

22 SEPTEMBRE 2021

Conclusions des travaux de l'USH sur la mobilisation du foncier pour le logement abordable

Raphaële d'Armancourt, Responsable du Pôle
Politiques territoriales et urbaines – USH



Des constats

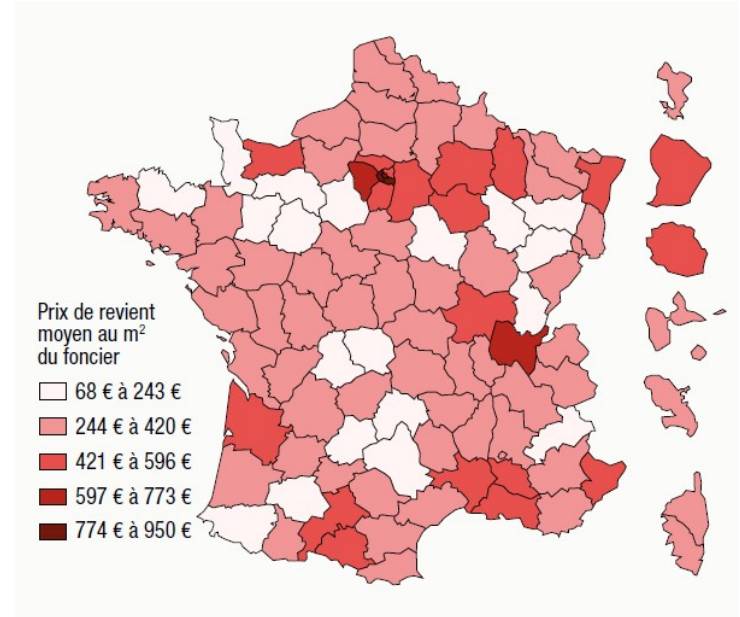
... avec des dynamiques historiques

Des prix du foncier :

- Au **niveau d'ores et déjà très élevé**
- En **augmentation continue**
- Très **hétérogènes** au niveau territorial

Un **impact sur l'ensemble de la chaîne de l'immobilier**, et notamment le logement social et accessible.

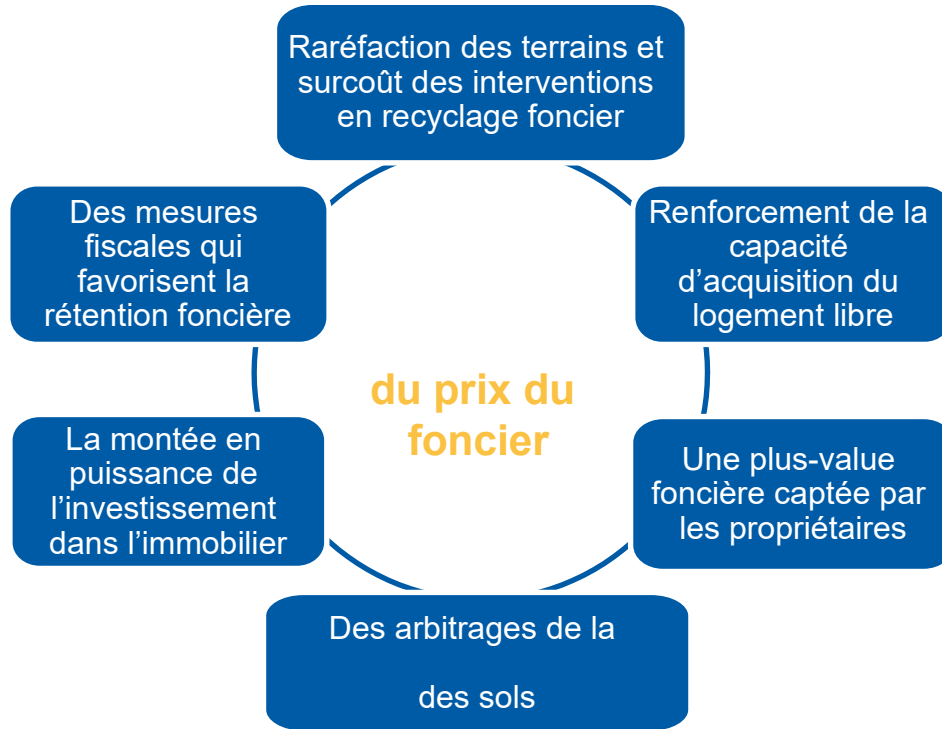
Le coût du foncier représente en moyenne **23% du bilan d'une opération** (jusqu'à 50 % dans certains territoires tendus)



Prix de revient moyen au m² du foncier en France en 2017

Des constats

Quelles causes de cette augmentation du coût du foncier ?



La production de logement se trouve donc prise en étau entre des coûts initiaux en hausse, et de fortes contraintes de construction.



Cette hausse des prix impacte particulièrement les organismes Hlm, aux loyers plafonnés.



Les pouvoirs publics et les collectivités peuvent agir sur certaines de ces causes, mais pas la totalité.

Des constats

Des difficultés spécifiques pour la construction de logement social et abordable

1 Un rythme de production qui ne permet pas de répondre à la demande

2 Produire du logement coûte cher, et s'effectue dans un cadre de plus en plus contraint pour les organismes Hlm :

- coûts liés au respect des normes de construction (énergétiques, accessibilité...)
- coûts d'aménagement : dépollution, démolition, mesures de compensations environnementales, enquêtes publiques...
- coût d'acquisition du terrain en augmentation forte (multiplié par 3 en 20 ans)

3 Forte concurrence entre les opérateurs (en particulier entre privés et sociaux) sur l'accès au foncier, en particulier sur les territoires au marché tendu (zones A ou Abis)

4 Les objectifs de **Zéro Artificialisation Nette (ZAN)** laissent craindre une limitation du foncier constructible en contraignant au recyclage du foncier déjà urbanisé

Des constats

Une implication des acteurs publics croissante, mais inégale

Les **collectivités et leurs groupements** sont des acteurs clés pour mener une politique de programmation urbaine favorable au logement social, constituer des réserves foncières, réguler les prix fonciers grâce notamment des outils de planification et programmation

Constat d'une **mobilisation inégale des collectivités**, fruit de nombreux facteurs : l'histoire du territoire, la présence (ou non) d'un certain nombre d'acteurs, de moyens financiers et d'ingénierie variables, etc.

Recours à des mesures de « compensation » : subventions pour surcharge foncière, déploiement des OFS (mécanisme « d'effacement » du foncier), portage foncier, et mise en place de chartes dites « promoteurs »

Un marché foncier non régulé nécessite **une part croissante d'aides à la production Hlm**

Préconisations du mouvement Hlm pour un foncier à destination de la production de logement abordable

2 objectifs

- Tendre vers des **pratiques de maîtrise foncière stratégique par les territoires**
- **Améliorer l'accès au foncier à coût maîtrisé** pour les organismes de logement social

1 cadre interacteurs pour en débattre : les Assises du foncier

- A l'appui des conclusions d'un GT foncier « interne » au mouvement Hlm
- Organismes Hlm, collectivités territoriales, EPF, Agence d'urbanisme
- 4 ateliers thématiques au 1^{er} semestre 2021

8 préconisations

Préconisations du mouvement Hlm pour un foncier à destination de la production de logement abordable

1. Engager une refonte fiscale d'ampleur

2. Moderniser les méthodes d'évaluation par la DIE avec une prise en compte du bilan de l'opération

3. Relancer la cession de foncier public et parapublic

4. Conforter et outiller l'EPCI dans son rôle d'échelon foncière locale

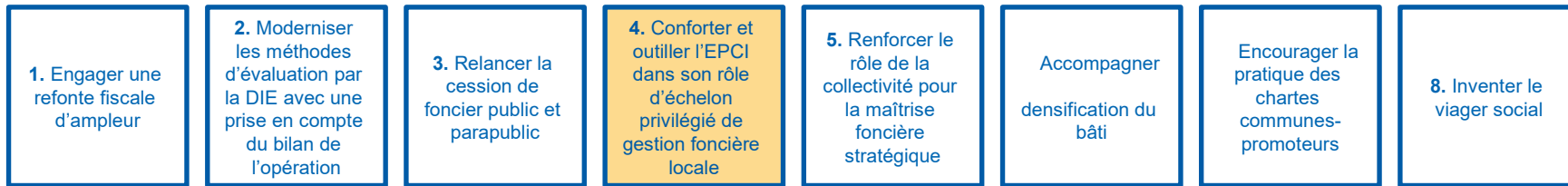
5. Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique

6. Accompagner et encourager la densification du bâti

7. Encourager tout en sécurisant au regard du droit de la concurrence la pratique des chartes communes-promoteurs

Inventer le viager social

Des préconisations pour un foncier à destination de la production de logements abordables



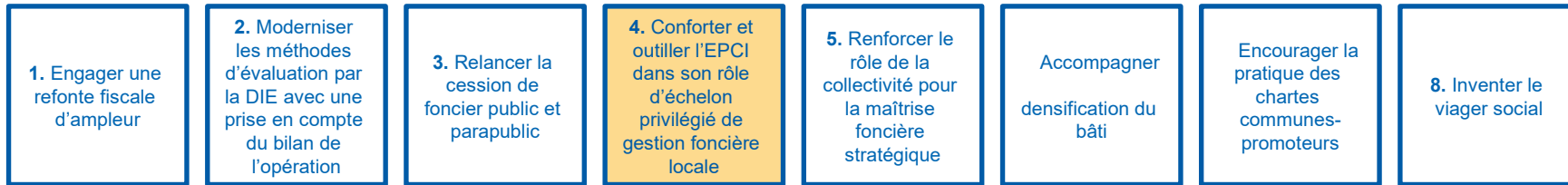
1^{er} volet : Systématiser l'observation foncière au niveau intercommunal

Propositions :

1. **Caractériser les gisements fonciers urbanisables** pour alimenter les documents de planification et programmation (PLUi et PLH)
2. **Mener des actions de veille et de suivi sur les transactions foncières et immobilières**, pour définir des prix moyens par type de bien et par secteur de territoire
3. **Evaluer l'action des collectivités** pour la programmation du PLH



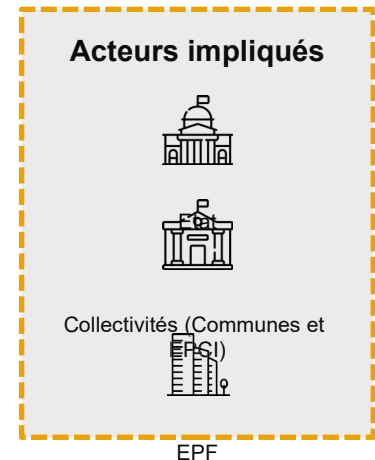
Des préconisations pour un foncier à destination de la production de logements abordables



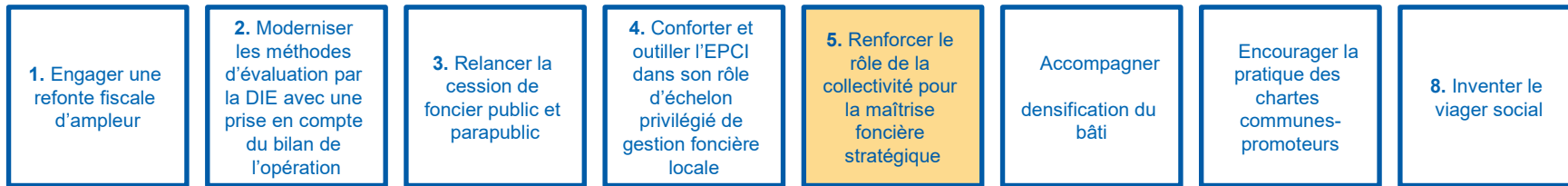
2nd volet : Systématiser la contractualisation de l'action foncière entre EPCI et communes

Propositions :

1. **Constituer un référentiel-prix du foncier** sur le territoire intercommunal
2. **Acter des engagements en termes de production de logements** et de mise en œuvre du PLH (qui pourraient être déclinés/contractualisés avec les bailleurs)
3. Conditionner l'octroi de financements de l'EPCI **vers les communes** (ou de l'EPF, par délégation) à la **signature de ces contrats...**
4. ... **et stipuler un coût maximal de charge foncière** au-delà duquel l'EPCI ne participerait pas au financement de l'opération, via subvention et / ou abattement fiscal



Des préconisations pour un foncier à destination de la production de logements abordables



1^{er} volet : Renforcer la portée du PLH

Propositions :

1. Intégrer de façon obligatoire une **cartographie précise des terrains urbanisables et leur temporalité de mobilisation**, intégrant les volumes de logements mobilisables par le biais des réserves foncières publiques (Etat, collectivités, EPF) et les opérations d'aménagement public
→ A coupler avec une politique ambitieuse de régulation des prix
2. **Elaborer un Plan d'Action Foncière**, intégrant des objectifs chiffrés et quantifiés de fléchage de foncier vers la production de logements sociaux et abordables dans le cas de communes carencées ou en rattrapage

Acteurs impliqués



Etat



Collectivités (Communes et EPCI)

Des préconisations pour un foncier à destination de la production de logements abordables

1. Engager une refonte fiscale d'ampleur

2. Moderniser les méthodes d'évaluation par la DIE avec une prise en compte du bilan de l'opération

3. Relancer la cession de foncier public et parapublic

4. Conforter et outiller l'EPCI dans son rôle d'échelon privilégié de gestion foncière locale

5. Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique

Accompagner
densification du bâti

Encourager la pratique des chartes communes-promoteurs

8. Inventer le viager social

2^e volet : Affirmer un parti-pris en faveur du logement abordable le plus en amont possible et au niveau opérationnel

Propositions :

1. Pour le foncier issu de cessions publiques, ou dans le cadre de zones d'aménagement concédées à un aménageur public :
 - Introduire des **servitudes de mixité sociale** (SMS) obligatoires à l'échelle de zones d'aménagement
 - Lors des consultations d'opérateurs, **imposer un affichage sur le niveau de charge foncière** pour la programmation en logement abordable, et pondérer plus fortement l'impact social et territorial des projets
 - **En finir avec les pratiques des macro-lots** en proposant des marchés dont le dimensionnement est compatible avec un positionnement des organismes Hlm
 - Définir une **part minimale obligatoire de foncier cédée** à des opérateurs Hlm

Acteurs impliqués



Etat



Collectivités (Communes et EPCI)

Des préconisations pour un foncier à destination de la production de logements abordables

1. Engager une refonte fiscale d'ampleur

2. Moderniser les méthodes d'évaluation par la DIE avec une prise en compte du bilan de l'opération

3. Relancer la cession de foncier public et parapublic

4. Conforter et outiller l'EPCI dans son rôle d'échelon privilégié de gestion foncière locale

5. Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique

Accompagner
densification du bâti

Encourager la pratique des chartes communes-promoteurs

8. Inventer le viager social

2^e volet : Affirmer un parti-pris en faveur du logement abordable le plus en amont possible et au niveau opérationnel

Propositions :

2. **Bonifier** les opérations financées par le **fonds friches** (ou autre) dont la programmation va **au-delà d'un certain seuil de logements sociaux**

Acteurs impliqués



Etat



Collectivités (Communes et EPCI)

Des préconisations pour un foncier à destination de la production de logements abordables

1. Engager une refonte fiscale d'ampleur

2. Moderniser les méthodes d'évaluation par la DIE avec une prise en compte du bilan de l'opération

3. Relancer la cession de foncier public et parapublic

4. Conforter et outiller l'EPCI dans son rôle d'échelon privilégié de gestion foncière locale

5. Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique

Accompagner
densification du bâti

Encourager la pratique des chartes communes-promoteurs

8. Inventer le viager social

1^{er} volet : Encourager la mutation des « dents creuses » dans les zones tendues, pour faciliter l'intervention dans le diffus

Propositions :

1. Introduire, dans les PLUi, **des zones de « mobilisation foncière »** permettant l'application des droits de préemption et d'expropriation simplifiés en cas de biens non-occupés, manifestement insuffisamment construits – moins de 50 % du potentiel constructible
2. **Assouplir la procédure de vente des terrains indivis**, en autorisant la cession après un accord de la majorité des coindivisaires

Acteurs impliqués



Etat



Collectivités (Communes et EPCI)

Des préconisations pour un foncier à destination de la production de logements abordables

1. Engager une refonte fiscale d'ampleur

2. Moderniser les méthodes d'évaluation par la DIE avec une prise en compte du bilan de l'opération

3. Relancer la cession de foncier public et parapublic

4. Conforter et outiller l'EPCI dans son rôle d'échelon privilégié de gestion foncière locale

5. Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique

Accompagner
densification du bâti

Encourager la pratique des chartes communes-promoteurs

8. Inventer le viager social

3^e volet : Favoriser la densification à l'échelon opérationnel

Propositions :

1. **Inscrire, de façon obligatoire, des densités et prescriptions minimales** dans les PLUi, **en particulier autour des axes de transports en commun**, et ouvrant droit à des modulations à la baisse du taux de la taxe d'aménagement
2. **Généralisation du versement pour sous-densité** en lien avec le dispositif d'incitation des communes à la densification prévu dans le cadre du plan de relance

Acteurs impliqués



Etat



Collectivités (Communes et EPCI)

Des préconisations pour un foncier à destination de la production de logements abordables

1. Engager une refonte fiscale d'ampleur

2. Moderniser les méthodes d'évaluation par la DIE avec une prise en compte du bilan de l'opération

3. Relancer la cession de foncier public et parapublic

4. Conforter et outiller l'EPCI dans son rôle d'échelon privilégié de gestion foncière locale

5. Renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique

Accompagner
densification du bâti

Encourager la pratique des chartes communes-promoteurs

8. Inventer le viager social

4^e volet : Faciliter les dérogations de constructibilité dans le cadre des opérations de densification

Propositions :

1. Etendre à l'ensemble du territoire national la **possibilité de déroger aux prescriptions des documents d'urbanisme** (gabarit, hauteur, places de stationnement) introduites par les lois ELAN et « Climat »
2. Les autoriser de droit dans le cadre d'interventions **sur les communes en rattrapage ou carencées**, y compris en secteur détendu
3. Les élargir à d'autres types de dérogations

Acteurs impliqués

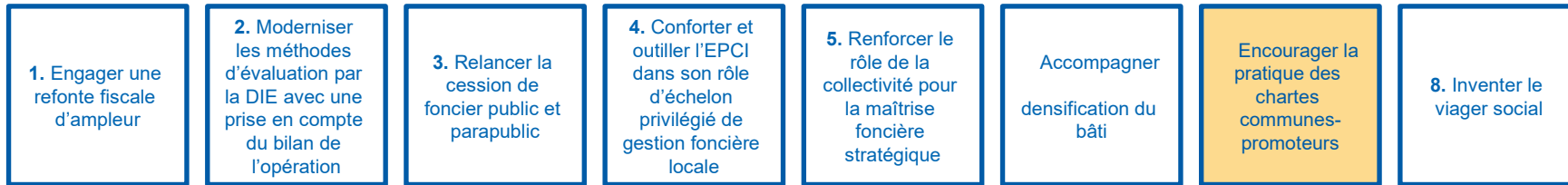


Etat



Collectivités (Communes et EPCI)

Des préconisations pour un foncier à destination de la production de logements abordables



Propositions : Pour garantir la bonne coordination des acteurs locaux, ces chartes doivent préférentiellement :

1. S'inscrire dans une **vision politique de la collectivité** (si possible EPCI) et se décliner par sous-territoire, par conventionnement entre communes et EPCI
2. Conditionner l'octroi de financements, agréments ou minorations foncières de la part des opérateurs fonciers publics, à **un coût de charge foncière maximum** lors de l'acquisition
3. Être dotées d'un **caractère contractuel**, par exemple avec l'application immédiate du droit de préemption en cas de non-respect de la charte
4. **Sécuriser les clauses de ces chartes** au regard du droit de la concurrence

Acteurs impliqués



Collectivités (Communes et EPCI)

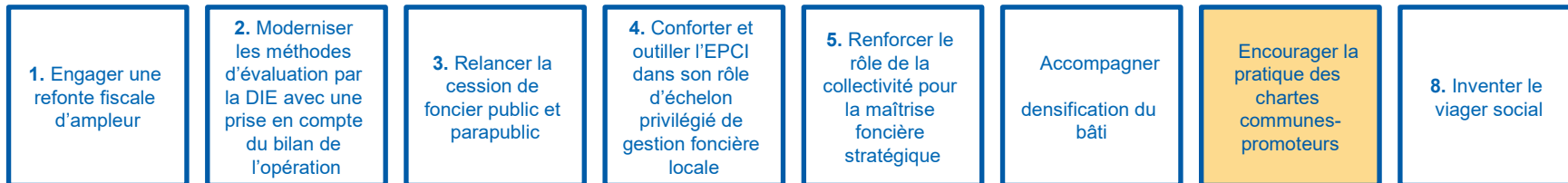


Organismes Hlm



Promoteurs privés

Des préconisations pour un foncier à destination de la production de logements abordables



Propositions : Le contenu de ces chartes :

- Intégrer obligatoirement un **référentiel de prix caractérisé** en fonction de différents aspects (qualité du terrain, pollution, zonage...) ;
- **Coupler un niveau de prix avec un niveau qualitatif à atteindre** pour ne pas se traduire par une baisse de la qualité du bâti ;
- Intégrer des éléments obligatoires de **stratégie de maîtrise foncière** de la part de la collectivité, sans pour autant en être le seul élément (→ obliger à des contreparties de la part de la collectivité en termes de documents réglementaires, d'aides financières...)
- Intégrer des **outils de contrôle** sur les éventuels contournements des chartes.



S'il fallait ne retenir que quelques points

Leviers d'action des collectivités pour concilier production de logements abordables et sobriété foncière

- Référentiel des prix fonciers (par secteurs) et cartographie des gisements
- Fixer une densité minimale sur certains secteurs (ZAC, proximité transports)
- Coupler chartes interacteurs (Communes, EPCI, promoteurs, OLS) et stratégie de maîtrise foncière
- Mobiliser l'EPF PACA
- Consultation sur foncier public : en finir avec les macrolots et fixer un niveau de charge foncière prédéfini pour la part de logements abordables
- Appliquer les dérogations possibles au PLU (gabarit, hauteur, stationnement) pour le logement abordable

Leviers de l'Etat

- Pérenniser le fonds friches
- Engager une réforme fiscale d'ampleur pour en finir avec la rétention foncière et permettre aux collectivités de capter une part de la plus-value immobilière



Merci !

14 rue Lord Byron
75384 Paris Cedex 08

01 40 75 78 00

