoires, mais il sert cependant de référence pour le plan de l'aménagement urbain qui, en revanche, est juridiquement contraignant et bien souvent très détaillé : il constitue le deuxième niveau de planification. Parmi les fonctions attribuées aux terrains communaux au 1^{er} niveau (sur le plan d'utilisation des sols), on trouve « les zones commerciales » (où s'installent des entreprises), les zones exclusivement réservées aux logements (où l'on ne peut trouver que des logements et des petits commerces) ainsi que les zones urbaines mixtes (où l'on peut rencontrer des habitations et des bureaux). Le plan d'utilisation des sols doit être révisé tous les quinze ans et les citoyens doivent être associés à son élaboration.

- **La planification de l'aménagement urbain (2^e niveau de planification) – Bebauungsplan**

Le plan de l'aménagement urbain est juridiquement contraignant. Il est issu du plan d'utilisation des sols et comprend des données détaillées et concrètes (constructibilité et autres) sur le type d'exploitation des propriétés sur le territoire de la commune. Le plan de l'aménagement urbain indique la nature d'un terrain : s'il s'agit d'un espace vert ou d'un terrain constructible. S'il est constructible, il comprendra des indications sur les modalités de construction à respecter : le gabarit de l'habitation, la forme de son toit, etc. Dans le plan d'urbanisme contraignant, des plans de développement sont ensuite élaborés pour certaines parties délimitées du territoire municipal. Bien que le plan de zonage ne contienne

que des descriptions obligatoires par les autorités des principales caractéristiques de l'utilisation des terres, la détermination des plans de zonage régit l'utilisation structurelle des terres en détail et d'une manière généralement obligatoire. Les plans de zonage déterminent ainsi les conditions essentielles de la loi sur la planification de la construction en vertu desquelles les autorités de surveillance de la construction délivrent les permis de construire pour les projets de construction. Si aucun permis de construire n'est requis selon les règlements de construction des Länder (procédures dites d'exemption de permis), les propriétaires d'immeubles sont quand même tenus de respecter les dispositions du plan de développement en matière de planification.

Les municipalités interviennent de manière significative par le biais d'agences foncières, du droit de préemption, de l'expropriation et de mesures dites d'aménagement urbain. Cette dernière mesure permet aux communes de cibler leur action foncière sur les sites stratégiques de développement, en constituant des réserves foncières ouvertes à l'urbanisation. Cela permet d'asseoir l'action publique pour modérer les prix du foncier et proposer ainsi une offre urbaine adaptée.

Financements

Les subventions de l'État aux propriétaires d'immeubles sont principalement accordées par la banque de développement de l'État fédéral (KfW), mais aussi par les Länder et les municipalités pour soutenir la construction, l'achat ou la rénovation d'une maison ou d'un appartement privé. Toutefois, contrairement à l'ancienne allocation logement d'avant 2006, ces subventions sont désormais affectées à un objectif spécifique. Par les subventions on trouve des aides pour les personnes âgées, des aides contre les cambriolages ou des aides pour la construction de bâtiments éco-efficients.

L'État débloquera aussi 2,7 milliards d'euros dans le cadre du programme d'allocations familiales d'aide à l'accession à la propriété (Baukindergeld) qui devrait stimuler l'accession à la propriété de leur logement pour les familles et les familles monoparentales. Ce programme abaisse la charge de financement personnelle et permet ainsi à de nombreuses familles d'acquérir le statut de primo-accédant. Introduit dans toute l'Allemagne, il donne lieu à des versements annuels sur une période de 10 ans. Il s'adresse à la construction d'un logement neuf ou à l'achat d'un logement existant en Allemagne, en vue d'occupation. La subvention est versée à raison de 1 200 euros par an et par enfant âgé de moins de 18 ans, pendant au maximum 10 ans. Parallèlement à ce programme, l'accession à la propriété peut être subventionnée par d'autres mesures des Länder et par des mesures complémentaires de la part des communes. Il existe également des aides plus générales limitées telles que la prime à la construction de logements (« Wohnungsbauprämie ») ou le programme d'accession à la propriété (« Wohneigentum ») de la KfW. De la même manière les Länder disposent de leur propre banque d'investissement non soumise aux principes de concurrence pour octroyer des prêts ou des subventions. Il existe autant de banques d'investissement que de Länder ; en découlent des aides spécifiques et

une législation différente sur la construction ce qui peut parfois causer une difficulté dans la visibilité des investisseurs au marché allemand.

FISCALITÉ

Il n'existe pas de dispositif fiscal spécifique en Allemagne ni pour la maîtrise du foncier ni pour la mobilisation du foncier public. La question foncière est cependant un sujet central du débat fiscal actuel, dans le cadre de la réforme de la taxe foncière, qui constitue un outil majeur de lutte contre la spéculation foncière pour les terrains constructibles, et pourrait permettre une meilleure maîtrise du coût foncier.

La taxe sur les mutations immobilières (Grunderwerbsteuer)

La vente de terrains, ou de tout bien immobilier, est soumise à un impôt sur les ventes immobilières. La base d'imposition est constituée de la valeur de la contrepartie remise en échange du bien immobilier, soit le prix de vente du bien (prix de la transaction mentionné dans le contrat de vente et l'acte notarié) et l'ensemble des autres prestations financières que l'acquéreur s'est engagé à verser au cédant. C'est un impôt direct, dont le redevable est le vendeur, considéré comme un impôt sur la consommation, c'est-à-dire distinct de l'impôt sur le revenu. Des dispositions spécifiques concernent les sociétés de personnes, les biens acquis par successions ou donations et les cas de restructuration des groupes.

L'impôt est souvent appelé « impôt sur la spéculation ». En effet, l'opération est exonérée si la durée de possession (acquisition ou construction) est supérieure à 10 ans. La Grunderwerbsteuer est elle-même exonérée de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

L'impôt est un impôt régional, affecté aux Länder et depuis 2006 les Länder sont en droit de fixer leur propre taux. Actuellement, les taux se situent entre 3,5 % (Bavière ou Saxe) et 6,5 % (cinq Länder, dont la Rhénanie-du-Nord-Westphalie). Les Länder peuvent aussi transférer le produit de l'impôt aux communes. La Grunderwerbsteuer représente 1,8 % des recettes fiscales en Allemagne, soit 731 milliards d'euros en 2017 et 5 % des recettes des Länder.

Cet impôt limite donc la circulation du capital foncier, dans la mesure où une vente n'est intéressante qu'après une longue période. En particulier, la constitution d'un capital immobilier est moins intéressante et le dynamisme du marché est ralenti. Par ailleurs, bien que différenciés, les taux applicables ne résultent pas d'un zonage fin qui pourrait être utilisé à des fins de maîtrise du foncier.

La taxe foncière (Grundsteuer)

Une importante réforme de la taxe foncière est en cours en Allemagne.

Le 10 avril 2018, le Tribunal fédéral constitutionnel de Karlsruhe a déclaré inconstitutionnelle l'assiette de la taxe foncière eu égard à l'ancienneté des valeurs cadastrales (1964 à l'Ouest et 1935 à l'Est) qui la rendent inéquitable et a demandé qu'une réforme soit votée par le Parlement avant fin 2019 au plus tard. Elle concerne les 35 millions de parcelles et un produit fiscal de 14,1 milliards d'euros en 2017.

La combinaison des problématiques, notamment de ressources des communes et de pression fiscale a conduit à des propositions hétéroclites par les différents acteurs. Le Ministère fédéral des finances a proposé une réforme complexe tenant compte d'une référence de prix du loyer (hors charges), de la surface d'habitation, de la surface de la parcelle, de l'année de construction et de la valeur du terrain et dans certains cas d'un loyer fictif.

Un compromis autorise finalement des modes de calcul différenciés et la majorité des Länder appliquerait une assiette basée sur une valeur vénale proche de la valeur de marché (zonage précis, type de bien et valeurs moyennes au sein des zones).

Une possibilité de dérogation, à la demande notamment de la Bavière, qui sera probablement suivie par la Saxe et la Thuringe, consistera à ne tenir compte que de la surface pour asseoir la taxe foncière. Par conséquent, les biens immobiliers ne seront pas taxés en fonction de leur valeur intrinsèque.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Les ventes d'immeubles neufs et de terrains à bâtir sont exonérées de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de même que l'ensemble des opérations entrant dans le champ d'application de la taxe sur les mutations immobilières. Cette exonération figure dans la loi relative à la TVA et a depuis son origine pour motif d'éviter une double taxation de l'opération. L'exonération est de droit sans autre condition que l'application de la taxe sur les mutations immobilières.

Le vendeur peut opter pour la taxation de l'opération sans formalité particulière mais à la condition qu'elle soit effectuée en faveur d'un autre assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et que celui-ci acquiert le bien pour les besoins de son activité. En cas d'option, l'opération entre dans le droit commun et est taxée au taux normal de 19 %.

Les incitations fiscales à l'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs

Les incitations fiscales à l'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif concernent :

- Les investissements réalisés dans les zones de rénovation urbaine :
L'amortissement du prix de revient est dégressif : 9 % l'année de l'achèvement et durant les sept années suivantes puis 7 % les 4 années suivantes (soit amortissement

sur douze ans au total). Ce dispositif suppose un accord préalable de l'administration territoriale (commune).

Sous les mêmes conditions, les dépenses courantes déductibles des revenus fonciers peuvent être reportées sur deux à cinq ans dans l'hypothèse où elles n'auraient pu être totalement déduites l'année de leur paiement.

- Les investissements réalisés en faveur du patrimoine architectural :
Même amortissement dégressif que ci-dessus. Ce dispositif suppose que le bâtiment est reconnu comme monument et nécessite un accord préalable de l'administration du Land (Service de la Culture et de la conservation du patrimoine).

Sous les mêmes conditions, les dépenses courantes déductibles des revenus fonciers peuvent être reportées sur deux à cinq ans dans l'hypothèse où elles n'auraient pu être totalement déduites l'année de leur paiement. A noter que ces dispositions concernant les revenus fonciers ne sont pas permanentes.

Il existe également en Allemagne des dispositifs d'incitations fiscales, sous la forme de réductions d'impôt sur le revenu en faveur des propriétaires occupants ou pour les investissements réalisés dans la construction de bâtiments destinés à une activité industrielle dans certaines régions ou communes. En revanche, il n'y a pas d'autres dispositifs spéciaux significatifs pour la maîtrise du foncier (hors monuments historiques, parcs et biens agricoles). En particulier, il n'y a ni crédit d'impôt ni même de réduction d'impôt comparables à ceux existant en France.

Projet de modification de la loi sur la mobilisation des terrains constructibles

Dans les aires urbaines et péri-urbaines existe un manque important de logements. La question du prix du foncier est directement liée à l'offre limitée et les terrains constructibles sont souvent devenus un objet de spéculation. La constructibilité des terrains est donc détournée de son objet. Un projet de loi en débat actuellement lié à la réforme de la taxe foncière donne une occasion de modifier la loi sur la mobilisation du foncier. Le texte propose l'élaboration de mécanismes fiscaux pour inciter les constructions sur les terrains constructibles.

Ainsi, les communes pourront fixer un taux spécifique de taxe foncière supérieur pour les terrains constructibles (appelé « Grundsteuer C »). L'intérêt financier devrait donc toujours pencher pour la construction sur les terrains constructibles. Le taux différencié de taxe foncière devrait fortement limiter la spéculation foncière. Les communes resteront maîtresses du dispositif et décideront de l'opportunité de l'instauration d'un taux spécifique en fonction des besoins locaux en logements.

Actuellement, il n'existe que deux taux, dont l'un réservé aux biens fonciers des entreprises agricoles et forestières. La réglementation est légèrement différente de la législation française, qui distingue la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Autres dispositifs fiscaux

D'autres différences apparaissent en comparaison avec la France :

- La détention de biens immobiliers n'est plus taxée depuis 1996 au titre de l'impôt sur la fortune, même si le débat à ce sujet reste d'actualité.
- La taxe d'habitation n'existe pas en Allemagne.
- La taxe professionnelle allemande, à la différence de la contribution foncière des entreprises françaises, ne repose que sur les bénéfices réalisés par l'entreprise, les actifs immobiliers ne sont pas directement imposés.

ÉVOLUTIONS MARQUANTES

Niveau de construction

La situation tendue observée depuis 2011-2012 sur le marché allemand du logement se poursuit et s'est intensifiée ces dernières années, en particulier dans les grandes villes, les villes universitaires, mais aussi dans les villes moyennes en plein essor. L'offre de logements ne suit toujours pas le rythme de la demande, avec pour conséquence une augmentation considérable des prix surtout dans les grandes villes. Il manque notamment des immeubles à plusieurs étages et des petits logements. Les logements dans les agglomérations deviennent de moins en moins abordables, les ménages aux revenus les plus faibles sont contraints de consacrer entre 40 et 50 % de leur revenu pour se loger.

La demande de logements n'a cessé d'augmenter ces dernières années en raison :

- Des migrations internes vers les agglomérations.
- De l'arrivée de migrants et de réfugiés.

La population allemande s'élève à 82,8 millions d'habitants et devrait atteindre 83,9 millions d'ici 2025 puis décroître progressivement à 83,1 millions en 2035. Sur la période 2010 à 2017 – avant la vague d'immigration récente suite aux conflits du Moyen-Orient –, l'Allemagne a accueilli en moyenne 520 000 migrants par an dont 41 % dans les grandes villes.

Pour faire face à cette situation, l'Allemagne devrait construire 342 400 logements par an sur la période 2019-20, puis 264 900 pour 2021-25 et 252 700 en 2026-30. Actuellement, seules 83% des constructions de logements requises sont achevées chaque année, ce taux chutant même à 71% pour les 10 plus grandes villes d'Allemagne.

En 2018, 272 000 logements neufs ont été mis sur le marché. Il manque environ 100 000 logements par an. Les causes du problème sont multiples : des délais trop longs de planification et de processus de validation en particulier dans des segments de prix abordables ; des réglementations bâtiment trop restrictives notamment en terme d'isolation phonique et de protection de l'environnement ; des réglementations trop variables d'un Land à l'autre (actuellement il existe environ 3300 normes pour la construction). Pour retrouver un marché immobilier

équilibré, les experts estiment qu'entre 350 000 et 400 000 nouveaux logements devront être construits annuellement au cours des prochaines années. Si ces objectifs ne sont pas atteints, 60 % seulement de la demande de logements sera couverte d'ici 2035, la crise touchera principalement les métropoles et le sud de l'Allemagne.

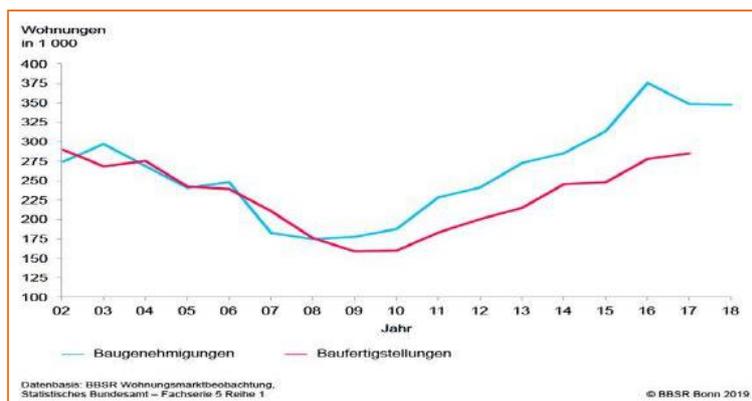
D'un point de vue régional cependant, la situation du marché du logement continue de varier considérablement. Les régions à forte croissance qui connaissent des pénuries de logements contrastent avec les régions à taux d'inoccupation élevés et les marchés du logement équilibrés dans les zones rurales, périphériques ou structurellement faibles, où les loyers et les prix stagnent, voire baissent.

Année	Valeur absolue	Variation
2009	177 570	1,6 %
2010	187 632	5,7 %
2011	228 311	21,7 %
2012	241 090	5,6 %
2013	272 433	13 %
2014	285 079	4,6 %
2015	308 687	8,3 %
2016	375 385	21,6 %
2017	348 000	-7,3 %
2018	347 000	-0,29 %

Nombre de permis de construire accordés pour la construction de logements.

Il faut néanmoins distinguer les autorisations de constructions des constructions réelles. 18 mois séparent en général l'autorisation de la construction effective. Les autorisations se sont développées de manière beaucoup plus dynamique que celles des constructions achevées au cours des dernières années. En 2017, le nombre de permis de construire accordés a cependant diminué de 7,3 %, ce qui représente environ 27 000 logements de moins que l'année précédente. C'est la première baisse enregistrée après dix ans de hausse. En 2018, le nombre de projets approuvés est demeuré à peu près au niveau de 2017, soit 347 000 constructions pour seulement 272 000 constructions effectives.

L'augmentation significative du nombre de constructions achevées au cours des dernières années est principalement due à la construction d'immeubles résidentiels à plusieurs étages. En 2018, le nombre d'appartements construits dans les immeubles d'habitation a augmenté de 10 % par rapport à 2017, ce qui représente une augmentation de plus de 160 % par rapport à 2009. La construction résidentielle à plusieurs étages a lieu en particulier dans les agglomérations en pénurie de logements.



Différences entre les permis de construire accordés (bleu) et les constructions achevées (rouge).

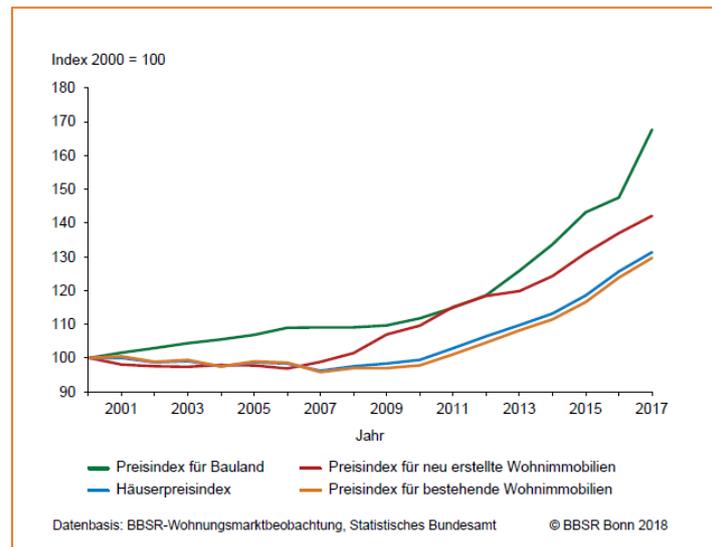
Évolution des prix

Les prix du foncier ont augmenté de 70 % entre 2001 et 2017. La pénurie de terrains à bâtir, et les taux d'intérêt extrêmement bas sur le marché des capitaux entraînent actuellement une hausse des prix dans la construction de logements neufs. Des investisseurs du monde entier ont découvert l'Allemagne comme un marché immobilier particulièrement sûr. Il en résulte une forte hausse des prix de l'immobilier, en particulier des copropriétés d'investissement dans les agglomérations. Les particuliers qui ne veulent pas louer une maison ou un appartement, mais qui veulent l'utiliser eux-mêmes, rencontrent donc de plus en plus de difficultés. En règle générale, les fonds propres nécessaires à l'acquisition ne croissent pas suffisamment avec la forte hausse des prix de l'immobilier. En outre, il y a eu une augmentation proportionnelle des frais accessoires d'acquisition, qui doivent également être couverts par les actifs financiers existants, en particulier les droits de mutation sur les biens immobiliers. Il en résulte qu'en dépit d'une bonne situation sur le marché du travail, des revenus en hausse et de taux d'intérêt historiquement bas, de moins en moins de jeunes ménages peuvent se permettre d'acheter leur propre bien immobilier.

Une action politique est prévue d'après les recommandations de l'offensive sur le logement (« Wohnraumoffensive »). Les conclusions appellent à ce que tous les segments de la construction soient incités à la construction : construction de logements sociaux, nouveaux logements locatifs financés gratuitement (nouvel amortissement exceptionnel de 5 % sur quatre ans en plus de l'amortissement linéaire). Les recommandations de la commission sur les terrains constructibles (« Baulandkommission ») visent aussi à promouvoir l'offre et la mobilisation durables de terrains à bâtir par l'État fédéral, les Länder, les communes et l'environnement économique immobilier. Et ce notamment par un soutien accru de l'État fédéral ou des Länder à la remise en état des friches industrielles, par une meilleure efficacité des instruments juridiques existants en renforçant la détermination du logement comme bien public, et par un meilleur soutien financier aux Länder et aux communes afin de leur permettre de mettre à disposition plus de terrains publics à des prix réduits.

Pour maîtriser l'évolution des prix, le gouvernement du Land de Berlin a adopté les grandes lignes d'une future loi sur le plafonnement des loyers, qui devrait entrer en

vigueur en 2020. Il a été décidé que les loyers des 1,5 million de logements du parc privé seront gelés pendant cinq ans à compter du 18 juin 2019. Des plafonds de loyers seront fixés et les montants des nouveaux baux ne pourront pas être supérieurs aux précédents. La répercussion même partielle des frais des travaux de modernisation sur le loyer sera soumise à autorisation.



Évolution des prix fonciers entre 2001 et 2017 (terrains à bâtir en vert).

Politique monétaire et bancaire

La corrélation entre la politique monétaire (baisse des taux d'intérêt) et bancaire (forte concurrence entre les établissements de crédit) et l'inflation du prix du foncier et du logement est manifeste. En effet, on constate, d'une part, une croissance continue de l'encours au crédit à l'habitat chez les ménages depuis 2010, tendance accentuée depuis 2012 (+27 % entre janvier 2012 et février 2019) et parallèlement une baisse continue des taux d'intérêt appliqués (3,46 % en janvier 2012 et aujourd'hui 1,74 %).

D'autre part, sur la même période, le prix de l'immobilier ne cesse d'augmenter, de manière particulièrement marquée dans les grandes villes. L'augmentation moyenne de l'immobilier sur l'ensemble de l'Allemagne atteint 25 % en prix réels entre fin 2011 et début 2019. Dans les principales villes allemandes, cette hausse est beaucoup plus importante : +9,5 % en 2018 dans 7 grandes villes (Berlin, Düsseldorf, Hambourg, Munich, Francfort/Main, Cologne et Stuttgart), environ + 8% dans les 127 plus grandes villes en 2018. Le prix du foncier à construire a augmenté, selon l'Office des statistiques, entre 2012 et 2017 d'environ 40 % sur l'ensemble de l'Allemagne.

La mise en place d'amortissement spécial pour les logements locatifs neufs

L'État veut favoriser la construction de logements locatifs neufs à loyers abordables par l'introduction d'un amortissement spécial de nature fiscale. Cette mesure fiscale s'adresse également aux logements dont le bâtiment fait l'objet d'une construction neuve par le biais d'une modification – par exemple l'aménagement des combles ou la conversion en logements d'un local

commercial – et pour lesquels une demande de permis de construire doit être déposée entre le 1^{er} septembre 2018 et le 31 décembre 2021. La loi permet aux investisseurs privés un amortissement spécial de 5 % des coûts d'acquisition ou de construction d'un nouveau logement pendant quatre ans et ce, en plus de l'amortissement linéaire de 2 % déjà en vigueur. En quatre ans, 28 % des coûts d'acquisition ou de construction d'un appartement neuf loué peuvent être amortis. La condition *sine qua non* à cet amortissement exceptionnel est que les coûts ne dépassent pas 3 000 euros/m² (sans terrain) de surface habitable et que le bien soit loué pour au moins dix ans. A noter que cette disposition s'applique à l'ensemble de l'Allemagne, pas seulement aux marchés tendus. Le gouvernement espère que cet avantage fiscal encouragera la construction d'appartements locatifs abordables.

Vacance

Selon les données de l'Office fédéral de recherche en bâtiment et en affaires urbaines (*Bundesinstitut für Bau-,Stadt- und Raumforschung – BBSR*), près de 2 millions de logements étaient inoccupés en Allemagne soit 4,8 % du parc immobilier en 2011.

En 2016, selon une étude de l'Institut der deutschen Wirtschaft (IW), la situation évolue guère avec 4,7 % des logements inoccupés en Allemagne soit 1,94 millions de logements.

Le phénomène de vacance n'a donc pas subi de changement récent et est resté constant au fil des années. A noter toutefois que les logements vacants sont particulièrement nombreux à l'Est et quasiment inexistants dans les grandes villes. Dans ces dernières, le taux de vacance est passé de 3,9 % en 2011 à 1,8 % en 2016. Il n'y a par exemple quasiment aucun logement vacant à Berlin, Hambourg, Munich, Cologne et Francfort. Dans les campagnes le taux est lui passé de 4,8 % à 6,2 % sur la même période.

Rénovation

L'État fédéral soutient les projets de rénovations énergétiques de logements privés via sa banque d'investissement KfW. Au-delà de ce soutien financier, le gouvernement propose depuis 2008 plusieurs plans d'actions pour redynamiser certains quartiers des villes.

- Le plan «centres urbains et quartiers actifs» («Aktive Stadt- und Ortsteilzentren») vise chaque année depuis 2008 à redynamiser le centre des villes et certains quartiers afin de développer ces zones en tant que zones d'implantations pour les entreprises et pour y améliorer la qualité de vie pour les habitants. Il est financé à 50 % par l'autorité publique (État fédéral, Land, commune) et à hauteur de 50 % par des fonds privés ou des fonds municipaux supplémentaires.
- Un programme pour les petites villes («Kleinere Städte und Gemeinden überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerk») est également pris par le gouvernement. Il vise à allouer un fonds fédéral aux Länder afin de financer

certaines projets dans les villes qui respectent les critères pour développer les coopérations intercommunales dans les infrastructures.

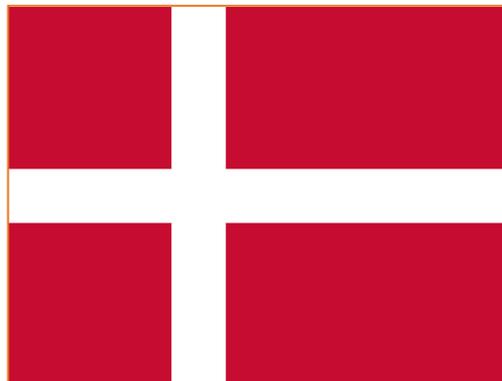
- Un programme récent de 2016 (« Stadtumbau »), issu de l'ancien programme de réaménagement Est-Ouest, a été créé. Il est soutenu par les différents échelons administratifs du pays (État, Land, et communes) et vise notamment à créer une offre de logement suffisante dans les centres et à revitaliser les friches industrielles. Il prend également en compte les aspects de développement durable dans ces projets.
- Le gouvernement soutient également la revitalisation des centres locaux par des concepts de développement intégré de la mobilité. À cet égard, l'État accompagne les Länder – par exemple dans le cadre d'une offre de transports publics adaptée aux besoins – uniquement via le budget de régionalisation et de déconcentration (ÖPNV) et le programme fédéral de financement des liaisons intercommunales (GVFG), actuellement à hauteur d'environ 9 milliards d'euros par an.

DANEMARK

GOVERNANCE ET ACTEURS

Les politiques foncières au Danemark sont mises en œuvre par le gouvernement, les municipalités (98 au total), ou les régions (5 régions).

Ces différents échelons ont des responsabilités différentes en matière de politiques foncières depuis la loi de planification de 2008, qui peuvent être, mais pas nécessairement, coordonnées ou intégrées.



Les principaux acteurs des politiques foncières sont ainsi les autorités de planification que sont le parlement (*Folketing*), le ministère de l'Environnement, les conseils régionaux et les conseils municipaux.

PLANIFICATION

Nationale

La planification nationale a pour but d'assurer la cohérence des différents plans communaux et régionaux entre eux, ainsi que leur concordance avec les objectifs nationaux publiés tous les quatre ans.

La loi de planification est la principale à gouverner la planification de l'espace et constitue donc le moyen légal de régulation de référence. Son but est d'assurer que la planification générale synthétise les intérêts de la société, le respect de l'utilisation des terrains et la protection de l'environnement et de la nature du pays, en vue d'un développement durable.

Modernisée en 2017, elle prévoit :

- De meilleures opportunités de développement dans les espaces côtiers tout en préservant les ressources naturelles et paysagères.
- De meilleures opportunités pour l'utilisation des maisons de vacances danoises : les retraités peuvent maintenant rester dans leur maison de vacances toute l'année après seulement un an en tant que propriétaire ; les maisons de vacances peuvent plus généralement être utilisées plus longtemps pendant l'année.
- De nouvelles opportunités dans les zones rurales pour promouvoir les logements et le commerce.
- Un meilleur cadre pour les sociétés de promotion.

- De meilleures opportunités de développement pour le commerce de détail.
- Un cadre plus flexible pour le développement urbain.
- La conservation et la création de bâtiments de valeur dans les villages et les espaces urbains.
- La prévention de la pollution de l'air, de l'eau et du sol.
- L'implication du public dans le processus de planification.

Par ailleurs, les principaux projets d'infrastructure peuvent avoir une telle importance nationale qu'ils sont détaillés dans une loi particulière et l'emportent sur d'autres stratégies de planification (liaison du Grand Belt, métro de Copenhague).

Communale

La planification communale couvre elle une période de 12 ans, avec la mise en place d'une stratégie générale de développement des communes, en accord avec les plans régionaux et nationaux.

Fondé sur une évaluation générale du développement de la municipalité, le plan municipal doit établir :

- Une structure générale qui souligne les objectifs généraux de développement et l'utilisation des terrains dans la commune.
- Des lignes directrices pour l'usage des terrains.
- Un cadre pour des plans locaux de zones spécifiques de la commune.

Les lieux pertinents pour le plan municipal doivent être détaillés sur une carte. Le plan municipal ne doit pas contredire :

- Le développement spatial futur décrit dans le plan de développement spatial régional.
- Les régulations ou décisions visant à sécuriser les intérêts de planification nationale, un maximum de surface brute pour des commerces de détail et la planification dans le grand Copenhague.
- Les plans de ressources naturelles, le plan Natura 2000, les plans d'action pour la mise en place de ces plans, ou un plan sur les matières premières.

Une proposition de nouveau plan municipal doit être publiée et ouverte aux commentaires du public pour au moins huit semaines avant d'être finalement adoptée.

ÉVOLUTIONS MARQUANTES

Une des évolutions les plus marquantes depuis les années 1990 concerne l'investissement massif dans des améliorations structurelles autour et à Copenhague, comme la construction du métro. Par ailleurs, le gouvernement et la municipalité de Copenhague se sont accordés sur la construction de nouvelles îles artificielles autour du centre-ville de Copenhague dans les années à venir afin de combler la grande demande en logements et propriétés commerciales.

En ce qui concerne le développement en dehors de Copenhague, le gouvernement s'est concentré principalement sur les terrains et logements dans les zones rurales, en particulier après la crise de 2008. Le gouvernement a par exemple investi dans la démolition des propriétés laissées à l'abandon dans les zones rurales.

Globalement, malgré les évolutions législatives et réglementaires et la prise en compte des enjeux fonciers par les différents échelons de l'autorité publique, il reste difficile de conclure quant aux effets de ces politiques sur le prix du foncier au Danemark sur les 30 dernières années.

HISTOIRE ET CONTEXTE GÉNÉRAL

Les politiques du logement et de l'aménagement du territoire aux Pays-Bas ont pris leurs racines au début du 20^{ème} siècle et se caractérisent par une interaction complexe entre l'État, les collectivités locales et le secteur privé.



La première loi sur le logement (*Woningwet*) date de 1901. Elle avait pour principal objectif d'améliorer la qualité et la quantité des logements disponibles, notamment pour les classes ouvrières qui faisaient face à des problèmes majeurs d'insalubrité.

Après la Seconde Guerre mondiale, les Pays-Bas ont été confrontés à une pénurie de logements, causée entre autres par des dommages de guerre importants et un besoin de logement grandissant découlant du *baby-boom*. Ainsi a été créé en 1947 un ministère pour la reconstruction et pour le logement, dont les compétences ont par la suite été élargies à l'aménagement du territoire.

Compte tenu des défis à relever, la politique du logement des années 1950 et 1960 était fortement centralisée et dirigiste. Cependant, à partir des années 1970, certaines compétences ont peu à peu été transférées vers les collectivités locales (provinces et communes).

L'aménagement du territoire est régi par plusieurs lois. La principale, « *Wet ruimtelijke ordening* » (*Wro*) date de 1965. Elle fait de la notion d'intérêt communal, provincial ou national le critère général de répartition des compétences et précise que la commune est, normalement, la collectivité la plus pertinente. A partir de 2021, les différentes lois régissant l'aménagement du territoire seront regroupées dans une nouvelle loi omnibus, la « *Omgevingswet* », qui a pour principaux objectifs d'amener une simplification administrative et de laisser davantage de marge de manœuvre aux collectivités locales et à l'initiative privée.

GOVERNANCE ET ACTEURS

En matière d'aménagement du territoire, le gouvernement, les provinces et les municipalités décrivent dans les stratégies de développement spatial les évolutions qu'ils attendent selon les spécificités régionales. Certaines régions sont par exemple touchées par une diminution de la population, ce qui affecte les politiques d'aménagement et de construction des logements. Les autorités publiques doivent également indiquer comment ils ont l'intention de gérer ou de

mettre en œuvre les développements nécessaires. Afin d'établir les cadres de la stratégie nationale, le gouvernement a publié en 2012 une vision structurée sur les infrastructures et l'aménagement du territoire (SVIR) à l'horizon 2040.

Aux Pays-Bas, les compétences de l'aménagement du territoire et de la planification de l'urbanisme ont été de plus en plus décentralisées depuis les années 1970.

État

Malgré cette décentralisation, l'État garde un rôle important en établissant le cadre législatif qui veille aux intérêts nationaux. Ainsi, l'État veille notamment à l'attractivité économique, à la qualité des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales, à l'amélioration de la qualité de l'eau, du sol et de l'air, à la protection des Pays-Bas contre l'eau de mer et contre les inondations, ainsi qu'à la préservation de la nature et des sites de patrimoine culturel mondial. Le gouvernement vérifie les plans d'aménagement des provinces et des municipalités afin que ces derniers n'entrent pas en conflit avec les intérêts nationaux (sites militaires ou routes nationales). Le gouvernement nomme également les maires et commissaires du roi (dans les provinces).

Provinces

Les douze provinces sont également des acteurs importants en matière d'aménagement du territoire. Elles sont notamment responsables de la politique rurale et paysagère et veillent sur la qualité des espaces verts autour des pôles urbains. Elles assurent également un rôle de coordination en fixant un cadre spatial pour la construction de nouveaux logements par commune en fonction notamment des développements démographiques.

Communes

Les 355 communes ont également un rôle de premier plan. Les municipalités sont responsables du logement et des parcs d'activités et de la construction de nouveaux sites pour les entreprises.

Au niveau local, le document d'urbanisme le plus important est le plan local d'urbanisme (« *bestemmingsplan* » – BP). Il couvre l'intégralité du territoire de la collectivité concernée, intègre un plan de protection environnementale et un plan de rénovation urbaine. Il est couplé aux autres instruments juridiques de l'urbanisme que sont les plans de réalisation, les règles relatives aux participations, et éventuellement la répartition des catégories d'habitats.

Les communes sont également responsables du contrôle de la construction des logements et de la délivrance des autorisations de construire.

Les politiques foncières stricto sensu sont établies par les municipalités. La « note sur la politique foncière » définit la politique foncière de la commune et les instruments qu'elle met en œuvre à cette fin, mais n'est pas obligatoire. En règle

générale, la note sur la politique foncière s'étend sur un horizon de plusieurs années, allant de 3 à 6 ans et n'intègre donc pas forcément des dimensions de moyen ou long terme. La sensibilité politique des politiques foncières fait que les lignes directrices peuvent difficilement dépasser la durée d'une législature (4 ans).

Selon une enquête menée en 2015, les municipalités sont de loin les acteurs les plus dominants sur le marché des positions foncières. Ensemble, les communes possèdent environ 75 % de tous les terrains disponibles pour de nouveaux logements, bureaux et locaux commerciaux. Un quart seulement est entre les mains des promoteurs, des constructeurs et des organismes de logements sociaux.

En milieu urbain, les municipalités peuvent choisir entre trois formes de politique foncière.

Une politique foncière active

Une politique foncière active est une forme d'exploitation publique où la municipalité propriétaire du terrain en assure l'aménagement. Dans ce cas, les communes s'imposent donc comme acteurs actifs dans l'exploitation des terres en acquérant des terrains, en les préparant pour la construction, puis en les vendant à des acteurs du développement (promoteurs, sociétés de logement, particuliers). Certains voient une objection à une politique foncière active dans le fait que les communes portent une double casquette, car elles sont des acteurs du marché tout en établissant également les règles de ce marché.

Par ailleurs une politique foncière active est un outil de gestion efficace, mais son utilisation est risquée en cas de fluctuations des prix fonciers. Les risques financiers encourus par une municipalité ayant recours à une politique foncière active sont toutefois limités par les nouvelles règles du « décret sur le budget et la responsabilité », qui fournissent un cadre clair et strict à l'administration pour l'exploitation foncière et contribuent ainsi à une meilleure sensibilisation à ces risques.

Une politique foncière facilitatrice

Contrairement à la politique foncière active, une politique facilitatrice est basée sur l'exploitation privée, où un promoteur, un constructeur ou une corporation réalise l'exploitation des terrains. Ceci implique un rôle plus à distance pour les communes. Dans ce cas, ce sont les propriétaires des terrains qui modifient eux-mêmes, en concertation, le parcellement des terrains. Les municipalités construisent les installations publiques et recouvrent par la suite le coût des installations auprès des propriétaires qui réalisent les plans de construction.

Des partenariats publics-privés

Dans la pratique, les parties prenantes cherchent souvent des formes de coopération en matière de développement territorial afin de partager les risques. Cela conduit à des partenariats public-privé qui, selon la manière dont ils sont mis en œuvre, comportent des éléments d'une politique foncière active ou

facilitatrice. Ceci peut se faire par le biais d'une joint-venture entre la municipalité et les promoteurs (société d'exploitation commune, « *Gemeentelijke Exploitatiemaatschappij* » – GEM), qui redistribue les terrains et les divise en lots.

Jusqu'à récemment, de nombreuses municipalités poursuivaient une politique foncière active, mais de plus en plus d'entre elles changent pour une politique foncière facilitatrice. Ce changement résulte de l'amélioration des possibilités de recouvrement des coûts et de la crise financière, qui a engendré des pertes importantes pour les municipalités en matière de positions foncières. Les politiques foncières facilitatrices s'inscrivent également dans le cadre de l'essor du développement « organique » des territoires.

Dans les zones rurales, le remembrement des terres peut également s'effectuer par l'échange de terres. La loi sur le développement des zones rurales dispose que les provinces peuvent organiser une redistribution des terres. Les propriétaires peuvent également échanger des terres sur une base volontaire par le biais d'un échange de parcelles.

OUTILS

La loi néerlandaise offre une boîte à outils technique et juridique composée de plusieurs instruments pour mener la politique foncière. Ces instruments sont avant tout utilisés par les municipalités et les provinces. La plupart de ces dispositifs législatifs seront bientôt intégrés dans la loi omnibus, la *Omgevingswet* :

L'expropriation

L'expropriation est régie par une loi spécifique et est l'un des plus anciens instruments de la politique foncière. Son intégration dans la nouvelle loi omnibus entraînera un changement juridique important, car la procédure d'expropriation passera du droit privé au droit public, afin d'accélérer la procédure.

Par contre, les questions d'indemnisation seront réglées par le droit privé. La nouvelle procédure d'indemnisation met davantage l'accent sur le contact précoce avec le juge et sur l'amélioration de ses possibilités d'orientation et de personnalisation. Ceci permettra de créer une procédure d'indemnisation simplifiée qui devrait mieux tenir compte des intérêts et des positions des parties concernées. Pour des fins d'aménagement du territoire, il est pertinent que la décision d'expropriation soit déconnectée de la procédure d'indemnisation. Dans la pratique, il peut s'écouler beaucoup de temps entre la décision d'expropriation (par le tribunal administratif) et la détermination de l'indemnité (par le tribunal civil).

Le principe d'autoréalisation

Le cadre juridique néerlandais se distingue par le recours relativement fréquent au « principe d'autoréalisation » qui limite les possibilités d'expropriation. Il signifie que les propriétaires fonciers qui indiquent qu'ils sont capables et disposés à réaliser un

plan de développement conformément à la mise en œuvre et à l'échelonnement prévus par la municipalité ne peuvent être expropriés. Il peut s'agir, par exemple, de la construction de zones résidentielles, de parcs d'activités et d'installations. L'autoréalisation est liée au droit de propriété. Il résulte de la Constitution, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le principe de l'autoréalisation est controversé, car dans un marché foncier et du logement en expansion, il est intéressant pour les acteurs du marché d'acquérir des positions foncières à un stade précoce avec l'intention de les développer eux-mêmes. En conséquence, les municipalités sont limitées dans leurs possibilités de mener une politique foncière active. L'instrument d'expropriation ne peut être utilisé avec succès si un propriétaire peut démontrer dans une procédure d'expropriation qu'il est disposé et capable de réaliser lui-même le plan de développement.

Le principe d'autoréalisation a fortement orienté l'aménagement du territoire lors des dernières décennies. Les acteurs du marché qui ont pris des positions foncières afin d'obtenir le droit de développer des projets ont acquis une certaine position de pouvoir (25 % du marché). Les municipalités ont dès lors été amenées à une position plus dépendante qu'auparavant. Le principe de l'autoréalisation a également conduit à un commerce des droits de développement. Par conséquent, les municipalités ont eu plus de difficulté à achever l'aménagement de leurs terrains, ce qui a entraîné des problèmes de qualité spatiale.

L'exploitation des terres et le recouvrement des coûts

La loi sur l'exploitation des terres prévoit que les municipalités peuvent recouvrer les coûts d'aménagement du territoire auprès des propriétaires fonciers, souvent des promoteurs de projets. Les modalités de cette loi sur l'exploitation sont assez complexes, donc les municipalités ont surtout recours aux « accords antérieurs » avec les développeurs privés. Dans la pratique, la loi sur l'exploitation sert avant tout comme « épée de Damoclès » afin d'obtenir des accords favorables avec les développeurs privés. Par ailleurs, ce mécanisme de recouvrement des coûts s'est avéré très utile dans le cas où une municipalité fait face à une situation d'autoréalisation et permet ainsi un certain rééquilibrage des pouvoirs entre les acteurs publics et privés.

Le droit de préemption

La loi sur les droits de préemption des municipalités fournit un instrument pour geler les relations de propriété dans une zone visée par un plan d'aménagement. Cette loi donne la possibilité aux pouvoirs publics d'établir un droit de préemption sur les terres qui sont ou seront utilisées à des fins non agricoles et dont l'utilisation actuelle ne correspond pas à l'utilisation future. L'établissement de droits de préemption signifie que les propriétaires fonciers ne peuvent vendre des terres que s'ils les offrent d'abord à l'autorité publique. Il a été démontré que cet instrument empêche la spéculation foncière et qu'il est fonctionnel pour atteindre les objectifs d'aménagement du territoire.

Adoptée en 1985, la loi ne pouvait au départ s'appliquer qu'à la rénovation urbaine et villageoise et n'était guère utilisée. Les possibilités d'utilisation de la loi ont été élargies en plusieurs étapes et depuis le 1^{er} février 2004, toutes les municipalités peuvent faire usage du droit de préemption.

L'utilisation du droit de préemption est liée aux conditions du marché. Entre 1999 et 2008, entre 4 000 et 5 000 terrains en moyenne ont été achetés chaque année avec l'aide de ce droit. Depuis la crise financière, les risques financiers encourus par certaines municipalités sont devenus plus évidents, ce qui a entraîné une baisse de l'utilisation du droit de préemption par les municipalités. Toutefois, avec la reprise du marché depuis 2013, l'utilisation de ce droit augmente de nouveau.

Le remembrement dans les zones rurales

Le remembrement dans les zones rurales permet notamment aux agriculteurs d'échanger des terrains, afin de permettre une gestion efficace de leur propriété et d'aménager le territoire pour faciliter le développement de la nature et le stockage de l'eau. Dans un cadre rural, le remembrement est régi par la loi sur le développement des zones rurales. L'instrument central de cette loi est le plan d'aménagement des zones rurales, qui est établi sous l'autorité et à l'initiative de l'exécutif provincial. Le recours à cet instrument n'a cessé de diminuer au cours des dernières décennies. Depuis 2006, seulement huit nouveaux projets de remembrement rural ont été lancés. Toutefois, les experts s'accordent pour dire qu'il s'agit d'un instrument juridiquement très avancé avec des éléments contraignants (le remembrement peut être imposé par l'exécutif provincial) qui peuvent être utilisés avec succès pour une variété de projets de développement des zones rurales.

Le remembrement volontaire en zone urbaine

L'échange de terrains dans une zone urbaine est un nouvel instrument de la loi omnibus *Omgevingswet*. Dans les zones urbaines, la situation de la propriété foncière est souvent complexe, ce qui amène des difficultés pour les municipalités à redévelopper ces zones. Ce nouvel instrument de remembrement offre la possibilité d'échanger des terrains (avec ou sans compensation) entre les parties prenantes et d'enregistrer l'échange auprès d'un notaire. Contrairement à l'instrument de remembrement des zones rurales, l'instrument urbain ne dispose d'aucun élément contraignant. Un certain nombre de projets pilotes ont été lancés dans le cadre desquels l'échange volontaire de parcelles de terrain est utilisé. Bien que cet instrument soit destiné à faciliter les partenariats entre parties privées, dans la pratique les autorités publiques jouent souvent un rôle d'initiation et d'accompagnement.

Le bail emphytéotique

Le bail emphytéotique est un instrument de la politique foncière active, utilisé par un nombre limité de communes néerlandaises dont notamment les villes d'Amsterdam, de La Haye et d'Utrecht. En utilisant cet instrument, les municipalités

restent propriétaires du terrain, mais le mettent à disposition pendant une longue période en contrepartie d'une redevance forfaitaire ou annuelle. Par le biais d'un bail emphytéotique, les municipalités peuvent imposer des conditions supplémentaires sur l'utilisation du terrain et des bâtiments par rapport aux règles du droit public. Il offre également la possibilité d'inclure des règles assez spécifiques telles que la couleur dans laquelle une maison doit être peinte, ou des conditions en matière de la durabilité des bâtiments. Au cours des dernières années, une vingtaine de municipalités ont décidé d'éliminer progressivement leur système d'emphytéose en offrant leurs terrains à la vente.

Financement

L'essentiel de la politique d'aménagement du territoire est financé au niveau des communes. Si une grande partie de leur budget est constitué de transferts de l'État via le fonds pour les communes, elles sont libres de gérer leur budget de manière autonome. Les ressources totales des communes s'élèvent à près de 58 milliards d'euros en 2018, dont près de 35 milliards d'euros de transferts du gouvernement, essentiellement via le Fonds pour les Communes (*Gemeentefonds*). Compte tenu d'un important mouvement de décentralisation, le Fonds pour les Communes est passé de 18 à 28 milliards d'euros en 2015. Les conditions d'utilisations de ces transferts ont été assouplies, renforçant l'autonomie de gestion des communes.

Dans le cadre des ressources propres, les revenus issus de l'imposition foncière et immobilière et de l'exploitation/vente du foncier, avec respectivement 4,2 et 3,2 milliards d'euros, représentent environ 13 % du budget des communes.

Allocations du gouvernement	
Fonds pour les communes	28,279
Allocations spécifiques	6,566
Ressources propres	
Taxes immobilières et foncières (OZB)	4,177
Autres recettes fiscales	1,428
Exploitation foncière	3,179
Autres ressources propres	9,946
TOTAL	57,851

Budget des communes en 2018 (milliards d'euros).

La loi sur les Communes prévoit la possibilité pour celles-ci d'imposer une « taxe sur l'utilité » (*baatbelasting*) aux riverains possédant un bien immobilier bénéficiant de l'installation d'un équipement public. Pourtant, cette possibilité de taxation est considérée comme très compliquée à mettre en place et est en pratique très peu utilisée.

ÉVOLUTIONS MARQUANTES

Cadre réglementaire

Une évolution importante du cadre réglementaire consiste en l'introduction de la nouvelle loi sur l'environnement et l'aménagement du territoire (*Omgevingswet*), qui entrera en vigueur en 2021. Cette loi implique une simplification administrative, car elle regroupera entre autres 26 lois existantes régissant la construction, l'environnement, l'eau, l'aménagement du territoire et la nature. Ainsi, le nombre d'articles de loi pertinents sera réduit de 5 000 à 350, le nombre de règlements ministériels passera de 120 à 10 et le nombre de décrets de 120 à 4.

La « *Omgevingswet* » est censée répondre aux objectifs suivants :

- Améliorer la coordination entre les différents plans d'aménagement du territoire;
- Stimuler les projets durables ;
- Donner aux communes, aux provinces et aux administrations des eaux une plus grande marge de manœuvre, ce qui leur permettra d'adapter la politique d'aménagement à leurs besoins et objectifs ;
- Laisser plus de place à l'initiative privée des entreprises, des organisations et des citoyens.

La « *Omgevingswet* » aura notamment les implications suivantes.

- Obligation pour l'État, les provinces et les municipalités d'élaborer une « vision d'aménagement et d'environnement ». Dans cette vision, ils devront tenir compte des différents intérêts globaux présents sur leur territoire alors qu'à l'heure actuelle, les pouvoirs publics jugent souvent les projets au cas par cas, sans tenir compte des développements et plans globaux dans la région.
- Création d'un guichet unique pour les citoyens et les entreprises qui veulent lancer un projet ou entamer une activité. Par conséquent, ils ne devront plus soumettre qu'une seule demande de permis (numérique). Ensuite, la municipalité ou la province prendra une décision. Si la municipalité et la province sont coresponsables de la demande de permis, une seule d'entre elle prendra la décision. Cela facilitera les démarches du demandeur et accélérera le traitement.
- Les coûts d'étude et mise en conformité pour les entreprises seront réduits. Afin d'obtenir un permis pour un projet, les entreprises doivent souvent effectuer des recherches (par exemple sur les sols). L'entrée en vigueur de la nouvelle loi aura pour conséquence que ces données de recherche seront valides pour une plus longue période de temps, ce qui facilitera leur réutilisation. Certaines études ne sont plus nécessaires, impliquant une baisse des coûts.

Caractéristiques du marché foncier et évolution des prix

Les développements immobiliers ont de moins en moins lieu sur des grands sites d'expansion en périphérie ou à l'écart des villes, mais il s'agit de plus en plus d'un redéveloppement des zones au sein des villes mêmes. Les autorités laissent

également plus de place à un développement des terrains de façon plus « organique », c'est-à-dire sans plan de développement intégral et détaillé. Ce changement de paradigme mène à plus de complexité, car la situation de la propriété foncière est plus compliquée au sein des villes. D'un point de vue financier, la vente des terrains en zone urbaine génère une valeur ajoutée moins importante, ce qui implique une baisse de revenus pour les municipalités.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution des prix moyen des terrains à bâtir entre 1997 et 2018.



Évolution du prix moyen des parcelles à bâtir par m².

L'évolution a *grosso modo* suivi les cycles conjoncturels de l'économie néerlandaise. Malgré ces fluctuations, le prix moyen a plus que doublé sur une période de 21 ans. Il semble donc que les prix fonciers suivent le développement économique en général et il est plutôt difficile de les mettre en relation avec les politiques foncières menées.

Comme beaucoup de municipalités ont poursuivi une politique foncière active, c'est-à-dire que la commune acquiert et vend des terrains elle-même, elles ne trouvent pas nécessairement d'intérêt dans une évolution modérée des prix. En effet, après la crise de 2008 et la baisse de prix fonciers, beaucoup de communes ont subi des pertes importantes sur leurs positions foncières.

Depuis la reprise économique en 2013, le marché du logement néerlandais a été confronté à une hausse rapide des prix. Ainsi, le prix moyen des habitations existantes a augmenté de plus de 37 % depuis juin 2013.

Le graphique ci-dessous démontre que l'évolution des prix des logements existants sur base annuelle a frôlé les 10 % en 2017 et 2018.



Évolution des prix des logements existants sur base annuelle 2015-2019.

Si le contexte de taux bas favorisé par la politique monétaire européenne actuelle et une politique nationale favorisant l'accès au crédit hypothécaire sont des facteurs explicatifs, d'autres facteurs non bancaires et monétaires, comme la pénurie structurelle d'offre de logement, l'étroitesse du marché locatif et certaines pressions démographiques expliquent ce phénomène de hausse rapide des prix. Dans l'ensemble, les causes suivantes peuvent être répertoriées :

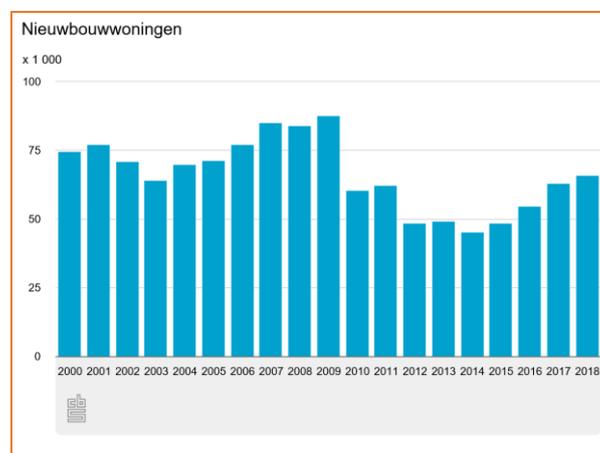
- Une pénurie de l'offre des logements. Entre 2008 et 2014, la construction des nouveaux logements a quasiment été divisée de moitié, même si la population a continué de croître, de presque 900 000 personnes entre 2008 et 2019.
- Des loyers élevés. Lors de la dernière décennie, l'augmentation moyenne annuelle des loyers a structurellement été plus élevée que l'inflation. Sur la période 2013-2018, l'augmentation accumulée des loyers s'élève à 18,5 %. Ces hausses des prix ont encore été plus prononcées dans les principales villes de la conurbation Randstad (Amsterdam, Utrecht, La Haye, Rotterdam) et dans les différentes villes universitaires à travers le pays. Les statistiques dévoilent que la part des coûts du logement par rapport au revenu disponible est beaucoup plus élevée pour les locataires (38 % du revenu disponible) que pour les propriétaires (29 % du revenu disponible), créant ainsi un incitant supplémentaire à l'achat immobilier.
- Des incitations fiscales à l'endettement hypothécaire. Le principal incitant fiscal étant la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires.
- Les taux d'intérêt historiquement bas. Les politiques monétaires accommodantes de la BCE lors de la dernière décennie ont été à l'origine d'une baisse des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires à des niveaux historiquement bas. Cette baisse des taux hypothécaires a fortement soutenu le marché de l'immobilier néerlandais, qui faisait face à une baisse des prix sur la période 2008-2013 d'environ 20 %. Les économistes s'accordent sur le fait que la politique de taux bas a fortement contribué aux hausses de prix importantes depuis 2013 et que ceci pose un risque pour l'économie néerlandaise, très sensible aux fluctuations conjoncturelles sur le

marché de l'immobilier. Les fortes hausses des prix sur le marché du logement ont stimulé la croissance économique ces dernières années, tandis que les baisses de prix sur le marché du logement au moment de la crise ont exacerbé le ralentissement économique. Ainsi une augmentation des prix de l'immobilier réels de 1 % amène une augmentation de la consommation réelle des ménages de 0,18 %. Une nouvelle baisse des prix de l'immobilier pourrait avoir des conséquences importantes pour l'économie néerlandaise et pour le secteur bancaire néerlandais.

- Un afflux de population dans les villes. Le développement des prix de l'immobilier n'a pas été égal sur tout le territoire des Pays-Bas. Les augmentations les plus fortes se sont fait sentir dans les grandes villes de la conurbation Randstad et dans les villes de taille moyenne, souvent universitaires, qui attirent une population jeune. En revanche, le développement des prix dans les zones rurales est beaucoup moins marqué, car celles-ci font davantage face au vieillissement de la population.

Niveau de construction

Selon les chiffres du Bureau central de la statistique, le nombre de nouveaux logements construits en 2018 s'élevait à 66 000, sur un parc mobilier total de 7,8 millions d'habitations, soit un taux de croissance de 0,9 %. Comme le démontre le graphique ci-dessous, ce nombre a connu une chute importante après la crise de 2008 (87 800 nouveaux logements), mais un effet de rattrapage se laisse observer après avoir atteint le plancher en 2014 (45 200 nouveaux logements).



Nombre de nouveaux logements aux Pays-Bas.

Le gouvernement souhaite désormais porter ses efforts sur la construction de logements et l'accessibilité au marché locatif. Le gouvernement a fixé dans son « agenda du logement » l'objectif de 75 000 nouveaux logements par an jusqu'en 2025, afin de réduire la pénurie actuelle des logements.

Rénovation des logements

Le gouvernement n'offre que très peu d'aides directes pour la rénovation des logements du parc privé. Entre 2013 et 2015, les propriétaires ont pu bénéficier

d'une réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 21 % à 6 % sur les travaux de rénovation. Cette réduction temporaire visait à soutenir le marché de la construction et du logement et à donner une impulsion au secteur de la construction.

L'État continue également de fournir des prêts à taux bas pour des rénovations qui ont pour objectif de réduire la consommation énergétique.

Dans le cadre de l'Accord national sur le climat, le gouvernement entend utiliser le levier de la rénovation thermique des bâtiments pour réduire les émissions de CO₂ néerlandaises. Un « fonds chaleur » de 1 milliard d'euros sur 10 ans, alimenté par des crédits publics et privés, devrait ainsi être mis en place. De même le gouvernement se fixe un objectif de 20 % de logements « durables » en 2030.

Vacance

La vacance des logements s'élevait en janvier 2018 à 114 000 unités sur un parc total de 7 699 000 unités, soit un taux de vacance de 1,5 %. Ce chiffre relativement bas s'explique sans doute par la pénurie de logements à laquelle les Pays-Bas font face depuis un certain temps.

Fiscalité

Il n'existe pas de dispositif fiscal pour encourager l'investissement institutionnel dans le logement neuf qui serait semblable au dispositif de réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire ; dit « Pinel », en France.

En revanche, les investisseurs institutionnels peuvent faire usage d'une forme juridique spécifique qui leur permet de réduire l'imposition : « l'organisme de placement collectif à caractère fiscal » (*fiscale beleggingsinstelling*). Il s'agit d'une société qui répond aux critères suivants :

- L'objectif de la société et ses activités réelles consistent en l'investissement et la gestion de patrimoine pour tiers ;
- La société remplit un certain nombre de conditions, dont la condition que les bénéfices soient distribués aux actionnaires dans les huit mois suivant la clôture de l'exercice annuel.

Si la société remplit ces critères, le taux de l'impôt sur les sociétés est porté à 0 % (contrairement au taux normal de 25 %), mais la société est tenue de payer un impôt sur les dividendes (15 %). Même si ce dispositif implique un avantage fiscal pour les investisseurs institutionnels, qui est souvent utilisé pour les investissements dans l'immobilier, rien n'indique que l'État a conçu ce dispositif pour encourager spécifiquement l'investissement immobilier.

Les propriétaires particuliers pour leur part peuvent encore bénéficier d'une déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires sur leur propre logement, revue cependant progressivement à la baisse, de 52 % actuellement à 37,05 % en 2023.

A compter du 1^{er} janvier 2013, les conditions de la déduction des intérêts ont en effet été durcies. Ainsi, les intérêts sur les nouvelles dettes seront seulement déductibles si la dette est remboursée intégralement et dans un délai de 360 mois (30 ans) au moins sous forme d'annuité constante. Cette obligation doit être incluse dans le contrat de prêt. Les contrats qui vont au-delà d'un calendrier de remboursement par annuités, comme un remboursement linéaire, sont également admissibles à la déduction des intérêts hypothécaires.

La déductibilité des intérêts hypothécaires a augmenté la capacité d'emprunt des ménages, ce qui implique un effet inflationniste structurel sur les prix immobiliers. Avec la réduction de la déductibilité de 15 % à l'horizon de 2023, cet effet inflationniste sera réduit. Diverses institutions (dont le FMI, la Commission européenne, la Banque centrale des Pays-Bas) ont appelé le gouvernement à réduire davantage cette déductibilité, car elle contribue au taux d'endettement privé élevé aux Pays-Bas, ce qui augmente la vulnérabilité des ménages aux fluctuations conjoncturelles.

ROYAUME-UNI

CONTEXTE GÉNÉRAL

Le Royaume-Uni est le pays européen avec la plus forte concentration de terrains entre les mains d'un faible nombre de propriétaires fonciers et aucune réforme de politique foncière n'a, jusqu'à présent, lutté contre ce phénomène.



L'action foncière au Royaume-Uni vise principalement à remédier à la pénurie de logements et à limiter la volatilité des prix immobiliers. Bien que les politiques d'aménagement du territoire s'inscrivent dans une logique de long terme (15-20 ans), la plupart des politiques foncières mises en place se révèlent être fortement orientées sur le court et le moyen terme afin de répondre aux besoins immédiats en matière de logement et de développement économique.

Les outils mis en œuvre à cette fin visent à relancer la construction immobilière et stimuler la croissance via des dispositifs pour accélérer les mises en chantier, aider les ménages à accéder à la propriété et à la location et libérer du foncier public.

Les différentes nations du Royaume-Uni (Angleterre, Écosse, Pays de Galles, Irlande du Nord) sont compétentes en matière de logement, de développement économique, d'administration locale et de planification.

Même si la politique foncière n'est donc pas uniforme sur l'ensemble du territoire, elle fait preuve de fortes similitudes entre les nations. Cette étude se concentre principalement sur l'Angleterre.

	Population	%
Angleterre	55 268 067	84 %
Pays de Galles	3 113 150	5 %
Écosse	5 404 700	8 %
Irlande du Nord	1 862 137	3 %
Royaume-Uni	65 648 054	100 %

CADRE RÉGLEMENTAIRE ET GOUVERNANCE

Au niveau national

Le *Ministry of Housing, Communities and Local Government* est chargé de :

- Concevoir des programmes pour atteindre ses objectifs en matière de logement, adopter des lois et coordonner les efforts pangouvernementaux à l'appui de ces objectifs.
- Financer des programmes de logement et superviser le marché du logement social par le biais de *Homes England* et de la *Greater London Authority*.
- Superviser le système de planification dans le cadre de la politique nationale de planification, en prenant en charge les demandes d'importance nationale des autorités locales et en finançant partiellement l'Inspection de la planification.
- Superviser le système de financement du logement pour les autorités locales et décider des obligations statutaires des autorités locales en matière de logement et de planification.

L'agence *Homes England*, organisme statutaire indépendant financé par le ministère du logement, joue un rôle important dans l'accroissement de l'offre de logements et l'accession à la propriété. Elle réglemente et cofinance les logements sociaux, gère et distribue le financement des programmes de logement, acquiert et met des terrains à disposition des promoteurs pour la construction de logements. L'agence *Homes England* joue un rôle clé aux côtés des collectivités locales en matière de foncier, de régénération et de développement économique local. Elle soutient les collectivités locales dans leurs politiques de régénération et de développement économique local pour transformer et valoriser des sites sous-utilisés afin d'y développer de nouvelles activités. Elle détient d'importantes réserves foncières et joue un rôle majeur dans la libération du foncier public en se montrant active dans la vente et la location de ses biens fonciers et immobiliers, notamment pour soutenir la construction de logements. L'agence supervise des programmes de financement visant à accélérer la construction de logements.

L'Inspection de la planification (*Planning Inspectorate*), organisme indépendant conjointement supervisé par le ministère du logement et le gouvernement gallois, est responsable des décisions et des recommandations en matière d'aménagement du territoire, ainsi que des décisions relatives aux demandes de construction de logement et des appels de ces décisions. L'Inspection est également chargée d'examiner les plans locaux élaborés par les autorités locales.

Il n'existe pas d'équivalent des établissements publics fonciers au Royaume-Uni. La gestion des ressources foncières dépend des autorités propriétaires des terrains et des biens immobiliers. Les autorités locales et les différents ministères sont responsables de la gestion de leur patrimoine foncier. L'*Office of Government Property* (OGP) aide les différents ministères à améliorer la gestion de leur patrimoine foncier et immobilier afin d'accélérer les économies à travers l'identification des actifs sous-utilisés et en surplus. Depuis sa création en 2010,

d'importants progrès ont été réalisés : le portefeuille foncier (bâti et non bâti) du gouvernement a été réduit de 28 % entre janvier 2010 et mars 2018, l'État a récupéré 3 milliards de livres sterling de ventes d'actifs fonciers non-utilisés et 1 milliard de livres sterling d'économies de dépenses courantes ont été réalisées chaque année. En outre, les recettes issues de la vente d'actifs fonciers se seraient élevées à 2,44 milliards de livres sterling de 2015-2016 à 2017-2018 (1 537 sites vendus). Chaque année, le rapport *Government Estate Strategy Report* détaille la stratégie mise en œuvre pour optimiser et rentabiliser l'utilisation des actifs fonciers.



Évolution de la surface d'actifs publics.

Les associations de logement (*housing associations*), organisations indépendantes à but non lucratif, fournissent des logements sociaux. Bien que les associations de logement reçoivent des subventions de *Homes England* et de la *Greater London Authority*, elles doivent financer elles-mêmes une plus grande partie des coûts de construction de logements depuis 2011, par exemple par des emprunts et des ventes immobilières.

Au niveau local

Les autorités locales fournissent une partie des logements sociaux et supervisent le système de planification locale. Au total, 166 collectivités locales abritent près de 4 millions de personnes dans 1,6 million de logements sociaux, dont l'entretien est entièrement financé par les loyers. Les autorités locales administrent également les demandes d'allocations logement des ménages à faibles revenus pour les logements sociaux et privés, statuent sur les demandes d'aménagement et identifient les terrains à bâtir. Certaines collectivités locales construisent elles-mêmes des nouveaux logements. Le plafond d'emprunt de chaque autorité locale, qui reflétait la valeur de leur parc de logement et de leurs emprunts historiques et n'était pas fondé sur le besoin de nouveaux logements au niveau local, a été supprimé en octobre 2018 de manière à permettre aux autorités locales de davantage s'endetter pour construire des logements.

OUTILS D'INTERVENTION

Les outils à disposition des pouvoirs publics sont variés.

Libération et optimisation du foncier public

Le Royaume-Uni ne mène pas de politique active de création de réserves foncières mais est engagé dans une stratégie d'accélération de la libération du foncier public. Pour ce faire, une stratégie interministérielle coordonnée par le *Cabinet Office* vise à l'accélération de la vente de biens immobiliers ou de terrains possédés par l'État. L'objectif est que les biens cédés soient affectés prioritairement au développement de l'offre de logements, pour stimuler le secteur de la construction et, *in fine*, la croissance. Dans ce cadre, *Homes England* collabore avec les *property teams* de chaque ministère. L'*Office of Government Property* (OGP) a également apporté son expertise aux différents ministères dans la conception de leur stratégie de libération du foncier, via plusieurs outils :

- Un portail internet unique ouvert à tous (*Find Me Some Government Space*), afin d'optimiser l'utilisation des actifs possédés par l'État. Tout intéressé peut remplir un formulaire en ligne pour acheter ou louer des salles de réunion ou des postes inoccupés ou inutilisés. Mise en place en 2013, cette initiative s'apparente à une « *ubérisation* » des bâtiments administratifs.
- Un dispositif visant à accélérer la vente du foncier public pour stimuler la construction de logements. Le dispositif de paiement différé *Build now, Pay later* permet aux développeurs de différer le règlement de l'achat du terrain jusqu'à trois ans suivant la vente. Le paiement du terrain peut s'effectuer selon différentes modalités : par tranches en fonction de l'avancée du projet immobilier, ou au moment de la vente de propriétés bâties.
- Le programme *One Public Estate* qui vise à renforcer la collaboration entre les autorités locales, le gouvernement et les autres organisations publiques afin d'optimiser l'usage des biens fonciers et immobiliers publics et soutenir le développement économique de la zone. Le programme a trois objectifs : (i) doper la croissance économique locale via la construction de nouveaux logements et la création d'emplois, (ii) fournir des services davantage intégrés adaptés aux besoins et (iii) générer des recettes avec la vente d'actifs et réduire le volume de dépenses courantes. L'éventail des actions menées varie mais comporte notamment le partage de bâtiments entre les différentes équipes afin de dégager des économies et libérer des biens immobiliers publics qui pourront par la suite être revendus ou loués. L'*Office of Government Property* du *Cabinet Office* et la *Local Government Association* travaillent ensemble sur ce programme qui concerne aujourd'hui 300 *councils*, soit 95 % des autorités locales anglaises.

Le gouvernement écossais a adopté une approche très similaire d'optimisation de l'utilisation des actifs publics (*Making the Most of Public Sector Assets*) : les autorités locales sont encouragées à vendre ou louer leurs actifs fonciers et immobiliers pour soutenir le développement économique et la régénération urbaine. Le gouvernement écossais reconnaît que le recours à l'expropriation peut jouer un rôle vital pour mener à bien des projets de régénération urbaine et rurale et soutenir le développement économique. Il encourage donc les autorités locales à y recourir de manière proactive.

Planification

L'aménagement du territoire au Royaume-Uni regroupe un ensemble de normes prises à différentes échelles, chaque norme devant être conforme à la norme supérieure. On trouve, par ordre hiérarchique : les règlements et directives de l'Union européenne, la législation nationale d'aménagement du territoire (*national planning legislation*), la législation primaire (*primary acts of Parliament*), la législation secondaire (*regulations*), les orientations nationales d'aménagement du territoire (contenues dans le *National Planning Policy Framework*), la politique nationale d'aménagement pour les minéraux et les déchets (*National policy on planning for minerals and waste*, contenue dans les *Planning Policy Statements* et les *Guidance notes*) et les déclarations de politique nationale pour les projets d'infrastructures majeurs (*National Policy Statements*). Ces normes orientent les plans locaux de transports (*Local Transport Plans*) et les plans locaux (*Local Plans*) – lesquels orientent à leur tour les plans de développement de voisinage (*Neighbourhood Development Plans*) et les attributions de permis de construire par les communautés locales (*Neighbourhood Development Orders*).

À l'échelle nationale :

- Le cadre national d'aménagement du territoire (*National Planning Policy Framework*) fournit des orientations aux décisionnaires et aux autorités locales de planification pour la conception de leurs plans d'aménagements locaux et l'attribution des autorisations de construction ;
- La politique des minéraux et des déchets ;
- Les orientations nationales d'aménagement du territoire.

À l'échelle sub-nationale :

- Le *Localism Act 2011*, qui introduit un devoir de coopération entre autorités locales (*duty to cooperate*) qui les obligent à travailler ensemble lors de la préparation de leurs plans locaux et se coordonner sur les sujets qui concernent plusieurs *councils* adjacents pour plus de cohérence. Le *Localism Act 2011* a supprimé la planification de l'urbanisme à l'échelle régionale (*regional planning guidance and policy*).

À l'échelle locale :

- Les plans locaux (*Local Plans*), élaborés par les autorités locales en charge de l'aménagement du territoire, établissent les règles de développement et les priorités stratégiques de la zone. Ces plans locaux doivent :
 - Prévoir le développement et les infrastructures nécessaires dans la zone pour répondre aux objectifs, principes et politiques fixées dans le NPPF en se basant sur des évaluations précises des besoins du territoire.
 - Être conçus dans une perspective de long terme, un horizon à 15 ans, et être tenus à jour.
 - Refléter une vision collective du développement durable de la zone (obligation de coopération avec les autorités voisines, le public et les organisations du secteur privé et associatif).
 - Indiquer les emplacements pour le développement stratégique du territoire.

- Attribuer des sites pour promouvoir le développement et l'usage flexible du territoire.
- Identifier les zones où il est nécessaire de limiter la liberté de modifier l'utilisation des bâtiments et soutenir ces restrictions.
- Identifier les terrains dont le développement serait inapproprié, par exemple en raison de son importance environnementale ou historique.
- Contenir une stratégie précise pour renforcer l'environnement historique, naturel et bâti, et soutenir les *Nature Improvement Areas* une fois identifiées.

Chaque autorité locale de planification doit s'assurer que le plan local est adapté aux caractéristiques économiques, sociales et environnementales du territoire. Actuellement, seulement 44,1 % des collectivités locales disposeraient d'un plan local datant de moins de cinq ans.

À l'échelle des communautés locales :

- La planification de voisinage (*Neighbourhood Development Plan*). Le *Localism Act 2011* accorde également des nouveaux pouvoirs à l'échelon local en matière de planification de voisinage (*neighbourhood planning*) qui donne aux communautés locales le pouvoir d'élaborer un plan de développement du voisinage fixant les règles d'aménagement générales pour le développement et l'utilisation des terrains dans un quartier, mais également d'attribuer des permis de construire pour des projets de développement spécifiques (*Neighbourhood Development Orders* et *Community Rights to Build Order*).

Le gouvernement considère les documents d'urbanisme (*Local Plans*, *Neighbourhood Plans*) comme des outils stratégiques pour inciter les développeurs du secteur privé à développer des zones précises. Les stratégies spatiales visent notamment à limiter l'étalement urbain en privilégiant le développement de projets sur du foncier déjà bâti et les friches industrielles plutôt que des espaces non-développés. Les objectifs de densité imposés jusqu'en 2011 visaient directement à limiter l'expansion urbaine. Lors de la rédaction de leurs plans locaux, les autorités locales doivent procéder à une évaluation approfondie des besoins en logements de la zone et des besoins fonciers nécessaires au développement économique. Elles conduisent obligatoirement une évaluation qualitative et quantitative du marché immobilier et une évaluation stratégique des terrains disponibles pour le logement. La plupart des collectivités travaillent en partenariat étroit avec le secteur privé pour l'élaboration de ces documents.

Les autorités locales et nationales recourent également à des mesures conservatoires pour limiter l'étalement urbain et assurer la protection des espaces verts. Mise en place en 1947, la politique de protection des « ceintures vertes » (*green belt policy*), interdit de mener des développements inappropriés au sein de la ceinture verte, qui représente 13 % de la superficie du territoire en Angleterre (1,6 millions d'hectares), 16 % du territoire d'Irlande du Nord (226 hectares), 2 % du territoire écossais (156 hectares). Les autorités locales ont la responsabilité de définir les frontières de la ceinture verte sur leur territoire et de garantir son

maintien. Elles ont le pouvoir de créer de nouvelles ceintures vertes, mais le *National Planning Policy Framework* (NPPF) précise que cette intervention doit se limiter à des circonstances exceptionnelles, comme pour prévoir des développements futurs de grande ampleur.

Dans le cadre de projets d'aménagement majeurs, les autorités locales et nationales peuvent procéder à des acquisitions à l'amiable. Elles disposent également d'un droit d'expropriation (*compulsory purchase order*) qui leur permet d'acquérir des terrains lorsqu'ils sont estimés indispensables à la réalisation d'un projet jugé d'intérêt public majeur. L'autorité souhaitant recourir à ce droit d'expropriation devra formuler une demande auprès du ministre compétent en justifiant (i) que le terrain est indispensable pour le développement envisagé et (ii) qu'il existe un « *compelling case in the public interest* ». Il existe quelques exceptions à ce droit d'expropriation : le foncier appartenant à la famille royale ne peut être acquis que par négociation et accord bilatéral.

Le *Community Right to Reclaim Land* 2011 offre la possibilité aux communautés locales anglaises (particuliers, entreprises, associations, etc.) de remplir un formulaire à adresser au ministre chargé des autorités locales pour demander que les terrains publics non-utilisés ou sous-utilisés et pour lesquels aucun plan n'est envisagé pour les réhabiliter soient utilisés de manière efficace. Si le ministère approuve la demande, l'autorité propriétaire du terrain se voit dans l'obligation de le vendre pour qu'il puisse être transformé. En 2014, le *Right to Contest* a étendu le *Community Right to Reclaim Land* 2011 aux terrains et propriétés détenus par les ministères et les agences publiques. Cette réforme vise à encourager l'utilisation des sites non exploités de l'État pour développer l'économie locale.

Coopération avec le secteur privé

Les opérateurs privés sont directement associés à l'action foncière publique qui repose sur l'investissement privé pour développer les infrastructures, notamment l'offre de logements.

La coopération renforcée avec le secteur privé est ainsi un élément clef de la politique d'aménagement du territoire. Le secteur privé est directement impliqué dans le financement de l'action foncière et le développement des infrastructures au Royaume-Uni grâce à plusieurs dispositifs :

- *Planning Obligations* : pour qu'un promoteur obtienne d'une autorité locale l'autorisation de mener à bien ses projets de construction, il doit négocier avec elle un certain nombre de *planning obligations* qui devront figurer dans un accord signé avec l'autorité locale que le promoteur s'engage à respecter. Ces accords imposent ainsi au développeur un certain nombre de contributions en échange de l'autorisation d'engager leurs travaux de construction.
- *Community Infrastructure Levy* : suite aux nombreuses critiques du système des *planning obligations* (incohérence, manque de transparence, délais de négociation, abus des collectivités publiques), cette taxe – qui repose, comme pour les *planning obligations*, sur la hausse anticipée de la valeur des terrains ayant obtenu un permis de bâtir (*planning permission*) – est

entrée en vigueur en 2010. Cette taxe, que les autorités locales sont libres de mettre en place, est payée aux *councils* chargés de délivrer les permis de construire par les propriétaires fonciers et les promoteurs qui entreprennent des développements immobiliers substantiels en Angleterre et au Pays de Galles. Le montant de la taxe est fixé par l'autorité compétente en fonction de la taille et du type de projet en développement. Les fonds levés sont utilisés pour le développement d'infrastructures locales (routes, écoles, hôpitaux, etc.). Lorsqu'une autorité locale a décidé de mettre en place un CIL pour financer certaines infrastructures, elle ne peut pas exiger des *planning obligations* en plus.

- *Tax Increment Financing* : dispositif permettant aux autorités locales d'emprunter pour financer des projets d'infrastructures en prenant en considération la hausse anticipée de leurs recettes fiscales à venir due à la hausse de la valeur des terrains ainsi qu'à l'activité économique accrue découlant du projet. L'autorité locale ayant effectué l'investissement conserve le delta supplémentaire de recettes d'impôt foncier des entreprises dû à la revalorisation des terrains jusqu'à ce qu'elle ait remboursé l'emprunt nécessaire pour réaliser l'investissement. Ce mode de financement innovant vise à soutenir l'investissement des autorités publiques et créer un effet de levier pour encourager l'investissement privé indispensable à la régénération de certaines zones.

Financements

Plusieurs types de fonds publics contribuent au financement de l'action foncière en faveur de la régénération urbaine et du développement économique. Ceux-ci visent à directement aider les autorités locales à stimuler l'investissement du secteur privé :

- *Growing Places Fund* : vise à aider les autorités locales à financer les infrastructures soutenant le développement économique et la construction de logements.
- *Starter Homes Land Fund* : soutient l'initiative *Starter Homes* visant à ce que 200 000 nouveaux logements abordables soient mis à disposition de primo-accédants âgés de 23 à 40 ans.
- *Housing Infrastructure Fund* : fonds pour la construction de routes, de ponts et de 8 500 logements.
- *Regeneration Capital Grant Fund* : subventions accessibles sur une base concurrentielle aux autorités locales écossaises souhaitant mener des projets de régénération. Il existe plusieurs fonds de ce type abondés par les gouvernements dévolus à l'image du *London Regeneration Fund* et du *Homebuilding Fund* à Londres par exemple.
- *Single Local Growth Fund* : soutient les infrastructures et la croissance locale.
- Financements européens.

Le gouvernement et les autorités locales ont également recours aux partenariats public-privé, les *Private Finance Initiative* (PFI) et *Private Finance 2* (PF2), pour la construction d'infrastructures. Ces partenariats sont cependant de moins en moins utilisés en raison de leur coût élevé et de leur manque de transparence et de flexibilité.

ÉVOLUTIONS MARQUANTES ET ENJEUX MAJEURS

Priorités nationales

Les enjeux majeurs rencontrés au Royaume-Uni restent proches de ceux rencontrés en France : montée en régime du renouvellement urbain, accompagnement du développement économique, protection des espaces verts. Si la lutte contre l'étalement urbain est un élément important de la politique britannique d'aménagement du territoire, le principal enjeu reste d'accroître la superficie des terrains disponibles pour le développement et d'accélérer le rythme de leur mise sur le marché.

La mise en place d'un nouveau *National Planning Policy Framework* (NPPF) simplifié et l'assouplissement des règles de planification s'inscrivent directement dans cet objectif d'accroissement de l'offre de foncier. Révisé en juillet 2018, ce cadre national d'aménagement du territoire met l'accent sur :

- L'offre de logements abordables, avec l'abaissement du seuil de construction de logements « abordables » à 1 pour 10 (précédemment 1 pour 11). Un seuil facultatif de 1 pour 5 est également prévu dans certaines zones.
- L'optimisation de l'utilisation du territoire, avec l'ajout d'une section *Making effective use of land* visant à promouvoir la régénération des friches industrielles. Les surélévations sont encouragées dès lors que ces agrandissements sont compatibles avec la hauteur et la forme des immeubles voisins. Des standards de densité à atteindre doivent en outre être introduits dans les plans locaux, toujours dans l'objectif d'optimiser le territoire.
- La protection de la ceinture verte (*green belt*).

Décentralisation de la planification de l'urbanisme

Le principal élément marquant est la volonté de revenir à une approche locale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, avec notamment la suppression en Angleterre des agences régionales de développement (*Regional Development Agencies*) jugées trop hiérarchiques et bureaucratiques et le retour de la définition des objectifs de construction de logements à l'échelle locale.

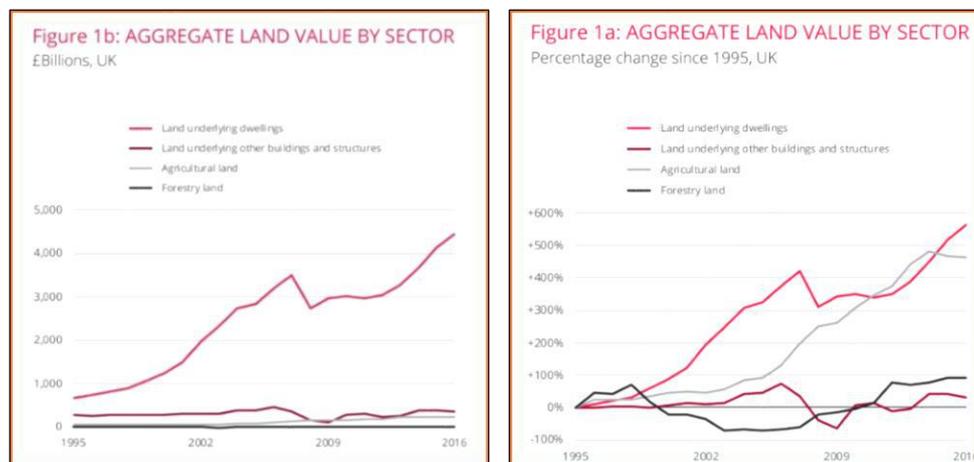
Ce renforcement des compétences des autorités locales s'est accompagné d'un processus de simplification des procédures de planification et d'une flexibilité accrue. Le système de planification en vigueur a été longtemps critiqué comme très contraignant et propice aux résistances locales, notamment dans le cadre du développement de projets d'infrastructures majeurs. Plusieurs mesures ont donc été introduites comme la possibilité de faire appel des rejets de permis de construire, la limitation à 12 mois pour l'attribution/rejet d'un permis de construire, la substitution du gouvernement aux autorités locales pour le développement d'infrastructures majeures, un travail d'harmonisation des normes nationales et régionales et un assouplissement des règles de planification pour des modifications mineures.

En Angleterre, la politique d'aménagement du territoire a été transférée aux autorités locales. Le système de planification résultant de cette réforme ne représente pas un bouleversement majeur mais donne un rôle accru aux autorités locales en matière d'action foncière. Ce sont par exemple les autorités locales (*councils*) qui délivrent les autorisations de construire en Angleterre.

Évolution des prix fonciers

Le marché du logement a évolué de manière significative depuis la crise financière de 2008. Le taux d'occupants propriétaires de leur logement a chuté et la proportion de locataires a augmenté, notamment chez les 25-34 ans.

Les terrains représentaient 51 % de la richesse nette du Royaume-Uni en 2016, soit plus qu'aucun autre pays du G7. En Allemagne, les terres représentent 26 % de la richesse nette du pays et en France 41 % (alors que la superficie de la France est deux fois supérieure à celle du Royaume-Uni).



Évolution des prix fonciers depuis 1995.

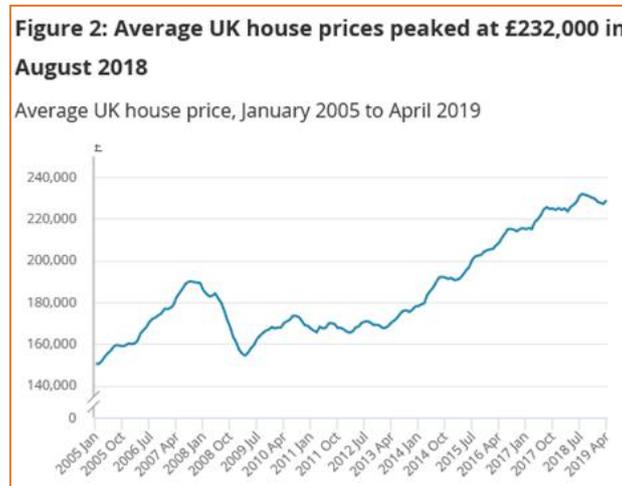
La hausse des prix peut principalement s'expliquer par une pénurie de l'offre de foncier.

- Cette pénurie d'offre est liée à la volatilité des prix de l'immobilier, dans la mesure où ces derniers influencent largement le prix des terrains.
- La pénurie du foncier découle également des lois d'urbanisme restrictives (*planning permission, Green Belt*) qui ont limité l'offre, entraînant des délais et de l'incertitude.
- Le système complexe de propriété du foncier (*leasehold /freehold*) a également ralenti la libération de foncier lors de grands projets. La propriété immobilière peut être détenue en *freehold* (le propriétaire acquiert une possession légale complète de la propriété et du terrain) et en *leasehold* (le propriétaire acquiert la propriété mais pas le terrain sur lequel elle est bâtie, et l'habite moyennant le versement d'un loyer au *freeholder*).

Outre la pénurie de l'offre de foncier, le dispositif d'aide à l'achat (*Help to Buy*), visant à faciliter l'accès à la propriété en permettant aux ménages d'emprunter à des conditions plus favorables et plus facilement auprès des banques, a eu un

impact inflationniste à court terme sur les prix, qui ont augmenté dès son introduction en 2013.

Dans ce contexte, l'approche locale de la planification, la simplification du système existant et la libération du foncier public visent directement à accroître l'offre de foncier disponible pour le développement économique et la régénération et à faire baisser les prix du foncier et de l'immobilier.

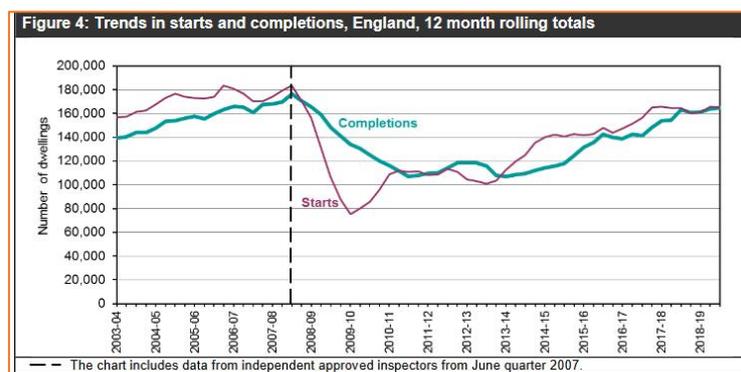


Évolution du prix des logements.

Évolution des constructions de logements neufs

En 2017-2018, environ 217 000 nouveaux logements ont été mis à disposition des ménages au Royaume-Uni, dont environ 160 000 en Angleterre. Le nombre moyen de logements neufs construits chaque année de 2005-2006 à 2017-2018 au Royaume-Uni est de 170 000 logements.

En Angleterre, le volume annuel de mises en chantier entre 2003-2004 et 2018-2019 a oscillé entre 88 000 (en 2008-2009) et 170 000 logements (en 2007-2008) ; le volume annuel de logements neufs mis à disposition des ménages sur la période a oscillé entre 105 000 et 170 000. Le pic de mises en chantier (180 000 logements) et de logements neufs disponibles (170 000 logements) en Angleterre a été atteint en 2008, après quoi le nombre de constructions a chuté avec le ralentissement conjoncturel occasionné par la crise économique de 2008. Le volume de mises en chantier a depuis ré-augmenté et se situe aujourd'hui au niveau de 2003.

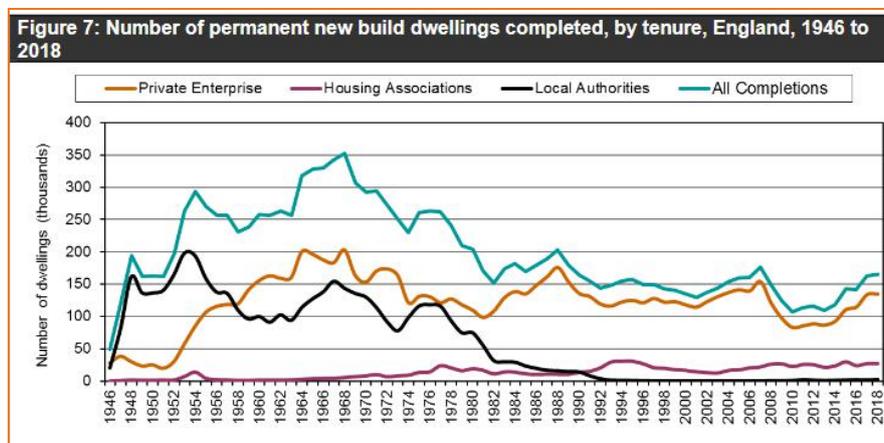


Crise du logement

Le Royaume-Uni connaît actuellement une crise du logement importante due à la croissance démographique et à l'insuffisance du nombre de constructions de nouveaux logements.

À l'échelle nationale, les besoins s'élèvent à environ 300 000 nouveaux logements pouvant accueillir 500 000 personnes tous les ans pendant 25 ans pour répondre aux besoins de la population. Bien que d'importants progrès aient été réalisés, la cible annuelle de 300 000 nouveaux logements à partir de mi-2020 ne devrait pas être atteinte. À titre de comparaison, 217 000 logements ont été construits en 2017. Davantage de permis de construire (*planning permissions*) devraient être accordés pour atteindre cette cible. En outre, le pays n'a pas la capacité de construire autant de logement et le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) est un secteur sous contrainte forte de main d'œuvre.

À l'échelle de Londres, la cible de 66 000 nouveaux logements par an jusqu'en 2041 ne devrait pas non plus être atteinte. Si les objectifs de construction de nouveaux logements n'ont jamais été atteints dans la capitale, l'écart entre la production effective (40 000 en 2016-2017) et les besoins n'a jamais été aussi élevé qu'aujourd'hui (25 000 en 2016-2017 contre 3 000 en 2008-2009), ce qui s'explique notamment par la réduction des dotations publiques (les *councils* ne construisent quasiment plus de nouveaux logements). Le problème n'est donc pas tant le manque de terrains disponibles que le manque de budget pour construire les logements nécessaires.



Les autorités locales anglaises ne construisent quasiment plus de logements.

Il n'y a en outre pas suffisamment de logements à prix abordables.

À l'échelle nationale, il faudrait construire 145 000 nouveaux logements abordables à l'échelle nationale chaque année jusqu'en 2031 pour répondre aux besoins de la population. Il semble peu probable que cette cible soit atteinte. Les autorités locales ne construisent quasiment plus de logements sociaux et le secteur n'est pas suffisamment rentable pour que le privé satisfasse aux objectifs annuels de constructions car les subventions directes du gouvernement ne combleront pas

l'écart entre les loyers perçus – par définition inférieurs au prix du marché – et les coûts, qui sont ceux du marché.

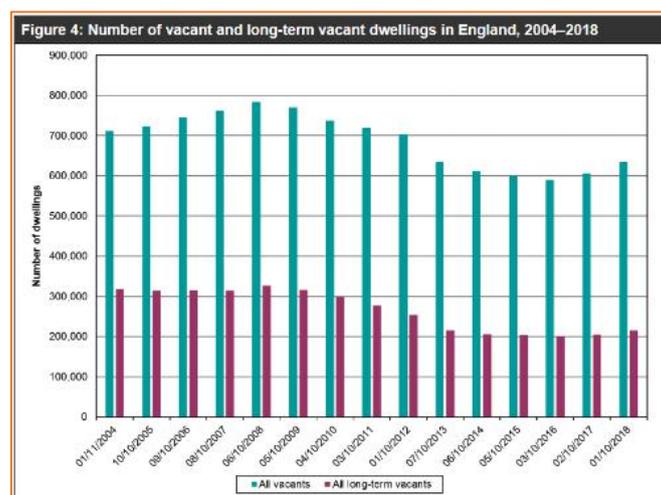
À l'échelle de Londres, les objectifs de construction de logements sociaux ne sont pas non plus atteints : en 2017, 7 000 nouveaux logements sociaux ont été construits dans le Grand Londres alors qu'il en faudrait 40 000 par an. Le nombre de mises en chantier de logements municipaux a toutefois atteint son plus haut niveau depuis 34 ans en 2018-2019. Le nombre de logements loués au *social rent* (le loyer plus subventionné, à hauteur de 40-50 % du prix du marché) a également augmenté, même si les besoins des londoniens ne sont toujours pas satisfaits.

La qualité des logements neufs est en outre jugée insuffisante. 19 % des logements sont toujours considérés comme en-deçà des standards minima de qualité, même si on note une amélioration depuis 2007 où ce chiffre était de 35 %. Les conversions d'espaces de bureaux en logements résidentiels sont particulièrement concernées par ces problèmes de faible qualité

On constate par ailleurs une réelle pénurie de logements adaptés aux personnes âgées. L'insuffisance de l'offre sur ce segment s'explique notamment par le manque d'incitation pour les promoteurs à se placer sur ce marché, pas aussi rentable que la construction de logements pour les jeunes ménages.

Vacance et rénovation des logements

Le marché du logement est sujet au phénomène de vacance, avec environ 635 000 logements vacants en Angleterre en 2018 (2,6 % du parc). Le nombre de vacances a ré-augmenté pour la première fois en 2016-2017 après dix ans de baisse. Sur ce total, environ 215 000 logements sont durablement vacants en Angleterre, soit un tiers des logements vacants (0,9 % du parc).



Vacance en Angleterre.

Les causes de la vacance de logements en Angleterre sont multiples :

- Indivision successorale et disputes entre héritiers ;
- Absence de fonds pour rénover pour louer ;
- Propriétaires résidant à l'étranger ;

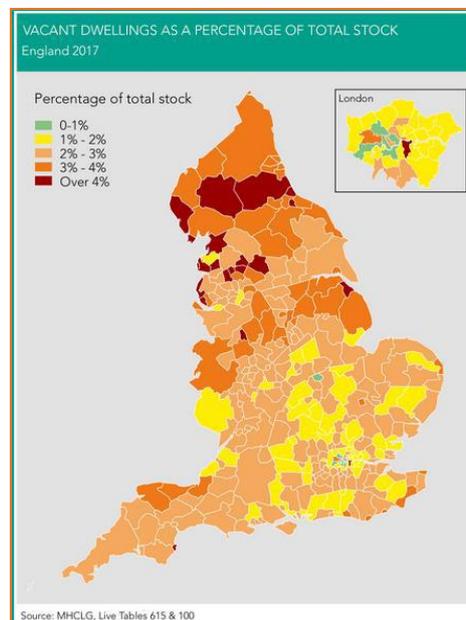
- Mauvaise isolation des logements anciens et coût de rénovation ;
- Investissements immobiliers à but spéculatif ;
- Acquisitions ayant pour seul objectif de blanchir de l'argent.

Certains dispositifs sont prévus pour lutter contre la vacance :

- Le *£1 home scheme* offre aux ménages la possibilité de racheter des logements à 1 livre sterling à condition de les rénover et d'y habiter pendant au moins dix ans.
- Les propriétés inoccupées faisant l'objet de travaux de rénovation majeurs peuvent bénéficier d'un allègement de taxe d'habitation de 0 à 100 %.
- Les *councils* sont habilités à appliquer une majoration de taxe d'habitation pouvant aller jusqu'à 100 % sur les logements vides depuis plus de deux ans (*council tax empty homes premium*).

Des programmes sont également à l'œuvre pour contribuer à la régénération locale :

- *Estate Regeneration Programme* : propose des prêts aux promoteurs privés destinés à la régénération de zones résidentielles dans le but d'accélérer la construction de nouveaux logements dans ces zones.
- *Land Assembly Fund* : financé par le *Northern Powerhouse Investment Fund*, il permet à *Homes England* d'acquérir des terrains dans le but qu'ils soient aménagés par des promoteurs privés.
- *Small Sites Fund* : à destination des *councils* et des propriétaires fonciers publics, il vise à accélérer et faciliter la construction d'infrastructures sur les petits terrains publics désaffectés via des subventions.



Taux de vacance en Angleterre.

ENVIRONNEMENT FISCAL, MONÉTAIRE ET BANCAIRE

Impact de la politique monétaire et bancaire sur l'inflation des prix

Les prix du foncier et de l'immobilier résidentiel ont connu une hausse quasi-continue depuis l'abaissement des taux d'intérêt de la Banque d'Angleterre en mars 2009 à 0,5 %. Cette augmentation s'expliquerait toutefois davantage par la forte demande et l'insuffisance de l'offre de logement que par la faiblesse des taux d'intérêt.

Depuis 2016, les prix stagnent voire baissent dans certaines régions. Ce phénomène est toutefois davantage lié à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et aux récents changements de réglementations fiscales qu'à la politique monétaire. La crainte d'un Brexit sans accord pourrait entraîner une chute des prix de l'immobilier résidentiel d'environ 30 %.

L'inflation du prix des logements en 2019 sur une année s'est établie à 1,4 %, comparé à 7,9 % il y a trois ans. Le ralentissement de la croissance des prix des logements depuis deux ans devrait se poursuivre en 2019, en dépit de fondamentaux solides : faible taux de chômage, faibles taux d'intérêt, croissance des salaires réels.

Le prix moyen d'un logement au Royaume-Uni est de 226 000 livres sterling et de 460 000 livres sterling à Londres.

Les prix du marché immobilier résidentiel sont ainsi aujourd'hui 20 % inférieurs au pic de 2014. Le marché du logement londonien a profité de la chute de la livre sterling qui a ravivé l'intérêt des investisseurs étrangers, mais le segment très haut de gamme a subi plus récemment les conséquences de l'incertitude liée à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Aides à la construction et à l'achat

Depuis 2010, l'augmentation de l'offre de logements est davantage soutenue via des prêts que via des subventions. Par ailleurs, les efforts déployés pour stimuler la construction de logements sont axés sur des mesures de planification.

La construction de logements neufs est soutenue par :

- *Discounted Homes Fund* : vise, dans le cadre des plans de voisinage (*Neighbourhood plans*), à stimuler la construction de logements à prix abordables pour les jeunes ménages et les familles en permettant à des volontaires locaux de s'impliquer dans les projets de construction en apportant leur expertise à la communauté. Les candidats sélectionnés à l'issue d'un processus de mise en concurrence obtiennent des subventions allant de 10 000 à 50 000 livres sterling pour identifier des sites pour la construction des logements, obtenir les autorisations de construire nécessaires et apporter leur expertise technique.
- *New Homes Bonus* : les autorités locales sont incitées financièrement à soutenir la construction de logements sur leur territoire à travers ce dispositif,

qui permet aux councils de percevoir des fonds supplémentaires du gouvernement pour chaque nouveau logement construit à condition qu'il soit habité.

- *Housing Delivery Fund* : fruit d'un partenariat entre Barclays et le gouvernement, ce fonds propose des prêts de 5 à 100 millions de livres sterling aux promoteurs de petite et moyenne taille afin d'accélérer la construction de logements en Angleterre. Cette initiative vise à stimuler la concurrence en encourageant les plus petits acteurs à se développer.
- *Home Building Fund* : le fonds, géré par le gouvernement, propose des solutions de financement de court et long terme à des PME innovantes de la construction pour payer les coûts de mise en chantier initiaux.
- *Local Authority Accelerated Construction programme* : partenariat entre les autorités locales et les PME de la construction, ce programme a pour objectif d'accélérer la construction de logements sur des terrains détenus par les autorités locales.
- *Estate Regeneration Programme* : ce programme propose des prêts aux promoteurs privés destinés à la régénération de zones résidentielles dans le but d'accélérer la construction de nouveaux logements.
- *Starter Homes* : vise à ce que 200 000 nouveaux logements abordables soient mis à disposition des jeunes primo-accédants (âgés de 23 à 40 ans) sur des terrains sous-utilisés ou non-utilisés à usage non résidentiel (industriel ou commercial).
- *Build to Rent* : encourage les investissements de long terme dans l'immobilier résidentiel et offre aux investisseurs institutionnels une source de revenus récurrents, stables et prévisibles, tout en leur permettant de diversifier leur portefeuille, traditionnellement composé d'immobilier commercial. Les logements construits par ce biais sont généralement détenus par des sociétés d'investissement (et non des particuliers) et gérés par des administrateurs de biens.
- La suppression du plafond d'endettement des *councils* pour le financement de nouveaux logements. Dans les années 1970, les *councils* construisaient 40 % des habitations, contre 2 à 3 % aujourd'hui.

L'achat de logements neufs est soutenu par :

- *Help to Buy: Equity Loan* : aide à l'achat.
- *Shared Ownership and Affordable Homes Programme* : vise à favoriser l'accès à la propriété en permettant aux ménages éligibles d'acheter leur logement conjointement avec une association de logement (*housing association*).
- *Starter Homes* : vise à ce que 200 000 nouveaux logements abordables soient mis à disposition des jeunes primo-accédants (âgés de 23 à 40 ans) sur des terrains sous-utilisés ou non-utilisés à usage non résidentiel (industriel ou commercial). La taxe de 15 000 livres sterling par logement construit, habituellement payée par les promoteurs et les entreprises de construction aux autorités locales, est ici reversée aux ménages acquéreurs.
- *Affordable Rent to Buy* : permet aux ménages de payer un loyer abordable et *in fine* de racheter leur logement à leur bailleur.

Fiscalité

L'investissement dans l'immobilier est encouragé via plusieurs dispositifs fiscaux :

- Impôt réduit via les *Real Estate Investment Trust (REIT)*. Les REIT encouragent l'investissement institutionnel dans l'immobilier et la location car leurs revenus taxables sont distribués aux actionnaires via des dividendes et échappent donc largement à l'impôt sur les sociétés (IS). Les actionnaires jouissent en outre d'une responsabilité limitée. Ces trusts se rapprochent des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC).
- Taxe d'habitation réduite pour les résidences secondaires : les *councils* peuvent réduire la taxe d'habitation des résidences secondaires dans la limite de 50 %.
- Déductibilité des charges d'intérêt de l'impôt sur les revenus (IR) pour les propriétaires de logements donnés à bail. Les charges d'intérêt des prêts hypothécaires sont déductibles de l'impôt sur les revenus (IR).
- Droits de mutation réduits à l'achat (taxe *Stamp Duty – SDLT*) :
 - Exemption générale de la taxe pour les propriétés et terrains acquis à un prix inférieur à 125 000 livres sterling (40 000 livres sterling pour les résidences secondaires).
 - Réduction de la taxe pour les primo-accédants jusqu'à 300 000 livres sterling et taux allégé de 5 % entre 300 000 et 500 000 livres sterling.
 - Réduction de la taxe pour les primo-accédants participant au programme de *shared ownership* (propriété partagée avec une association de logement) visant à faciliter l'accès à la propriété. Ils peuvent également différer le paiement de cette taxe à la date où ils deviennent propriétaires de plus 80 % de leur logement.
 - Réduction de la taxe pour les propriétés acquises conjointement par des couples primo-accédants mariés (*joint ownership*).

Cependant, on observe depuis quelques années une tendance à la réduction des avantages fiscaux :

- Introduction d'une taxe annuelle sur l'immobilier résidentiel *premium* détenu par les personnes morales (*annual tax on enveloped dwellings*).
- Augmentation des droits de mutations pour les résidences secondaires.
- Suppression des avantages fiscaux en matière successorale des sociétés détentrices d'actifs immobiliers résidentiels au Royaume-Uni.
- Réduction des allègements fiscaux sur l'investissement locatif. Les investisseurs locatifs voient également leurs demandes de prêts hypothécaires soumises à des conditions plus strictes, ainsi qu'à une série de nouvelles règles en matière d'efficacité énergétique. Ils paient en outre un impôt de 28 % sur les plus-values à la revente.
- Fin de l'exonération fiscale sur les plus-values à la revente (*Private Residence Relief*) (*capital gains tax*) pour les non-résidents et les résidences secondaires.

On observe également une résurgence des appels en faveur d'impôts sur la fortune pour tous les biens immobiliers et de hausses de taxe d'habitation pour les tranches les plus élevées.

Développement des investisseurs institutionnels

Le développement de l'investissement institutionnel est encouragé via plusieurs dispositifs :

- Les *Real Estate Investment Trusts* (REIT).
- Le dispositif *Build to Rent* (BTR) encourage les investissements de long terme dans l'immobilier résidentiel et offre aux investisseurs institutionnels une source de revenus récurrents, stables et prévisibles, tout en leur permettant de diversifier leur portefeuille, traditionnellement composé d'immobilier commercial. Les logements construits par ce biais sont généralement détenus par des sociétés d'investissement et gérés par des administrateurs de biens.
- Le *Land Assembly Fund* permet, via le rachat de terrains par le gouvernement, d'alléger le risque porté par le promoteur.

L'investissement institutionnel est également stimulé indirectement via :

- Le *New Homes Bonus*, qui incite financièrement les autorités locales à soutenir la croissance de l'offre de logements sur leur territoire avec un « bonus » dont le montant dépend de la taxe d'habitation.
- Le programme *Local Authority Accelerated Construction programme*, partenariat entre les autorités locales et les PME de la construction, qui a pour objectif d'accélérer la construction de logements sur des terrains détenus par les autorités locales.

CONCLUSION

Il reste difficile de quantifier l'impact de ces politiques publiques sur le coût du foncier au Royaume-Uni. Les pouvoirs publics restent traditionnellement peu interventionnistes et il n'existe donc pas de mesure directe d'encadrement pour modérer l'évolution des prix dans les zones tendues.

L'augmentation des prix a considérablement ralenti depuis le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne mais ce ralentissement trouve davantage sa cause dans le Brexit lui-même que dans une quelconque action publique, même si la fin de certains allègements fiscaux a contribué au ralentissement de l'inflation des prix immobiliers.

Parallèlement, les réglementations limitant les constructions de logements résidentiels dans les grandes villes ont contribué à accroître les inégalités de richesse entre propriétaires et locataires et entre Nord et Sud. Les propriétaires fonciers se sont ainsi enrichis avec la hausse des prix de l'immobilier dans les villes et le pouvoir d'achat des locataires a diminué avec l'augmentation concomitante du prix des loyers.

En outre, le taux de propriété a atteint son plus bas niveau depuis 30 ans et le prix d'un logement coûte en moyenne 8 fois le salaire annuel moyen. De même, les constructions de nouveaux logements sociaux sont chaque année inférieures aux besoins des ménages et les listes d'attente pour en bénéficier s'allongent car la

demande est de plus en plus élevée. Le nombre de sans-abris a par ailleurs progressé de 50 % depuis 2010.

Dans ce paysage, la politique de protection de la ceinture verte est vue comme un succès dans la mesure où elle a préservé les espaces verts et contenu l'étalement urbain des villes.

SINGAPOUR

CONTEXTE GÉNÉRAL

Sur une île confrontée à de fortes contraintes d'espace, l'État pilote étroitement et fermement, par l'intermédiaire de trois agences publiques (*Housing and Development Board – HDB*, *Urban Redevelopment Authority – URA*, et *Building and Construction Authority – BCA*), les politiques d'urbanisme, de logement et de construction. Le développement urbain intégré et l'anticipation des besoins (logement, développement économique, infrastructures publiques, espaces naturels) sont des défis cruciaux pour un pays qui excelle en matière de planification territoriale et s'est doté d'outils puissants de maîtrise foncière.



L'État reste propriétaire d'une très grande partie du territoire, la plupart des logements et immeubles étant construits sur des terrains mis à disposition dans le cadre de baux emphytéotiques pour 99 ans, voire 30 ans pour les équipements industriels. Si plus de 90 % de Singapouriens sont propriétaires de leur logement, le marché du logement est fortement segmenté entre d'une part l'offre publique où résident 80 % des Singapouriens, et le marché résidentiel privé, dans lequel investissent Singapouriens et étrangers, et qui accueille les plus aisés. Des réponses adaptées sont apportées pour éviter les phénomènes de surchauffe ou de pénurie dans ces deux volets du marché.

GOVERNANCE ET ACTEURS

La cité-État est caractérisée par l'existence d'un échelon unique d'administration : le gouvernement administre les affaires du pays sous le contrôle du parlement. Il est composé de ministères, à l'organisation légère, qui s'appuient sur des agences publiques spécialisées chargées de la mise en œuvre des politiques publiques. Il n'existe pas d'échelon administratif inférieur. Toutefois, 16 « town councils », établis sur le périmètre des circonscriptions électorales et dirigés chacun par un député de la circonscription correspondante, ont été créés il y a 30 ans : ils disposent de compétences très limitées, notamment d'entretien et de gestion quotidienne des parties communes des quartiers de logement public.

Sur l'île, grande de 720 km² et où logent environ 5,6 millions d'habitants, c'est le ministère du développement national (MND) qui pilote étroitement et fermement les politiques d'urbanisme, de construction et du logement. Pour l'éclairer dans ses choix et mettre en œuvre concrètement les politiques publiques, le MND s'appuie sur trois agences publiques principales dont les attributions sont claires et non redondantes :

- *Housing and Development Board* (HDB) pour le logement public.
- *Urban Redevelopment Authority* (URA) pour l'urbanisme.
- *Building and Construction Authority* (BCA) pour la qualité de la construction.

Sous le pilotage du MND, l'agence URA est chargée de la politique d'urbanisme. Elle est en liaison avec l'agence *Singapore Land Authority* (SLA), placée sous l'autorité du ministère de la justice, qui joue un rôle équivalent à la Direction de l'immobilier de l'État en France et de tenue du cadastre.

PLANIFICATION ET ENJEUX

À Singapour, les politiques foncières intègrent une forte dimension de long terme.

Le développement urbain intégré constitue un enjeu crucial pour Singapour compte tenu de la très faible taille de son territoire et de sa population croissante. L'État conserve une maîtrise forte du foncier pour utiliser l'espace le plus efficacement possible et maintenir les équilibres entre logement, développement économique, besoins d'infrastructures publiques (stations d'épuration, usines électriques, voies de transports), défense nationale (terrains d'entraînements, infrastructures militaires) et préservation des espaces naturels (notamment les lacs pour les réserves en eau).

Au niveau national, un concept plan à très long terme (40-50 ans) est décliné dans le cadre d'un master plan (10-15 ans) qui est le résultat d'une approche de long terme intégrée, anticipant l'ensemble des besoins en eau, en transport, en énergie, etc. Ainsi, à titre d'exemple, lors de la conception et de la construction de lignes de métro, les besoins ultérieurs des espaces traversés sont pris en compte et des stations de métro sont préconstruites pour pouvoir être facilement mises en service lorsqu'il est décidé 10 ou 20 ans plus tard d'urbaniser tel ou tel quartier.

L'État reste propriétaire d'une très grande partie du territoire, la plupart des logements et immeubles étant construits sur des terrains mis à disposition dans le cadre de baux emphytéotiques pour 99 ans (ou 30 ans / 30+30 ans pour les bâtiments industriels).

Afin de préserver des espaces verts et naturels (lacs, réserves), l'habitat collectif dans des constructions de grande hauteur est très largement privilégié, au détriment de l'habitat individuel, fortement consommateur d'espace. L'agence *Housing Development Board* (HDB), créée en 1960, avant même l'indépendance de la cité-État, est chargée du programme de construction de logements publics et de réhabilitation des anciens. Elle pilote la construction des logements publics, leur vente et veille au respect des règles encadrant leur revente (durée avant revente, quotas ethniques et étrangers, etc.). 80 % des foyers singapouriens sont logés dans des logements publics construits par HDB. Ils en sont propriétaires pour la durée du bail emphytéotique.

Pour mettre au point et réviser le master plan, l'agence URA recueille les analyses et projets à long terme de l'ensemble des ministères et agences publiques

(transports terrestres, infrastructures d'eau, logement public, développement économique, équipements de santé, etc.) pour déterminer le meilleur usage des sols et anticiper l'ensemble des besoins. Le public est également invité à donner son avis.

Le master plan identifie, parcelle par parcelle, la destination finale de chaque terrain (résidentiel, commercial, hôtel, mixte résidentiel et commercial, entreprise, institution, équipement de santé, établissement d'enseignement, équipement sportif, lieu de culte, parc, agriculture, port, aéroport route, voie ferrée, etc. mais aussi « blanc » pour ceux dont la destination n'est pas encore définie, « en réserve », ou pour « usage spécial », c'est-à-dire avant tout militaire). Il précise également, le cas échéant, le coefficient d'occupation des sols maximal ou de base et est révisé tous les 5 à 7 ans.

Les terrains ouverts à l'urbanisation (pour le résidentiel privé, les industries, les commerces, l'agriculture) sont attribués après appel d'offres pour chaque parcelle, à l'exception des terrains destinés aux équipements publics et aux logements publics. Le MND gère, avec l'agence URA, les enchères pour l'aménagement de projets commerciaux (hôtels, centres commerciaux) et résidentiels, tandis que l'agence JTC, chargée du développement et de la gestion de quartiers industriels, met en place des réseaux d'infrastructures routières, d'eau, etc.), gère l'attribution des terrains destinés à accueillir des projets industriels.

L'État se réserve en outre la possibilité de « redévelopper » certaines parcelles avant la fin du bail emphytéotique, en détruisant et reconstruisant un nouvel immeuble après indemnisation des occupants au prix du marché, notamment pour faciliter la réalisation de nouveaux équipements ou accroître l'attractivité d'un quartier. L'indemnisation doit permettre dans tous les cas à l'occupant concerné de retrouver un logement au moins équivalent avec les mêmes conditions de propriété ou de location.

L'État, par l'intermédiaire de l'agence SLA, est lui-même gestionnaire des réserves foncières du pays, notamment des terrains qui sont classés dans la catégorie « en réserve ».

S'agissant des développeurs immobiliers privés ayant acquis une parcelle (soit après appel d'offres, soit dans le cadre d'une vente « en bloc »), ils aménagent les terrains qu'ils ont acquis suivant les prescriptions fixées par l'agence URA.

ÉVOLUTIONS MARQUANTES

Les politiques menées par le gouvernement depuis les années 1960 ont permis à près de 90 % des ménages singapouriens d'accéder à la propriété. L'achat d'un logement est facilité par l'existence d'un système d'épargne individuelle obligatoire (compte individuel dénommé CPF abondé par les cotisations de chaque salarié et de son employeur, et utilisé pour se constituer une retraite, acheter son logement et faire face aux dépenses de santé) ainsi que par des subventions de l'État, dégressives selon le niveau de revenu des foyers. Par ailleurs,

le marché immobilier est particulièrement segmenté puisque 80 % des citoyens et résidents permanents singapouriens habitent dans des immeubles construits et gérés par l'agence HDB (lesquels ne peuvent être achetés par un étranger), tandis que le marché privé (condominiums, appartements plus haut de gamme) est essentiellement habité par les étrangers. S'ils logent très majoritairement dans des logements publics, les Singapouriens investissent néanmoins dans le parc privé pour le louer. Des étrangers investissent également dans le marché immobilier singapourien.

Au cours des dernières années, un décalage a été observé entre l'évolution des prix de l'immobilier sur ces deux marchés. Ainsi, si les prix de l'immobilier résidentiel privé ont fortement augmenté entre mi-2017 et mi-2018 (+10 %), après une période de baisse ayant suivi le pic de 2013, les prix à la revente des HDB sont en baisse continue depuis 2012. En 2018, les prix de l'immobilier résidentiel privé ont donc progressé de 7,9 %, tandis que les prix des HDB à la revente ont reculé de 0,9 %.

La mise en place en juillet 2018 des mesures macro-prudentielles destinées à éviter une surchauffe du marché immobilier, suivie de l'annonce de nouvelles réglementations portant sur les appartements « boîtes à chaussures » (petits appartements) trois mois plus tard, a eu un effet immédiat sur les prix de l'immobilier résidentiel privé, qui n'ont progressé que de 0,5 % au T3 2018 et reculé de 0,1 % au T4 2018 (soit +7,9 % sur l'ensemble de l'année 2018), tandis qu'ils avaient progressé de près de 10 % entre le T2 2017 et le T2 2018. Le nombre de transactions est également en baisse depuis l'annonce de ces mesures, avec environ 24 500 unités vendues en 2018, contre 29 000 en 2017. Cette tendance devrait se poursuivre en 2019 et 2020, les prévisions s'établissant à 18 000 et 16 000 unités vendues pour les deux années à venir.

Singapour fait donc aujourd'hui face à une augmentation du nombre de logements vacants dans le secteur résidentiel privé. Les autorités recensent environ 24 000 appartements inoccupés début juin 2019 et anticipent un accroissement de leur nombre, ayant autorisé la construction de 39 000 logements privés supplémentaires, qui n'ont pas encore été vendus.

Les autorités s'attellent également à rajeunir le parc de logements publics et développer les quartiers périphériques. Huit ensembles ont été sélectionnés pour être « redéveloppés » depuis 2011 (3 projets annoncés en 2011, les suivants ont été annoncés en 2012, 2014, 2016 et 2018) dans le cadre d'un programme de rachat des appartements HDB et d'aide au relogement (les propriétaires déplacés se voient offrir la possibilité d'acquérir un appartement dans un nouvel immeuble public). En outre, le gouvernement a annoncé fin 2018 un plan complémentaire de modernisation des immeubles HDB les plus vieux (deux phases de réhabilitation seront subventionnées, la 1^{ère} lorsque les immeubles auront entre 30 et 40 ans, la 2nde lorsque les immeubles auront entre 60 et 70 ans) et la possibilité pour les propriétaires d'appartements de plus de 70 ans de les « revendre en bloc » à l'État pour procéder à leur redéveloppement avant le terme du bail.

À partir des années 2000, l'accroissement rapide de la population, du fait, notamment, de l'accroissement de la population étrangère vivant à Singapour,

et le regain d'intérêt des investisseurs pour l'immobilier ont contribué à la forte hausse des prix. Le marché immobilier de la cité-État a connu deux périodes de flambée des prix, de 2006 à 2008 et de 2009 à 2010, la croissance des prix de l'immobilier résidentiel privé atteignant 25,4 % en 2010. Les prix de l'immobilier se sont stabilisés en 2012, suite aux politiques de refroidissement menées par les autorités, et ont diminué à compter de 2013. Le marché de l'immobilier résidentiel privé a à nouveau connu une période de forte hausse des prix entre mi-2017 et mi-2018, bridée par le renforcement des mesures macro-prudentielles de la banque centrale en juillet 2018.

OUTILS

Pour endiguer des hausses trop rapides des prix de l'immobilier et s'assurer que l'offre de logements répond à la demande, les autorités singapouriennes jouent à la fois sur le nombre de terrains à bâtir mis aux enchères et sur le coût de revient des achats immobiliers, avec la mise en place de mesures fiscales et bancaires.

Mise aux enchères

La mise aux enchères de terrains à bâtir est organisée par les agences étatiques dans le cadre des « *government land sales programmes* » (GLS), qui participent à la mise en œuvre des objectifs du gouvernement en matière d'aménagement du territoire et contribuent de manière indirecte à stabiliser les prix du foncier. L'annonce, tous les six mois, des programmes GLS doit permettre de garantir une mise à disposition constante de terrains en adéquation avec la demande. Deux listes sont présentées, l'une pour laquelle la date des enchères est déterminée, la seconde recensant des terrains qui seront ouverts aux enchères si les autorités reçoivent des propositions assorties d'un prix minimum jugé satisfaisant.

A noter que les développeurs peuvent également « acheter en bloc » des immeubles déjà construits auprès des propriétaires d'appartement, avec l'accord d'au moins 80 % d'entre eux. Ces opérations sont effectuées dans le but d'acquérir le terrain, de détruire le bâtiment existant et de reconstruire un nouvel ensemble ayant plus de valeur. Le nombre de « ventes d'immeubles en bloc » avait suivi l'envolée des prix de l'immobilier résidentiel privé en 2017 et 2018 (avec respectivement 28 et 38 transactions recensées, contre sept en 2016 et une en 2015) mais a fortement chuté depuis juillet 2018 : deux transactions ont été conclues entre août et décembre 2018 et une seule vente a été conclue depuis le début de l'année 2019.

De la même manière, le gouvernement ajuste le nombre de logements construits pour le marché résidentiel public en fonction de la demande anticipée et de l'évolution des prix de revente des HDB. La taille du parc de HDB est restée relativement stable entre 2006 et 2011 (23 000 unités supplémentaires), tandis que le gouvernement a proposé 25 000 nouveaux logements à la vente en 2011, 27 000 en 2012 et 25 000 en 2013, suite à la reprise de la demande et de la hausse des prix.

Mesures macro-prudentielles

Le gouvernement intervient de manière plus directe sur les prix de l'immobilier avec la mise en place de mesures macro-prudentielles, relatives à la fiscalité (droits de timbres « *stamp duty* ») et à l'octroi de prêts immobiliers, lorsqu'une surchauffe du marché est anticipée. En juillet 2018, alors que le marché atteignait son point le plus haut en quatre ans, la banque centrale singapourienne a durci certaines mesures de précaution, mises en place en 2010, afin de prévenir la formation d'une bulle immobilière. Les taux de l'« *additional buyer's stamp duty* » (ABSD), appliqués aux étrangers et aux entreprises achetant une propriété ou aux Singapouriens faisant l'acquisition d'une deuxième résidence, ont ainsi été relevés¹³. En parallèle, le ratio de prêt sur la valeur du bien (LTV) a été réduit¹⁴.

Occupation des sols

Enfin, l'entrée en vigueur de règles augmentant la surface au sol moyenne des appartements dans les nouveaux immeubles résidentiels privés contribuerait à modérer la hausse des prix du foncier et de l'immobilier sur ce marché. Cette mesure¹⁵, prise par l'URA en octobre 2018 afin d'assurer la « qualité du cadre de vie des résidents » et éviter la construction d'immeubles « boîtes à chaussures », pourrait faire chuter les prix du foncier de 20 à 40 %, selon des analystes de la banque locale DBS, les développeurs se montrant plus prudents dans les phases d'enchères afin de maintenir leurs marges.

¹³ Les taux de l'*additional buyer's stamp duty* sont désormais de :

- 12 % pour une 2nde propriété et 15 % pour les achats suivants pour un acheteur singapourien (contre 7 % et 10 % entre 2013 et 2018, et 0 % et 3 % entre 2011 et 2013),
- 15 % pour une 2nde propriété et 20 % pour les achats suivants pour un résident permanent (contre 10 % et 15 % entre 2013 et 2018, et 0% et 3% entre 2011 et 2013),
- 20 % pour l'achat d'une propriété par un acheteur étranger depuis juillet 2018 (contre 15 % entre 2013 et 2018 et 10 % entre 2011 et 2013),
- 25 % pour l'achat d'une résidence par une personne morale (contre 15 % entre 2013 et 2018 et 10 % entre 2011 et 2013).

Une taxe sur la vente d'un bien résidentiel (*seller's stamp duty*), si celui-ci a été détenu pendant moins de 3 ans, a également été introduite en 2010. Les taux pratiqués, relevés en 2011 puis 2017, sont désormais de 12 % pour un bien détenu moins d'un an, 8 % pour un bien détenu entre 1 et 2 ans, 4 % pour un bien détenu entre 2 et 3 ans, pour les propriétés achetées depuis mars 2017.

¹⁴ En juillet 2018, les limites LTV ont été abaissées de 5 points pour les individus achetant des propriétés autres que « HDB » (logements publics, gérés par l'agence du même nom). Les taux désormais pratiqués sont de :

- 75 % (ou 55 % si le prêt est contracté sur plus de 30 ans) pour l'achat d'une première propriété,
- 45 % (ou 25 %) pour l'achat d'une deuxième propriété,
- 35 % (ou 15 %) pour les achats ultérieurs.

Pour les acheteurs institutionnels, le LTV a été abaissé de 20 % à 15 %.

¹⁵ Le nombre maximal d'appartement constructibles par les promoteurs immobiliers pour les nouveaux projets est ainsi obtenu en divisant la surface totale habitable par 85 m² au lieu de 70 m² précédemment, à l'exception de l'hyper centre. Dans certains quartiers, elle est même portée à 100 m² pour éviter l'impact sur les infrastructures publiques (réseaux, transport, etc.).

CONTEXTE GÉNÉRAL

Si la Suède se distingue par ses performances remarquables dans de très nombreux domaines (finances publiques, environnement, recherche et développement, compétitivité, digitalisation de l'économie, taux d'emploi, etc.) et apparaît à ce titre comme une référence dans de nombreuses études comparatives, le pays est, en revanche, un mauvais exemple en matière de politique du logement et de maîtrise du coût du foncier dans les opérations de construction.

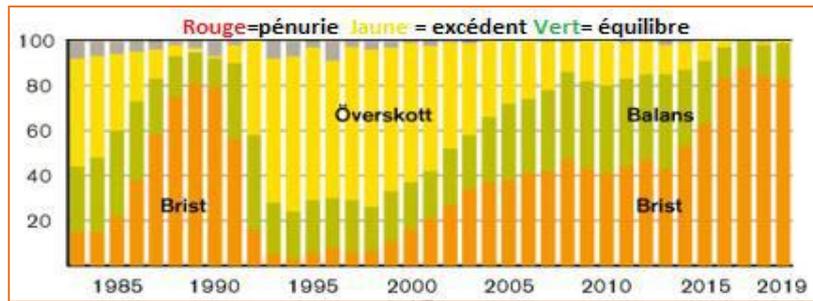


La situation suédoise est similaire sur certains points à celle observée dans d'autres pays nordiques : pénurie d'offre surtout à la location, investissements faibles dans la construction, forte inflation des prix immobiliers comme des coûts de construction, peu ou pas d'initiatives pour faciliter l'accès aux logements des populations fragiles similaires.

La Suède n'a par exemple pas de système équivalent aux habitations à loyer modéré (HLM), ni aux organismes de foncier solidaire (OFS) ou de dispositifs visant à inciter les ménages à investir dans l'immobilier dans le cadre de dispositifs de type investissement locatif dit « Pinel ».

De même, il n'existe pas de systèmes comparables aux zones d'aménagement différencié (ZAD), et les communes n'ont aucune priorité ou droit de préemption depuis les années 1980 en cas de vente par l'État ou un tiers. L'État peut en revanche exproprier des terrains des collectivités locales, non pas pour y construire des logements, mais pour des infrastructures « d'intérêt national » ou encore pour des raisons environnementales ou culturelles nationales (création d'un parc naturel ou d'une nouvelle ligne de chemin de fer).

En réalité, la Suède, pourtant innovante dans de nombreux secteurs, n'a aucune stratégie convaincante à l'échelle nationale ou locale pour combler le déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements et pour faciliter l'accès aux ménages à revenus faibles. Cette situation n'est pas un phénomène propre à la capitale Stockholm, car la pénurie est également présente dans les principales agglomérations ou villes universitaires. En réalité, 240 des 290 communes suédoises (plus de 80 %) accusent depuis quelques années un déficit de logements.



Évolution de l'offre de logements dans les communes suédoises.

Cette situation est le résultat de sous investissements dans la construction de logement depuis près de 20 ans et ce n'est que depuis peu que l'activité augmente. Il n'existe à l'évidence pas une seule explication à cette situation insatisfaisante. L'absence de concurrence et les coûts élevés de construction sont, sans aucun doute, des facteurs clefs qui expliquent le niveau faible des investissements dans ce secteur par rapport au produit intérieur brut (longtemps inférieur à 3 % du PIB et seulement depuis peu à 5 % du PIB, mais depuis 2018 les investissements s'orientent à nouveau à la baisse vers 4 % du PIB et les prix de vente des maisons et appartements dans les grandes agglomérations reculent d'environ 10 % depuis le pic atteint en 2017).

Parallèlement, le coût de construction en Suède est près de 60 % supérieur à la moyenne de l'Union européenne, et parmi les plus élevés avec les autres pays nordiques et nettement au-dessus des niveaux connus en France. Ceci est en ligne avec la situation oligopolistique du marché suédois du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), dominé par quatre acteurs (*Skanska, NCC, Peab et JM*) qui ensemble ont une part de marché de plus de 60 %.

Le sujet est souvent débattu par les dirigeants politiques suédois et les experts de l'Agence nationale du logement (*Boverket*) qui évoquent de plus en plus souvent la nécessité de favoriser le développement du parc de location et de mettre en place une forme de logements sociaux pour assurer un meilleur accès aux appartements de location avec des loyers modérés. Ainsi, une part importante des logements construits depuis une vingtaine d'années porte sur des copropriétés qui sont souvent vendues à des prix inabordables pour les ménages à revenus modestes.

Dans une tribune dans le quotidien économique *Dagens Industri* du 20 juin 2019, deux experts de l'Association nationale des locataires (*Hyresgästföreningen*) et de l'Association des propriétaires de maisons individuelles (*Villaägarna*) soulignent l'urgence de trouver des solutions facilitant une véritable relance de la construction ; le volet foncier étant, selon eux, un élément clef pour l'initier. Dans ce contexte, ils préconisent notamment un retour aux politiques déjà menées dans les années 1970 et 1980 à savoir des mesures cycliques « keynésiennes » dans lesquelles le secteur pourrait être stimulé par des garanties-crédits de l'État par exemple mais uniquement durant des périodes de conjoncture faible.

Face à ce problème, la politique du logement au sens général – qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités locales – peine à convaincre.

RÔLE DE L'ÉTAT

Le rôle de l'État suédois en matière d'aménagement et de construction de logements est quasi-inexistant.

Le pouvoir en matière de politique de construction passe par la pression politique et la définition des normes techniques. L'État ne fixe pas d'objectifs de construction au niveau national, mais produit, à travers l'Agence nationale du logement (*Boverket*) des règlements sur les normes techniques et recueille les meilleures pratiques des municipalités en matière de planification urbaine.

Parallèlement, il convient de souligner que l'État ou les entreprises publiques placées sous son égide disposent de peu de réserves publiques foncières à part les domaines forestiers qui sont importants mais ne se prêtent généralement pas à la construction et sont généralement éloignés des agglomérations importantes. Pour ainsi dire, il existe très peu de terrains publics pour le bâti en dehors du foncier des municipalités. Il s'agit essentiellement de terrains militaires et des abords des voies de chemin de fer (détenus par l'entreprise *SJ*, homologue de la SNCF et contrôlée à 100 % par l'État suédois).

Au niveau des collectivités locales, l'État intervient à travers son administration décentralisée (*länsstyrelser*), forme d'équivalent aux préfectures françaises, uniquement implantées au niveau des 21 régions du pays et non pas au niveau des municipalités qui ont la compétence pour les questions relatives à l'urbanisme. Le rôle de la préfecture est double :

- D'une part, conseiller et superviser les municipalités dans le processus de mise en place de leurs plans d'urbanisme pour s'assurer qu'elles respectent bien les domaines d'intérêt national (ports, aéroports, parcs éoliens, protection du littoral, normes environnementales, santé et sécurité des citoyens, inondations, érosions, etc.).
- D'autre part, assumer le rôle de « première instance » en cas de contentieux liés à l'attribution d'une autorisation.

Les seules possibilités d'expropriation par l'État concernent des terrains pour des infrastructures vitales (routes, voies ferrées, réseaux électriques) ou lorsque des enjeux culturels ou environnementaux sont menacés (parc naturel, etc.).

En définitive, les principaux outils de l'État pour favoriser l'accès aux logements pour les populations fragiles sont doubles:

- Des allocations logements distribuées à près de 5 % de la population (470 000 ménages, dont 180 000 familles et 290 000 retraités, pour 75% de femmes). L'objectif est que ces personnes puissent être en mesure d'assurer la location d'un logement municipal¹⁶. Ces aides représentent environ 0,5 % du produit intérieur brut (PIB).

¹⁶ L'allocation logement fait partie des assurances sociales universelles, versées sous condition de revenus et de patrimoine. Outre la situation financière, le montant de l'allocation dépend de la taille du foyer, de la taille du logement et du montant du loyer. L'allocation-logement s'adresse à tout résident (la

- Des subventions aux maîtres d'œuvre publics ou privés pour favoriser la construction de logements locatifs avec des loyers encadrés. Le gouvernement a ainsi débloqué 600 millions d'euros par an pour ces types de subventions. Pour mémoire, l'État était jusqu'en 1991 un important financeur de la construction mise en œuvre par les collectivités à travers des subventions et crédits avantageux. Lors de la crise immobilière qui a frappé la Suède entre 1991 et 1994, l'État a mis fin à cette politique et c'est progressivement le marché qui a pris son rôle.

RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les collectivités locales (21 régions et 290 communes) bénéficient d'une très forte autonomie de gestion par rapport à l'État, garantie par la Constitution et la loi, et d'un « monopole » sur la planification et la construction de logements sur leurs périmètres géographiques.

Les 290 communes sont l'échelon administratif incontournable pour l'urbanisme suédois. Ainsi, c'est au niveau municipal que l'on trouve de très loin le plus important parc de logements¹⁷ et les communes contrôlent la procédure de délivrance d'autorisations d'urbanisme. Dans la pratique, la planification et l'aménagement du territoire des municipalités suédoises passent par un plan d'urbanisme général (*översiktplan*) révisé tous les 10 ans et qui n'est pas juridiquement contraignant pour les collectivités et par un plan local d'urbanisme (*detaljplan*) qui comprend les projets dans un futur proche.

Ce plan évolue généralement tous les cinq ans et surtout lorsque des entrepreneurs du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) ou les sociétés municipales de logement d'intérêt général (SLIG) soumettent des projets de constructions qu'ils souhaitent réaliser à moyen terme. Une fois que le plan local d'urbanisme est validé par le conseil municipal et qu'un projet a bénéficié d'une autorisation de construction, celle-ci est généralement valide pour une durée de 5 à 10 ans. Une municipalité est entièrement libre de faire les arbitrages qu'elle souhaite pour les plans d'urbanisme généraux et locaux, mais si elle n'honore pas les permis de construction du plan d'urbanisme local, qui est juridiquement contraignant, elle devra verser des dommages et intérêts aux maîtres d'œuvres.

Les recours lors de projet de construction sont fréquents, ce qui explique en partie, le fait que les délais pour passer d'un projet de construction à un immeuble « clef en main » peuvent dans certains cas atteindre 10 ans. Ce sont souvent les tribunaux environnementaux qui sont saisis pour freiner ou interdire un chantier.

nationalité n'étant plus une condition expresse), aussi bien aux locataires, aux copropriétaires, ou aux propriétaires d'une maison, aux familles avec enfants, aux jeunes de 18-28 ans et aux personnes âgées. Le système d'allocation-logement est entièrement financé par l'impôt.

¹⁷ Les Sociétés municipales de logement d'intérêt général (SLIG, au moins une par commune, parfois plusieurs) disposent de près d'un million d'appartements au total, ce qui reste le facteur clé dans l'offre de logements locatifs dans ce pays avec les acteurs privés qui détiennent 850 000 appartements. Au total, il existe 4,85 millions de logements en Suède, dont 39 % de maisons individuelles, 38 % de logements locatifs et 23 % de copropriétés.

La forte autonomie d'une commune peut amener à des arbitrages politiquement sensibles puisque les communes relativement riches peuvent refuser d'accorder des permis de construire pour des logements qui accueilleraient des résidents jeunes (donc une source relativement plus faible de recettes fiscales) et en famille (donc une source relativement plus importante de dépenses sociales : crèches, écoles, etc.). De même, l'État ne peut pas imposer l'accueil de migrants ou de personnes nécessitant des logements d'urgence dans une optique d'équilibre de mixité sociale entre les communes. Il n'y a donc pas de solidarité entre les communes en matière d'accueil de populations fragiles puisque chaque conseil municipal décide de sa politique foncière.

Si les communes sont prédominantes en matière de foncier pour la construction de logements, force est de constater que les stratégies varient entre-elles pour ce qui est d'une volonté ou non de maîtriser les coûts de construction. Près de 30 % des communes pratiquent les règles de marché et vendent leurs terrains constructibles sous forme d'enchères aux plus offrants, alors que 70 % des communes, souvent avec une demande d'urbanisme plus faible, pratiquent des prix de vente fixes.

Selon la Fédération des collectivités locales, les prix des « terrains constructibles/habitables » au m² sont pour les 2/3 inférieurs à 250 euros/m², alors qu'à Stockholm où la demande est très forte le prix oscille souvent entre 1 000 et 2 500 euros/m² s'il s'agit de constructions de copropriété. Le niveau de vente est 40 % moins élevé s'il s'agit de terrains pour la construction d'appartements de location ; les loyers étant encadrés, les marges pour les maîtres d'œuvre sont ainsi plus comprimées d'où la nécessité d'acheter les terrains moins chers pour rentabiliser un chantier.

Si les municipalités ou les sociétés municipales de logement d'intérêt général (SLIG)¹⁸ vendent de nombreux terrains, on notera cependant que chaque acquéreur doit aujourd'hui être traité de manière égale. Ainsi, depuis les années 1980, il est interdit de vendre un terrain communal au rabais ou de le céder à une société communale de construction dans le but de réduire le coût du foncier dans les opérations de construction. Les mêmes conditions doivent s'appliquer à l'acquéreur qu'il soit public comme privé. Il n'existe pas non plus de mesure opérationnelle, législative ou réglementaire, permettant aux collectivités locales ou à l'État de maîtriser les prix des terrains et de lutter contre la spéculation foncière.

L'impact de la vente de terrains aux plus offrants dans les zones où il existe une forte demande (les zones d'agglomérations importantes) se traduit

¹⁸ S'il n'existe pas, en tant que tel, de droit au logement dans la législation suédoise, c'est un principe important dans les faits. En effet, la politique suédoise du logement est fortement ancrée dans la politique du bien-être-social. C'est véritablement la loi de 1946, issue du programme social-démocrate intitulé « Folkhemmet » (le foyer du peuple), qui instaure ce volontarisme en matière de logement pour faire face à une pénurie très forte due à l'arrêt des programmes de construction de logements pendant la guerre. La loi a créé également le statut des Sociétés municipales de logement d'intérêt général (SLIG) qui relayent la politique de l'État au niveau municipal, et pose les fondations d'une politique s'assurant que tout le monde puisse accéder à un logement offrant des conditions de vie convenables.

mécaniquement par la construction avant tout de copropriétés souvent de standing et à des prix élevés au détriment d'appartements de location avec des loyers fortement régulés/encadrés. Cette situation est particulièrement exacerbée dans les grandes agglomérations : du fait des loyers fortement encadrés, la demande est très supérieure à l'offre et le temps d'attente pour accéder à une location dans le centre de Stockholm atteint plus de 15 ans.

Pour favoriser la construction d'appartements de location avec des loyers encadrés, la municipalité ne vend pas les terrains de manière systématique mais procède aussi à une location sur le long terme (*tomträtt*) avec des baux pouvant atteindre jusqu'à 50 ans, une sorte de portage où les acteurs dissocient temporairement ou dans la durée le foncier de la construction immobilière. Dans ce cas de figure, le propriétaire paie un loyer annuel en tant que locataire avec parfois une clause de rachat à terme. Cette pratique est relativement courante dans les grandes agglomérations (Stockholm, Göteborg et Malmö) afin de promouvoir la construction de logements locatifs et les sociétés municipales de logement d'intérêt général (SLIG) en sont les premières bénéficiaires.

OUTILS DE PLANIFICATION ET D'INTERVENTION

Les politiques foncières sont avant tout orientées sur le court terme, du fait des besoins immédiats en logements et aussi des coûts souvent dissuasifs d'acquisition.

Depuis 2010, le gouvernement essaie de promouvoir une dimension de moyen terme avec l'obligation pour les communes de travailler de manière stratégique avec des problèmes d'approvisionnement en logements. La législation en place prévoit que chaque conseil municipal doit, durant sa législature (4 ans), adopter ce type de stratégie et c'est désormais le cas dans 261 des 290 communes (90 %). Certaines petites communes ne respectent pas encore la loi et expliquent cette situation par le fait que leurs ressources administratives sont insuffisantes et d'autres communes par le fait que l'offre abondante de logements ne le justifierait pas. La plupart des communes ont des objectifs quantitatifs en corrélation avec les projections démographiques.

Plus concrètement, les principales agglomérations (Stockholm, Göteborg, Malmö, etc.) déterminent le niveau des besoins en logements à partir de projections démographiques réalisées par l'Institut statistique national (SCB). Par ailleurs, l'État a missionné l'administration du comté de Stockholm pour réaliser des projections pour l'agglomération et la région de Stockholm. En considérant d'une part un modèle davantage économique, d'autre part en intégrant l'insuffisance actuelle de logements dans le modèle, ces projections estiment que le besoin de logements est largement supérieur à ce que la ville anticipe.

Depuis quelques années, la région de Stockholm a introduit un plan de développement régional sur le long terme comprenant entre autres les besoins futurs de logements et de construction à l'horizon 2050 (RUF5 2050). L'objectif est que ce plan, qui couvre les 26 communes de la région de la capitale, constitue la base de la planification stratégique des municipalités, des programmes de fonds

structurels régionaux et des plans d'infrastructures. Lors du lancement de nouveaux programmes et initiatives, notamment au niveau national, RUF 2050 joue un rôle important en tant qu'expression de la volonté collective de la région de Stockholm.

La région de Scanie (Malmö) dans le sud du pays va suivre l'exemple de Stockholm et produira également prochainement un plan de développement régional. Le gouvernement envisage de généraliser cet exercice qui n'est pas juridiquement contraignant. Il s'agit juste d'un « master-plan » pour mieux évaluer les besoins de logements à plus long horizon.

Les opérations de renouvellement urbain sont conduites par les entreprises (publiques ou privées) de travaux publics et financées par la municipalité de Stockholm ou par les sociétés municipales de logement d'intérêt général (SLIG). Un cas particulier, le renouvellement urbain de Stockholm (essentiellement en périphérie), est financé par la cession de biens immobiliers publics dans le centre (le plus souvent aux locataires occupants les lieux et à des prix inférieurs d'au moins 20 à 30 % à la valeur de marché).

Parallèlement, il n'existe quasiment pas de projets intercommunaux. Chaque commune agit dans sa sphère géographique exclusivement, ce qui est sans doute une faiblesse du système suédois.

Avant les années 1980 le portage (dissociation du terrain par rapport au bâti) de longue durée était une pratique généralisée pour réduire les coûts de construction, mais les besoins de trésorerie des municipalités et la tentation de vendre aux plus offrants dans les agglomérations font que cette pratique est aujourd'hui moins courante sauf pour la construction de logements locatifs. En effet, 234 des 290 communes (plus de 80 %) n'ont pas pratiqué de « portage » en 2017, et seulement 7 communes (2 %) le font régulièrement.

La pression faite sur les communes de présenter des finances en équilibre, qui est une obligation depuis l'an 2000, peut être également une raison pour laquelle les communes privilégient d'avantage les revenus sur le court terme par rapport à des investissements dont la rentabilité pourrait n'intervenir qu'à moyen terme (partenariat public-privé, société-mixte, etc.).

En effet, l'adoption d'une « règle d'équilibre » pour les collectivités territoriales en 2000, inscrite dans la loi sur les collectivités locales (*Kommunallagen*), interdit aux gouvernements locaux de voter un budget déséquilibré. Dans l'hypothèse où un déficit serait constaté *ex post*, les collectivités doivent ajuster ce déficit et restaurer leur situation nette durant les trois années suivantes. À noter que « la règle d'équilibre » des collectivités est perçue comme une exigence minimale en référence au passage de la loi communale portant sur « l'obligation d'assurer une bonne gestion financière ». En réalité, de nombreuses municipalités et comtés ont pour objectif de réaliser un excédent de l'ordre de 2 %. Toutefois, depuis 2013, le gouvernement a inscrit un nouveau chapitre dans la loi communale, qui permettra aux collectivités de constituer des réserves financières permettant de lisser les fluctuations des revenus au fil du temps et de combler d'éventuels déficits

lorsque la conjoncture le justifiera. Cette mesure qui est encadrée (la réserve annuelle doit être comprise entre 1 et 2 % des recettes de ladite collectivité) rentre dans la logique suédoise qui cherche à promouvoir une gestion financière responsable des secteurs sur le moyen et long terme.

Enfin, pour le partenariat avec le secteur privé, le ministère suédois des Finances (*Finansdepartementet*) est compétent pour les questions d'urbanisme mais il n'existe pas de structures juridiques, ni de réglementations prédéfinies facilitant la coopération dans le domaine du développement urbain en Suède depuis l'abrogation de la loi de 1987 (*Jagen om Exploiteringssamverkan*) visant à faciliter le développement urbain sur des terrains détenus par plusieurs acteurs ; la loi était jugée trop complexe et quasi-inapplicable dans la pratique lors de la mise en place des plans locaux d'urbanisme (*detaljplaner*).

Si la réglementation ne semble pas faciliter la coopération entre divers acteurs, on notera qu'il existe toutefois, des expériences de coopération sur des bases contractuelles *ad-hoc* respectant la procédure décentralisée et les modalités légales régies par la loi de 2010.

Une société anonyme classique (*Aktiebolag, AB*) ou une structure de société en commandite simple (*Kommanditbolag, KB*) pourraient être des options.

La société anonyme suédoise (*AB*) comme la société en commandite (*KB*) ont, par exemple, été utilisées par la commune de Solna pour le projet urbain « *Arenastaden* » dont le coût global dépasse 2 milliards d'euros. Ce nouveau quartier, le seul exemple de projet intercommunal ces dernières années, a pour l'essentiel été développé via trois sociétés (*Råsta Holding AB, Arenabolaget AB/KB* et *Swedish Arena Management AB/KB*), détenues conjointement par la commune de Solna, *Jernhusen* (entreprise publique à 100% par l'État qui détient les gares et autres bâtiments liés aux chemins de fer), l'Association suédoise de football et deux entreprises privées du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) (*Peab* et *Fabege*). Le statut juridique des entreprises conjointes est ainsi un mélange entre sociétés anonymes (*AB*) et en commandite (*KB*).

ÉVOLUTIONS DES PRIX

Depuis fin 1995 et après la grave crise immobilière, bancaire puis économique qui a touché la Suède au début des années 1990, les prix immobiliers (nominaux) ont été multipliés par 4 (et même par 6 dans les trois grandes agglomérations).

L'évolution des prix des terrains n'est pas disponible, mais dans la mesure où 30 % des communes pratiquent les règles de marché et vendent leurs terrains constructibles sous forme d'enchères aux plus offrants, nous pouvons estimer qu'il existe une corrélation avec les prix de vente clé en main dans ce cas. Les 70 % des communes restantes, qui sont des communes avec une demande d'urbanisme plus faible, pratiquent des prix de vente fixe. Selon la Fédération des collectivités locales, les prix des terrains constructibles sur Stockholm ont augmenté de 400 % entre 2005 et 2016 et de 200 % à Göteborg.



CONCLUSION

Le foncier est-il un bien public commun de l'humanité, à la manière du climat, de l'eau, de l'air, de la biodiversité, ou encore de la paix et de la sécurité internationale, ou de la stabilité économique, financière ou monétaire internationale ?

Est-il raisonnable que le foncier puisse faire partie des biens privatisables, à une époque où il donne lieu à tant de dérives spéculatives et à tant de phénomènes d'enrichissement sans cause ?

Dès le 18^{ème} et 19^{ème} siècles, Mark Twain préconisait d'« acheter de la terre, on n'en fabrique plus », tandis que d'autres philosophes parlent de la terre, au sens du « foncier », comme d'un bien « impartageable » de l'Humanité.

Face à ces questionnements, il paraît clair que nous ne devons plus laisser la seule loi de l'offre et de la demande, conjuguée à la cupidité humaine traditionnelle, créer une bulle d'enrichissement de quelques-uns, au détriment de notre cohésion sociale et de notre unité nationale.

Pourtant, en France, le concept du droit de propriété demeure un droit garanti par la Constitution, qui figure explicitement dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 comme l'un des quatre « droits naturels et imprescriptibles de l'homme ».

Avant de changer d'ère et d'entamer une révolution radicale de ce droit « inviolable et sacré », il est encore temps de redresser la barre et de mettre en place des mesures de court, de moyen et de long terme pour maîtriser les coûts du foncier dans les opérations de construction et lutter contre la spéculation foncière.

Ces centaines d'auditions m'ont convaincu que chacune des parties prenantes de l'acte de construire fait du mieux qu'elle peut... mais dans sa seule sphère de connaissance et d'action. Malgré cela, méconnaissant ou négligeant l'intégralité du processus et les conséquences de certaines décisions, les intérêts de chacun se retrouvent finalement souvent désalignés, voire divergents, et engendrent des externalités négatives importantes pour nos concitoyens.

Même si nous avons délibérément choisi dans ce rapport de ne pas proposer de modification à la nature de la propriété privée, telle que décrite dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789, nous avons décidé de proposer des adaptations législatives et réglementaires importantes, allant jusqu'à la création d'un nouveau mode de propriété, inspiré du modèle des organismes de foncier solidaire (OFS).

Dans leur ensemble, ces mesures ont été pensées pour replacer les élus locaux, et en premier lieu les maires, au cœur de l'acte de construire la ville, en leur donnant des pouvoirs et des outils nouveaux et complémentaires.

Elles permettront de rétablir un dialogue plus équilibré avec l'ensemble des parties prenantes de l'acte de construire.

Proposition 50 – Créer un comité de suivi multi-acteurs en charge de la mise en œuvre des propositions.

Face à l'urgence de la situation et à la nécessité d'apporter des réponses résolues et adéquates aux enjeux exposés au fil de ce rapport, notre dernière proposition consiste à créer un comité de suivi multi-acteurs en charge de la mise en œuvre des propositions.

Ce comité, qui se réunira à intervalles réguliers, aura pour objectif de poursuivre la réflexion engagée par ce rapport et de réunir les parties prenantes en charge de la mise en œuvre des propositions qu'il contient.

Quelques-unes de ces propositions feront l'objet d'amendements au projet de loi de finances pour 2020 portés par mes soins à l'Assemblée nationale.

D'autres mesures seront reprises par le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MoDem) à l'Assemblée nationale, par le biais d'une proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français.

Au-delà, il ne tient qu'à la volonté du Gouvernement de reprendre et de déployer plus largement les propositions de ce rapport.

Il en va désormais du contrat social du vivre ensemble.

Jean-Luc LAGLEIZE

Député de la Haute-Garonne

ANNEXES

ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

- 5 6 9 / 1 9 / S G

Paris, le – 4 AVR. 2019

Monsieur le député,

La mobilisation du foncier constitue un levier essentiel de la réussite de la stratégie logement adoptée par le Gouvernement. Maîtriser le coût du foncier dans les opérations de construction doit permettre, demain, de produire davantage de logements, à des prix et des loyers abordables pour nos concitoyens et renforcer l'activité économique dans nos quartiers. En recyclant et densifiant la ville sur elle-même, le foncier doit aussi permettre un aménagement du territoire mieux pensé qui permette de limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles en même temps que la distance séparant le domicile du lieu de travail.

Dans certaines zones tendues, la part du foncier dans les opérations de construction de logements atteint couramment la moitié du coût d'un projet. Cette situation n'est pas nouvelle. Il nous faut désormais approfondir davantage les facteurs de renchérissement des prix du foncier, qui sont aujourd'hui le principal frein à la production de logements.

C'est pourquoi, j'ai décidé de vous confier une mission ayant pour objet la maîtrise du coût du foncier dans les opérations de construction.

Vous examinerez les prérogatives mises à la disposition des collectivités locales pour mettre en œuvre leur stratégie d'intervention foncière comme les secteurs de mixité sociale, les zones d'aménagement différé, le droit de priorité et le droit de préemption. Vous ferez porter votre analyse en particulier sur les conditions de son utilisation et les moyens de contournement comme par exemple, la contestation des prix et le recours au bail emphytéotique avec clause de vente in fine. Sur la base de ces constats, il vous appartiendra de proposer toute mesure de nature opérationnelle, législative ou réglementaire qui permettrait aux collectivités locales de maîtriser les prix des terrains et de lutter contre la spéculation foncière. Votre champ d'investigation devra être aussi large que nécessaire, et pourra notamment porter sur la promotion des bonnes pratiques en matière de vente de charges foncières, dans un cadre juridique sécurisé, afin d'éviter le recours aux enchères, sur la possibilité que pourraient offrir les documents de planification pour réguler les prix, ou bien sur les conditions d'évaluation des biens par les services en charge des domaines.

.../...

Monsieur Jean-Luc LAGLEIZE
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75007 PARIS

Les freins à la mise en œuvre de ces dispositifs mettent également en lumière la difficulté de concilier la légitime préservation du droit de propriété et le besoin des Français de davantage de logements abordables et de qualité du cadre de vie par la revitalisation des centres-villes et des centres bourg. Nous devons être en mesure de soutenir voire d'imaginer les dispositifs nouveaux qui préservent ces différents enjeux. L'organisme de foncier solidaire (OFS), renforcé par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), apporte une réponse en séparant la propriété du foncier et du bâti, donc le coût.

Neuf organismes de foncier solidaire (OFS) ont été agréés fin 2018 et une vingtaine sont en projet. Cette dynamique doit être renforcée. Je vous demande d'identifier les freins au développement des OFS, et à leur action opérationnelle et les mesures envisageables pour les surmonter. Je vous invite également à explorer les démarches partenariales qui pourraient être construites pour déployer et promouvoir ce dispositif à l'image du premier réseau des OFS que j'ai réuni à Lille le 15 novembre dernier. Au-delà de ces travaux, vous pourrez examiner les conditions dans lesquelles le même type de modèle, basé sur une dissociation du foncier et du bâti, pourrait être mis en place, non pas uniquement pour la production de logements en accession sociale, mais pour tous types de logement, le cas échéant, en mobilisant le foncier public.

L'appui et l'association des collectivités territoriales et des élus, qui, au plus près des territoires, mettent en œuvre les politiques locales de l'habitat adaptées aux besoins de leur population, d'une part, et des acteurs de l'immobilier et du logement qui répondent à ces attentes, d'autre part, seront essentiels pour repenser les dispositifs existants ou imaginer des dispositifs nouveaux adaptés.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de M. Julien DENORMANDIE, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement.

Monsieur Philippe Grall, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, nommé récemment chef de projet sur la mobilisation du foncier privé à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages vous apportera son concours, en particulier sur l'évaluation des dispositifs et des mécanismes économiques à l'œuvre. Il sera particulièrement votre relais pour l'appui que cette direction vous apportera de manière générale dans l'exercice de votre mission.

Votre mission pourrait démarrer en mars et conduire à la remise de votre rapport comprenant l'ensemble de vos avancées et contribution pour le mois de juin 2019.

Je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Édouard PHILIPPE


Décrets, arrêtés, circulaires

MESURES NOMINATIVES

PREMIER MINISTRE

Décret du 4 avril 2019 chargeant un député d'une mission temporaire

NOR : PRMX1910168D

Le Premier ministre,
Vu la Constitution ;
Vu le code électoral, notamment son article LO 144,

Décète :

Art. 1^{er}. – M. Jean-Luc LAGLEIZE, député, est, en application de l'article LO 144 du code électoral susvisé, chargé d'une mission temporaire ayant pour objet la maîtrise du coût du foncier dans les opérations de construction.

Art. 2. – Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 4 avril 2019.

EDOUARD PHILIPPE

ANNEXE 3 – LISTE DES PARTIES PRENANTES AUDITIONNÉES

Associations d'élus, collectivités territoriales et établissements publics

Assemblée des communautés de France (AdCF)

- M. Nicolas PORTIER, Délégué général
- Mme Corinne CASANOVA, vice-Présidente
- Mme Montaine BLONSARD, chargée des relations avec le Parlement

Association des communes et collectivités d'Outre-mer (ACCD'OM)

- Mme Sylviane TEROOATEA, Présidente
- Mme Sophie CHARLES, Trésorière
- M. Lilian MALET, Délégué général

Association des établissements publics fonciers locaux (EPFL)

- M. Arnaud PORTIER, Secrétaire général
- M. Pascal COURCIER, Directeur de l'EPFL du Grand Toulouse

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

- M. Olivier PAVY, membre du Comité directeur
- Mme Nathalie FOURNEAU, conseillère ville, urbanisme, habitat et transports
- Mme Charlotte de FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement

Association des Maires Ville & Banlieue de France

- M. Alain PÉRIÈS, administrateur

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

- Mme Annie GENEVARD, Présidente
- M. Pierre BRETTEL, Délégué général
- Mme Dorothée COLLET, chargée de mission

Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)

- M. Philippe SUEUR, Président
- Mme Géraldine LEDUC, Directrice générale
- M. Simon LEBEAU, chargé de mission

Banque des territoires / Caisse des dépôts et consignations

- M. Olivier SICHEL, Directeur général adjoint de la Caisse des dépôts et consignations et Directeur de la Banque des territoires
- M. Philippe BLANCHOT, Directeur des relations institutionnelles
- M. Hammou ALLALI, Directeur du département ville, immobilier et tourisme

Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF)

- M. Gilles BOUVELOT, Directeur général

Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)

- Mme Valérie LASEK, Directrice générale
- Mme Marie KRIER, responsable innovation et Directrice du programme Action Cœur de Ville

France urbaine

- M. Emmanuel HEYRAUD, Directeur de la cohésion sociale et du développement urbain
- Mme Eloïse FOUCAULT, responsable des relations institutionnelles

Grand Paris Aménagement

- M. Thierry LAJOIE, Directeur général
- M. Damien ROBERT, Directeur général délégué au développement

Observatoire régional du foncier en Île-de-France (ORF)

- Mme Sabine BEYSSON, Présidente
- Mme Marie-Antoinette BASCIANI-FUNESTRE, Déléguée de l'État

Paris Île-de-France Capitale économique

- M. Alexandre MISSOFFE, Directeur général
- M. Guillaume PASQUIER, membre
- Mme Katia CHMIELCZYK, chargée des relations membres et partenariats

Bailleurs sociaux

Action Logement Groupe

- M. Bruno ARBOUET, Directeur général
- M. Koumaran PAJANIRADJA, Directeur général d'Action Logement Immobilier
- Mme Valérie JARRY, Directrice des relations institutionnelles

CDC Habitat

- M. André YCHÉ, Président du Directoire
- M. Thierry LAGET, Directeur général adjoint en charge du développement, des ventes et du numérique
- Mme Anne FREMONT, Directrice de cabinet du Président du Directoire et Directrice des relations institutionnelles
- M. Arnaud CURSENTE, Directeur en charge des grands projets et de la rénovation des copropriétés dégradées
- M. Vincent MAHE, Secrétaire général

Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat (FOPH)

- M. Marcel ROGEMONT, Président
- M. Laurent GOYARD, Directeur général
- M. Jean-Christophe MARGELIDON, Directeur général adjoint
- M. Bruno DALY, Directeur des études patrimoniales

Fédération nationale des sociétés anonymes et fondations d'Hlm (ESH)

- M. Didier POUSSOU, Directeur général
- Mme Elisabeth PINTO, Directrice d'études juridiques
- Mme Corinne TARDIF, Directrice du Développement et de la Construction, LogiRep

Fédération nationale des sociétés coopératives d'Hlm (Coop'HLM)

- M. Vincent LOURIER, Directeur
- M. Daniel CHABOD, vice-Président
- Mme Florence CAUMES, chargée de mission formation et innovation

L'Union sociale pour l'habitat (USH)

- M. Thierry ASSELIN, Directeur du service des politiques urbaines et sociales
- Mme Raphaële D'ARMANCOURT, responsable du pôle politiques territoriales et urbaines
- Mme Francine ALBERT, conseillère pour les relations avec le Parlement
- M. Nicolas PRUDHOMME, Directeur de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales

Personnalités qualifiées

- Mme Emmanuelle COSSE, ancienne Ministre du Logement et de l'Habitat durable
- Mme Sylvia PINEL, députée du Tarn-et-Garonne, ancienne ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité
- M. Philippe YVIN, ancien Président du directoire de la Société du Grand Paris
- M. Étienne CREPON, Président du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)

Professionnels de l'immobilier

Alila

- M. Hervé LEGROS, Président-Directeur général
- M. Laurent NAVES, Directeur conseil, Elabe

Association Architecture et maîtres d'ouvrage (AMO)

- M. Frédéric DOUBLET, membre
- M. Tom DARMON, membre
- Mme Sarah WERTHEIMER, membre

Association du Développement du Foncier Aérien (ADFA)

- M. Bertrand EYRAUD, membre

Bouygues Immobilier

- M. Bernard CHANTEUX, Directeur Relations Institutionnelles et JO 2024
- M. Thibault DELAHAYE, Directeur Conseil, Vae Solis Corporate

Brownfields

- M. Patrick VITERBO, Président

Buildrz

- Mme Suzanne FRITELLI, co-fondatrice et Directrice générale
- Mme Maud-Anaïs CLAUDOT, responsable des données

Club de l'accèsion à la propriété

- M. Marc TEYSSIER D'ORFEUIL, Délégué général
- M. Philippe SAILLARD, membre
- M. Aurélien DELEU, membre
- M. Philippe JARLOT, membre
- M. Jean-François LEOPOLD, membre
- M. Ugo CENSI, consultant en affaires publiques

Club Ville Aménagement

- M. Damien ROBERT, vice-Président
- M. Alain GARES, membre honoraire

Confédération française pour l'habitat, l'urbanisme et l'aménagement du territoire (COFHUAT)

- M. François LEBLOND, Président
- M. Yann FLORENNES, membre
- M. Alain LAURIER, membre

Conseil national de l'expertise foncière agricole et forestière (CNEFAF)

- M. Christophe DUHEM, Président
- M. Gildas de KERMENGUY, responsable de la commission immobilier de la Compagnie des experts fonciers (CEF)
- M. Thibault LONCKE, consultant, Euralia

Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)

- Mme Valérie FLICOTEAUX-MELLING, vice-Présidente
- Mme Cristina CONRAD, membre

Conseil national des barreaux (CNB)

- Me François-Charles BERNARD, avocat au Barreau de Paris
- Me Rajess RAMDENIE, avocat à la Cour d'Appel de Paris

Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC)

- M. Daniel ALLIMANT, vice-Président
- Mme Tania FOURNAISE, Expert-comptable
- M. Patrick VIAULT, Directeur des études fiscales

Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts

- M. Jean-François DALBIN, Président
- M. Vincent SAINT-AUBIN, vice-Président
- Mme Séverine VERNET, vice-Présidente
- M. Hervé GRÉLARD, Directeur général

Conseil supérieur du notariat (CSN)

- Me François DEVOS, Directeur des affaires juridiques
- Me Thierry THOMAS, Président de l'Institut notarial de droit immobilier
- Mme Christine MANDELLI, chargée des relations institutionnelles
- Me Romain CABANAC, notaire

Constructeurs et aménageurs de la Fédération française du bâtiment (LCA-FFB)

- M. Grégory MONOD, Président

Fédération des Entreprises publiques locales (Epl)

- Mme Isabelle DELUC-CHARLES, responsable du pôle inter-métiers
- M. Alexandre VIGOUREUX, responsable du département action législative et réglementaire
- Mme Catherine LEGER, Directrice générale de Plaine commune Développement

Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI)

- Mme Alexandra FRANCOIS-CUXAC, Présidente
- M. Alexis ROUQUE, Délégué général
- Mme Anne PEYRICOT, Directrice de cabinet et des relations institutionnelles

Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF)

- Mme Maryse AULAGNON, Présidente
- Mme Delphine CHARLES-PERONNE, Déléguée générale
- Mme Aude MARTIN, Directrice des affaires publiques

Fédération française du bâtiment (FFB)

- M. Jacques CHANUT, Président
- M. Loïc CHAPEAUX, Directeur des affaires économiques
- M. Benoît VANSTAVEL, Directeur des relations parlementaires

Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)

- Mme Brigitte BARIOL-MATHAIS, Déléguée générale
- Mme Zoé CHALOIN, chargée de mission « Université et territoires »

Fédération nationale des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSafer)

- M. Emmanuel HYEST, Président
- Mme Sabine AGOFROY, chargée des relations parlementaires

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

- M. Henri BIES-PERE, vice-Président
- M. Michel THOMAS, sous-directeur en charge des politiques structurelles et des territoires
- M. Guillaume LIDON, responsable des affaires publiques

Foncière Solucia

- M. Charles-André BERNARD, Président

- M. Alexandre COGNO, Directeur général

Gecina

- Mme Méka BRUNEL, Administratrice et Directrice générale
- M. Glenn DOMINGUES, Directeur des affaires publiques

in'li

- M. Benoist APPARU, Président du directoire
- Mme Marie LEFEBVRE-SOUCÉ, Directrice de l'action foncière et des grands projets

Institut du management des services immobiliers (IMSI)

- M. Henry BUZY-CAZAUX, Président

Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (LIFTI)

- M. Marc KASZYNSKI, Président
- M. Dominique FRUGIER, conseiller du Président
- M. Frédéric LEVY, vice-Président
- M. Frédéric ROUSSEL, trésorier
- M. Jean-Louis FOURNIER, secrétaire

Meilleurs Agents

- M. Thomas LEFEBVRE, Directeur scientifique
- M. Grégoire TIROT, Directeur des partenariats et des relations publiques

Nexity

- M. Jean-Philippe RUGGIERI, Directeur général
- M. François-Xavier SCHWEITZER, Directeur de l'habitat social

Novaxia

- M. Joachim AZAN, Président
- Mme Claire CAUCHETIER, Directrice des relations publiques

Real Estech

- M. Robin RIVATON, Président
- M. Eric GROVEN, membre

Royal Institution of Chartered Surveyors France

- M. Philippe PELLETIER, Président
- M. Patrick GARNIER, membre
- M. Éric MALENFER, membre
- Mme Alexandra EMERY, *country manager*

Union nationale des aménageurs (UNAM)

- M. François RIEUSSEC, Président
- M. Nicolas THOUVENIN, Délégué général
- M. Charles-Henri du BOISBERRANGER, Délégué à la Stratégie Territoriale
- M. Yann LE CORFEC, Directeur juridique
- Mme Laure BERTRAND, juriste

Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI)

- M. Pierre HAUTUS, Directeur général

Upfactor

- M. Didier MIGNERY, associé et fondateur
- Mme Amélie AMORAVAIN, responsable des études

Services de l'État

Cabinet de M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre

- M. Tristan BARRÈS, conseiller technique logement
- Mme Florence ROGNARD, conseillère technique parlementaire

Cabinet de Mme Annick GIRARDIN, Ministre des Outre-mer

- Mme Sandra-Elise REVIRIEGO, conseillère parlementaire, en charge des relations avec les élus, des associations, de la jeunesse et du sport
- Mme Raphaëlle SÉGUIN, conseillère en charge du budget, de l'investissement public, des relations avec les collectivités, de la mer, de la pêche et des ports
- M. Olympio KYPRIANOU-PERRIMOND, conseiller en charge de la transition écologique, de la biodiversité, du transport, de l'énergie, du logement et de la recherche

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Cabinet de M. Julien DENORMANDIE, Ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé de la Ville et du Logement

- M. Jérôme MASCLAUX, Directeur adjoint du cabinet
- M. Alexandre RUF, conseiller chargé des relations avec le Parlement et les élus
- M. Nicolas MAZIÈRES, conseiller chargé des relations avec le Parlement et les élus
- M. Thomas WELSCH, conseiller aménagement, construction, urbanisme et transition énergétique
- M. Nicolas CHEREL, conseiller budgétaire, finances

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

- M. Paul DELDUC, Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature
- M. Jean-Baptiste BUTLEN, sous-Directeur de l'aménagement durable au sein de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
- M. Christophe SUCHEL, adjoint au sous-Directeur de l'aménagement durable au sein de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- M. Jean GUINARD, chef de projet libération du foncier public au sein de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
- Mme Ghislaine BORDES, cheffe du Bureau des politiques foncières au sein de la sous-Direction de l'aménagement durable de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

Direction générale des collectivités locales (DGCL) – Sous-Direction des compétences et des institutions locales (CIL)

- M. Frédéric PAPET, sous-Directeur des compétences et des institutions locales
- M. David MYARD, adjoint au sous-Directeur des compétences et des institutions locales
- M. Lionel BEAUGAD, adjoint au chef du Bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat (CIL 4)
- M. Stéphane MONET, conseiller d'administration, Bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat (CIL 4)
- M. Jérémie HOMBOURGER, attaché au Bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat (CIL 4)

Ministère de l'Action et des Comptes publics

Cabinet de M. Gérald DARMANIN, Ministre de l'Action et des Comptes publics

- M. Sinclair BESOMBES, conseiller en charge des relations avec le Parlement et de la fiscalité

Conseil de l'immobilier de l'État (CIE)

- M. Jean-Paul MATTEI, Président
- M. Marc-Antoine DUCROCQ, Secrétaire général
- Mme Violaine CABIDOUCHE, collaboratrice parlementaire

Direction de l'immobilier de l'État (DIE)

- Mme Isabelle SAURAT, Directrice de l'immobilier de l'État
- M. Philippe BAUCHOT, Directeur adjoint de l'immobilier de l'État
- M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-Directeur administration et valorisation de l'immobilier de l'État
- M. Alain CAUMEIL, Directeur de la direction nationale d'interventions domaniales

Direction générale des finances publiques (DGFIP) – Sous-Direction des missions foncières, de la fiscalité du patrimoine et des statistiques (GF 3)

- M. Gradzig EL KAROUI, sous-directeur des missions foncières, de la fiscalité du patrimoine et des statistiques
- Mme Sylviane ORTIZ, cheffe du Bureau GF 3A. Cadastre
- M. Jean-Luc JACQUET, chef de Bureau GF 3B. Publicité foncière et fiscalité du patrimoine
- M. Frédéric DARRIOUMERLE, adjoint au chef de Bureau GF 3C. Études et statistiques en matière fiscale

Direction générale des finances publiques (DGFiP) – Direction de la législation fiscale (DLF)

- Mme Alexandra BARREAU-JOUFFROY, cheffe du Bureau B2. Champ, taux et exonérations de la fiscalité directe des entreprises au sein de la Sous-direction B. Fiscalité directe des entreprises
- M. Bastien LIGNEREUX, chef du Bureau C2. Fiscalité du patrimoine au sein de la Sous-direction C. Fiscalité des personnes
- M. Vincent PETIT, chef du Bureau D1. Droit commun de la TVA communautaire au sein de la Sous-direction D. Fiscalité des transactions
- Mme Caroline HUMBERT, rédactrice au sein de la Sous-direction B. Fiscalité directe des entreprises

Ministère de la Justice

Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) – Sous-Direction du droit économique

- Mme Marie WALAZYC, cheffe du Bureau du droit immobilier et du droit de l'environnement
- Mme Claire BERGER, adjointe à la cheffe du Bureau du droit immobilier et du droit de l'environnement
- M. Frédéric LEMER, rédacteur au sein du Bureau du droit immobilier et du droit de l'environnement
- Mme Marion VANDELDE, rédactrice au sein du Bureau du droit immobilier et du droit de l'environnement

Ministère de l'Économie et des Finances

Direction générale du Trésor (DGT)

- M. Thibault GUYON, sous-Directeur des Politiques sectorielles
- M. Guy LALANNE, chef du bureau pôle analyse économique du secteur financier
- Mme Sophie OZIL, cheffe du bureau activités tertiaires et de la concurrence
- Mme Mélanie COUEFFE, adjointe au chef du bureau analyse conjoncturelle
- M. Nicolas SEJOUR, conseiller parlementaire

Ministère des Armées

Secrétariat général pour l'administration (SGA)

- M. Philippe DRESS, sous-Directeur de l'immobilier et de l'environnement au sein de la Direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA)
- M. Florent HÉBERT, chef de la Mission de réalisation des actifs immobiliers au sein de la sous-Direction de l'immobilier et de l'environnement de la Direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA)

Lille (Nord, Hauts-de-France)

Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole

- M. Dominique MESTRESSAT-CASSOU, chargé de l'observation foncière

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) – Hauts-de-France

- M. Laurent TAPADINHAS, Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Hauts-de-France
- Mme Sophie HUCHETTE, cheffe du pôle habitat et construction
- M. Antoine LEBEL, Directeur adjoint de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) – Nord
- M. Thibault VANDENBESSLAER, responsable du service études planification et analyses territoriales de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) – Nord.

Direction régionale des finances publiques (DRFIP) – Hauts de France et département du Nord

- M. Christophe MILH, administrateur général des finances, responsable du pôle gestion publique
- M. Louis-Armand COLLI, administrateur général des finances, responsable de la mission régionale de la politique immobilière de l'État

Établissement Public Foncier Nord-Pas de Calais

- Mme Loranne BAILLY, Directrice générale
- Mme Frédérique BRIQUET, Directrice générale adjointe

Fédération des Promoteurs Immobiliers de France – Région Hauts-de-France

- M. Philippe DEPASSE, Président
- M. Xavier KIEKEN, Secrétaire général

La Fabrique des Quartiers

- M. Vincent BOUGAMONT, Directeur général

Mairie de Lille

- M. Franck FAURENS, responsable du service communal d'hygiène et de santé
- M. Jean-Baptiste DEBRANDT, responsable du service habitat

Mairie de Lille / Métropole Européenne de Lille (MEL)

- Mme Audrey LINKENHELD, conseillère municipale de Lille déléguée à la mixité et à l'innovation sociale et conseillère métropolitaine

Métropole Européenne de Lille (MEL)

- M. Patrick GEENENS, vice-Président en charge de la stratégie et de l'action foncière
- Mme Charlotte JUDAS, chargée de mission observatoire foncier

Lyon (Rhône, Auvergne-Rhône-Alpes)

Hospices Civils de Lyon

- M. Luc FABRES, Directeur des affaires domaniales

Rennes (Ille-et-Vilaine, Bretagne)

Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération Rennaise (AUDIAR)

- M. Henri-Noël RUIZ, Directeur
- M. Emmanuel BOURIAU, responsable du pôle environnement, foncier et transition énergétique

Association régionale des organismes de logement social en Bretagne (ARO Habitat Bretagne)

- M. Patrick SCIBERRAS, Directeur
- M. Erwan ROBERT, Directeur général de Bretagne Sud Habitat
- M. Pascal MASSON, Directeur général de Keredes
- M. Benoît BERGER, Directeur de la promotion de BSB HLM Les Foyers

Établissement Public Foncier de Bretagne

- Mme Carole CONTAMINE, Directrice générale
- Mme Sandrine PATÉROUR, Directrice des opérations

Fédération des Promoteurs Immobiliers de France – Région Bretagne

- Mme Nolwenn LAM-KERMARREC, vice-Présidente
- M. Patrice PINSON, vice-Président

Giboire

- M. Xavier HEBERT, Directeur général

Mairie de Rennes

- M. Sébastien SEMERIL, Premier adjoint délégué à l'urbanisme et au développement durable

Rennes Métropole

- M. Honoré PUIL, vice-Président en charge du logement, de l'habitat et des gens du voyage
- M. Alexis MARIANI, Directeur de l'aménagement urbain et de l'habitat
- M. Éric TOCQUER, Directeur adjoint de l'aménagement urbain et de l'habitat

Territoires-Rennes

- M. Jean BADAROUX, Directeur général
- Mme Marie-Yvonne LAHAYE, Directrice administrative et financière

Toulouse (Haute-Garonne, Occitanie)

Établissement public foncier local du Grand Toulouse

- Mme Dominique FAURE, Présidente
- M. Pascal COURCIER, Directeur

Établissement Public Foncier Occitanie

- Mme Sophie LAFENÊTRE, Directrice générale
- M. Dominique BUISSON, Directeur foncier Ouest

Fédération des Promoteurs Immobiliers de France – Région Occitanie Toulouse Métropole

- M. Stéphane AUBAY, Président
- M. Pierre AOUN, vice-Président

Groupe des Chalets

- M. Pierre MARCHAL, Directeur général

Habitat social en Occitanie – Midi & Pyrénées

- M. Jean-Michel FABRE, Président
- Mme Sabine VENIEL-LE NAVENNEC, Directrice

Mairie de Toulouse

- M. Franck BIASOTTO, adjoint en charge du logement, Président de Toulouse Métropole Habitat, Président de la Commission Habitat de Toulouse Métropole

Région Occitanie

- M. Stéphane LEROY-THERVILLE, Directeur délégué au sein de la Direction de l'aménagement du foncier et de l'urbanisme, Direction générale aménagement, mer et changement climatique

Toulouse Métropole

- Mme Annette LAIGNEAU, vice-Présidente chargée de l'urbanisme et des projets urbains

Contributions écrites

- Assemblée des départements de France (ADF)
- Build Europe
- Cercle des propriétaires et copropriétaires du Pays de Saint-Louis
- Conseil national de l'action sociale
- Consommation Logement Cadre de vie (CLCV)
- Mme Karine TRAVAL-MICHELET, vice-Présidente de Toulouse Métropole en charge de l'habitat
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- Préfecture de la Gironde
- Société d'aménagement foncier immobilière Rhône-Alpes
- Villes de France

Autres contributions

- Mme Nadia BOUYER, Directrice générale de Domaxis et Pax-Progrès-Pallas

- M. Jacques FRIGGIT, ingénieur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)
- Mme Emmanuelle GAY, Directrice régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France
- M. Laurent GIROMETTI, Directeur général des Établissements Publics d'Aménagement de Marne-la-Vallée
- M. Philippe GRAND, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées
- M. Alain LECOMTE, ancien Directeur général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC)
- M. Alain ROMBAUX, Président, Select Immo
- M. Didier VILAIN, Consultant immobilier

ANNEXE 4 – LISTE DES ABRÉVIATIONS

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AEAPP	Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles
ALUR	Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de cohésion des territoires
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
BEI	Banque européenne d'investissement
BIEN	Base de données immobilières des notaires (Paris et Île-de-France)
BRS	Bail réel solidaire
BTP	Bâtiment et travaux publics
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGCL	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	Code général des impôts

CU	Code de l'urbanisme
DALO	Droit au logement opposable
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DIE	Direction de l'immobilier de l'État
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DPU	Droit de préemption urbain
DUP	Déclaration d'utilité publique
DVF	Données de valeur foncière
ÉLAN	Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPFL	Établissement public foncier local
EPL	Entreprise publique locale
ERP	Établissement recevant du public
ESSOC	Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance
FEDER	Fonds européen de développement régional
GRIDAUH	Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
HLM	Habitation à loyer modéré
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IFI	Impôt sur la fortune immobilière

INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
LLI	Logement locatif intermédiaire
LLS	Logement locatif social
LMNP	Régime fiscal du loueur en meublé non professionnel
LMP	Régime fiscal du loueur en meublé professionnel
MAJIC	Mise à jour des informations cadastrales
MGP	Métropole du Grand Paris
MoDem	Mouvement Démocrate
NOTRe	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OFS	Office foncier solidaire
OPCI	Organisme de placement collectif en immobilier
ORT	Opération de revitalisation de territoire
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PERVAL	Base de données immobilières des notaires (province)
PFU	Prélèvement forfaitaire unique
PIB	Produit intérieur brut
Pinel	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social

PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUi-H	Plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat
PLUS	Prêt locatif à usage social
PPP	Partenariat public-privé
PS	Prélèvements sociaux
PSLA	Prêt social location-accession
PTZ	Prêt à taux zéro
PVI	Plus-value immobilière
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SCPI	Société civile de placement immobilier
SEM	Société d'économie mixte
SIIC	Société d'investissement immobilier cotée
SLIG	Société municipale de logement d'intérêt général (Suède)
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRU	Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TF	Taxe foncière
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
TSE	Taxe spéciale d'équipement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

ULS	Usufruit locatif social
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé

« Gouverner, c'est d'abord **loger** son peuple. »

M. Henri GROUÈS, dit l'abbé PIERRE
(1956)



Assemblée nationale

126, rue de l'Université – 75355 Paris 07 SP

Jean-Luc.Lagleize@assemblee-nationale.fr

01 40 63 75 84

www.jeanlucagleize.fr

