

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION SUR LE FONCIER ET SA CONTRIBUTION AU PRIX DE L'IMMOBILIER

Sandrine Levasseur

OFCE

Cet article s'intéresse aux différentes sources de dysfonctionnement du marché foncier français et à ses conséquences sur le marché de l'immobilier en termes de prix et d'offre de logements. En France, à l'exception de certaines zones, la rareté du foncier apparaît construite par le jeu des acteurs qui, tout le long de la chaîne, grippe la production de terrains à bâtir. Dans les années 2000, cette insuffisance du foncier, combinée aux règles urbanistiques, s'est traduite par une offre de logements trop faible au regard des besoins. L'article formule plusieurs propositions en vue d'améliorer le fonctionnement du marché foncier français, allant de la simple publication de données sur le foncier à une proposition plus ambitieuse qui assortit la déclaration de constructibilité d'un terrain de l'obligation de construire.

Mots-clés : Foncier, Immobilier, Prix, Offre de logements, Fiscalité, Décentralisation.

La question foncière constitue un élément important de la politique du logement : sans foncier, il n'est tout simplement pas possible de réaliser de nouvelles constructions. Une raréfaction du foncier constructible, soit du fait d'une offre insuffisante, soit parce qu'il fait l'objet de rétention, tend à faire monter le prix des terrains et, par suite, celui des logements puisque le foncier est une composante du coût de production des maisons et appartements. En ce sens, « cherté du foncier » et « cherté de l'immobilier » sont liées et, la hausse du prix du foncier entraîne la hausse du prix de l'immobilier. Au cours de la dernière décennie, le foncier a représenté une part croissante des coûts de production des logements,

jusqu'à plus de 50 % dans certaines villes d'Ile-de-France et de la région PACA. Pour autant, la causalité « foncier-immobilier » n'est pas aussi simple que précédemment énoncée ; elle peut même être inversée allant de « l'immobilier vers le foncier », un prix de l'immobilier élevé augmentant la charge foncière que le promoteur peut supporter pour rentabiliser l'opération immobilière.

Le présent article s'intéresse tout d'abord à la question de la causalité « foncier-immobilier » et aux différents éléments conduisant à la spécificité du marché foncier français. Il précise ensuite les diverses conséquences induites par le dysfonctionnement du marché foncier, notamment en termes de construction de logements. Plus précisément, contraintes foncières et règles urbanistiques nous semblent être à l'origine d'une offre insuffisante de logements au cours de la dernière décennie, tout particulièrement dans les zones tendues. Le manque de disponibilité du foncier, combiné aux plans d'urbanisme, a aussi eu pour conséquence de provoquer l'étalement urbain toujours plus loin, là où les prix sont plus faibles, notamment pour les ménages modestes, créant ainsi une « ségrégation spatiale » mais aussi « un coût écologique » non négligeable puisque lieux d'activité professionnelle et habitat sont de plus en plus éloignés. L'article conclut sur les différentes solutions souhaitables pour « mobiliser du foncier », si possible à un coût moindre.

1. Prix du foncier et de l'immobilier : la question complexe de la causalité

En économie foncière, le compte à rebours constitue le mécanisme-clé par lequel prix de l'immobilier et prix du foncier sont liés, tout du moins à long terme. Ce mécanisme permet de mettre en évidence un effet de levier et un effet de cliquet, et par là l'existence de cycles immobiliers et fonciers qui ne sont pas nécessairement synchronisés et de même ampleur (section 1.1). Pour autant, à court terme, les caractéristiques du marché foncier (sa non-transparence, les anticipations des intervenants, le jeu des différents acteurs) altèrent vraisemblablement le mécanisme du compte à rebours et le prix du foncier contribue vraisemblablement à renforcer le prix de l'immobilier (section 1.2).

1.1. Logique du compte à rebours et charge foncière

L'idée de base sous-tendant le compte à rebours est que tout promoteur immobilier effectue un calcul simple avant de réaliser une opération immobilière sur un terrain donné^{1,2}. Il estime tout d'abord le prix de sortie de l'opération (ou prix de vente espéré de la construction), puis en évalue le coût de réalisation en distinguant trois catégories de coûts :

— ceux qui sont quasi-proportionnels au prix de sortie de l'opération : ce sont les coûts de structure du promoteur, ses frais techniques, frais financiers et de commercialisation, sa marge ;

— ceux qui sont quasi-constants au m² quelle que soit la taille de l'opération : ce sont les coûts de construction (matériaux et main-d'œuvre) ;

— la charge foncière : cela englobe le prix du terrain ainsi que son éventuelle « viabilisation » (raccordements techniques aux différents réseaux).

Le point important est que le montant de charge foncière *acceptable* apparaît ici comme un *résidu* de la différence entre le prix de sortie et les autres coûts.

Le promoteur immobilier suit ainsi une logique de compte à rebours où il y a :

1. Détermination du prix de sortie espéré en fonction des clients potentiels ;
2. Estimation des coûts constants et proportionnels du projet ;
3. Déduction du montant maximal de charge foncière acceptable.

On a donc l'équation :

Charge foncière = Prix de sortie – Coûts constants – Coûts proportionnels

$$CF = S - C - xS$$

$$CF = (1 - x)S - C$$

À titre d'illustration, si le prix de sortie au m² est de 3 000 euros, si les coûts proportionnels représentent (1/3) du prix de sortie³ et si

1. Le terrain se définit par une surface et des droits à bâtir, eux-mêmes définis par le *plan local d'urbanisme** (PLU).

2. Les mots en italique marqués d'un astérisque* sont définis dans un glossaire figurant à la fin de l'article.

3. Estimation de Comby (1999) et de Plassard (2005).

les coûts de construction⁴ sont de 1 200 euros au m², la charge foncière maximale est de 800 euros au m².

Derrière cette logique du compte à rebours, on voit **l'effet de levier** des prix de l'immobilier sur les prix du foncier (Bouvelot, 2007 ; Renard, 2003 ; Comby, 2003). Si, dans notre exemple précédent, le prix de sortie passe à 3 300 euros (soit une augmentation de 10 %), alors la charge foncière maximale devient de 1 000 euros le m² (soit une augmentation de 25 %). En **phase ascendante** du cycle, la hausse du prix du foncier est donc plus ample que celle de l'immobilier, selon le mécanisme du compte à rebours.

Pour autant, en **phase descendante**, la symétrie n'est pas vraie : lorsque le prix de l'immobilier baisse, on observe que le prix du foncier, certes, baisse mais dans une bien moindre mesure, car les propriétaires fonciers acceptent rarement d'enregistrer une chute significative du prix de leur terrain. On parle dans ce cas de **l'effet de cliquet**.

La matérialisation de l'effet de cliquet nécessite toutefois que le coût de « portage » du foncier soit faible (*cf. infra*). Le marché foncier apparaît alors comme un marché spécifique où le prix est le résultat d'un jeu complexe d'acteurs qui altère la logique du compte à rebours.

Précisons dès maintenant qu'à l'exception de certaines zones bien identifiées (Paris intra-muros, certaines zones côtières et touristiques, les grandes agglomérations), le foncier constructible n'est pas rare en France⁵. En revanche, en France, le foncier est difficile à mobiliser (*i.e.* il n'est pas rapidement disponible en vue d'y recevoir un bâti) du fait de grippage tout le long de la chaîne, incluant propriétaire du terrain, promoteur(s) ... sans oublier l'interférence des autorités locales (Bouvelot, 2007). Le jeu de chacun des acteurs – aux intérêts différents voire opposés – va alors être déterminant dans le fonctionnement (ou dysfonctionnement) du marché foncier.

4. Coûts de construction approximatifs pour une opération de logements en petits collectifs.

5. À ce titre, la situation française est très différente de celle observée, par exemple, aux Pays Bas où le foncier constructible est rare.

1.2. Anticipations et jeux d'acteurs

1.2.1. Le manque de statistiques sur le foncier

En **phase ascendante** du cycle, un propriétaire de terrain constructible a toujours intérêt à faire rétention de son bien (*i.e.* à ne pas le mettre en vente sur le marché foncier) puisque, s'il attend, il pourra le vendre « plus cher plus tard ». Cette spéculation sur le foncier – et la rétention qui en découle – est rendue d'autant plus possible qu'il n'existe pas en France de bases de données statistiques (facilement disponibles et accessibles à tous) fournissant des informations sur le foncier constructible, sa localisation géographique et le prix de vente enregistré lors de transactions précédentes pour des terrains de qualité équivalente. Certes, les fichiers de publicité foncière⁶ existent mais ces fichiers ne sont pas d'accès facile pour le grand public. Les consulter entraîne nécessairement des coûts (frais de déplacement, d'information, ...), coûts qui n'existent plus pour les transactions immobilières depuis la mise en place de l'indice des notaires en collaboration avec l'INSEE (Renard, 1996). À de nombreux égards, les journaux et sites Internet fournissent eux aussi une information très précise et détaillée sur les transactions immobilières et ce, à faible coût pour celui qui souhaite s'informer. Une telle information n'est pas disponible en France pour les transactions foncières⁷. Sur une base régionale, des statistiques de prix des terrains vendus sont cependant disponibles depuis le début des années 2000 et, sur une base nationale, depuis 2006. Mais ces données répertorient essentiellement le prix des terrains pour les maisons individuelles. De plus, elles sont uniquement disponibles en fréquence annuelle (qui plus est, avec beaucoup de retard) alors qu'une fréquence *a minima* trimestrielle permettrait un suivi plus fin. À titre d'exemple, le prix des terrains à bâtir en France pour l'année 2011, fourni par le Commissariat au développement durable, est disponible « seulement » depuis novembre 2012 (CGDD, 2012).

6. Depuis le 1^{er} janvier 2013, le service de publicité foncière remplace le « bureau des hypothèques ».

7. Seule l'Alsace-Moselle fait figure d'exception en proposant depuis 1891 un Livre foncier retraçant les transactions foncières sur son territoire, accessible au grand public à moindre coût et informatisé depuis 2008. Voir Renard (1996) et Dumont (1996, p.80).

Au total, le manque de données statistiques fines – tant en termes de disponibilité du foncier constructible que de prix – a pour effet d’opacifier le marché. Il va conférer, volontairement ou non, un pouvoir au propriétaire foncier relativement à ceux qui souhaitent faire l’acquisition du terrain (promoteurs, ménages, etc.), faute d’une connaissance précise par les acquéreurs potentiels des prix du marché et des alternatives de terrains disponibles. En toute vraisemblance, ce déséquilibre des pouvoirs est plus marqué pour un ménage que pour un promoteur, une entreprise ou encore une collectivité locale. En effet, un promoteur, de par son activité, dispose d’informations supérieures sur l’état du marché tandis qu’une entreprise peut utiliser davantage de ressources pour collecter les dites informations. Ensuite, au sein des collectivités locales, les municipalités décident de la constructibilité des terrains et élaborent les *plans locaux d’urbanisme**, ce qui leur confère aussi un avantage. Enfin, du fait de leur *droit de préemption**, les municipalités peuvent être informées du prix auquel se font toutes les transactions foncières sur le territoire communal et ce, avant que la vente ne soit définitivement conclue.

En **phase ascendante**, le manque de données quantitatives sur le foncier constructible encourage la spéculation, la rétention et la formation de bulles (Braye et Repentin, 2005 ; Coppola, 1999 ; Renard, 2003). En **phase descendante** du cycle immobilier, lorsque le marché semble caractérisé – à tort ou à raison – par une pénurie du foncier, laquelle ne peut être aisément vérifiée par les acquéreurs, cela constitue un frein à la baisse du prix des terrains, d’où l’effet de cliquet.

1.2.2. Le faible coût de portage du foncier non bâti

En France, le faible coût de portage du foncier non bâti constitue un autre élément encourageant la spéculation et la rétention du foncier, et ce quelle que soit la phase du cycle. Défini comme « le fait d’acquérir et/ou de conserver la propriété d’un terrain dont on n’a pas l’usage immédiat »⁸, le portage foncier incorpore trois composantes de coût.

8. Définition de Comby (2003).

Une première composante concerne les coûts d'entretien du terrain (*i.e.* toutes les dépenses nécessaires à sa non-dégradation, auxquelles on peut ajouter les dépenses de sécurisation). Il est évident que les coûts d'entretien du foncier non bâti sont généralement faibles, et notamment bien plus faibles que lorsqu'il s'agit de maintenir en état un bien immobilier (appartement, maison).

Une seconde composante concerne la fiscalité sur le foncier non bâti, laquelle se décompose elle-même en deux éléments : la taxe foncière et l'imposition sur les plus-values foncières. D'une part, la taxe foncière est *en général* d'un montant peu élevé, ce qui réduit le coût de l'option d'attente pour vendre « plus cher plus tard »⁹. D'autre part, l'ancien régime d'imposition des plus-values foncières (*i.e.* un abattement de 10 % par an à partir de 5 ans de détention du terrain constructible avec exonération totale au bout de 15 ans) encourageait fortement la détention du terrain pendant un minimum de 5 ans, avec un coût de portage d'autant plus réduit que la période de détention atteignait 15 ans. Si la réforme de l'imposition des plus-values foncières effective depuis février 2012 augmente quelque peu le coût du portage au-delà de 5 ans de détention du terrain¹⁰, elle s'avère cependant insuffisante s'il s'agit de mener une action forte contre la rétention du foncier (voir section 3).

La troisième composante de coût du portage concerne le taux d'intérêt réel qui représente soit le coût de l'emprunt (pour celui qui doit s'endetter en vue d'acquérir un terrain), soit un coût d'opportunité (pour celui qui détient un terrain et renonce à des placements alternatifs). La baisse du taux d'intérêt réel sur les 20 dernières années (de 6 % au début des années 1990 à 2 ou 3 % sur la décennie 2000) a ainsi contribué au faible coût de portage du foncier, diminuant là encore le coût de l'option d'attente pour le vendeur.

9. Les taux de taxes foncières étant fixés par chaque collectivité locale (la région, les départements et la commune ou l'EPIC dans le cas de l'intercommunalité), on peut trouver en France des communes où la fiscalité sur le foncier non-bâti est élevée. Cependant, *en général*, la taxe foncière sur le non-bâti est faible. En témoignent les montants collectés en 2012 (980 millions d'euros), soit à peine plus de 2 % des impôts directs locaux versés par les ménages (Floury, 2012).

10. L'abattement a en effet été ramené à 2 % par an entre la 6^e et la 17^e année de détention du terrain, puis 4 % par an entre la 18^e et la 24^e année et enfin 8 % par an entre la 25^e et la 30^e année.

Au-delà de ces généralités, il faut souligner que la valeur « temps » n'est pas la même pour tous les acteurs (Comby, 2003) et que, de ce fait, le coût du portage du foncier est différent selon le type d'acteur considéré. Le coût du portage est ainsi le plus faible pour les autorités publiques (notamment du fait des exonérations de fiscalité foncière), puis pour les ménages (notamment lorsque le terrain est issu d'un héritage). En revanche, les sociétés commerciales subiraient le coût du portage le plus élevé, car sauf cas exceptionnel, elles ne bénéficient pas d'exonérations fiscales et il leur est souvent nécessaire d'emprunter pour acquérir le terrain. De plus, pour les sociétés commerciales, tout blocage dans la réalisation du projet risque de mettre en péril l'équilibre financier du projet, d'où la tentation de faire porter le foncier le plus longtemps possible aux acteurs dont le coût de portage est plus faible, en l'occurrence les ménages propriétaires de terrains¹¹. Pour autant, pour certaines sociétés commerciales, porter du foncier peut constituer une activité hautement spéculative (et très rentable) lorsqu'il s'agit de « capter » les plus-values de valorisation des terrains liées à la réalisation d'équipements publics (nouvelles dessertes ferroviaires, construction d'une université, ...). La solution pour lutter contre cette spéculation est clairement la captation de tout ou partie des plus-values de valorisation par les collectivités locales (*c.f. infra*).

1.2.3. L'incertitude sur l'usage des droits du sol et la concurrence entre acteurs

En France, un élément non négligeable contribuant au dysfonctionnement du marché foncier est l'incertitude portant sur l'*usage* du droit du sol. De fait, si les *PLU** précisent le droit du sol (possibilité de construire ou non, à quelle hauteur, selon quel *COS**...), ils n'en précisent pas toujours l'usage (zone d'habitat *versus* d'activité, l'habitat pouvant lui-même se décliner en logement privé ou social, l'activité pouvant consister en commerces, bureaux,

11. Les risques de blocage sont multiples et variés, allant du blocage administratif pour l'obtention du permis de construire à l'opposition des riverains au projet de construction, sans oublier la découverte de ... vestiges gallo-romains. L'autre facteur important de risque est le retournement de marché qui fait que des projets immobiliers rentables à un certain moment (par exemple, en 1989 en Ile-de-France) ne le sont plus 5 ans plus tard (en 1993) parce que la bulle immobilière a éclaté (Coppola, 1999). Le coût de portage du foncier peut alors se révéler très élevé pour un promoteur immobilier ou son aménageur.

usines, ...). Cette incertitude sur l'usage du droit du sol va mettre en concurrence différents acteurs dont les objectifs et la faisabilité financière des projets sont radicalement différents¹².

L'intervention directe ou indirecte des collectivités locales pour favoriser tel ou tel type de projet plutôt que tel autre – jusqu'à en bloquer certains – va alors être cruciale, sachant que pour une municipalité le rendement économique, social, fiscal et *in fine* électoral de chaque type de projet est très différent. Par exemple, les revenus fiscaux perçus par la commune du fait de l'implantation d'une zone d'activité n'auront rien à voir avec ceux générés par une zone d'habitat. Plus généralement, l'existence d'externalités – positives ou négatives, avérées ou non – fait que les projets ne sont pas interchangeables, les projets de logements sociaux étant généralement ceux qui font le moins consensus parmi les citoyens et donc, parmi leurs représentants élus.

Notons cependant que lorsque le *PLU** précise davantage l'usage des droits du sol (*e.g.* une majoration du *COS** de 20 % pour les projets incluant plus de 50 % de logements sociaux), cela ne garantit pas pour autant l'absence de grippage. Dans l'exemple présent, il faudra de toute façon concilier deux types de projets aux rendements différents et qui ne remportent pas forcément l'adhésion de la population. Au-delà des aspects liés à la rentabilité financière, les forces en jeu décideront alors de la réalisation ou non du projet.

Encadré 1. Politique foncière, politique urbaine et politique d'aménagement du territoire dans une perspective historique

De l'après-guerre jusqu'au début des années 1960, la politique urbaine a été centrée essentiellement sur les problèmes de reconstruction. Elle a opéré dans un cadre d'économie administrée, avec des financements hors marché, des taux d'intérêt privilégiés, des outils d'intervention puissants sur les marchés immobiliers et fonciers tels que l'expropriation et l'obligation faite aux propriétaires fonciers de construire ou de céder leur terrain (Renard, 2003).

12. Il est par exemple bien connu que les opérations de logements sociaux sont plus difficiles à équilibrer que celles de logements privés ou encore celles d'activité économique.

La décennie des années 1960 a conforté cette orientation « interventionniste », notamment au travers du *droit de préemption** dont l'application dans les ZUP (zones à urbaniser en priorité) et dans les ZAC (zones d'aménagement concerté) a été précisée par la loi de 1962. Par la loi d'orientation foncière de 1967, la France s'est dotée, en outre, d'outils juridiques relatifs au contrôle de l'usage des sols (création des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, des plans d'occupation des sols et de toute la réglementation qui y est associée : type de construction admise, densité du bâti, hauteur et pente des toits, etc.). Cette dernière loi vise alors à contrôler l'urbanisation dans un contexte de promotion immobilière privée qui commence à prendre de l'essor.

Cette période de construction, de planification et d'intervention a culminé dans les années 1970, avec la réalisation des grandes opérations publiques, la livraison des villes nouvelles et des sites majeurs d'aménagement touristique.

Durant toute cette période, le recours à la fiscalité comme outil incitatif n'a été que secondaire, la fiscalité foncière et immobilière étant très largement déconnectée des objectifs d'aménagement du territoire.

Les lois de décentralisation du début des années 1980 ont marqué un tournant décisif dans la politique d'aménagement du territoire. D'une part, elles se sont traduites par un renforcement du poids décisionnel des municipalités avec un maire qui, dorénavant, délivre les permis de construire, impulse les *plans locaux d'urbanisme** [PLU] et décide de la constructibilité ou non des terrains. D'autre part, l'État s'est désengagé financièrement. Entre 1985 et 1999, l'État a ainsi divisé par deux ses ressources affectées à l'action foncière (notamment, en baissant ses subventions à la constitution de réserves foncières¹³). Dans le même temps, les moyens propres à la collectivité régionale ont également diminué (Coppola, 1999).

Le développement urbain est alors devenu de plus en plus soumis au marché tant au niveau du mode de financement des opérations que de la mise en concurrence des aménageurs. La financiarisation de l'économie a eu pour effet de rendre incongru l'usage d'outils mis en place dans les années 1960 en vue de faciliter la maîtrise foncière sur longue période par les collectivités publiques (Comby, 2010, p. 34). La revente des terrains acquis (et aménagés) par les collectivités est devenue ainsi un outil important de gestion du foncier, au détriment de techniques tels que les baux à construction créés en 1964. Un terrain donné, outre les enjeux liés à sa constructibilité ou non¹⁴, est souvent devenu le lieu de confrontation d'intérêts divers voire opposés (allant de

13. Les réserves foncières consistent en l'acquisition (progressive) de terrains par les collectivités locales en vue de permettre à terme un aménagement public.

14. Il n'est pas rare qu'un terrain voit sa valeur multipliée par 10 ou 20 du simple fait d'être déclaré constructible.

la construction de maisons individuelles à celle de logements sociaux sans oublier la création de zones d'activité et commerciales) dont le rendement économique, mais aussi « social », est radicalement différent pour les collectivités locales. Dans ce cadre, la fiscalité foncière (sur le non-bâti et le bâti) a pu être utilisée comme un outil visant à favoriser certains types d'aménagement du territoire et de développement urbain plutôt que d'autres.

Dans les faits, il a découlé de ces évolutions administratives, financières et fiscales une certaine difficulté à mobiliser le foncier, difficulté dont l'acuité est devenue patente dans les années 2000. La loi d'Engagement national pour le logement (ENL) de 2006 a alors visé à libérer du foncier en permettant aux communes de majorer la taxe foncière sur les propriétés non-bâties. En outre, le développement de l'intercommunalité (certes, encore timide) a permis de résoudre certains problèmes de planification urbaine et de réaliser une péréquation financière entre les communes (la mise en place du PLU et la délivrance des permis de construire étant alors de la compétence d'un regroupement de communes plutôt que du maire). Toujours dans le cadre de l'intercommunalité, la création d'établissements publics fonciers (EPF*) a permis de renouer avec la constitution de réserves foncières. Enfin, mentionnons le « Grenelle II » qui devrait permettre de libérer 200 km² de foncier constructible en Ile-de-France en vue de réaliser 70 000 logements (et les infrastructures annexes) dans le cadre du « Grand Paris ». Pour autant, malgré ces avancées, le fonctionnement du marché foncier semble loin d'être optimal et le foncier apparaît encore trop difficile à mobiliser.

Sources : Coppola (1999), Renard (1996, 2003, 2007).

2. Élasticité-prix et ajustement de l'investissement résidentiel en France : les résultats des études économétriques

Si le marché foncier français fonctionne « réellement mal », si les diverses règles urbanistiques empêchent de « construire des m² », alors empiriquement, on doit trouver que l'offre de logements en France est « contrainte », c'est-à-dire qu'elle s'ajuste « mal » ou « pas instantanément » aux modifications de la demande. Une revue de la littérature sur les « élasticités et vitesses d'ajustement de l'investissement résidentiel en France » (comparées à celles obtenues pour d'autres pays) peut ainsi être riche d'enseignement sur l'état réel des contraintes foncières et urbanistiques (section 2.2). Le cadre théorique et les principes de modélisation sont présentés brièvement dans la section 2.1.

2.1. Le modèle « offre/demande » comme modèle de référence

La modélisation du marché de l'immobilier – ou du logement – dans un cadre d'analyse de type « offre/demande » est très populaire chez les économistes. Les résultats des études reportés ci-dessous sont (quasiment) tous obtenus dans le cadre d'un modèle de co-intégration de type « offre/demande » de logements¹⁵. Dans cette modélisation, il s'agit d'isoler autant que possible les effets qui agissent sur la demande de logements de ceux qui agissent sur l'offre. Typiquement, la demande de logements émane des ménages ; elle est supposée dépendre (positivement) de la démographie et des revenus et (négativement) du taux d'intérêt et du prix de l'immobilier. L'offre de logements est le fait de promoteurs qui cherchent à maximiser leur profit ; elle dépend (positivement) du prix de l'immobilier et (négativement) du coût de la construction.

Les modèles procèdent tout d'abord à l'estimation des relations de long terme entre les variables (dites relations de co-intégration), puis à celles des relations de court terme (dites de « corrections d'erreur ») afin d'évaluer la vitesse d'ajustement de chacune des variables à la suite d'un déséquilibre causé par un « choc » (modification des revenus, du taux d'intérêt, de la démographie etc.).

Pour modéliser l'offre de logements (en flux), une variable d'investissement résidentiel en volume est généralement retenue (et non le nombre de logements commencés ou livrés). **L'élasticité-prix du côté de l'offre** mesure donc la réponse du volume de l'investissement résidentiel à une variation du prix de l'immobilier. Une élasticité faible (proche de 0) traduit que l'investissement résidentiel répond peu aux variations du prix de l'immobilier. Ce résultat peut s'interpréter par l'existence de « contraintes » (foncières, urbanistiques) qui empêchent la réponse de l'investissement résidentiel. *A contrario*, une élasticité forte traduit une réponse importante de l'investissement résidentiel aux variations du prix de l'immobilier et donc l'absence de contraintes **fortes en matière de foncier ou de règles urbanistiques**.

15. Seuls Antipa et Schalck (2010) font exception en ne modélisant que le côté « offre ».

2.2. Les résultats des études économétriques : un focus sur la France

Les estimations réalisées par Bessone, Heitz et Boissinot (2005) sur des données françaises pour la période 1986-2004 donnent une élasticité-prix de l'investissement résidentiel égale à 0,12 (élasticité de long terme). À titre de comparaison, le même modèle estimé sur des données américaines sur la période 1975-2000 par Mac Carthy et Peach (2002) donne une estimation de l'élasticité-prix de l'investissement résidentiel égale à 0,35, soit une élasticité presque trois fois plus élevée que sur les données françaises.

Les estimations réalisées par Caldera-Sánchez et Johansson (2011) sur la période 1986-2006 montrent que, parmi les pays de l'OCDE, la France présente l'une des élasticités-prix de l'investissement résidentiel les plus faibles (0,36 contre 2 pour les États-Unis et plus de 1 pour le Canada, le Japon, la Suède, la Finlande et le Danemark)¹⁶. En outre, la France présente la vitesse d'ajustement de court terme la plus faible : à la suite d'un déséquilibre, seul 20 % de l'ajustement de l'investissement résidentiel est réalisé au bout d'un an (contre plus de 100 % aux Pays-Bas, en Italie, en Pologne, au Royaume-Uni et en Finlande). La France, la Belgique et la Suisse sont les trois pays de l'OCDE cumulant faible élasticité-prix de long terme et faible vitesse d'ajustement à court terme de l'investissement résidentiel¹⁷.

Antipa et Schalck (2010), qui s'intéressent à l'impact de la fiscalité (aides à l'investissement locatif et prêts à taux bonifiés) sur l'investissement résidentiel français, trouvent aussi une faible vitesse d'ajustement à court terme, avec à peine 40 % de l'ajustement de l'investissement résidentiel réalisé au bout d'un an. Leur période d'estimation porte sur 1984-2006.

16. Notons que les élasticités de long terme de Caldera-Sánchez et Johansson (2011) ne sont pas directement comparables avec celles de Bessone, Heitz et Boissinot (2005) ou celles de Mac Carthy et Peach (2002). En effet, les premiers estiment un modèle SUR tandis que les seconds estiment un modèle de co-intégration simple. En revanche, pour un même modèle, les élasticités sont directement comparables entre les pays.

17. Une faible vitesse d'ajustement à court terme avait déjà été mise en évidence pour la France dans une étude plus ancienne par Egebo, Richardson et Lienert (1990) portant sur la période 1964-1986 : le pourcentage d'ajustement réalisé au bout d'un an à la suite d'un changement du stock de logements désiré était estimé à 10 % en France contre 30 % aux États-Unis, 19 % au Japon, 15 % au Canada.

2.3. Commentaires et conclusion

Cette brève revue de la littérature tend à montrer que la France se caractériserait par une offre de logements relativement peu élastique et par un ajustement plutôt lent de l'offre aux nouveaux besoins en logements. Cela tendrait à corroborer l'hypothèse de contraintes foncières et urbanistiques importantes en France, et en l'occurrence plus importantes qu'aux États-Unis ou au Canada. Comparativement aux autres pays européens, les résultats sont plus « mélangés » mais il semble que l'existence de contraintes (ou leur suppression) ait effectivement un effet sur l'offre de nouveaux logements. Notamment, les Pays-Bas et le Royaume-Uni seraient deux pays où les réglementations sur l'usage du foncier auraient un impact négatif sur l'investissement résidentiel. Plus généralement, la littérature empirique fait consensus sur l'existence d'une relation négative entre contraintes foncières (physiques et/ou réglementaires) et offre de nouveaux logements (Vermeulen et Rouwendal, 2007).

3. Quelle(s) solution(s) pour libérer du foncier ?

Un certain nombre de solutions sont possibles – et souhaitables – pour libérer du foncier, *i.e.* pour augmenter sa disponibilité. Certaines de ces solutions permettent aussi, le cas échéant, de diminuer le coût du foncier et donc le prix de vente de l'immobilier. Dans ce qui suit, nous passons en revue et discutons ces différentes solutions souhaitables.

[1] Une utilisation accrue du droit de préemption* par les autorités publiques constitue un élément-clé de toute politique foncière (et urbanistique) un tant soit peu ambitieuse. Elle est, de fait, le seul moyen de rassembler un ensemble *cohérent* de terrains, autrement dit de constituer une « réserve foncière », en vue de mener une politique d'aménagement du territoire elle-même cohérente.

Par rapport à l'expropriation, la préemption présente des avantages certains : elle a un caractère nettement moins brutal et a beaucoup plus de chances d'emporter l'adhésion des citoyens dès lors que les enjeux en termes de projets urbanistiques sont clairement expliqués.

Pour limiter les pratiques abusives, il faut bien évidemment que le contrôle de légalité soit opérant. En effet, il a été fait grand bruit de municipalités qui demandaient aux vendeurs d'afficher des prix modérés, faute de quoi elles usaient de leur droit de préemption¹⁸. De telles pratiques clairement illégales, outre le fait qu'elles ne constituent en rien une politique d'aménagement du territoire, ont le travers de favoriser le versement de dessous-de-table aux vendeurs lors des transactions et donnent lieu à un manque à gagner fiscal.

La délégation du droit de préemption à un *EPF** permettrait sans doute de limiter les pratiques abusives décrites ci-dessus, car il faudrait pour cela convaincre un ensemble d'élus locaux, et plus seulement la majorité municipale. La délégation du droit de préemption à un *EPF** présente aussi d'autres avantages, notamment en termes de constitution d'une réserve foncière au niveau de l'intercommunalité et non plus au niveau géographiquement restreint de la commune (voir [2] et [3]).

[2] Le renforcement de l'intercommunalité est le seul moyen d'assurer une plus grande cohérence et convergence du développement urbain. De fait, il est dorénavant acquis qu'allouer les décisions d'octroi des permis de construire à 36 782 maires (dont 75 % à la tête de communes de moins de 1 000 habitants), de même que confier l'initiative des *PLU** à autant (Encadré 1), est très contre-productif en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Une échelle géographique plus vaste que la commune (d'où « l'intercommunalité ») permet de concilier beaucoup plus efficacement bassin d'habitat, bassin d'emploi et infrastructures. Associant des élus de plusieurs communes (ainsi que des représentants des départements et de la région), l'intercommunalité est clairement plus à même de développer des projets en adéquation avec les besoins réels des populations locales. Elle permet de mettre fin à la concurrence que se livrent parfois les communes en matière fiscale et d'urbanisme, avec l'exemple bien connu du supermarché « qu'aucun maire ne veut voir sur sa commune mais

18. La presse papier ou en ligne regorge d'exemples de procès intentés contre certaines mairies abusant (ou ayant abusé) de leur droit de préemption. Pour ne citer qu'un article, celui du *Journal du Dimanche*: « Quand la mairie fixe les prix », 17 septembre 2008.

qui préfère encore le voir sur sa commune plutôt que sur la commune voisine ».

L'intercommunalité, outre la mise en commun des compétences et des projets urbanistiques, permet de pratiquer la péréquation financière entre communes. À titre d'exemple, cela permet de doter en ressources une commune qui souhaite protéger ses dunes (ce qui ne lui rapporte rien) tout en développant les zones d'habitat et d'activité (ce qui génère des revenus) dans la commune voisine.

[3] La création d'Établissements publics fonciers (EPF)* (et le renforcement des moyens des EPF* existants) constitue un bon outil pour soutenir les actions techniques, financières et urbanistiques dans le cadre de l'intercommunalité, et notamment mettre en place un programme de réserves foncières ambitieux (voir [1] et [2]). Mandaté par les collectivités pour acquérir des terrains, et donc doté de ressources, l'EPF* assure le portage du foncier pendant toute la durée nécessaire à la constitution d'une réserve *cohérente*. Ensuite, du fait de ses compétences d'ingénierie, l'EPF* permet la livraison de terrains viabilisés et aménagés, prêts à recevoir un bâti. Enfin, de par sa structure, l'EPF* fédère les différents acteurs publics impliqués dans l'aménagement du territoire, puisque des représentants de région, départements, communes, intercommunalités et État en constituent le conseil d'administration, ce qui là encore permet une plus grande cohérence des projets.

[4] La mobilisation du foncier public, des terrains des établissements publics et des friches permet *ipso facto* d'augmenter la quantité de foncier disponible. En ce sens, la loi du 18 janvier 2013 constitue une avancée relativement aux textes précédents, puisqu'elle autorise la cession du foncier public au profit du logement social avec une décote des terrains cédés pouvant atteindre 100 % de leur valeur vénale (Encadré 2). Pour autant, cette loi pose plusieurs problèmes et/ou questions. Tout d'abord, cela pose la question du recensement des terrains et de leur disponibilité effective, ce qui n'est pas si simple. Ensuite, il n'est pas certain que le foncier public soit disponible là où les besoins sont importants et avérés¹⁹. Surtout, cela pose la question de la perte de patrimoine pour certains établissements publics qui l'utilisent soit pour se désendetter, soit comme collatéral en cas d'émission obligataire ou

de recours à l'emprunt. Selon le ministère du Logement, la perte – ou le manque à gagner – pourrait s'élever à 150 millions d'euros pour Réseau Ferré de France (RFF) sur la période 2012-2016 et à 125 millions pour la SNCF²⁰. Aucune compensation financière n'étant prévue par l'État, ce sera donc aux établissements publics (et en l'occurrence à RFF et à la SNCF qui sont les deux plus gros propriétaires fonciers après l'État) de trouver des ressources supplémentaires. Enfin, mentionnons que la cession du foncier public – même à titre gratuit – ne se traduira pas par un coût nul du foncier pour son bénéficiaire car les terrains devront être aménagés avant de recevoir un (nouveau) bâti. Or, l'aménagement peut induire dans certains cas des dépenses importantes, par exemple en termes de dépollution. Pour autant, cette loi aura pour effet de libérer davantage de foncier (impact positif sur les quantités), même si son impact sur le prix du foncier *aménagé* est plus incertain et nécessiterait de tenir compte de la qualité des terrains cédés (Caisse des dépôts et consignations, 2012).

Encadré 2. La loi de mobilisation du foncier public du 18 janvier 2013 : son contenu et ses objectifs

Dans sa partie relative à la mobilisation du foncier public²¹, la loi du 18 janvier 2013 dite *Loi Dufflot* organise la cession du foncier public au profit du logement social. Elle stipule notamment que :

(i) le prix de cession pourra faire l'objet d'une décote pouvant atteindre 100 % de la valeur vénale du bien, la décote étant limitée à 50 % lorsque les logements sont de type *PLS** ou destinés à *l'accession sociale à la propriété**;

(ii) seuls les terrains cédés au profit d'une collectivité locale, d'un EPCI*, d'un EPF*, d'un organisme HLM ou équivalent pourront faire l'objet d'une décote ;

19. L'exemple du transfert d'une partie de l'INSEE de Paris à Metz est à ce titre emblématique. Certes, la disponibilité du foncier public à Metz est indiscutable, notamment du fait des restructurations militaires. Mais, d'une part, les réticences des fonctionnaires parisiens à s'installer dans la ville sont patentées et, d'autre part, on peut s'interroger sur les externalités ou synergies liées à la présence de l'INSEE à Metz.

20. Le rapport d'impact est disponible sur le site web du Sénat à l'adresse : <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pj11-750-ei/pj11-750-ei.html>

21. Les deux autres parties de la loi modifient les obligations de production du logement social des communes et les textes relatifs au Grand Paris.

(iii) le montant de la décote sera modulé de façon à permettre la faisabilité économique des projets et la réalisation des objectifs de logements sociaux sur la commune ;

(iv) les logements sociaux concernés par la décote s'entendent dans un sens large, puisqu'il s'agit aussi bien des logements gérés par les organismes HLM que des résidences pour étudiants conventionnées, des aires permanentes d'accueil des gens du voyage, des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence, des logements en *accession sociale à la propriété** ;

(v) l'acte de cession devra spécifier le programme de logements à construire sur le terrain cédé avec décote. Il devra aussi préciser la « sanction » en cas de non réalisation du programme dans les 5 ans (*i.e.* le paiement de la somme correspondant à la décote ou la résolution de la vente) ;

(vi) en cas d'*accession sociale à la propriété**, les plus-values sont strictement encadrées et tout logement social devra rester au moins 20 ans dans le parc social ;

(vii) la liste des terrains détenus par l'État et par certains de ses établissements publics concernés par la décote sera arrêtée par décret.

Pour autant, la possibilité de cession du foncier public avec décote n'est pas totalement nouvelle, puisqu'une loi de 2005 ouvrait déjà cette possibilité²². La décote était toutefois limitée à 25 % de la valeur vénale (3 % si le terrain était situé dans une zone tendue). La liste des logements concernés par la décote était la même que celle donnée au point (iv) ci-dessus, à l'exclusion des résidences pour étudiants. En revanche, la liste des bénéficiaires de la décote était plus limitée que celle définie au point (ii) puisqu'elle excluait les structures d'aménagement, de portage du foncier et de construction de logement social.

Le premier programme de mobilisation du foncier public pour la période 2008-2012 a permis la réalisation de 42 000 logements (pour 73 000 escomptés) dont 20 500 logements sociaux (pour 29 000 escomptés). Avec le nouveau programme de mobilisation, l'objectif du gouvernement est double : il s'agit d'augmenter la disponibilité du foncier tout en le rendant moins coûteux pour les acteurs publics du logement, le coût du foncier représentant entre 14 et 24 % du coût de revient d'une opération de logement social. Selon les estimations du gouvernement, la mobilisation du foncier public devrait permettre la construction de 110 000 logements à l'horizon de 2017, soit une contribution annuelle à l'offre de nouveaux logements de l'ordre de 4,5 %. Si ce n'est pas rien, force est de constater que cette contribution est faible.

22. Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

[5] **L'augmentation de la fiscalité sur le foncier non bâti** est un outil efficace pour lutter contre la rétention foncière, trop peu utilisé par les pouvoirs publics. Or, en augmentant le coût de portage du foncier au travers de la fiscalité, on peut escompter une remise sur le marché d'un certain nombre de terrains. Parmi les deux outils à disposition, une modification de l'imposition sur les plus-values générées par la vente des terrains est la plus immédiatement applicable car l'augmentation de la taxe foncière nécessite – pour être équitable – une révision des valeurs locatives cadastrales, ce qui constitue un projet de très longue haleine (Encadré 3).

Encadré 3. La révision des valeurs locatives cadastrales : l'impossible révision ?

La valeur locative cadastrale (VLC) sert à calculer les bases des quatre principaux impôts directs locaux : taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et cotisation foncière des entreprises (CFE).

Tous les biens immeubles n'étant pas nécessairement loués, on a défini pour chaque propriété une valeur théorique correspondant au loyer annuel qui serait versé/perçu en cas de location de la dite propriété. Élaborées en 1960 pour les propriétés non-bâties et en 1970 pour les propriétés bâties, ces valeurs théoriques ou VLC n'ont jamais fait l'objet de révision depuis lors. Tout au plus, les VLC sont-elles réactualisées chaque année sur une base indiciaire forfaitaire votée par le Parlement. Or, il est évident que 40 ou 50 ans plus tard, les VLC ne sont plus représentatives de la réalité économique. Par exemple, un terrain isolé il y a 50 ans et dorénavant situé à proximité d'une desserte routière a vu sa valeur augmenter, ce qui n'est pas reflété dans sa VLC. Inversement, certains terrains ont pu perdre de la valeur car devenus depuis lors pollués, excentrés, etc... Dans le cas qui nous occupe, augmenter le taux de taxe foncière uniformément, sans réformer les VLC au préalable, ne ferait alors qu'accroître les inégalités entre les contribuables propriétaires fonciers. Un même problème se pose bien évidemment pour la taxe d'habitation.

Depuis 1990²³, il a été envisagé à plusieurs reprises de réviser les VLC. Mais ce n'est que depuis peu qu'une révision a été engagée. Deux principales raisons expliquent les attermoissements de révision des VLC. Tout d'abord, l'ampleur du chantier et la difficulté technique puisque 33 millions d'habitations, un peu plus de 3 millions de locaux profes-

23. Loi du 30 juillet 1990 et plus récemment, loi de finances rectificative du 29 décembre 2010.

sionnels ainsi que des millions d'hectares de terrains devraient faire l'objet d'une révision. Ensuite, et surtout, le manque de volonté politique explique les multiples blocages car une telle réforme se traduirait nécessairement par une forte redistribution de la charge contributive entre les contribuables.

Engagée depuis 2011, la révision des VLC n'a concerné pour l'instant que les locaux à usage commercial et professionnel dans cinq départements français et devrait être généralisée à l'ensemble des départements en 2014 (Marc et Jarlier, 2012). Pour les locaux d'habitation, la révision des VLC pourrait débuter en 2013-2014 avec une application des nouvelles bases prévues en 2015 ou 2016. À l'heure actuelle, le calendrier ne prévoit pas de révision des VLC pour les propriétés non-bâties. Deux explications sont envisageables :

(i) soit cela présage de sa suppression, certains arguant que la TFPNB rapporte peu de ressources (*cf. supra*) tandis que son recouvrement génère des frais non négligeables (Boisson, 2005).

(ii) soit leur révision n'est pas apparue prioritaire, puisque la taxe foncière sur les terrains fait l'objet de peu de contentieux relativement à ceux observés pour les propriétés bâties (Floury, 2012).

Sources : Boisson (2005), Cour des Comptes (2009), Floury (2012), Marc et Jarlier (2012).

Notamment, une réforme radicale de la taxation sur les plus-values foncières consisterait en la suppression de tout abattement (lié à la durée de détention du terrain) car celui-ci introduit nécessairement un arbitrage temporel sur cette durée. En d'autres termes, il faut que le propriétaire foncier soit strictement indifférent, d'un point de vue fiscal, entre vendre aujourd'hui ou dans 20 ans.

Modifier la fiscalité sur les plus-values foncières se justifie d'autant plus que les plus-values générées par la vente des terrains sont souvent le résultat d'un effet d'aubaine (pour ne pas dire d'un coup de chance !) lié à la déclaration de constructibilité du terrain et/ou à une amélioration exogène de l'environnement qui n'est pas due au mérite ou à la compétence du propriétaire. Dans certains cas, la plus-value foncière peut même être le résultat d'un pur comportement spéculatif visant à « parier » sur la valorisation du terrain au cas où tel ou tel projet d'aménagement se réaliserait. Effet d'aubaine et spéculation justifient de taxer les plus-values foncières et d'y associer une politique de redistribution de son

produit (notamment en faveur des autorités locales), puisque ce sont essentiellement des aménagements publics qui augmentent la valeur du terrain.

Pour être efficace, la réforme sur les plus-values foncières doit être menée au niveau national. Elle ne doit pas être laissée à la discrétion des autorités locales comme en témoigne le peu de portée de deux réformes qui, dans les années 2000, les ont dotées d'outils pour lutter contre la rétention foncière sur la base du volontariat (voir Encadré 4).

Encadré 4. Majoration de la taxe foncière (ou « surtaxe foncière ») et taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles

La loi de 2006 portant engagement national pour le logement (dite loi ENL) a instauré deux dispositions visant à doter les autorités locales d'outils leur permettant de lutter contre la rétention foncière.

* Le premier outil est la possibilité pour la commune (ou la communauté de communes) d'instaurer une majoration de taxe foncière sur les terrains constructibles. Optionnelle, cette « surtaxe foncière » est décidée par la commune (ou la communauté de communes) et prend la forme d'un forfait pouvant atteindre actuellement jusqu'à 4 € par m². À partir du 1^{er} janvier 2014, elle pourra atteindre 5 € par m², puis 10 € par m² à compter du 1^{er} janvier 2016. La commune (ou communauté de communes) peut, si elle le souhaite, définir une liste de terrains exonérés du paiement de la surtaxe. Dans tous les cas, la majoration ne peut pas excéder 3 % d'une valeur moyenne au m² définie par décret.

En 2012, la surtaxe foncière a rapporté 75 millions d'euros, soit une contribution à la taxe foncière sur les propriétés non bâties d'un peu moins de 8 % (Floury, 2012). De plus, en 2010, seules 196 communes (sur 36 782) avaient instauré la majoration. Force est de constater que la surtaxe foncière n'a pas remporté l'adhésion de beaucoup d'élus...

* Le deuxième outil consiste en l'instauration d'une taxe forfaitaire sur les terrains constructibles lorsqu'ils font l'objet d'une première vente. Facultative, à la discrétion de la commune ou de la communauté de communes, le montant de cette taxe était à l'origine égal à 10 % des 2/3 du prix de vente du terrain. En 2009, cette taxe est véritablement devenue une taxe sur la plus-value foncière, puisque le taux de 10 % s'applique dorénavant à la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition (actualisé en fonction de l'indice des prix à la consommation).

Au 30 janvier 2013, 6 182 communes avaient instauré la taxe, selon la Direction générale des finances publiques. Là encore, force est de constater que cette taxe n'a pas remporté l'adhésion de beaucoup d'élus...

Sources : Flourey (2012), Intercommunalités (2011).

À la fin décembre 2012, le Conseil constitutionnel a censuré deux dispositions importantes de la loi de finances 2013 portant sur la fiscalité du foncier non-bâti : (i) celle qui soumettait les plus-values au barème progressif de l'impôt sur le revenu et (ii) celle qui supprimait l'abattement sur les plus-values. L'argument utilisé par le Conseil constitutionnel pour censurer ces deux dispositions est que « l'impôt supporté aurait alors revêtu un caractère confiscatoire »²⁴. Le législateur se devra donc d'utiliser des outils autres que l'outil fiscal pour lutter efficacement contre la rétention des terrains détenus par les agents privés (voir [6]).

[6] Assortir la déclaration de constructibilité d'un terrain de l'obligation de construire à un certain horizon (mettons, 5 ans) permettrait de libérer *effectivement* du foncier. Inspiré par certains aspects de l'expérience allemande (Encadré 5), le mérite de cet instrument est (1) de fournir une image à un instant *t* du foncier disponible pour y recevoir un bâti, (2) de pouvoir moduler cette disponibilité du foncier en fonction des besoins (nombre de ménages, croissance de la population) et (3) d'obliger *in fine* le propriétaire à faire bâtir le terrain (ou à le vendre en vue de), faute de quoi le droit de construire sur le terrain serait retiré.

La déclaration de constructibilité du terrain pourrait s'éteindre au bout de 5 ans. De fait, le temps de portage des EPF* – lesquels ne peuvent être accusés de spéculation – étant de 4 à 5 ans en moyenne, cela signifie que 5 ans constituent le temps de portage nécessaire pour mener à bien un projet immobilier.

Du point de vue du propriétaire, cette obligation de construire ne lui enlève aucunement la possibilité de réaliser une plus-value et, à certains égards, la non-captation de la plus-value réalisée par le propriétaire pourrait être considéré comme un *pretium doloris* lié

24. Voir Sterdyniak (2013) pour une réaction aux décisions du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012.

à l'obligation de construire. Du point de vue du législateur, il peut être argué de « l'intérêt général », conformément à la Constitution, notion qui préside déjà au droit d'expropriation et de préemption. De fait, il est évident que l'obligation de construire sur un terrain bouleverserait clairement notre vision très latine du droit de propriété qui s'entend comme le droit du propriétaire de faire ce qu'il veut de sa propriété (ici, son terrain), y compris de ne pas le faire construire. Pour autant, « l'intérêt général » est clairement établi : il s'agit de libérer du foncier constructible pour *effectivement* construire en vue de satisfaire les besoins en logement.

Encadré 5. Le système allemand régissant les marchés fonciers : un système original

L'Allemagne dispose d'un système original en matière de fonctionnement et de réglementation des marchés fonciers. Si le droit de propriété y est explicitement reconnu, il s'accompagne aussi d'un « devoir envers la communauté » et entraîne une « obligation sociale » (Dumont, 1996, p.49). C'est sur cette définition restrictive du droit de propriété que s'est développée l'urbanisation allemande.

En Allemagne, l'urbanisation est strictement circonscrite aux zones déjà construites ou couvertes par un plan d'aménagement (le « *Bebauungsplan* »). Celui-ci, élaboré par la commune, entraîne trois conséquences pour les propriétaires fonciers concernés. Tout d'abord, l'autorité publique peut prélever gratuitement jusqu'à 30 % de leur terrain pour des équipements publics. Ensuite, elle peut procéder à un remboursement des propriétés privées. Enfin, les propriétaires doivent prendre en charge l'équipement des terrains (dans la limite de 90 % du coût de l'équipement), soit financièrement, soit en faisant jouer leur droit de délaissement en cédant le terrain à la commune.

En Allemagne, ce système permet de contrôler de manière relative-ment efficace l'offre foncière et il y a rarement pénurie de terrains. Cependant, le « *Bebauungsplan* » fait souvent l'objet de contentieux.

Sources : Dumont (1996), Renard (2010).

Des points restent à discuter et nécessitent d'être approfondis²⁵. Notamment, en cas de non construction du terrain à l'horizon

25. Les nécessaires approfondissements vont bien au-delà de ce que cet article permet. Les éléments qui suivent constituent des pistes de réflexion.

prévu par la loi, toute une série de questions se pose. Tout d'abord, pendant combien de temps le terrain redevient-il non constructible ? Pendant 15 ans, 20 ans ? Ce temps devra être nécessairement long de façon à ce que le coût (d'opportunité) lié à la renonciation de construire soit élevé pour le propriétaire et donc que le terrain fasse effectivement l'objet d'une construction. Ensuite, faut-il introduire un droit de délaissement en faveur des collectivités locales ou d'autres acteurs (tels que les bailleurs sociaux) ? Si oui, à quel prix ? Et avec quel recours ? Dans la mesure où la déclaration de constructibilité du terrain s'inscrit dans un programme d'aménagement du territoire, il pourrait sembler opportun que les collectivités locales bénéficient d'un droit de délaissement pour acheter le terrain dès lors que le terrain déclaré constructible n'a pas été construit à un certain horizon. Encadrer strictement ce droit de délaissement est, on le devine, nécessaire de façon à éviter que certaines municipalités ne fassent un usage abusif de la déclaration de constructibilité pour « s'approprier » des terrains. Là encore, le développement de structures intercommunales pourrait permettre de diminuer ce risque (voir [2]).

Les éléments de discussion présentés ci-dessus ne constituent pas des obstacles juridiques insurmontables à la mise en place d'une « déclaration de constructibilité assortie d'une obligation de construire ». Si l'intérêt général est bien compris, celle-ci ouvre des pistes intéressantes pour le législateur, les autorités locales et le citoyen.

[7] **La publication régulière de données sur le foncier ou, tout du moins, une consultation facilitée des fichiers de publication foncière et des observatoires fonciers**, contribuerait à un meilleur fonctionnement des marchés fonciers, en diminuant leur opacité. Idéalement, on aimerait disposer d'un indice des prix fonciers, de la même façon que l'on dispose d'un indice des prix immobiliers calculé par l'INSEE en collaboration avec la Chambre des notaires. L'une des difficultés majeures – et qui explique vraisemblablement pourquoi nous ne disposons pas d'un indice des prix fonciers²⁶ – tient à la non standardisation du bien « terrain ». Chaque terrain étant unique en termes de qualité et de localisation, chaque tran-

26. Ceci est vrai pour la France mais aussi pour la majeure partie des pays, y compris développés.

saction est de ce fait elle-même unique (Buitelaar, 2012). A la limite, il n'y a pas *un* marché foncier mais autant de marchés qu'il y a de terrains. Un autre problème est lié au fait que la valeur d'un terrain est imparfaitement reflétée dans son prix, car elle dépend aussi d'éléments conditionnels (*e.g.* la réalisation d'un projet immobilier qui nécessite l'acquisition de terrains contigus). Au-delà des difficultés techniques, l'indice ainsi calculé serait finalement imparfait, avec un contenu informatif relativement limité pour le ménage *lambda*. Aussi, une consultation facilitée des fichiers de publication foncière semble constituer une bonne alternative qui, plus est, serait peu coûteuse pour les deniers publics. Elle offrirait des informations sur le prix de vente des terrains et certaines de leurs caractéristiques (la localisation, notamment). Enfin, mettre à la disposition du public les informations recensées par les *observatoires du foncier** contribuerait à renforcer la connaissance des ménages sur le foncier disponible.

La consultation des fichiers de publication foncière et de ceux des observatoires du foncier devrait être facilitée par l'informatisation croissante.

[8] L'assouplissement du droit de l'urbanisme est nécessaire pour construire davantage de mètres carrés dans les zones tendues, là où la rareté du foncier est « physique » bien plus que construite par le jeu des acteurs. Sur ce point, on pourra se reporter aux deux articles de Xavier Timbeau (2013a et b), publiés dans cette même revue.

4. Conclusion

Assez paradoxalement, une politique foncière visant à libérer du foncier, à créer un « choc », ne doit pas être libérale. L'État a clairement un rôle à jouer en la matière et doit reprendre la main *via* l'arme fiscale et réglementaire. Cela va bien au-delà de la cession de terrains publics en vue de favoriser la construction de logements. En France, la difficulté à mobiliser du foncier s'explique en partie par le processus de décentralisation qui a donné de plus en plus de pouvoir au maire. Si davantage de proximité entre élus et électeurs justifie les lois de décentralisation, au nom du principe de subsidiarité, dans les faits, la volonté de satisfaire l'électorat local a pu l'emporter sur l'intérêt général et n'a pas toujours conduit à la poli-

tique foncière et d'aménagement du territoire la plus optimale. En témoignent de façon visible le non-respect des quotas de logements sociaux mais aussi la difficulté à mobiliser du foncier dans certaines municipalités. Plusieurs options (complémentaires plus que substituables) s'offrent à nous. Tout d'abord, la délégation des compétences urbanistiques et foncières à un échelon au-dessus de celui de la municipalité, c'est-à-dire à l'échelon de l'inter-communalité, doit être fortement encouragée de façon à réduire la proximité élus/électeurs et les inefficiences induites en termes de politique foncière. Pour autant, cela ne saurait suffire et c'est à l'échelon plus élevé (celui de l'État) que les moyens d'action sont encore les plus puissants pour lutter contre la rétention foncière. Outils fiscaux et réglementaires doivent aussi être mobilisés à cet échelon, comme en témoigne le peu de portée des tentatives de délégation de l'arme fiscale aux municipalités et intercommunalités. Notamment, obliger le propriétaire d'un terrain constructible à le faire construire pourrait constituer un bon outil pour libérer du foncier et ainsi créer le choc d'offre de logements souhaité par l'actuel gouvernement. Pour autant, il est clair que cela implique aussi un choc des mentalités, pour ne pas dire une révolution, tant les Français sont attachés à un droit de propriété inaltérable.

Glossaire de quelques définitions utiles

Accession sociale à la propriété

L'accession à la propriété est dite sociale lorsqu'elle bénéficie d'une aide financière de l'État attachée à certaines conditions (*e.g.* respect de plafonds de ressources ou de prix de vente au m²). Deux dispositifs permettent d'acheter en accession sociale : celui du PSLA (Prêt Social Location Accession) et celui de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine).

L'aide financière porte, entre autres, sur une TVA à taux réduit (7 %), l'exonération de taxe foncière sur la propriété bâtie et l'obtention d'un prêt conventionné bénéficiant de la garantie de l'État.

Les logements en accession sociale sont généralement gérés par les offices HLM ou assimilés.

Coefficient d'occupation des sols (COS)

Ce coefficient détermine la quantité de construction admise sur un terrain. Il peut être majoré de 30 % en cas de construction de logements sociaux ou de logements favorisant les économies d'énergie.

Droit de préemption (urbain) (DPU)

Le droit de préemption (urbain) permet à une commune d'acquérir prioritairement un bien foncier ou immobilier lorsque celui-ci est sur le point d'être vendu.

Lorsqu'un propriétaire vend un terrain ou une maison à un acheteur, avant que la vente ne soit conclue, la commune doit s'exprimer sur sa volonté d'user ou non de son droit de préemption, la notification de vente étant généralement faite par le notaire dans le cadre du compromis de vente. Si la commune choisit d'user de son droit de préemption, elle devient prioritaire pour l'acquisition du bien. Sinon, la vente suit son cours normal.

La préemption du bien se fait soit au prix demandé par le vendeur, soit à un prix inférieur après avis de France Domaine (services fiscaux chargés de l'évaluation des biens publics).

L'usage du droit de préemption doit être motivé par la commune et répondre à l'un des 7 motifs définis par le code de l'urbanisme (*e.g.* réalisation d'un projet urbain, extension d'équipements collectifs, lutte contre l'insalubrité). Le DPU est un outil à la disposition d'une municipalité pour acquérir des biens dont elle a besoin pour réaliser ses projets d'aménagement, sans avoir recours à l'expropriation et son caractère brutal. Dans la pratique, l'usage du droit de préemption peut constituer un outil puissant de contrôle du marché, pouvant permettre à la commune de bloquer certaines opérations. D'où l'importance du contrôle de légalité pour vérifier le respect de la procédure et le motif présidant à la préemption.

Dans les faits, l'usage du droit de préemption est peu important: il concernerait moins de 1 % des transactions foncières et immobilières.

Établissement public foncier (EPF)

L'établissement public foncier est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) qui négocie et mène les procédures (amiable, préemption et expropriation) permettant la constitution de réserves foncières en vue de réaliser des projets d'aménagement public.

Il bénéficie d'une autonomie financière grâce aux contributions qui lui sont versées (par l'État, les collectivités locales, etc.) mais aussi grâce à l'emprunt qu'il peut lever, à la perception de la taxe spéciale d'équipement etc. Il rétrocède les terrains acquis à la collectivité qui lui en a demandé l'acquisition. Il n'est de ce fait ni un aménageur ni un promoteur immobilier.

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

Il s'agit d'une structure administrative regroupant des communes ayant choisi de développer des compétences en commun (*e.g.* transports, aménagement du territoire, gestion de l'environnement).

L'EPCI peut être à fiscalité propre (droit de voter et de prélever l'impôt) ou sans fiscalité propre.

Du fait de l'acte III de la décentralisation, la structure administrative de l'EPCI s'est beaucoup développée ces derniers temps. Au 1^{er} janvier 2013, 36 049 communes étaient dans l'un des 2 456 EPCI à fiscalité propre. Aujourd'hui, 92 % de la population française se situe dans un EPCI (contre 55 % en 1999).

Observatoires du foncier

Ce sont des structures (très souvent régionales) qui produisent et diffusent des informations sur la réalité foncière d'un territoire. La réalité foncière s'entend en termes de disponibilité de terrains, de consommation d'espaces, de fluidité du marché etc.

Les Observatoires sont souvent des associations « loi 1901 » dont les membres sont des élus, des administrations et des professionnels de l'aménagement.

Plan Local d'Urbanisme (PLU)

Il comporte (i) un plan précis délimitant les différentes zones (urbaine, à urbaniser, agricoles, forestières etc.) et (ii) un règlement qui précise les conditions de construction dans chaque zone, la localisation des terrains réservés pour de futurs aménagement publics, l'indication des servitudes d'utilité publique etc.

Le PLU peut être élaboré au niveau communal ou intercommunal.

Le PLU remplace le POS (ou Plan d'occupation des sols) depuis la loi SRU.

Prêt locatif social (PLS)

Il s'agit d'un prêt dont peuvent bénéficier, sous certaines conditions, les personnes physique ou morales réalisant une opération locative. Notamment, le logement acquis (dans le neuf ou l'ancien) grâce à ce prêt doit être loué en dessous d'un certain plafond de loyer à un ménage respectant un certain plafond de ressources. Le propriétaire-bailleur qui bénéficie de ce prêt signe une convention d'une durée minimale de 15 ans. Il peut bénéficier d'une TVA à taux réduit et d'une exonération de taxe foncière.

Le PLS présente un certain nombre de points communs avec les dispositifs d'*accession sociale à la propriété** mentionnés ci-dessus dans le glossaire. Tandis que le PSL s'adresse aux bailleurs, le PSLA s'adresse aux ménages occupants.

Références bibliographiques

- Antipa P. et C. Schalck, 2010, « Impact of fiscal policy on residential investment in France », in Olivier de Bandt, Thomas Knetsch, Juan Penalosa et Francesco Zollino (eds), *Housing Markets in Europe: A Macroeconomic Perspective*, Springer : 385-406.
- Bessone A. J., B. Heitz et J. Boissinot, 2005, « Marché immobilier : voit-on une bulle ? », *Notes de conjoncture de l'INSEE*, mars : 37-43.
http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys_conj/archives/mars2005_d3.pdf
- Boisson J. P., 2005, « La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière », *Rapport du CES*.
<http://mairieconseilspaysage.net/documents/maitrise-fonciere-CES.pdf>
- Bouvelot G., 2007, « Le foncier entre politique publique et jeu du marché », *Ponts et Chaussées Magazine*, 2, janvier. <http://www.epfif.fr/Actualites/Presse/L-EPF-Ile-de-France-dans-la-Press/Le-foncier-entre-politique-publique-et-jeu-du-marche>
- Braye D. et T. Repentin, 2005, « Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », *Rapport du Sénat*, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques, 442, 29 juin.
- Buitelaar E., 2012, « Transparency of land markets: not only a matter of market outcomes: Experiences from the Netherlands », 7 novembre, <http://www.etudesfoncieres.fr/2012/11/transparency-of-land-markets-not-only-a-matter-of-market-outcomes-experiences-from-the-netherlands/>
- CGDD, 2012, « Le prix des terrains à bâtir en 2011 », Chiffres et Statistiques, 363, novembre, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CS363.pdf>
- Caisse des Dépôts et Consignations, 2012, « Les coûts de production des logements locatifs sociaux depuis 2005 », *Éclairages*, 1, novembre.
- Caldera-Sánchez A. et A. Johansson, 2011, « The price responsiveness of housing supply in OECD countries », *OECD Working Papers*, 837.
- Comby J., 1999, « Compte à rebours de l'opérateur et logiques foncières », <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8439.html>
- Comby J., 2003, « Les logiques contradictoires du portage foncier », <http://www.comby-foncier.com/logiquesportage.pdf>
- Comby J., 2009, « Vingt-quatre propositions sur les politiques foncières locales », <http://www.comby-foncier.com/24propositions.pdf>
- Comby J., 2010, « Les mille-feuilles du foncier », *Études foncières*, 143 : 21-41, http://www.adef.org/BDD/RE/143144/143_dossier.pdf
- Coppola J., 1999, « L'action foncière en Ile de France », Rapport de la Commission de l'habitat et du cadre de vie, *Conseil Économique et Social de la région Ile de France*, décembre.

- Cour des Comptes, 2009, « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État », *Rapport annuel* : 297-54.
- Dumont J.-L., 1996, *La question foncière*, Avis et rapports de Conseil Économique et Social, 5, février.
- Egebo T., Richardson P. et I. Lienert, 1990, « Model of housing investment for the major OECD economies », *OECD Economic Studies*, 14, Spring.
- Floury M. -C., 2012, « La fiscalité directe locale en 2012 : une progression différenciée des produits selon les taxes », *Bulletin d'Information Statistique de la DGCL*, 92, décembre.
- Hilber C. et W. Vermeulen, 2009, « Supply constraints and house price dynamics: Panel data evidence from England », *London School of Economics*, mimeo.
- Intercommunalités, 2011, « Dossier Foncier », *Publications de l'AdCF* : 5-11.
- Mac Carthy J. et R.W. Peach, 2002, « Monetary Policy Transmission to Residential Investment », *Federal Reserve Bank of New York Review* : 139-158.
- Marc F., P. Jarlier, 2012, « Valeurs locatives cadastrales : la reprise rapide de la révision des locaux professionnels », *Rapport d'information de la Commission des finances*, 593.
- Renard V., 2010, « Le tabou du droit de propriété », propos disponible à : http://vincentrenard.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=10
- Renard V., 2007, « Les politiques foncières locales en France », disponible à : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7293.html>
- Renard V., 2003, « Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers », http://www.ambafrance-cn.org/IMG/pdf/Les_enjeux_urbains_des_prix_fonciers_et_immobiliers.pdf
- Renard V., 1996, « Quelques caractéristiques des marchés fonciers et immobiliers », *Économie et Statistique* : 89-97.
- Sterdyniak H., 2013, « Réactions aux décisions du conseil constitutionnel du 29 Décembre », *Blog de l'OFCE*, 8 janvier.
- Timbeau X., 2013a, « Les bulles robustes », *Revue de l'OFCE/Débats et Politiques*, 128.
- _____, 2013b, « Comment construire (au moins) un million de logements en région parisienne », *Revue de l'OFCE/Débats et Politiques*, 128.
- Vermeulen W., et J. Rouwendal, 2007, « Housing supply in the Netherlands », *CPB Discussion Paper*, 87, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Wigren R. et M. Wilhelmsson, 2007, « Housing Stock and Price Adjustments in 12 West European Countries between 1976 and 1999 », *Housing, Theory and Society*, (24) 2 : 133-154(22).