

# DOSSIER DE PRESSE

Septembre 2015

## Politique du foncier et logement

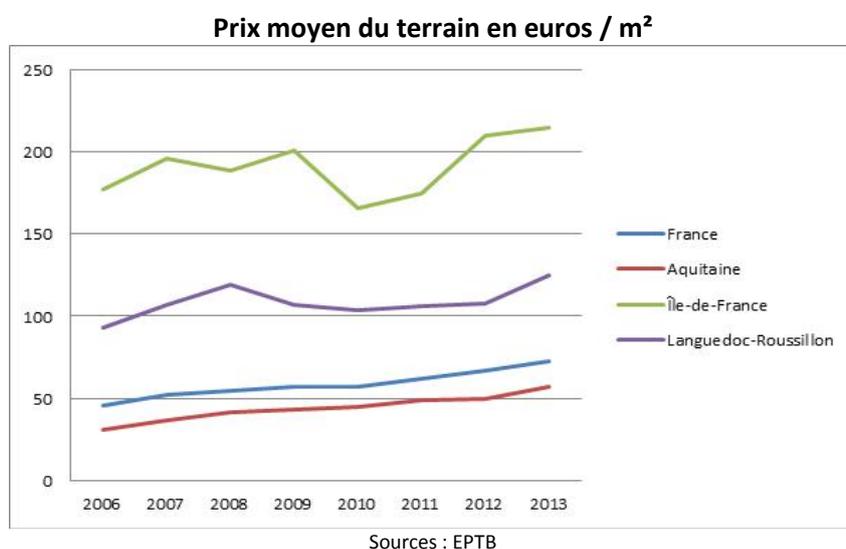
*Analyse, étude de cas et positions*



# Synthèse

## Les constats

- Depuis 2006, le coût du foncier augmente trois fois plus vite que le coût du logement. Si les coûts du foncier et de la construction ont tous deux augmenté, la progression du foncier a été plus marquée ces dernières années. Le prix moyen d'un m<sup>2</sup> de terrain en France s'est accru de 60 % entre 2006 et 2013, passant de 46 euros à 73 euros, quand le prix moyen du m<sup>2</sup> de bâti n'a augmenté « que » de 21 %, passant de 1031 euros en 2006 à 1244 euros en 2013.



### - L'étude de la CLCV sur les prix du foncier pour maison individuelle

Les disparités entre territoires sont également importantes : le prix moyen au m<sup>2</sup> est ainsi de 57 euros en Aquitaine, contre 125 euros en Languedoc-Roussillon et 215 euros en Ile-de-France. L'agglomération parisienne voit quant à elle le prix moyen du m<sup>2</sup> s'élever à 310 euros en 2013.

La CLCV a étudié les prix des terrains pour maisons individuelles sur les intercommunalités des deux seules régions où les données sont disponibles (Aquitaine, Pays de la Loire). Il apparaît une très grande hétérogénéité de la part du foncier dans le coût de la maison, comme le montre le tableau ci-dessous pour l'Aquitaine.

#### Part du foncier dans le coût d'une maison individuelle – 118 territoires d'Aquitaine – 2006-2012

	Moins de 10 %	Entre 10 et 19 %	Entre 20 et 29 %	Entre 30 et 39 %	Entre 40 et 49 %	Plus de 50 %
<b>Nombre de territoires</b>	9	46	32	15	11	5

Notre étude montre que ces écarts ne peuvent s'expliquer par la seule différence d'attractivité du territoire. Il apparaît que sur des territoires a priori très comparables (densité d'habitat analogue notamment) les prix du foncier et leur part dans le coût du logement peuvent être très différents.

Par exemple, un terrain coûte en moyenne 33 000 euros et représente 31 % du coût de la maison dans la communauté d'agglomération du Libournais. Juste à côté, dans la communauté de communes du Sud Libournais, le terrain coûte 54 000 euros et représente 47 % du coût de la maison.

#### - **Les nombreux défauts et carences de la politique foncière**

La très forte croissance et la très grande hétérogénéité du prix du foncier, ainsi que son manque de disponibilité en zone tendue, s'expliquent par plusieurs carences qui, jusqu'à une période récente, intéressaient peu les pouvoirs publics, notamment :

1. Le manque de foncier brut – mis à part sur quelques territoires – est un faux-débat ;
2. La mobilisation du foncier disponible pour le logement et la concurrence d'usage constituent en revanche de vrais enjeux ;
3. L'incertitude liée à l'effectivité d'un permis de construire est également préoccupante et complique le fonctionnement du marché. ;
4. L'absence de marché structuré du foncier et de transparence (pas de baromètre des prix notamment) incite à la rétention foncière et renforce le phénomène de renchérissement du foncier ;
5. Les Etablissement publics fonciers (EPF) représentent une première initiative des pouvoirs publics pour réguler/corriger les défaillances du marché foncier du logement.

## Les propositions

### 1- **Améliorer le fonctionnement du marché foncier**

Le marché du foncier se caractérise par des défauts très importants (absence de prix de référence, pas de marché organisé, incertitude sur les caractéristiques de l'achat) qui, d'une part, contribuent à la hausse du prix et, d'autre part, induisent de grandes inégalités sur des territoires comparables. La réforme de ce marché est ainsi l'axe d'amélioration le plus important et qui est pour l'instant délaissé par les pouvoirs publics.

D'ores et déjà, plusieurs mesures doivent être envisagées :

#### ▪ **Publier des prix moyens de transactions foncières par commune**

L'Etat dispose de statistiques complètes sur les transactions foncières pour des raisons fiscales. Il doit aujourd'hui permettre – sous réserve d'un certain nombre d'adaptations – l'accès de ces données au grand public afin de favoriser une meilleure transparence des marchés fonciers et immobiliers. La CLCV suggère la diffusion de données sur le prix moyen des terrains par commune (sur le modèle des prix de l'immobilier diffusés par les notaires). Ce point est tout sauf symbolique ; les expériences montrent en effet que la publication de prix de référence contribue au fonctionnement d'un marché au profit du consommateur (cf. par exemple transport/voyage/hôtels).

- **Rendre plus fluide et transparente l'obtention des permis de construire**

Les autorisations de construire, qui induisent une forte incertitude sur le marché du foncier, méritent une plus grande transparence. La CLCV demande une mise à disposition au grand public d'une fiche d'information sur les permis délivrés sur le site Internet de la collectivité.

La durée de traitement des contentieux juridiques en la matière est un problème général, mais elle représente ici une contrainte particulièrement lourde. L'ordonnance du 18 juillet 2013, le décret du 1er octobre 2013 et la loi Macron poursuivent cet objectif de raccourcissement des délais. La CLCV interpelle toutefois le ministère de la Justice, qui devrait assurer la coordination de ces travaux et en assurer l'évaluation.

La CLCV souhaite par ailleurs que l'Etat s'engage à garantir le droit des personnes attachées à leurs terrains et prête attention aux méthodes parfois brutales ou déséquilibrées des promoteurs ou aménageurs. Rappelons d'ailleurs, qu'ici aussi, la mise à disposition de données foncières et immobilières est essentielle car elle permet d'indemniser sur des bases justes.

## **2- Une politique publique du foncier qui favorise la construction et le logement social**

- **Accélérer la mobilisation du foncier public**

Dans la seule sphère des ministères, plusieurs millions de mètres carrés de foncier peuvent être mobilisés pour le logement. Compte-tenu du contexte actuel, cette mobilisation doit s'accélérer et l'ensemble des acteurs publics doivent contribuer à cet effort.

- **Favoriser une cession à prix modéré pour le logement social**

Au-delà, la question des conditions de ces cessions doit être posée : le système de décote pour les projets de logement social a déjà fait ses preuves. Il est toutefois susceptible d'être amélioré et / ou élargi (cf. Rapport Repentin). La loi ALUR et la loi Macron offrent par ailleurs la possibilité aux collectivités et aux EPF d'expérimenter la dissociation de la propriété du foncier de celle du bâti. La CLCV demande une parution des décrets permettant la mise en œuvre de ces expérimentations.

- **Placer la planification et la décision d'urbanisme à un stade intercommunal et permettre la participation de la société civile**

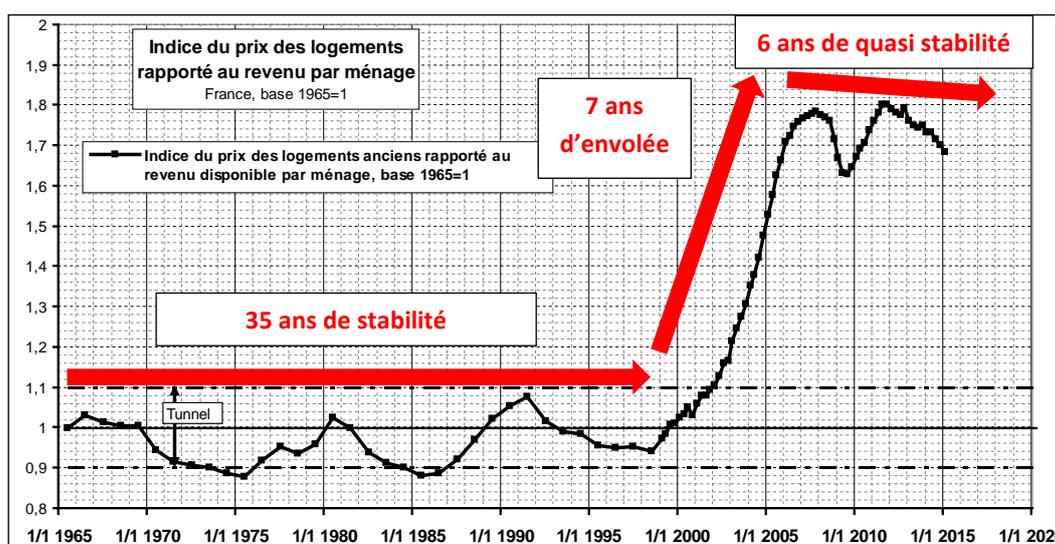
La loi ALUR prévoit le transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités, mais elle prévoit également un mécanisme de blocage. La CLCV soutient ce transfert de compétences et souhaite que la minorité de blocage de 25 % des communes, représentant 20 % de la population, soit relevé à 40 %. En termes de marchés fonciers, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) permet notamment de réduire le nombre de décideurs, qui contribue à l'incertitude quant à la destination d'un terrain, et de prendre des décisions plus conformes à l'intérêt général.

# Partie 1 : Analyse générale

## 1. Le contexte des prix de l'immobilier en France

Les graphiques ci-après visent à rappeler les principaux éléments de connaissance des marchés immobiliers et de la crise du logement en France. Il s'agit d'un rappel de synthèse, même si certains éléments sont parfois méconnus.

### La flambée du prix du logement depuis 2000



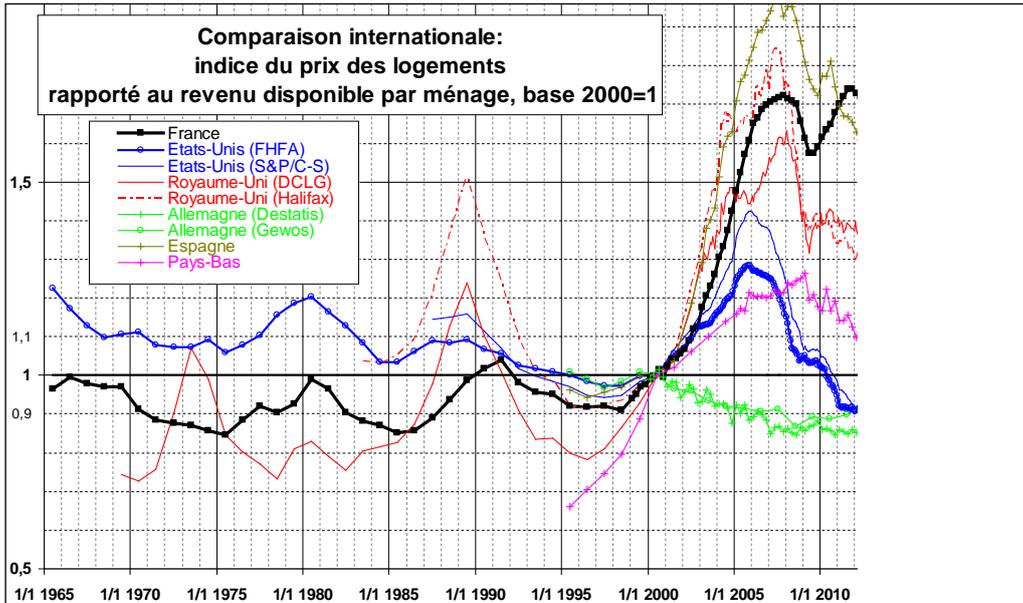
Source : [CGEDD](#) d'après INSEE, bases de données notariales et indices Notaires-INSEE désaisonnalisés.

Jacques Friggit, économiste au Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), étudie depuis près d'une vingtaine d'années l'évolution du prix de l'immobilier sur longue période. Ses travaux mettent notamment en relation l'évolution des prix des logements (prix moyen du mètre carré de l'immobilier) par rapport aux revenus disponibles des ménages. Ils montrent, en particulier l'impressionnante rupture que constitue le bond des valeurs au début des années 2000. Pour la première fois depuis les années 1970, le prix du logement s'éloigne du « tunnel de Friggit », cette tendance historique à l'oscillation de plus ou moins 10 % du prix des logements relativement aux revenus. De plus, l'amorce de retournement au lendemain de la crise des *subprimes* ne semble pas être de longue durée et la modeste érosion des valeurs, à partir de 2005, n'est toujours pas à l'échelle d'un retour à la situation qui prévalait ces 35 dernières années. Il y a donc bien, à l'heure actuelle, une profonde déconnexion des prix relativement aux revenus des ménages.

Le graphique suivant montre que ce phénomène touche tout particulièrement la France : plusieurs pays ont connu de sérieuses corrections à la baisse depuis 2008 (Etats-Unis, Pays-Bas), d'autres sont parvenus à maintenir un ratio prix/revenus à l'équilibre (Allemagne). Seul le Royaume-Uni, où la Banque d'Angleterre a dû annoncer en juin 2014 une série de mesures pour encadrer les prêts immobiliers, et l'Espagne, se rapprochent de la bulle<sup>1</sup> française.

<sup>1</sup> Dans le cadre du lancement de son indice global des prix immobiliers, le Fonds monétaire international (FMI) s'inquiétait, en 2014, du risque de « bulle immobilière » en Belgique, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en France.

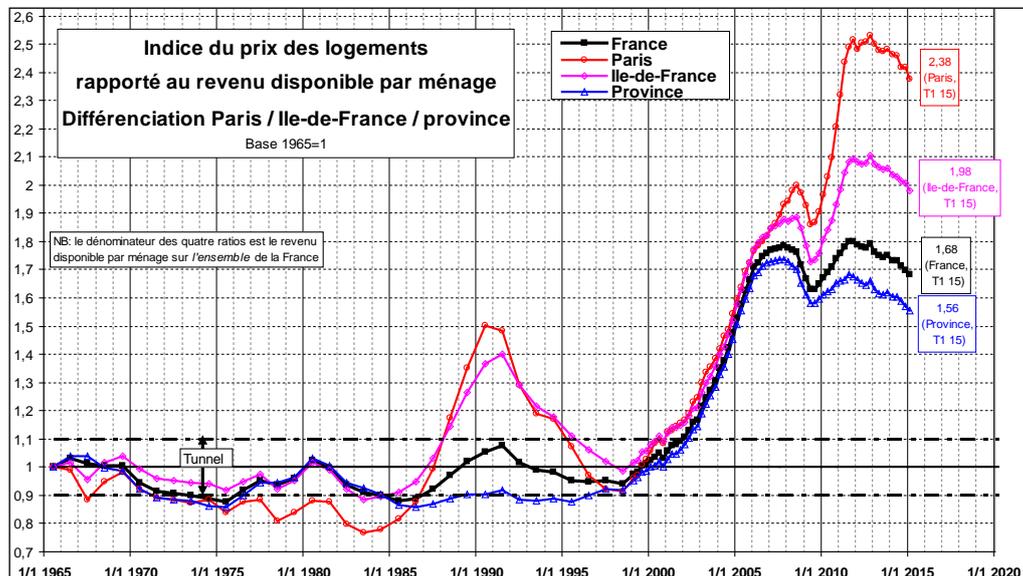
## Un phénomène de plus en plus propre à la France



Source : [CGEDD](#) d'après INSEE, bases de données notariales, indices Notaires-INSEE désaisonnalisés, Freddie Mac, FHFA, R. Shiller, S&P/C-S, Census Bureau, Bureaus of Economic Analysis and Labor Statistics, UK Office for National Statistics, HBOS, Destatis, Gewos, INE, Ministerio de Fomento, R. Vergés, Centraal Bureau Voor de Statistiek

Le graphique ci-après montre que cette hausse du prix de l'immobilier relativement au revenu des ménages, est plus marquée à Paris et en Ile-de-France. Cependant, on constate que si la déconnexion entre les prix des logements et le revenu des ménages est moins marquée en région, elle demeure une réalité.

## Une bulle inégale mais assez globale sur l'ensemble du territoire



Source : [CGEDD](#) d'après INSEE, bases de données notariales et indices Notaires-INSEE désaisonnalisés

## 2. Les facteurs de hausse du prix du logement

Discuter du marché immobilier et de la formation des prix suppose que l'on prenne en compte son caractère composite. En effet, un immeuble se fabrique d'une part par des travaux d'aménagement et de construction. Sa valeur varie, d'autre part, en fonction des l'espace où il est localisé et son environnement : le foncier.

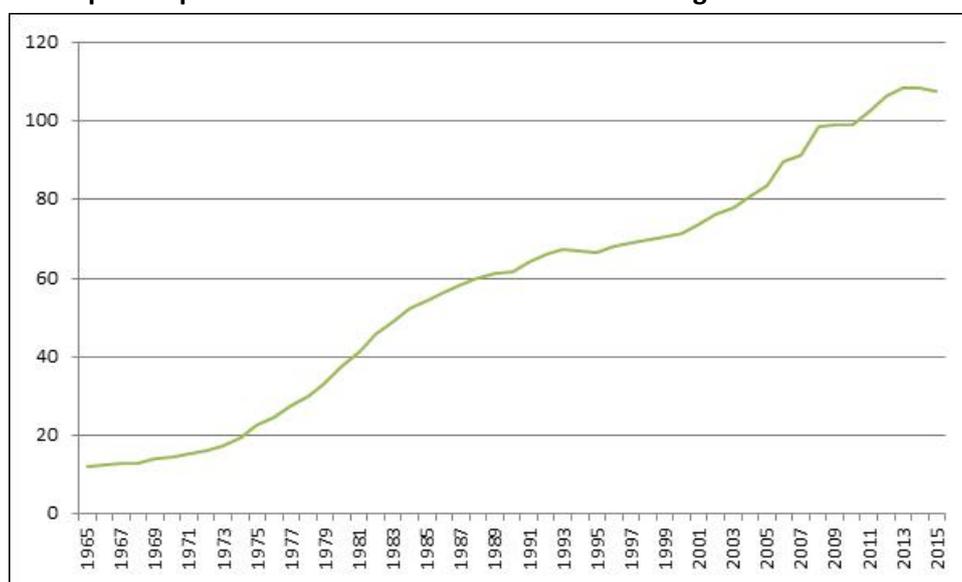
## 2.1. La hausse des coûts de construction

On constate, sur les quarante dernières années, une hausse marquée des coûts de construction (cf. graphique ci-après). Elle s'explique principalement par deux facteurs.

Le premier concerne l'augmentation des prix de l'énergie, des matières premières et des matériaux à l'échelle mondiale. Ces hausses de prix reflètent notamment la croissance de la demande, et plus particulièrement, depuis le début des années 2000, celle des pays en voie de développement.

Le second est lié au développement des normes et réglementations à l'échelle nationale. Bien qu'il soit plus difficile d'en mesurer précisément l'impact, les normes de performance énergétique ou d'accessibilité ont également contribué à l'augmentation des coûts. Il ne s'agit pas de critiquer en soi ces nouvelles normes qui peuvent présenter un intérêt par ailleurs, mais de souligner qu'elles jouent un rôle sur le coût de construction.

### Indice des prix de production de la construction neuve à usage d'habitation - Base 2010



Source : INSEE

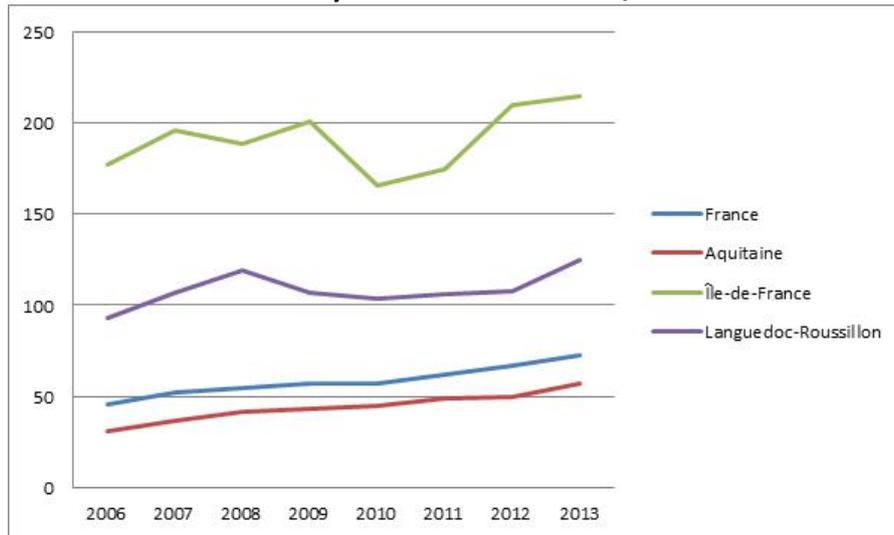
## 2.2. La hausse des coûts du foncier

L'enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) – enquête nationale annuelle – permet de suivre le marché des terrains à bâtir pour maisons individuelles<sup>2</sup>. Elle permet notamment de mieux appréhender la formation des prix et en particulier le partage entre le foncier et la construction.

Le constat est relativement clair : si les coûts du foncier et de la construction ont tous deux augmenté, la progression du foncier a été plus marquée ces dernières années. Comme le montre le graphique ci-après, le prix moyen d'un m<sup>2</sup> de terrain en France s'est accru de 60 % entre 2006 et 2013, passant de 46 euros à 73 euros, quand le prix moyen du m<sup>2</sup> de bâti n'a augmenté « que » de 21 %, passant de 1031 euros en 2006 à 1244 euros en 2013.

<sup>2</sup> Pour plus d'informations sur l'enquête EPTB, consulter l'article de Cédric CAILLY, « Marché foncier, l'enquête sur le prix des terrains à bâtir », *Revue foncière* n°3 janvier-février 2015

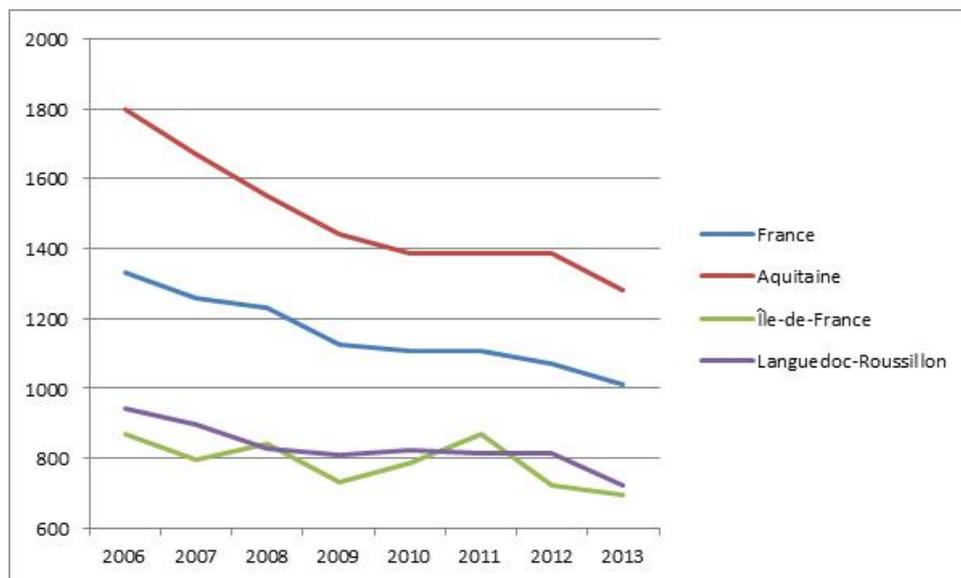
### Prix moyen du terrain en euros / m<sup>2</sup>



Sources : EPTB

Les disparités entre territoires sont également importantes : le prix moyen au m<sup>2</sup> est ainsi de 57 euros en Aquitaine, contre 125 euros en Languedoc-Roussillon et 215 euros en Ile-de-France. L'agglomération parisienne voit quant à elle le prix moyen du m<sup>2</sup> s'élever à 310 euros en 2013<sup>3</sup>.

### Surface moyenne du terrain en m<sup>2</sup>



Source : EPTB

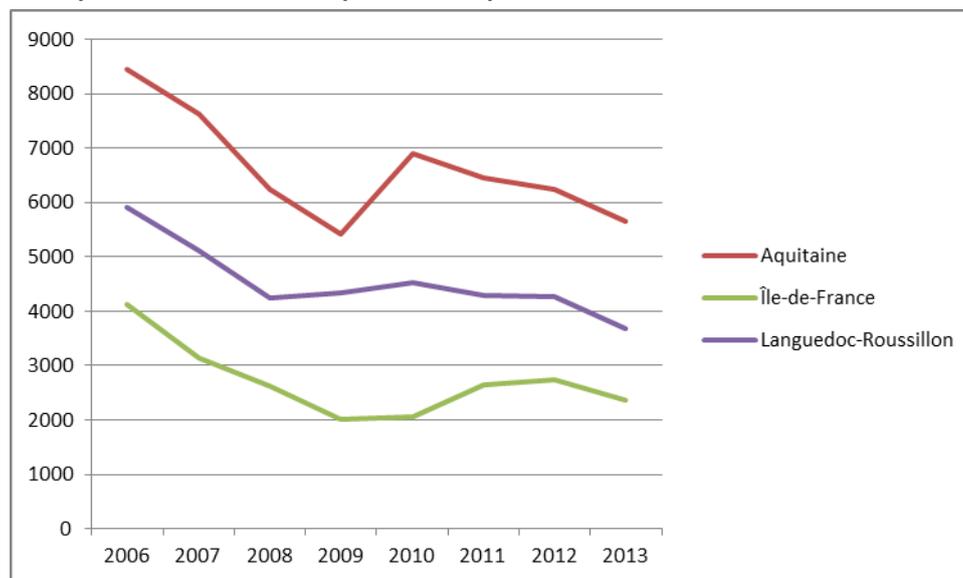
Par conséquent, le foncier absorbe, dans les zones tendues, une part croissante du coût de sortie d'un logement et les particuliers ont dû adapter les caractéristiques de leurs projets en réduisant substantiellement les surfaces des terrains achetés (- 16,67 %, de 1 332 m<sup>2</sup> en 2006 à 1 110 m<sup>2</sup> en 2013).

La baisse du nombre de terrains vendus entre 2006 et 2013 peut également laisser penser que certains projets ont tout simplement été abandonnés (- 44 %, de 114 913 terrains en 2006 à 64 171

<sup>3</sup> L'impact de la localisation a fait l'objet d'une étude approfondie du Commissariat général au développement durable, réalisée à partir des données 2008 de l'EPTB (Le point sur n°74). Les prix des terrains varient principalement selon l'aire urbaine où ils se trouvent et leur proximité avec le centre de l'aire urbaine. Les zones littorales se caractérisent aussi par un prix élevé. Les caractéristiques propres du terrain viennent seulement dans un second temps.

terrains en 2013). Cette chute est également observable à l'échelle des territoires (cf. graphique ci-après).

### Nombre de permis délivrés à des particuliers pour la construction d'une maison individuelle



Source : EPTB

Cette tendance au renchérissement du foncier est particulièrement visible sur le marché des maisons individuelles, segment qui représente une part non négligeable du marché immobilier (de 20 à 25 % des constructions nouvelles autorisées par an). Moins sujet aux évolutions des dispositifs d'investissements locatifs, celui-ci ne bénéficie par ailleurs pas dans la même mesure, de la « reprise » qu'ont connu les projets de logements collectifs à partir de 2010 .

Ce renchérissement n'impacte toutefois pas que la production de maisons individuelles. Ainsi, Joseph Comby, économiste et urbaniste, a tenté d'évaluer la part de la valeur des terrains dans la valeur de l'immobilier (logements individuels et collectifs) à partir des comptes de patrimoine de l'INSEE. Il arrive à la conclusion suivante :

*« En peu d'années, la part du foncier dans l'immobilier a complètement changé. La valeur globale du foncier bâti qui ne représentait que 19 % de la valeur de l'immobilier en 1978 et encore 17 % en 1998, a bondi jusqu'à 50 % en 2006-2007 et n'a connu qu'une bien faible érosion depuis »<sup>4</sup>.*

Là encore, la France fait figure d'exception : par exemple, là où l'abondance des crédits bancaires a conduit, sur la même période, à un véritable boom de la construction en Espagne ou en Irlande, la France a seulement vu un accroissement des valeurs foncières.

### 2.3. Une demande en hausse qui fait face à la rigidité de l'offre immobilière

Enfin, dans un contexte où la demande de logement augmente du fait de la croissance démographique, combinée à la réduction de la taille des ménages, la France souffre d'une offre immobilière trop rigide. L'investissement immobilier répond trop peu et trop lentement aux évolutions des prix immobiliers. Les estimations réalisées par Bessone, Heitz et Boissinot (2005) sur la période 1986-2004 donnent une élasticité-prix de l'investissement résidentiel de 0,12 (long terme) comparée à une estimation de 0,35 pour les Etats-Unis (McCarthy et Peach (2002) : cela signifie que lorsque le prix augmente de 10 %, l'offre de logement n'augmente que de 1,2 %. Les estimations de

<sup>4</sup> Joseph COMBY, « Le logement malade du foncier », *Revue foncière* n°3, janvier-février 2015

l'OCDE réalisées par Caldera-Sanchez et Johanson (2011) montrent que la France a l'une des élasticités-prix de l'investissement résidentiel les plus faibles de l'OCDE (0,36 contre 2 pour les Etats-Unis et plus de 1 pour le Canada, le Japon, la Suède, la Finlande et le Danemark). En outre, la France présente une vitesse d'ajustement plus faible : à la suite d'un choc, seul 20 % de l'ajustement est réalisé au bout d'un an.

Ce propos exprime d'une autre manière un paradoxe : malgré la hausse du prix de l'immobilier, normalement une bonne chose pour les promoteurs, la construction n'est pas repartie. Cela s'explique en partie par la déconnexion entre l'offre et la demande, déjà abordée par nos plateformes de congrès (on part de l'offre sans se poser la question des besoins exprimés : voir, par exemple les nouveaux besoins des seniors et de colocation pour les jeunes).

Cela s'explique aussi par la question du foncier, à l'origine d'une partie des difficultés du secteur de la construction.

### **3. Le marché foncier : un marché défaillant**

#### 3.1 Le manque de foncier : un problème relatif et inégal

A l'échelle nationale et principalement en zone tendue, la raréfaction de la matière première de l'aménagement – le « manque de foncier » – est régulièrement pointée du doigt. Pour Vincent Renard (revue d'étude foncières), la question de la « rareté » du foncier constitue pourtant un faux débat :

*« Enquête après enquête, on constate qu'il existe, à l'exception réduite de quelques tissus urbains saturés, dont Paris intra muros<sup>5</sup>, un gisement substantiel de terrains techniquement et juridiquement urbanisables. Les terrains existent, mais les propriétaires, publics ou privés, ne veulent pas les vendre ».*

L'enjeu ne réside donc pas tant dans l'existence ou non de ces terrains, mais dans leur disponibilité effective sur le marché, puis dans l'assurance qu'ils soient ensuite réellement constructibles.

Le constat établi par Pierre Pommelet dans son rapport établi en 2003 pour le ministre de l'Équipement<sup>6</sup> est, à ce titre, très intéressant et sans ambiguïté : *« la rareté et le coût du foncier dans les secteurs bien desservis sont les facteurs le plus communément cités par les acteurs publics et privés de la construction de logements pour expliquer la chute de la construction. En réalité il ne s'agit pas de foncier physiquement rare : [...] plus de 3 millions de m<sup>2</sup> peuvent être mobilisés dans la seule sphère du ministère de l'Équipement ; il s'agit, en réalité, du foncier mis sur le marché dans le but de construire des logements qui, lui, est effectivement rare et cher, en zone agglomérée ».*

Ce rapport soulève un autre point crucial : la mobilisation de ces terrains pour le logement ne va pas de soi, malgré le contexte actuel.

---

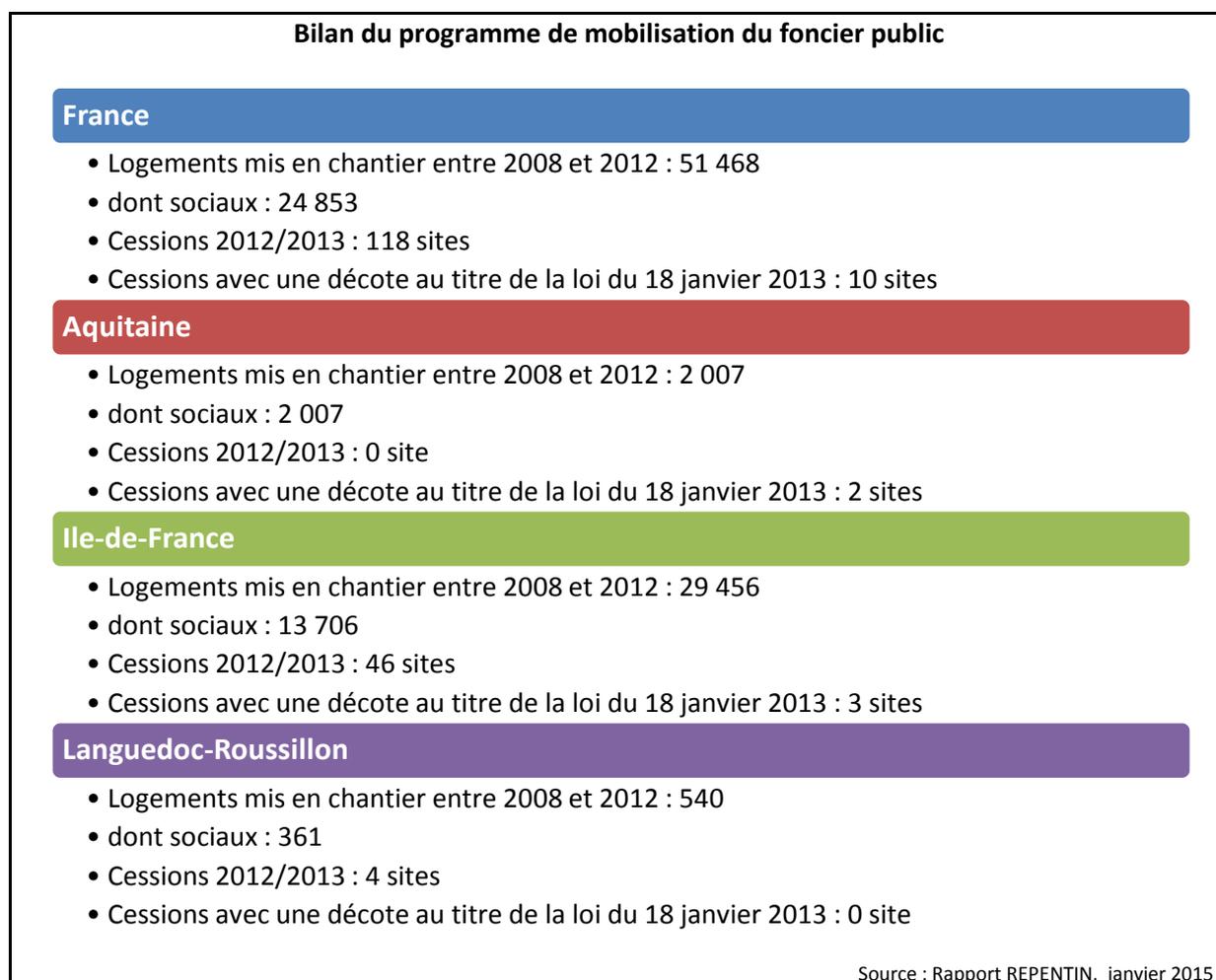
<sup>5</sup> Certaines grandes agglomérations comme Montpellier ou Lyon et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur sont également particulièrement concernées.

<sup>6</sup> Pierre POMMELET, *Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics*, Rapport remis à Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 2003.

### 3.2 Le problème de la concurrence d'usage et de la mobilisation du foncier

Deux facteurs interviennent lorsqu'il s'agit, pour un opérateur ou un particulier, de mobiliser le terrain pour la construction de logement.

Premièrement, il existe une concurrence d'usage assez prononcée avec l'immobilier commercial ou professionnel, voire parfois avec les équipements publics. Bien entendu, ces usages professionnels et commerciaux sont utiles, mais parfois, les maires choisissent cette destination simplement du fait des recettes fiscales générées. Cette concurrence est particulièrement marquée dans les grandes agglomérations et la loi du 18 janvier 2013 devrait renforcer la mise à disposition pour le logement de terrains dont l'occupation en zone tendue se justifie peu (emprises ferroviaires, délaissés d'infrastructures, etc). De premiers résultats sont observables (cf. encadré ci-après), mais il reste encore beaucoup de potentiel, comme le souligne le rapport d'évaluation de Thierry Repentin<sup>7</sup>.



Deuxièmement, les autorités compétentes peuvent parfois être peu actives pour mobiliser des terrains, soit par inertie, soit du fait des difficultés réglementaires. Le rapport sénatorial<sup>8</sup> de Thierry

<sup>7</sup> Thierry REPENTIN, *La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement*, Rapport remis à Sylvia PINEL, Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2015

<sup>8</sup> Thierry REPENTIN et Dominique BRAYE, *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, rapport d'information n° 442 (2004-2005) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 29 juin 2005

Repentin et Dominique Braye estime ainsi que « *l'offre de terrains constructibles dépend des décisions communales. Celles-ci sont elles-mêmes largement tributaires de nombreux facteurs : législation nationale fortement évolutive nécessitant un apprentissage permanent, insécurité juridique liée aux nombreux recours contre les documents d'urbanisme et les autorisations de construire, capacité financière des communes à assurer les équipements publics, difficulté à faire accepter de nouveaux projets de constructions auprès des populations* ».

Ainsi, à partir des années 2000, plusieurs lois ont eu pour objectif de lutter contre l'étalement urbain. L'objectif est louable mais leur mise en œuvre a surtout consisté à multiplier les facteurs de protection et à complexifier la prise de décision en faisant prévaloir l'urbanisme réglementaire (donc les interdictions) sur l'urbanisme de projet. Ces éléments se retrouvent notamment dans l'analyse de la politique foncière de trois agglomérations menée par le Cerema en 2014, à l'initiative du ministère et de l'AdCF :

*« La mise en œuvre d'une politique foncière en réponse à la répartition de l'offre de logements est aussi une conséquence des politiques de mobilisation du foncier pour d'autres usages : naturel, agricole, comme la mise en place d'une forêt urbaine dans le cas de Nantes Métropole. [...] Il existe une véritable concurrence entre les usages du foncier. En outre, cette concurrence risque d'être accrue par le taux de 25 % de logements sociaux à atteindre désormais »<sup>9</sup>.*

### 3.3 L'incertitude quant à la « destination » d'un terrain

S'il existe un problème de mobilisation du foncier, celui de l'incertitude liée à l'effectivité d'un permis de construire est également préoccupant. Un territoire dispose en effet d'un stock donné de terrains constructibles, mais ensuite l'obtention du permis et la mise en œuvre effective des travaux est aléatoire.

Premièrement, la France se distingue de ses voisins européens par un droit de l'urbanisme peu directif. En effet, en Europe du Nord ou en Allemagne, l'exécution du plan local d'urbanisme (PLU) est systématique. En France, des terrains sont déclarés constructibles sans déclencher nécessairement de travaux de construction. La possibilité de construire dépend, en effet, de l'autorisation définitive du maire et de nombreux acteurs regrettent le caractère très arbitraire et peu prévisible des décisions municipales.

Le PLU ouvre ainsi un certain nombre d'opportunités foncières. Il comporte un plan précis délimitant les différentes zones (urbaines, à urbaniser, agricoles, forestières) et un règlement qui précise les conditions de construction dans chaque zone, la localisation des terrains réservés pour de futurs aménagements publics, l'indication des services d'utilité publique. Afin de construire ou d'aménager une construction, il faut disposer d'un permis de construire accordé par le maire, en conformité avec le PLU. En somme, la libération du foncier (en identifiant une zone comme constructible) et son utilisation (en fixant des règles relatives à la hauteur des immeubles et à la densité) sont directement influencées par le PLU, mais dépendent de la décision du maire.

De plus, si les PLU précisent le droit du sol (possibilité de construire ou non, à quelle hauteur, avec quelle surface de plancher, etc), ils n'en précisent pas toujours l'usage (zone d'habitat versus

---

<sup>9</sup> Cerema Direction Territoriale Méditerranée, *Politique foncières en faveur du logement, Regards croisés sur trois agglomérations*, 2014

d'activité, l'habitat pouvant lui-même se décliner en logement privé ou social, l'activité pouvant consister en commerces, bureaux, etc) qui, lui, dépendra ensuite de la décision du maire.

Ce dernier occupe donc une place prépondérante dans ce processus et la Cour des comptes se montre plutôt critique dans son Rapport sur la gestion de l'établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF) :

*« L'obstacle à la construction de logements ne semble pas tant résider dans la rareté du foncier que dans la façon dont il est géré et dans la faiblesse des projets de construction des maires. Entre 2000 et 2008, seules 195 communes en Île-de-France ont construit plus de 50 logements en moyenne chaque année et 80 % de la construction de logements a été portée par 20 % des communes. [...] Le rôle des maires qui délivrent les permis de construire est, dès lors, primordial ».*

Les conclusions de la Mission d'évaluation de la politique du logement sont également très claires :

*« La rareté du foncier disponible pour le logement ne signifie pas qu'il n'en existe pas de mobilisable*

- *20 % du foncier libéré serait affecté à la construction de logement*
- *En Île-de-France, 80 % des permis de construire accordés le sont dans 20 % des communes.*

*Cette pénurie résulte pour partie de choix publics :*

- *L'accueil de nouveaux habitants présente un coût pour la collectivité (nouveaux équipements, offre de services publics à accroître)*
- *L'arrivée de nouveaux habitants peut par ailleurs mécontenter les électeurs (chantiers, risque de fluctuations de la valeur de leur patrimoine) »<sup>10</sup>.*

Deuxièmement et de façon plus secondaire, les contestations d'une autorisation d'urbanisme, qui ont par ailleurs leur légitimité, constituent un frein. Les recours ne concernent en moyenne qu'1 % des demandes de permis, mais ils se concentrent sur les projets les plus importants. Ils agissent comme une épée de Damoclès sur les projets des particuliers et des opérateurs, et leur impact psychologique ne doit pas être négligé.

Au-delà des cas, assez peu fréquents, où un logement ne se construit pas du fait d'un recours, cette incertitude a pour conséquence principale d'allonger les délais, d'augmenter les coûts et de créer un risque qui peut bloquer la réalisation d'éventuelles autres opérations.

L'aléa juridique contribue donc à l'inertie de la paralysie actuelle du foncier.

### 3.4 La rétention et spéculation foncière

Nombres d'observateurs du marché foncier témoignent des phénomènes de rétention foncière. Celle-ci est favorisée par une fiscalité quasiment indolore pour la détention, et fortement dégressive dans le temps pour la taxation. La hausse des prix du foncier peut ainsi générer des comportements spéculatifs : les terrains périurbains restent en friche dans l'attente d'un changement de nature et d'une opportunité de vente au prix fort. Face à une forte demande, une spirale à la hausse se forme autour de la rareté de l'offre, de la hausse des prix qu'elle entraîne et des profits qu'elle peut générer pour les vendeurs. Enfin, certains vendeurs de terrain nu, encouragés par la jurisprudence relative à

---

<sup>10</sup> CGEDD/IGAS/IGF, *Mission d'évaluation de la politique du logement : Présentation des conclusions finales*, juin 2014

l'expropriation, peuvent être tentés d'aligner leur prix sur ceux des terrains voisins aménagés, sans prendre en compte le coût de l'aménagement du terrain.

Le rapport de Thierry Repentin et Dominique Braye décrit le phénomène spéculatif de la façon suivante : « *Tout propriétaire de terrain à bâtir situé dans une agglomération ou dans son périmètre d'influence sait que le temps travaille pour lui, puisque son bien ne cesse de perdre de la valeur, sans être soumis aux aléas d'autres produits financiers, à l'exemple des placements boursiers* ».

Dans le domaine du foncier, quand des opérations d'achats commencent à se faire sur un territoire l'adage du « bon » vendeur est le suivant : c'est le dernier qui vend qui touche le gros lot. Du coup, tout le monde attend et nous sommes face à un syndrome de rétention foncière, en partie dû à un comportement spéculatif.

Ce phénomène de rétention spéculative doit bien entendu être différencié des cas de personnes, qui possèdent un petit terrain et le conservent par attachement. Les pouvoirs publics hésitent d'ailleurs moins souvent à les exproprier, de façon parfois brutale.

### 3.5 L'absence de marché structuré

Pour qu'un marché fonctionne, encore faut-il qu'il existe de façon organisée. Il est souvent souligné par les auteurs de la revue *Etudes foncières*, par exemple, deux carences importantes en la matière.

Premièrement, il n'existe pas de référence de prix par territoire, ce qui empêche les acheteurs d'avoir une idée du « bon » prix et facilite la hausse des prix.

La Cour des comptes souligne ce point dans son rapport d'observation sur l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF) :

*« Contrairement au marché immobilier, le marché foncier manque de transparence, car il n'est pas possible de recueillir des données sur les terrains faisant l'objet d'une transaction, exception faite des mutations intervenant sur les marchés agricoles, par l'intermédiaire de la Safer ».*

Pour Joseph Comby, dans le cas particulier du foncier :

*« La valeur vénale d'un terrain ne résulte pas, comme pour les autres biens, des conditions de l'offre, mais des conditions de la demande (la compétition entre les acquéreurs) [...]. Cette valeur sera, en définitif, celle que lui accordera l'acquéreur disposé à y mettre le prix le plus élevé, compte tenu de l'usage qu'il en a. La seule liberté du propriétaire (vendeur potentiel de cet espace), est d'accepter le prix le plus élevé qui lui est proposé ... ou de refuser de vendre ».*

Dans le domaine immobilier, des prix moyens au m<sup>2</sup> sont publiés par divers producteurs d'information immobilière<sup>11</sup>. On sait par exemple que pour une zone donnée, le prix d'un logement sera compris entre 4 000 et 5 000 euros/m<sup>2</sup>, alors que pour le foncier ces éléments sont inconnus. On peut rappeler que, pour des raisons fiscales, le ministère des Finances dispose des prix de l'ensemble des transactions foncières. Il pourrait ainsi contribuer à la mise en place d'un baromètre des prix du foncier par ville ou agglomération, mais il s'y refuse à ce jour.

Deuxièmement, il n'existe pas non plus de marché organisé. Globalement l'achat de foncier se déroule soit via l'intermédiaire de gros opérateurs (un promoteur démarché les propriétaires), soit

---

<sup>11</sup> Les bases les plus connues restent les bases de données des notaires PERVAL et BIEN.

par un réseau informel de professionnels (notaires, avocats). Le marché est donc constitué de relations bilatérales et de phénomènes de réseau, sans inclure de véritable lieu d'échanges transparent et ouvert à tous.

On notera enfin que la méconnaissance des prix des terrains tient justement à l'aléa de destination (l'obtention du permis) : comme il existe un aléa sur l'obtention du permis de construire, la valeur du terrain est elle aussi sujette à cet aléa (selon la probabilité d'obtention du permis qui est subjective) .

Pour résumer, on peut présenter les caractéristiques du marché foncier de la façon suivante :

1. Le « produit » acheté est incertain (aléa du permis de construire)
2. Il n'existe pas de possibilité de comparer les prix et les offres
3. Les propriétaires ont tendance à optimiser et prolonger la rétention foncière pour faire monter les prix.

L'étude que nous avons menée sur les régions Aquitaine, Ile-de-France et Languedoc-Roussillon (cf. partie suivante) illustre ce fonctionnement défaillant du marché foncier, en mettant un avant un point crucial : une hétérogénéité très importantes des prix pour un même territoire.

### 3.6 Une régulation très émergente : les établissements publics fonciers

La question foncière s'est imposée progressivement dans l'exercice de planification (PLU) et de programmation (PLH) conduit par les collectivités. Et les évolutions législatives tendent à renforcer cette tendance. Les PLH en sont un bon exemple. Depuis leur création, le Code de la construction et de l'habitat a renforcé les obligations de prise en compte du foncier dans le diagnostic et dans le programme d'action, ainsi que le lien avec les documents d'urbanisme.

Toutefois, comme nous l'avons vu, la politique foncière relève quasi-exclusivement de la compétence des élus locaux depuis 1982 et, face aux difficultés rencontrées par certaines collectivités et bailleurs sociaux, l'action des établissements publics fonciers (EPF) a été amenée à se développer.

Les EPF sont des établissements à caractère industriel et commercial (EPIC) qui négocient et mènent les procédures permettant de constituer des réserves foncières en amont de la phase de réalisation de projet d'aménagement public. Si les premiers EPF se sont vu accorder des missions portant sur des problématiques bien ciblées (grand projet d'aménagement de la Seine avec la création de l'EPF Normandie en 1968 ou recyclage foncier lié à la crise industrielle pour la création de l'EPF Lorraine en 1973), les EPF créés plus récemment ont rapidement affirmé une vocation plus généraliste.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation précise le champ d'action des EPF. Celle-ci prend quatre formes principales :

1. l'acquisition de terrains
2. le proto-aménagement : remise en état des terrains, dépollution, démolition
3. la cession des biens aux porteurs de projets sans plus-value
4. un rôle de conseil, d'ingénierie et d'expertise

L'établissement foncier a pour mission de minimiser le coût d'achat du foncier pour ouvrir le plus largement le champ des possibles en matière de construction immobilière, en particulier en y insérant le logement social que le seul jeu du marché pourrait exclure. Il joue également un rôle important d'assembleur, grâce à l'acquisition d'un ensemble de parcelles morcelées dont la réunion permettra de créer les conditions d'une action urbaine cohérente.

Pour contribuer à développer la production de logements dans les zones tendues, l'État a notamment créé 6 EPF entre 2001 et 2008 : 4 EPF en Ile-de-France en septembre 2006, l'EPF PACA en 2001 et l'EPF Languedoc-Roussillon en 2008. Ces EPF concernent des zones très tendues. Ces régions représentent en effet 13 % du territoire, mais 30 % de la population et 70 % des communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi SRU.

L'Etat exerce sa tutelle sur les EPF en fixant des orientations pluriannuelles. Représenté aux conseils d'administration, avec voix délibérative, il peut faire valoir ses enjeux en matière de politique de l'habitat et préconiser des actions spécifiques aux différents territoires. Par ailleurs, il nomme des directeurs généraux dont il évalue annuellement l'action. Les élus locaux ont toutefois un poids prépondérant dans la gouvernance des EPF, car en sus de l'exercice de la présidence, ils disposent de la majorité des sièges dans les conseils d'administration.

En parallèle, se sont développés depuis 1991 des établissements publics fonciers locaux (EPFL). Leurs missions sont sensiblement les mêmes qu'un EPF, mais l'initiative de leur création appartient soit aux intercommunalités compétentes en matière PLH, soit aux communes non membres de l'une de ces intercommunalités. Les EPFL se sont notamment développés sur les territoires où les tensions sur les marchés fonciers et immobiliers sont particulièrement marquées. Ainsi, il n'existe pas d'EPF Aquitaine, mais 2 EPFL ont été créés sur le littoral – l'EPFL des Landes et l'EPFL du Pays Basque – afin de favoriser la construction de logements.

En termes financiers, les EPF et EPFL disposent de budgets très variables (cf. encadré page suivante), principalement constitués de la taxe spéciale d'équipement (TSE), de dotations de l'Etat, de dotations des collectivités locales et du produit des cessions.

## Ressources et acquisitions de 3 EPF en 2013

### EPFL Pays Basque

- Année de création : 2005
- Recettes : 15,3M€
  - TSE : 2,2M€
- Cessions : 5,33M€
- Prélèvement SRU : 79 600 €
- Autres produits (dont dotations) : -
- Acquisitions : 9,82M€

### EPF Ile-de-France

- Année de création : 2006
- Recettes : 144,68 M€
  - TSE : 74,6 M€
- Cessions : 67,28 M€
- Prélèvement SRU : 62,72 M€
- Autres produits (dont dotations) : 68 000€
- Acquisitions : 149,51M€

### EPF Languedoc-Roussillon

- Année de création : 2008
- Recettes : 21,52M€
  - TSE : 17,70 M€
- Cessions : 3,1 M€
- SRU : 636 500€
- Autres produits (dont dotations) : 95 500€
- Acquisitions : 21M€

Source : Rapport d'activité 2013

Le CGEDD a tenté d'évaluer, en 2013, la contribution des EPF à la production de logements en zone tendue<sup>12</sup>. Le constat est mitigé :

*« Les six EPF<sup>13</sup> contribuent en moyenne à hauteur de 3 % des logements autorisés et 4 % des logements commencés dans l'année [...]. Il ressort que les acquisitions de terrains, et a fortiori les cessions, représentent à ce stade une part encore bien modeste du marché foncier. Il ne faut donc, au final, ni surestimer l'action des EPF, ni la sous-estimer, d'autant que le dispositif monte encore en puissance.*

*En effet, si l'apport des EPF en matière de logement dans les zones tendues ne paraît pas être à la mesure du besoin, il est loin d'être négligeable et ce, à plusieurs titres.*

*En premier lieu, les EPF ont un rôle pédagogique vis-à-vis des élus en replaçant les enjeux fonciers au cœur du développement économique et social des communes. Ils apportent des compétences humaines et des moyens financiers dont ne disposent pas la plupart des collectivités territoriales. Ils*

<sup>12</sup> CGEDD, Contribution des établissements publics fonciers d'Etat à la production de logements en zone tendue, 2013

<sup>13</sup> Les six EPF d'Etat exerçant dans les zones les plus tendues du territoire national sur le plan du foncier, à savoir les EPF d'Ile-de-France, des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise, des Yvelines, du Languedoc-Roussillon et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

*assurent une gestion neutre des acquisitions foncières en servant de « tampon » entre le maire et les habitants concernés. Ils sont au service de politiques nationales de première importance : développement de l'offre de logements, notamment sociaux dans les communes soumises à l'article 55, contribution aux grandes opérations d'aménagement ou d'infrastructures, dans la double exigence du développement durable et de la mixité sociale ».* En d'autres termes, l'impact est assez faible et les EPF ont pour l'instant un volume d'activité réduit. Cela s'explique par plusieurs facteurs : le manque relatif de moyens budgétaires, les difficultés du marché du foncier (qui s'imposent aussi aux EPF) et le fait que les deux décisionnaires, l'Etat et les élus locaux, ne poursuivent pas forcément les mêmes objectifs. Sur le dernier point, à titre d'exemple, le rapport du CGEDD souligne le cas du Val d'Oise, où l'Etat et le département n'ont pas la même vision de l'EPF : là où l'Etat conçoit l'EPF comme un outil au service de la construction de logements sociaux, le département y consacre très peu de moyens et ne souhaite pas développer cet outil.

Plus globalement, les EPF et EPFL sont assez récents et nous manquons de recul pour évaluer leurs apports et leurs limites.

On notera toutefois qu'il est nécessaire de rester attentif à leurs politiques. En effet, les EPF et EPFL constituent des réserves foncières qui ne doivent pas venir alimenter la rétention foncière. Joseph Comby souligne ainsi :

*« Il est confondant de voir un organisme public communiquer sur le nombre de logements qui pourront être construits sur les terrains qu'il a achetés et mis en réserve, sans que personne ne demande : « Pourquoi ne pas les construire tout de suite ? »<sup>14</sup>.*

A l'heure actuelle, la société civile ne peut pas interpellier les EPF sur ce point. Elle est en effet totalement absente de ces institutions. Elle ne dispose, par exemple, d'aucun représentant au conseil d'administration dans ces institutions qui restent aujourd'hui très techniques.

## Partie 2 :

### Focus sur la situation foncière dans trois régions

---

<sup>14</sup> Joseph COMBY, op. cit.

## LE FONCIER EN AQUITAINE

### Un territoire dans la norme, qui cache toutefois de fortes disparités

Lorsque l'on observe les statistiques de l'Aquitaine, cette région semble suivre les tendances nationales de renchérissement du coût du foncier mais dans des proportions mesurées. Toutefois, en y regardant de plus près, ces statistiques cachent de fortes disparités.

#### 1. L'étude CLCV sur le marché de la construction des maisons individuelles

Concernant l'Aquitaine, le détail de notre étude sur les prix des terrains pour maison individuelle est proposé dans la partie suivante.

L'Aquitaine fait partie des rares territoires, pour lesquels l'enquête EPTB est disponible à l'échelle des intercommunalités. La DREAL Aquitaine a, en effet, fait le choix de mettre à disposition du public l'ensemble des données sur le prix des terrains et des maisons sur la période 2006-2012.

Cela permet d'extraire de grandes tendances : un coût du foncier relativement raisonnable en agglomération – hors Bordeaux (cf. tableau ci-contre), un nombre de ventes et une superficie moyenne en baisse, mais dans des proportions comparables aux évolutions nationales.

Prix des terrains achetés par communauté d'agglomération	Prix moyen des terrains en €/m <sup>2</sup>	Prix moyen des terrains en €
CA Côte Basque Adour	261	162 047
CA Bassin d'Arcachon Sud-Pôle Atlantique	176	131 230
CA Sud Pays Basque	106	139 520
CA Pau-Pyrénées	73	90 529
<i>France entière</i>	<i>67</i>	<i>72 157</i>
CA du Grand Dax	64	74 358
CA Le Marsan Agglomération	44	53 744
CA du Libournais	38	49 959
CA d'Agen	36	53 733
CA Le Grand Périgueux	23	36 554
CA du Grand Villeneuvois	22	36 091

Afin d'aller plus loin, la CLCV a décidé d'analyser plus en détail

certaines données : le prix de vente des terrains constructibles, son évolution sur ces années et le prix de vente moyen des terrains au m<sup>2</sup>. Afin d'évaluer également ces données au regard de la tension du marché, nous avons recueilli les données de densité pour l'ensemble de ces territoires. Parmi les principaux enseignements de cette analyse, nous pouvons souligner :

#### ➤ Une très grande disparité de la part du foncier dans le prix du logement

Il apparaît une très grande hétérogénéité de la part du foncier dans le coût de la maison, comme le montre le tableau ci-dessous pour l'Aquitaine.

#### Part du foncier dans le coût d'une maison individuelle – 118 territoires d'Aquitaine – 2006-2012

	Moins de 10 %	Entre 10 et 19 %	Entre 20 et 29 %	Entre 30 et 39 %	Entre 40 et 49 %	Plus de 50 %
<b>Nombre de territoires</b>	9	46	32	15	11	5

Notre étude montre que ces écarts ne peuvent s'expliquer par la seule différence d'attractivité du territoire. Il apparaît que sur des territoires a priori très comparables (densité d'habitat analogue notamment) les prix du foncier et leur part dans le coût du logement peuvent être très différents.

Les données de 2013 confirment cette tendance longuement précédemment exposée. Sur l'ensemble de l'Aquitaine, nous constatons en effet, en 2013, que le foncier représente en moyenne 28 % du coût de construction d'une maison, ce qui est conforme aux estimations habituelles (de l'ordre de 25 %). Les disparités sont toutefois très fortes entre territoires, comme le montre le

tableau ci-dessous. 39 territoires sur les 105 étudiés ont un ratio supérieur ou égal à 30 %, 16 dépassent les 40 % et 1 atteint même les 50 %.

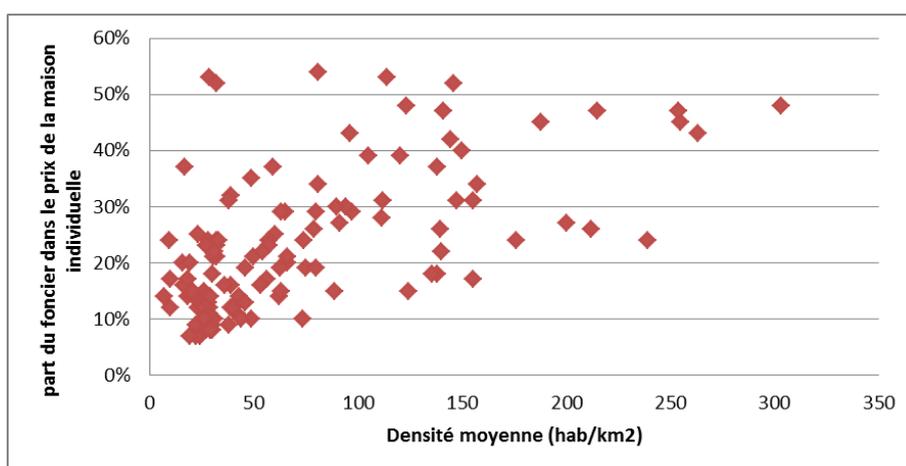
Entre 10 et 19 %	Entre 20 et 29 %	Entre 30 et 39 %	Entre 40 Et 49 %	Plus de 50 %
24	41	22	16	1

Ces disparités traduisent une pression foncière différente, mais illustrent également un marché défaillant. En effet, cette hétérogénéité trouve parfois une explication dans des facteurs géographiques (forte attractivité de la zone littorale, par exemple), économiques ou agricoles (Métropole de Bordeaux et foncier viticole dans le bordelais), mais certaines agglomérations, a priori moins attractives, voient également le coût du foncier s'envoler.

Par exemple, en moyenne sur la période 2006-2012, un terrain coûte en moyenne 33 000 euros et représente 31 % du coût de la maison sur la communauté d'agglomération du Libournais. Juste à côté, sur la communauté de communes du Sud Libournais, le terrain coûte 54 000 euros et représente 47 % du coût de la maison. Sur la dernière année disponible, 2013, un terrain coûte en moyenne 38€/m<sup>2</sup> sur la communauté d'agglomération du Libournais, alors que son prix s'élève à 73€/m<sup>2</sup> sur la communauté de commune du Sud Libournais. Une telle différence illustre le caractère aléatoire des marchés fonciers.

### ➤ Un impact de la densité : oui et non

Le graphique ci-dessous met en relation la part du foncier dans le prix de la maison et la densité sur ces territoires. Nous avons enlevé quelques points, des agglomérations (Bordeaux, Arcachon) qui sont bien plus denses et bien plus chères que les autres et qui auraient rendu le graphique peu lisible (sur le fond ces points renforcent les résultats). On constate une liaison (la part du foncier dans le prix du logement a tendance à augmenter lorsque la densité d'habitat est plus élevée), mais celle-ci est assez relative. On voit qu'à même densité d'habitat, par exemple 150 habitants au kilomètre carrés, la part du foncier dans le prix du logement peut être très différente (de moins de 20 % à plus de 40 %). Ces différences s'expliquent parfois par une spécificité du territoire (foncier viticole prestigieux, proximité de la mer) mais ces facteurs sont loin d'expliquer la diversité de prix du foncier constaté.



3 groupes se distinguent :

- Les territoires où le lien entre coût du foncier et densité est net : Bordeaux et la communauté Côte Basque Adour figurent dans ce groupe.
- Les territoires où le foncier est coûteux proportionnellement à la densité. Parmi ceux-ci figurent une dizaine d'intercommunalités situées principalement sur le littoral ou dans le Médoc<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> CC Jalle-Eau-Bourde, CA Bassin Arcachon Sud-Pôle Atlantique (COBAS), CC Bassin Arcachon Nord Atlantique (COBAN ATLANTIQUE), CC Montesquieu, CC Seignanx, CC Médoc Estuaire, CC Médullienne, CC Maremne Adour Côte Sud, CC Grands Lacs, CC Lacs Médocains



## LE FONCIER EN LANGUEDOC-ROUSSILLON

### *Un marché en panne, reflet d'un foncier trop cher et d'une offre inadaptée*

Les études sur les marchés immobiliers et fonciers en Languedoc-Roussillon sont nombreuses<sup>17</sup> et toutes s'accordent sur la relative inadaptation de l'offre, dans une région où le secteur de la construction est pourtant une clé du dynamisme économique.

#### **1. Un repli de la construction, qui s'inscrit dans un contexte général d'augmentation des coûts du foncier**

Les marchés immobiliers du Languedoc-Roussillon connaissent un repli global depuis 2008. Les ventes dans l'ancien ont ainsi reculé de 15 % entre les périodes 2004-2007 et 2008-2014. Dans le même temps, la construction neuve a connu un repli aggravé de -25 %. Selon Claude Jamot, ce dernier élément s'explique en partie par la question foncière : « *très engagés sur un foncier acquis au prix fort, et réticents par principe à acter un retournement de cycle aux effets délétères, les promoteurs et les lotisseurs n'ont pas voulu dans un premier temps réajuster leurs prix, tout en admettant, en privé, qu'une correction forte était inévitable* ».

Cet impact du coût du foncier sur la construction se retrouve également au niveau de l'enquête sur le prix des terrains à bâtir, qui concerne les permis délivrés à des particuliers pour la construction d'une maison individuelle en secteur diffus. En 2012, avec un prix moyen de 108 €/m<sup>2</sup>, la région Languedoc-Roussillon se situe au troisième rang des régions les plus chères en matière de foncier. Les prix les plus forts sont localisés sur la bande littorale et également dans les grandes agglomérations (cf. tableau ci-dessus).

Dans les plus grandes agglomérations, la part du terrain s'élève jusqu'à 50 % du coût prévisionnel total du projet de construction, alors que la moyenne française est de 34 %.

Ces prix, couplés à une politique de lutte contre l'étalement urbain (légitime par ailleurs), ont entraîné une régression constante de la production d'individuel pur depuis 15 ans. Pour autant, des projets d'extensions urbaines de qualité, permettant de desserrer un peu l'étau de l'offre foncière, n'ont pas vu le jour, entraînant de fait une très forte tension sur le parc privé et le parc social.

#### **2. Une tension sur le parc social (et le parc privé) de plus en plus forte**

Avec un revenu fiscal médian de 17 300 € en 2011, inférieur de 10 % au niveau national, la région Languedoc-Roussillon accueille une part importante de ménages éligibles à l'attribution d'un logement HLM (+ de 30 %).

Prix des terrains achetés par communauté d'agglomération	Prix moyen des terrains en €/m <sup>2</sup>	Prix moyen des terrains en €
CA de Montpellier	266	130 700
CA du Bassin de Thau	194	131 400
CA du Pays de l'Or	187	149 500
CA Hérault Méditerranée	178	93 600
CA Perpignan Méditerranée	173	89 100
CA de Nîmes Métropole	148	108 800
CA de Béziers Méditerranée	127	81 100
CA le Grand Narbonne	122	74 700
<i>France entière</i>	<i>67</i>	<i>72 157</i>
CA Carcassonne Agglo	65	58 600
CA Alès Agglomération	61	70 600

<sup>17</sup> Notre étude s'appuie principalement sur deux études de la DREAL Languedoc Roussillon, *Le prix des terrains à bâtir - le prix des maisons neuves en 2012*, mars 2014 et *Tension du marché du logement locatif social en Languedoc-Roussillon*, mai 2012, l'analyse de l'INSEE, *Entre 2010 et 2030, 21 200 logements seraient à construire en moyenne par an*, février 2015 et l'article de Claude JAMOT, « Languedoc-Roussillon, la chute de la construction de logements », *La revue foncière*, mars-avril 2015.

A l'inverse, cette région dispose d'un taux d'équipement en logements HLM relativement faible. Avec 119 650 logements au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le parc locatif représente environ 10,2 % des résidences principales, une moyenne très inférieure aux 16 à 17 % de la moyenne nationale (hors Paris).

En Région Languedoc Roussillon, 80 communes relèvent en 2011 des dispositions de l'article 55 de la loi SRU. Elles se répartissent de la manière suivante :

- 6 communes dans l'Aude
- 16 communes dans les Pyrénées-Orientales
- 21 communes dans le Gard
- 37 communes dans l'Hérault

Parmi ces 80 communes, le CRH a émis un avis favorable sur la prononciation de la carence pour 41 d'entre-elles. Dans les faits, 18 ont fait l'objet d'un arrêté de constat de carence signé par le préfet de département et 23 ont reçu une lettre recommandée avec accusé de réception constatant la non atteinte des objectifs.

Il est ici intéressant de noter que sur ces 18 communes, seules 7 ont signé une convention foncière avec l'EPF Languedoc-Roussillon. Celui-ci ne peut donc pas intervenir par délégation du droit de préemption. L'EPF Languedoc-Roussillon, créé en 2008 pour contribuer à développer la production de logements, dispose par ailleurs d'un budget réduit. En effet, ses recettes s'élèvent en 2013 à 21,5 millions d'euros. En comparaison, l'EPF PACA, créé en 2001 avec le même objectif, dispose lui de 92 millions d'euros. Les contributions SRU (954 000€ contre 5 millions d'euros) et les subventions (77 000 euros contre 1 million d'euros) sont notamment à l'origine de cet écart.

Par conséquent, on se heurte ici à un triple problème :

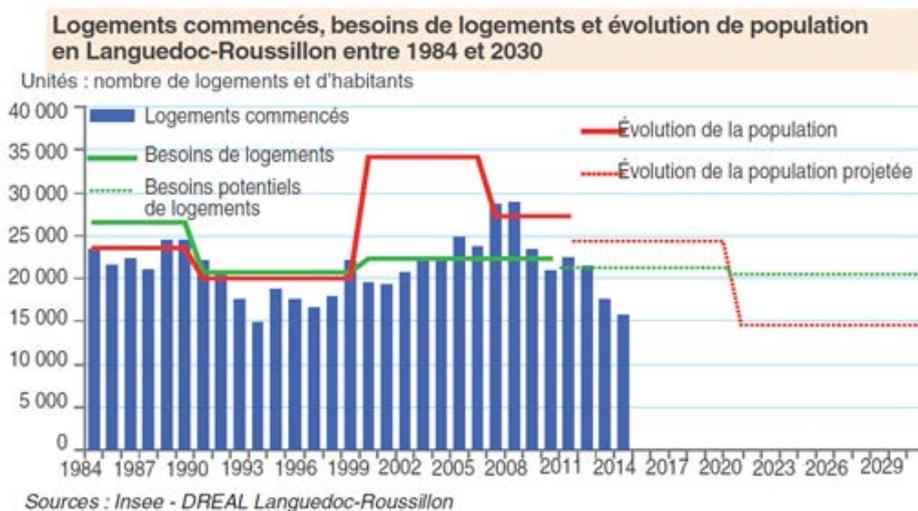
- Des difficultés d'accès au foncier valables également dans le logement social
- Des maires parfois réfractaires à l'application de la loi SRU et n'ayant donc pas de politique foncière en faveur de la production de logements locatifs sociaux
- Des préfets et des services déconcentrés peu enclins à faire preuve de fermeté

L'instruction du 30 juin 2015<sup>18</sup> devrait renforcer le suivi des communes déficitaires et voir l'émergence de plans départementaux exprimant la stratégie d'intervention de l'Etat. En Languedoc-Roussillon celui-ci méritera certainement la plus grande attention.

---

<sup>18</sup> Instruction du Gouvernement du 30 juin relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013.

### 3. Des besoins de la population présente et des futurs habitants très forts à l'horizon 2030



Sans action forte en faveur de la mobilisation du foncier et de la construction de logements sociaux, la situation ne pourra s'améliorer. En effet, l'INSEE évalue le besoin en construction de logements à 21 200/an à l'horizon 2030 afin d'accompagner le desserrement des ménages, d'accueillir les nouveaux arrivants et de compenser le retard pris (cf. graphique).

## LE FONCIER EN ILE-DE-FRANCE

### Une absence de foncier disponible relative, un manque de logements réels

La question du foncier et du logement en Ile-de-France a attiré l'attention de la Cour des comptes à plusieurs reprises ces dernières années. Celle-ci souligne la complexité des politiques de l'habitat sur ce territoire, à la fois par un manque réel de ressource foncière, mais également par une gouvernance parfois défailante.

#### 1. Un foncier offrant des possibilités réduites

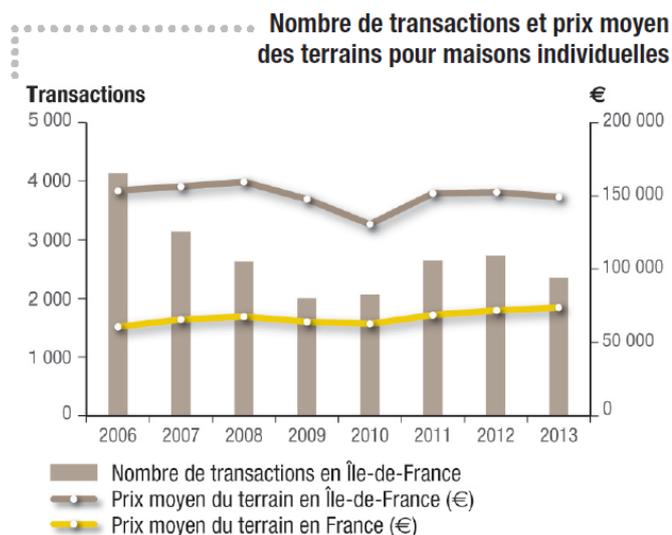
Le Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) affiche comme ambition de construire 70 000 logements par an d'ici 2030. Force est de constater que nous sommes aujourd'hui loin du compte, c'est pourquoi la Cour s'est penchée sur cette question et plus particulièrement s'est intéressée à la responsabilité du foncier (pénurie de foncier constructible, niveau des prix) dans cette situation.

Ses conclusions sont claires : « *le foncier disponible est physiquement abondant en Île-de-France, mais les terrains à construire sont rares et chers* ». En effet, les chiffres varient, mais tous s'accordent sur l'existence de réserves foncières. En 2008, le groupe Descartes a ainsi recensé 268 km<sup>2</sup> de foncier disponible (soit deux à trois fois ce qui serait nécessaire pour construire 1,5 million de logements d'ici à 2030), la Cour des comptes identifie, quant à elle, 20 000 hectares disponibles à l'urbanisation dans les plans d'occupation des sols (POS) et les PLU franciliens en 2011, l'Observatoire régional du foncier en Île-de-France (ORF) avance, pour sa part, le chiffre de 9 400 ha de foncier libre ouvert à l'urbanisation.

Alors pourquoi les programmes n'arrivent-ils pas à sortir de terre ? Tout simplement, parce que ces chiffres ne garantissent pas « *que le foncier constructible soit localisé là où se trouve la demande solvable de logements, ni que les terrains en zone constructible soient destinés à la construction de*

logements, ni que cette offre foncière potentielle soit réellement mobilisable (rétention des propriétaires fonciers, absence de projets de construction) ».

Les observations de l'ORF sont, à ce titre, très intéressantes. En effet, les différents graphiques réalisés dans le cadre de l'enquête EPTB semblent illustrer cet écart grandissant entre le coût des terrains et la demande solvable des ménages (cf. graphique ci-contre). En 2013, le prix global moyen des terrains s'établit, en Ile-de-France, à 149 267 €. Dans l'agglomération de Paris, l'investissement total moyen pour construire une maison individuelle s'élève même à 354 300 € et le terrain représente encore la moitié du coût global. Ces chiffres sont très éloignés des moyennes nationales et le nombre de transactions diminue sensiblement depuis 2006. Pour autant, les prix se maintiennent et le marché foncier ne se « rééquilibre » pas.



## 2. Une gouvernance défaillante

Pour la Cour des comptes, deux raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation :

### ➤ L'absence de volontarisme et de système d'encouragement des maires

« L'obstacle à la construction de logements ne semble pas tant résider dans la rareté du foncier que dans la façon dont il est géré et dans la faiblesse des projets de construction des maires ». La Cour des comptes se réfère même à l'adage : « maire bâtisseur, maire battu ». Afin d'encourager les initiatives locales, le ministère du Logement a annoncé, en mars 2015, la création d'une aide aux maires bâtisseurs. Certains élus ont déjà souligné son insuffisance pour satisfaire les besoins en logement sociaux en Ile-de-France.

### ➤ L'absence de compétence et de taille critique

La plupart des économistes soulignent que l'intercommunalité constitue l'échelle pertinente en matière d'action foncière. Or, en Ile-de-France, « il existe très peu de schémas de cohérence territoriale (Scot) et peu d'intercommunalités ont élaboré une stratégie foncière [...]. Sur les 194 communautés d'agglomération dotées de la compétence PLU, c'est-à-dire maîtres d'ouvrage du plan local d'urbanisme, recensées à la fin de 2012, seules trois sont situées en Ile-de-France et aucune d'entre elles n'a élaboré de PLU-i ».

On pourrait ajouter à ces deux points une autre particularité francilienne en matière de gouvernance : 1 200 000 logements locatifs sociaux sont gérés par 170 organismes de logement social dont les statuts peuvent être différents (OPH, ESH ou S.A. d'Hlm, sociétés coopératives d'Hlm ou encore EPL). La grande majorité des 61 OPH franciliens actuels est rattachée aux communes. Certains de ces offices font preuve d'un très grand dynamisme. D'autres rencontrent des difficultés de financement, de vieillissement du parc et de stagnation de la construction neuve. Dans un contexte d'approvisionnement en foncier difficile, ils se heurtent régulièrement à la question de la pertinence d'échelle.

La Métropole du Grand Paris (MGP) et le Schéma régional de coopération Intercommunale (SRCI) tentent actuellement d'introduire une plus grande cohérence, mais les négociations avancent lentement. Par ailleurs, en matière de logement locatif social, 53 OPH, 40 EPL d'aménagement et 29 SEM immobilières seront impactés par la création de la MGP, d'ici 2020.

Le CESER Ile-de-France s'est penché sur cette question et pour lui, la réponse réside dans une meilleure association des parties prenantes : « *cette (r)évolution essentielle [...] peut-elle laisser la Région indifférente tant pour le patrimoine concerné par la MGP que celui de la 2ème couronne ? N'y-a-t-il pas à réfléchir sur ce travail nécessairement fin pour l'évolution de l'habitat et des quartiers, sur les outils de concertation ?* »<sup>19</sup>.

### **3. L'EPF Ile-de-France (EPFIF) : un outil au service de la maîtrise des charges foncières trop élevées**

L'EPFIF, qui exerce son activité dans cinq départements franciliens (Paris, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, l'Essonne et la Seine-et-Marne), a été créé en 2006, en même temps que 3 EPF départementaux (les EPF du Val-d'Oise, des Yvelines et des Hauts-de-Seine). « *L'action des 4 EPF existants s'inscrit dans une logique régulatrice des coûts fonciers. C'est ce qui permet d'inclure dans les programmes, grâce à des péréquations de charges foncières lors des cessions, des composantes que le seul jeu du marché exclurait à coup sûr : le logement locatif social bien sûr, qui représente à peu près 45 % des logements réalisés par les 4 EPF ; l'accession sociale à la propriété ou l'accession à coût maîtrisé (environ 30 % des programmes pour ce qui est de l'EPFIF)* »<sup>20</sup>. Avec plus d'un milliard d'euros d'acquisitions et 318 millions d'euros de cessions cumulées entre 2007 et 2014, l'EPFIF connaît une réelle montée en puissance de son action.

La Cour des comptes souligne le rôle des EPF en matière de régulation : « *Le fait qu'ils acquièrent immédiatement les biens, alors que des opérateurs privés mettent des conditions suspensives, peut inciter les vendeurs à consentir à diminuer leurs prétentions. Ces établissements peuvent aussi exercer une action modératrice par leur volonté d'éviter les surenchères sur les charges foncières et de faire prévaloir le contenu qualitatif des projets. Ils n'ont cependant qu'une marge de manœuvre limitée pour infléchir les projets des collectivités dans le sens d'une densité allant au-delà des seuils déterminés dans les plans pluriannuels d'investissements (PPI) et de ce qu'induisent les contraintes d'équilibre économique de l'opération. Leurs interventions, notamment sur les fonciers complexes, n'ont pas encore produit leurs pleins effets sur le rythme de construction de logements de la région* ». L'action des EPF doit encore se développer, mais les résultats restent encourageants. Leur capacité de régulation est restreinte, compte-tenu du contexte francilien, mais ils permettent d'apporter de premières corrections au processus de négociation, souvent biaisé, en matière de foncier.

Par ailleurs, selon la Cour, « *la décision de fusionner les EPF d'Ile-de-France en un seul établissement, inscrite dans la loi ALUR, va dans le bon sens mais soulève plusieurs questions. L'un des objectifs de la réforme étant un plus grand ciblage des interventions, il conviendra de préciser les priorités d'action du futur EPF unique en termes de rééquilibrage entre les territoires, de concentration des actions sur les territoires stratégiques de la région ou sur les communes classées SRU, d'arbitrage entre les territoires de renouvellement urbain et ceux d'extension urbaine* ». Les départements et les communes – qui craignent d'ailleurs d'être privés des liens privilégiés qu'elles avaient avec leur EPF dédié – doivent être associés à ces réflexions. Il serait intéressant que la société civile ait également un droit de regard sur le plan d'actions de ce futur EPF.

<sup>19</sup> CESER, *La Région Ile-de-France dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat-perspectives à l'automne 2014*, Rapport présenté au nom de la commission Ville, habitat et cadre de vie par Michel Mittenaere, novembre 2014

<sup>20</sup> Gilles BOUVELOT, *Pour un choc foncier durable en Ile-de-France - Un grand établissement public foncier d'échelle régionale*, Rapport de préfiguration, mars 2014

## Partie 3 :

# Les prix des transactions foncières

## Etude CLCV

Notre association a réalisé une étude qui, sans être exhaustive, a le mérite d'être assez originale. Du fait du manque de données ou de la difficulté à y accéder, les études (rendues publiques) sur les marchés fonciers sont peu courantes en France. Par ailleurs, la plupart des études existantes sont réalisées par des collectivités ou des agences d'urbanisme. De ce point de vue, la CLCV, en travaillant sur ce sujet, tente d'apporter un autre regard.

Les sources utilisées proviennent de l'Enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) et des données mises en ligne sur le site des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

### *Région Aquitaine*

Nous avons eu accès à l'ensemble des données EPTB de la région Aquitaine pour la période 2006-2012. A ce jour, il s'agit d'une des seules DREAL à avoir mis en ligne ces données sur son site. Elle met à disposition deux séries de prix pour chacune des intercommunalités de la région (118). D'une part, le prix de vente des terrains à bâtir destinés à la construction d'une maison individuelle. D'autre part, le prix de vente de la maison elle-même. Le fait de disposer de données sur 6 ans permet d'avoir un grand nombre de transactions par territoire étudié et de se fonder sur des moyennes significatives. Si on avait considéré la dernière année disponible, par exemple, nous aurions trop peu de transactions notamment sur des territoires peu peuplés ou peu actifs d'un point de vue immobilier.

Nous en tirons un ratio prix du terrain/prix de la maison. Pour ce type d'habitat, ce ratio traduit raisonnablement la part du foncier dans le coût total de construction d'un logement. L'intérêt de ce ratio est qu'il permet d'identifier les territoires où le foncier tient une place particulière. En effet, dans une zone tendue et/ou attractive, on s'attend à un prix du foncier élevé, mais le prix de la maison doit logiquement être lui aussi élevé (le ratio est donc relativement normal). A l'inverse, un ratio élevé peut traduire une tension particulière du foncier.

Nous avons compilé pour chacune des intercommunalités la densité. De manière imparfaite certes, la densité peut traduire le caractère tendu ou non des marchés du logement (a priori un marché immobilier est tendu là où la densité de l'habitat est forte). L'objectif est de voir s'il existe une relation entre densité et coût du foncier.

Par ailleurs, il va de soi que la densité n'est pas le seul critère mesurant l'attractivité du territoire. Pour analyser les différences de part foncier/prix de la maison à densité comparable il faut ensuite prendre en compte certaines particularités de contexte (ici notamment la proximité du littoral touristique ou le foncier viticole). Nous nous sommes attachés à cette prise en considération mais nous ne prétendons pas avoir pu tenir compte dans l'analyse de toutes les spécificités qui jouent sur le prix du foncier (bassin d'emploi par exemple). Dans ce cadre, cela veut dire que certains territoires (ie certains points du graphiques) ne sont singuliers qu'en apparence. Le point fort de notre étude tient au fait qu'elle porte sur plus de cent territoires et que certains grands facteurs sont pris en

compte (densité). Dès lors, quelques cas particuliers pouvant souffrir d'une analyse incomplète ne saurait remettre en cause la tendance sur ce grand nombre de territoires.

### **Une très grande disparité de la part du foncier dans le prix du logement**

En Aquitaine, nous constatons que sur la période 2006-2012, le foncier représente en moyenne 23 % du prix d'une maison ; ce chiffre est conforme à la moyenne nationale sur cette période (de l'ordre d'un quart). Il existe toutefois de très grandes disparités, comme le montre le tableau ci-dessous.

	<b>Moins de 10 %</b>	<b>Entre 10 et 19 %</b>	<b>Entre 20 et 29 %</b>	<b>Entre 30 et 39 %</b>	<b>Entre 40 Et 49 %</b>	<b>Plus de 50 %</b>
<b>Nombre de territoires</b>	9	46	32	15	11	5

31 territoires sur 118 ont un ratio supérieur à 30 %, 16 dépassent les 40 % et 5 d'entre eux dépassent les 50 %.

Il y a donc une très grande hétérogénéité du coût du foncier. Cela traduit des pressions foncières très concrètement différentes mais aussi des « aberrations » du marché du foncier (le simple fait que dans certains cas le foncier représente plus de 40 % du coût de la maison).

Pour les territoires où la part du foncier est importante, il y a bien sûr des zones fortement attractives (Bordeaux, bassin d'Arcachon par exemple) ou avec une question foncière spécifique (le Médoc et les zones de grands crus). Mais on trouve aussi des agglomérations a priori moins attractives, comme les communautés de communes des Coteaux Bordelais ou du Sud Libournais, situées à une trentaine de kilomètres de Bordeaux et hors zone viticole.

Pour reprendre ce dernier exemple, un terrain coûte en moyenne 33 000 euros et représente 31 % du coût de la maison sur la communauté d'agglomération du Libournais. Sur la communauté de communes du Sud Libournais, le terrain coûte 54 000 euros et représente 47 % du coût de la maison. Si l'on considère par ailleurs, que sur la même période, le volume de construction de maisons individuelles rapporté à la population est relativement proche, une telle différence illustre le caractère aléatoire du prix du foncier<sup>21</sup>.

### **L'impact de la densité : oui et non**

Le graphique ci-dessous met en relation la part du foncier dans le prix d'une maison individuelle et la densité sur 118 intercommunalités.

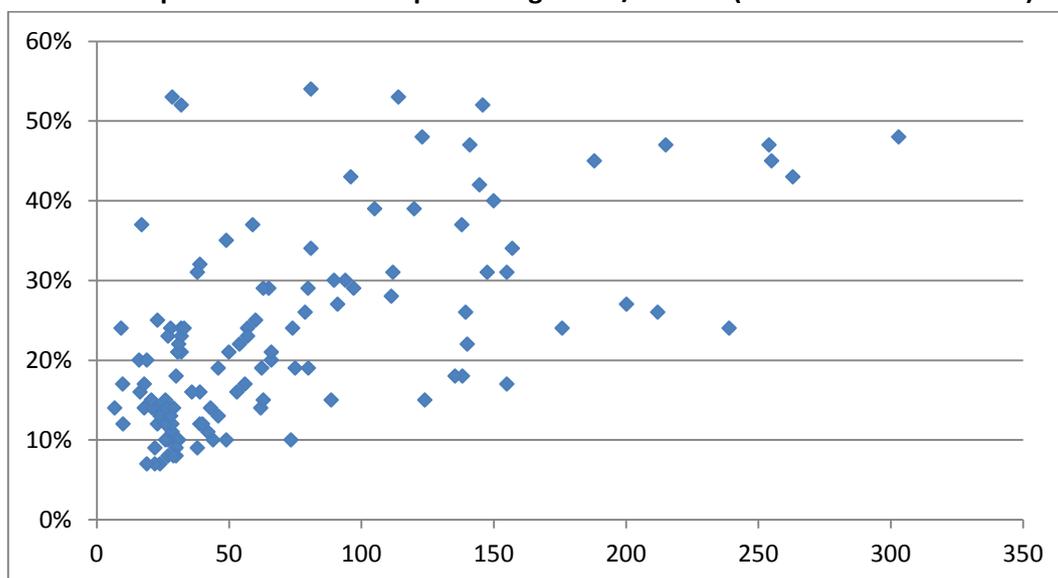
Notons enfin que nous avons retiré du graphique ci-après quelques points, des agglomérations (Bordeaux, Arcachon) qui sont bien plus denses et bien plus chères que les autres et qui auraient rendu le graphique peu lisible (sur le fond ces points renforcent les conclusions).

A partir du graphique ci-après, on constate une relation (plus la densité augmente, plus la part du foncier augmente également), mais les exceptions sont assez nombreuses. On observe, en réalité, deux groupes très cohérents : une zone peu dense, rurale, où le foncier est abordable, une zone dense où le coût du foncier est peu abordable.

<sup>21</sup> Selon Sit@del, 434 logements individuels purs ont été commencés entre 2006 et 2012 sur le territoire de la CC du Sud Libournais (13 479 hab.), contre 1609 sur la CA du Libournais, 5 fois plus peuplée (71 274 hab.).

Entre les deux (densité entre 100 et 200 hab. au km carrés), les ratios sont très variables et il existe un certain nombre de zones où, pour une densité moyenne, la part du foncier varie du simple au double.

**Relation part du foncier dans prix du logement/densité (118 intercommunalités)**



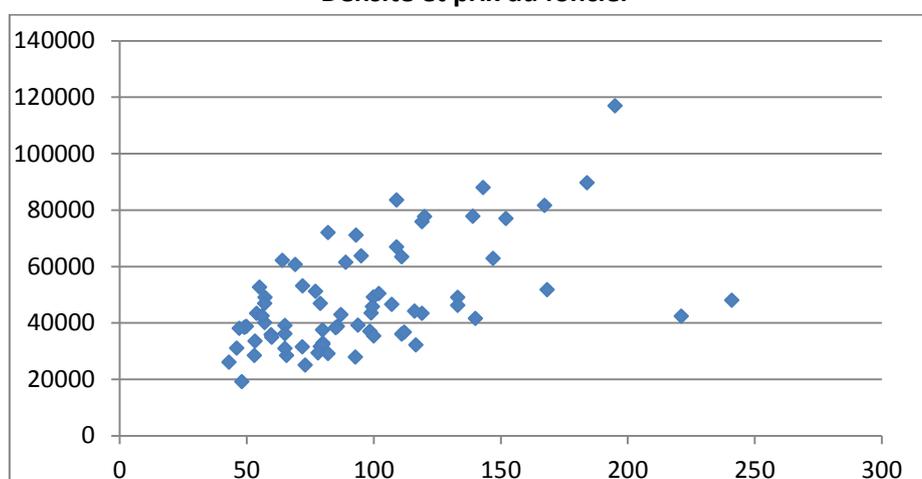
EN ABSCISSE : densité en habitants au km<sup>2</sup> (données 2014)

EN ORDONNEE : part du foncier dans le prix de la maison individuelle (moyenne 2006-2012)

## *Pays de la Loire*

Pour cette région, les prix du foncier sont disponibles, mais pas celui des maisons. Nous ne pouvons donc pas faire le ratio prix du foncier/maison individuelle et seul le prix du terrain (foncier) peut être rapporté à la densité, pour chacune des 71 intercommunalités. Nous présentons les graphiques ci-dessous en ayant enlevé les 5 ou 6 cas de zones très denses avec des prix élevés qui « écrasent » le graphique (la encore ces points vont dans le sens des conclusions). Cette fois nous considérons d'abord le prix total du terrain et ensuite le prix du terrain au mètre carré.

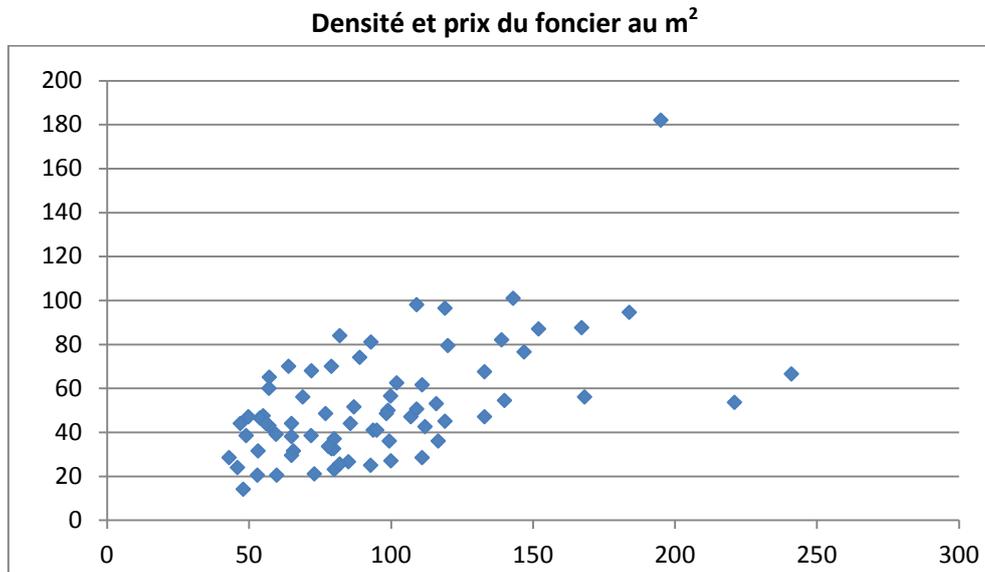
**Densité et prix du foncier**



EN ABSCISSE : densité en habitants au km<sup>2</sup> (données 2014)

EN ORDONNEE : prix du terrain (moyenne 2006-2012)

On constate que les résultats sont assez similaires, selon que l'on considère le prix total du terrain ou le prix au mètre carré du terrain. Il y a une grande diversité de prix du foncier à densité égale (rapport de 1 à 3) ce qui renforce les tendances observées en Aquitaine.



EN ABSCISSE : densité en habitants au km<sup>2</sup> (données 2014)  
EN ORDONNEE : prix du terrain au m<sup>2</sup> (moyenne 2006-2012)

## Partie 4 : Positions de la CLCV

### 1. Accélérer la mobilisation du foncier public

Les acteurs publics (et les entreprises dont l'Etat est actionnaire : SNCF, EDF, etc.) doivent contribuer à l'effort de libération du foncier.

Plus précisément, la question des conditions et du prix de ces cessions doit être posée. Il est en effet normal que l'Etat et les collectivités territoriales préservent leurs intérêts financiers, surtout lorsqu'il s'agit pour une personne privée de produire des logements au prix fort.

*« Le rapport de la Cour des comptes sur les cessions de biens immobiliers de prestige par France domaine dénonçait l'insuffisance du cadre juridique dans lequel les cessions immobilières étaient réalisées et notamment l'absence de clause de sauvegarde permettant de percevoir une quote-part de la plus-value si le bien est revendu dans une période donnée suivant l'acquisition ; sur un échantillon de 28 cessions d'immeubles examinées, la Cour constatait que les acquéreurs avaient réalisé des plus-values substantielles dans des délais de quelques mois pour un total de près de 42 M€, soit globalement moitié plus que le produit obtenu par l'État »<sup>22</sup>.*

On peut considérer, en revanche, que ce prix peut être minoré quand il s'agit d'une opération de logement social ou intermédiaire, notamment en zone tendue.

Le Rapport Repentin sur la mobilisation du foncier public propose déjà certaines précisions ou améliorations du dispositif de décote existant. Parmi elles figurent :

- la possibilité d'étendre le régime de la décote aux biens bâtis qui, par reconversion ou réutilisation, entrent sur le marché du logement (l'exemple d'une ancienne gendarmerie transformée en logements sociaux) ;
- La prise en compte des coûts d'aménagement et de libération des terrains et notamment la gestion de la pollution. Certains territoires redoutent en effet que le coût de dépollution soit supérieur à celui du terrain décoté.

Au-delà, des collectivités et des EPF expérimentent la dissociation de la propriété du foncier de celle du bâti<sup>23</sup>. Ces expérimentations s'inscrivent dans un cadre réglementaire défini<sup>24</sup> et semblent donner de premiers résultats. Elles restent malheureusement largement inconnues des professionnels et du grand public, alors que le gisement est encore important : « *Les associations,*

<sup>22</sup> Jean-Philippe BROUAN, « Cession de patrimoine public et intérêt général », *La Gazette*, cahier détaché n°2, mars 2012

<sup>23</sup> Le Grand Lyon recourt depuis 2004 aux baux de longue durée pour la production de logements locatifs sociaux de type Plus et PLAI par voie d'acquisition amélioration, dans les arrondissements centraux déficitaires en logement social. Ce dispositif marque une volonté politique de produire du logement social là où les organismes HLM ont du mal à intervenir par les voies classiques. Depuis 2004, 130 baux ont été signés, représentant 2500 logements. L'EPFIF fait appel aux baux de longue durée dans des cas de figure précis : lorsque la charge foncière est notablement élevée, dans le cadre d'opérations qui engendrent une création nette de logements sociaux et dès lors que le montage économique s'avère satisfaisant.

<sup>24</sup> Loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, Ordonnance du 20 février 2014 pour le logement intermédiaire, Loi ALUR et Loi Macron.

notamment celles issues de congrégations religieuses, sont actives en ce domaine. Détenant un patrimoine foncier reçu par dons et legs, et, à ce titre, souvent inaliénable, elles recourent au bail emphytéotique pour le valoriser au profit de résidences pour personnes âgées, jeunes ou étudiants »<sup>25</sup>.

## **2. Placer la planification et la décision d'urbanisme à un stade intercommunal et permettre la participation de la société civile**

Un point juridique est proposé en fin de document. Dans la logique des initiatives gouvernementales, assez timorées, il serait revendiqué un renforcement du rôle des intercommunalités, car seules les collectivités atteignant une taille critique peuvent prétendre à une politique foncière cohérente avec leur politique de l'habitat et la planification. La Cour des comptes souligne ce point – particulièrement prégnant en Ile-de-France – dans son rapport sur l'action de l'EPF Ile-de-France (EPFIF) :

*« Parmi les 1 281 communes de la région Île-de-France, 10 seulement ont plus de 80 000 habitants, plus de la moitié ont moins de 2 000 habitants et ne disposent pas des compétences nécessaires en termes d'ingénierie foncière [...]. La moitié des communes ne se sont pas encore dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU). En outre, l'Ile-de-France a longtemps été caractérisée par le faible poids de l'intercommunalité (en 2011, 79 % de la population francilienne faisait partie d'une intercommunalité, contre 95 % pour les autres régions, et Paris est la seule grande agglomération française à ne pas avoir de communauté urbaine). Alors que la solidarité financière et la gestion territoriale s'exercent plus efficacement à l'échelon de l'agglomération, il existe très peu de schémas de cohérence territoriale (SCoT) et peu d'intercommunalités ont élaboré une stratégie foncière et adopté des plans locaux d'habitat (PLH). Sans outil de maîtrise du droit des sols et sans outil foncier, la politique de l'habitat, même exercée à l'échelle intercommunale, ne peut efficacement être mise en œuvre »<sup>26</sup>.*

Au-delà, il semble important de défendre l'idée que les décisions d'urbanisme ne doivent plus être prises à l'échelle communale, mais transférées aux intercommunalités. Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) permet d'élaborer un projet de territoire à une échelle mieux adaptée que celle de la commune. En termes de marchés fonciers, il permet notamment de réduire le nombre de décideurs, qui contribuent à l'aléa de « destination » d'un terrain, et de prendre des décisions plus conformes à l'intérêt général. Il permet également, qu'il vaille PLH ou non, de définir des règles d'urbanisme cohérentes avec les besoins en logement.

La Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) instaure le transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités, mais elle prévoit également un mécanisme de blocage<sup>27</sup> facile à mobiliser (un quart des communes) et on peut penser que le transfert automatique sera au final assez peu appliqué. La CLCV considère que cette minorité de blocage doit être rehaussée à 40 % pour faciliter ce passage à l'intercommunalité tout en évitant des passages en force au sein de la collectivité locale.

---

<sup>25</sup> IAU, *Dissocier la propriété du foncier de celle du bâti pour produire des logements*, Note rapide Société-Habitat, n° 689, juin 2015

<sup>26</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la gestion de l'établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF)*, 2013

<sup>27</sup> Minorité de blocage rassemblant 1/4 des communes représentant au moins 20% de la population d'une communauté.

### **3. Rendre plus transparente la délivrance des permis de construire**

Par ailleurs, les décisions de permis de construire mériteraient une plus grande transparence, ce qui permettrait là encore de lutter contre le pouvoir des maires, qui s'apparente parfois à un pouvoir discrétionnaire.

Le même rapport de la Cour des comptes souligne ce point, préoccupant en Ile-de-France :

*« Il convient de distinguer l'offre potentielle, terrains qui pourraient être construits, de l'offre réelle, terrains effectivement mis sur le marché. Le rôle des maires qui délivrent les permis de construire est, dès lors, primordial. Ainsi, toujours selon l'ORF, 20 000 ha disponibles à l'urbanisation ne font l'objet d'aucune construction »<sup>28</sup>.*

Il s'agit assez simplement de rendre publics les débats et délibération par une fiche type sur le site internet de la collectivité.

### **4. Envisager le raccourcissement des délais de jugement sur les contestations de permis**

La durée de traitement des contentieux juridiques est un problème général, mais elle représente ici une contrainte particulièrement lourde, car elle pénalise la construction de logements et dissuade la réalisation d'autres opérations. L'ordonnance du 18 juillet 2013 et le décret du 1er octobre 2013 poursuivent cet objectif de raccourcissement des délais, mais cela devrait faire l'objet d'une mobilisation particulière et d'une évaluation par le ministère de la Justice.

### **5. Publication des prix moyens de transactions foncières par communes**

L'Etat dispose de statistiques sur les transactions foncières. Depuis 2011, les services du ministère des Finances ont ainsi mis en œuvre le service « DVF - Demande de valeurs foncières », qui permet la transmission de données des ventes immobilières et foncières à une liste d'utilisateurs définis strictement par la loi. L'État doit aujourd'hui permettre – sous réserve d'un certain nombre d'adaptations – l'accès de ces données au grand public, afin de favoriser une meilleure transparence des marchés fonciers et immobiliers. Ses services pourraient par exemple diffuser des données sur le prix moyen des terrains par communes (à l'instar des notaires avec les prix de l'immobilier). Ce point est tout sauf symbolique ; l'histoire montre en effet que la publication de prix de référence contribue au fonctionnement d'un marché au profit du consommateur (cf. par exemple transport/voyage/hôtels).

### **6. Prévenir toujours les expropriations brutales ou déséquilibrées**

Il faut garantir le droit des personnes attachées à leurs terrains et prêter attention aux méthodes parfois brutales ou déséquilibrées des promoteurs ou aménageurs.

Rappelons d'ailleurs, qu'ici aussi, la mise à disposition de données foncières et immobilières est essentielle. Ainsi, en application d'un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme condamnant la France pour déséquilibre dans l'accès à l'information à l'occasion de l'évaluation des biens expropriés, les personnes faisant l'objet d'une expropriation doivent pouvoir accéder également à ces données. Pour ces derniers, un système complémentaire, nommé « Patrim-usager » a été créé le 2 janvier 2014.

---

<sup>28</sup> Cour des comptes, op. cit.

## – Annexe 1 –

# *Le cadre juridique des décisions d'urbanisme*

### **Art. 4 LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains**

« Le chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

«Art. L. 123-1. - Les plans locaux d'urbanisme [...] fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent **les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières** à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

A ce titre, ils peuvent :

- 1° Préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées ;
- 2° Définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ;
- 4° Déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant ;
- 5° Délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement de bâtiments existants pourrait, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie, nonobstant les règles fixées au 13o ci-dessous, et fixer la destination principale des îlots ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter ;
- 6° Préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public et délimiter les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant, les équipements et aménagements susceptibles d'y être prévus ;
- 7° Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ;
- 8° Fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts ;
- 9° Localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ;
- 10° Délimiter les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée ;
- 11° Délimiter les zones visées à l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales concernant l'assainissement et les eaux pluviales ;
- 12° Fixer une superficie minimale des terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ;
- 13° Fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise :
  - dans les zones urbaines et à urbaniser ;

- dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre, dans les conditions précisées par l'article L. 123-4, des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions ».

*Le PLU fixe les zones urbaines (dites « zones U ») déjà urbanisées, où les équipements publics existants ou en cours de réalisation, ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.*

*Il définit également les zones ouvertes à l'urbanisation (« zones AU »). Lorsque la desserte en équipements à la périphérie immédiate de la zone existe et est de capacité suffisante, ces zones sont classées AU « constructibles » et peuvent être assorties de certaines conditions (par exemple opérations d'ensemble). Lorsque la desserte en équipements à la périphérie immédiate de la zone n'existe pas ou existe mais n'a pas la capacité suffisante, ces zones peuvent être classées au choix :*

*- AU « constructibles » si la commune a l'intention de réaliser à brève échéance les équipements nécessaires,*

*- AU « inconstructibles ».*

*Les zones classées AU inconstructibles ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation qu'après modification ou révision du PLU.*

*Il existe enfin les zones agricoles (« zones A »), où, sauf exception, seules les constructions nécessaires à l'exploitation agricole sont autorisées, et les zones naturelles et forestières (« zones N ») qui voient également les constructions limitées.*

#### **Art. 136 LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové**

« II. — La communauté de communes ou la communauté d'agglomération existant à la date de publication de la présente loi, ou celle créée ou issue d'une fusion après la date de publication de cette même loi, et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale le devient le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de ladite loi. Si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu.

Si, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'est pas devenue compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, elle le devient de plein droit le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, sauf si les communes s'y opposent dans les conditions prévues au premier alinéa du présent II.

Si, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'est pas devenue compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut également à tout moment se prononcer par un vote sur le transfert de cette compétence à la communauté. S'il se prononce en faveur du transfert, cette compétence est transférée à la communauté, sauf si les communes membres s'y opposent dans les conditions prévues au premier alinéa du présent II, dans les trois mois suivant le vote de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

III. — Dans les trois ans qui suivent la publication de la présente loi, les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération peuvent transférer la compétence en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de

carte communale, mentionnée au II du présent article, selon les modalités prévues à l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales.

IV. — Si une commune membre de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération a engagé, avant la date de transfert de la compétence, une procédure d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité avec une déclaration de projet d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération devenue compétente peut décider, en accord avec cette commune, de poursuivre sur son périmètre initial ladite procédure ».

*Depuis la loi ALUR, le Plan local d'urbanisme (ou PLU) peut être élaboré au niveau :*

- d'une commune ;
- d'une communauté de communes ;
- d'une communauté d'agglomérations ;
- d'une communauté urbaine ;
- d'une Métropole

*Si l'objectif initial était de promouvoir un PLU intercommunal, valant éventuellement Programme Local de l'Habitat (PLH) et Plan de Déplacements urbains (PDU), les divers amendements ont renforcé le pouvoir de blocage des communes.*

*Dans le cadre d'un PLU élaboré uniquement au niveau de la commune, la tentation peut être grande de faire varier celui-ci en fonction du contexte politique local et de déclarer constructibles ou, au contraire, non constructibles, certains terrains. En revanche, et cela semble être le cas le plus fréquent, lorsque le PLU est élaboré à un niveau supra communal (communauté d'agglomération par exemple), ce genre de travers semble plus difficile à envisager, l'organe compétent pour procéder à la modification du PLU ne poursuivant pas forcément les mêmes objectifs que le maire (équilibres communautaires, objectifs de construction du PLH, etc.).*

#### **Article L422-1 Code de l'urbanisme**

« L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est :

a) Le maire, au nom de la commune, dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale après la date de publication de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale avant cette date, le maire est compétent, au nom de la commune, après délibération du conseil municipal. En l'absence de décision du conseil municipal, le maire est compétent, au nom de la commune, à compter du 1er janvier 2017. Lorsque le transfert de compétence à la commune est intervenu, il est définitif ;

b) Le préfet ou le maire au nom de l'Etat dans les autres communes.

Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir ainsi que les déclarations préalables sur lesquelles il n'a pas été statué à la date du transfert de compétence restent soumises aux règles d'instruction et de compétence applicables à la date de leur dépôt ».

*Le permis de construire est délivré dans la plupart des cas par le maire, dans le respect des règles d'urbanisme imposés précisément par le PLU. Il s'agit d'une compétence liée, de sorte que le permis doit obligatoirement être délivré s'il remplit toutes les conditions. Autrement dit, il n'existe pas en théorie de pouvoir discrétionnaire du maire. Dans les faits, en l'absence de PLU ou si celui-ci est adopté à l'échelle communale, le risque est plus grand de voir les règles d'urbanismes adaptées en fonction des enjeux politiques ou électoraux.*

## – Annexe 2 –

### **SIGLES ET DEFINITIONS**

**PLU** : Plan local d'urbanisme

Principal document de planification à l'échelle communale ou dans certains cas intercommunale. Il a été créé par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, non seulement pour se substituer au plan d'occupation des sols (POS) en matière de fixation des règles d'utilisation du sol, mais plus largement pour instituer l'établissement d'un projet de territoire dans un document stratégique local. Contrairement à son prédécesseur, il contient en effet un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), document non opposable explicitant une certaine vision pour le territoire. Par ailleurs, des orientations d'aménagement opposables pouvant encadrer les actions et opérations d'aménagement sur les quartiers le rend plus opérationnel.

**PLH** : Programme Local de l'habitat

Document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, 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.

**CRH** : Comité régional de l'habitat

Instance régionale de concertation sur les politiques d'habitat conduites en région. Il a été créé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

**EPF** : Établissement Public Foncier

Les Établissements publics fonciers d'État (EPFE) ont vocation à répondre à des politiques nationales en matière d'aménagement et de développement durable sur les territoires locaux à forts enjeux. Pour ce faire, ils mobilisent le foncier au profit de l'État, des collectivités locales ou tout autre établissement public dans le but de faciliter la mise en œuvre de leurs projets.

Les Établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont des établissements publics dont la mission est d'assister les collectivités dans leurs acquisitions foncières et immobilières.

**EPTB** : Enquête sur le prix des terrains à bâtir

Enquête fournissant des informations sur les terrains à bâtir destinés à la construction d'une maison individuelle (type d'acquisition, surface, prix, etc.) et sur la maison elle-même (prix, surface, état d'avancement des travaux, mode de chauffage, type de maître d'œuvre, etc.).

**DVF** : Demande de Valeurs Foncières

Service proposé par la direction générale des Finances publiques (DGFIP) aux collectivités, établissements publics et agences d'urbanisme. Les fichiers fournis par la DGFIP récapitulent, sur le périmètre concerné, les ventes immobilières publiées dans les conservations des hypothèques, complétées du descriptif des biens en provenance du cadastre, sur une période maximale de cinq ans. Pour chaque vente enregistrée, sont délivrées la nature des biens, leur adresse et leur superficie, la date de mutation, les références de publication au fichier immobilier ainsi que la valeur foncière déclarée.