Dominique FIGEAT

Mobilisation du foncier privé en faveur du logement

Rapport

Dominique FIGEAT
26/02/2016

Mes remerciements particuliers s'adressent :

- aux participants du Comité de pilotage de la mission (liste des membres en annexe) qui ont concouru de manière active à l'élaboration de ce rapport grâce aux échanges réguliers, denses et confiants et à leurs contributions.

- à Lucile Barou (DG Trésor), Ghislaine Bordes (DHUP), Estelle Dhont-Peltrault (DG Trésor), Anne Florette (CGEDD), Jérôme Fournel (IGF), qui m'ont accompagné dans cette mission et ont participé à la rédaction du rapport.

- à toutes les personnalités et organismes auditionnés (mentionnés en annexe) qui ont nourri nos analyses et nos conclusions.

Synthèse

1. L'amélioration du fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers nécessite un large développement de l'accès public à l'information sur les transactions et une meilleure diffusion des méthodes d'évaluation.

En dépit de quelques progrès réalisés ces dernières années[1], le manque de transparence sur les prix des transactions constitue un obstacle sérieux à une amélioration du fonctionnement du marché foncier. Pour améliorer la connaissance de ces marchés aussi hétérogènes et complexes, la mission recommande de **prévoir un accès aussi large que possible à l'information sur les transactions, les biens et les prix, condition indispensable d'une meilleure fluidité des marchés et de prendre dès 2016 les dispositions législatives et réglementaires qui le permettent**.

- Pour les particuliers, l'accès à la base numérique PATRIM gérée par les services fiscaux doit être accru et la géolocalisation renseignée pour en faire un outil de consultation à des fins générales d'évaluation des biens.
- Pour les professionnels, une logique d'open data des données fiscales contenues dans le fichier DVF ou, *a minima*, un accès en ligne sous réserve d'identification et de validation des conditions d'accès s'impose pour satisfaire des besoins privés et publics en vue d'une exploitation complémentaire. Un traitement de ces données pour les exploitations du secteur public pourrait être centralisé par le CEREMA, ce dernier intervenant également, mais pas exclusivement, en relais au niveau local.
- Les bases notariales constituent un troisième outil, complémentaire, dont la mise à disposition dans des conditions conformes à la loi de 2011 est impérative. Les derniers arbitrages doivent être rapidement rendus afin de publier dans un délai de trois mois les arrêtés nécessaires sur la définition des données contenues dans les bases notariales et sur les conditions de publicité.

Par ailleurs, le marché immobilier n'étant pas homogène et la valeur intrinsèque d'un bien difficile à déterminer, les acteurs ont développé plusieurs méthodes d'évaluation de la valeur économique d'un bien : comparaisons, comptes à rebours aménageur et promoteur, flux nets de trésorerie actualisés. Ces différentes méthodes peuvent donner des résultats divergents selon la situation du foncier et la destination du marché et sont notamment sujettes à débat quand un tiers (service des domaines, juge de l'expropriation) est appelé à donner une estimation. Il est nécessaire qu'un langage commun s'établisse entre les acteurs **grâce à une objectivation du recours aux différentes méthodes et à la recherche d'une forme de convergence dans les approches d'évaluation du foncier**. Le recours aux méthodes de compte à rebours doit être accru et la formation au sein du réseau des domaines renforcée, pour homogénéiser les pratiques d'évaluation. Une enquête sur les jugements d'expropriation devrait également être conduite afin d'apprécier les valeurs retenues au regard des demandes du plaignant et de la position de la collectivité.

[1] Peuvent être cités l'obligation pour les notaires de diffuser des informations relatives aux mutations d'immeubles à titre onéreux prévue par la loi, la mise en place par les services fiscaux de l'outil Patrim et la diffusion de la base fiscale DVF pour les acteurs publics.

2. **Plus en amont dans le processus de production du foncier, la définition par les collectivités locales, en particulier les intercommunalités, d'une stratégie d'action foncière est un complément indispensable à l'exercice de leur compétence en matière de logement.**

Le rôle des intercommunalités en matière de planification et de programmation de logements a été récemment renforcé, avec le transfert de droit aux intercommunalités des plans locaux d'urbanisme (PLU) prévu par la loi ALUR[2] et les réformes territoriales. Ces évolutions majeures ne sont à ce jour pas encore stabilisées ; il convient donc de **favoriser le transfert effectif de ces compétences aux intercommunalités, échelon pertinent en matière de politique foncière**.

Certaines agglomérations, notamment Lyon, Bordeaux, Lille, ont depuis plusieurs années mis en place des politiques foncières efficaces à cette échelle, qui leur permettent de mobiliser le foncier nécessaire pour répondre aux besoins en matière de construction de logements. Ces politiques foncières s'appuient sur une **volonté politique affirmée** et nécessitent des moyens techniques, humains et financiers proportionnés. La mission encourage les intercommunalités à **constituer des services fonciers capables de recourir à l'ingénierie nécessaire au développement d'une stratégie adaptée.** En Ile de France, la construction de l'intercommunalité, avec la métropole du Grand Paris et ses établissements publics territoriaux, se fait progressivement. La répartition des compétences entre les différents échelons, notamment en matière de foncier, devrait se préciser d'ici 2017.

Les outils de programmation et de planification urbaine jouent en outre un rôle essentiel dans la définition et dans la mise en œuvre d'une politique foncière. La structure du règlement du PLU a été récemment revue pour gagner en adaptabilité et répondre aux exigences en matière de limitation de l'étalement urbain. La mission recommande aux services de l'Etat de déployer rapidement cette réforme en incitant les communes qui débutent l'élaboration ou la révision de leur PLU à adopter ces nouvelles dispositions et en les accompagnant dans cette démarche. Cependant il subsiste une faille entre les objectifs de construction de logements inscrits dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les règles d'urbanisme fixés dans le PLU. L'atteinte de ces objectifs nécessite un renforcement du volet foncier des PLH, insuffisamment développé à ce jour. La mission recommande qu'une disposition législative soit inscrite en ce sens dans le projet de loi Egalité Citoyenneté et que les textes d'application permettent de préciser les éléments que doit comporter toute stratégie foncière d'initiative locale et d'assurer une cohérence à la bonne échelle entre les objectifs fixés et les moyens d'action qui pourront être mobilisés. La mise en place d'observatoires du foncier, l'obligation de conduire un diagnostic et de prévoir un plan d'actions doivent y contribuer, d'autant plus si le PLU intercommunal tient lieu de PLH (PLUiH).

L'anticipation foncière constitue enfin un axe structurant des stratégies des collectivités. Il s'agit pour elles d'assurer leur développement futur et donc d'être en capacité de mobiliser du foncier à moyen et long terme, tout en maîtrisant son coût. **Pour être efficace et servir d'instrument fédérateur de l'action de tous les opérateurs locaux, la stratégie mise en place par la collectivité devrait être préalablement concertée, puis clairement affichée, connue de tous et évaluée régulièrement.**

[2] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

3. L'urbanisme négocié doit être encouragé pour associer l'ensemble des parties prenantes au projet d'aménagement.

Différents acteurs interagissent dans le processus de production du foncier pour la construction de logements : propriétaires du foncier, aménageurs et opérateurs fonciers, promoteurs et bailleurs sociaux, financeurs, État, collectivités locales, etc. Leurs intérêts peuvent être divergents, dans des temporalités différentes et certains disposent même d'une capacité de blocage du projet.

Une boîte à outils relativement riche et complète est à leur disposition. Différents instruments ont été créés depuis plusieurs années, en complément des outils d'intervention publique tels la ZAC, pour orienter les acteurs vers un urbanisme de projet : la procédure intégrée pour le logement (PIL), qui autorise ainsi la mise en compatibilité des documents d'urbanisme par une déclaration de projet, l'association foncière urbaine de projet (AFUP), qui permet aux propriétaires de négocier le projet avec l'autorité compétente ou encore la convention de projet urbain partenarial (PUP), outil financier pour contractualiser la participation du porteur de projet au financement des équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement.

En accompagnement de ces outils d'urbanisme de projet, l'urbanisme négocié devrait être encouragé. Les acteurs politiques locaux pourraient associer en amont les propriétaires aux projets qu'ils prévoient de développer sur leur territoire afin de déterminer avec eux la nature de leur intérêt à agir. Une association plus étroite des financeurs serait également susceptible de les amener à mieux apprécier les risques. Des exemples de démarches d'urbanisme négocié existent déjà à petite échelle dans certaines métropoles régionales. Elles pourraient faire l'objet d'une plus large communication auprès des élus locaux.

La mission ne recommande pas de nouvelles dispositions en matière d'outils d'urbanisme opérationnel. En revanche elle constate la faible utilisation de ceux qui favorisent l'association des partenaires privés aux projets initiés par la collectivité publique. **Elle encourage donc l'Etat et les collectivités locales à consacrer des moyens suffisants et à mobiliser les compétences qui existent pour en diffuser la connaissance, promouvoir les bonnes pratiques actuelles, s'appuyer sur les réseaux de professionnels qui en maîtrisent l'usage et faciliter l'apprentissage de la négociation**. Des démarches récentes comme le Réseau National des Aménageurs lancé par le Ministère ou le Comité des Opérateurs impulsé par le préfet de Région Ile de France s'inscrivent dans cet objectif et mériteraient de se diffuser à l'échelle régionale sur l'ensemble du territoire national.

4. Pour accompagner ces changements et favoriser in fine la mobilisation de foncier pour la construction de logements, une réforme de la fiscalité est nécessaire à condition qu'elle débouche sur un cadre simple, clair et surtout stable.

Le cadre fiscal actuel incite les propriétaires fonciers à la rétention et freine les échanges sur le marché des biens immobiliers, et en particulier sur le marché des terrains à bâtir :

- La fiscalité portant sur les transactions est significative. La France se singularise par le choix d'une fiscalité importante sur les droits de mutation à titre onéreux et sur les plus-values de cession.
- L'absence de révision des valeurs locatives cadastrales rend l'assiette fiscale de la taxe foncière inefficace et inéquitable. En particulier, les bases fiscales des terrains à bâtir sont globalement sous-évaluées, notamment dans les zones tendues.
- Le mécanisme des abattements pour durée de détention utilisé pour établir l'imposition sur les plus-values de cession, réduit la charge de l'impôt quand la durée de détention augmente.

Les inefficiences du modèle fiscal actuel sont ainsi relativement bien identifiées. Des correctifs ont été mis en place pour limiter ces effets distorsifs (majorations de la taxe foncière sur les terrains à bâtir mises en place pour augmenter le coût de détention, abattements exceptionnels sur les plus-values immobilières pour créer un choc d'offre), mais ces derniers ont contribué à augmenter la complexité du système fiscal et entrainer de l'instabilité, source d'attentisme des agents économiques.

Les réformes de la fiscalité foncière et immobilière doivent donc chercher à limiter cette distorsion en faveur de la détention et à simplifier le cadre fiscal.

La démarche de révision des valeurs locatives cadastrales doit au préalable être engagée pour les locaux d'habitation, élargie au foncier non bâti et conduite à son terme. En particulier, le recours à la valeur vénale apparaît nécessaire pour les terrains à bâtir car leur valeur dépend largement des droits à construire. Elle est rendue possible par la connaissance et la publicité de ces valeurs.

Une réforme ambitieuse proposée par la mission consisterait à transférer la taxation sur les transactions (droits de mutation à titre onéreux, plus-values immobilières) vers la taxation sur la détention pour renforcer la fluidité des transactions sur les marchés fonciers et immobiliers. Un tel dispositif augmenterait significativement l'efficacité du marché foncier. Il n'a cependant de sens qu'à une échelle plus large, marché immobilier compris. En outre, l'impact de ce transfert de fiscalité sur les recettes des collectivités serait très conséquent ; des mesures facilitant la mise en œuvre pourraient alors être envisagées (lissage, mise en place progressive, etc.).

Ces réformes constituent un axe stratégique, qui doit être mené sur une période d'une dizaine d'années.

À court terme, une réforme de la taxation des plus-values s'impose pour lutter contre la rétention. La suppression des abattements pour durée de détention favoriserait la fluidité des transactions et la libération de foncier.

Enfin, deux impératifs s'imposent à toute nouvelle modification de la fiscalité immobilière, à savoir simplification et stabilité une fois les décisions prises.

Liste des recommandations

1 - Rendre transparents les marchés fonciers et immobiliers

Recommandation 1 : Assurer d'ici fin 2016 la géolocalisation des données de la base PATRIM et un accès simple à des fins de transparence du marché

Recommandation 2 : Assurer d'ici la fin 2016 l'open data des données DVF ou, a minima, un accès en ligne sous réserve d'identification et de validation des conditions d'accès au service

Recommandation 3 : Confier au CEREMA, dans le cadre de sa mission de service public, un rôle central dans un premier niveau de traitement, d'enrichissement et de mise à disposition auprès des autres acteurs publics des données DVF ainsi enrichies

Recommandation 4 : Permettre aux agences d'urbanisme, au CEREMA et aux observatoires fonciers, prioritairement dans les métropoles et régions où les tensions de marché sont les plus prononcées, de constituer un relais complémentaire d'enrichissement et d'exploitation de ces données au bénéfice des collectivités publiques, des établissements publics fonciers et des établissements d'aménagement

Recommandation 5 : Arbitrer et publier dans un délai de trois mois les arrêtés relatifs à l'organisation des bases notariales ainsi qu'à la rémunération de la diffusion et du traitement de ces données

Recommandation 6 : Faire des méthodes du compte à rebours les méthodes de droit commun des évaluations dans le cadre des projets d'aménagement portés par les collectivités publiques

Recommandation 7 : Favoriser sous l'égide de la DNID la diffusion des principes d'évaluation et des méthodes retenues et accroître la formation au sein du réseau des domaines pour homogénéiser les pratiques d'expertise et d'évaluation

Recommandation 8 : Encourager des approches au sein du réseau des Domaines qui intègrent la discussion avec les parties prenantes comme faisant partie de l'évaluation

Recommandation 9 : Procéder sous l'égide du ministère chargé du logement et avec l'appui du ministère de la justice, à une enquête sur les jugements d'expropriation

Recommandation 10 : Une fois réalisée l'étude fine des jugements d'expropriation, et sous réserve qu'elle confirme des écarts de prix par rapport à la valorisation économique des biens dans un certain nombre de cas, introduire des dispositions encourageant le juge de l'expropriation à moduler son appréciation de l'indemnisation en fonction de la réalité économique des opérations en cours

2 - Renforcer les stratégies foncières des collectivités locales

Recommandation 11 :

- **Affirmer que l'échelon intercommunal est l'échelon pertinent pour la programmation et la planification urbaine**
- **Accélérer le transfert de la compétence urbanisme au niveau intercommunal et inciter à la généralisation des PLUi**
- **Recommander la constitution de services fonciers dans toutes les intercommunalités**

Recommandation 12 : Pour le PLU :

- **Déployer rapidement la réforme des règlements des PLU**
- **Inciter les communes et EPCI qui ont démarré courant 2015 l'élaboration ou la révision de leur PLU à adopter dès maintenant les nouvelles dispositions réglementaires**
- **Pour l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU, permettre l'ouverture sans révision du PLU, si une part significative des terrains sont sous maîtrise foncière de la commune, de l'EPCI ou d'un opérateur foncier. C'est-à-dire prendre en compte les promesses de vente et non les acquisitions effectives**
- **Inciter à l'utilisation d'OAP, notamment à l'utilisation d'OAP de secteurs d'aménagement sans dispositions réglementaires qui apportent de la souplesse et favorisent un urbanisme de projet (guide PLU)**

Recommandation 13 : Pour le PLH :

- **Renforcer, via une mesure législative, le volet foncier des PLH : diagnostic incluant une identification et une analyse de l'offre foncière, mise en place d'observatoires du foncier, définition des orientations, établissement d'un plan d'actions à mener à court, moyen et long terme en matière de politique foncière**
- **Conforter le rôle de l'État lors de l'élaboration des PLH, et lors des bilans annuels et triennaux**
- **Diffuser un guide méthodologique pour l'élaboration des PLH, adapté aux différents types de territoires**

Recommandation 14 :

- **Améliorer la traduction opérationnelle des orientations du PLH dans le PLU**
- **Inciter à la définition de secteurs de mixité sociale dans les PLU**
- **Promouvoir l'élaboration de PLUi-H, en particulier pour les intercommunalités de taille moyenne**

Recommandation 15 :

- **Inciter les collectivités à afficher leur stratégie d'anticipation foncière dans leur PLH**
- **Supprimer le plafonnement exprimé en valeur absolue en loi de finances pour les EPF d'État afin de rétablir un plafonnement unique et similaire en €/habitants pour les EPF locaux et les EPF d'État**
- **Autoriser la création de filiales des EPF d'État pour des secteurs à enjeux de restructuration nécessitant un portage à long terme et bénéficiant d'une rentabilité d'exploitation suffisante**

3 - Promouvoir un urbanisme négocié pour la production d'un foncier constructible

Recommandation 16 : Les acteurs politiques locaux doivent associer en amont les propriétaires aux projets qu'ils prévoient de développer sur leur territoire afin de déterminer avec eux la nature de leur intervention en fonction de leur intérêt à agir

Recommandation 17 : Les collectivités locales ont intérêt à développer des démarches de « marketing territorial » pour attirer les futurs habitants tout en tenant compte des atouts et des handicaps de leur territoire

Recommandation 18 : Les collectivités locales doivent positionner clairement les opérateurs fonciers et les aménageurs sur les fonciers complexes

Recommandation 19 : Les acteurs opérationnels doivent associer davantage à l'élaboration des projets leurs financeurs, pour qu'ils mobilisent plus facilement leurs financements grâce à une meilleure appréciation de leurs risques propres

Recommandation 20 : Les acteurs politiques doivent développer des lieux d'échange avec les professionnels, y compris les financeurs, pour tenir compte de l'état du marché et favoriser la négociation préalable à la fixation de leurs orientations politiques en matière de logements et d'équipements

Recommandation 21 : Quelques ajustements sont souhaitables sur le permis d'aménager, le sursis à statuer sur permis de construire, les porteurs et l'objet de la Déclaration d'Utilité Publique, le Droit de Préemption Urbain, les délais d'instruction des procédures et les délais de recours. Ils méritent un approfondissement par la DHUP sur la base d'une évaluation plus détaillée avec les collectivités locales et les professionnels

Recommandation 22 : L'Etat et les collectivités locales doivent consacrer des moyens suffisants et mobiliser les compétences existantes pour diffuser la connaissance des outils d'urbanisme opérationnel en vigueur, promouvoir les bonnes pratiques actuelles, s'appuyer sur les réseaux de professionnels qui en maîtrisent l'usage et faciliter l'apprentissage de la négociation

4 - Réformer la fiscalité immobilière dans une perspective de mobilisation du foncier privé

Recommandation 23 : Engager la démarche de révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux d'habitation et la mener à bien sur une période maximale de 10 ans. Réviser également l'assiette de la taxe foncière sur le foncier non bâti, en utilisant la valeur vénale. Des mesures d'accompagnement peuvent être étudiées pour faciliter l'entrée en vigueur effective de la révision

Recommandation 24 : Supprimer, ou *a minima* diminuer, les droits de mutation à titre onéreux et la fiscalité sur les plus-values immobilières de cession. Financer cette mesure par une hausse de la taxe foncière. Des lissages sur une dizaine d'années et des dotations de compensations devraient être prévus pour la mise en œuvre

Recommandation 25 : Supprimer les abattements pour durée de détention pour l'imposition sur les plus-values immobilières. Intégrer un dispositif de prise en compte de l'érosion monétaire et prévoir un plafonnement du niveau d'imposition sur les plus-values.

Recommandation 26 : Simplifier, par fusion ou suppression, les taxes additionnelles sur les plus-values immobilières permettrait d'accroître la lisibilité du dispositif de taxation

Recommandation 27 : Accorder les exonérations de plus-values immobilières en cas de cession par un propriétaire particulier uniquement en fonction de la destination du bien immobilier acquis (surfaces de logements sociaux produits) et non pas du statut du producteur

Recommandation 28 : Élargir le dispositif d'exonération des plus-values immobilières en cas de vente aux aménageurs. Ces derniers s'engageraient à vendre dans un délai de quatre ans à un promoteur ou bailleur social, qui s'engagerait à son tour à construire des logements sociaux. La mise en place d'un contrôle du respect des engagements de construction, précisant en particulier les sanctions, est une condition nécessaire à l'élargissement du dispositif

Recommandation 29 : Exonérer un propriétaire foncier de l'imposition sur la plus-value de cession en cas d'acquisition d'un terrain par la puissance publique pour un projet d'intérêt général

Recommandation 30 : Instaurer un principe de stabilité des régimes fiscaux en matière de fiscalité foncière et immobilière dans une loi de programmation avec, au maximum, une réforme tous les cinq ans et une information des acteurs concernés en amont

Sommaire

SYNTHESE **3**

LISTE DES RECOMMANDATIONS **7**

INTRODUCTION **12**

1. RENDRE TRANSPARENTS LES MARCHES FONCIERS ET IMMOBILIERS **14**

1.1. Les marchés fonciers et immobiliers souffrent d'un manque de transparence qui nuit à leur bon fonctionnement 14

1.1.1. La complexité intrinsèque des marchés fonciers constitue un facteur structurel de non transparence *14*

1.1.2. Malgré les efforts réalisés ces dernières années, l'absence d'organisation d'une véritable publicité sur les prix des transactions constitue un obstacle sérieux à une amélioration du fonctionnement du marché foncier *14*

1.1.3. La diversité des méthodes de valorisation constitue un deuxième obstacle à la transparence et à la fluidité du marché *18*

1.2. Un accès aussi large que possible à l'information sur les transactions, les biens et les prix est une condition d'une meilleure fluidité des marchés 22

1.2.1. Les besoins d'information à prendre en compte proviennent de différents acteurs *23*

1.2.2. L'accès à l'information le plus large possible doit être recherché même si cela suppose le recours à différents outils *23*

1.3. La diffusion de méthodes d'évaluation partagée entre les acteurs doit être poursuivie 27

2. RENFORCER LES STRATEGIES FONCIERES DES COLLECTIVITES LOCALES **31**

2.1. Le renforcement du rôle des intercommunalités en matière de planification et de programmation du logement 31

2.1.1. Evolution de l'organisation territoriale et des compétences des collectivités dans le champ de l'urbanisme, de l'aménagement et du logement *31*

2.1.2. L'exemple d'intercommunalités ayant mis en place une politique foncière efficace : les métropoles de Lyon, Lille et Bordeaux *33*

2.1.3. L'exception francilienne : la difficile construction de l'intercommunalité, et une présence affirmée de l'État *35*

2.2. Les PLH, les PLU : des leviers essentiels dans les stratégies foncières des collectivités 38

2.2.1. Des évolutions législatives qui visent à définir des documents d'urbanisme permettant de limiter l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels et agricoles *38*

2.2.2. Cette évolution, qui conduit à privilégier la reconstruction de la ville sur la ville, s'accompagne d'une évolution vers un urbanisme de projet *39*

2.2.3. Les Programmes Locaux de l'Habitat *41*

2.2.4. La traduction des objectifs du PLH dans le PLU : quelles pistes d'amélioration ? *43*

2.3. L'anticipation foncière 45

2.3.1. L'anticipation foncière doit s'inscrire dans une stratégie globale de la collectivité, claire et affichée *45*

2.3.2. Les Etablissements Publics Fonciers, des acteurs clefs pour l'anticipation foncière ... 45

3. PROMOUVOIR UN URBANISME NEGOCIE POUR LA PRODUCTION D'UN FONCIER CONSTRUCTIBLE ... 49

3.1. L'offre de foncier ne manque pas même en zone tendue mais sa nature évolue ... 49

3.2. Depuis toujours, le foncier constructible est produit grâce à un système complexe d'acteurs et avec une chaîne de valeur à partager entre ces acteurs ... 49

3.2.1. Quel système d'acteurs et quelle chaîne de valeur associée ? ... 49

3.2.2. Comment créer la dynamique collective nécessaire à la fabrication de foncier constructible dans ce système complexe ? ... 52

3.3. Une « boîte à outils » riche, qui nécessite quelques ajustements ... 54

3.3.1. Une boîte à outil riche pour favoriser un urbanisme de projet ... 54

3.3.2. Des ajustements à approfondir sur quelques outils ... 55

3.4. Vers un urbanisme négocié dans le respect des prérogatives de chaque acteur ... 57

3.4.1. Quelques pratiques tendent vers un urbanisme négocié ... 57

3.4.2. Vers la poursuite du développement d'un urbanisme négocié autour de l'élaboration de projets. ... 60

4. REFORMER LA FISCALITE IMMOBILIERE DANS UNE PERSPECTIVE DE MOBILISATION DU FONCIER PRIVE ... 63

4.1. Le cadre fiscal actuel favorise la rétention et pénalise les transactions sur le marché des biens immobiliers, en particulier sur le marché des terrains à bâtir. Des mécanismes de correction ont été mis en place pour limiter ces effets, mais ces derniers ont pu contribuer à l'instabilité fiscale ... 63

4.1.1. La fiscalité portant sur les biens immobiliers représente environ 65 Md€ par an, qui alimentent pour près de trois quarts les finances des collectivités locales et un quart le budget de l'État ... 63

4.1.2. La fiscalité immobilière actuelle incite les propriétaires fonciers à la rétention et les correctifs apportés ont contribué à l'instabilité fiscale ... 67

4.2. Les réformes de la fiscalité foncière et immobilière doivent chercher à limiter cette distorsion en faveur de la détention et simplifier le cadre fiscal ... 75

4.2.1. La démarche de révision des valeurs locatives cadastrales doit être au préalable engagée pour les locaux d'habitation, élargie au foncier non bâti et conduite à son terme ... 75

4.2.2. Une réforme ambitieuse consiste à transférer la taxation sur les transactions vers la taxation sur la détention pour renforcer la fluidité des transactions. 76

4.2.3. Une réforme de la taxation des plus-values s'impose à court terme pour lutter contre la rétention ... 80

4.2.4. Deux impératifs s'imposent à toute nouvelle modification de la fiscalité immobilière, à savoir stabilité et simplification ... 82

5. ANNEXES ... 86

5.1. Lettre de mission ... 86

5.2. Membres du Comité de pilotage et du Comité technique ... 89

5.3. Liste des membres du Comité technique ... 90

5.4. Calendriers et thèmes des comités de pilotage ... 91

5.5. Des idées novatrices sur les outils d'urbanisme restant à approfondir ... 92

5.6. Auditions réalisées ... 94

5.7. Rapports et documents de références ... 95

Introduction

Les difficultés à répondre aux besoins en logement dans les zones tendues s'expliquent largement par l'insuffisance et le niveau des prix du foncier mobilisable pour la construction. Dans son rapport public sur « Le logement en Ile de France : donner de la cohérence à l'action publique » publié en avril 2015, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes considèrent ainsi que *« la faiblesse de la production de logements au regard des objectifs fixés par le SDRIF[3] conduit à évaluer la responsabilité du facteur foncier (pénurie de foncier constructible, niveau des prix) ».* De nombreux acteurs et observateurs des marchés du logement et des marchés fonciers rejoignent ce constat: l'accès à un foncier abordable est au cœur du processus de production de logements, et ceci en particulier dans les zones dites « tendues ».

Afin d'identifier les facteurs susceptibles de favoriser la mise sur le marché de foncier constructible, Michel Sapin, ministre des Finances et des Comptes Publics, Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité et Christian Eckert, secrétaire d'État au Budget ont missionné, par lettre du 28 juillet 2015, Dominique Figeat, président de l'Observatoire régional du foncier en Ile de France.

La lettre de mission recommande d'organiser les réflexions autour de deux axes : la formation des prix du foncier et l'offre foncière. D'une part, pour corriger les déséquilibres observés sur le marché du logement dans certaines zones, la mission doit évaluer le fonctionnement du marché foncier privé en analysant le processus de formation des prix. Elle est également chargée d'analyser les conditions de mise à disposition auprès de l'ensemble des acteurs d'informations sur les transactions réalisées sur le marché foncier et la pertinence du développement d'observatoires des prix du foncier. D'autre part, elle doit étudier l'efficacité des outils juridiques et fiscaux pour favoriser l'émergence de foncier mutable et limiter la rétention de droits à construire.

Compte-tenu de l'existence de missions récentes sur la politique de mobilisation du foncier public pour la construction[4], la mission a concentré exclusivement ses analyses sur le processus de production et de libération du foncier privé.

En outre, la forte variabilité des contextes et la grande diversité des besoins locaux en logement ont conduit la mission à privilégier une approche territoriale. Les difficultés d'accès au foncier sont loin d'être homogènes sur le territoire national. La mission a ainsi focalisé ses travaux sur les zones où les besoins en logement sont les plus manifestes, autrement dit les zones tendues[5]. L'urbanisation en recyclage urbain – densification ou mutation des espaces– apparaissant aujourd'hui significative au regard de l'urbanisation en extension urbaine dans ces zones, les réflexions de la mission ont pris en considération la variété des biens fonciers (terrains nus constructibles, viabilisés ou non, fonciers bâtis, fonciers pollués…). La mission s'est également attachée à distinguer les intérêts et incitations des différents acteurs, à commencer par la très grande diversité de propriétaires fonciers, et par conséquent, de situations différenciées.

[3] Schéma Directeur de la Région Ile de France

[4] Voir en particulier le rapport « La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement » de Thierry Repentin, remis à Sylvia Pinel en janvier 2015.

[5] La politique du logement utilise différentes définitions des zones tendues : le zonage ABC utilisé pour le dispositif d'aide à l'investissement locatif ou le PTZ, le zonage 123 utilisé dans la détermination du barème des aides personnelles au logement ou encore le zonage utilisé pour la taxe sur les logements vacants.

Les travaux de la mission ont été réalisés entre septembre 2015 et février 2016, ponctués par un point d'étape en novembre 2015. Pour réaliser cette mission, Dominique Figeat s'est appuyé sur un comité de pilotage constitué de personnalités qualifiées, à savoir des parlementaires, des élus locaux et leurs services techniques, des professionnels de l'action foncière, de l'aménagement et de l'immobilier, des experts ainsi que des représentants du ministère du Logement, et du ministère des Finances et des Comptes Publics. Ce comité s'est réuni une fois par mois pour orienter les travaux, croiser les points de vue d'acteurs aux perspectives très différentes et valider les recommandations présentées dans ce rapport. En accompagnement du Comité de pilotage un comité technique composé de membres de l'Inspection Générale des Finances et Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, de la Direction Générale du Trésor et de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages a assuré les relations avec les administrations et les partenaires associés ainsi que la coordination de l'ensemble des travaux. Ceux-ci ont également donné lieu à des auditions et consultations complémentaires. Ces entretiens ont été l'occasion d'affiner le diagnostic et de tester les propositions qui se sont peu à peu dégagées.

Préalable indispensable aux travaux de la mission pour évaluer l'action foncière, un état des lieux approfondi des analyses et recommandations en la matière a été réalisé. Un bilan des mesures récentes visant à favoriser la mobilisation de foncier pour la construction de logements a également été établi. Il porte notamment sur la majoration de la taxe foncière sur les terrains à bâtir, les modifications de la fiscalité sur les plus-values de cession des terrains à bâtir ou encore la modification récente du règlement du plan local d'urbanisme.

Le rapport est construit autour de quatre thématiques ayant fait l'objet de travaux d'approfondissement. L'accent est tout d'abord mis sur le rôle clé de l'information sur les marchés fonciers et immobiliers et des processus d'établissement des prix fonciers. Dans un second temps, l'analyse porte sur les responsabilités des collectivités locales, leurs modes d'intervention et les instruments de planification urbaine sous leur pilotage. Cette analyse est ensuite complétée par une revue des outils de l'urbanisme opérationnel, qu'ils soient d'initiative publique ou privée, et du rôle des différents acteurs dans la chaîne de production du foncier. Enfin, le rapport s'attache à étudier l'impact de la fiscalité immobilière, et en particulier foncière, sur les comportements des propriétaires et des opérateurs immobiliers et son efficacité au regard des objectifs des politiques publiques..

Pour chacune de ces thématiques, le rapport s'articule autour d'éléments de diagnostic et de recommandations centrées sur la mobilisation des outils favorables à la construction de logements. Pour faciliter la lecture, une synthèse des travaux et un récapitulatif de l'ensemble des propositions sont introduits en début de rapport.

1. Rendre transparents les marchés fonciers et immobiliers

1.1. Les marchés fonciers et immobiliers souffrent d'un manque de transparence qui nuit à leur bon fonctionnement

1.1.1. La complexité intrinsèque des marchés fonciers constitue un facteur structurel de non transparence

Les marchés fonciers et immobiliers constituent des marchés complexes car les biens qui s'échangent sur ces marchés ne sont pas homogènes. Cela est naturellement vrai pour les biens bâtis où, à taille identique, l'état du bien, l'étage, l'isolation, l'exposition, la configuration, sans même parler de la localisation, sont des facteurs déterminants dans la valorisation.

Cela est encore plus vrai pour les marchés fonciers où non seulement la configuration (localisation, taille, pente, vue, …) du terrain est un facteur de valorisation relative mais aussi parce que la valeur du foncier dépend des éléments de viabilisation, de proximité des aménagements publics et, surtout, des règles de constructibilité qui s'imposent au terrain. La valeur économique d'un foncier dépend en effet de la valeur économique des biens que l'on peut y construire.

Ainsi, il n'existe pas un marché foncier mais de multiples marchés, fragmentés en fonction des règles d'urbanisme, elles-mêmes évolutives dans le temps.

Cette complexité intrinsèque, à laquelle il n'est pas possible de porter remède, est accrue par deux phénomènes spécifiques de nature différente.

1.1.2. Malgré les efforts réalisés ces dernières années, l'absence d'organisation d'une véritable publicité sur les prix des transactions constitue un obstacle sérieux à une amélioration du fonctionnement du marché foncier

Les prix auxquels les biens fonciers et immobiliers sont échangés sont connus de plusieurs acteurs, non seulement le vendeur et l'acquéreur naturellement, mais également les notaires qui assurent la validité juridique des actes de transmission de la propriété ainsi que les services fiscaux tant au titre des services d'assiette pour la taxation que de la publicité foncière[6] qui est faite à la transaction pour permettre son opposabilité aux tiers. Cette publicité foncière permet au demeurant à toute personne, mais sur la base d'une consultation payante acte par acte, d'obtenir copie des actes de propriété et de leur mutation.

Par ailleurs, dans un esprit de conciliation des principes de publicité foncière et de respect de la vie privée, l'article L. 107 A du livre des procédures fiscales a prévu une communication ponctuelle[7], le cas échéant par voie électronique, des matrices cadastrales qui constituent des éléments d'identification de droits réels immobiliers.

[6] Article 2449 du code civil

[7] Créé par l'article 109 de la loi n°2009-526 du 12 mai 2009. Dans la limite de 5 demandes par semaine et de 10 demandes par mois, sont communicables « *les références cadastrales, l'adresse (…), la contenance cadastrale, la valeur locative cadastrale des immeubles, ainsi que les noms et adresses des titulaires de droits sur ces terrain* ».

1.1.2.1. Des progrès ont été faits ces dernières années pour accroître la connaissance des prix des transactions foncières et immobilières.

Obligations pesant sur les notaires

Les notaires ont développé, sur la base du volontariat, deux bases de données. La première « BIEN » concerne l'Ile de France. La seconde, « PERVAL » concerne les autres régions. Actuellement ces bases ne couvrent que partiellement les transactions et la qualité de leur remplissage, même lorsque les biens y sont référencés, est variable.

La loi n°2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires et juridiques et certaines professions réglementées a introduit dans les textes d'organisation du notariat, des dispositions visant à une diffusion par les notaires des informations relatives aux mutations d'immeubles à titre onéreux[8].

Le décret du 3 septembre 2013 qui découle de ces dispositions a prévu, en ses articles 3 à 5, un accès à plusieurs niveaux :

- accessibles gratuitement sur internet, des données statistiques relatives aux mutations ne permettant toutefois pas d'identification précise, même indirecte, des biens et parties concernées ;
- à toute personne le demandant, et moyennant paiement, des données plus précises croisant des bases de données sur par exemple une zone géographique ou une période donnée ;
- à des professionnels, sous réserve de rémunération, des informations relatives à des transactions particulières, incluant leur prix et la consistance des biens sous réserve notamment de la protection du secret de la vie privée.

Deux sociétés, filiales de l'association pour le développement du service notarial, ont été créées pour récupérer les données, gérer et exploiter les bases de données. Toutefois, des arrêtés, non encore publiés, sont nécessaires pour préciser notamment la liste des données qui peuvent faire l'objet d'une demande et les conditions de rémunération des données fournies pour celles qui font l'objet de demandes particulières.

Organisation d'un accès pour les particuliers via la base PATRIM

La base PATRIM a été mise en place par la DGFiP (Direction Générale des Finances Publiques) suite au vote de la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011[9]. Elle visait à donner aux particuliers des outils de valorisation de leurs biens immobiliers dans le cadre de déclarations fiscales et de procédures d'expropriation. Le débat au Parlement avait conduit à limiter l'ambition du gouvernement de l'époque qui souhaitait initialement donner une information à la référence cadastrale. Le principe d'un « floutage » de l'information (commune et rue mais sans l'adresse exacte) avait in fine prévalu. La base permet d'obtenir des données sur les 9 dernières années.

---

[8] Art. 6 de la loi du 25 ventôse an XI : *« Les notaires 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 dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.*»

Article 6-1 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « *Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, le conseil supérieur du notariat centralise et diffuse les données visées à l'article 6 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat.*»

[9] L'article L107B du livre des procédures fiscales prévoit que : « *(…) toute personne physique faisant l'objet d'une procédure d'expropriation ou d'une procédure de contrôle portant sur la valeur d'un bien immobilier pour la détermination de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ou des droits de mutation à titre gratuit peut obtenir, par voie électronique, communication des éléments d'information relatifs aux mutations à titre onéreux de biens immobiliers comparables intervenus dans un périmètre et pendant une période déterminée et qui sont utiles à la seule appréciation de la valeur vénale du bien concerné (…) Les informations communicables sont la rue et la commune, ainsi que la superficie, le type et les caractéristiques du bien immobilier, la nature et la date de mutation ainsi que la valeur foncière déclarée à cette occasion et les références de publication au fichier immobilier*».

La base PATRIM est opérationnelle depuis début 2014. La personne physique doit fournir son identifiant fiscal pour se connecter, valider les motifs légaux de consultation de la base, et le nombre de consultations est limitée à 50 par trimestre. Un peu plus de 50 000 personnes se sont connectées chaque année sur la base de données depuis sa création.

Diffusion de la base DVF pour les acteurs publics

La base DVF « Demande de valeurs foncières » a été mise en place par la DGFiP depuis juillet 2011 à destination initialement notamment des collectivités et établissements publics locaux. DVF recense, comme PATRIM, l'ensemble des mutations immobilières à titre onéreux publiées dans les services de publicité foncière. Les données sont toutefois :

- plus riches que celles de PATRIM : 43 catégories d'information figurent dans la base contre 14 pour PATRIM ;
- plus précises que celles de PATRIM : l'identification de la mutation à la parcelle est possible ;
- moins structurées que celles accessibles dans « PATRIM » à destination des particuliers, car issues d'une base de données « brute ».

Depuis sa mise en place, la liste des bénéficiaires de DVF a été étendue, la dernière extension résultant de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014[10] mais cette extension demeure confinée à des personnes publiques : services de l'Etat, collectivités, agences d'urbanisme, établissements publics d'aménagement,…

Sur la base de DVF, des groupes de travail techniques se sont formés[11]. A partir de 2014, un Groupe National DVF a été constitué entre différents utilisateurs publics de cette base pour favoriser les échanges et standardiser les méthodes. Il a produit fin 2015 un guide méthodologique d'exploitation de la base DVF[12]. Simultanément, le CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), saisi par le ministère du Logement, a amorcé des travaux d'enrichissement des bases DVF afin de structurer les données, de les croiser avec des données foncières et d'urbanisme. Deux productions, encore partielles, sont engagées :

- une base DVF+ constituant une structuration de la base DVF et fournissant des indicateurs via un outil directement accessible sur le site du CEREMA ;
- une base DV3F associant des données foncières, les caractéristiques fines des biens et intégrant des données anonymisées sur les acquéreurs et vendeurs. Ce travail a été mené sur certaines périodes et régions grâce notamment aux travaux menés par les groupes informels.

---

[10] Article L 135B du livre des procédures fiscales : « *L'administration fiscale transmet gratuitement, à leur demande, aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, aux services de l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotée d'une fiscalité propre, aux établissements publics administratifs et aux établissements publics visés aux articles L. 122-4, L. 321-1, L. 324-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme, aux agences d'urbanisme mentionnées à l'article L. 121-3 du même code, aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural mentionnées à l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime, aux concessionnaires des opérations d'aménagement mentionnés à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, aux associations foncières urbaines mentionnées à l'article L. 322-1du même code et aux observatoires des loyers mentionnés à l'article 16 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°85-1290 du 2 » décembre 1986 les éléments d'information qu'elle détient au sujet des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politiques foncières, d'urbanisme et d'aménagement et de transparence des marchés fonciers et immobiliers* (…)».

[11] Des travaux ont été menés dans un premier temps sous l'impulsion de l'EPF Nord-Pas-de-Calais en particulier, ainsi que sur la façade méditerranéenne.

[12] Guide-dvf.fr

Multiplication des informations portées par les sites en ligne et par des acteurs privés

De manière générale, au cours des dernières années, de multiples acteurs privés se sont mis à produire des données statistiques sur les marchés fonciers et immobiliers. Ces données, de qualité variable, sont issues de plusieurs sources :

- des annonces postées sur les sites d'annonces en ligne et les réseaux d'agents immobiliers ;
- de travaux de compilation, agrégation et traitement de données publiques existantes notamment lorsque les transactions sont effectuées par des personnes morales ;
- probablement, par des contournements des règles relatives aux accès aux bases de données fiscales dont les conditions d'accès sont, de fait, difficilement contrôlables.

Si la qualité de ces données (nombre de transactions suffisantes ou non pour établir des distributions statistiques, précision ou non des périodes d'observation, existence ou non d'un indice de confiance,…) est très variable, elles constituent une source significative d'information et peuvent même parfois, notamment dans des zones à faible nombre de mutations, en fonction du degré de précision de la base de données et ou des photos associées, fournir des données permettant d'identifier le prix souhaité par le vendeur pour un bien particulier.

1.1.2.2. Ces évolutions favorables ne sont pas allées suffisamment loin pour assurer une véritable transparence sur les prix des biens fonciers et immobiliers

Il faut souligner en premier lieu la création d'un géoportail de l'urbanisme[13], qui deviendra, à compter de 2020, la plateforme légale de l'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique.

Ces évolutions traduisent un mouvement récent vers une plus grande transparence du marché foncier et immobilier. Ce mouvement reste incomplet du fait des limitations, volontaires ou non, du cadre juridique actuel et plusieurs rapports récents ont pointé ces insuffisances[14].

En ce qui concerne les bases notariales, les hésitations sur la politique d'open data et sur le niveau de rémunération de ce service ont conduit à une situation de blocage depuis la publication du décret de 2013. Les trois arrêtés prévus n'ont toujours pas été publiés depuis cette date et les données sont encore saisies sur la base du volontariat. De fait, le taux de couverture sur l'ensemble de la France était estimé en 2014 à 55% pour l'ensemble des biens et à 45% pour les terrains[15]. La rédaction en cours des arrêtés met en exergue deux points d'attention :

- la liste des données que les notaires doivent fournir et l'effectivité du remplissage des champs[16]. La complétude des données constitue en effet un élément important de complémentarité des données des notaires avec les données fiscales. Si la liste des informations était trop restrictive ou que les informations obtenues ne pouvaient être croisées avec d'autres données, une partie de la qualité d'information souhaitée par les acteurs privés serait inopérante. Dans le même temps, plus les bases sont élargies plus elles sont consommatrices de temps pour les notaires et d'investissement pour les sociétés auxquelles est déléguée la gestion et l'exploitation ;

---

13 Ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique

14 Notamment un rapport CGEDD-IGInsee de juin 2014 sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement,, un rapport IGF-IGAS-CGEDD d'août 2014 d'évaluation de la politique publique du logement et un rapport d'un groupe de travail du Conseil national de l'Habitat sur l'ouverture des données publiques dans le champ du logement de janvier 2015.

15 Les données chiffrées sont issues du rapport d'évaluation de la politique du logement IGF, CGEDD, IGAS d'août 2014.

16 Dans le cadre actuel du volontariat, la surface habitable des immeubles n'est ainsi remplie que dans 60% des cas, selon le rapport précité.

- la question de la tarification de l'accès aux données. Si la tarification des données peut être légitime dès lors qu'un travail de retraitement substantiel est mis en œuvre du fait de demandes particulières, cette tarification ne doit d'une part pas faire double-emploi avec la rémunération globale liée à la mission de service public dont les notaires sont détenteurs, d'autre part être proportionnée au coût de revient réel des traitements spécifiques que des demandes particulières engendrent.

Les conditions d'accès à PATRIM sont limitativement énumérées et ne permettent donc un accès à la base que pour des particuliers et pour des raisons fiscales et administratives. Dans son objet même PATRIM ne constitue donc pas un outil de transparence et de fluidité du marché foncier et immobilier. Par ailleurs, l'absence de données précisément géolocalisées, et le nombre limité de champs d'information quant à la consistance du bien rendent l'outil en l'état faiblement opérant par rapport à un objectif de transparence.

Les bénéficiaires de l'accès à DVF sont étroitement circonscrits. S'agissant des seules personnes publiques énumérées par la loi, et pour la plupart sur un périmètre géographique qui est limité à leur propre champ d'intervention, la base DVF ne constitue pas un outil de transparence pour l'ensemble du marché. De fait, l'exploitation de ces données - dont l'ouverture est récente – se heurte à plusieurs limitations :

- l'absence jusqu'ici de centralisation de l'accès aux données DVF a pu, localement, en fonction des interprétations faites par les directions départementales des finances publiques, provoquer des délais dans l'accès de personnes publiques à ces données. La volonté de passer à un conventionnement national entre la DGFiP et la DGALN (Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature) pour l'exploitation et la diffusion des données constitue une réponse en cours d'élaboration - pour les seuls services du ministère du logement - mais la convention elle-même en chantier depuis plusieurs mois n'a pas encore été signée par la DGFiP ;
- si les travaux menés par le Groupe National DVF et par le CEREMA montrent que la base DVF, correctement enrichie et croisée avec d'autres données, permet de fournir des informations de grande qualité, ces démarches supposent un processus plus « industrialisé » et une démultiplication des moyens alors que le processus en est resté à un stade encore expérimental ;
- les conditions de diffusion des données issues de travaux complémentaires sont à clarifier puisque notamment l'identification à la parcelle des données DVF – qui en fait la valeur – suppose une validation par la CNIL, actuellement en cours d'introduction, comme l'est la diffusion à la DGALN des données par la DGFiP ;
- enfin, il faut noter que la liste des bénéficiaires ne mentionne pas le CEREMA pourtant actuellement l'un des principaux utilisateurs des données DVF, ce qui est naturellement paradoxal.

Au total, l'absence de démultiplication de l'utilisation de ces données par des acteurs privés, la lenteur du processus de conventionnement et d'exploitation de ces informations ont freiné leur diffusion dans une logique de transparence des marchés fonciers et immobiliers.

Les acteurs privés et sites en ligne sont limités soit par leur propre base de données, soit par les limites d'accès aux bases publiques. Les limitations évoquées précédemment privent de fait les acteurs privés potentiellement intéressés par le développement de services et d'informations à destination des multiples acteurs, personnes physiques ou morales, publiques ou privées, d'être en capacité de développer de tels services.

1.1.3. La diversité des méthodes de valorisation constitue un deuxième obstacle à la transparence et à la fluidité du marché

Le marché immobilier n'étant pas homogène et la valeur intrinsèque d'un bien n'étant pas toujours définie, les acteurs ont développé plusieurs méthodes de valorisation pour appréhender la valeur économique d'un bien : comparaison, comptes à rebours aménageur et promoteur, flux nets de trésorerie actualisés.

Sans entrer dans le détail de ces méthodes, il est aisé de les caractériser rapidement.

La méthode par comparaison consiste à partir d'une analyse des mutations intervenues récemment pour des biens comparables et dans un périmètre géographique restreint autour du bien à évaluer. Cette méthode, couramment utilisée, suppose néanmoins plusieurs conditions pour être pertinentes :

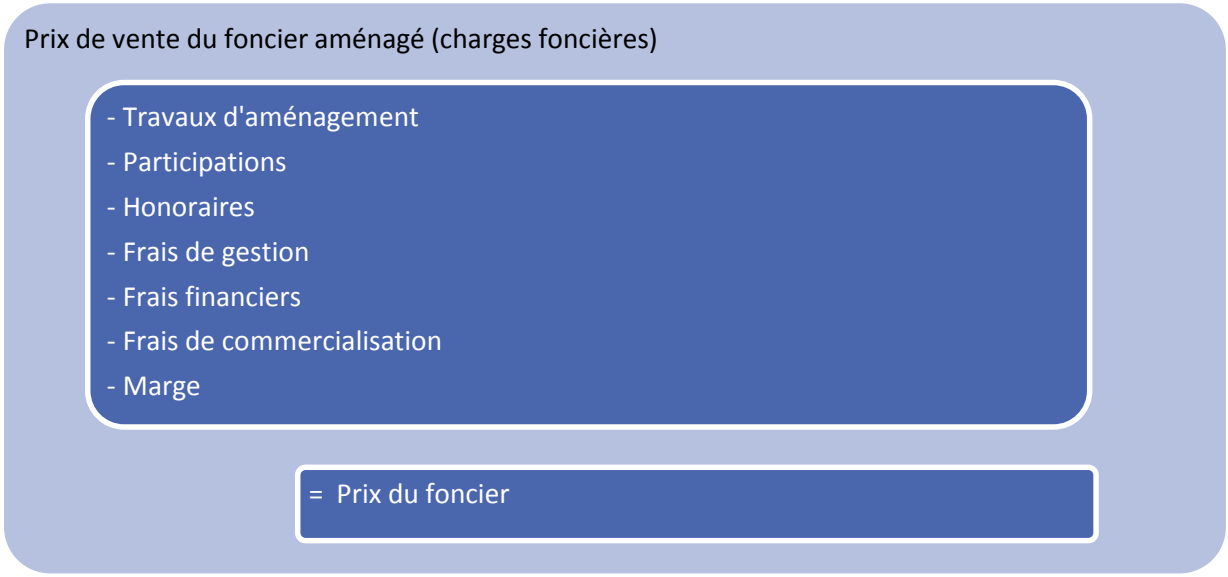
- capacité éventuelle de décomposer le bien en sous-éléments sur lesquels s'appliquera la comparaison s'il s'agit d'un bien complexe (bâti et terrain par exemple) ;
- existence d'un nombre suffisant de mutations sur un périmètre proche ;
- existence de biens comparables ou équivalents ;
- stabilité de l'aménagement de la zone et de la destination des biens.

Si elle fournit une appréciation simple, elle suppose pour être praticable une transparence du marché permettant une connaissance des mutations intervenues, des prix de mutation et de la consistance des biens. Il faut souligner que les bases de données actuellement en développement fonctionnent largement sur ce mode là puisqu'elles fournissent des références de mutations passées. L'administration fiscale pour la détermination d'une assiette taxable de même que le juge de l'expropriation pour déterminer un préjudice direct et certain à indemniser y ont largement recours.

Les méthodes liées aux flux s'appuient sur les flux économiques générés par un bien. On distingue la méthode par les revenus (simple chronique des flux financiers futurs - loyers) et la méthode des flux nets de trésorerie actualisée qui consiste à déterminer la valeur à partir d'une chronique de flux futurs dont on calcule la valeur actuelle nette. Elles supposent l'existence ou la possibilité d'identifier les flux économiques tirés du bien, et pour la méthode des flux nets actualisés l'identification d'un taux d'actualisation lié au risque et d'une valeur de sortie en fin de période. Surtout utilisées pour valoriser des biens dont la rentabilité économique constitue l'objectif principal pour le détenteur (« murs » loués, biens affectés à une activité économique,…), elles sont souvent utilisées en complément d'autres méthodes ou dans des logiques financières d'arbitrage entre investissements.

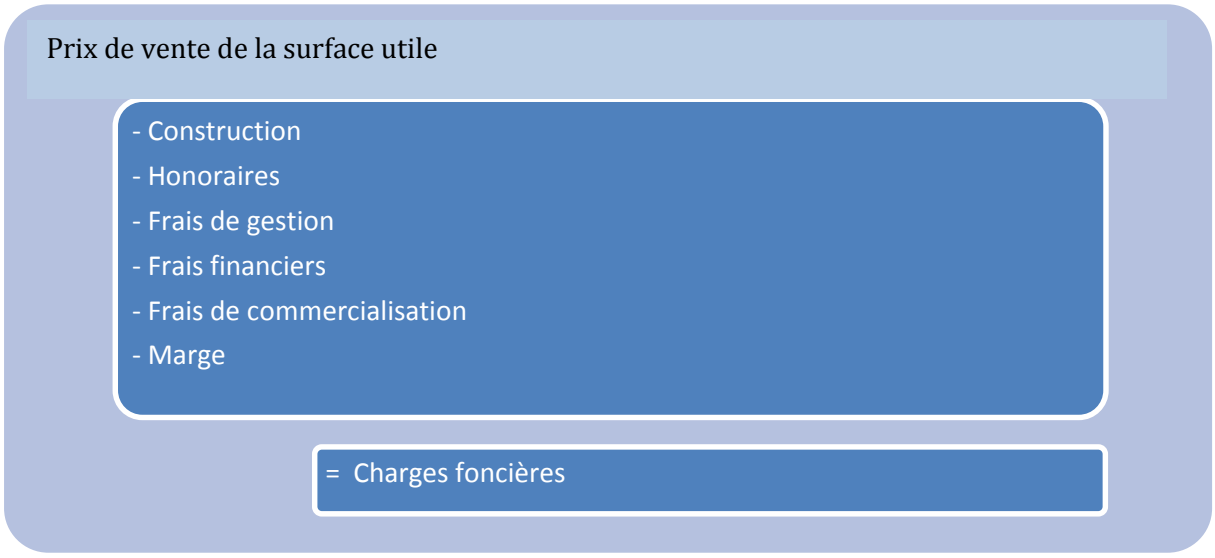
Les méthodes par le compte à rebours sont divisées entre compte à rebours aménageur et compte à rebours promoteur. Dans les deux cas, il s'agit d'évaluer le bien en partant de la valeur vénale des biens une fois l'opération d'aménagement ou de construction effectuée et en retranchant les dépenses à engager pour mener à bien l'opération ainsi que les marges des acteurs économiques intervenant dans le processus. Le solde constitue la somme pouvant être allouée à l'acquisition du foncier.

Dans le compte à rebours aménageur :



Source : Domaines

Dans le compte à rebours promoteur :



Source : Domaines

Les méthodes de compte à rebours sont naturellement influencées par les coûts de viabilisation et/ou de construction. Elles sont directement liées aux prix de vente estimés aux utilisateurs intermédiaires ou finaux. Le compte à rebours aménageur prend en compte des dépenses prévisionnelles et certaines de ces dépenses sont difficilement objectivables. Sans remettre en cause l'intérêt de la méthode, il convient de souligner qu'elle nécessite un dialogue entre acteurs et le recours à des estimations (ratios, moyennes…).

Les méthodes de comparaison et de compte à rebours, les plus couramment utilisées dans le cadre de l'évaluation et de la valorisation des biens sur les marchés fonciers, peuvent donner des résultats divergents, alternativement plus-élevés ou plus faibles, selon la situation du marché et la destination du foncier. Pour prendre deux cas opposés :

- cas 1 : si le marché où se situe le bien est tendu, la comparaison donnera une valorisation élevée. Le même bien foncier affecté à une opération à faible rentabilité financière de construction de logements sociaux et d'équipements publics donnera par la méthode du compte à rebours une valeur inférieure ;
- cas 2 : si le marché où se situe le bien est détendu et les terrains jusqu'ici non constructibles, la comparaison donnera une faible valorisation. Mais si l'opération s'inscrit dans une logique d'aménagement de la zone et d'un changement d'affectation des terrains rendus constructibles, la valeur des terrains selon la méthode du compte à rebours sera nettement plus élevée puisqu'elle tirera parti de la future valeur économique des biens qui seront réalisés.

Les méthodes de comparaison et de comptes à rebours ont de ce fait des effets différents sur le partage de la rente foncière dans la chaîne de valeur. La méthode de comparaison, du fait qu'elle ne tient pas compte de la valeur économique de l'opération, mais simplement d'une situation de marché réelle ou supposée, peut conduire à une surévaluation de la valeur dans le cas 1 et à une sous-évaluation dans le cas 2. Si le propriétaire du terrain à vendre s'en tient à cette méthode d'évaluation, il refusera de vendre dans le cas 1 si les aménageurs / promoteurs lui proposent une valorisation cohérente avec la valeur économique de l'opération. En revanche il abandonnera une part importante de la rente foncière aux aménageurs / promoteurs dans le cas 2 puisqu'il sous-estimera le potentiel économique de son terrain.

Ces différences de méthodes et d'appréciation sur la valeur d'un bien se cristallisent lorsqu'elles sont endossées par des tiers à l'opération d'acquisition / vente proprement dite mais qui sont appelés à donner leur estimation de la valeur. C'est le cas du service des domaines d'une part, du juge de l'expropriation d'autre part.

Le service des domaines procède à l'évaluation des biens lors de l'achat ou la cession d'un bien par une collectivité publique. Historiquement l'évaluation était faite principalement sur la base de méthodes de comparaison. L'évolution récente tend à accroître le recours à des méthodes par compte à rebours. Il faut toutefois nuancer ce propos du fait de l'hétérogénéité, assez fréquemment pointée, des évaluations selon qu'elles sont effectuées par la DNID (Direction nationale d'interventions domaniales) au niveau central, qui dispose d'une expertise reconnue, ou par les services dans les directions départementales des finances publiques qui, selon la taille, disposent de plus ou moins d'expertise et de ressources pour mener à bien une évaluation selon les méthodes du compte à rebours, plus exigeantes que les méthodes par comparaison.

Le juge de l'expropriation de son côté a pour vocation de juger le niveau de la compensation intégrale du préjudice matériel, direct et certain que la privation de sa propriété fait subir au propriétaire[17]. Dans cette optique, le code de l'expropriation mentionne un certain nombre de critères afin d'aider le juge dans son évaluation et les parties au litige ne manquent pas de faire valoir l'ensemble des éléments d'évaluation conformes à leur position. Ainsi, lorsque la très grande majorité des propriétaires d'une zone à aménager a conclu un accord avec l'acheteur sur un prix, le juge sera incité à utiliser cette référence de prix dans l'indemnisation des propriétaires qui refusent l'accord et font l'objet de l'expropriation. Mais le juge reste libre, sous réserve de rester à l'intérieur des demandes des parties, tant dans les méthodes d'évaluation que dans le montant de l'indemnisation[18]. Enfin, s'agissant d'une atteinte à un droit fondamental, le droit de propriété, le juge tend à une appréciation assez large du préjudice. Toutefois :

- la méthode par comparaison est plus naturellement et plus aisément constitutive d'une évaluation du préjudice matériel, direct et certain puisqu'elle raisonne indépendamment des intentions et des finalités de la partie qui acquiert le bien. Elle est donc plus largement employée que les autres méthodes même si l'on constate des frémissements jurisprudentiels en faveur du compte à rebours, qui restent jusqu'ici plutôt limités à des cas d'espèce[19] ;
- la fixation d'un montant d'indemnisation suppose de déterminer une date de référence pour évaluer « l'usage effectif du bien ». S'il existe un certain nombre de cas particuliers (espaces naturels sensibles, zones d'aménagement différé, etc…) pour lesquels des dates de référence particulières tiennent compte des procédures spécifiques qui s'appliquent à ces zones, le principe général est de retenir l'usage effectif du bien qui était fait une année avant le début de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. L'usage effectif du bien à la date de référence est en revanche écartée pour les terrains à bâtir classés comme tels dans les documents d'urbanisme et effectivement desservis et viabilisés.

Ce sont sur ces aspects de transparence des marchés d'une part, et de convergence des pratiques de valorisation d'autre part, qu'une nouvelle étape décisive doit être franchie.

[17] Article L. 13-13 et suivants du code de l'expropriation. Le Conseil constitutionnel a au demeurant récemment rappelé lors d'une question prioritaire de constitutionnalité que cette indemnisation doit être juste et préalable (décision n°2012-226 du 6 avril 2012).

[18] La Cour de cassation juge de manière constante que les juges du fond ont un pouvoir souverain d'appréciation dans l'appréciation du choix de la méthode déterminant le montant de l'indemnité (Cassation civile 18 mars 1974).

[19] Ainsi, la chambre de l'expropriation de la cour d'appel de Montpellier dans un arrêt du 13 juillet 2010 a procédé pour la première fois à une indemnisation explicite sur la base d'un compte à rebours.

1.2. Un accès aussi large que possible à l'information sur les transactions, les biens et les prix est une condition d'une meilleure fluidité des marchés

La déficience d'information et de transparence sur les transactions, les biens et les prix constatée précédemment constitue un obstacle à une meilleure appréhension des marchés fonciers qui tend à accroître les phénomènes de rétention, encourage des comportements non coopératifs entres vendeurs et acquéreurs, et nuit plus généralement à la capacité des acteurs publics et privés à anticiper les bilans économiques de leurs projets.

De fait, les biens fonciers font encore exception au principe général de transparence des prix qui prévaut sur la plupart des autres marchés, et notamment sur les marchés où interviennent des particuliers en tant que consommateurs finaux. Sur ceux-ci, c'est la non-transparence qui constitue une entorse aux règles. L'affichage des prix, la réglementation des promotions (affichage du prix initial et du rabais) ou encore l'information sur la consistance des biens constituent des principes faisant l'objet d'une surveillance et d'un contrôle par les autorités publiques. Ces principes sont vus comme la condition de l'existence et du bon fonctionnement des marchés dont ces biens relèvent.

Remédier à cette défaillance constitue donc un préalable à l'accroissement de la mobilisation du foncier. Deux voies sont empruntables qui n'ont toutefois pas tout à fait la même portée :

- la première consiste à poursuivre l'ouverture progressive du champ des données tout en continuant à prévoir des garde-fous au regard de la protection de la vie privée (accès contrôlés,…) ;
- la seconde consiste à basculer le plus largement possible sur une logique d'open data, en cherchant à dépasser le débat entre publicité et information d'un côté et le double respect de la vie privée et du secret fiscal de l'autre, pour distinguer :
  - l'information sur le bien lui-même qui n'a pas à être protégée ;
  - l'information sur le détenteur du bien qui peut demeurer protégée par l'anonymat, même si aujourd'hui la publicité foncière des transactions, l'article L.107 A du livre des procédures fiscales et la multiplicité des offres immobilières avec photos font déjà largement obstacle à cet anonymat.

Cette seconde voie, plus radicale, est naturellement plus audacieuse sur le plan juridique mais aussi plus prometteuse pour une exploitation des données dans le cadre du développement d'une offre privée et publique de services numériques.

Même si la rareté de la jurisprudence sur ces questions et les craintes quant aux atteintes à la vie privée peuvent introduire des incertitudes, les obstacles politiques et juridiques ne doivent pas être surestimés. Tout d'abord, rien n'interdit a priori à la loi[20] de donner accès à des données personnelles dès lors que cet accès sera justifié et proportionné à un motif d'intérêt général[21]. Il faut en particulier noter que le Conseil d'État, dans son arrêt du 26 octobre 2011, considère des données personnelles, nominatives ce qui n'est par essence pas le cas de données cadastrales anonymisées. Ensuite, comme il a été évoqué précédemment, ces données font déjà l'objet d'une publicité même si ce n'est pas sous la forme d'un accès à une base de données, et cette publicité concerne les actes de mutation de propriété donnant des informations beaucoup plus précises que celles qui sont contenues dans les bases fiscales. Enfin, depuis le débat sur l'accès à PATRIM

[20] La loi est en tout état de cause nécessaire afin de faire échec aux dispositions législatives générales qu'il s'agisse de la loi informatique et liberté du 6 janvier 1978 ou de la protection du secret fiscal (article L. 103 du livre des procédures fiscales dont le non-respect est sanctionné pénalement).

[21] Le Conseil constitutionnel a jugé que « *la collecte, l'enregistrement, la conservation la consultation, la communication de données à caractère personnel doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionné à cet objectif* », DC du 13 mars 2014.

Sur le même registre, le Conseil d'Etat considère qu'une « *ingérence dans l'exercice du droit de toute personne au respect de sa vie privée que constituent la collecte, la conservation et le traitement, par une autorité publique, d'informations personnelles nominatives, ne peut être légalement autorisée que si elle répond à des finalités légitimes et que le choix, la collecte et le traitement des données sont effectuées de manière adéquate au regard de ces finalités* », Association pour la promotion de l'image et autres, CE, 26 octobre 2011.

fin 2011, la multiplication des ouvertures de données, la diffusion de plus en plus large d'une culture de transparence et le rappel régulier, dans différents rapports, de l'importance d'un accès aux données sur les biens et les prix pour que le marché foncier et immobilier puisse fonctionner de manière plus efficiente, constituent des facteurs favorables à un mûrissement des esprits sur le sujet quant à l'intérêt général poursuivi et à sa proportionnalité avec l'atteinte au respect de la vie privée.

1.2.1. Les besoins d'information à prendre en compte proviennent de différents acteurs

Pour progresser en matière de transparence de marchés aussi hétérogènes et complexes, un seul dispositif ne peut donner l'ensemble de l'information, et ce d'autant que les besoins des différents intervenants ne sont pas de même nature :

- pour les particuliers, l'accès aux données est un moyen de connaître les prix à des fins fiscales mais aussi de pure connaissance du marché en vue de futures transactions ;
- pour les professionnels du secteur, c'est un atout pour évaluer le bilan économique d'une opération, en appréciant correctement les biens à acheter et en fixant de manière appropriée leurs prix à la vente. La demande des professionnels est de disposer de données fines, complètes, intégrant des éléments de servitude ainsi que l'ensemble des règles d'urbanisme ;
- pour des acteurs privés dans le secteur du traitement et de la fourniture de données, c'est un moyen de développer une offre de services intéressant de multiples acteurs particuliers ou professionnels, privés ou publics ;
- pour les acteurs publics, c'est un outil de connaissance de leur territoire et des tensions relatives entre zones, un préalable à la définition des stratégies et des outils d'urbanisme, et une donnée aidant tant à la programmation des opérations d'aménagement que facilitant le dialogue avec les autres acteurs.

En outre, les usages peuvent varier selon l'échelle à laquelle les marchés sont observés :

- à l'échelle d'un bien ou d'un segment de marché pour évaluer les prix et les volumes de transaction ou reconstruire la chaîne de transformation du foncier ;
- à l'échelle d'un quartier pour évaluer l'impact d'une politique publique, identifier la dynamique d'un secteur ou tenter de mettre en place une régulation ;
- à l'échelle plus large d'un territoire pour un diagnostic, une aide à la décision, l'adaptation des outils fonciers ou s'assurer de l'adéquation entre les capacités d'acquisition des ménages et les logements commercialisés.

1.2.2. L'accès à l'information le plus large possible doit être recherché même si cela suppose le recours à différents outils

Comme le montre la situation actuelle, les accès partiels et conditionnels n'ont pas permis de développer une offre privée de services assurant la transparence des marchés. C'est pourquoi la mission recommande la mise en place d'une politique plus ambitieuse et allant au bout des mesures déjà engagées.

Cette politique se déclinerait selon plusieurs axes qui tiennent compte des progrès déjà réalisés et construisent sur l'existant, déjà connus des différents acteurs de marché, plutôt que de procéder à une refonte complète des outils.

Pour les particuliers, l'accès à la base PATRIM serait accru afin d'en faire un outil de consultation à des fins générales d'évaluation des biens et non seulement fiscales ou administratives. Pour ce faire, des modifications doivent être apportées au dispositif législatif actuel prévu par l'article L. 107B du livre des procédures fiscales :

- aux motifs actuels de consultation de PATRIM serait ajouté un motif plus général de « *besoin d'évaluer la valeur vénale d'un bien immobilier à des fins d'acquisition ou de vente potentielles d'un bien*» ;
- la localisation des biens ne serait plus « floutée », les biens étant géolocalisés (adresse et/ou référence cadastrale), tout en maintenant l'anonymisation du propriétaire ;
- le nombre de consultations ne serait plus limité.

L'accès se ferait en revanche toujours via un portail dédié de la DGFiP, les conditions d'accès au site étant soumises à une validation en ligne de la part de la personne qui consulte ce qui ne représente plus un obstacle véritable compte tenu notamment de la diffusion de la déclaration en ligne. Surtout, l'utilisation de PATRIM permet l'accès à des données mises en forme et à des requêtes simples, pensées précisément pour les usagers particuliers.

Recommandation 1 : Assurer d'ici fin 2016 la géolocalisation des données de la base PATRIM et un accès simple à des fins de transparence du marché

Pour les professionnels, publics et privés, le nombre d'information porté par PATRIM est trop restrictif. Dès lors c'est la base DVF qui constitue la ressource la plus pertinente pour fonder un accès à une information de premier niveau. Toutefois DVF constitue actuellement une base de données brutes. Seuls des travaux additionnels, qu'ils soient le fait d'acteurs publics ou privés, permettent de valoriser ces données.

Une logique d'open data de ces données brutes paraît la mieux à même de satisfaire des besoins privés et publics en vue d'une exploitation complémentaire. Elle présente plusieurs avantages :

- elle est conforme à la logique des pouvoirs publics de favoriser l'open data ;
- elle écarte tout filtre quant aux conditions d'accès, filtres qui auront pour effet de limiter l'accès à ces données, notamment pour de nouveaux entrants du secteur privé ;
- elle écarte dans le même temps le risque de traitement inéquitable entre acteurs privés quant à l'accès à ces données ;
- elle diminue les coûts administratifs d'étude / validation des demandes que nécessiterait un processus d'autorisation ;
- elle assure une dissémination au sein de la sphère publique de ces données, la situation actuelle, pourtant pensée pour les acteurs publics, ne permettant en principe pas l'accès au CEREMA, pourtant principal utilisateur des données aujourd'hui, mais non listé aujourd'hui à l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales. Ces situations, qui peuvent se reproduire avec d'autres établissements et organismes publics, ne pourraient plus survenir ;
- elle évite des processus de conventionnement au sein de la sphère publique eux aussi consommateurs de moyens et de temps, sans valeur ajoutée particulière ;
- elle permet d'utiliser la plate-forme data.gouv.fr et d'éviter de créer une plate-forme déportée ou de transférer des fichiers – avec tous les problèmes connexes de compatibilité – qu'un accès sous autorisation supposerait.

Naturellement une politique d'open data suppose de modifier l'article L. 135B du livre des procédures fiscales en précisant dans la loi que :

- « *la levée du secret fiscal qui s'attache aux données de la base DVF répond* à *un motif d'intérêt général de transparence et de fluidité des marchés fonciers et immobiliers et ne fait pas obstacle au maintien de l'anonymat quant aux détenteurs des biens concernés* » ;
- les informations brutes de DVF sont accessibles par voie électronique, sous réserve pour les bénéficiaires de cet accès du respect d'une complète anonymisation dans le cadre de l'exploitation ultérieure de ces données.

Cette dissociation par la loi de la référence cadastrale d'un côté, du propriétaire de l'autre afin de permettre un open data sur la première tout en restreignant les possibilités d'atteinte au respect de la vie privée de l'autre constituerait une avancée forte.

Si celle-ci était considérée comme trop risquée, et que les adresses ou données cadastrales associées aux transactions ne puissent faire l'objet d'une diffusion en open data, un optimum de second rang serait qu'une base de données déportée soit accessible sous réserve pour les bénéficiaires :

- de s'enregistrer (numéro RCS pour les professionnels) ;
- de valider en ligne un certain nombre de conditions quant à l'utilisation de ces données (accès aux données dans un objectif de fournir – sous forme gratuite ou payante - des informations statistiques contribuant à l'information du marché immobilier, réutilisation des données sous réserve des validations CNIL en cas de croisement avec d'autres données,…).

En cas de non-respect de ces conditions – qui pourraient faire l'objet de contrôles ex-post – le bénéficiaire identifié pourrait se voir interdire l'accès au service. Cela limiterait les risques d'utilisation à des finalités non conformes aux objectifs poursuivis.

Recommandation 2 : Assurer d'ici la fin 2016 l'open data des données DVF ou, a minima, un accès en ligne sous réserve d'identification et de validation des conditions d'accès au service

A ce premier étage général de diffusion des données seraient adjoints deux étages d'exploitation pour le secteur public.

Le premier étage reposerait sur une exploitation centralisée au niveau national par le CEREMA qui déjà aujourd'hui est impliqué dans l'exploitation de DVF[22]. Il fournirait ainsi, conformément à sa mission, un travail de :

- mise en forme des données anonymisées / structuration des données ;
- retraitement de la base DVF sur le modèle de DV3F ou sur des modèles proches ;
- réalisation d'exploitations complémentaires sur la base de ce premier retraitement.

Ces travaux conduiraient à positionner le CEREMA en appui officiel à la DGALN sur ces sujets et devraient faire l'objet d'un conventionnement pluriannuel, selon des modalités juridiques et économiques à définir.

En première approche :

- les données mises en forme et retraitées auraient vocation à être accessibles par les acteurs publics et par les chercheurs ;
- les exploitations complémentaires auraient vocation selon les cas à être diffusées comme travaux de recherche, à répondre à des commandes particulières de l'État ou être menées en concertation avec des acteurs particuliers dans une logique d'approfondissement ;
- les travaux de constitution d'une base retraitée du type DV3F entreraient dans le mandat général du CEREMA et seraient financés à ce titre dans le cadre des subventions ministérielles[23]. Des études plus pointues faites à la demande ou en partenariat pourraient faire l'objet d'un financement ad hoc avec ce partenaire.

Ce premier niveau serait complété par un second niveau d'expertise mis en œuvre à un niveau plus local, régional ou métropolitain. Il pourrait être réalisé selon deux modalités alternatives :

- Soit par le CEREMA lui-même dans le cadre de contrats de prestations de service conformes aux règles de la commande publique et pour lesquels une tarification adéquate de la prestation, au coût complet, serait effectuée ;

[22] Les prestations actuellement effectuées par le CEREMA pour le compte de la DGALN sont valorisées à environ 150 000 euros par an (source CEREMA).

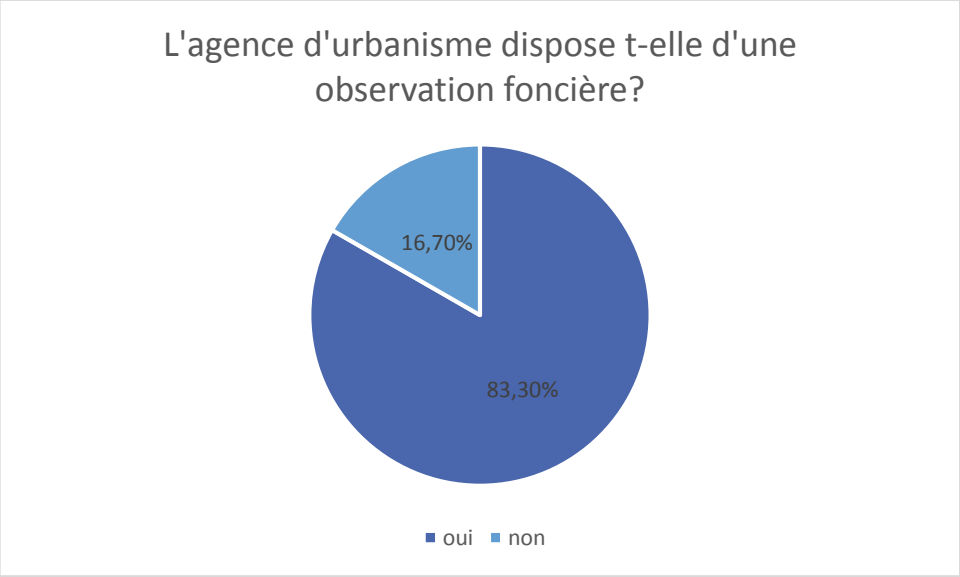
[23] Pour donner un ordre de grandeur, la seule structuration des données DVF par croisement avec les fichiers fonciers géolocalisés et anonymisées est estimée à environ 300 K€ / an.

- Soit par des organismes publics (agences d'urbanisme, observatoires fonciers) ou des collectivités territoriales disposant de leur propre expertise sur DVF et/ou DV3F, ou la sous-traitant à des acteurs privés. Pour les organismes publics, le CEREMA pourrait soit participer à l'activité de certains de ces acteurs (études conjointes…) soit faciliter leur montée en compétence par des prestations de formation / expertise payantes.

L'objectif de ce second niveau serait notamment d'associer aux données géolocalisées, les zonages liés à des opérations d'aménagement et plus généralement le statut des parcelles cadastrales au regard des règles d'urbanisme décidées au niveau communal ou intercommunal, ainsi que l'ensemble des éléments qui peuvent être identifiés à ce niveau dans le cadre d'une connaissance fine des territoires. Il doit favoriser le développement d'une capacité d'expertise locale qui suppose, en bonne articulation avec le CEREMA et ses directions territoriales, l'identification et la formation des acteurs locaux. Lorsqu'il sera constitué, le géoportail de l'urbanisme pourra notamment être croisé avec la base DVF.

Les agences d'urbanisme sont les mieux outillées pour exercer cette compétence. Certaines d'entre elles ont déjà mis en place des observatoires fonciers (*cf.* graphique 1). Le champ des missions couvertes est très variable d'une agence à l'autre. Les agences d'urbanisme devraient être mobilisées en priorité pour constituer le relais de cette expertise donnant ainsi à l'ensemble des collectivités publiques des outils fins de connaissance des marchés fonciers et immobiliers et des capacités de simulation et d'anticipation des dynamiques territoriales. Dans les zones tendues, une équipe dédiée à ce sujet au sein des acteurs ciblés devrait être mis en place rapidement. En Ile-de-France l'observatoire régional, l'ORF, constitué en association partenariale avec l'État, La Région, les représentants des collectivités locales et des professionnels de l'aménagement, de l'action foncière et de l'immobilier bénéficie de la mise à disposition conjointe des expertises de la DRIEA et de l'IAU. Son travail essentiel et reconnu doit encore s'amplifier pour mesurer aux différentes échelles infra régionales l'évolution des marchés.

Graphique 1 : Présence dans les agences d'urbanisme d'une observation foncière



Source : Enquête auprès des agences d'urbanisme. 30 agences ont répondu (sur 53).

Recommandation 3 : Confier au CEREMA, dans le cadre de sa mission de service public, un rôle central dans un premier niveau de traitement, d'enrichissement et de mise à disposition auprès des autres acteurs publics des données DVF ainsi enrichies

Recommandation 4 : Permettre aux agences d'urbanisme, au CEREMA et aux observatoires fonciers, prioritairement dans les métropoles et régions où les tensions de marché sont les plus prononcées, de constituer un relais complémentaire d'enrichissement et d'exploitation de ces données au bénéfice des collectivités publiques, des établissements publics fonciers et des établissements d'aménagement

Les bases notariales constituent un troisième outil dont la mise à disposition dans des conditions conformes à la loi de 2011 est impérative. Si PATRIM et DVF constituent déjà des outils importants, les bases notariales apportent des informations complémentaires qui peuvent enrichir, pour les particuliers et les professionnels, les données dont ils disposeront au travers des bases fiscales. Le principe retenu dans le décret de 2013 d'un étage gratuit et d'informations complémentaires payantes mais supposant d'une part des champs plus nourris à partir des actes notariés, d'autre part des traitements plus sophistiqués de la part des sociétés exploitant ces bases paraît pouvoir être retenu. L'intérêt de ces bases par rapport aux données fiscales réside en effet précisément dans le caractère additionnel des informations qui y sont portées. A contrario, la rémunération ne doit pas faire double emploi avec celle dont bénéficie les notaires au titre de leur mission générale ce qui suppose que la tarification soit réservée à des traitements additionnels et non à la simple mise à disposition de données générales.

Il suppose naturellement que les arrêtés sur la définition des données et sur les conditions de rémunération soient pris. Compte tenu du temps écoulé depuis la loi de 2011 ainsi que des travaux menés avec les notaires depuis, un arbitrage de finalisation entre les différentes parties prenantes (ministère chargé du logement, ministère de la Justice, ministère de l'économie et instances représentatives des notaires) et une publication rapide dans un délai de trois mois devraient être considérées comme une date-butoir.

Recommandation 5 : Arbitrer et publier dans un délai de trois mois les arrêtés relatifs à l'organisation des bases notariales ainsi qu'à la rémunération de la diffusion et du traitement de ces données

1.3. La diffusion de méthodes d'évaluation partagée entre les acteurs doit être poursuivie

La diversité des situations en matière foncière exclut de recourir à une méthode unique. Les modalités d'évaluation ne pourront être tout à fait les mêmes selon qu'il existe ou non un marché actif et des comparaisons, selon la nature de l'acheteur et de l'activité qu'il entend développer sur les biens qu'il cherche à acquérir, selon qu'il est aménageur ou promoteur, selon l'état des documents d'urbanisme et leur possible révision, …

Sans nier cette diversité, et les divergences naturelles d'intérêt quant au prix entre un acheteur et un vendeur, il est certain qu'une forme de convergence dans les approches d'évaluation du foncier et, a minima, une logique d'objectivation du recours aux différentes méthodes peut constituer une avancée pour qu'un langage commun s'établisse entre les acteurs.

Cette convergence paraît en premier lieu devoir reposer sur trois éléments :

- un recours accru aux logiques de compte à rebours. Si celles-ci sont largement utilisées dans le domaine de l'aménagement et de la promotion- construction, elles sont également pertinentes par rapport aux collectivités publiques – et font de ce fait le lien avec les documents d'urbanisme – puisqu'elles intègrent la destination finale du bien. Un foncier, quel qu'il soit, n'a de valeur marchande que pour autant qu'il peut être valorisé. De fait, c'est bien la destination : capacité à exploiter le terrain pour une production agricole, capacité à le louer pour y installer un camping, capacité à construire une maison, un immeuble, un centre commercial, une école, etc… qui constitue la valeur économique du bien foncier en question ;
- la comparaison fournit certes un élément intéressant et plus facile d'accès mais uniquement lorsque les fonciers sont relativement homogènes et qu'il existe un marché actif. Elle constitue alors une bonne estimation de la valeur économique à laquelle le bien est valorisable sans avoir nécessairement besoin de se tourner vers le compte à rebours ;
- les méthodes liées aux flux financiers (actualisés ou non) sont quant à elles des méthodes réservées plutôt aux investisseurs et aux opérations complexes, notamment à destination commerciale et touristique. Elles permettent de reboucler les éléments de comparaison ou de compte à rebours dans des logiques internes de choix d'investissement.

Les services départementaux des Domaines recourent de manière générale à la méthode de comparaison même si depuis quelques années on observe une utilisation accrue du compte à rebours, notamment en Ile de France. En outre, la DNID fait régulièrement appel à une expertise extérieure – et a passé des marchés en ce sens – pour disposer d'une contre-expertise à ses propres estimations, démarche qui paraît devoir être poursuivie et qui permet de confronter et d'objectiver les évaluations, sans pour autant perdre le référentiel d'une évaluation publique.

Les Domaines sont ici évoqués dans leur fonction d'évaluation et non dans leur fonction de gestion et de valorisation du patrimoine immobilier de l'État. La transformation prévue du service France Domaine en direction immobilière de l'État selon le plan d'action présenté en Conseil des ministres le 20 janvier 2016 ne devrait pas modifier ce double rôle. Elle devrait être une opportunité pour renforcer, y compris grâce à des recrutements complémentaires et à une plus grande professionnalisation des équipes, la formation des acteurs de l'évaluation sur l'ensemble du territoire, de formaliser et standardiser les approches.

Toutefois, il paraît nécessaire d'insister sur trois points :

- le recours à la méthodologie du compte à rebours doit constituer une orientation claire des Domaines, même si elle n'est pas exclusive d'autres méthodes ;
- les Domaines devraient clairement afficher et diffuser les principes d'évaluation auxquels ils recourent à travers un guide méthodologique public et partagé ;
- au sein des Domaines, et en s'appuyant sur l'expertise de la DNID, un travail de diffusion et de formation accru dans l'ensemble du réseau est nécessaire pour mieux homogénéiser les méthodes et techniques d'évaluation, cas pratiques à l'appui.

Recommandation 6 : Faire des méthodes du compte à rebours les méthodes de droit commun des évaluations dans le cadre des projets d'aménagement portés par les collectivités publiques

Recommandation 7 : Favoriser sous l'égide de la DNID la diffusion des principes d'évaluation et des méthodes retenues et accroître la formation au sein du réseau des domaines pour homogénéiser les pratiques d'expertise et d'évaluation

Le fait de recourir à une méthode du compte à rebours ou, le cas échéant, à des méthodes alternatives, doit s'accompagner d'une discussion active entre les acteurs, publics et privés, d'un projet donné. En effet, la valorisation d'un terrain reste un exercice complexe, d'autant plus s'il faut intégrer des paramètres de coûts, de marges et de prix de vente à terme, voire les éléments d'un bilan prévisionnel d'opération d'aménagement se déroulant sur plusieurs années. Ces paramètres sont en partie propres aux acteurs, y compris les collectivités locales lorsqu'elles concourent au financement d'équipements. La DNID semble avoir, au moins partiellement, intégré le fait qu'une discussion avec les acteurs fait partie du processus et que l'évaluation – qui n'est pas un prix en tant que tel – est néanmoins soumise à des conditions de faisabilité économique pour les parties prenantes. Mais comme pour les méthodes d'évaluation, une plus large diffusion de ces pratiques est nécessaire dans l'ensemble du réseau et plusieurs intervenants rencontrés par la mission ont pointé la difficulté d'un véritable dialogue avec les services des domaines.

Hors procédures d'expropriation, la mobilisation du foncier, privé ou public, repose en effet sur la rencontre entre une offre et une demande et les acteurs de l'évaluation doivent intégrer ce paramètre. De ce point de vue, la négociation autour de la valeur du terrain fait partie d'une démarche favorable à un urbanisme négocié qui sera détaillée ultérieurement dans le rapport. Elle ne prive pas l'expert de son indépendance dans l'évaluation et ne lèse aucune des parties mais reconnaît que la rente foncière doit être partagée pour que les opérations se fassent.

Recommandation 8 : Encourager des approches au sein du réseau des Domaines qui intègrent la discussion avec les parties prenantes comme faisant partie de l'évaluation

La position du juge de l'expropriation en revanche ne peut être tenue par une méthode d'évaluation, son objectif étant d'indemniser un préjudice direct, matériel et certain, préjudice qui ne peut par conséquent être en partie déterminé par l'auteur même de ce préjudice, à savoir la collectivité publique qui l'exproprie. Ce principe, clairement établi, rend difficile toute logique de partage de la rente foncière dans le cadre d'une opération d'aménagement ou de promotion immobilière que celle-ci soit favorable au propriétaire ou non.

De fait, s'il n'existe pas de statistiques sur les évaluations faites par le juge de l'expropriation, le cadre juridique dans lequel il opère tend à :

- accroître les prix en zone tendue pour des opérations d'aménagement dont la destination a des finalités sociales ou d'équipement urbain et, lorsque l'opération d'aménagement s'étend sur une zone importante. Le recours à une méthode par comparaison fait prévaloir l'existence d'un marché théorique qui de fait n'existe plus ;
- plutôt sous-estimer le prix en zone détendue lorsque le terrain se retrouve classé constructible par la décision de la collectivité en vue d'une opération immobilière.

S'il n'y a pas d'effet inflationniste systématique, il y a donc probablement, comme souligné par de nombreux professionnels auprès de la mission, un effet inflationniste dans les zones où les prix sont déjà élevés. Cette analyse et cette appréciation demanderaient néanmoins à être corroborées par une étude approfondie des décisions des juges de l'expropriation qui fait défaut aujourd'hui. Cette étude serait réalisée à partir d'un échantillon représentatif de cas afin a) de distinguer les expropriations liées à des opérations d'aménagement / promotion et les expropriations liées à des infrastructures de transport et grands équipements, b) d'apprécier les valeurs retenues par le jugement d'expropriation au regard des demandes du plaignant et de la position de la collectivité, c) d'identifier les critères pris en compte dans le jugement, d) de cartographier les valorisations retenues au regard des positions des partis en fonction des zones géographique (urbaine / rurale, zone tendue ou non, cartographie départementale,…). Une statistique nationale extrapolée à partir de l'échantillon pourrait être réalisée sur cette base.

Recommandation 9 : Procéder sous l'égide du ministère chargé du logement et avec l'appui du ministère de la justice, à une enquête sur les jugements d'expropriation

En outre, même si l'appréciation du juge de l'expropriation ne peut être strictement encadrée, il serait paradoxal, même dans la logique d'indemnisation d'un préjudice direct, matériel et certain, de retenir exclusivement une méthode par comparaison qui – comme évoqué plus haut – peut s'appliquer à un marché qui, de fait, n'existe plus. Dans ce dernier cas, Le préjudice n'a rien de certain puisqu'en réalité le propriétaire aurait bien du mal par exemple à vendre son terrain bâti au prix d'une maison pavillonnaire alors qu'il va se trouver dans l'opération d'aménagement au centre d'une zone industrielle.

C'est pourquoi, une fois réalisée l'étude recommandée ci-dessus pour conforter l'analyse, il serait sans doute opportun d'introduire dans le code de l'expropriation des tempéraments sur la méthodologie d'évaluation par le juge de l'expropriation en disposant par exemple que le juge peut moduler, dans une certaine limite, à la hausse comme à la baisse, son évaluation du préjudice sur la base de l'usage effectif du bien à la date de référence, pour tenir compte de l'existence ou non d'un marché effectif pour le bien et de la valorisation économique possible qui peut être tirée de ce bien.

Recommandation 10 : Une fois réalisée l'étude fine des jugements d'expropriation, et sous réserve qu'elle confirme des écarts de prix par rapport à la valorisation économique des biens dans un certain nombre de cas, introduire des dispositions encourageant le juge de l'expropriation à moduler son appréciation de l'indemnisation en fonction de la réalité économique des opérations en cours

2. Renforcer les stratégies foncières des collectivités locales

En préambule, il n'est pas inutile de rappeler que *« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences* ». La définition de l'usage des sols relève exclusivement des collectivités publiques[24], État et collectivités locales. Depuis les lois de décentralisation de 1982, l'urbanisme relève de la compétence des collectivités locales ; et le code de l'urbanisme précise que « La réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions ». En outre, l'aménagement est une prérogative de puissance publique[25], en ce sens que la collectivité doit toujours intervenir pour autoriser un projet.

La responsabilité des collectivités est donc claire en matière d'urbanisme et d'aménagement. On pourrait en déduire que cette responsabilité s'étend naturellement à la politique foncière constitutive d'une politique d'urbanisme. Pourtant, la définition d'une stratégie foncière ne s'impose pas comme une évidence pour la plupart d'entre elles, mais comme un volet spécifique nécessaire à l'exercice d'une compétence, en particulier en matière de logement ou de développement économique. Il faut d'ailleurs relever que le Code général des collectivités territorial ne mentionne pas la politique foncière comme une compétence à part entière ; seule est mentionnée la constitution de réserves foncières, pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles. S'agissant des intercommunalités, en 2007, seules 51% d'entre elles déclaraient conduire des actions en matière foncière et 22% seulement organisaient un suivi régulier de leur marché foncier local[26].

Elles sont cependant de plus en plus nombreuses à intervenir du fait des réformes intervenues depuis cette date, et des difficultés auxquelles elles ont à faire face en matière de logement notamment (tension des marchés, production de logement social, équilibre territorial, etc).

2.1. Le renforcement du rôle des intercommunalités en matière de planification et de programmation du logement

2.1.1. Evolution de l'organisation territoriale et des compétences des collectivités dans le champ de l'urbanisme, de l'aménagement et du logement

Le rôle des collectivités et des intercommunalités, en matière d'urbanisme et d'aménagement s'est renforcé au fil du temps, au rythme de la décentralisation. Parmi elles, la commune pouvait encore récemment, être considérée comme l'acteur principal dans ce domaine, sur une large partie du territoire, en dehors de quelques grandes intercommunalités. Cette situation a évolué, au profit des intercommunalités, et va encore évoluer dans les années à venir.

Plusieurs lois récentes ont réformé l'organisation et la répartition des compétences des collectivités locales et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), en matière d'aménagement et d'urbanisme en particulier.

---

[24] Art.L101-1 du Code de l'urbanisme : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L101-2,, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie.* »

[25] Article L. 300-1 du Code l'urbanisme : *« ...L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. ... »*

[26] Cf SCHMIT.P, 2009, « Les communautés et l'intervention foncière », in Etudes foncières, n° 137, janvier-février 2007 p.25.

- **La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM »** créée des métropoles[27], EPCI à fiscalité propre à compétences larges. Au 1er janvier 2015, ont ainsi été créées la métropole de Lyon, qui a un statut particulier de collectivité territoriale, et 10 métropoles régionales, de droit commun. Les métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris, ayant des statuts particuliers, sont quant à elle créées à compter du 1er janvier 2016.
- **La Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR »,** a notablement renforcé la compétence des intercommunalités en matière de PLU. Ainsi, alors que les communautés urbaines et les métropoles avaient déjà de droit la compétence pour élaborer un PLUi, la Loi ALUR rend obligatoire le transfert de cette compétence aux communautés d'agglomération et communautés de communes, dans un délai de 3 ans après publication de la loi, soit avant Mars 2017, sauf opposition d'au moins un quart des communes membres représentant au moins 20% de la population. Il faut également noter que la loi ALUR prévoit que désormais un EPCI à fiscalité propre, compétent en matière de PLU, est compétent, de plein droit en matière de droit de préemption urbain.
- **La loi du 7 Août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (Loi NOTRe)** vise notamment à consolider les intercommunalités de taille modeste, dont les périmètres devront désormais, sauf dérogation[28], regrouper plus de 15 000 habitants. En outre ces périmètres doivent être cohérents au regard des bassins de vie, des unités urbaines au sens de l'INSEE et des schémas de cohérence territoriale. Les schémas départementaux de coopération intercommunale, doivent donc être révisés en conséquence par les préfets de département d'ici le 31 Mars 2016 et les EPCI nouvellement délimités devront être créés avant le 31 décembre 2016.

Les EPCI sont en charge de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) depuis la loi du 12 juillet 1999 « relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité », pour les communautés d'agglomération et communautés urbaines, et la loi Engagement National pour le Logement de 2006, pour les communautés de communes de plus de 50 000 habitants. Actuellement, un PLH doit être obligatoirement élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines[29], ainsi que dans les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un de ces établissements publics de coopération intercommunale.

Contrairement au PLU, l'élaboration de PLH relève donc de la compétence des EPCI, depuis plus de 15 ans, et l'élaboration du PLH est une obligation pour toute intercommunalité de plus de 30 000 habitants. Cela constitue un facteur de stabilité, qui a contribué à consolider l'échelon intercommunal, en matière de politique de l'habitat, et par voie de conséquence de politique foncière.

[27] Le statut de métropole a été introduit par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, puis remanié par la Loi MAPTAM. Seule la métropole de Nice avait été créée dans le cadre de la loi de 2010.

[28] zones peu denses, zones de montagne, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) récemment fusionnés et zones insulaires

[29] art.L302-1 du CCH

Les réformes récentes ou en cours sur la répartition des compétences en matière de documents d'urbanisme, conjuguées aux réformes territoriales vont notablement renforcer l'échelon intercommunal, et sa compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement. Toutefois, leur mise en œuvre, qui va s'étaler encore sur quelques années, constitue un contexte particulièrement complexe et mouvant. En effet, la redéfinition des périmètres des EPCI, le passage progressif de la compétence PLU du niveau communal au niveau intercommunal, sont des facteurs d'incertitude, qui peuvent conduire à un certain attentisme de la part des propriétaires et des professionnels. Un certain nombre d'EPCI vont également devoir adapter leur organisation, sur des territoires étendus, et pour exercer des compétences nouvelles.

La réforme des régions, introduite par la Loi NOTRe et la loi du 16 Janvier 2015 relative à la délimitation des régions, doit également être mentionnée dans la mesure où elle constitue un autre facteur d'évolution dans la répartition des compétences entre collectivités et pourrait à terme impacter la définition des politiques foncières des intercommunalités. En particulier, la loi NOTRe modifie le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et introduit (hors Ile-de-France, Corse et Outre-Mer) parmi les attributions de la région en matière d'aménagement et de développement économique celle tenant à l'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET). Ces documents, qui sont opposables aux Scots, ou à défaut aux Plu, doivent être élaborés d'ici fin 2018 ; leur contenu est encore à préciser. Le foncier n'est pas identifié comme thématique obligatoire, mais dans la mesure où le SRADDET doit notamment fixer les objectifs de moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, il aura un impact sur les politiques foncières à l'échelle intercommunale.

2.1.2. L'exemple d'intercommunalités ayant mis en place une politique foncière efficace : les métropoles de Lyon, Lille et Bordeaux

Certaines agglomérations ont depuis plusieurs années mis en place des politiques foncières efficaces qui leur permettent de mobiliser suffisamment de foncier pour répondre aux besoins en matière de construction de logements. C'est notamment le cas des métropoles de Lyon, Bordeaux et Lille qui ont pu faire l'objet d'investigations particulières de la mission.

La métropole de Lyon –ancienne communauté urbaine- mène de longue date une action volontariste en matière de production de logements. Celle-ci y est élevée (8 800 logements/an dont la moitié en logement social). La politique foncière est une composante essentielle dans cette politique en faveur du logement. La métropole est dotée d'un PLUi-H depuis de nombreuses années ; elle utilise ce document comme levier de négociation avec les acteurs du territoire. Ainsi, les opérateurs sont associés très en amont, pendant la révision du PLU. Le zonage du PLU est défini de façon à orienter la production de logements sur les secteurs adaptés. La Métropole mobilise deux outils pour favoriser la production de logement social : les « Secteurs de mixité sociale »[30] et les emplacements réservés[31].

[30] Art L.151-15 du CU. Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

[31] Art L.151-41 du CU. Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués :
1° Des emplacements réservés aux voies et ouvrages publics dont il précise la localisation et les caractéristiques ;
…..

4° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ;

Il faut toutefois relever que la stratégie foncière de la métropole n'est pas totalement décrite dans le PLUi-H, elle figure dans des documents politiques produits par la collectivité, mais qui ne sont pas rendus publics. Une démarche similaire est appliquée sur Bordeaux, depuis 2006, avec l'inscription d'emplacements réservés pour le logement, principalement, hors de la ville centre et dont le développement s'est amplifié dans le futur PLUi, comme outil de négociation et de partenariat entre les opérateurs.

De même qu'à Lyon, la métropole de Lille et celle de Bordeaux disposent d'un PLU intercommunal depuis de nombreuses années et l'utilisent assez largement comme outil de négociation avec les propriétaires. Ces deux métropoles utilisent également de façon importante les secteurs de mixité sociale et les emplacements réservés pour le logement, dans leur PLU. La métropole de Bordeaux mènent actuellement en régie deux grandes opérations d'aménagement (Bassins à Flot et Brazza qui représentent 12 000 logements) ; sur ces secteurs le règlement du PLU a été considérablement allégé, de manière à favoriser un urbanisme de projet. Cette démarche, particulièrement fructueuse, a été généralisée par la suite.

Ces politiques foncières menées par ces trois métropoles s'appuient sur une volonté politique affirmée, et nécessitent des moyens techniques, humains et financiers adaptés en conséquence. Néanmoins, il est intéressant de relever que les modalités d'organisation et de mise en œuvre diffèrent selon les spécificités des territoires et des acteurs en présence.

Ainsi la métropole de Lyon sur le territoire de laquelle n'intervient pas d'établissement public foncier mène une politique d'acquisition foncière directe qui nécessite des moyens financiers importants (109 M€ d'acquisition/an[32]), et se double d'une politique de cessions foncières également dynamique (44 M€/an[33]). La métropole de Lille, au contraire, conventionne avec l'Etablissement Public Foncier du Nord-Pas-de-Calais, pour la grande majorité des acquisitions foncières (38 M€ d'acquisition en 2014, par l'EPF pour le compte de la Métropole).

Tableau 1 : Politiques foncières de Lyon, Lille et Bordeaux

	Nbre de communes	Nbre d'habitants	Nombre de logements	Budget foncier pour le logement (brut et annuel)	Autres acteurs
Lyon	59 communes	1,3M°	7 500 logts/an	25 M € d'acquisitions 15 M € de cessions	Agence d'urbanisme SEM aménagement 10 bailleurs sociaux 2 SPL SAFER
Lille	85 communes	1,1 M°	6 000 logts/an	4,5M° € + 38 M€ d'acquisition par l'EPF	EPF Nord Pas de Calais
Bordeaux	28 communes	750 000	7 500 logts/an	20 M °€	EPA 1 SPL Plusieurs SEM 1 opérateur privé concessionnaire d'une ZAC

[32] Montant moyen constaté au dernier mandat pour l'action foncière au service du développement urbain – dont une partie pour le logement.

[33] Montant moyen annuel constaté au dernier mandat pour l'action foncière au service du développement urbain – dont une partie pour le logement

Au-delà de la mobilisation des outils de programmation et de planification et des moyens financiers nécessaires à l'action foncière, il faut souligner l'importance de la question de l'organisation des services techniques, de même que celle de la mise en place d'outils d'observation foncière et d'identification des gisements. Ainsi, à Lyon, un outil d'observation du foncier et de l'immobilier, porté par la Direction du foncier et de l'immobilier, et partagé avec les professionnels a été mis en place il y a plus de 25 ans. Il est utilisé dans le cadre des négociations avec les propriétaires, les opérateurs, et permet d'objectiver l'action publique. De même la Métropole Lilloise s'appuie sur un dispositif de veille et d'observation du foncier mutable. Il faut également souligner le rôle précurseur de Bordeaux Métropole, dans l'utilisation des données foncières de mutation (DVF – Demande de Valeurs Foncières), comme outil de valorisation de la stratégie foncière en construction.

Le rapport d'étude[34] rédigé en 2013 par le CEREMA, pour le compte du Ministère du Logement, en lien avec l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), souligne également qu'il est indispensable que l'action foncière, qui peut encore être vue comme un savoir-faire technique ou procédurale (préemptions, acquisitions…), soit reconnue et conduise à la mise en place de services fonciers dans les organisations. Ces services doivent travailler avec les services en charge de l'urbanisme ou du logement, mais aussi avec les communes – qui continuent à délivrer les autorisations d'urbanisme et parfois ont encore la compétence urbanisme et droit de préemption. Ces services fonciers doivent aussi travailler en partenariat avec les opérateurs fonciers, les opérateurs de l'aménagement et de la construction (dont les organismes HLM). L'expérience des trois agglomérations de Nantes, Saint-Brieuc et Poitiers, sur laquelle s'appuie cette étude montre que le rôle de l'intercommunalité en matière d'action foncière s'est progressivement conforté : « *Les premiers temps cantonnées au domaine de la contribution financière puis de l'assistance techniques, les intercommunalités ont fait leur place dans le domaine de l'action foncière pour investir tout le spectre de l'intervention foncière : depuis la délégation ponctuelle du droit de préemption, en passant par l'acquisition foncière, l'observation foncière, le montage d'opérations, la discussion d'opportunité des interventions publiques communautaires et communales jusqu'à l'exercice des compétences complémentaires amont et aval du droit des sols et de l'aménagement opérationnel.* »

2.1.3. L'exception francilienne : la difficile construction de l'intercommunalité, et une présence affirmée de l'État

En Ile-de-France, la construction de l'intercommunalité s'est faite beaucoup plus lentement que dans les autres régions. Le contexte politique, qui peut être tout aussi complexe ailleurs, ne suffit pas à lui seul à expliquer ce retard dans la construction de l'intercommunalité. Ainsi la difficulté à délimiter des périmètres d'intercommunalité pertinents dans la zone centre (paris et départements de petite couronne), au regard du fonctionnement de ce territoire, peut aussi être avancée. Par ailleurs, le besoin de mutualiser les moyens à l'échelon intercommunal se fait sans doute moins ressentir, compte-tenu de la taille de la plupart des communes en petite couronne et des moyens dont elles disposent.

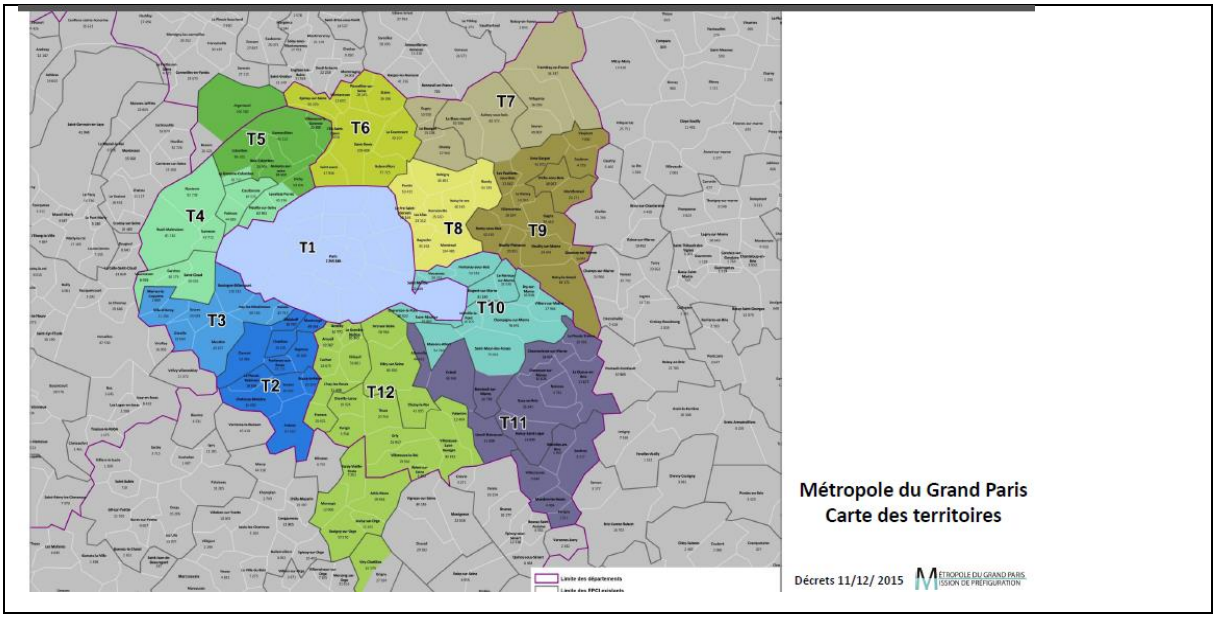
La compétence urbanisme, aménagement et foncière est donc restée majoritairement au niveau communal pour une bonne partie du territoire francilien jusqu'à ces dernières années. L'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriaux s'est faite difficilement et de façon incomplète.

[34] « Politiques foncières en faveur du logement – regards croisés sur trois agglomérations » - CEREMA DTer Méditerranée, Ministère du Logement, Assemblée des communautés de France – Avril 2014.

En revanche, il faut mentionner l'existence du Schéma directeur de la région Ile de France[35] (SDRIF), qui est un document d'urbanisme d'échelle régionale, avec lequel les Scots doivent être compatibles, ainsi que les PLU, en l'absence de Scot. Le SDRIF 2014-2030, élaboré par le Conseil régional, a été adopté le 18 Octobre 2013 et approuvé par décret en Conseil d'État le 27 décembre 2013. Son approbation a entraîné un important mouvement de mise en compatibilité des PLU, qui se conjugue avec la nécessité de faire évoluer les documents d'urbanisme pour prendre en compte des dispositions des lois Grenelle et ALUR. Ainsi, au 1er janvier 2015, à l'échelle de l'Ile-de-France, 506 PLU étaient en révision ou en élaboration, 2 PLUi en élaboration, 16 Scots en élaboration et 3 en révision.

Les enjeux majeurs en matière de logement, de développement économique et de déplacements auxquels est confrontée l'agglomération parisienne, et la volonté politique de renforcer sa place et son rayonnement, en tant que métropole internationale, ont conduit dans un premier temps à la définition, dans la Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris d'un réseau de transport, s'articulant autour de « contrats de développement territorial » définis et réalisés conjointement par l'État, les communes et leurs groupements. C'est seulement dans un second temps que la création d'une Métropole du Grand Paris a été retenue. Cette métropole, EPCI à fiscalité propre à statut particulier, qui couvre Paris et les départements de petite couronne, ainsi que sept communes de grande couronne, depuis le 1er janvier 2016 a été créée par la loi Maptam en 2014 et renforcée par la loi NOTRe, qui créée également 11 Etablissements Publics Territoriaux, qui prennent le relais des anciennes intercommunalités et intègrent les communes isolées, sur le périmètre de la MGP (Paris conserve son statut spécifique et n'est donc pas un établissement public territorial).

Graphique 2 : Carte des territoires de la Métropole du Grand Paris



[35] Art L.123-1 du CU. Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région. Il détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

La toute nouvelle Métropole et ses 11 Etablissements Publics Territoriaux vont se mettre en place progressivement. La répartition des compétences entre les communes, les EPT et la Métropole va se préciser d'ici fin 2017. Les dispositions permettant de répartir les compétences sont relativement complexes, et vont inévitablement nécessiter une période d'adaptation importante pour l'ensemble des acteurs.

Les Etablissements Publics Territoriaux exerceront en particulier la compétence PLU et la compétence opérations d'aménagement et politique de réserves foncières –à l'exception des opérations dont l'intérêt métropolitain aura été déclaré avant le 31 décembre 2017.

La MGP élaborera en 2016 le projet métropolitain, puis le Scot et le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement qui tient lieu de PLH.

Malgré cette complexité et le retard pris dans la construction de l'intercommunalité en Ile-de-France, la question foncière a été prise en compte, à différentes échelles, et par différents acteurs, notamment l'État[36] et le Conseil régional.

- En matière d'observation foncière tout d'abord, un observatoire régional a été créé sous la forme d'une association en 1987, à l'initiative de l'État et de la Région Île-de-France. Il rassemble autour des services de l'État et de la Région un ensemble d'acteurs professionnels (établissements publics fonciers, bailleurs sociaux, promoteurs, lotisseurs, aménageurs publics et privés, transporteurs, financeurs...), de collectivités territoriales, de propriétaires fonciers et d'experts.
- En matière de planification territoriale, le SDRIF joue évidemment un rôle majeur
- L'État a créé des Établissements Publics Fonciers, sur l'ensemble du territoire francilien depuis 2006. Comme prévu par la loi Maptam, au 1er janvier 2016, les 4 établissements sont regroupés au sein de l'EPF-Ile-de-France qui a désormais un périmètre régional. Cette fusion vise à conforter et développer encore l'action de l'EPF, à l'échelle régionale.
- L'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne, opérateur foncier et aménageur, créé en 1962, devenu « Grand Paris Aménagement » le 31 juillet 2015, est un établissement public foncier et d'aménagement, qui peut intervenir sur l'ensemble du territoire francilien. Plusieurs Etablissements Publics d'Aménagement interviennent également, sur certains territoires stratégiques, en particulier dans les secteurs d'Opérations d'Intérêt National.

Certaines collectivités franciliennes ont mis en place des politiques foncières ambitieuses, malgré ce contexte complexe, en tirant parti des enjeux et de l'attractivité de leur territoire, et en s'appuyant sur les acteurs en présence. L'exemple de la Communauté d'agglomération de Plaine Commune en Seine-Saint-Denis est particulièrement intéressant et illustre ce qui a pu être mené, sur un territoire stratégique représentatif de la petite couronne francilienne. Cette agglomération, qui comporte de larges emprises foncières mutables encore occupées par des activités, s'est impliquée fortement sur la question foncière depuis de nombreuses années. Elle s'appuie pour cela sur un service foncier, qui a élaboré un « Plan stratégique foncier ». L'élaboration du Contrat de Développement Territorial « Territoire de la Culture et de la Création » a constitué un contexte très favorable pour définir de façon concertée la stratégie foncière de l'agglomération. Le plan stratégique foncier assure une forte capacité d'anticipation de la collectivité. Il identifie les fonciers « mobilisables » et définit le cadre d'intervention des différents acteurs, notamment l'EPF d'Ile de France ou de sa filiale « Foncière commune » (voir 2.3). Ce dernier intervient assez largement sur l'agglomération : 12% du territoire (550 ha) est couvert par des conventions de veille foncière. Neuf conventions avec l'EPFIF ont été signées ; elles représentent un potentiel de 8 600 logements. Par comparaison aux grandes métropoles régionales citées ci-dessus, les outils réglementaires sont peu mobilisés ; le territoire est couvert par des PLU communaux, et non par un PLUi. En revanche, 35 ZAC sont en cours de développement sur le territoire de l'agglomération.

[36] L'action foncière de l'Etat en ile de France en faveur de l'aménagement et du logement – Mai 2015 - http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Actions_foncieres_Etat_mai_2015_dossier_CRHH.pdf

Recommandation 11 :

- **Affirmer que l'échelon intercommunal est l'échelon pertinent pour la programmation et la planification urbaine**
- **Accélérer le transfert de la compétence urbanisme au niveau intercommunal et inciter à la généralisation des PLUi**
- **Recommander la constitution de services fonciers dans toutes les intercommunalités**

2.2. Les PLH, les PLU : des leviers essentiels dans les stratégies foncières des collectivités

Les intercommunalités ayant mis en œuvre une politique foncière efficace s'accordent sur le rôle essentiel des documents de programmation comme le PLH et des documents d'urbanisme, dans la définition et la mise en œuvre de leur politique foncière.

Par ailleurs, parce qu'ils déterminent les conditions d'utilisation du sol, à l'échelle de la parcelle, la définition des zonages et règlements d'urbanisme a un effet direct sur la détermination du prix du foncier.

2.2.1. Des évolutions législatives qui visent à définir des documents d'urbanisme permettant de limiter l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels et agricoles

Plusieurs lois importantes ont fortement fait évoluer les documents d'urbanisme ; leur contenu, les modalités de leur élaboration ou révision…

Ainsi la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 remplace les Plan d'occupation du Sol par les Plans Locaux d'Urbanisme. Les PLU, qui comportent un Projet d'Aménagement et Développement Durable, prennent en compte plus largement les différents enjeux, notamment environnementaux, liés à la définition de l'usage des sols.

Les lois Grenelle ont conforté cette prise en compte des enjeux de développement durable, notamment environnementaux, dans les PLU. En particulier, des dispositions visant à limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles sont introduites. Des dispositions favorisant la densification urbaine, par dérogation aux règles de gabarit ou de COS définies dans le PLU, sous réserve de performances énergétiques améliorées notamment- sont également introduites.

La loi ALUR a également modernisé de façon notable les documents d'urbanisme : généralisation des PLU intercommunaux, sauf minorité de blocage, caducité des POS au 31 décembre 2015 (délai repoussé au 1er Janvier 2020, lorsqu'une procédure d'élaboration de PLUi a été engagée avant le 31 décembre 2015).

Différentes dispositions de la loi ALUR confortent également les principes de limitation de l'étalement urbain et de densification urbaine, introduits par les lois SRU et Grenelle. Une analyse de la capacité de densification et de densification des espaces bâtis, tenant compte des formes urbaines et architecturales, doit désormais être présente dans le PLU. Les règles de Coefficient d'Occupation du Sol, et de taille minimale de parcelle, qui limitaient dans certains cas la densité, ont été supprimées. L'ouverture à l'urbanisation des zones « 2AU » de plus de 9 ans nécessite de réviser le PLU, sauf si la commune, l'EPCI ou l'opérateur foncier[37] a réalisé des acquisitions foncières significatives. Cette condition étant très rarement remplie, il est proposé de la remplacer par une condition portant sur les promesses de vente et non strictement sur les acquisitions.

[37] Un opérateur, quel que soit son statut et sa vocation principale, qui acquiert du foncier dans une zone 2AU pour mettre en œuvre le projet du PLU pour cette zone en accord avec la collectivité compétente, doit être considéré comme répondant aux conditions posées par la loi. (Source DHUP)

Les évolutions législatives récentes, qui répondent aux exigences en matière de limitation de l'étalement urbain et de consommation des espaces naturels et agricoles, mais aussi à la limitation des déplacements, constituent une contrainte en matière de mobilisation du foncier pour le logement, puisqu'il faut privilégier la reconstruction de la ville sur la ville, et non la poursuite de l'extension urbaine sur les terres agricoles. En contrepartie, elles autorisent la densification urbaine et favorisent le « recyclage » du foncier déjà urbanisé.

Ces évolutions n'auront d'effets visibles, pour certaines d'entre elles, que d'ici plusieurs années, compte-tenu du temps nécessaire à l'élaboration ou à la révision d'un document d'urbanisme. Néanmoins, les collectivités témoignent d'ores et déjà d'un effet réel et rapide des mesures favorisant la densification, notamment par division parcellaire. Ainsi, à Lyon, 25 à 30% des terrains constructibles sont issus de divisions parcellaires depuis quelques années.

Un nombre important de PLU et PLUi sont aujourd'hui en cours d'élaboration, en raison notamment de la mesure de caducité des POS introduite par la Loi ALUR. La nécessité de réviser les Scots, suite aux évolutions introduites par la loi Grenelle II, entraîne également des révisions de PLU.

En quelques chiffres[38] :

- 15 730 communes révisent ou élaborent actuellement leur PLU (ou PLUi)
- Sur les 5 588 communes qui ont encore un POS, 4 934 sont en train d'élaborer leur PLU
- 5 498 communes auront une carte communale, au terme des procédures en cours, pour 6 364 aujourd'hui.
- 6 831 communes sans document d'urbanisme au terme des procédures en cours, pour 11 164 actuellement
- 20 PLUi approuvés
- 260 PLUi en cours d'élaboration,

2.2.2. Cette évolution, qui conduit à privilégier la reconstruction de la ville sur la ville, s'accompagne d'une évolution vers un urbanisme de projet

Les évolutions récentes des documents d'urbanisme « contraignent » d'une certaine manière la mobilisation de foncier pour le logement et exigent de privilégier le renouvellement urbain. Or, la mobilisation du foncier déjà urbanisé est complexe et coûteuse ; elle nécessite de définir des projets urbains qui « optimisent » l'usage du foncier. Les dernières évolutions législatives et réglementaires répondent à cette nécessité, en allant dans le sens d'un urbanisme de projet, où le règlement du PLU laisse plus de liberté dans la définition des projets et des formes urbaines.

A l'usage, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) issues de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) et complétées par la loi Grenelle 2 se sont révélées être des outils de planification stratégique efficaces et largement plébiscités. Les OAP portant sur des quartiers ou des secteurs sont le principal outil de projet d'aménagement du Plan local d'urbanisme (PLU), permettant d'accueillir des secteurs de projet et d'éviter les modifications successives du document.

Les OAP portant sur des quartiers ou des secteurs visent principalement les extensions urbaines et les secteurs de renouvellement urbain.

[38] Source Base SUDOCUH au 11 février 2016 – Ministère du Logement

La réforme toute récente du règlement du PLU (Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme) va également dans le sens d'un assouplissement. En effet**, i**nitialement conçus pour structurer l'extension de la ville et quasiment inchangés depuis 1967, le contenu et la forme du règlement du PLU ont été réinterrogés, via une large concertation des acteurs de l'urbanisme, pour intégrer les nouveaux enjeux de l'urbanisme, en particulier, la reconstruction de la ville sur la ville, la qualité urbaine et paysagère, la mixité sociale et fonctionnelle, la prise en compte des enjeux environnementaux. Les deux objectifs affichés de cette réforme d'envergure sont de redonner du sens au règlement, qui doit d'abord être au service du projet, et de permettre davantage de souplesse et d'adaptation au contexte en renforçant les outils à la disposition des communes.

Parmi les différentes évolutions, certaines visent à structurer, simplifier, à rendre plus lisible, les règlements de PLU, à les sécuriser juridiquement en précisément plus clairement ce qui est opposable et ce qui ne l'est pas. Parmi les évolutions qui vont dans le sens d'un urbanisme au service du projet, on peut relever les mesures suivantes :

- la possibilité de créer des secteurs d'aménagement sans règlement où ce sont les OAP (Orientations d'aménagement et de programmation) seules qui encadrent les projets. Les OAP ont dans ce cas un contenu minimal prévu par le code de l'urbanisme dont la réalisation d'un schéma d'aménagement précis. Cela permet en particulier de consolider le PLU en évitant que les projets n'entraînent des modifications successives du document.
- la possibilité de rédiger des règles qualitatives (sous forme d'objectifs) avec des critères d'appréciation stricts et vérifiables.
- la possibilité de favoriser les projets conjoints dépassant l'échelle de la parcelle par un dispositif de mutualisation des règles (mutualisation des espaces verts, stationnements…).

Les dispositions issues de cette réforme s'appliqueront lors de la prochaine révision générale ou élaboration de PLU, intervenant après le 1er janvier 2016, et en cas de délibération du conseil communautaire ou du conseil municipal intervenant au plus tard lors de la délibération arrêtant le projet. **Les collectivités qui ont lancé des procédures d'élaboration ou de révision avant le 1er janvier 2016 peuvent donc bénéficier du nouveau contenu réglementaire du plan local d'urbanisme si elles le souhaitent ou attendre la prochaine révision générale sans qu'un délai ne soit imposé. Cela pourrait être le cas des métropoles, qui, à l'exception de Brest, ont toutes lancé récemment des procédures d'élaboration ou de révision de leur PLU(i).**

Encadré 1 : Mesures d'accompagnement de la réforme du règlement des PLU (source : Ministère du logement – DHUP)

- Une plaquette d'information à destination des élus (fin février 2016)
- Des fiches pratiques disponibles d'ici mars 2016
- Un guide d'accompagnement prévu au 2ème semestre 2016

Ce guide complet comportera une grille de lecture méthodologique et pratique des modalités d'expression de la règle d'urbanisme, pour traduire efficacement le projet de la collectivité, et faciliter l'appropriation de la réforme par tous les utilisateurs du PLU.

Les réformes récentes, et en particulier la Loi ALUR et ce décret du 28 décembre 2015 répondent en large partie aux attentes des professionnels de l'aménagement pour favoriser la mobilisation du foncier dans les secteurs urbains les plus denses. Les différents freins réglementaires qui pouvaient exister, du fait des documents d'urbanisme, et conduire au blocage de certains projets, sont levés. Les collectivités et EPCI ont donc maintenant la responsabilité de se saisir de ces possibilités, pour permettre le renouvellement des tissus urbain et la densification.

Recommandation 12 : Pour le PLU :

- **Déployer rapidement la réforme des règlements des PLU**
- **Inciter les communes et EPCI qui ont démarré courant 2015 l'élaboration ou la révision de leur PLU à adopter dès maintenant les nouvelles dispositions réglementaires**
- **Pour l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU, permettre l'ouverture sans révision du PLU, si une part significative des terrains sont sous maîtrise foncière de la commune, de l'EPCI ou d'un opérateur foncier. C'est-à-dire prendre en compte les promesses de vente et non les acquisitions effectives**
- **Inciter à l'utilisation d'OAP, notamment à l'utilisation d'OAP de secteurs d'aménagement sans dispositions réglementaires qui apportent de la souplesse et favorisent un urbanisme de projet (guide PLU)**

2.2.3. Les Programmes Locaux de l'Habitat

Le programme local de l'habitat (PLH) constitue le document stratégique d'orientation, de programmation et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat à disposition des intercommunalités pour répondre aux besoins de leur population en termes de parcours résidentiels, de logements ou d'hébergement.

Le PLH permet aux intercommunalités de réfléchir et de formuler un projet territorial dans le cadre duquel sont définis des objectifs de construction de logements, pour les six années minimales de mise en œuvre du document, en fonction des besoins et des capacités du territoire. Grâce à sa portée juridique et opérationnelle, qui s'est renforcée au fil des années, il permet de fédérer les acteurs du logement dès son élaboration. Il implique leur coordination et celles des projets, en structurant le débat local et en articulant les politiques sectorielles pour prendre en compte les autres dimensions du développement territorial.

Si son rôle est bien clair en matière d'habitat, il l'est beaucoup moins pour ce qui relève de l'action foncière nécessaire à la réalisation des objectifs de production de logements. Malgré l'obligation pour les PLH de comporter une analyse de l'offre foncière[39] et de définir les moyens fonciers à mettre en place[40], cette thématique est en réalité faiblement intégrée dans les PLH. Ainsi, au 31 décembre 2014, on identifiait 395 PLH exécutoires, dont 54% seulement avec un volet foncier. Certes on constate au fil des « générations » de PLH, un développement progressif du volet foncier dans ces documents programmatiques, en particulier lorsque les intercommunalités sont délégataires des aides à la pierre, ou cherchent à le devenir, mais le mouvement est insuffisant en nombre de collectivités concernées comme en qualité de qu'il contient sur le plan foncier.

---

[39] Art. L302-1 du Code de la construction et de l'habitation : « III. Le programme local de l'habitat comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement, ainsi que l'offre foncière. »

[40] Art. L302-1 du CCH : « IV. Le Programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et , le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :

- le nombre et les types de logement à réaliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre ne œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- … »

Sans positionnement sur ce volet, l'intercommunalité se prive de la capacité à disposer du foncier nécessaire à l'endroit désiré, au moment voulu et pour un prix qui soit compatible avec l'équilibre financier des futures opérations d'habitat. De fait, elle ne pourra atteindre ses objectifs tels qu'ils sont inscrits dans son PLH, qu'en développant une stratégie foncière intercommunale qui y soit directement associée dès son élaboration.. La prise en compte de la question foncière est l'une des conditions nécessaires à l'opérationnalité du PLH. Elle permet non seulement d'identifier le foncier nécessaire au développement de l'habitat (et pas uniquement de l'offre de logement) mais aussi d'articuler chacune des politiques sectorielles dans l'espace urbain.

Dans la pratique, les études foncières nécessaires à l'élaboration de cette stratégie sont rarement réalisées lors de l'élaboration du PLH. Il en résulte que l'opérationnalité du PLH ne peut pas être vérifiée.

Il est donc indispensable que le diagnostic établi lors de l'élaboration du PLH s'appuie sur une analyse fine de l'offre foncière, de la mutabilité des terrains, de la nature des propriétés foncières, de leur capacité à accueillir du logement au regard des besoins identifiés. Afin de limiter les coûts, d'assurer un suivi efficace et de faciliter les révisions des documents, il est souhaitable que ce travail d'analyse s'appuie sur des observatoires du foncier, comme cela est déjà le cas dans quelques grandes métropoles (voir les exemples de Lyon, Lille et Bordeaux au § 2.1).

Au-delà de cette étape de diagnostic et d'identification de l'offre foncière, le PLH doit impérativement prévoir un plan d'actions foncier comportant les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés : par exemple les moyens financiers à prévoir pour des acquisitions directes, le conventionnement avec un EPF, le recours au droit de préemption urbain, la procédure de ZAD, le partenariat avec de grands propriétaires publics ou privés, etc.

Des bilans annuels et triennaux [41] sur la réalisation du PLH doivent être établis ; cela doit permettre à la collectivité d'ajuster son action, voire de modifier son PLU si les résultats sont trop éloignés des objectifs. En pratique, ils ne sont pas toujours réalisés, ou pas toujours transmis au représentant de l'État, pour ce qui concerne les bilans triennaux.

Recommandation 13 : Pour le PLH :

- **Renforcer, via une mesure législative, le volet foncier des PLH : diagnostic incluant une identification et une analyse de l'offre foncière, mise en place d'observatoires du foncier, définition des orientations, établissement d'un plan d'actions à mener à court, moyen et long terme en matière de politique foncière**
- **Conforter le rôle de l'État lors de l'élaboration des PLH, et lors des bilans annuels et triennaux**
- **Diffuser un guide méthodologique pour l'élaboration des PLH, adapté aux différents types de territoires**

[41] Article L302-3 du CCH. « L'établissement public de coopération intercommunale délibère 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.
L'établissement public de coopération intercommunale communique pour avis au représentant de l'Etat et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement un bilan de la réalisation du programme local de l'habitat et de l'hébergement trois ans après son adoption ainsi qu'à l'issue de la période mentionnée au premier alinéa du II de l'article L. 302-1. »

2.2.4. La traduction des objectifs du PLH dans le PLU : quelles pistes d'amélioration ?

Le PLH a une portée opérationnelle mais reste un document de programmation sans caractère prescriptif sur les autorisations d'urbanisme. A ce titre, l'articulation avec les documents d'urbanisme : schéma de cohérence territoriale (SCoT) et plan local de l'urbanisme (intercommunal) (PLUi) qui, eux, disposent de leviers opérationnels et sont opposables, est un enjeu essentiel.

Son intégration dans la hiérarchie des normes de l'urbanisme a été introduite par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 puis renforcée par la loi du 25 mars 2009.

Le PLH est encadré par le SCoT, outil de planification stratégique et prospectif qui intègre les politiques publiques d'urbanisme, de transports, d'habitat ou encore de protection de l'environnement à l'échelle du « bassin de vie » et le PLUi, outil de planification opérationnelle qui établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire concerné.

D'un côté, le PLH est donc compatible avec le SCoT. De l'autre, c'est le PLUi qui doit être compatible avec lui. Grâce à ce rapport de compatibilité, le PLH peut indiquer les incidences de la mise en œuvre de ses actions sur les PLUi et donner des recommandations sur les outils mis à disposition les plus adaptés pour la mise en œuvre de ses objectifs.

La traduction des objectifs du PLH dans les PLU est souvent insuffisante –d'autant qu'actuellement, il est fréquent que ces deux documents ne soient pas élaborés à la même échelle (intercommunale pour le PLH, communale pour le PLU), ce qui ne favorise pas la traduction opérationnelle du PLH dans le PLU.

Ainsi, l'analyse de l'offre foncière qui devrait être réalisée lors de l'élaboration du PLH doit être réutilisée, et précisée lors de l'élaboration du PLU, afin de définir un zonage et un règlement qui puisse répondre aux objectifs définis par le PLH en matière de logement. Cela n'est pas toujours le cas en pratique. L'analyse de l'offre foncière effectuée dans le cadre du PLH n'a pas toujours été faite, ou elle est insuffisante. Par ailleurs, l'élaboration du PLU, prend en compte différentes politiques sectorielles (habitat, déplacements, développement économique, environnement…) ; les arbitrages nécessaires pour concilier ces différentes politiques se font parfois au détriment de la politique de l'habitat.

Parmi les outils mobilisables pour traduire dans le PLU les objectifs du PLH, et favoriser la mixité sociale, les secteurs de mixité sociale et les emplacements réservés pour le logement doivent être mentionnés.

Les secteurs de mixité sociale (SMS) introduits en 2006 puis modifiés 2009 par la loi MOLLE[42] (Art L.151-15 du CU) permettent de définir des secteurs dans lesquels toute opération de logement doit comporter un taux minimal de logements sociaux.

La collectivité doit ainsi définir :

- la localisation et l'emprise des secteurs sur lesquels elle veut définir des règles de mixité ;
- le taux de la ou des catégories de logements imposés dans toute opération ;
- seuil de déclenchement de l'opération : en nombre de logements ou m2 de surface de plancher à partir duquel le quota de logement imposés s'applique.

Les emplacements réservés pour le logement (Art.L151-41 du CU), beaucoup moins étendus que les secteurs de mixité sociale permettent d'identifier des parcelles sur lesquelles la collectivité précise le programme de logements qu'elle souhaite réaliser. Les propriétaires de ces terrains bénéficient d'un droit de délaissement, contrairement aux secteurs de mixité sociale.

Les collectivités utilisent assez largement ces 2 types d'outils, qui sont tout à fait adaptés à la déclinaison des objectifs de production de logements, notamment sociaux définis dans les PLH.

[42] La loi MOLLE a notamment supprimé le droit de délaissement associé au dispositif initial, ce qui a largement favorisé son utilisation.

Ainsi, l'enquête réalisée en 2014 auprès des communautés de plus de 30 000 habitants[43], montre que 60% d'entre elles utilisent les SMS, et plus de 55% les emplacements réservés.

Encadré 2 : Exemples d'utilisation des secteurs de Mixité sociale[44] :

- Métropole de Lille : mise en place sur l'ensemble du territoire de la métropole : tout programme de plus de 17 logements doit comporter au moins 30% de logements sociaux (PLUS et PLAI dont 20% de PLAI). Cette règle a été assouplie depuis 2012, avec une péréquation possible entre 2 opérations, sur une même commune.
- Métropole de Bordeaux : 26 communes sur 28 ont choisi de mettre en place des SMS, en adaptant selon les secteurs les taux de logements sociaux (25 à 50%) et les seuils de déclenchement (2 000 à 2 500 m2 Surface de plancher)
- Agglomération de Chambéry : Scot et PLH énoncent les objectifs que les communes doivent respecter : 20 à 30% de LLS pour toute opération de plus de 5 000 m2 SDP. Les communes décident d'instaurer des SMS dans leur PLU ou de privilégier d'autres voies pour atteindre cet objectif (5 sur 24 utilisent des SMS).

La loi du 25 mars 2009, puis celle du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR), ont rendu possible l'intégration du volet habitat dans le plan local de l'urbanisme (PLU), dès lors que celui-ci est élaboré par un EPCI compétent en matière de PLU sur l'intégralité de son territoire (PLUi). Ces dispositions permettent ainsi d'élaborer un PLUi tenant lieu de PLH (PLUi-H).

Le PLUi-H doit répondre aux objectifs de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) relatifs au PLH. La procédure d'élaboration du document et son mode de suivi après l'entrée en vigueur ont été largement rapprochés de la procédure « classique » de PLH définie dans le CCH (consultation du CRHH, droit de véto du préfet, bilans de mise en œuvre triennal et final).

Afin de gagner en lisibilité et en sécurité juridique, une nouvelle composante au PLUi-H a été créée : le **programme d'orientations et d'actions (POA) qui comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat.** Contrairement au règlement ou aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP), cette composante n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme. En intégrant la politique de l'habitat dans un projet de territoire global, en déplaçant le sujet vers une planification de long terme, le PLUi-H a ainsi vocation à conférer notamment aux objectifs de développement de l'offre de logements et de mixité sociale un poids opérationnel et politique plus important.

Ainsi, le PLUi-H, en raison de son caractère prescriptif, est l'outil le plus adapté pour mettre en œuvre le volet foncier d'un PLH. Le document garantit la mise en place d'une véritable action sur l'ensemble de la chaîne en faveur du développement de l'offre : de la compréhension du fonctionnement du marché et des besoins locaux, à la définition des objectifs de production (neuve ou en réhabilitation) en fonction des disponibilités foncières et des capacités de mutation du tissu bâti, en passant par l'ouverture ou le classement des terrains pour l'avenir et la définition des règles d'urbanisme adéquates pour la réalisation des projets.

[43] « Les outils de production du foncier en faveur du logement social- regards croisés des agglomérations et des bailleurs sociaux » - Union Social pour l'Habitat – Les Cahiers n° 158 – Mars 2014.

[44] *Cf.* « Les secteurs de mixité sociale inscrits dans les PLU – un levier au service de la production du logement social » - Collection Cahiers de l'USH – n°12 Repères – Aménagement, urbanisme. Janvier 2016

Recommandation 14 :

- **Améliorer la traduction opérationnelle des orientations du PLH dans le PLU**
- **Inciter à la définition de secteurs de mixité sociale dans les PLU**
- **Promouvoir l'élaboration de PLUi-H, en particulier pour les intercommunalités de taille moyenne**

2.3. L'anticipation foncière

2.3.1. L'anticipation foncière doit s'inscrire dans une stratégie globale de la collectivité, claire et affichée

L'anticipation foncière est l'un des axes structurants des stratégies foncières des collectivités ; il s'agit pour elles d'assurer leur développement futur, et donc d'être en capacité de mobiliser du foncier à moyen et long terme, tout en régulant son coût.

Pour être efficace, et éviter qu'elle se traduise par le « gel » de terrains pendant plusieurs années, la stratégie de la collectivité doit être élaborée de façon concertée, avec les différents acteurs, puis clairement affichée et connue de tous grâce à son inscription dans le PLH.

Cette phase de concertation est la première étape du processus de négociation qui va ensuite s'engager avec les propriétaires, les aménageurs et les promoteurs.

Au-delà de cet enjeu de définition concertée de la stratégie foncière, il s'agit aussi de définir les moyens d'actions techniques et financiers qui doivent être mis en oeuvre. Les documents de programmation et de planification, abordés ci-dessus, permettent d'anticiper les besoins, d'identifier les secteurs qui devront pouvoir être mobilisés à court, moyen ou long terme. En plus de ces documents, dont l'élaboration est impérative pour toutes les grandes agglomérations, les collectivités peuvent aussi prévoir de recourir à des outils de mobilisation foncière, en particulier le droit de préemption urbain, les Zones d'Aménagement Différé, ou les DUP réserves foncières.

Bien que le droit de préemption urbain soit diversement utilisé, selon les territoires, il permet de limiter la spéculation foncière, par renégociation argumentée du prix devant le juge de l'expropriation. D'autre part, il permet l'organisation d'une véritable « veille », sur la base de l'exploitation des Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA).

A contrario, les « Zones d'Aménagement Différé », qui peuvent être créées par les EPCI depuis la Loi ALUR ou les « DUP réserve foncière » sont relativement peu utilisées depuis quelques années,

Pour la phase de négociation foncière, puis de portage foncier, les collectivités peuvent recourir à un Etablissement Public Foncier. Ces établissements, qui sont présents sur la plupart des grandes agglomérations et zones tendues sont des acteurs clefs de l'anticipation foncière.

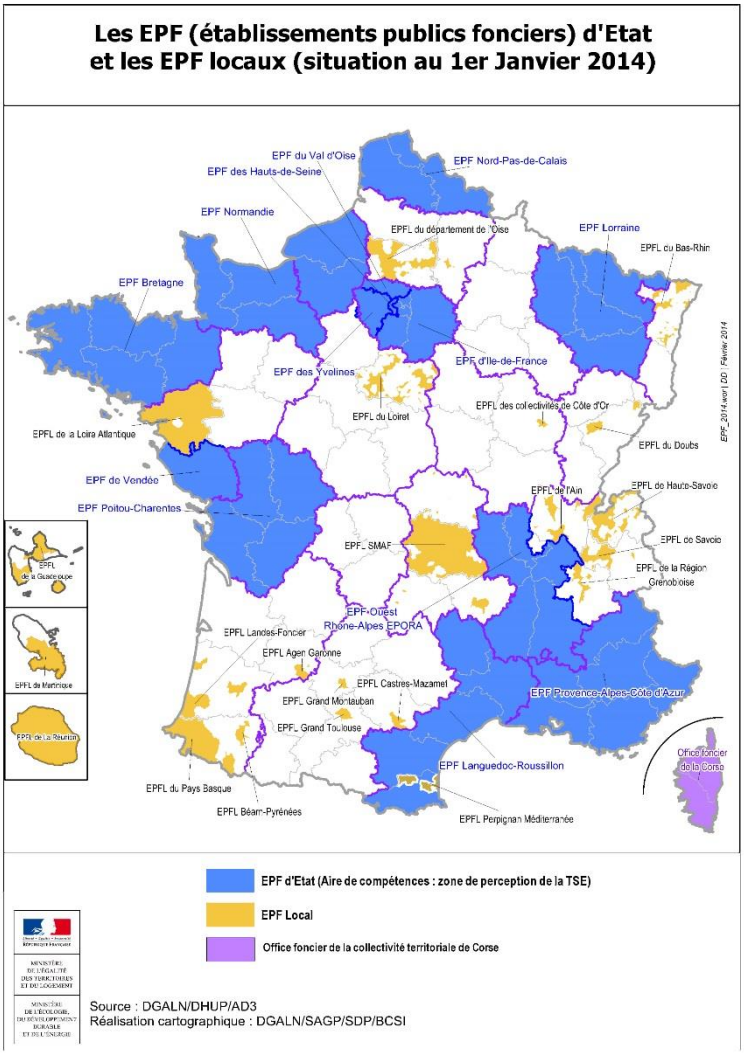
2.3.2. Les Etablissements Publics Fonciers, des acteurs clefs pour l'anticipation foncière

La principale mission des Etablissements Publics Fonciers (EPF), qu'il s'agisse des EPF locaux (Art.L324-1 et suivants du CU) ou des EPF d'État (Art.L321-1 et suivants du CU) est d'acquérir et de porter du foncier, généralement, pour le compte des collectivités. Le foncier acquis, le plus souvent à l'amiable, mais également par voie de préemption ou d'expropriation, est ensuite revendu à la collectivité ou à un opérateur.

Les EPF accompagnent la collectivité dans la définition du projet et favorisent l'optimisation du foncier (regroupement de parcelles, densité et qualité urbaine…). Leurs compétences en ingénierie foncière permettent de conseiller et d'assister les collectivités, notamment celles qui ont peu de moyens, et de les encourager à développer leur projet de territoire, ainsi qu'à définir une stratégie d'anticipation foncière.

La plupart des secteurs tendus sont actuellement couverts par un EPF d'État ou un EPF local[45], à l'exception des métropoles de Lyon, Bordeaux et Strasbourg.

Graphique 3 : Carte des établissements publics fonciers



Cette cartographie est en cours de réactualisation en raison des nouveaux périmètres des régions et intercommunalités.

Les 10 EPF d'État existant au 1er janvier 2016 couvrent de larges périmètres, le plus souvent d'échelle régionale. Ils disposent de moyens humains, techniques et financiers précieux pour les collectivités. Ainsi ils ont des compétences aussi bien en matière d'observation foncière, d'identification des gisements, qu'en matière de droit de préemption, de négociation foncière, de traitement des sites et sols pollués…

Les EPF d'État sont des Établissements Publics Industriels et Commerciaux placés sous la tutelle du Ministre en charge de l'urbanisme ; ce sont avant tout des outils « partenariaux », qui interviennent dans le cadre de conventions avec les collectivités. Toutes leurs interventions s'inscrivent dans le cadre de leur « Programme pluriannuel d'intervention », document qui prend en compte les Orientations Stratégiques de l'État, mais également les objectifs des PLU et PLH.

Les conventions passées avec les collectivités précisent les secteurs d'intervention de l'EPF, les conditions d'acquisition et de cession ultérieure, la durée prévue du portage. La collectivité s'engage dans la convention à racheter le foncier, au cas où la durée de portage serait dépassée.

[45] La Corse est couverte par un établissement à statut spécifique : l'Office Foncier de Corse, établissement public de la collectivité territoriale de Corse (Article L. 4424-26-1 et suivants du CGCT).

Les EPF d'État interviennent, dans la majorité des cas, pour des durées de portage de 3 à 5 ans ; mais pour certains secteurs plus complexes, il est nécessaire d'avoir une durée de portage nettement plus longue. C'est le cas du foncier des grands projets d'aménagement, notamment ceux qui sont portés par des EPA.

Les 23 EPF locaux, créés à l'initiative des collectivités et répartis sur l'ensemble du territoire national (dont 3 dans les DOM), ont des missions similaires à celles des EPF d'État. Compte tenu du principe de libre adhésion des collectivités, le périmètre des EPF locaux est d'échelle variable (interdépartementale, départementale ou agglomération). Ils interviennent pour le compte de leurs collectivités membres, avec l'accord des communes. Leur action s'inscrit également dans le cadre d'un Programme Pluriannuel d'intervention, qui tient compte des objectifs des PLU et PLH. On observe que les durées de portage par les EPF locaux sont fréquemment plus longues que pour les EPF de l'Etat.

Les EPF, qu'ils soient d'État ou locaux bénéficient d'une ressource fiscale spécifique, la Taxe Spéciale d'Equipement (TSE), dont le montant maximal est fixé à 20€ par habitant. Le niveau de TSE varie, selon les établissements, il est fixé chaque année par délibération du conseil d'administration.

Tableau 2 : Activité des établissements publics fonciers

	EPF d'État (10 établissements au 1er Janvier 2016)	**EPF locaux (23 établissements au 1er janvier 2016)**
Population couverte	37 M° d'habitants	10,8 M° d'habitants
Taxe spéciale d'équipement perçue en 2014 (TSE)	415.4 M€	92,1 M€
Foncier acquis en 2014	604 M€	202 M€
Potentiel de logements	20 600 logements	ND
Foncier cédés en 2014	288 M€	75 M€
Potentiel de logements	Environ 9 800 logements	ND
Foncier stocké au 31/12/2014	2.78 milliards d'€	929 M€
Potentiel de logements	116 535 logements	ND

Source : Ministère du Logement - DHUP

Le niveau de TSE des EPF d'État, est également plafonné, en loi de finances, depuis 2015. Ce plafonnement soulève plusieurs questions. En premier lieu, ce plafonnement apparaît en contradiction avec le principe de fixation du niveau de TSE par le Conseil d'Administration, dans la limite des 20 €/habitant. Il pose aussi la question du traitement inégal des EPF d'Etat et EPF locaux, qui bénéficient également de la TSE, mais sans plafonnement en loi de finances.

Ce plafonnement constitue une contrainte qui pourrait conduire les établissements, pour maintenir leur niveau d'activité, à augmenter leur niveau de cession. Or, si la cession « rapide » des terrains est effectivement à rechercher, pour éviter de geler du foncier, elle n'est pas toujours possible, ni souhaitable.

Il apparaît essentiel que les EPF d'État puissent réserver une part de leur action à du portage de moyen et long terme ; notamment au bénéfice de grandes opérations d'aménagement, qui nécessitent fréquemment des démolitions, dépollutions ou de la restructuration, et qui sont particulièrement longues et coûteuses[46].

Pour les opérations les plus complexes, qui nécessitent une durée de portage particulièrement longue, supérieure à 10 ans, les EPF d'État peuvent également agir via la création d'une filiale. Ce type de création de filiales est particulièrement adapté à des territoires urbains en mutation sur lesquels subsistent une activité économique assurant une rentabilité minimale d'exploitation mais qu'il convient de réserver pour des projets d'aménagement futurs. Ce type d'intervention doit cependant être clairement encadré, et répondre à des objectifs bien identifiés. Il doit être soumis à une analyse des risques détaillée, et nécessite que les compétences techniques à mobiliser soient bien identifiées en amont.

Ainsi l'EPF d'Ile-de-France a créé en 2014 une filiale avec la SEM Plaine Commune Développement[47]. La foncière publique a pour vocation d'intervenir sur des tissus d'activité, grâce à un portage long, mobilisant des moyens importants, sur des biens pouvant dégager des revenus locatifs conséquents. La filiale « Foncière Commune » assure le portage des actifs immobiliers sur une durée d'au moins dix ans et en assure l'exploitation durant cette période. Le rendement locatif permet de prendre en charge le remboursement des emprunts, le paiement des frais financiers, de faire face à d'éventuels travaux à la charge du propriétaire et *in fine* les frais d'éviction éventuels. Les modalités de ce portage à long terme permettent de modérer les valeurs foncières au moment de la revente.

Recommandation 15 :

- **Inciter les collectivités à afficher leur stratégie d'anticipation foncière dans leur PLH**
- **Supprimer le plafonnement exprimé en valeur absolue en loi de finances pour les EPF d'État afin de rétablir un plafonnement unique et similaire en €/habitants pour les EPF locaux et les EPF d'État**
- **Autoriser la création de filiales des EPF d'État pour des secteurs à enjeux de restructuration nécessitant un portage à long terme et bénéficiant d'une rentabilité d'exploitation suffisante**

[46] Voir aussi le rapport CGEDD « Actions foncières à moyen et long terme – Anticiper pour mieux maîtriser ». Novembre 2013

[47] Voir « La Foncière Commune - Une nouvelle organisation de l'action foncière publique ». I.Baraud-Serfaty. La Revue Foncière n° 3 – Janvier-février 2015.

3. Promouvoir un urbanisme négocié pour la production d'un foncier constructible

3.1. L'offre de foncier ne manque pas même en zone tendue mais sa nature évolue

De l'avis de tous les acteurs, même dans les zones tendues dans lesquelles l'offre de logements disponibles est inférieure à la demande, le foncier potentiellement mutable pour la réalisation de ces logements ne manque pas.

En revanche ses caractéristiques évoluent et son prix rend souvent difficile la réalisation de logements sociaux sans intervention publique sur ses conditions de production.

Dans les zones très tendues, le foncier nu mutable a diminué à cause de l'urbanisation croissante et de la préservation plus importante des espaces agricoles et naturels.

En parallèle, le foncier bâti devient une source grandissante de foncier mutable : le bâti devient obsolescent en comparaison des constructions neuves dont les normes réglementaires apportent une fonctionnalité et un confort supérieur; les mutations se développent à l'occasion de successions par incapacité des héritiers à maintenir ce patrimoine; pour certaines catégories de population, il présente une attractivité liée à sa localisation urbaine et aux services afférents.

En revanche, ce foncier est plus compliqué et plus coûteux à muter que le foncier nu sur le plan physique à cause des démolitions, dépollutions, remembrements et relogements souvent nécessaires et sur le plan économique pour l'évaluation de son prix et donc la conclusion de la transaction (cf. chapitre 1).

Le délai de réalisation des projets y est généralement plus long.

A titre d'exemple de cette évolution, sur la période 2008-2012, le rythme d'urbanisation en extension urbaine était de l'ordre de 650 ha/an en Ile de France, contre 1 500 ha/an en recyclage urbain.

3.2. Depuis toujours, le foncier constructible est produit grâce à un système complexe d'acteurs et avec une chaîne de valeur à partager entre ces acteurs

3.2.1. Quel système d'acteurs et quelle chaîne de valeur associée ?

Une multitude d'acteurs contribue à la mobilisation du foncier privé pour la réalisation de logements :

- les propriétaires privés de foncier nu ou bâti,
- les occupants, le cas échéant,
- les opérateurs fonciers,
- les aménageurs,
- les promoteurs et les bailleurs sociaux,
- les financeurs (investisseurs et banquiers),
- les habitants actuels et futurs,
- l'État,
- les collectivités locales,
- les prestataires (notaires, géomètres-experts, avocats, agences d'urbanisme, bureaux d'études,...).

Au sein d'une même catégorie d'acteurs et entre les différentes catégories, l'expérience, l'intérêt à agir, l'intérêt économique et financier, la prise de risque et la notion du temps peuvent varier très fortement, ce qui conduit à une très grande diversité de comportements dans chacune des catégories et entre les catégories et ainsi à une très grande diversité de situations, importantes à analyser dans chaque cas.

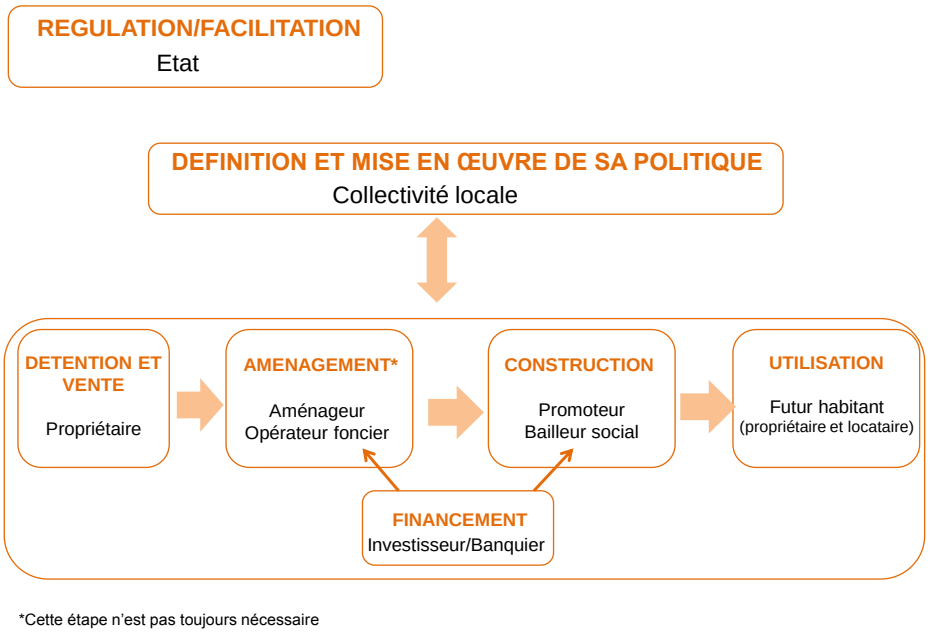
Pour autant, ces acteurs sont liés entre eux pour réussir le projet que constitue la production d'un foncier mutable, constructible et habitable et en franchir toutes les étapes. Dans la mesure où ils sont tous animés par la réussite de ce projet, cet intérêt les unit objectivement et a vocation à créer une dynamique positive entre eux, condition essentielle mais non suffisante.

Dans le même temps, chacun conserve ses prérogatives et ses intérêts financiers propres, qui peuvent constituer un obstacle à la constitution de cette dynamique autour du projet selon la façon dont les intéressés les mettent en avant et les autres les prennent en compte.

En effet, chacun, par son action, apporte une valeur ajoutée aux différentes étapes de transformation de ce bien. Celui-ci se transforme d'un foncier bâti ou non bâti, détenu par un propriétaire et parfois occupé, en des logements qui vont être habités par des propriétaires ou des locataires. Il passe par des étapes intermédiaires que sont la vente et l'acquisition du foncier d'origine après sa libération par les éventuels occupants, parfois son aménagement avec des démolitions, des dépollutions, puis la construction de logements et enfin leur vente ou leur location à de futurs habitants.

Cette chaîne de transformation du bien constitue une chaîne de valeur dont chaque acteur entend capter une part financière selon un comportement qui n'est pas toujours articulé avec la part de valeur ajoutée qu'il apporte par son action, d'autant plus que cette part n'est pas toujours aisément identifiable. Le partage entre les acteurs de la valeur provenant de la transformation du foncier d'origine divise ainsi les acteurs et peut freiner, voire bloquer la réalisation des projets.

Le schéma ci-après synthétise la chaîne de valeur de transformation du foncier.



*Cette étape n'est pas toujours nécessaire

Il s'agit donc d'un système complexe, segmenté, qui présente les caractéristiques principales suivantes :

- **Les acteurs ont tous besoin les uns des autres :**
  - Aucun acteur ne peut agir seul même si chacun a le plus souvent un pouvoir de décision dans le cadre du régime juridique qui le régit
  - Certains ont une capacité de frein, voire de blocage : les propriétaires s'ils ne veulent pas vendre leur terrain, les investisseurs et les banquiers s'ils ne veulent pas mobiliser de l'argent pour le financement des projets d'aménagement et de construction, les occupants existants quand ils ne veulent pas quitter les lieux, les collectivités locales s'ils ne veulent pas faire évoluer les documents d'urbanisme dans lesquelles elles fixent les règles de constructibilité.

- **Les différentes catégories d'acteurs ne se situent pas dans la même temporalité :**
  - Les collectivités locales ont vocation à anticiper et avoir une vision à long terme même si la durée de leur mandat électoral de 6 ans rythme leurs actions ;
  - Les promoteurs ont une logique de marché sur un cycle qui ne dépasse pas 5 ans correspondant à leur temps d'intervention et au fait qu'ils ne gardent pas en patrimoine leurs constructions ;
  - Les bailleurs sociaux répondent à des besoins immédiats mais se financent à long terme et conservent leurs actifs dans leur patrimoine ;
  - Les aménageurs et opérateurs fonciers ont une vision à moyen/long terme correspondant à leur temps d'intervention et à leurs relations d'actionnariat ou contractuelles avec l'État et les collectivités locales ;
  - Les habitants se situent dans une temporalité très variable selon leur intérêt à agir.

- **Leurs intérêts financiers leur sont propres** : entre les propriétaires, les aménageurs et les promoteurs, chacun cherche à capter une part de la valeur ajoutée provenant de l'évolution du foncier en logements neufs, que ce foncier soit nu ou bâti

Par leur pouvoir sur les règles d'urbanisme à travers les PLU, les collectivités locales ont un rôle essentiel et incontournable sur la création de cette valeur ajoutée.

- **Selon les acteurs, les natures de risques sont différentes :**
  - Risque du marché pour les aménageurs et promoteurs ;
  - Risque financier pour les apporteurs de capitaux
  - Risque politique et budgétaire pour les collectivités locales.

La maitrise de ces risques et un élément déterminant du comportement de ces acteurs. La prise en charge des risques techniques, juridiques et financiers est un sujet majeur de discussion entre eux mais il est souvent traité de manière implicite ou insuffisamment objectivé, ce qui nuit à la nécessaire négociation.

- **Quant à l'État,** il a un rôle de garant des grands équilibres et de régulateur à travers l'élaboration de textes juridiques et leur mise en œuvre. Les acteurs opérationnels n'attendent pas de lui d'être un acteur de la réalisation des projets, sauf pour les projets d'intérêt national conduits sous son égide, mais plutôt d'être un facilitateur.

3.2.2. Comment créer la dynamique collective nécessaire à la fabrication de foncier constructible dans ce système complexe ?

Les propriétaires sont des acteurs clefs car ils sont placés au début de la chaîne de valeur de fabrication de terrains pour la réalisation de logements.

Leur comportement varie selon l'importance de leur attachement à leur propriété et de leur intérêt économique et financier à agir.

Il n'est donc pas opportun de les traiter tous de la même manière. Pour proposer des solutions pertinentes, un effort préalable d'analyse des situations et des différents types de cas est nécessaire.

Dans un souci de simplification, quatre grandes catégories de propriétaires sont distinguées selon l'intérêt à agir, sans tenir compte à ce stade de leur nature juridique (personnes physiques ou morales, particuliers ou entreprises) ou de la taille des parcelles qui bien entendu influent aussi sur leur comportement :

- Le propriétaire opposé à la cession et à toutes opérations sur sa propriété. Les mesures fiscales ont montré leur manque d'efficacité dans ce cas pour faire évoluer leur point de vue. Seuls des évènements d'ordre professionnel ou personnel peuvent conduire à une évolution du comportement de ce propriétaire et ce, dans un délai non maîtrisable. A défaut et en l'état du droit positif, seule une procédure d'expropriation est envisageable si elle est justifiable au regard du projet. Elle s'inscrit dans une durée longue ;
- Le propriétaire disposé à vendre son bien en l'état mais qui ne souhaite en aucune manière être impliqué dans l'élaboration du projet. La seule discussion porte sur le prix et le délai de la vente. Dans ce cas, les collectivités ou les établissements publics fonciers, s'ils existent sur le territoire concerné, peuvent apporter une solution adéquate en acquérant ces biens et en les portant le temps de la maturation du projet ;
- Le propriétaire disposé à vendre son bien mais qui souhaite être impliqué dans la cession en vue de la meilleure valorisation possible. Dans ce cas, il est important de distinguer :
  - la cession à la collectivité locale ou à un opérateur public,
  - la cession avec mise sur le marché ;
- Le propriétaire qui souhaite mobiliser sa propriété pour une opération de construction en participant lui-même d'une manière ou d'une autre à l'opération de construction.

Ces deux dernières catégories méritent d'être approfondies, car ce sont celles qui constituent un vivier non négligeable de foncier rapidement mobilisable.

Cependant, force est de constater que même dans ces cas favorables, les propriétaires ne disposent pas toujours de conseils adéquats, ne savent pas où trouver les informations sur le prix ni sur les procédures d'urbanisme et n'iront pas spontanément voir les services fiscaux ni les collectivités locales.

Ils peuvent manquer d'expérience et n'expriment pas toujours clairement leurs intentions et leurs attentes. De plus, celles-ci peuvent varier au fil du temps. Si elles sont insuffisamment appréciées par les acteurs politiques et les professionnels, qui peuvent parfois considérer les propriétaires comme « hostiles », le risque d'enlisement du projet est fort.

L'approche de ces deux catégories et les propositions de solutions doivent être faites avec discernement en tenant compte de ce constat.

Pour les propriétaires qui souhaitent vendre en étant impliqués,

Si l'acquéreur est la collectivité locale ou un opérateur public, la question essentielle est le prix de vente. Ce prix dépend de l'objet à vendre (*cf*. chapitre1). Pour être constructive et aboutir, la discussion doit donc porter d'abord sur l'objet vendu, c'est-à-dire son périmètre, sa consistance, les contraintes liées à des risques techniques (pollution, amiante,..), les règles de constructibilité et les prix de marché possibles au regard du programme de construction prévu afin qu'ensuite le prix puisse être défini et conclu le plus en cohérence possible avec l'objet vendu.

Un protocole foncier entre la collectivité ou l'opérateur public d'une part et le propriétaire foncier d'autre part est de nature à apporter le cadre nécessaire à un déroulement optimal de la négociation en définissant les éléments nécessaires à la formation du prix du bien et en indiquant les moyens retenus par les deux parties pour apporter ces éléments ainsi que le calendrier de constitution de ces éléments.

Le cas échéant, une clause d'intéressement dans l'acte de vente, fondée sur des indicateurs mesurables liés à la réalisation du projet (densité, programme), est de nature à faciliter la conclusion de la négociation, à condition que cet éventuel complément de prix soit raisonnablement proportionné par rapport au prix de base en ne dépassant pas un ordre de grandeur de 20% ;

Si l'acquéreur est choisi par le propriétaire par une mise sur le marché de son bien, le cas échéant via un appel d'offres, la question essentielle est l'intervention de la collectivité locale. En principe, son rôle est d'ordre prescriptif à travers le PLU, les procédures d'urbanisme éventuelles et les permis de construire. Dans la pratique, certaines collectivités locales vont au-delà de ce rôle en exprimant des demandes par rapport au projet ne figurant pas dans leurs documents d'urbanisme et parfois en souhaitant intervenir dans le choix de l'acquéreur. Pour éviter ces situations de nature à ralentir la réalisation du projet, voire la bloquer, un protocole entre le propriétaire et la collectivité locale, fixant dès l'origine les règles du jeu est de nature à faire clarifier par la collectivité sa volonté au-delà des documents d'urbanisme.

Pour le propriétaire qui souhaite être acteur du projet, généralement dans l'idée de capter une partie de la valeur ajoutée liée à l'opération de construction, un certain nombre de difficultés peuvent apparaître liées à son expérience plus ou moins grande et à la réaction de la collectivité locale face à son intention de réalisation. Un climat de défiance réciproque peut s'instaurer qui rend difficile l'instauration du partenariat entre le propriétaire et la collectivité locale nécessaire à la bonne réalisation du projet.

Pour éviter ce type de situation, il apparaît essentiel que :

- les questions techniques, juridiques et financières soient traitées dans le cadre d'un protocole cadre qui définit les intentions de chacun, les méthodes, les étapes et le calendrier ;
- chacune des deux parties disposent de l'ingénierie nécessaire, qu'elle soit publique ou privée ;
- les outils d'urbanisme facilitant le partenariat soient explorés, comme le PUP ou l'AFUP dans le cas de plusieurs propriétaires ;
- la structure juridique qui portera la réalisation du projet soit identifiée et mise en place s'il s'agit d'une société spécifique au projet.

Recommandation 16 : Les acteurs politiques locaux doivent associer en amont les propriétaires aux projets qu'ils prévoient de développer sur leur territoire afin de déterminer avec eux la nature de leur intervention en fonction de leur intérêt à agir

Les futurs habitants, qu'ils soient propriétaires ou locataires, sont les destinataires finaux des opérations sans participer directement à leur réalisation. Ce sont leurs besoins et leurs attentes qui définissent la demande en logements et en équipements sur un territoire, tant quantitative que qualitative. Dans leurs choix de logements, ils tiennent compte également de la localisation de leur travail, des transports, des équipements scolaires et des services sur leurs territoires (commerces, loisirs) avec une logique d'optimisation financière accrue dans le contexte économique actuel.

Recommandation 17 : Les collectivités locales ont intérêt à développer des démarches de « marketing territorial » pour attirer les futurs habitants tout en tenant compte des atouts et des handicaps de leur territoire

Les occupants existants qu'il s'agisse d'habitants ou d'entreprises constituent un sujet que l'on rencontre souvent dans le cas des fonciers bâtis et qu'il est important de prendre en compte dès le début de la définition du projet. En effet, le traitement de leur relogement peut avoir un impact sur la mise en œuvre du projet, tant sur son calendrier que sur son coût. La collectivité locale se retrouve très souvent impliquée pour des raisons politiques et en particulier quand les solutions sont en dehors du périmètre du projet, pour aider à sa mise en œuvre y compris financièrement.

Les aménageurs et les opérateurs fonciers ont en particulier un rôle de négociateur entre les propriétaires et les collectivités locales. Ils savent combiner les intérêts privés et les intérêts collectifs. Ayant un rôle opérationnel dans la « chaine de fabrication » de terrains à aménager, ils ont intérêt à conclure des accords afin d'être rémunérés. Ils jouent un rôle essentiel sur les grands fonciers et les fonciers complexes (multipropriétaires, avec bâti et occupants) nécessitant une action dans la durée.

Recommandation 18 : Les collectivités locales doivent positionner clairement les opérateurs fonciers et les aménageurs sur les fonciers complexes

Les financeurs ont une analyse de développement de leur activité et de maîtrise de leur risque financier pour prendre leurs décisions de financement.

Recommandation 19 : Les acteurs opérationnels doivent associer davantage à l'élaboration des projets leurs financeurs, pour qu'ils mobilisent plus facilement leurs financements grâce à une meilleure appréciation de leurs risques propres

Les acteurs politiques et les opérateurs immobiliers sont placés au cœur de cette chaîne dans laquelle ils doivent prendre en compte d'un côté les intérêts à agir des propriétaires et de l'autre la demande sociale et les attentes des futurs habitants au risque de ne pas parvenir à mettre en œuvre les projets de logements.

Ils sont soumis à une confrontation entre la loi du marché et la volonté politique, qui ne peut se régler que dans le cadre d'une régulation publique issue d'un processus de négociation collectif.

Recommandation 20 : Les acteurs politiques doivent développer des lieux d'échange avec les professionnels, y compris les financeurs, pour tenir compte de l'état du marché et favoriser la négociation préalable à la fixation de leurs orientations politiques en matière de logements et d'équipements

3.3. Une « boîte à outils » riche, qui nécessite quelques ajustements

3.3.1. Une boîte à outil riche pour favoriser un urbanisme de projet

Les acteurs disposent aujourd'hui d'une boîte à outils en matière d'urbanisme opérationnel qui s'est enrichie de différents instruments créés récemment pour les orienter vers un urbanisme de projet.

Il en va ainsi de la « procédure intégrée pour le logement » (PIL) qui autorise une mise en compatibilité du document d'urbanisme par une déclaration de projet.

La déclaration de projet elle-même conduit à adapter le document d'urbanisme au projet puisque c'est celui-ci qui évolue en fonction des nécessités de l'opération envisagée, le plus souvent initiée par un propriétaire privé en liaison avec la collectivité. Ceci revient bien à adapter la règle au projet.

Il en est de même du projet d'intérêt majeur (PIM) institué par la loi ALUR mais qui toutefois ne contractualise qu'entre institutions publiques.

C'est également le cas de l'association foncière urbaine de projet (AFUP), l'association ainsi créée ayant vocation à « négocier » son projet avec l'autorité compétente.

Une innovation majeure est venue avec les contrats prévus par l'article 22 de la loi sur le Grand Paris pour assurer la mise en œuvre des contrats de développement territorial conclus entre collectivités publiques. Le législateur a bien prévu et autorisé que ces contrats prévoient des dispositions portant sur « l'élaboration d'une proposition de révision ou de modification du document d'urbanisme ». Cet article prévoit également les conditions de résiliation du contrat à l'issue de cette procédure de révision ou de modification du document d'urbanisme. Manière de dire que la contractualisation respecte le droit régalien de la collectivité sur l'urbanisation de son territoire. Des indemnisations sont cependant possibles, ce qui constitue une avancée certaine dans la .protection des droits du cocontractant de l'administration et, partant, une avancée dans la contractualisation. Notamment au regard de la consolidation financière des projets immobiliers puisque de telles indemnisations peuvent être de nature à rassurer le banquier dans la délivrance des financements opérationnels.

Un autre outil récent est la convention de projet urbain partenarial (PUP) mais on connait ses limites dès lors que les premiers projets de rédaction de la loi instituant ce type de contrat qui prévoyaient une contractualisation sur l'évolution des documents d'urbanisme n'ont jamais vu le jour en considération de l'opposition du Conseil d'État. Reste que, même si cette convention est purement financière, le PUP remplaçant le programme d'aménagement d'ensemble –(PAE), des négociations se déroulent entre la collectivité et son partenaire au sein desquelles les préoccupations d'urbanisme ne sont évidemment pas exclues. A noter en outre que la loi ALUR a autorisé l'extension du périmètre des PUP au-delà du périmètre de la première opération engageant ainsi la collectivité dans la mise en œuvre des décisions nécessaires à la mise en œuvre du contrat de PUP.

3.3.2. Des ajustements à approfondir sur quelques outils

Au-delà de ces outils récents, l'attention de la mission a été attirée par quelques outils qui mériteraient des ajustements pour pleinement jouer leur rôle d'outils d'urbanisme opérationnel :

Le permis d'aménager avec la facilitation d'une réalisation par tranches en revoyant le système de garantie actuellement exigé sur l'ensemble du périmètre du projet d'aménagement. Ce système a montré ses limites par rapport au système antérieur qui permettait une garantie d'achèvement par tranche. En effet il est plus coûteux, voire parfois impossible, pour l'aménageur d'obtenir une garantie d'achèvement sur la totalité du périmètre. Cet outil d'aménagement est alors parfois dévoyé de son sens initial avec un périmètre plus restreint retenu pour le permis d'aménager afin d'éviter la difficulté et le coût de l'obtention de la garantie mais sans vision globale d'aménagement. La contrainte économique l'emporte alors sur le projet global d'aménagement. Pour autant, le système précédent de garantie d'achèvement par tranche avait montré également ses limites en conduisant parfois à des opérations dans lesquelles l'aménageur ne réalisait pas toutes les tranches du projet, laissant ainsi l'opération « plantée ». L'on peut penser toutefois qu'une étude de marché présentée dans le dossier de demande de permis d'aménager pourrait permettre de limiter le périmètre du projet à une taille réalisable. Sous cette réserve le système antérieur pourrait être remis en place.

Les sursis à statuer sur les permis de construire en encadrant la faculté dont disposent les collectivités locales d'en prononcer en cas d'élaboration ou de révision des PLU. Il semble que cette faculté soit parfois utilisée davantage pour limiter les constructions que pour ne pas obérer l'avenir par rapport à des réflexions d'aménagement engagées. Il pourrait être imaginé que cette faculté soit possible à une étape plus avancée du PLU que la décision d'élaboration ou de révision, ou que la décision de sursis à statuer fasse l'objet d'un avis motivé de la collectivité au-delà de la « simple » décision d'élaboration ou de mise en révision. Cet ajustement éventuel doit être précédé d'une évaluation quantitative de la situation actuelle.

La Déclaration d'Utilité Publique (DUP) *:*

- En l'élargissant à de nouveaux acteurs qu'ils en soient titulaires ou délégataires. Cela nécessite de faire un point sur les porteurs possibles actuels d'une DUP et d'examiner en termes d'opportunité et sur le plan juridique un tel élargissement.
- En la clarifiant pour la construction de logements au-delà des logements sociaux. Cette faculté existe et elle s'entend dans le contexte actuel où les difficultés à se loger ne concernent pas que les personnes ayant accès aux logements sociaux. Cependant les conditions méritent d'être clarifiées afin que cette possibilité soit davantage sécurisée juridiquement. La mission suggère d'examiner les conditions cumulatives suivantes :
  - la localisation en zone tendue
  - la contribution du projet à la mixité sociale
  - la compatibilité avec le SCOT en régions ou le SDRIF en Ile de France

Le Droit de Préemption Urbain (DPU) en prévoyant une action de la collectivité dans les 5 ans qui suivent son acquisition par préemption au cas où son projet ne serait pas encore réalisé. Dans cette hypothèse il peut en effet exister un risque de gel du terrain. Il pourrait être envisagé l'obligation pour la collectivité de délibérer à nouveau au bout des 5 ans pour confirmer son intention de réaliser son projet en en présentant l'état d'avancement.

Les procédures d'urbanisme, du code de l'environnement et du code du patrimoine en les passant en revue pour s'assurer que pour chacune d'entre elles le contenu du dossier de demande est clair et précis et qu'un délai maximal d'instruction est fixé avec accord tacite par défaut. Si tel n'est pas le cas, la mise en place de ces deux éléments est souhaitable afin de faciliter l'obtention des autorisations correspondantes.

Les recours contre les autorisations d'urbanisme en fixant la durée d'instruction maximale et en encadrant encore davantage l'intérêt à agir. Cette mesure nécessite au préalable une évaluation de la situation actuelle avec le Ministère de la Justice et le Conseil d'État

Recommandation 21 : Quelques ajustements sont souhaitables sur le permis d'aménager, le sursis à statuer sur permis de construire, les porteurs et l'objet de la Déclaration d'Utilité Publique, le Droit de Préemption Urbain, les délais d'instruction des procédures et les délais de recours. Ils méritent un approfondissement par la DHUP sur la base d'une évaluation plus détaillée avec les collectivités locales et les professionnels

La dissociation du foncier et du bâti est une procédure existante de longue date en France mais sauf exception notable liée à des circonstances historiques locales (cas de Lyon et de Strasbourg) elle est jusqu'à présent peu pratiquée. Elle peut prendre la forme de baux emphytéotiques, de baux à construction ou plus récemment d'usufruit à vocation sociale. Elle est particulièrement appropriée pour les propriétaires publics, État ou collectivités publiques, notamment dans le cas du domaine public ou de patrimoine inaliénable, pour favoriser la production de logements sociaux en différant dans le temps le prix du foncier.

Des évolutions législatives récentes ont introduit de nouvelles dispositions destinées à élargir le champ d'intervention de ce type de contrats à des propriétaires privés afin de stimuler une production de logements diversifiée : locatif social et intermédiaire, accession sociale à la propriété.

- **L'Ordonnance n°2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire** définit le logement intermédiaire et crée un nouveau type de bail de longue durée. Ce « bail réel immobilier » (BRILO) permet de céder des droits réels temporaires à un prix encadré réservés aux personnes entrant dans les plafonds de ressources du logement intermédiaire. Ce nouveau dispositif permet aux personnes physiques ou personnes morales de droit privé, dans un périmètre spécifique, de consentir, pour une longue durée, à un preneur, avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession temporaire à la propriété. Son décret d'application est actuellement en examen au Conseil d'État.

- **La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques** prévoit la création, par ordonnance, d'un « Bail réel solidaire ». Ce nouveau bail est explicitement dédié à l'activité des organismes de foncier solidaire créés par la loi ALUR. Il permettra de détacher les droits réels du logement de ceux du foncier pour une durée potentiellement illimitée. Le bail sera « rechargeable » pour une nouvelle période de longue durée à chaque mutation dans le respect des conditions de plafonds de ressources des ménages et des prix des logements en accession ou en location. Il fixera les modalités d'établissement de la redevance et de la valeur des droits réels. Enfin il précisera les conditions de résiliation du bail. Trois textes relatifs à ce dispositif sont en préparation et seront transmis prochainement au Conseil d'État : l'ordonnance relative au BRS, qui doit être prise avant le 6 Août 2016, un décret relatif au BRS et un décret relatif aux OFS.

La mission exprime le souhait que les textes d'application soient désormais rapidement publiés et permettent de lancer des premières expériences qui sont en cours d'étude dans quelques villes Elle souligne que ces dispositions offrent l'intérêt de lisser dans le temps l'impact du coût du foncier sans faire disparaître pour autant son prix global. En outre, elles peuvent offrir une solution pertinente pour des opérations particulières dans des marchés tendus. Elles ne constituent cependant pas une solution de portée générale pour les propriétaires privés en raison de la complexité des montages et du faible intérêt de la majorité d'entre eux à conserver un droit de propriété du foncier sur une très longue durée.

Globalement et à ces ajustements près, la mission constate que l'évolution récente de la boîte à outils d'urbanisme opérationnel conduit à une orientation d'un urbanisme administré vers un urbanisme de projet.

Cette évolution est positive car elle est de nature à réunir les acteurs autour d'un projet et à favoriser ainsi une démarche proactive et constructive.

Pour autant, cet urbanisme de projet ne correspond pas encore véritablement à un urbanisme négocié même si la règle semble se rapprocher du projet. La composante économique et financière en est largement absente. Les propriétaires, s'ils ne sont pas suffisamment informés et associés peuvent avoir un comportement économique et financier non rationnel. Les contraintes des opérateurs immobiliers ne sont pas toujours prises en compte notamment au regard de la consolidation financière de leurs projets, qui est examinée avec vigilance par les banques.

3.4. Vers un urbanisme négocié dans le respect des prérogatives de chaque acteur

Compte tenu de la multiplicité des acteurs et de leurs intérêts à agir, et tout particulièrement leur intérêt économique et financier, un urbanisme négocié entre les acteurs autour des projets sous le pilotage des collectivités locales est la voie la plus efficace pour que l'offre foncière soit mieux mobilisée au service de la réalisation des projets immobiliers.

3.4.1. Quelques pratiques tendent vers un urbanisme négocié

Des exemples de démarches tendant vers un urbanisme négocié existent déjà à Lyon, Bordeaux, Rennes, Lille, Plaine Commune, zone frontalière de Genève… à des stades différents de maturité et avec des résultats significatifs de développement de logements.

Ces exemples présentent les caractéristiques suivantes :

- Un travail considérable et dans la durée d'information et de médiation par les collectivités locales auprès des professionnels et des habitants ;
- La création d'observatoires du marché et de lieux de dialogue avec les professionnels ;

- Le développement de démarches contractuelles avec des contrats et des chartes entre les acteurs politiques locaux et les professionnels et entre les acteurs politiques locaux et les propriétaires. Ces contrats ont vocation à définir les étapes d'élaboration des projets et les modalités juridiques et financières de leur réalisation. Ils apportent ainsi le cadre de formation du prix du foncier en fonction du projet et la négociation financière s'en trouve facilitée d'autant.

Il est toutefois signalé dans les « chartes » entre collectivités locales et promoteurs quelques difficultés qui ont conduit leurs instances professionnelles à marquer leurs réserves sur cette procédure: les collectivités locales veulent parfois aller très loin, trop loin dans leurs demandes d'engagement de la part des promoteurs (par exemple sur la typologie des logements, sur le retour à la collectivité de la plus-value en cas de revente par les premiers accédants). Quant aux promoteurs, ils peuvent parfois souhaiter que les collectivités locales s'engagent au maximum sur les règles de constructibilité dans les PLU, au-delà même des limites réglementaires. La mission considère que ces chartes peuvent être de bons outils de fixation de règles communes, dès lors qu'elles visent à faciliter la maitrise des charges foncières et l'action des promoteurs sans se substituer à leurs propres responsabilités.

- Une utilisation de la « boîte à outils d'urbanisme opérationnel» et en particulier le PUP.
- L'association croissante des habitants à l'élaboration des projets par les acteurs politiques. Les démarches de concertation évoluent vers des démarches de participation, voire de co-construction
- Une montée en puissance des associations d'habitants qui font valoir leur point de vue
- Une approche intercommunale systématique. A ce niveau, les enjeux d'urbanisme et de logements peuvent être appréhendés avec des possibilités d'actions plus grandes car portant sur un territoire plus large que l'échelle communale De plus, ce niveau est davantage susceptible que le niveau communal de disposer des ressources financières et des moyens d'ingénierie nécessaires en interne et en externe.

Toutefois, toutes les collectivités locales n'ont pas engagé ce type d'approche.

Parfois, l'un des motifs en est une ingénierie interne insuffisante ainsi qu'un manque de pilotage et de ressources financières pour la mobiliser en externe : cela peut être le cas dans les zones tendues comme les zones périurbaines ainsi que certains territoires frontaliers, en particulier avec la Suisse et l'Allemagne.

Encadré 3 : La zone transfrontalière de Genève

A proximité de Genève dans le département de l'Ain jusqu'à Bellegarde et dans celui de la Haute Savoie jusqu'à Annecy, on constate une très forte pression foncière : 70% des personnes qui ont leur emploi en Suisse résident en France.

Cette très forte attractivité à résider en France provient des salaires, nettement plus élevés en Suisse qu'en France (à titre indicatif, une votation en 2014 devait porter sur un salaire minimum à 4000 CHF), conduisant à un niveau de vie supérieur en France, ainsi que des mesures de protection des terres agricoles qui limitent les zones constructibles en Suisse : chaque canton est tenu de protéger les « surfaces d'assolement » qui lui sont imputées par la Confédération.

De ce fait le rythme de construction en France est très important, avec plus de 4250 logements par an en moyenne quand Genève n'en construit qu'environ 1500 ; il n'est pas régulé par les PLH : à titre d'exemple, dans le pays de Gex dans l'Ain, le rythme annuel est 2 fois plus important que l'objectif du PLH, avec une densité faible qui conduit à un étalement urbain ; les prix de foncier sont très élevés du fait du pouvoir d'achat des actifs travaillant en Suisse; le nombre de logements sociaux est insuffisant : dans la zone franco genevoise du syndicat mixte ARC, on recense au sens de la loi SRU 20 communes déficitaires en logements sociaux sur les 156 communes déficitaires en logements sociaux de la région Rhône-Alpes et 4 communes sur les 22 communes carencées. Cette situation pénalise gravement les ménages à revenus modestes et moyens. Elle pose de surcroît de sérieux problèmes de mobilité pour les fonctionnaires de l'État et porte ainsi préjudice au bon fonctionnement de ses services dans cette zone.

La question n'est pas d'abord le manque de foncier disponible mais :

- des prix de foncier élevés, qui conduisent à des prix de vente de logements également élevés dans la zone d'influence de Genève pour les accédants à la propriété n'ayant pas leur emploi en Suisse : en 2013, 4600€/m2 dans l'Ain et 4000€/m2 en Haute Savoie.
- un manque de logements locatifs abordables et de logements locatifs sociaux pour les ménages aux revenus modestes.

Le diagnostic de cette situation a été établi de manière détaillée en particulier grâce à l'OST, observatoire statistique transfrontalier (INSEE et office statistique cantonal de Genève).

Pour remédier à cette situation qui ne peut se régler par la seule intervention des collectivités locales concernées et de leur EPF local, il serait souhaitable que le Ministère chargé du Logement mandate spécifiquement le Préfet de Région, en complément du mandat qu'il a reçu sur l'évolution du périmètre de l'EPORA dans le cadre de la nouvelle grande région Auvergne-Rhône-Alpes.

En particulier, il apparaitrait opportun d'approfondir un scenario de mise en place d'une action publique d'achat du foncier, suivie d'une mise à disposition de ce foncier auprès d'opérateurs sociaux sous forme de baux emphytéotiques.

Deux solutions pourraient être explorées pour cette action publique d'achat de foncier qui justifie en raison de son enjeu national et régional la mobilisation conjointe de l'État, de la Région et des collectivités locales concernées :

- L'élargissement au secteur frontalier de l'EPORA, Etablissement Public Foncier d'Etat de l'Ouest Rhône Alpes, avec, le cas échéant, la mobilisation d'outils d'urbanisme opérationnel comme la ZAD et la DUP. L'articulation avec les Etablissements Publics Fonciers Locaux reste à examiner ainsi que la capacité de l'EPORA à intervenir, directement ou via une filiale, dans une action de portage long terme, en gardant éventuellement dans son patrimoine les fonciers grevés de baux emphytéotiques pour des logements sociaux ou intermédiaires.

- L'intervention d'une Société Foncière Publique, ayant vocation à mettre sur le marché des terrains constructibles à prix abordables, qui pourrait être mise en place dans la suite de l'annonce par le président de la République le 12 janvier 2016. Les partenaires pourraient en être l'Etat et la Caisse des Dépôts et Consignations, avec une participation de la Région Auvergne-Rhône-Alpes sur ce périmètre frontalier.

Dans chacune de ces deux solutions, l'établissement de Contrats d'Intérêt National entre l'Etat et les collectivités locales concernées, à l'image de ce qui est envisagé en Ile de France, serait de nature à favoriser la mobilisation concertée des acteurs publics nationaux, régionaux et locaux face à la Suisse, elle-même très organisée.

Par ailleurs, le modèle économique reste à étudier à partir d'une quantification du nombre annuel de logements nécessaires pour répondre à la demande, d'une évaluation de l'écart entre les prix actuels de terrain et les prix « acceptables » par la méthode du compte à rebours et l'identification des ressources mobilisables.

3.4.2. Vers la poursuite du développement d'un urbanisme négocié autour de l'élaboration de projets.

En synthèse, la mission constate une évolution depuis quelques années d'un urbanisme administré vers un urbanisme de projet, tant sur le plan juridique, qu'en termes d'outils d'urbanisme réglementaires ou contractuels.

Cette orientation s'inscrit dans un mouvement général d'évolution socio-politique en France et correspond à un mode de faire particulièrement adapté au monde complexe de l'urbanisme.

Toutefois, leur mise en œuvre et la pratique généralisée par les collectivités reste modeste.

La mission recommande de mettre l'accent sur les conditions qui permettent le développement d'un véritable urbanisme négocié, sans masquer cependant les questions d'ordre juridique qui se posent.

3.4.2.1. Jusqu'où peut-on aller dans un urbanisme négocié tout en respectant le pouvoir régalien des collectivités locales en matière d'urbanisme ?

Les professionnels de l'immobilier évoquent tous l'impossibilité de négocier officiellement l'évolution de leurs projets malgré la bonne volonté des collectivités. Ils sollicitent un consensualisme de l'urbanisme qui ferait, comme il est souvent réclamé, que la règle s'adapte au projet et non l'inverse.

Face à cette situation concrète, doivent être toutefois rappelées les contraintes juridiques actuelles opérant un blocage pour la mise en place d'un urbanisme véritablement négocié au sens souhaité.

En effet, l'urbanisme constituant un pouvoir de police administrative, l'autorité administrative ne peut de ce fait contractualiser et s'engager sur la délivrance d'une autorisation administrative (permis de construire ou d'aménager, adaptation d'un PLU), même en contrepartie d'avantages quelconques pour la collectivité. Aucun contrat ne peut venir contrer ce fait.

En droit français :

- il n'est pas possible de contractualiser sur le pouvoir urbanistique ;

- en outre, l'aménagement est une prérogative de puissance publique , en ce sens que la collectivité doit toujours intervenir pour autoriser un projet, soit unilatéralement par une autorisation d'urbanisme, soit par un contrat (concession d'aménagement) pour lequel on doit bien comprendre que l'aménageur ne fait que réaliser un projet décidé par la collectivité et souvent objet de décisions unilatérales d'urbanisme (ZAC, permis d'aménager).

Par suite, il convient de ne pas confondre urbanisme négocié et urbanisme concerté lequel laisse le pouvoir de décision à la collectivité.

Pour asseoir davantage l'évolution d'un urbanisme de projet vers un urbanisme négocié, il conviendrait donc d'essayer d'aller au-delà des outils contractuels existants à ce jour, visant essentiellement au financement d'équipements.

En annexe quelques idées d'évolution des outils existants, voire de création de nouveaux outils sont évoquées. Elles méritent un approfondissement qui dépasse le cadre de la mission actuelle.

3.4.2.2. Les conditions du développement d'un urbanisme négocié

Pour le développer, au vu de l'analyse des démarches déjà engagées, des textes d'urbanisme en vigueur, des quelques ajustements de la boîte à outils recommandés par la mission (*cf.* paragraphe 4.3) et sans attendre l'approfondissement d'idées nouvelles sur la boîte à outils (*cf.* annexe technique), il est nécessaire de :

- diffuser les outils et les méthodes ;
- faire connaître les exemples réussis ;
- développer l'animation du système d'acteurs au niveau régional
- favoriser une organisation transversale au sein des services des collectivités locales entre les services de l'habitat et les services d'urbanisme ;
- développer l'approche économique et financière chez les propriétaires, les acteurs politiques locaux et les habitants ;
- favoriser les comportements de négociation autour des projets, de la prise de risque et des aspects juridiques et financiers ;
- favoriser le développement d'une ingénierie publique ou privée auprès des propriétaires et des intercommunalités, les Etablissements Publics Territoriaux et les EPCI en Ile de France et les métropoles et autres intercommunalités en régions.

Les actions concrètes suivantes sont proposées :

- en termes de diffusion d'outils et de méthodes et de bonnes pratiques :
  - L'établissement et la diffusion de guides par le ministère en charge de l'urbanisme en articulation avec les associations de collectivités locales sur les outils récents favorisant l'urbanisme intercommunal et l'urbanisme négocié : les PLUi-H, les PUP, les AFUP, les nouveaux contenus du PLU
  - La mise au point et la diffusion de modèles de contrats types de partenariat avec les propriétaires privés sur les étapes clefs du projet et les éléments de formation du prix du foncier

- La mise au point de « chartes » entre les collectivités locales et les opérateurs dans le respect des prérogatives, des responsabilités et des intérêts de chacun. Sur ce point, des marges de progrès paraissent encore nécessaires tant de la part des collectivités locales que des promoteurs au vu de l'analyse de quelques situations. La diffusion de modèles de clauses d'intéressements et de compléments de prix dans les contrats de vente par les notaires et les services des domaines.
- L'élaboration et la diffusion de guides sur des exemples de démarche visant à un urbanisme négocié dans certaines collectivités
- L'étude de fonds de garantie régionaux pour couvrir les risques techniques liés à la dépollution

- en termes d'actions d'animation du système d'acteurs :
  - La poursuite et le développement au niveau régional du Réseau National des Aménageurs, lancé par le Ministère,
  - La généralisation de comités locaux des opérateurs, sous l'égide des préfets, à l'image de l'initiative prise le Préfet d'Ile de France.

- en termes de formation et d'organisation :
  - Des actions de formation des services des collectivités locales et de l'État à la prise en compte des volets économique et financier dans l'élaboration des projets d'urbanisme et à la négociation
  - Le développement d'organisations transversales dans les services d'habitat et d'urbanisme des collectivités locales et de l'Etat au plan local pour l'élaboration des PLH et des PLU

- en termes d'information et d'appui technique :
  - Le développement de lieux d'information « indépendants » (CAUE, observatoires, …) et d'une ingénierie juridique et financière auprès des propriétaires (notaires, avocats...)
  - Le développement d'une offre d'ingénierie publique ou privée auprès des collectivités locales au niveau intercommunal, indépendante des aménageurs et des promoteurs : notaires, avocats, prestataires, EPF, services de l'État...

Recommandation 22 : L'État et les collectivités locales doivent consacrer des moyens suffisants et mobiliser les compétences existantes pour diffuser la connaissance des outils d'urbanisme opérationnel en vigueur, promouvoir les bonnes pratiques actuelles, s'appuyer sur les réseaux de professionnels qui en maîtrisent l'usage et faciliter l'apprentissage de la négociation

4. Réformer la fiscalité immobilière dans une perspective de mobilisation du foncier privé

La fiscalité immobilière actuelle présente des inefficacités importantes et, en particulier, encourage la rétention de foncier constructible. Pour accompagner les évolutions de compétences et de réglementation en matière de foncier et d'urbanisme et favoriser la libération de foncier, une réforme profonde de la fiscalité est indispensable. Conformément à la lettre de mission, les recommandations formulées dans cette partie sont à coût constant pour les finances publiques.

Dans un premier temps, seront présentés et analysés la fiscalité immobilière et foncière dans son ensemble et les effets de ces taxes sur les comportements des propriétaires immobiliers et, en particulier, fonciers (rétention des biens, fluidité du marché, etc.). Par la suite, des pistes de réformes de la fiscalité immobilière seront proposées, dans l'objectif de favoriser la mobilisation de foncier pour la construction et d'assurer plus généralement le bon fonctionnement du marché immobilier[48].

4.1. Le cadre fiscal actuel favorise la rétention et pénalise les transactions sur le marché des biens immobiliers, en particulier sur le marché des terrains à bâtir. Des mécanismes de correction ont été mis en place pour limiter ces effets, mais ces derniers ont pu contribuer à l'instabilité fiscale

4.1.1. La fiscalité portant sur les biens immobiliers[49] représente environ 65 Md€[50] par an, qui alimentent pour près de trois quarts les finances des collectivités locales et un quart le budget de l'État

4.1.1.1. La mission a fait le choix d'analyser la fiscalité immobilière dans son ensemble : la fiscalité du foncier ne peut s'envisager indépendamment de la fiscalité immobilière

Parmi les biens immobiliers, la distinction entre foncier bâti et non bâti n'est pas toujours clairement établie par la fiscalité. En effet, si la taxe foncière distingue ces deux catégories, les droits de mutations à titre onéreux sont appliqués à l'identique pour les deux types de biens. S'agissant de la fiscalité sur les plus-values immobilières, seuls les terrains à bâtir ont dérogé[51], au régime fiscal de droit commun des plus-values de cession des biens immobiliers.

Par ailleurs, la distinction entre foncier non bâti et foncier bâti n'a pas toujours de sens d'un point de vue économique. Ainsi, dans le cas du foncier bâti en renouvellement urbain, la valeur du bien est liée à un projet de construction à réaliser, déterminé par les droits à construire précisés dans le plan local d'urbanisme, et non à l'usage direct du bâti dans son état actuel. Par conséquent, il apparaît complexe et peu opportun de distinguer fiscalité du foncier bâti et fiscalité du foncier non bâti.

---

[48] Des modifications de la fiscalité immobilière ayant un impact très indirect sur la libération de foncier ont été exclues de l'étude, notamment l'analyse des différences de fiscalité en fonction du statut d'occupation des logements.

[49] La fiscalité sur l'immobilier porte sur les biens immobiliers, bâtis ou non bâtis.

[50] Ce montant dépend largement du champ d'analyse retenu. A titre de comparaison, les comptes du logement 2013 estiment à 63 Md€ le montant des prélèvements fiscaux relatifs au logement. Le champ utilisé par les comptes du logement est plus large sur certains aspects que celui retenu dans notre fiche, car ils incluent la fiscalité sur la consommation de services de logement (TVA sur la consommation d'eau, d'énergie pour le logement…). Cependant, certains éléments de la fiscalité immobilière et foncière ne sont pas retenus dans leur analyse, notamment la taxe foncière sur le non bâti ou encore les droits de mutation à titre onéreux des biens immobiliers autres que les logements.

[51] *Cf.* encadré 5

4.1.1.2.La fiscalité immobilière et foncière distingue la taxation sur la détention de patrimoine immobilier et la taxation sur les transactions de biens immobiliers

Les principales taxes portant sur la détention sont :

- la taxe foncière, qui représente 30,8 Md€ en 2014. Les ménages acquittent cette taxe à hauteur de 17,2 Md€ (dont 17 Md€ de taxe foncière sur les propriétés bâties et 0,2 Md€ sur les propriétés non bâties) et les 13,6 Md€ restants sont acquittés par des personnes morales. L'assiette de la taxe foncière est déterminée par les valeurs locatives cadastrales, le taux étant voté par les collectivités locales.
- la cotisation foncière des entreprises, qui s'élève à 6,2 Md€ en 2014, dont l'assiette est établie à partir des valeurs locatives cadastrales ;
- l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), qui s'élève à 5,2 Md€ en 2014. Cette taxation sur le patrimoine apparaît concentrée sur le patrimoine immobilier en raison notamment de l'exonération des biens professionnels et des œuvres d'arts[52]. La part de l'immobilier dans l'ISF peut être estimée à 2,2 Md€[53].

Les principales taxes portant sur les transactions sont :

- les droits de mutation à titre onéreux acquittés par l'acquéreur lors d'une transaction immobilière, qui s'élèvent à 10,1 Md€ en 2014 ;
- la TVA sur l'investissement en logements neufs, terrains et dépenses d'amélioration et gros entretien (rénovation de logements[54]) acquittée par les acquéreurs, à hauteur de 12,5 Md€ en 2014 ;
- la fiscalité sur les plus-values immobilières de cession, acquittée par les vendeurs, qui représente 1,0 Md€ en 2014 pour l'impôt sur le revenu et 1,5 Md€ pour les prélèvements sociaux[55]. Les taxes additionnelles sur les plus-values immobilières sont de l'ordre de 0,1 Md€ ;
- les taxes d'urbanisme liées au logement[56], à hauteur de 0,7 Md € en 2014[57], acquittées par les porteurs de projet.

Ainsi, la fiscalité portant sur les biens immobiliers et fonciers, définie dans notre étude par ces sept catégories, représente environ 65 Md€ par an.

---

[52] Michaël Dadoit, « Pour un big bang de la fiscalité du logement », *La revue fiscale du patrimoine*, Avril 2015, n°4.

[53] Le Conseil des prélèvements obligatoires en 2013 estimait à 1,9 Md€ la part de l'immobilier sur les 4,4 Md€ d'ISF, soit 43 %. En supposant que la part de l'immobilier dans l'ISF est restée identique, on peut estimer en 2014 la part de l'immobilier dans l'ISF à 2,2 Md€.

[54] La TVA sur les dépenses d'amélioration et gros entretien est classée dans la fiscalité sur les transactions car ces travaux sont généralement réalisés après une vente immobilière.

[55] La fiscalité des plus-values a évolué entre 2013 et 2014 (elle représentait 1,5 Md€ en 2013 pour l'imposition au titre de l'impôt sur le revenu), avec notamment des exonérations temporaires (*cf.* encadré 5).

[56] Notamment taxe locale d'équipement, taxe départementale des espaces naturels et sensibles, versement pour sous-densité.

[57] Source : Comptes nationaux 2014 (Base 2010, Insee), Comptes du logement 2014 (pour la TVA et les taxes d'urbanisme), DGFiP (pour les plus-values immobilières).

4.1.1.3. Ces recettes alimentent à la fois le budget de l'État et le budget des collectivités territoriales

La TVA sur les logements neufs, terrains et travaux de rénovation, l'impôt de solidarité sur la fortune ou encore les plus-values immobilières, qui représentent 27 % de la fiscalité foncière et immobilière, sont des impôts alimentant le budget de l'État.

La part principale (73 %) de la fiscalité foncière et immobilière, qui comprend la taxe foncière, la cotisation foncière des entreprises, les droits de mutation à titre onéreux et les taxes d'urbanisme, alimente ainsi les finances des collectivités locales : communes, intercommunalités et départements.

Dès lors, toute réforme de la fiscalité foncière et immobilière modifie l'équilibre du financement des collectivités locales et des intercommunalités, en impactant leurs ressources.

Tableau 3 : La fiscalité immobilière et foncière alimente à la fois les finances des collectivités locales et les finances nationales.

en Milliards d'euros	Fiscalité locale		Fiscalité nationale		Total
Fiscalité sur la détention	**Taxe foncière**	**30,8**	**Impôt de solidarité sur la fortune (part de l'immobilier)**	**2,2**	39,2
	dont TFPB (ménages)	*17,0*			*60%*
	dont TFPNB (ménages)	*0,2*			
	dont TFPB et TFPNB (hors ménages)	*13,6*			
	59% au secteur communal et 41% aux départements				
	Cotisation foncière des entreprises	**6,2**			
Fiscalité sur les transactions	**Droits de mutation à titre onéreux**[58]	**10,1**	**TVA sur l'investissement en logement**	**12,5**	25,9
			dont TVA sur les logements neufs	6,6	*40%*
	21 % au secteur communal et 79 % aux départements		*dont TVA sur les terrains*	0,9	
			dont TVA sur les dépenses d'amélioration et gros entretien	4,0	
			dont TVA sur autres frais	1,1	
			Impôt sur les plus-values immobilières (impôt sur le revenu)	**1,0**	
			Impôt sur les plus-values immobilières (prélèvements sociaux)	**1,5**	
	Taxes d'urbanisme (logement)	**0,7**	**Taxes additionnelles sur les plus-values immobilières**[59]	**0,1**	
Total		47,8		17,3	65,1
		73%		*27%*	*100%*

Source : Comptes nationaux – 2014, en Base 2010, Insee
sauf TVA sur l'investissement en logement et taxes d'urbanisme (Compte du logement 2014, en cours de publication)
sauf impôts sur les plus-values immobilières (2014, DGFiP – pour les taxes additionnelles, 2013)

[58] Des droits de mutations à titre gratuit (donations successions) sont également perçus sur l'immobilier (estimés à 3,9 Md€ en 2013 par le conseil des prélèvements obligatoires).

[59] En outre, quatre taxes additionnelles sur les plus-values immobilières ont été instituées : la taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles (44 M€ en 2013, pour lutter contre la captation de rente foncière par les propriétaires privés), la taxe sur les cessions à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles, dite taxe LMA (13,7 M€ en 2013, pour lutter contre l'artificialisation des terres agricoles), la taxe sur le produit de la valorisation des terrains nus et immeubles bâtis résultant d'infrastructures de transport, dite taxe Grenelle II (les décrets d'application de cette taxe n'ont pas été pris), la taxe sur les plus-values immobilières supérieures à 50 000 € (80,2 M€ en 2013, instituée pour des raisons budgétaires).

4.1.2. La fiscalité immobilière actuelle incite les propriétaires fonciers à la rétention et les correctifs apportés ont contribué à l'instabilité fiscale

4.1.2.1. La fiscalité portant sur les transactions apparaît significative, ce qui nuit à la fluidité du marché immobilier et foncier

La fiscalité sur les transactions (25,9 Md€, *cf*. tableau 3) représente 40 % de la fiscalité immobilière, quand la fiscalité sur la détention en représente 60 % (soit 39,2 Md€) en 2014. Or près de 1,1 million de biens mutent au cours d'une année, soit par l'achèvement d'un logement neuf (413 627 logements achevés en 2014[60]), soit par une transaction sur le marché de l'immobilier ancien (692 000 logements vendus[61] à fin décembre 2014 en cumulé sur 12 mois). Le parc de logements en 2014 s'élève à 34,9 millions de logements. A titre illustratif, dans le cadre fiscal actuel, la taxation d'un bien lors d'une mutation serait en moyenne de l'ordre de 23 500 € et le coût annuel lié à la détention avoisinerait 1 100 €. Cette évaluation écarte de l'analyse le foncier non bâti.

En comparaison internationale, le niveau de taxation des droits de mutation à titre onéreux et des plus-values immobilières apparaît élevé. Ainsi**,** les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en France sont particulièrement élevés au regard des autres pays européens (*cf*. tableau 4). S'agissant des plus-values immobilières, en comparant la France à sept autres pays (Allemagne, Belgique, Espagne, États-Unis, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni), il apparaît que la plupart des pays étudiés, France comprise, exonère les plus-values réalisées sur les cessions d'habitations principales. La France se singularise par le choix d'une fiscalité importante sur les plus-values portant sur les autres biens immobiliers, combinée à un mécanisme d'incitation à la détention longue (*cf.* partie 1.2.3). En effet, la France se situe parmi les pays qui taxent le plus lourdement les plus-values immobilières des propriétés bâties et non bâties *(cf*. tableau 5).

Tableau 4 : Taxes sur les transactions dans les États-membres de l'UE

Niveau de taxe	États-membres
> 10 %	Belgique, Royaume-Uni*
Entre 5 et 9 %	Allemagne, France, Espagne, Luxembourg, Croatie, Italie, Portugal*, Malte
< 5 %	Autriche, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Slovénie, Finlande, République tchèque, Danemark, Lettonie, Pologne, Suède, Hongrie, Roumanie
0 %	Estonie, Slovaquie, Bulgarie, Lituanie

Source : Services de la Commission – Tax Reforms Report 2015
*Note: * indique une structure progressive ou avec différents taux.*

Tableau 5 : Fiscalité sur les plus-values immobilières en comparaison internationale

Pays	Régime général	Exonération
Allemagne	Si durée de détention inférieure ou égale à 10 ans : imposition de la plus-value selon le barème général de l'impôt sur le revenu Si durée de détention supérieure à dix ans : exonération	Exonération de la plus-value sur la résidence principale

[60] Source : Comptes du Logement 2014, CGDD, rapport à paraître.

[61] Source : CGEDD d'après DGFiP (MEDOC) et bases notariales

Belgique	Si durée de détention inférieure ou égale à cinq ans : imposition au taux de 16,5 % Si durée supérieure à cinq ans : exonération	Exonération de la plus-value sur la résidence principale
Espagne	Si détention inférieure ou égale à un an : imposition de la plus-value selon le barème général de l'impôt sur le revenu Si détention supérieure à un an : taux de 18 %	Exonération de la plus-value sur la résidence principale si emploi du prix de vente dans un bien similaire (deux ans) ou si le cédant est âgé d'au moins 65 ans Abattements pour durée de détention au bout de 20 ans
États-Unis	Si détention inférieure ou égale à un an : imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu Si détention supérieure à un an : imposition particulière aux taux de 15 % (0 % pour les contribuables se situant dans les tranches inférieure du barème taxées aux taux de 10 % et 15 %)	Exonération de la plus-value à hauteur de 250 000 $ (500 000 $ pour un couple souscrivant une déclaration commune) si la résidence cédée a constitué la résidence du contribuable pendant au moins deux ans au cours des cinq années précédant la date de cession. La durée de deux ans n'est pas exigée si la cession est motivée par des circonstances exceptionnelles.
France	Imposition à un taux forfaitaire de 19 %, auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux au taux de 15,5 % et la taxe sur les plus-values élevées (> 50 000 €)	Exonération de la plus-value sur la résidence principale Système d'abattements en fonction de la durée de détention, au bout de 30 ans. Exonérations en cas d'expropriation ou vente pour créer des logements sociaux.
Italie	Si durée de détention inférieure ou égale à cinq ans : imposition au taux de 16,5 % Si durée supérieure à cinq ans : exonération	Exonération de la plus-value sur la résidence principale ou sur les biens acquis par donation ou succession
Pays-Bas	Il n'est pas tenu compte des plus-values ou des moins-values effectivement réalisées. Si le bien est loué, les gains en capital sont indirectement taxés, *via* un revenu fictif (égal à 4 % de la valeur du patrimoine immobilier et mobilier - hors résidence principale- qui est imposé au taux de 30 %)	Exonération de la plus-value sur la résidence principale
Royaume-Uni	Imposition des plus-values supérieures à 6 000 £ (12 000 £ pour un couple marié), à des taux progressifs compris entre 18 % et 28 %	Exonération de la plus-value sur la résidence principale

Sources : Henri Delorme, Droit international fiscal comparé, 2013 - Global property guide (2015), Bundesministerium der Finanzen, Service public fédéral des finances belge, Ministerio de Hacienda, HMRC

Les droits de mutation à titre onéreux sont susceptibles de pénaliser l'activité économique : en diminuant la mobilité résidentielle des ménages, ils pénalisent le fonctionnement du marché du logement et, *in fine,* du marché du travail. En effet, les droits de mutation en France renchérissent le coût des transactions immobilières de près de 5,8 % du prix de vente d'un bien immobilier. Les départements disposent d'un pouvoir de modulation des taux, mais dans les faits, la majorité des départements a fait le choix de fixer le taux au niveau du plafond[62]. Ces coûts de transaction ont pour effet de réduire la mobilité résidentielle des ménages[63] ainsi que leur mobilité professionnelle[64], notamment en introduisant un coût d'entrée élevé dans les zones tendues. Cela se traduit par une dégradation du marché du travail : moindre productivité en raison des trajets domicile-travail plus longs, baisse de la qualité de l'appariement[65], etc.

Sur les marchés fonciers, ces droits viennent augmenter le coût d'acquisition du foncier et pourraient alors réduire le nombre de transactions réalisées.

En outre, la volatilité des DMTO (*cf.* graphique 4) porte préjudice aux collectivités territoriales : ces recettes introduisent un fort degré d'incertitude dans les finances publiques locales et réduisent la visibilité sur leurs ressources futures[66].

---

[62] Les DMTO sont composés d'une taxe de publicité foncière ou droit d'enregistrement perçu au profit du département, calculé en principe au taux unique de 3,8 %, d'une taxe additionnelle au taux de 1,20 % perçue au profit des communes ou des fonds départementaux de péréquation (CGI, art. 1584 et 1595 bis) et d'un prélèvement de 0,1066 % au profit de l'État au titre des « frais d'assiette et de recouvrement ».

Toutefois, la loi de finances pour 2014 précise que les conseils généraux peuvent relever le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement dans la limite du plafond fixé à 4,5 % pour les actes passés et les conventions conclues entre le 1er mars 2014 et le 29 février 2016. Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit en outre de pérenniser cette hausse. Près de 95% des départements ont fait le choix de relever le taux des DMTO de 3,8 % à 4,5 % en janvier 2016. Il en résulte un droit cumulé de 5, 8066 %.

[63] Une étude empirique estime ainsi qu'une réduction des coûts de transaction de 1 point de pourcentage accroîtrait le taux de rotation des logements de 8 %. Cette étude porte sur les Pays-Bas : van Ommeren, J. et M. van Leuvensteijn (2005), « New evidence of the effect of transactions costs on residential mobility », *Journal of Regional Science*, Vol. 45, No. 4.

D'autres articles ont cherché à analyser l'impact des coûts de transaction sur les cessions de biens immobiliers, notamment :

Dachis, Ben, Duranton Gilles & Turner, Matthew A. (2012) "The Effects of Land Transfer Taxes on Real Estate Markets: Evidence from a Natural Experiment in Toronto", Journal of Economic Geography

Besley, Timothy, Meads, Neil & Surico Paolo (2011), "The incidence of a Transaction Tax: Evidence from a Tax Holiday", Working paper LSE.

Michael Carlos Best & Henrik Jacobsen Kleven (2014) "Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence From Notches and Stimulus in the UK"

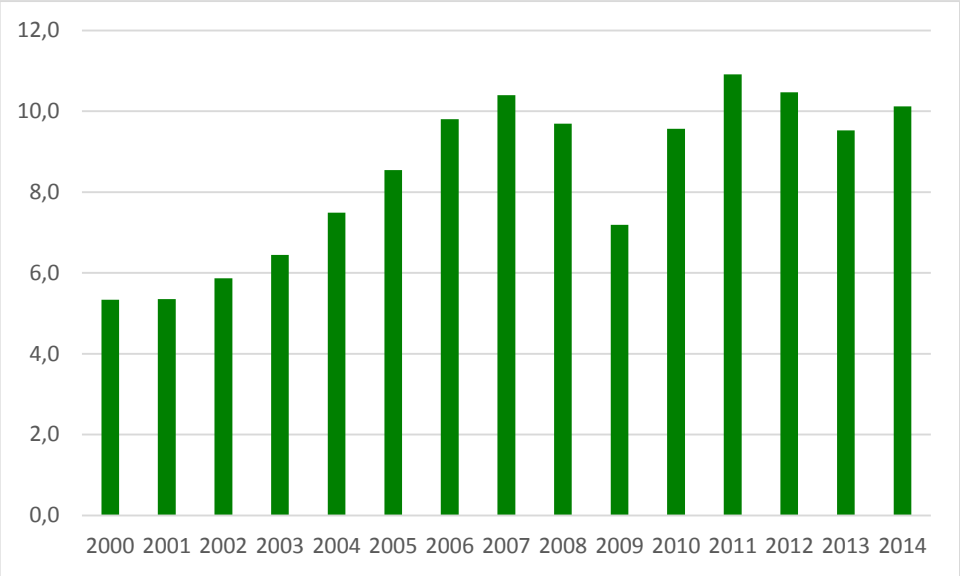
[64] Nicolas Costes et Sabrina El Kasmi « Les freins à la mobilité résidentielle pénalisent-ils la qualité de l'appariement sur le marché du travail? », Trésor Eco n°116

[65] Blanchflower, David G. & Oswald, Andrew J., 2013. "Does High Home-Ownership Impair the Labor Market?,"

IZA Discussion Papers 7640, Institute for the Study of Labor (IZA).

[66] Les recettes de DMTO sont très sensibles au cycle immobilier, qui peut être très marqué, du fait des fortes variations des prix et des volumes. Entre 2008 et 2009, le montant des DMTO a ainsi connu une diminution de 31 % (de 9,6 Md€ à 6,6 Md€), avant d'augmenter fortement en 2010 (8,8 Md€, soit une croissance de 33 % par rapport à 2009). En 2014, les DMTO représentent près de 10,1 Md€, en hausse par rapport à 2013 (9,5 Md€), mais en baisse par rapport à 2012 (10,5 Md€) et 2011 (10,9 Md€).

Graphique 4 : Evolution des droits de mutation à titre onéreux, 2000 à 2014 (en Md€)



Source : Comptes nationaux, INSEE

Enfin, la taxation des plus-values lors de la cession appliquée aux terrains à bâtir et aux biens détenus par des investisseurs destinés au marché locatif a également pour effet de réduire la fluidité du marché, en renchérissant les coûts de transactions[67].

4.1.2.2. Du fait de l'obsolescence de l'assiette de la taxe foncière, la fiscalité sur la détention présente de fortes inefficacités

Les valeurs locatives cadastrales, qui sont utilisées pour déterminer l'assiette de la taxe foncière, n'ont pas été réévaluées depuis 1961 pour les propriétés non bâties et 1970 pour les propriétés bâties[68]. La France n'est pas un cas isolé en Europe : d'après les travaux de la Commission Européenne[69], au moins dix États-membres (Belgique, Allemagne, Estonie, Grèce, France, Italie, Chypre, Luxembourg, Autriche et Royaume-Uni) utiliseraient des données obsolètes.

Une tentative de révision générale des valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties a été préparée par l'administration fiscale en 1990, mais cette réforme n'a jamais été mise en œuvre en raison de l'ampleur des transferts de charges induits entre catégories de contribuables, en termes à la fois de revenus et de localisation spatiale. Pourtant, la mise à jour régulière des valeurs locatives est prévue par le Code général des impôts (notamment dispositions de l'article 1516).

L'absence de révision des valeurs locatives cadastrales rend ainsi l'assiette fiscale inefficace et inéquitable. En effet, les bases fiscales des terrains à bâtir sont globalement sous-évaluées, ce qui réduit l'efficacité de la taxation en envoyant de mauvais signaux aux agents économiques. Cette sous-évaluation ne permet pas de prendre en compte les pressions haussières dans les zones tendues, et par conséquent, n'y apporte aucun mécanisme correctif. Elle peut même favoriser la rétention en zone tendue, le bien n'étant pas taxé à sa juste valeur du fait de l'absence de prise en compte de la valorisation. Les bases obsolètes, déconnectées des valeurs de marché, reflètent alors imparfaitement la valorisation induite par les décisions publiques (construction d'équipements publics récents par exemple).

---

[67] Pour rappel, la fiscalité sur les plus-values est actuellement une composante de la fiscalité nationale.

[68] Les valeurs locatives sont revalorisées chaque année par application de coefficients forfaitaires fixés par les lois de finances en tenant compte des variations de loyers (Code général des impôts article 1518 bis).

[69] Tax Reforms Report 2015

Par conséquent, outre les iniquités induites par l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales, la faiblesse du coût de détention d'un terrain à bâtir peut induire des comportements de rétention : en ne pesant que trop faiblement sur les terrains à bâtir, la fiscalité foncière incite les propriétaires à conserver leurs terrains. Si la détention longue des biens immobiliers pourrait présenter certains avantages (meilleur entretien des logements[70], investissement dans la vie locale[71], etc.), ces derniers doivent être analysés au regard des effets négatifs de la détention : elle réduit d'une part la qualité de l'allocation sur le marché du logement, en favorisant les situations de sous-occupation et de sur-occupation, et d'autre part l'efficacité du marché du travail.

4.1.2.3. La rétention de biens immobiliers, bâtis ou non, est également favorisée par le mécanisme des abattements pour durée de détention utilisés pour établir l'imposition sur les plus-values de cession

Les plus-values sur cession d'immeubles (constructions ou terrains) réalisées par des personnes physiques sont soumises à l'impôt sur le revenu au taux proportionnel de 19 % et aux prélèvements sociaux au taux de 15,5 %. Des abattements pour durée de détention sont susceptibles de s'appliquer sur le montant de la plus-value réalisée.

Pour l'impôt sur le revenu, l'abattement pour durée de détention s'établit de la manière suivante : 6 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième et 4 % pour la vingt-deuxième année révolue de détention. Pour les prélèvements sociaux, l'abattement pour durée de détention s'établit de la manière suivante : 1,65 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième, 1,60 % pour la vingt-deuxième et 9 % pour chaque année au-delà de la vingt-deuxième et jusqu'à la trentième année révolue de détention.

Enfin, un abattement exceptionnel de 30 % pour l'imposition sur le revenu et sur les prélèvements sociaux était appliqué aux plus-values réalisées sur les ventes de terrain à bâtir[72] (*cf.* graphique 5), cette disposition n'a pas été prorogée.

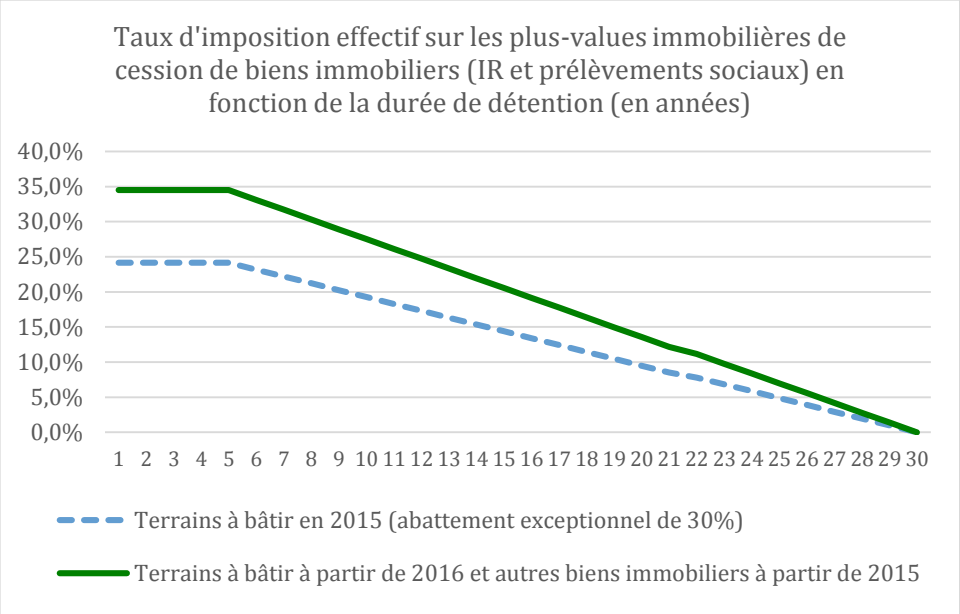
En comparaison internationale, la France se distingue par le choix d'une durée très longue pour le mécanisme d'abattements pour durée de détention (*cf.* tableau 5).

[70] G.C Galster "Empirical evidence on cross-tenure differences in home maintenance and conditions". Land Economics 59, 107-113, 1983

[71] D. DiPasquale et E.L Glaeser ("Incentive and Social Capital: Are Homeowners Betters citizens?" Journal of Urban Economics 45; 354-384 (1999).

[72] Article 4 de la loi de finances pour 2015. Un abattement exceptionnel de 30% sur les plus-values nettes imposables résultant de la cession de terrains à bâtir s'applique à la double condition que la cession ait été précédée d'une promesse de vente ayant acquis date certaine entre le 1er septembre 2014 et le 31 décembre 2015 et que la cession soit réalisée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle la promesse de vente a acquis date certaine.

Graphique 5 : Taux d'imposition effectif sur les plus-values immobilières de cession



L'écart entre la durée requise pour l'exonération totale des plus-values de cession (30 ans) et la durée moyenne de détention des biens immobiliers (de 11 ans pour les appartements et de 12 ans pour les maisons en 2015[73]) apparaît important, ce qui laisse penser que les propriétaires conservent plus longtemps leurs biens en raison de cette taxation, en particulier dans un contexte où les coûts de détention sont faibles (*cf.* partie précédente).

Cet effet négatif de la taxation des plus-values est contraire à l'objectif de fluidité du marché, *i.e.* remise des biens sur le marché et libération de foncier notamment dans les zones tendues.

4.1.2.4. Les inefficiences du modèle fiscal actuel sont relativement bien identifiées. Des corrections ont été apportées, mais ces dispositifs d'ampleur limitée ont contribué à complexifier la taxation

Le cadre fiscal actuel, combinant une imposition importante lors de la transaction et faible lors de la détention et d'un mécanisme d'abattements pour durée de détention, incite les propriétaires fonciers à la détention. Pour corriger cette distorsion fiscale en faveur de la détention des biens immobiliers et en particulier des terrains à bâtir, des dispositifs ont été mis en place récemment.

Majorations de la taxe foncière sur les terrains à bâtir

En premier lieu, des majorations proportionnelles et forfaitaires de la taxe foncière portant sur les terrains à bâtir ont été introduites dans le but d'augmenter le coût de la détention des terrains à bâtir (cf. encadré 4).

En ne pesant que trop faiblement sur les terrains constructibles, la fiscalité foncière pourrait inciter les propriétaires à conserver leurs terrains. Le dispositif de majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour les terrains constructibles, vise à corriger cet effet de l'obsolescence et de la sous-évaluation des valeurs locatives cadastrales, et a été explicitement instauré afin de lutter contre la rétention de terrains constructibles.

[73] Source : Notaires de France, Note de conjoncture immobilière n°26, Janvier 2015.

Encadré 4 : Les majorations récentes de la taxe foncière sur les terrains à bâtir

L'article 82 de la loi de finances pour 2013 modifiait l'article 1396 du Code général des impôts pour prévoir : (i) l'introduction d'une majoration de 25 % de la valeur locative cadastrale et (ii) une majoration forfaitaire fixée à 5 € / m^2 pour les impositions au titre de 2014 et 2015, puis à 10 € / m^2 ensuite. La loi de finances pour 2014 a reporté l'entrée en application du dispositif à l'imposition au titre de 2015.

L'assiette de cette majoration apparaît relativement limitée en 2015 : 1 718 comptes de propriétaires sont concernés par la majoration obligatoire en zone tendue. L'application de cette disposition, qui concerne 618 communes, repose sur la déclaration aux services fiscaux par les communes (maires) des terrains concernés et seulement 86 communes (soit 14 %) ont transmis une liste de terrains à l'administration fiscale. Les élus locaux apparaissent ainsi réticents à adopter ce mécanisme. Toutefois, l'effet de ce dispositif sur le niveau d'imposition apparaît substantiel[74].

Dans les zones moins tendues où un mécanisme similaire existe mais est facultatif, peu d'élus ont eu recours à ce dispositif (319 communes ont mis en place ce dispositif et 200 communes ont transmis aux services fiscaux une liste des terrains à bâtir).

Cette surtaxe a été à nouveau modifiée dans la loi de finances rectificatives pour 2015 (article 62), dans le sens d'un allègement**.** Dès lors, un dégrèvement de 5 euros par mètre carré a été accordé pour l'année 2015. Au titre de 2016, les effets de la majoration de plein droit seront en partie suspendus, afin de donner aux propriétaires le temps de prendre leurs dispositions. En effet, seule la majoration de 25 % de la valeur locative sera maintenue l'année prochaine : la majoration forfaitaire de 5 euros par mètre carré ne sera pas appliquée en 2016. Pour la taxe foncière due au titre de l'année 2016, afin d'exonérer les plus petits terrains, qui ne se prêtent pas à des projets de construction d'envergure, la surface des terrains sera prise en compte après un abattement de 200 mètres carrés. À compter de 2017, les aménagements apportés au dispositif permettront de mieux tenir compte des situations locales. En effet, pour les impositions dues au titre de 2017 et des années suivantes, la majoration de 25 % sera supprimée et le tarif de la majoration de plein droit sera fixé à 3 euros par mètre carré, en laissant aux collectivités la possibilité de moduler ce taux entre 1 euro et 5 euros par mètre carré. Par ailleurs, si les collectivités locales le souhaitent, elles pourront supprimer la réduction de 200 mètres carrés. Afin que les propriétaires concernés puissent prendre leurs dispositions pour bâtir ou céder des terrains, l'avis de taxe foncière 2016 les informera de cette réforme.

Abattements exceptionnels sur les plus-values immobilières de cession

Des abattements exceptionnels sur les plus-values immobilières de cession ont été introduits pour créer un choc d'offre et relancer le marché immobilier, à la fois sur les terrains à bâtir et sur les logements. En effet, la loi de finances pour 2015 prévoyait un abattement exceptionnel de 30 % sur les plus-values nettes imposables résultant de la cession de terrains à bâtir. Cette mesure visait à réduire l'imposition sur les transactions, pour favoriser la libération de foncier disponible pour la construction.

Une mesure similaire avait été prise pour les plus-values nettes imposables résultant de la cession de biens immobiliers hors terrains à bâtir réalisées du 1er septembre 2013 au 31 août 2014, avec un abattement exceptionnel de 25 %. Cette mesure dont l'objectif était de créer un choc d'offre sur le marché du logement n'a pas été reconduite, ni évaluée (cf. encadré 5 pour plus de détails).

[74] L'effet multiplicateur peut être de l'ordre de 30 dans certaines communes (source : rapport MAP Evaluation de la politique du logement, 2014).

Encadré 5 : La fiscalité sur les plus-values immobilières depuis 2012

Ces dernières années, la loi a modifié plusieurs fois la durée d'exonération pour délai de détention au titre de l'imposition sur les plus-values immobilières de cession. Cette durée est ainsi passée de 15 à 30 ans au 1er février 2012 pour tous les biens.

La loi de finances pour 2013 (article 15) a cherché à accroitre le coût de détention des terrains à bâtir, en modifiant le barème d'imposition des terrains à bâtir. Les plus-values réalisées sur de tels biens auraient été déterminées sans prise en compte d'un abattement pour durée de détention, afin de supprimer l'incitation à la rétention foncière (cf. partie 1.2.3). Il était également proposé de soumettre les plus-values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Le Conseil Constitutionnel a censuré cet article[75], car il a jugé que ce nouveau niveau d'imposition faisait peser sur les contribuables concernés une charge excessive au regard de leur capacité contributive, contraire au principe d'égalité devant la charge publique. La fiscalité sur les plus-values n'a finalement pas été modifiée en 2013.

La loi de finances pour 2014 (article 27) a réduit la durée de détention pour bénéficier d'une exonération fiscale totale à 22 ans (contre 30 ans depuis le 1er février 2012) pour les cessions d'immeubles autres que les terrains à bâtir. Pour les prélèvements sociaux, la durée de détention du bien nécessaire à l'exonération totale est restée fixée à 30 ans. Cette réforme des plus-values visait à inciter certains propriétaires à vendre plus rapidement leur bien immobilier et stimuler ainsi l'offre de logements anciens. Un abattement exceptionnel de 25 % a également été accordé aux cessions de biens immobiliers, autres que des terrains à bâtir, intervenant entre le 1er septembre 2013 et le 31 août 2014, pour renforcer le choc d'offre. Enfin, une disposition de l'article 27 de la loi de finances pour 2014 prévoyait une suppression des abattements pour durée de détention pour les cessions de terrains à bâtir, dans l'objectif d'éviter les comportements de détention et ainsi favoriser l'offre foncière. Le Conseil Constitutionnel a censuré cette disposition[76] car elle ne tenait pas compte de l'érosion monétaire. Par conséquent, en 2014, les terrains à bâtir étaient soumis à l'ancien régime fiscal sur les plus-values immobilières, avec une exonération totale au bout de 30 ans sur l'imposition sur le revenu et sur les prélèvements sociaux[77].

La loi de finances pour 2015 a corrigé cette distorsion, en alignant la fiscalité des plus-values de cessions des terrains à bâtir sur la fiscalité applicable aux biens bâtis. La fiscalité sur les terrains à bâtir a en outre bénéficié d'un abattement exceptionnel de 30 % sur les plus-values nettes imposables résultant de la cession de terrains à bâtir à la double condition que la cession ait été précédée d'une promesse de vente ayant acquis date certaine entre le 1er septembre 2014 et le 31 décembre 2015 et que la cession soit réalisée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle la promesse de vente a acquis date certaine[78].

[75] Décision n°2012-662 du 29 décembre 2012

[76] Décision n°2013-685 du 29 décembre 2013

[77] L'article 27 de la loi de finances pour 2014 a également prorogé l'application de cet abattement exceptionnel de 25 % pour les seules cessions de biens immobiliers bâtis destinés à la démolition par l'acquéreur en vue de la reconstruction de logements en zones tendues, intervenues entre le 1er septembre et le 31 décembre 2014 et, à la condition qu'elles aient été engagées par une promesse de vente ayant acquis date certaine au plus tard le 31 décembre 2014, pour celles réalisées entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2016.

[78] Cet abattement exceptionnel est également applicable, sous conditions, aux cessions de biens destinées à la démolition (article 4 de la loi de finances pour 2015).

Ces dispositifs ont été créés dans le but de limiter les effets distorsifs de la fiscalité, en réduisant les incitations à la rétention. Cependant, l'ampleur de ces mesures a été relativement limitée notamment en raison du champ ou de la durée d'application. Ils ont en outre contribué à augmenter la complexité du système fiscal et entrainé de l'instabilité, source d'attentisme des agents économiques. Les mesures récentes présentées ci-dessus mettent en particulier en évidence l'instabilité fiscale qui entoure la fiscalité des plus-values immobilières et la complexité de la détermination de la taxe foncière. Cet environnement fiscal est de nature à inciter les propriétaires fonciers à adopter une posture d'attente et de méfiance vis-à-vis des annonces des pouvoirs publics en la matière.

4.2. Les réformes de la fiscalité foncière et immobilière doivent chercher à limiter cette distorsion en faveur de la détention et simplifier le cadre fiscal

Pour atteindre l'objectif de rééquilibrage de la fiscalité et ainsi limiter les comportements de rétention, une réforme profonde s'impose. Cependant différentes options peuvent être envisagées avec des niveaux d'ambition distincts, compte tenu des impacts sur les finances publiques locales, des masses fiscales en jeu et des effets de transferts entre ménages.

4.2.1. La démarche de révision des valeurs locatives cadastrales doit être au préalable engagée pour les locaux d'habitation, élargie au foncier non bâti et conduite à son terme

La collectivité ne peut taxer efficacement la rente foncière provenant des différentes externalités positives liées à son action (investissement public par exemple), qu'en se basant sur la valorisation par le marché des biens.

Une révision de l'assiette de la taxe foncière incorporant une valeur de marché permettra d'assurer l'efficacité de la taxation sur la détention sur le marché des terrains à bâtir, de corriger les inefficiences induites par l'obsolescence des bases et de garantir l'équité de traitement entre contribuables. Le recours à la valeur vénale apparaît d'ailleurs nécessaire sur ce marché car la valeur de ces terrains dépend largement des droits à construire[79].

Il est donc essentiel de procéder à une révision des valeurs locatives cadastrales des terrains à bâtir, mais également de poursuivre les démarches engagées[80] pour réviser les valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation et des locaux professionnels[81]. Une taxe foncière bien calibrée - à partir d'une valeur de marché - permettrait une meilleure prise en compte des différences entre territoires, en particulier s'agissant des tensions sur les marchés immobiliers locaux.

[79] Il convient de s'assurer que les services fiscaux disposent de l'information sur les droits à construire de manière systématique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

[80] Un chantier de révision des valeurs locatives cadastrales des locaux commerciaux, des locaux professionnels (loi de finances rectificatives pour 2010 et 2012) et des locaux d'habitation (loi de finances rectificatives pour 2013) a été lancé par le gouvernement. Une expérimentation sur les locaux professionnels, menée en 2011, a révélé des risques de transferts de charges entre contribuables et des disparités fortes d'évolution pour un même type de local entre zones géographiques. Initialement prévue en 2016, l'intégration des données révisées dans les bases de fiscalité directe locale devrait être réalisée à compter de 2017. S'agissant de la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation, annoncée dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité le 16 juillet 2012, il a été décidé d'engager dans un premier temps une expérimentation, conduite en 2015.

[81] Une révision générale (ou *a minima* une actualisation de l'assiette cadastrale) se traduirait par d'importants transferts de charges entre ménages (ou entreprises dans le cas des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels). Ces transferts représentent un obstacle politique important. Ainsi, la révision générale engagée en 1990, instituée par la loi n°90-669 du 30 juillet 1990, a été abandonnée par le Parlement pour cette raison. Cette contrainte pourrait être contournée en lissant le passage à la nouvelle fiscalité sur plusieurs années.

Il convient également d'assurer la faisabilité du processus de révision et d'actualisation, afin de conserver une fiscalité locale efficace, ce qui appelle une simplification du processus. La méthode actuelle, qui est fondée sur une actualisation sur longue période des valeurs locatives, apparaît relativement lourde : la révision consiste à asseoir les valeurs locatives sur des valeurs calculées à partir des loyers réellement constatés (loyers de marché), collectés par l'administration fiscale[82].

Une alternative à cette méthode pourrait consister à recourir à la valeur vénale, éventuellement moyennée pour éviter les fluctuations : les services fiscaux pourraient par exemple utiliser la base de données des transactions immobilières (base DVF) et recourir à des méthodes économétriques[83] pour déterminer ces valeurs vénales.

Quelle que soit la méthode utilisée, cette réforme suppose une acceptation des transferts entre agents économiques lors des processus de révision, qui peuvent être très importants[84]. Pour atténuer l'effet de ces transferts, une mise en place progressive, sur dix ans par exemple, peut être envisagée.

Recommandation 23 : Engager la démarche de révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux d'habitation et la mener à bien sur une période maximale de 10 ans. Réviser également l'assiette de la taxe foncière sur le foncier non bâti, en utilisant la valeur vénale. Des mesures d'accompagnement peuvent être étudiées pour faciliter l'entrée en vigueur effective de la révision

4.2.2. Une réforme ambitieuse consiste à transférer la taxation sur les transactions vers la taxation sur la détention pour renforcer la fluidité des transactions

Transférer la fiscalité assise sur les transactions (droits de mutation à titre onéreux, plus-values immobilières de cession) vers une taxation des biens détenus (taxe foncière) favoriserait la liquidité du marché immobilier et améliorerait l'allocation sur les marchés immobiliers et fonciers.

Si une telle réforme augmenterait significativement l'efficacité du marché foncier, elle n'a de sens qu'à une échelle plus large, marché immobilier compris. En outre, cette réforme remet à plat le système de financement des collectivités territoriales : elle ne peut alors être réduite à des considérations sur le marché foncier seul.

4.2.2.1. La suppression des droits de mutation, ou a minima leur diminution, serait à même de réduire les distorsions sur le marché du logement et du travail

Pour réduire les distorsions sur le marché du logement et du travail et également faciliter l'équilibre budgétaire pour les collectivités locales (les droits de mutation étant particulièrement volatiles, à la différence de la taxe foncière), l'option la plus radicale serait de supprimer les droits de mutation à titre onéreux et de compenser cette perte de recettes en augmentant la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Cette hausse serait de l'ordre d'un tiers[85] et favoriserait les ménages conservant leur logement en moyenne moins d'une vingtaine d'années.

---

[82] De manière plus précise, chaque local sera rattaché à une catégorie (en fonction de sa nature et de sa destination) ainsi qu'à un secteur d'évaluation représentant un marché locatif homogène au sein de chaque département. Ensuite, des tarifs au mètre carré seront déterminés, dans chaque secteur de rattachement et dans chaque catégorie de locaux, selon un échantillon représentatif des loyers pratiqués. Ces tarifs seront enfin appliqués à la surface pondérée de chaque local.

[83] Méthode de régression de prix hédoniques par exemple.

[84] *Cf.* partie 1.2.2. La tentative de révision des valeurs locatives cadastrales a été abandonnée en 1990 pour cette raison.

[85] En effet, la taxe foncière représente 30,8 Md€ et les droits de mutation 10,1 Md€ (*cf.* tableau 3).

La mesure conduirait à une pression fiscale accrue pour les ménages ayant acquis un logement récemment, ce qui appelle à un lissage de la mesure. En effet, ces ménages supporteraient à la fois les droits de mutations à titre onéreux pour l'achat de logement et la hausse ultérieure de la taxe foncière. L'imputation des droits de mutation payés récemment sur la taxe foncière peut être étudiée, afin de ne pas pénaliser excessivement les acquéreurs récents En outre, l'annonce d'une baisse à venir des DMTO pourrait conduire au report d'une partie des transactions pour en bénéficier. Aussi, il pourrait être envisagé de lisser sur plusieurs années le basculement du prélèvement par DMTO sur les taxes foncières. A titre indicatif, sur 10 ans, cela équivaudrait à une baisse annuelle d'environ 0,00579 point du taux de DMTO en cas de lissage linéaire[86]. Afin de réduire davantage l'effet sur les transactions, un lissage mensuel de la baisse des DMTO pourrait être envisagé.

Les propriétaires les plus susceptibles d'être impactés favorablement par ce transfert de fiscalité sont les propriétaires jeunes. Par ailleurs, être professionnellement mobile ou devoir adapter la taille de son logement à l'évolution de la taille du ménage devrait également jouer sur la probabilité de bénéficier de la mesure. Cette mesure permettrait d'accompagner les parcours résidentiels des ménages, en faveur d'une dynamique d'ajustement des logements aux besoins. Les dispositifs d'atténuation des taxes foncières qui existent, soit de droit, soit par décision des collectivités notamment pour les personnes âgées, pourraient demeurer, voir être confortés si nécessaire, afin de limiter les effets les plus sensibles de pénalisation des propriétaires âgés et/ou à faible revenu.

Enfin, il convient de préciser que la suppression des DMTO et la hausse de taxe foncière induite concernerait également les entreprises[87].

4.2.2.2. Des allègements, voire suppression, de la fiscalité sur les plus-values immobilières pourraient augmenter l'efficacité de la fiscalité

Les politiques foncières des collectivités locales, arrêtées dans les documents d'urbanisme, sont susceptibles d'accroitre substantiellement la valeur d'un terrain. C'est le cas notamment des décisions d'urbanisme permettant de rendre constructible un terrain. Plus généralement, le développement d'infrastructures de transport ou d'équipements collectifs peut contribuer à la valorisation de l'ensemble des biens immobiliers situés à proximité. L'intervention publique des collectivités locales a ainsi pour effet, entre autres, de modifier la formation des prix du foncier et la valorisation des biens immobiliers[88].

Les décisions d'urbanisme des collectivités peuvent alors poser un problème d'équité entre propriétaires, si elles engendrent un enrichissement injustifié pour certains. La captation par les propriétaires privés des plus-values des suites d'une décision d'urbanisme s'assimile à une captation de rente : un transfert de richesse est réalisé des collectivités vers ces propriétaires. Au-delà de l'équité entre propriétaires, en raison de l'existence de ce transfert, les collectivités n'internalisent qu'imparfaitement les effets positifs induits par le classement de terrains en zone constructible ou la fourniture d'équipements publics, ce qui pourrait les conduire à réduire leur action.

---

[86] Soit pour un bien de 200 000 €, environ 1 200 € de baisse annuelle et 100 € si le lissage est mensuel.

[87] Les entreprises représentent ainsi 44 % du prélèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties en 2014.

[88] Les propriétaires de terrains nus rendus constructibles bénéficient de trois catégories de plus-values : (i) plus-value d'urbanisme (classement en zone constructible, desserrement des contraintes de constructibilité, changement de destination de locaux…), (ii) plus-value d'urbanisation (production d'équipements collectifs et aménagements à proximité du terrain) et (iii) plus-value d'anticipation sur l'espérance de gain tiré de l'usage ou de la revente (zone en développement urbain).

L'existence d'une imposition sur les plus-values peut alors se justifier pour intéresser les collectivités locales à l'urbanisation. La fiscalité sur les plus-values permet de récupérer cette rente et de remédier à l'absence de lien entre la distribution des plus-values parmi les différents propriétaires fonciers et les initiatives d'aménagements des collectivités[89]. En alimentant les recettes locales[90], la fiscalité peut ainsi permettre aux collectivités d'internaliser les externalités positives découlant de leur intervention.

Deux types de taxation peuvent répondre à ce double objectif d'équité entre propriétaires fonciers et d'internalisation des bénéfices engendrés par l'action de la collectivité :

- une taxation des plus-values réelles de cession des terrains constructibles (système actuel où la taxation porte sur les transactions) ;
- une taxation de la détention assise sur la valeur de marché.

La première méthode a pour effet d'augmenter les coûts de transactions supportés par les propriétaires lors d'une cession, ce qui pourrait nuire au bon fonctionnement du marché du logement, en limitant la fluidité des transactions immobilières (*cf.* partie 1.2). La seconde méthode (taxation au fil de l'eau) n'a pas cet effet négatif sur la fluidité des transactions. Elle présente en outre de bonnes propriétés en matière d'incitation à la construction : plus la taxation de la détention est élevée, plus les propriétaires sont incités à valoriser leurs biens, soit en construisant dans le cas d'un terrain à bâtir, soit en cédant le droit de propriété.

Par conséquent, supprimer l'imposition sur les plus-values de cession en contrepartie d'une imposition au fil de l'eau, *via* un renforcement de la taxe foncière, serait de nature à renforcer l'efficacité du fonctionnement des marchés immobiliers et fonciers, en particulier dans le but de mobiliser du foncier pour la construction.

Au-delà de l'objectif de rendement fiscal, la taxe foncière constitue un instrument approprié permettant de capter tout ou partie de la rente foncière constituée par les propriétaires de foncier bâti et non. Des transferts de recettes fiscales entre les collectivités locales et l'État seraient induits et devraient être pris en compte dans l'ingénierie de la mesure.

4.2.2.3. Ce basculement d'assiette devrait aller de pair avec la révision des valeurs locatives cadastrales conduite à son terme

La révision des valeurs locatives cadastrales (partie 4.2) est un préalable indispensable au renforcement de la taxe foncière dans le cadre d'un basculement d'une fiscalité sur les transactions vers une fiscalité sur la détention. Le transfert pourrait donc être prévu dans un second temps, une fois l'assiette de la taxe foncière révisée. Toutefois, les ajustements et lissages nécessaires pour mettre en place ces mesures, réalisés sur des temps longs (une dizaine d'années), plaident pour une mise en œuvre en parallèle des deux mesures.

[89] Théorème d'Henry George (Progress and Poverty, 1879): H. George prônait une taxation intégrale de la rente foncière afin de financer les équipements publics.

[90] Ceci suppose qu'une telle taxation relève de la compétence de la collectivité (et non de l'État comme dans le cas des plus-values immobilières).

4.2.2.4.L'impact de ce transfert de fiscalité sur les recettes des collectivités est très inégal ; des mesures facilitant la mise en œuvre pourraient alors être envisagées

Transférer les droits de mutation vers la taxe foncière représente une hausse de l'impôt foncier de l'ordre d'un tiers. Mais l'ampleur de cette mesure varie très largement en fonction des collectivités locales considérées : hausse de 12 % de la taxe foncière du bloc communal et hausse de 64 % de la taxe foncière perçue par les départements, avec également des différences entre départements et entre communes. En effet, en maintenant constante l'enveloppe globale (DMTO et taxe foncière) par catégorie de collectivités, les recettes de taxe foncière des départements augmenteraient sensiblement, de 12,5 Md€ aujourd'hui à 20,5 Md€ (*cf.* tableau 6).

Tableau 6 : Modélisation d'un transfert des droits de mutation à titre onéreux sur la taxe foncière (année de référence 2014)

en Md€	DMTO	TFPB et TFPNB	Nouvelle taxe foncière	Hausse de la taxe foncière
Part communale (communes et intercommunalités)	2,1	18,3	20,4	12 %
Part départementale	8,0	12,5	20,5	64 %
Ensemble	10,1	30,8	40,9	**33 %**

Par ailleurs, en raison de la forte volatilité des droits de mutation induite à la fois par les variations du nombre et du montant des transactions immobilières, l'évolution de la taxe foncière nécessaire pour compenser l'incidence de la suppression des droits de mutation est variable. Ainsi, une importante vente immobilière d'un bien situé sur une commune disposant d'une faible base imposable de taxe foncière peut en effet entrainer artificiellement une augmentation très forte du taux, au sens où cette recette, exceptionnelle, ne serait pas représentative.

Pour lisser ces effets, il convient de choisir une base des droits de mutation estimée en moyenne sur plusieurs années. Une double compensation pourrait en outre être adoptée :

- les parts de financement respectifs liés aux DMTO et aux taxes foncières dont bénéficient départements d'un côté, bloc communal de l'autre devraient être aménagées pour reconstituer les enveloppes financières pour chacune des strates ;
- des dotations de compensation pourraient être prévues individuellement pour permettre le maintien des enveloppes budgétaires des collectivités locales.

En outre, une introduction progressive de la mesure avec des expérimentations sur quelques territoires pourrait être considérée, en fixant la priorité sur les zones tendues, notamment urbaines, c'est à dire les zones où les écarts de valorisation accumulés dans le temps entre les valeurs locatives servant de base à l'assiette foncière d'un côté, la valeur vénale des biens de l'autre sont particulièrement élevés.

Recommandation 24 : Supprimer, ou *a minima* diminuer, les droits de mutation à titre onéreux et la fiscalité sur les plus-values immobilières de cession. Financer cette mesure par une hausse de la taxe foncière. Des lissages sur une dizaine d'années et des dotations de compensations devraient être prévus pour la mise en œuvre

4.2.3. Une réforme de la taxation des plus-values s'impose à court terme pour lutter contre la rétention

4.2.3.1. Simplifier la fiscalité des plus-values immobilières, taxation à l'échelle nationale, est envisageable à court terme

Si un basculement de l'imposition sur les transactions sur une imposition sur la détention induit de forts transferts horizontaux (entre collectivités) et verticaux (fiscalité du bloc communal, fiscalité des départements et fiscalité nationale), une réforme portant uniquement sur la fiscalité des plus-values immobilière ne concernerait que les recettes à l'échelle nationale.

En ce sens, une telle réforme apparaît moins complexe à mettre en œuvre.

4.2.3.2. Supprimer les abattements pour durée de détention assurerait la neutralité de l'imposition au cours du temps

À défaut de parvenir à mettre en place le basculement de l'imposition sur les plus-values lors d'une transaction à une imposition *via* la taxe foncière, un autre ensemble de réformes permettrait de réduire les inefficacités de la fiscalité actuelle, en particulier de lutter contre la rétention de foncier constructible.

Supprimer les abattements pour durées de détention sur les plus-values immobilières, en particulier sur les terrains à bâtir

Si l'externalité négative induite par la rétention de foncier constructible incite à supprimer en priorité ces abattements pour les terrains à bâtir, la rétention de logements pénalise également le fonctionnement des marchés immobiliers, ce qui appelle une suppression de ces abattements pour l'ensemble des biens immobiliers. Une telle mesure serait de nature à assurer la neutralité de l'imposition au cours du temps.

Les articles 15 et 27 respectivement des lois de finances pour 2013 et 2014 allaient dans ce sens et devaient réformer en profondeur la fiscalité des plus-values immobilières sur les terrains à bâtir afin de lutter contre la rétention des ressources foncières (*cf.* encadré 5). Ces articles ont été déclarés contraires à la Constitution, mais des enseignements peuvent être tirés de cette jurisprudence.

Pour être déclarée conforme, une réforme de la taxation des plus-values réalisées sur les cessions des terrains à bâtir devrait intégrer un dispositif de prise en compte de l'érosion monétaire et prévoir un plafonnement du niveau d'imposition sur les plus-values. Le taux forfaitaire de taxation des plus-values pourrait se situer à un niveau assurant un rendement théorique identique au produit actuel de la taxation des plus-values immobilières. Il conviendrait en outre de prévoir une phase de transition lors de l'entrée en vigueur de cette mesure.

Cette première mesure, outre sa grande simplicité sous réserve des mesures transitoires, assure une véritable neutralité et limite les manipulations de curseur fiscal à l'avenir.

Inverser la logique des abattements

La mise en place d'abattements dégressifs les trois premières années après le classement d'un terrain en zone constructible (« délai de grâce »[91]), conjointement à la suppression des abattements pour durée de détention, pénaliserait la rétention foncière et inciterait à la vente rapide de terrains nus ou de terrains bâtis à densifier. Cette mesure concernerait le flux (terrains devenus constructibles par le classement des collectivités locales) et le stock à la date d'application de la loi, pour créer un choc d'offre. Elle aurait donc deux effets, un effet conjoncturel, *via* le choc d'offre (impact sur le stock de foncier lors de la mise en place de la mesure) et un effet structurel, *via* l'incitation à la mise sur le marché immédiate des terrains devenant constructibles. Le maintien du gain fiscal pourrait être subordonné à la réalisation par l'acquéreur des constructions ou de la densification conformes à la constructibilité. Il convient toutefois d'expertiser les pertes fiscales induites[92] et de les compenser soit par un taux adapté de taxation des plus-values, soit par un renforcement de la taxe foncière.

Cette seconde mesure favorise une remise sur le marché rapide des terrains déclarés constructibles si le propriétaire ne souhaite pas lui-même construire, mais elle soulève plusieurs difficultés :

- ce dispositif d'incitation d'une part complexifie le régime fiscal, d'autre part accroît la probabilité de retouches et de modifications, qui contribueront à l'instabilité dénoncée précédemment. La question est donc celle de la priorité que l'on accorde à la stabilité ou à l'incitation ;
- les effets de seuil apparaissent particulièrement forts du fait de la dégressivité rapide de l'abattement. Celle-ci est nécessaire pour créer une véritable incitation. En même temps, elle introduit une « urgence à la vente » et des effets financiers majeurs en cas de franchissement d'une année. Même dans les quelques pays où des obligations de construction sont imposées sur les terrains devenus constructibles, ces obligations s'étalent sur plusieurs années et ne sont pas « sanctionnées » dès la première année ;
- la complexité intrinsèque d'un mécanisme d'abattement au profit du vendeur conditionnel à la réalisation, par l'acquéreur, de ses obligations de construction. Si ce mécanisme existe déjà en matière de logement social et son extension envisagée pour un apport à un aménagement public, il s'agit de cas limités et clairement identifiés. Sa généralisation à l'ensemble des transactions portant sur des terrains constructibles est d'une toute autre ampleur. Elle supposerait un système d'information complet dédié à ce suivi liant la publicité foncière sur les cessions, les permis de construire délivrés par les collectivités et les bases fiscales. Elle suppose une complexification des contrats liant vendeurs et acquéreurs sur des clauses d'intéressement à l'obtention de cette plus-value ;
- enfin, la généralisation de ce dispositif diminuerait fortement – sans pour autant l'annuler puisque l'abattement n'est pas une exonération totale - l'encouragement à la cession en vue de la construction de logements sociaux puisque l'abattement existerait pour toute réalisation rapide après constructibilité.

Pour toutes ces raisons, la mission privilégie la solution de la neutralité de la taxation des plus-values, sans pour autant écarter complètement la proposition d'inversion des abattements.

[91] Il pourrait être envisagé, par exemple, de créer un abattement dégressif de 60 %, 40 % puis 20 % pour les trois premières années de détention du terrain une fois devenu constructible, pour inciter les propriétaires à le mettre sur le marché. Cette mesure ne peut être envisagée que si, à l'expiration du délai, tout avantage fiscal lié à la rétention foncière est supprimé.

[92] Ces pertes seraient liées à la baisse de la fiscalité sur les plus-values (effet direct), mais également à l'anticipation de cessions qui auraient, dans le scenario contrefactuel, été réalisées plus tard, à un niveau de fiscalité plus élevé (effet indirect, qui provoque une perte d'assiette fiscale future).

Recommandation 25 : Supprimer les abattements pour durée de détention pour l'imposition sur les plus-values immobilières. Intégrer un dispositif de prise en compte de l'érosion monétaire et prévoir un plafonnement du niveau d'imposition sur les plus-values

4.2.4. Deux impératifs s'imposent à toute nouvelle modification de la fiscalité immobilière, à savoir stabilité et simplification

4.2.4.1. Simplifier, par fusion ou suppression, les taxes additionnelles sur les plus-values permettrait d'accroître la lisibilité du dispositif de taxation

Quatre taxes additionnelles sur les plus-values immobilières ont été instituées :

- la taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles (44 M€ en 2013, pour lutter contre la captation de rente foncière par les propriétaires privés) ;
- la taxe sur les cessions à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles, dite taxe LMA[93] (13,7 M€ en 2013, pour lutter contre l'artificialisation des terres agricoles) ;
- la taxe sur le produit de la valorisation des terrains nus et immeubles bâtis résultant d'infrastructures de transport, dite taxe Grenelle II (les décrets d'application de cette taxe n'ont pas été pris) ;
- la taxe sur les plus-values immobilières supérieures à 50 000 € (80,2 M€ en 2013, instituée pour des raisons budgétaires).

La taxe « Grenelle II » a été supprimée par l'article 20 de la loi de finances pour 2015 et ce, à compter du 1er janvier 2015.

Du fait des relativement faibles rendements de ces taxes et de la complexification induite de la taxation des plus-values immobilières, il conviendrait de supprimer, ou *a minima* fusionner, l'ensemble de ces taxes.

Recommandation 26 : Simplifier, par fusion ou suppression, les taxes additionnelles sur les plus-values immobilières permettrait d'accroître la lisibilité du dispositif de taxation

4.2.4.2. Des ajustements pourraient être apportés aux exonérations d'imposition sur les plus-values immobilières

L'opportunité d'exonérations de l'imposition sur les plus-values aux propriétaires particuliers, notamment en cas de vente à un bailleur social ou en cas de vente pour la construction d'un projet d'intérêt général, peut être étudiée. Elle doit être analysée au regard de l'intérêt collectif à la libération de foncier, qui ne se réduit pas aux seules opérations sociales. Ces mesures s'inscrivent dans une logique d'urbanisme négocié, où les propriétaires fonciers participent et sont intéressés aux opérations d'aménagement. De telles mesures doivent enfin éviter des traitements différenciés entre acteurs, pour laisser libre cours à la concurrence.

S'agissant des exonérations de plus-values immobilières en cas de cession par un propriétaire particulier, il pourrait être envisagé d'assurer la neutralité vis-à-vis du statut du producteur de logements sociaux.

[93] Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture

La loi de finances pour 2015 a réformé le régime de taxation des plus-values immobilières en cas de cession d'un terrain par un propriétaire particulier à un bailleur social ou à tout autre cessionnaire (la loi de finances pour 2016 a ensuite prolongé le dispositif). Ainsi pour favoriser la construction de logements sociaux, l'article 150 U II-7[94] prévoit, pour les biens cédés jusqu'au 31 décembre 2016[95], des exonérations d'impositions sur les plus-values pour les propriétaires fonciers cédant leur bien. L'exonération est totale en cas de cession à un bailleur social et au prorata de la surface habitable de logements sociaux en cas de vente à un promoteur.

Pour assurer la neutralité vis-à-vis du statut du producteur de logements sociaux, il pourrait être envisagé d'accorder les exonérations uniquement en fonction de la destination du bien immobilier acquis (surfaces de logements sociaux produits) et non pas du statut du producteur. La faisabilité de la mise en œuvre de cette mesure devrait être étudiée.

Recommandation 27 : Accorder les exonérations de plus-values immobilières en cas de cession par un propriétaire particulier uniquement en fonction de la destination du bien immobilier acquis (surfaces de logements sociaux produits) et non pas du statut du producteur

En outre, les aménageurs sont aujourd'hui exclus de fait de ce dispositif, étant dans l'impossibilité de s'engager dans la réalisation de logements. La piste consistant à autoriser les aménageurs à bénéficier de ce dispositif pourrait également être creusée, sous condition d'obliger les aménageurs acquéreurs à s'engager à vendre dans les quatre ans à un promoteur ou bailleur social qui s'engagerait à son tour à construire des logements sociaux. Un contrôle du respect des engagements de construction devrait être mis en place, précisant en particulier les sanctions (dont le paiement de l'imposition sur les plus-values par l'acquéreur) en cas de non-respect des engagements.

---

[94] Sont exonérés d'impôts sur les plus-values les biens (détenus par des propriétaires personnes physiques) :

« Qui sont cédés du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2016 à un organisme d'habitations à loyer modéré, à une société d'économie mixte gérant des logements sociaux, à l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, aux sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts pour les logements visés au 4° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, à un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du même code ou à tout autre cessionnaire qui s'engage, par une mention portée dans l'acte authentique d'acquisition, à réaliser et à achever des logements sociaux mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 dudit code dans un délai de quatre ans à compter de la date de l'acquisition. Dans ce dernier cas, l'exonération est calculée au prorata de la surface habitable des logements sociaux construits par rapport à la surface totale des constructions mentionnées sur le permis de construire du programme immobilier. En cas de manquement à l'engagement d'achèvement des locaux au terme du délai de quatre ans, le cessionnaire est redevable d'une amende d'un montant égal à 10 % du prix de cession mentionné dans l'acte. En cas de fusion de sociétés, l'engagement souscrit par le cessionnaire n'est pas rompu lorsque la société absorbante s'engage, dans l'acte de fusion, à se substituer à la société absorbée pour le respect de l'engagement d'achèvement des locaux dans le délai restant à courir. Le non-respect par la société absorbante de l'engagement d'achèvement des locaux entraîne l'application de l'amende prévue pour le cessionnaire. Le présent 7° ne s'applique pas dans les quartiers faisant l'objet d'une convention prévue à l'article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Le présent 7° s'applique également aux cessions d'immeubles, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens précédées d'une promesse unilatérale de vente ou d'une promesse synallagmatique de vente ayant acquis date certaine au plus tard le 31 décembre 2016 et réalisées au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle la promesse unilatérale de vente ou la promesse synallagmatique de vente a acquis date certaine.

[95] Et également, à la condition qu'elles aient été précédées d'une promesse de vente ayant acquis date certaine au plus tard au 31 décembre 2016, pour les cessions réalisées au plus tard au 31 décembre de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle la promesse de vente a acquis date certaine.

Recommandation 28 : Élargir le dispositif d'exonération des plus-values immobilières en cas de vente aux aménageurs. Ces derniers s'engageraient à vendre dans un délai de quatre ans à un promoteur ou bailleur social, qui s'engagerait à son tour à construire des logements sociaux. La mise en place d'un contrôle du respect des engagements de construction, précisant en particulier les sanctions, est une condition nécessaire à l'élargissement du dispositif

Il pourrait également être envisagé d'exonérer un propriétaire foncier de l'imposition sur la plus-value de cession en cas d'acquisition d'un terrain par la puissance publique pour un projet d'intérêt général.

Dans le cas d'un remembrement, les propriétaires récalcitrants ont intérêt à ce qu'une procédure d'expropriation soit mise en œuvre afin de bénéficier d'une exonération fiscale sur les plus-values[96]. Pour les petites opérations (inférieures à 100 logements dont au moins 30 % de logement locatif social), l'exonération systématique d'imposition sur la plus-value de cession pourrait permettre un gain de temps dans les négociations avec les propriétaires fonciers en évitant d'aller jusqu'à la procédure d'expropriation pour obtenir la vente par les derniers propriétaires. Cette mesure devrait être expertisée, avec en particulier une évaluation de son coût.

Recommandation 29 : Exonérer un propriétaire foncier de l'imposition sur la plus-value de cession en cas d'acquisition d'un terrain par la puissance publique pour un projet d'intérêt général

[96] Article 150 U du Code général des Impôts. L'exonération des plus-values réalisées lors de la cession d'immeubles, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens pour lesquels une déclaration d'utilité publique a été prononcée en vue d'une expropriation constitue une exonération spécifique.

4.2.4.3. Au final, assurer au moins cinq ans de stabilité fiscale aux nouveaux dispositifs permettrait de créer un environnement propice à l'activité sur les marchés immobiliers, et en particulier à la libération de foncier

Il pourrait ainsi être proposé d'instaurer un principe de stabilité des régimes fiscaux en matière de fiscalité foncière et immobilière avec, au maximum, une réforme tous les cinq ans dans le cadre d'une loi de programmation. Tous les changements fiscaux doivent faire l'objet d'une information en amont afin de donner aux acteurs toute visibilité sur les évolutions. La stabilité de l'environnement fiscal est nécessaire afin d'éviter que les propriétaires adoptent une posture d'attente qui impacte négativement la libération de foncier et de permettre aux pouvoirs publics d'évaluer les résultats d'une réforme du régime de taxation.

Recommandation 30 : Instaurer un principe de stabilité des régimes fiscaux en matière de fiscalité foncière et immobilière dans une loi de programmation avec, au maximum, une réforme tous les cinq ans et une information des acteurs concernés en amont

5. Annexes

5.1. Lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DU LOGEMENT
DE L'EGALITE DES TERRITOIRES
ET DE LA RURALITE

Les ministres

Paris, le 28 JUIL. 2015

Référence : D15012648

Monsieur le Président,

Le manque de foncier constructible constitue un facteur limitant pour la production de logements. L'accès à un foncier abordable est naturellement au cœur des discussions avec les acteurs de la construction qu'ils soient publics ou privés.

Le plan de relance de la construction a déjà mis en œuvre certaines mesures fiscales visant à inciter les propriétaires fonciers à mettre leur bien sur le marché. Toutefois, cette action sur la question foncière doit être évaluée et complétée.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de bien vouloir conduire une réflexion complémentaire et d'établir des propositions autour de deux axes.

Le premier axe concerne la formation des prix du foncier. Il s'agit de mettre à disposition de l'ensemble des acteurs, les processus d'établissement des prix fonciers et leurs évolutions sur un territoire déterminé. Nous vous demandons de faire des propositions permettant, dans chaque territoire, un accès simplifié, pour les professionnels, à l'information sur les transactions réalisées. A cet égard, l'utilité des observatoires des prix du foncier, dont le périmètre pourrait être utilement élargi aux coûts des programmes de logement, sera évaluée. Nous vous demandons ensuite d'expertiser les processus d'évaluation foncière réalisée par la puissance publique (service des Domaines, juge de l'expropriation), leur cohérence avec les projets immobiliers des collectivités locales et leur impact sur les prix de marché. Vous vérifierez que ces processus d'évaluation ne sont pas de nature à avoir un effet inflationniste sur les prix du foncier, dans le respect des principes juridiques fondamentaux (article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, jurisprudence de la CEDH en matière d'expropriation) et en tenant compte des avancées récentes du droit (accès des expropriés aux valeurs de marché).

Le second axe concerne l'offre foncière. Nous vous demandons d'étudier l'efficacité des outils juridiques et fiscaux permettant d'inciter les propriétaires fonciers à « mettre sur le marché » leurs terrains constructibles et ainsi réduire la rétention des « droits à construire », en veillant à ce que vos éventuelles propositions soient à coût constant pour les finances publiques. Nous souhaitons également que votre réflexion porte sur les outils dont disposent les collectivités au travers des codes de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation pour mettre en place de véritables stratégies foncières et sur l'utilisation plus efficace des règlements d'urbanisme pour accompagner leurs projets d'aménagement et favoriser l'urbanisme opérationnel.

Monsieur Dominique FIGEAT
Président de l'Observatoire Régional du Foncier
IAU Ile-de-France
15, rue Falguière
75740 PARIS CEDEX 15

Vous vous appuierez pour la réalisation de cette mission sur un groupe de personnalités dont vous nous proposerez la composition. Il devra à minima réunir les professionnels de l'action foncière, de l'aménagement et de l'immobilier, des élus locaux et leurs services techniques, ainsi que les services des Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, du Ministère des Finances et des Comptes Publics et du Ministère de la Justice. Vous serez appuyé pour cette mission par un membre du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable et un membre de l'Inspection Générale des Finances. La Direction générale du Trésor et la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages apporteront également leur soutien dans l'évaluation des dispositifs et des mécanismes économiques à l'œuvre.

Nous vous remercions de bien vouloir nous présenter votre premier rapport et vos propositions prioritaires pour le mois de novembre 2015. Celles-ci devront être suffisamment précises pour pouvoir être traduites le cas échéant dans la loi dans les meilleurs délais. Un rapport définitif avec l'ensemble de vos propositions devra nous être remis en février 2016.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre meilleure considération.

Sylvia PINEL

Michel SAPIN

Christian ECKERT

5.2. Membres du Comité de pilotage et du Comité technique

BARRE Albane, directrice des relations institutionnelles de SNCF Immobilier

BELLONTE Alphonse, président de l'EPF SMAF-Auvergne, président de l'association des EPF Locaux

BEAUDET Stéphane, maire de Courcouronnes, président de l'Association des Maires d'Ile-de-France

BERTOLINO Claude, directrice générale de l'EPF PACA

BIZET Jean-François, avocat au cabinet DS Avocat

BOISSARD Sophie, directrice générale de SNCF Immobilier (jusqu'au 31/01/2016)

BOUCAUX Christophe, directeur de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales de l'USH

BOULANGER Pascal, vice-président de la Fédération des promoteurs immobiliers

BRILLET Sylvain, directeur de l'EPF local de Loire-Atlantique, secrétaire général de l'association des EPF Locaux

DININ Alain, président de Nexity

ESTROSI-SASSONE Dominique, sénatrice des Alpes-Maritimes.

FIGEAT Dominique (Président), président de l'observatoire régional du foncier d'Ile-de-France

FLORETTE Anne, membre permanent, CGEDD

FOURNEL Jérôme, inspecteur général des finances

GUIRAUD Daniel, maire Des Lilas

LARUE-CHARLUS Michèle, directrice générale de l'aménagement de la ville de Bordeaux

LEGER Catherine, directrice générale de la SEM Plaine Commune

LINKENHELD Audrey, députée du Nord, conseillère municipale de Lille en charge du logement

MARIANI Alexis, Directeur de l'Aménagement urbain et de l'Habitat de la Ville de Rennes et de Rennes Métropole

NIKA Jean, Responsable "Urbanisme, Aménagement, Foncier », USH

PIRON Michel, député du Maine-et-Loire

POIDEVIN Jean-Luc, Directeur général délégué, Nexity

POIROT Pascale, présidente du Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs (SNAL)

PORTMANN Guy, président du Groupe France Terre

QUIGNON Benoit, directeur général des services de la ville et de la Métropole de Lyon (jusqu'au 30/11/2015), directeur général de SNCF Immobilier (depuis le 01/02/2016)

RAUNET Michèle, notaire associée de l'étude Cheuvreux

RENARD Vincent, chercheur de l'IDDRI

Direction Générale du Trésor

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

5.3. Liste des membres du Comité technique

Lucile BAROU, Adjointe au chef du bureau Activités tertiaires et Concurrence, Direction Générale du Trésor

Ghislaine BORDES, Chef du bureau des politiques foncières, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

Estelle DHONT-PELTRAUT, Chef du bureau Activités tertiaires et Concurrence, Direction Générale du Trésor

Anne FLORETTE, membre permanent, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

Jérôme FOURNEL, Inspecteur général des Finances, Inspection Générale des Finances

5.4. Calendriers et thèmes des comités de pilotage

Comité de pilotage du 10 Septembre 2015
Installation du comité de pilotage par Madame Sylvia Pinel, Ministre du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité et Monsieur Christian Eckert, Secrétaire d'Etat au Budget

Comité de pilotage du 20 Octobre 2015
Examen des recommandations issues des précédents rapports, autour de cinq thématiques :

- observation foncière et transparence des marchés,
- stratégie urbaine et documents d'urbanisme,
- outils d'aménagement et d'action foncière,
- permis de construire et recours,
- fiscalité foncière et immobilière.

Comité de pilotage du 17 Novembre 2015
Séance consacrée à l'intervention des collectivités territoriales en matière d'action foncière, en particulier dans les grandes métropoles régionales. Interventions de Monsieur Benoît Quignon pour la Métropole de Lyon, de Madame Audrey Linkenheld pour la métropole de Lille, et de Madame Michèle Larue-Charlus pour la Métropole de Bordeaux. Intervention de Madame Michèle Raunet consacrée plus spécifiquement à la négociation entre collectivités et propriétaires privés.

Comité de pilotage du 15 Décembre 2015
Séance consacrée à l'intervention des opérateurs. Présentation des propositions de la SEM Plaine Commune Développement par Madame Catherine Léger, de la FPI par Monsieur Guy Portman, du SNAL par Monsieur Arnaud Pautigny et de l'USH par Monsieur Michel Dulimon.

Comité de pilotage du 19 Janvier 2016
Examen des questions et des propositions relatives à la fiscalité foncière et immobilière, sur la base des différentes contributions des membres du Comité et d'une note de synthèse rapportée par Monsieur Jérôme FOURNEL. Intervention de Monsieur Vincent RENARD en ouverture de la discussion.

Comité de pilotage du 23 Février 2016
Ouverture de la séance par Madame Emmanuelle COSSE, Ministre du Logement et de l'Habitat Durable. Examen du projet de rapport de la mission et des recommandations.

5.5. Des idées novatrices sur les outils d'urbanisme restant à approfondir[97]

1. Quelles évolutions des outils existants?

1.1. Une piste des plus intéressantes pourrait consister en une évolution du PUP (lequel serait, pourquoi pas, renommé), vers un réel urbanisme partenarial, qui permettrait une évolution des règles du PLU.

En effet, à l'origine du PUP, il y a toujours une négociation autour d'un projet. Des discussions entre la collectivité et le partenaire sont inéluctables sur la pertinence du projet, y compris sur l'état de la règlementation d'urbanisme au regard du dit projet. Il pourrait donc être ajouté aux dispositions du code de l'urbanisme la possibilité d'adapter les règles du PLU pour permettre la réalisation de ce projet négocié, ce d'autant que le signataire de la convention PUP est la personne publique compétente en matière de PLU. Par sécurité juridique, notamment au regard de la position nous semble-t-il prudente du Conseil d'État sur ce point, il pourrait être prévu, comme dans les contrats de l'article 22 susvisés, une réserve de « souveraineté » de la décision de la collectivité signataire mais avec un engagement de responsabilité vis à vis de son cocontractant et des indemnisations à formaliser si la collectivité pour des raisons autres que d'intérêt général ne satisfait pas à ses obligations contractuelles. (Le juge admet, par exemple, la responsabilité de la collectivité pour rupture abusive de pourparlers). A noter qu'une exemption de l'application de la loi MOP au bénéfice des titulaires immobiliers du contrat de PUP pourrait être de nature à faciliter la mise en œuvre des PUP dans les opérations immobilières complexes.

1.2. Sous l'expresse réserve de l'avis du Conseil d'État, on pourrait tirer profit de l'évolution culturelle, pour, comme dans certains États étrangers aller vers la conclusion d'un véritable contrat portant sur l'exercice futur des pouvoirs unilatéraux de l'administration publique.

Il existe néanmoins un risque de dévoiement de cet outil qui ne doit pas faire augmenter les risques de corruption des élus venant adhérer à un projet privé pour en faciliter la réalisation.

La contractualisation doit donc être suffisamment encadrée et surtout être doit compatible avec les principes constitutionnels, l'article 37 de notre constitution ne prévoyant pas la possibilité de contractualiser sur le pouvoir réglementaire.

En outre il faudra veiller à éviter l'écueil de l'entrée du contrat dans le champ de la commande publique en prenant garde notamment à ce que le produit livré ne soit pas considéré comme satisfaisant aux besoins de la collectivité et à une commande de sa part.

[97] Cette note résulte d'échanges et d'une contribution particulière de Jean-François Bizet, avocat, membre du Comité de pilotage.

2. Vers de nouveaux outils ?

De manière plus novatrice, de nouveaux outils peuvent être imaginés.

2.1. Pour contourner l'obstacle de la non contractualisation en matière de pouvoir d'urbanisme, peut-être pourrait-il être envisagé la création, dans le PLU, de secteurs dans lesquels celui-ci prévoirait en amont la possibilité de recourir à un dispositif contractuel dans lequel collectivité et porteur du projet s'engageraient sur un projet et l'adaptation des règles.

Ces secteurs devraient donc être délimités et faire l'objet d'une justification dans le rapport de présentation du PLU. En outre, le PLU étant soumis à concertation et à enquête publique, le public pourrait se prononcer sur la délimitation des secteurs retenus et leur contenu.

Le contenu du contrat, les engagements des parties devraient être suffisamment précis et prévoir des sanctions, notamment si le partenaire public, commune ou intercommunalité, ne va pas jusqu'au bout de la procédure d'évolution du PLU, dans le cas par exemple d'un changement d'équipe municipale.

Un garant, extérieur aux parties, pourrait être institué, le Préfet pourrait jouer ce rôle. Il bénéficierait alors d'un pouvoir de substitution pour mener la procédure d'adaptation du PLU en cas de carence (si un intérêt général est avéré).

2.2. De manière encore plus novatrice, on pourrait imaginer la mise en place par la loi d'une procédure de permis de construire emportant mise en compatibilité du PLU en soumettant à enquête publique le dossier de PC et aussi les règles du PLU qui évolueraient uniquement pour la réalisation du projet. La négociation se fait lors de l'élaboration du permis de construire.

L'outil s'inspire des procédures emportant mise en compatibilité du PLU où à l'occasion d'une même enquête publique, le public peut être amené à se prononcer sur le projet et sur les nouvelles règles d'urbanisme.

L'évolution des règles d'urbanisme serait en outre précisément encadrée puisque ces nouvelles règles viseraient uniquement à la réalisation du projet. L'approbation de la procédure par la collectivité – commune ou intercommunalité- emporterait délivrance du permis de construire. Et, encore plus audacieusement, en contemplation de l'enquête publique, on pourrait imaginer l'interdiction des recours portant sur des questions abordées lors de l'enquête. Par contre la collectivité garderait ses prérogatives de puissance publique sauf qu'elle aurait compétence liée pour accorder le permis.

En outre, il pourrait être prévu qu'une telle procédure ne soit envisageable que dans les secteurs délimités préalablement dans le PLU, notamment ceux destinés à la réalisation de logements sociaux.

Ces différents éléments pourraient être de nature à contourner les obstacles constitutionnels à la mise en place d'un outil purement contractuel.

5.6. Auditions réalisées

- Bordeaux Métropole
- Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA)
- Club de l'accession
- Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)
- Conseil Supérieur du Notariat (CSN)
- Direction de la Législation Fiscale (DLF)
- Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)
- Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)
- Direction des affaires juridiques (DAJ)
- Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP)
- Direction Générale du Trésor (DG Trésor)
- Direction Nationale d'Interventions Domaniales (DNID)
- Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes
- Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France (DRIEA)
- EGF-BTP/ Fédération Française du Bâtiment
- Établissement Public d'Aménagement de Marne-la-Vallée (EPAMARNE)
- Établissement Public Foncier Ile-de-France (EPFIF)
- Établissement Public Foncier Nord Pas de Calais
- Euroméditerranée
- Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)
- Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)
- France Domaine
- Grand Paris Aménagement (GPA)
- Groupe National DVF
- Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAU)
- Ordre des géomètres experts
- Paris Notaires Services
- Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR) Auvergne-Rhône-Alpes
- SODEARIF – Groupe Bouygues
- SOLIHA Solidaires pour l'habitat
- Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs (SNAL)
- Union sociale pour l'habitat (USH)
- URBACT

- Goldberg Daniel, député
- Repentin Thierry, ancien ministre et président de la CNAUF
- Dadoit Michael, notaire à Joué-lès-Tours

5.7. Rapports et documents de références

1) Rapports parlementaires et administratifs

** à l'échelle nationale*

- Accélérer les projets de construction, simplifier les procédures environnementales, moderniser la participation du public, J.P. Duport – avril 2015
  http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_duport.pdf

- Evaluation de la politique publique du logement – Rapport IGF, IGAS, CGEDD (mission lancée suite CIMAP du 18 décembre 2013) – Août 2014
  http://fr.slideshare.net/lesechos2/map-logement-conclusions

- Rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement – CGEDD, IG-INSEE – Juin 2014
  http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/009075-02_rapport.pdf

- Objectif 500 000 logements - Rapport du GT 2 – Mobiliser le foncier privé des secteurs urbanisés - C Bertolino – février 2014
  http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_-_gt2_objectifs_500_000.pdf

- Actions foncières à moyen ou long terme – Anticiper pour mieux maîtriser – Rapport du CGEDD – Nov 2013
  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000177.pdf

- Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ? Rapport d'information du Sénat – Y Collin, P Dallier, F Pillet, R Vandierendonck – oct 2013
  http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-001-notice.html

- Contribution des établissements publics fonciers d'Etat à la production de logements en zone tendue- CGEDD-mai 2013
  http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Ref_HA/136/cgedd_logements_sociaux.pdf

- Simplification et meilleure efficacité des différents droits de préemption des collectivités publiques. CGEDD – Mars 2013
  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000659.pdf

- Rapport d'information : Les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme – P. Jarlier (sénateur), juillet 2012
  http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-654-notice.html

- Le droit de préemption- Rapport du Conseil d'Etat-décembre 2007

- Facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement – rapport d'information du Sénat – T. Repentin, D. Braye – Juin 2005
  http://www.senat.fr/notice-rapport/2004/r04-442-notice.html

** à l'échelle locale*

- Mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement, T. Lajoie, sept. 2015
  http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_prefiguration_grand_paris_amenagement.pdf

- Le logement en Ile de France : donner de la cohérence à l'action publique, Cour des Comptes - avril 2015
  https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Le-logement-en-Ile-de-France-donner-de-la-coherence-a-l-action-publique

- Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Ile de France : un avenir à conforter, Cour des Comptes - février 2015
  https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAAahUKEwilo_rRnYrIAhXK6xQKHdrsBnY&url=https%3A%2F%2Fwww.ccomptes.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F79151%2F1980488%2Fversion%2F1%2Ffile%2F117-RPA2015-operateurs-publics-locaux-amenagement.pdf&usg=AFQjCNF-9rjhalznrGgDcmDaWUtFEcawGw&sig2=U0yKCsZQKTLf12zXGp4Wpw

- Expertise sur la stratégie d'intervention de l'Etat dans l'aménagement francilien, CGEDD – octobre 2014
  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000492/index.shtml

- Politique foncière et outils fonciers : état des lieux en région Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté et Rhône-Alpes- CGEDD mai 2011

- Les Etats généraux du logement en Ile-de-France - Groupe de travail n°2 : « Comment produire davantage de foncier aménageable et mieux articuler urbanisme et logement- Ministère du logement et de la ville- Mai 2008
  http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000276.pdf

2) Etudes, synthèses de colloques :

** à l'échelle nationale*

- Comment modérer les prix de l'immobilier ? Note n°2 du CAE, A. Trannoy et E. Wasmer – Février 2013
  http://www.cae-eco.fr/Comment-moderer-les-prix-de-l-immobilier.html

- Eléments de réflexion sur le foncier et sa contribution aux prix de l'immobilier, Sandrine Levasseur, Revue de l'OFCE n°128, Avril 2013
  http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/15-128.pdf

- Fiscalité et artificialisation des sols, Avis du Comité pour la fiscalité écologique, 2013
  http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/IMG/pdf/01.pdf

- Evaluation foncière – l'improbable certitude. ADEF Colloque - Juin 2012

- Etat des lieux de l'observation foncière en France, ADEF, Nov 2007

http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/etatdeslieuxobservatoires_cle2bba37.pdf

- Mobilisation foncière – concevoir de nouvelles politiques locales – mars 2003 – colloque ADEF.

**** à l'échelle locale***

- Politiques foncières en faveur du logement – Regards croisés sur trois agglomérations (Nantes, Saint-Brieuc, Poitiers) – Etude CEREMA. Avril 2014.
  http://www.adcf.org/files/Politiques_Foncieres_Avril_2014_C.pdf

- La relance de l'urbanisme opérationnel : quelles pistes d'innovation ? Rapport de groupe de travail ORF – juin 2014
  http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/orf_w_r_uo.pdf

- Le foncier du Grand Paris : comment le mobiliser ? Rapport de groupe de travail ORF – juin 2014
  http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/orf_w_r_gp.pdf

- Identifier et comprendre la rétention foncière – DREAL Pays de la Loire – oct 2013
  http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DREAL-PaysLoire_Identifier_Comprendre_RetentionFonciereOct2013.pdf

- Quelles actions foncières pour le périurbain ? Rapport de groupe de travail ORF – novembre 2012
  http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/rapport_periurbain.pdf

- Quelles ressources pour le recyclage urbain ? Rapport de groupe de travail ORF – novembre 2012
  http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/rapport_recyclage_urbain.pdf

- Offre foncière et choix de localisation des opérations de constructions, rapport de groupe de travail ORF, 2007
  http://www.orf.asso.fr/uploads/attachements/rap_offrefonciere.pdf

3) Rapports de recherches

- Politiques foncières locales et dynamiques de promotion immobilière - Thèse, Romain Maurice, 4 février 2015
  https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01103526/document

- Rapport de stage Jérôme Leclerq- urbaniser l'urbanisable. Etat des connaissances sur la retention fonciere et etude de nouveaux outils pour mobiliser le foncier constructible a partir d'exemples etrangers -aout 2012

- Démythifier le foncier – Etat des lieux de la recherche – ADEF – C.Buhot – Avril 2012
  http://urbamet.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Urbamet/0313/Urbamet-0313094/pcaouv00195630.pdf

- La modernisation des outils de l'action foncière – GRIDAUH – Janvier 2012 – E Fatôme, Y Jégouzo, JP Lebreton, S Marie, M Verpeaux
  http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAAahUKEwik7PbdoIrIAhXHbxQKHd7dDjo&url=http%3A%2F%2Fwww.gridauh.fr%2Ffileadmin%2Fgridauh%2FMEDIA%2F2011%2Fcompte_rendu_de_travaux%2FContrats_de_recherche%2Faction_fonciere%2FGRIDAUH_Action_foncie%25CC%2580re_fe%25CC%2581vrier_2012.pdf&usg=AFQjCNH8F0tG4fozRhDFYMMrw1vgHBtVyg&sig2=lL3U8cejFlPtvQpv2HuSSw

4) Guide

- Les outils de l'action Foncière au service des politiques publiques – Guide CERTU CETE 2006
  Et actualisation des fiches : http://www.territoires-ville.cerema.fr/fiches-des-outils-de-l-action-fonciere-au-service-a482.html