

Les défis d'un foncier et d'un logement abordables

ACTES

MOUVEMENT HLM ET
COLLECTIVITÉS LOCALES

**Journée « Quoi de neuf, chercheurs ? »
du Réseau des acteurs de l'habitat et du
Réseau Recherche habitat logement,
avec l'appui du PUCA**

1^{er} décembre 2021



Le Réseau des acteurs de l'habitat est financé par



Créé en 2007, le Réseau des acteurs rassemble à ce jour l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, l'Association des maires Ville et Banlieue de France, l'Association des petites villes de France, la Banque des Territoires, la Fédération nationale des associations régionales d'organismes d'habitat social, la Fédération nationale des agences d'urbanisme, France urbaine, Intercommunalités de France, l'Union sociale pour l'habitat et Villes de France.

Il a pour objectif de contribuer à construire une culture de l'habitat partagée entre collectivités locales et organismes Hlm, et plus largement tout acteur intéressé par les problématiques de l'habitat et du logement.

Conception, organisation de la journée :

Raphaële d'Armancourt, responsable du pôle politiques territoriales et urbaines, l'Union sociale pour l'habitat
Dominique Belargent, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, coordinateur du Réseau des acteurs de l'habitat, l'Union sociale pour l'habitat
Valérie Clotet, assistante technique, l'Union sociale pour l'habitat
Marie Gaudier, chargées d'études économiques, services des études, direction des prêts, Banque des Territoires
Dominique Hoorens, directeur des études, l'Union sociale pour l'habitat
Vincent le Rouzic, docteur en aménagement et urbanisme, chercheur indépendant
Bénédicte Martin, responsable de projet évènementiel, l'Union sociale pour l'habitat
François Ménard, responsable de programme, Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA)

Animation de la journée :

François Ménard, responsable de programme, Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA)

Rédaction des Actes :

Estelle Gourvennec, doctorante, Université Paris VIII
Manon Le Bon-Vuylsteke, doctorante, Université Lyon 2
Hélène Morel, doctorante au LISST, Université Toulouse Jean-Jaurès

Coordination de la journée, publication des Actes :

Dominique Belargent, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, coordinateur du Réseau des acteurs de l'habitat, l'Union sociale pour l'habitat

Avec l'appui :

- **d'Espacité** : **Caroline Bouloc**, directrice de projets et **Géraldine Chalencon**, directrice opérationnelle
- et de **CMI Stratégies** : **Julie Koeltz**, directrice associée et **Clémence Marintabouret**, consultante

contact@acteursdelhabitat.com
<https://www.acteursdelhabitat.com/>

Table des matières

Introduction	5
A. Regards de chercheurs sur les évolutions récentes de la question foncière	6
Introduction : Que peut-on attendre d'un programme de recherche sur les défis d'un foncier et d'un logement abordables ?	6
La question foncière toujours au cœur des enjeux des politiques publiques	6
Un renouvellement des questionnements	7
Les thèmes du programme de recherche	7
Interventions croisées. Éléments d'explication sur la hausse des prix du foncier et ses conséquences	8
Une difficile explication de la hausse des prix foncier et immobilier	8
Les mécanismes de la bulle robuste	8
Les inégalités provoquées par ce nouveau contexte de marché	9
Le rôle du foncier dans le phénomène d'augmentation des prix immobiliers	9
Étude des stratégies des acteurs du marché	10
B. L'action publique foncière en débat	11
Synthèse des travaux des Assises du Foncier	11
Partager les constats	11
Huit groupes de propositions	12
Conclusion	13
Table Ronde : L'action publique foncière au défi du logement abordable	14
Les enjeux d'un foncier pour le logement abordable	14
Les leviers d'action	16
Quelle stratégie territoriale pour le logement abordable ?	17
Échanges	19
C. Trois ateliers pour approfondir les questions du projet de programme de recherche	21
Atelier 1 - L'intervention des acteurs publics sur les marchés immobiliers et fonciers : instruments, limites et enjeux d'avenir	21
Introduction	21
De l'action à la recherche. Comment la recherche peut-elle éclairer l'action publique dans un contexte d'évolution des instruments et des données ?	23
Échanges avec les participants	25
Atelier 2 : Les enjeux de la fiscalité foncière pour la production de logements sociaux et abordables	28
Approche macro-économique et appliquée de la fiscalité foncière	28
L'action des collectivités en matière de fiscalité foncière	30
Ouvertures et questionnements	32
Atelier 3 : Les effets de l'objectif ZAN sur la production urbaine et résidentielle	34
L'objectif ZAN, de quoi parle-t-on ?	34
Quels impacts sur la production urbaine et quels impacts socio-économiques ?	35
Quels impacts sur l'aménagement ?	36
D. Le programme de recherche (2022-2025) : intérêt des partenaires pour la démarche et attentes	38
État des lieux des dispositifs fiscaux et des pratiques locales pour anticiper les changements à venir	38
Rôle des politiques publiques dans le partage de la rente foncière	38

Inquiétudes sur les effets possibles du ZAN sur la production.....	39
Intérêt général, droit au logement et droit de propriété	40
Alimenter les acteurs de terrains dans une période riche en évolutions.....	40
Une recherche à visée transformative.....	41
La sobriété foncière à l'interface de la transition écologique et du développement urbain.....	41
Conclusion : Présentation de l'AMI « Les défis économiques d'un logement et d'un foncier abordables (2022-2025) ».....	42
Les intervenants	44

Introduction

Par **Dominique BELARGENT**, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, l'Union sociale pour l'habitat

Claire DELPECH, conseillère finances, fiscalité, habitat, Intercommunalités de France

Dominique BELARGENT souhaite la bienvenue à tous les participants au nom du Réseau des acteurs de l'habitat, composé des Associations nationales de collectivités locales, de la Banque des territoires et de l'Union sociale pour l'habitat. Il précise que cette journée est organisée avec le réseau habitat logement, le RÉHAL coordonné par Marie-Christine JAILLET, directrice de recherche au CNRS, et avec le PUCA. Il remercie chaleureusement François MÉNARD, responsable de programme au PUCA d'avoir accepté d'animer cette journée.

Les journées « Quoi de neuf, chercheurs ? » proposent tous les ans de défricher un sujet en croisant le regard d'acteurs de l'habitat et de chercheurs. Les échanges de cette année portent sur le foncier et le logement abordable. Si cette question est vaste et récurrente, l'évolution récente des prix du foncier la rend d'une forte actualité. S'il en était besoin, la mise en place de la commission pour la relance durable et l'accès au logement dite commission Rebsamen serait là pour nous le rappeler.¹

Les opérateurs, en particulier les organismes Hlm, ont des difficultés grandissantes à accéder à cette ressource essentielle que constitue le foncier, à un coût qui permette de fabriquer du logement abordable, tout en respectant les objectifs de sobriété foncière qui ont été de plus renforcés par la loi Climat et Résilience. Et c'est aussi un défi auquel les collectivités locales et les responsables des politiques locales de l'habitat sont confrontés au premier chef, tout comme l'État au travers des

objectifs de la politique nationale du logement. Dominique BELARGENT souligne l'action précieuse des EPF en matière de recyclage du foncier pour le logement notamment social.

Cette journée s'appuiera sur deux piliers.

Les Assises du foncier de l'USH, lancées et animées par Raphaële d'ARMANCOURT au premier semestre 2021, ont permis de partager au sein du mouvement Hlm, et avec ses partenaires, un certain nombre de constats et de propositions.

Le projet de lancement d'un programme de recherche (2022-2025) sur ce sujet à l'initiative de l'USH a rencontré l'intérêt de nombreux partenaires. Vincent LE ROUZIC, docteur en urbanisme et aménagement, a réalisé une mission exploratoire, en revisitant des travaux scientifiques et des rapports à travers le prisme de l'imposition du foncier. Il a également rencontré chercheurs et acteurs. Son travail a permis de cerner un certain nombre de questions auxquelles la recherche actuelle ne répond pas ou très partiellement. Son rapport a nourri l'organisation d'un cycle de trois webconférences², qui a réuni près de mille participants, qui a bénéficié des apports éclairants de Xavier TIMBEAU, Alain TRANNOY, Guilhem BOULAY, Dominique HOORENS, Claire SIMMONNEAU et Olivier CREVOISIER que Dominique BELARGENT souhaite à nouveau remercier ainsi que Vincent LE ROUZIC avec lequel ce cycle a été conçu et animé.

Le programme de recherche sera lancé en janvier 2022 pour trois ans, par un collectif d'acteurs du logement et de la recherche dont le cercle s'est considérablement élargi au cours des derniers mois et reste encore ouvert. Ce programme aura résolument une tonalité de sciences économiques, d'où son titre : **Les défis économiques du foncier et du logement abordables**. Puisque les travaux dans

ce domaine sont peu nombreux, ce projet vise également à intéresser de jeunes chercheurs en économie à la question du logement et de l'habitat. Les promoteurs de ce programme attendent également des travaux interdisciplinaires, car le sujet peut mobiliser des chercheurs en sociologie, urbanisme, géographie, droit... Surtout, ce programme doit être ancré dans les préoccupations des acteurs des territoires afin d'éclairer l'action et d'alimenter le débat.

Cette journée « Quoi de neuf, chercheurs ? » sera non seulement un moment de découverte et d'échanges autour des travaux des chercheurs et des Assises du foncier, mais doit également permettre d'approfondir les questionnements à proposer dans l'appel à proposition de recherche.

La matinée mettra en perspective les enjeux de manière globale, avec l'éclairage de chercheurs spécialistes en économie immobilière et foncière et des conclusions portées par les Assises à ce jour. L'après-midi est consacrée à l'approfondissement de certaines thématiques, dans la double perspective de conforter et de poursuivre les travaux des Assises, et de confirmer, compléter ou amender les axes des futurs travaux de recherche.

Claire DELPECH souligne combien le cercle qui compose le Réseau des acteurs de l'habitat est opportunément bien choisi pour évoquer cette question du foncier abordable qui concerne de nombreux acteurs : bailleurs sociaux, collectivités locales, agences d'urbanisme, aménageurs, promoteurs, établissement publics fonciers, etc.

Les collectivités locales, qu'elle représente au cours de cette journée, sont concernées par la question du foncier à plusieurs titres et sous différents angles :

- Leurs obligations de production de logements abordables, notamment en termes de logement social au regard de la loi SRU.

¹ [https://www.gouvernement.fr/partage/12460-rapport-rebsamen-commission-pour-la-](https://www.gouvernement.fr/partage/12460-rapport-rebsamen-commission-pour-la-relance-durable-de-la-construction-de-logements-tome-1)

[relance-durable-de-la-construction-de-logements-tome-1](https://www.gouvernement.fr/partage/12460-rapport-rebsamen-commission-pour-la-relance-durable-de-la-construction-de-logements-tome-1)

² Les synthèses des webconférences sont disponibles : <https://www.acteursdelhabitat.com/Les-ressources-du-cycle-de-3>

- Les attentes des ménages modestes concernant leur parcours résidentiel, en particulier dans les contextes où le foncier est cher.
- Leur intérêt à comprendre la formation des prix sur leur territoire et les inégalités que ceux-ci peuvent générer, notamment lorsque les territoires regroupent des zones rurales et urbaines, comme c'est le cas des métropoles.
- Le besoin de connaître les effets de la dérégulation des marchés foncier et immobilier, pour établir leur stratégie de développement urbain.
- Leur capacité à se saisir des différents outils qui existent pour maîtriser le coût du foncier : outil de planification, d'urbanisme mais aussi outils techniques.
- Le retour fiscal qui permet de partager la valeur créée du fait de leurs actions, avec la question des aménités urbaines.
- Les nouveaux impératifs en faveur d'une approche économe du foncier avec une volonté de limiter l'étalement urbain et la consommation foncière, ce qui mécaniquement va rendre la ressource foncière plus rare, plus chère, mais aussi peut être mieux rentabilisée, mieux utilisée, avec des questions de recyclage ou de réutilisation du foncier, et plus de densité.

Ces principales préoccupations des collectivités doivent pouvoir rencontrer celles des chercheurs pour investiguer dans ce domaine passionnant du foncier abordable.

A. Regards de chercheurs sur les évolutions récentes de la question foncière

François MÉNARD, responsable de programme au PUCA et animateur de la journée introduit les intervenants de la première séquence en soulignant que le logement abordable ne doit pas être entendu ici comme une catégorie intermédiaire entre le logement social et le logement libre, mais bien au sens le plus large du terme, celui d'un logement « socialement accessible » pour reprendre une expression de Jean-Claude DRIANT.

Introduction : Que peut-on attendre d'un programme de recherche sur les défis d'un foncier et d'un logement abordables ?

Par **Vincent LE ROUZIC** docteur en aménagement et urbanisme, chercheur indépendant

L'USH a confié à **Vincent LE ROUZIC** une mission exploratoire autour de la problématique du foncier et de son imposition visant à identifier les questionnements actuels des acteurs et chercheurs. De cette problématique initiale, un groupe de travail constitué de différents acteurs a ensuite orienté la réflexion vers les défis économiques d'un logement et d'un foncier abordables.

Un cycle de trois webinaires a permis de traiter cet automne les thèmes de la hausse des prix du foncier et de l'immobilier, de la fiscalité foncière, puis de la rente foncière et du droit à la ville dans une perspective internationale. **Vincent LE ROUZIC** s'associe aux remerciements de Dominique BELARGENT à l'ensemble des chercheurs qui se sont prêtés à l'exercice ainsi qu'aux acteurs qui ont participé aux groupes de travail.

Sans faire une restitution exhaustive de l'ensemble de ce travail collectif, **Vincent LE ROUZIC** propose de revenir sur les points essentiels sur lesquels s'adosse le programme de recherche dont il sera question au cours de la journée.

La question foncière toujours au cœur des enjeux des politiques publiques

Dans son ouvrage qui demeure une référence depuis 1982, Jean-Louis GUIGOU soulignait le caractère passionné des débats sur la question foncière. Force est de constater que près de quarante ans plus tard, les interrogations et les controverses demeurent toujours vives, dans les domaines très variés de l'économie, la géographie, l'histoire, le droit, la fiscalité, ou la gouvernance.

Vincent LE ROUZIC développe deux exemples de questionnements très concrets, dont la complexité justifie le lancement de ce programme de recherche.

Quels sont les mécanismes de formation du prix du sol ?

David RICARDO, au début du 19^{ème} siècle, se posait déjà la question concernant les terres agricoles. Bien sûr, la logique du compte à rebours promoteur amène à privilégier l'hypothèse d'une subordination des marchés fonciers aux marchés immobiliers. Toutefois, les travaux qu'Olivier CREVOISIER a présenté lors du dernier webinaire invitent à revisiter cette question à travers l'étude des grands projets urbains générateurs d'une « valeur urbaine » venant complexifier cette approche.

Qu'est-ce qu'un logement abordable ?

Ce terme fait référence à l'adéquation entre les revenus d'un ménage et le coût du logement. Les anglophones ont développé le concept d'*affordability*, qui n'existe pas en français, dont le chercheur américain Chris PARIS en 2007 expliquait les limites. L'« *affordability* est un concept facile à appréhender en général, mais qui peut

s'avérer difficile à cerner dans la pratique, en particulier en ce qui concerne l'évolution de la situation des individus et des ménages au fil du temps.

Peut-on déconnecter la question du logement abordable de celle de la mobilité ou de l'énergie ? À ce titre, on voit émerger de nouvelles approches globales autour de la ville abordable. Par exemple, la ville de Pittsburgh en Pennsylvanie s'est fixée comme objectif de politique publique qu'aucun ménage ne dépense plus de 45 % de ses revenus en logement, transport et énergie.

Un renouvellement des questionnements

Par le passé, des appels à projet de recherche ont été lancés dans le domaine de l'économie foncière et immobilière, notamment par le Plan Urbain en 1988, puis par le PUCA et la Caisse des Dépôts en 2012. Si le problème foncier perdure, si l'analyse de ses tenants et aboutissants demeure complexe et multifactorielle, **Vincent LE ROUZIC** décèle dans la dernière décennie trois points de bascule qui justifient le renouvellement des questionnements.

Changement de paradigme des politiques monétaires

Enclenchées depuis la crise des *sub-primes*, au regard du niveau des dettes publiques et privées accumulées, les politiques monétaires accommodantes devraient probablement perdurer longtemps : un relèvement des taux d'intérêt provoquerait rapidement une crise des dettes majeure. Or, ceci n'est pas sans conséquence. Les politiques monétaires expansionnistes provoquent déjà une inflation des actifs qui génère d'importantes inégalités patrimoniales, réduisent la capacité des « *outsiders* » à devenir propriétaires d'un logement et peuvent provoquer à terme des problématiques d'inflation, donc de pouvoir d'achat, en particulier pour les ménages les plus modestes et les inactifs.

Changement d'approche de la question foncière

Le champ lexical a évolué au cours des dernières années. On parle moins de

« foncier » et davantage de « sol », revenant sur l'évidence que le foncier est d'abord une réalité physique. **Vincent LE ROUZIC** illustre ce changement par le passage de la « sobriété foncière » à l'objectif de « zéro artificialisation nette des sols ». Cette évolution de vocabulaire reflète une double injonction, faite aux acteurs de la production, qui peut sembler paradoxale : d'un côté « trouver ou produire du foncier abordable », de l'autre « apprendre à s'en passer ». Ce changement affecte également le domaine de la recherche foncière. Si Joseph COMBY affirmait qu'« étudier le foncier ne consiste pas à étudier les terrains dans leur réalité physique » et que la terre ne devait pas être étudiée « pour elle-même », **Vincent LE ROUZIC** considère aujourd'hui nécessaire de penser l'intégration de la dimension biophysique des sols dans les études foncières.

Révolution digitale et production massive de nouvelles données

Entre 2013 et 2020, certaines estimations indiquent que le volume des données foncières produites par le digital aurait été multiplié par dix. Une telle avalanche de données représente à la fois une opportunité de comprendre certains phénomènes, mais rend également le travail du chercheur plus complexe. Les démarches pour accéder aux données, les mettre en qualité, puis les exploiter nécessitent toujours plus de temps et de moyens.

Les thèmes du programme de recherche

Depuis plusieurs mois, **Vincent LE ROUZIC** travaille avec l'Union sociale pour l'habitat pour identifier les questionnements de ce programme de recherche sur les défis économiques d'un foncier et d'un logement abordables. Cette journée d'échanges est destinée à discuter, enrichir et amender, les trois grandes thématiques proposées.

La première thématique porterait sur les **caractéristiques, causes et effets de la hausse des prix du foncier et de l'immobilier** et pourrait être déclinée en sous thématiques :

- Les caractéristiques des cycles immobiliers et fonciers
- Les déterminants de la hausse des prix de l'immobilier
- Les mécanismes de formation du prix du sol à l'heure de la financiarisation
- Les effets de l'inflation des prix immobiliers et fonciers

La deuxième thématique traiterait de **l'intervention économique des pouvoirs publics sur les marchés immobiliers et fonciers**. Les sous thématiques identifiées sont :

- La régulation des marchés fonciers et immobiliers
- L'articulation des politiques publiques à différentes échelles
- Une approche comportementale de la fiscalité

Enfin la troisième thématique viserait **l'économie résidentielle sous contrainte de zéro artificialisation nette des sols**, avec :

- La définition du zéro artificialisation nette (ZAN) des sols
- Les effets de l'objectif ZAN sur la production urbaine
- L'articulation de l'objectif ZAN avec la fiscalité

Le dialogue entre acteurs et chercheurs est un art délicat, car il met en lumière un écart indissoluble, mais toujours fécond entre la pensée à visée théorique et la pensée à visée pratique.

Si la science peut avoir une utilité pour les acteurs, c'est probablement en les aidant à affronter l'erreur, l'illusion, l'incertitude et le risque, soit comme l'écrit Edgar Morin, en développant une pensée complexe. Tisser des liens entre les savoirs dans un dialogue pluridisciplinaire, permet d'appréhender la complexité des phénomènes. C'est pourquoi si les économistes sont particulièrement sollicités, les travaux sont ouverts à l'ensemble des sciences humaines et sociales.

La collaboration imaginée dans ce programme doit permettre d'améliorer notre compréhension des phénomènes, d'aider les acteurs à affronter l'incertitude et le risque ainsi que de rouvrir le champ des possibles.

Interventions croisées. Éléments d'explication sur la hausse des prix du foncier et ses conséquences

Avec

Xavier TIMBEAU, économiste, directeur principal à l'OFCE

Laure CASANOVA ENAULT, maître de conférences en géographie, Avignon Université, co-animatrice du Réseau des Jeunes Chercheurs du Foncier

Une difficile explication de la hausse des prix foncier et immobilier

Bien qu'il n'existe pas d'explication simple à l'augmentation puis à la stabilisation des prix du foncier à un niveau actuellement si élevé, **Xavier TIMBEAU** propose quelques éléments de réponse et une mise en perspective de la situation française.

En France, jusqu'à la fin des années 1990 la valeur de l'immobilier rapportée aux revenus des ménages était très stable, un peu en dessous de deux années de revenus. Au début des années 2000, soit pendant la bulle internet, les prix de l'immobilier et du foncier se mettent à augmenter très fortement sans corrélation avec les revenus. Cette montée se produit dans de nombreux pays en même temps.

Un phénomène mondial

Une première piste d'explication du phénomène repose sur le lien entre l'augmentation du prix du foncier et les politiques monétaires accommodantes. Après l'éclatement de la bulle internet débute une époque pendant laquelle les taux d'intérêt ont beaucoup baissé. Cette période est appelée la grande modération, avec une inflation faible. **Xavier TIMBEAU** explique cela par l'accélération du phénomène de globalisation, un renforcement de la monnaie unique en Europe ainsi que l'arrivée de produits de moins en moins

chers fabriqués un peu partout dans le monde. Les régimes inflationnistes des années 1970 semblent terminés. Cette stabilité et la baisse des taux d'intérêt entraînent ce que **Xavier TIMBEAU** qualifie de fluidification du système financier : de nombreux acteurs accèdent de plus en plus facilement à des financements qui couvrent toujours plus leurs possibilités.

L'Espagne connaît une dynamique presque similaire : après une période de stabilité les prix immobiliers et fonciers se mettent à grimper. Cependant, contrairement à la France, le manque de solidité conduit les prix à s'effondrer, ce qui caractérise une bulle.

Le Japon a également connu une bulle au début des années 1990.

Les États-Unis ont été identifiés comme la source de la crise mondiale des *subprimes*. Comme dans d'autres pays les prix étaient très stables, à un niveau plus bas qu'ailleurs, ce que **Xavier TIMBEAU** explique par le fait que le territoire est très vaste et les habitants mobiles. Quand un lieu devient trop cher, les gens déménagent vers un autre centre métropolitain. Cette concurrence a permis de maintenir un niveau de prix plus bas qu'ailleurs. Néanmoins, comme dans d'autres pays à la fin des années 1990, les prix se sont mis à grimper avant de s'effondrer en 2008.

Une crise aux répercussions hétérogènes

Cette crise mondiale due à l'éclatement de la bulle a eu des répercussions hétérogènes selon les pays. Alors que les prix se sont effondrés comme en Espagne et aux États-Unis, certains pays, comme la France ou le Royaume Uni, ont connu plutôt une sorte de suspension.

En France, s'installe alors une divergence spectaculaire entre les territoires. Si à Paris ou Lyon les prix poursuivent leur augmentation, dans les autres villes de plus de 10 000

habitants, ils connaissent une stagnation à un niveau très élevé voire une baisse.

Ainsi l'explication par les politiques monétaires n'est pas complètement satisfaisante. En effet, si le même phénomène émerge au début des années 2000 dans beaucoup de pays, aujourd'hui il semble avoir disparu dans certains alors qu'il persiste dans d'autres. Pourtant, les conditions monétaires sont à peu près les mêmes un peu partout dans le monde. Il se passe des choses bien plus complexes.

Xavier TIMBEAU esquisse d'autres éléments qui pourraient expliquer l'augmentation des coûts.

Les mécanismes de la bulle robuste

Xavier TIMBEAU identifie un mécanisme de bulle dans le fait que les valeurs qui se matérialisent dans l'immobilier sont fondées sur des éléments peu solides. La stabilisation des prix à un niveau élevé peut s'expliquer par une anticipation de la vente à la génération suivante. La valeur d'un bien immobilier à Paris n'existe que parce que les propriétaires actuels pensent que dans 10 ans, quelqu'un sera en position de racheter ce bien immobilier.

Xavier TIMBEAU nomme ce phénomène une bulle robuste. Il évoque d'autres mécanismes explicatifs. **Éric CHARMES** parle de malthusianisme foncier³. Les décisions d'aménagement sont prises au niveau local, où sont représentés les intérêts des propriétaires. La fiscalité peut également jouer un rôle.

Un phénomène intergénérationnel

Différents acteurs « manipulent » la rareté foncière pour faire en sorte que les prix continuent d'augmenter. En effet, les individus se sont endettés et la condition pour qu'ils ne soient pas ruinés consiste dans le fait qu'une augmentation des prix se réalise et qu'ils

³ https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/486447/filename/malthusianisme_foncier_charmes_2010.pdf

aient la capacité de vendre à la génération suivante. Celle-ci consentira à nouveau à s'endetter beaucoup pour pouvoir se loger à la condition de cette même garantie implicite, de pouvoir vendre dans quelques années à un prix un peu plus cher. Le niveau bas des taux d'intérêt représente un levier considérable de cet investissement. Même si le prix de revente n'est pas beaucoup plus cher, le rendement de cette opération est bien supérieur à n'importe quel produit d'épargne.

Pour les personnes qui n'ont pas accès au crédit cette mécanique va créer des inégalités très fortes. Au contraire, la part de la population qui peut accéder au crédit, va réaliser des placements plutôt intéressants. Il existe bien sûr un risque que dans dix ans, les prix ne soient pas exactement ceux anticipés et que les acheteurs qui entrent aujourd'hui sur le marché à Paris ou Lyon, ainsi que dans certains quartiers de Lille, Bordeaux, Toulouse, ou Marseille, fassent de mauvaises affaires. Cependant, globalement sur les 30 dernières années ce placement a été systématiquement rentable.

Xavier TIMBEAU explique que les mécanismes qui soutiennent la bulle semblent relativement forts. Les conditions sont nombreuses, parmi lesquelles un réseau d'acteurs disposant d'une bonne compréhension des phénomènes et la difficulté à densifier. Cette complexité de paramètres, permet en partie d'expliquer pourquoi Paris ressemble plus à Londres qu'aux États-Unis.

Les inégalités provoquées par ce nouveau contexte de marché

Ce nouveau contexte de marché, marqué par 20 années de hausse des prix découplée du niveau des revenus, a des conséquences en termes d'inégalités pour les ménages.

Laure CASANOVA ENAULT identifie trois effets principaux :

- Ce nouveau contexte favorise les ménages les plus aisés, comme le montre l'augmentation de trois points entre 2001 et 2017 de la part de ménages qui n'ont pas recours au crédit lorsqu'ils achètent un bien.

- Ce nouveau contexte entraîne un durcissement des conditions de marché pour les ménages les plus modestes. En effet, les organismes Hlm éprouvent des difficultés à produire du logement. Les locataires du parc social peinent à en sortir. Lorsqu'ils le font, ils logent dans des espaces plus périphériques, comme l'indique l'étude de Luc GUIBARD⁴.

- Les conditions du marché ont aussi été durcies pour les ménages issus des classes moyennes. Le taux d'effort que représente le logement dans le budget des ménages est un enjeu politique important à relever. Il était en moyenne de 16 % en 1960. Il est aujourd'hui de 20 % mais peut atteindre des niveaux bien plus élevés. Dans certains territoires, 40 % des ménages ont un taux d'effort pour le logement supérieur à 30 %.

Concernant l'accession à la propriété, les difficultés se sont accrues puisque la part des ménages ayant recours au crédit pour devenir propriétaire stagne depuis les années 2010.

Dans ce nouveau contexte de marché, « l'abordabilité » du logement est un problème diffus qui concerne de plus en plus de ménages et devient difficile à saisir pour les pouvoirs publics.

Dans les territoires, la problématique de « l'abordabilité » se cumule avec un problème de ségrégation socio-résidentielle produisant une sorte de « double peine » pour des ménages dont la relégation entraîne une injustice spatiale avec une difficulté d'accès aux aménités : emplois, services, transports... Si certains espaces se ferment volontairement pour créer des îlots de richesse, d'autres territoires deviennent inabordables à une grande majorité des ménages par le simple effet du marché. Il s'agit en particulier

des grands centres urbains ou des espaces périurbains survalorisés.

Le rôle du foncier dans le phénomène d'augmentation des prix immobiliers

Les prix du foncier ont été multipliés par trois dans certains territoires. Ce phénomène concerne tous les segments. Dans celui des terrains à bâtir, la hausse est spectaculaire, mais elle est aussi visible pour les terrains à cultiver ou les terrains d'agrément.

L'augmentation n'est cependant pas homogène et de même intensité dans tous les territoires. **Laure CASANOVA ENAULT** a pu observer une forte différenciation spatiale du rapport entre les prix fonciers et immobiliers communaux, dans une étude qu'elle a réalisée sur 30 000 communes de France.

Avec Antoine PERIS, **Laure CASANOVA ENAULT** a analysé le niveau moyen de dépendance des prix immobiliers aux prix fonciers. Le modèle présenté, qui mérite d'être consolidé, montre la forte dépendance entre ces deux variables au global sur le territoire, sur la période 2017-2019. En exploitant les données disponibles, les deux chercheurs ont mis en relation dans un modèle de régression le prix moyen au mètre carré des ventes immobilières dans une commune, avec celui des terrains à bâtir dans la même commune. Portant leur attention sur les communes qui s'écartent de cette relation, ils ont réalisé une carte identifiant les écarts locaux à ce modèle.

La démarche fait apparaître des communes où les prix immobiliers sont surestimés par rapport au modèle, c'est à dire supérieurs à ce que laisseraient penser les prix fonciers. Cela concerne notamment les arrondissements cotés de Paris, la commune de Puteaux, la région d'Aix-en-Provence ou encore les espaces touristiques et résidentiels alpins ou littoraux.

À l'inverse, il existe des communes où les prix sont inférieurs à ce qu'ils

⁴ <https://www.institutparisregion.fr/societe-et-habitat/les-franciliens/demenager-en-ile-de->

[france-les-menages-modestes-seloignent-davantage-de-paris/](https://www.institutparisregion.fr/societe-et-habitat/les-franciliens/demenager-en-ile-de-france-les-menages-modestes-seloignent-davantage-de-paris/)

devraient être au regard des prix fonciers. Il s'agit par exemple de la région de Saint Étienne ou la Haute-Marne. C'est également la situation d'espaces où les prix immobiliers sont en moyenne plus régulés, notamment les communes dotées de politiques locales de maîtrise des prix, comme Angers ou Rennes.

Cette étude produit une géographie cohérente, intéressante à approfondir pour comprendre comment fonctionnent les marchés locaux et où se joue leur spécificité.

Pour **Laure CASANOVA ENAULT**, cette démarche permet aussi de relativiser des approches explicatives des prix basées sur la prise en compte de mécanismes économiques hors sol. Les prix sont bien encadrés socio-économiquement dans une géographie singulière.

Mettre ainsi en évidence que la tension est parfois davantage portée sur l'immobilier et parfois sur le foncier, ouvre la porte à une analyse élargie en matière de ciblage des dispositifs d'intervention publique et intégrant d'autres paramètres.

Étude des stratégies des acteurs du marché

Laure CASANOVA ENAULT présente l'étude qu'elle mène avec les membres du programme de recherche ANR *Wisdom* coordonné par Renaud LE GOIX. Ce travail vise à comprendre les effets de la hausse cumulée des prix ces vingt dernières années sur les comportements des acteurs de marché, en particulier les propriétaires, et par répercussion sur les territoires et la production de logements.

Une nouvelle ère d'accumulation patrimoniale

Pendant la période 1997-2007, la hausse des prix se traduit par un enrichissement de certaines catégories de ménages, à l'occasion de culbute

financière lors de la cession de biens. L'hypothèse étudiée dans ce programme de recherche est qu'à partir de 2010 s'ouvre une nouvelle ère d'accumulation patrimoniale des ménages ordinaires. **Laure CASANOVA ENAULT** la décrit comme une phase d'accumulation de patrimoine foncier et immobilier, où se développent des actions sur le marché Airbnb ou des acquisitions de logements locatifs. Les chiffres de l'INSEE attestent bien de ce phénomène. Deux études récentes vont dans ce sens :

- Une étude de l'INSEE de janvier 2021 met en évidence que l'évolution annuelle de la production de logements ne se fait plus en direction première des résidences principales mais des résidences secondaires et des logements occasionnels. C'est un fait marquant relevé dans les statistiques à partir de 2011.

- Une étude de l'INSEE parue en novembre 2021 montre que deux-tiers du parc de logements sont détenus par des multipropriétaires immobiliers, et que cette proportion est d'autant plus importante dans les espaces urbains attractifs.

Le programme de recherche s'oriente vers deux actions pour mieux analyser ces sujets.

Le premier axe vise à étudier les comportements des propriétaires sur les marchés. Il s'agit de comprendre leur niveau de connaissance des marchés, ainsi que les raisonnements qui vont conduire à la surcapitalisation immobilière. Pour cela, Loïc BONNEVAL pilote une grande enquête auprès des propriétaires immobiliers dans les aires urbaines de Paris, Lyon et Avignon. Elle est actuellement en cours d'analyse et les résultats seront livrés très prochainement.

Le deuxième axe consiste à mesurer finement l'accumulation patrimoniale dans les territoires. **Laure CASANOVA ENAULT** mène ce travail actuellement avec Antoine PERIS pour caractériser à une échelle fine et au

cours du temps, l'évolution du phénomène de multipropriété afin de comprendre ses effets sur les territoires.

Conséquences de la multipropriété

Dans la période 2010-2020 sur l'aire urbaine de Lyon, les chercheurs ont observé que la part des logements détenus en multipropriété augmente. Cette proportion est d'autant plus forte au cœur de l'agglomération. Le même travail est en cours pour Paris et Avignon.

Laure CASANOVA ENAULT et Antoine PERIS font l'hypothèse qu'il y a au moins trois conséquences à ce phénomène de multipropriété :

- Il est de nature à saturer l'offre en zone tendue, à la raréfier sur les petits logements (T2 et T3) destinés aux petits ménages, aux étudiants, aux familles monoparentales. En effet, 50 % des multipropriétaires détiennent un bien en locatif.

- Une étude publiée par l'AGAM5, montre que les logements produits dans les zones ANRU ont été pour 50 % acquis par des investisseurs privés pour des petits logements locatifs, alors que seulement 27 % des logements l'ont été par des propriétaires qui bénéficiaient de la TVA réduite. C'est une autre manifestation éclairante de la tension générée par les investisseurs privés sur les marchés.

- Enfin, ce phénomène de multipropriété serait de nature à augmenter les prix dans les territoires. Un travail de 2017⁶ sur la géographie des profils de propriétaires du littoral PACA a montré une corrélation entre les niveaux de prix et une surreprésentation des multipropriétaires immobiliers.

Pour approfondir ces phénomènes, les chercheurs souhaitent comprendre si ces phénomènes et ces comportements se vérifient dans différents contextes de marché, au-delà des marchés tendus et des grands centres urbains. Dans ces autres territoires, le comportement des propriétaires est-il toujours surdéterminé par la rente

⁵ https://www.agam.org/wp-content/uploads/2020/04/83-TVA_ANRU.pdf

⁶ Laure Casanova Enault, « Des acteurs de poids sur le littoral : les petits propriétaires

immobiliers. Application au littoral provençal et azuréen », Cybergeographie : European Journal of Geography [En ligne], URL :

<http://cybergeographie.revues.org/28394> ; DOI : 10.4000/cybergeographie.28394

foncière et immobilière ? Développent-ils d'autres raisonnements ? Comment s'insèrent-ils dans les problématiques d'aménagement local ?

Cela ouvre de nombreuses questions de recherche sur le sujet de la propriété.

B. L'action publique foncière en débat

Synthèse des travaux des Assises du Foncier

Par **Raphaële d'ARMANCOURT**, responsable du Pôle Politiques territoriales et urbaines, l'Union sociale pour l'habitat

Raphaële d'ARMANCOURT présente une synthèse des travaux des Assises du foncier, qui feront l'objet d'une publication prochaine. Cette démarche s'intéressait aux impacts des prix élevés sur la chaîne d'acteurs du logement abordable (locatif social et accession sociale) et visait à formuler des propositions pour leur faciliter l'accès au foncier. En effet, les coûts de foncier représentent en moyenne 23 % des bilans d'une opération, et parfois jusqu'à plus de 50 %.

Les Assises du foncier ont réuni des opérationnels chevronnés de quelques organismes Hlm et différents acteurs partenaires, en particulier des collectivités territoriales, des EPF et une agence d'urbanisme. Le cadre resserré favorisait une parole vraie et directe.

Raphaële d'ARMANCOURT remercie toutes les personnes qui ont participé : les collectivités (les métropoles de Rennes et de Lyon, les villes et intercommunalités de La Rochelle, Pau, Boulogne-sur-Mer, Saint-Nazaire), les établissements publics foncier d'Île-de-France, de PACA, des Hauts-de-France et l'EPFL du Pays basque, ainsi que plusieurs associations régionales des organismes Hlm et fédérations des organismes Hlm. Ce travail a bénéficié de l'appui précieux de CMI Stratégies et d'un cofinancement par la Caisse des Dépôts.

Partager les constats

Le groupe de travail coordonné par **Raphaële d'ARMANCOURT** a d'abord réalisé un diagnostic rapide de la situation.

Produire du logement coûte cher

Au-delà de l'explosion des prix du foncier qui a été présentée, les coûts de construction sont aussi en augmentation notamment en raison d'une multiplication des normes. Le cadre d'exercice des organismes Hlm est de plus en plus contraint. Les coûts d'aménagement pèsent fortement sur les budgets, en raison d'un recours croissant au recyclage urbain (qui implique dépollution, démolition, mesures de compensations environnementales, enquêtes publiques...)

La très forte concurrence entre les opérateurs est une question centrale non seulement entre les opérateurs sociaux et les promoteurs mais aussi entre opérateurs sociaux, même si c'est un sujet qui reste tabou.

Les perspectives du zéro artificialisation nette des sols (ZAN) laissent craindre que la tension sur les marchés fonciers augmentera. Pour autant, **Raphaële d'ARMANCOURT** note que les premières tendances depuis la promulgation de la loi Climat et Résilience à l'été 2021 montrent une relative fluidité de certains fonciers. Il s'agit en particulier de propriétaires en zone AU qui entendent faire fructifier le « tas d'or » sur lequel ils sont assis, plutôt que d'attendre qu'il perde toute valeur à court ou moyen terme.

Le rôle majeur des EPCI

Lors de ces Assises du foncier, l'attention s'est particulièrement portée sur les collectivités et leurs groupements, en raison de leur rôle clé dans la définition d'une politique urbaine favorable au logement social. Le constat montre que, malgré la large palette d'outils dont elles disposent, les collectivités locales sont inégalement mobilisées pour mener de véritables stratégies de maîtrise foncière à destination du logement abordable. Faute de maîtrise en amont, certaines collectivités mettent en place des politiques de « compensation », qui sont salvatrices mais qui éludent la cause. En effet, un marché foncier non régulé nécessite une part croissante d'aides à la production Hlm.

Huit groupes de propositions

Raphaële d'ARMANCOURT expose quelques-unes des propositions élaborées par le groupe de travail.

Engager une refonte fiscale d'ampleur

Le groupe de travail propose d'engager une refonte fiscale d'ampleur en taxant davantage le stock et en réduisant la fiscalité sur les flux.

Il s'agit en premier lieu de taxer le stock foncier de manière à mieux refléter sa valeur, en revisitant la base de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFPNB) à l'appui de la valeur vénale des biens issue des données des notaires (DVF).

Articuler ZAN/PLU et fiscalité afin d'encourager le recyclage foncier, permettrait un zonage différencié des taxes pour encourager la densification urbaine plutôt que l'étalement urbain. La fiscalité sur les propriétés non-bâties dans l'enveloppe urbaine pourrait se fonder sur la capacité constructive du terrain. Enfin, le mouvement Hlm propose d'appliquer une TVA réduite sur la rénovation pour les Opération de Revitalisation de Territoire (ORT) ou Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat – Renouvellement Urbain (OPAH-RU).

La réduction de la fiscalité sur les flux s'appuierait sur divers leviers touchant aux plus-values immobilières et visant à réduire la rétention foncière par, d'une part, une redéfinition des abattements pour durée de rétention, et d'autre part la pérennisation de l'exonération applicable en cas de vente à un organisme Hlm. Enfin, les taxes additionnelles sur les plus-values immobilières devraient être fusionnées pour en améliorer la lisibilité et rendues obligatoires sur les territoires tendus et / ou déficitaires au titre de la loi SRU.

Revisiter ces taxes apparaît comme une nécessité sinon comme l'explique **Raphaële d'ARMANCOURT**, un propriétaire a deux raisons d'attendre pour vendre : d'une part plus il attend moins il paye d'impôt sur les plus-values, et d'autre part plus il attend, plus les valeurs du marché augmentent.

Le groupe de travail s'est également penché sur les dispositifs fiscaux, type Pinel, qui parfois déstabilisent les marchés fonciers et immobiliers. Il est proposé de cadrer ces outils, non plus en se fondant sur un zonage national, mais sur une régulation locale. Ainsi l'allocation de ces dispositifs fiscaux pourrait être confiée aux CRHH, pour une meilleure articulation avec les politiques locales de l'habitat.

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

Les Assises du foncier ont mis l'accent sur la place des collectivités, en préconisant de renforcer d'une part leur position d'échelon privilégié de gestion foncière locale et d'autre part leur rôle pour la maîtrise foncière stratégique.

Un volet de propositions porte sur le fait de systématiser l'observation foncière au niveau intercommunal. Le groupe de travail s'était réuni avant la loi Climat et Résilience et certaines mesures y ont été reprises. Il s'agirait de :

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. Évaluer l'action des collectivités dans la mise en œuvre de la programmation du PLH.

Le second volet de propositions consiste à systématiser la contractualisation de l'action foncière entre EPCI et communes. Cela s'inspire de dispositifs qui existent déjà dans certains territoires. Les communes prennent des engagements en termes de construction de logements pour remplir les objectifs prévus dans le PLH. Ce premier niveau de contractualisation est ensuite décliné avec les opérateurs. La collectivité peut également créer un

référentiel de prix du foncier sur le territoire intercommunal.

La contractualisation permet de fixer des conditions pour l'octroi de financements et de stipuler des valeurs maximales de charge foncière au-delà desquelles l'EPCI ne participera plus au financement de l'opération. Ces pratiques existent et ont été jugées pertinentes à essaimer sur les territoires.

Accroître la portée des PLH

Dans la perspective de renforcer le rôle de la collectivité pour la maîtrise foncière stratégique, le groupe de travail préconise d'accroître la portée des PLH.

Il s'agirait d'en accentuer les volets fonciers à travers une cartographie précise des terrains urbanisables (notamment les réserves foncières publiques) et leur temporalité de mobilisation. Le mouvement Hlm propose de coupler cette action à une politique ambitieuse de régulation des prix. **Raphaële d'ARMANCOURT** souligne que le volet foncier du PLH représenterait un intéressant sujet de recherche dans le cadre du programme à venir.

Par ailleurs, l'élaboration d'un Plan d'Action Foncière, intégrant des objectifs chiffrés et quantifiés de fléchage du foncier vers la production de logements sociaux et abordables est jugé particulièrement pertinent dans le cas de communes carencées ou en rattrapage.

Le groupe de travail a également considéré qu'il était important que les élus affirment un parti-pris en faveur du logement abordable à la fois le plus en amont possible, mais aussi au niveau opérationnel sur le foncier issu de cessions publiques ou de zones d'aménagement concédées à un aménageur public.

Cela pourrait se traduire par des servitudes de mixité sociale (SMS) obligatoires à l'échelle de zones d'aménagement. Lors des consultations d'opérateurs, il est souhaitable d'imposer un affichage sur le niveau de charge foncière pour la programmation en logements abordables. Ainsi la

concurrence entre les organismes Hlm se fera sur des questions qualitatives plutôt que sur la valeur d'acquisition des terrains. Bien que les collectivités connaissent de fortes contraintes budgétaires, cela ne peut pas justifier de vouloir rentabiliser les actifs destinés à produire du logement social. **Raphaële d'ARMANCOURT** appelle à pondérer plus fortement l'impact social et territorial des projets. Elle témoigne du fait que certains bailleurs décident de ne plus s'intéresser à certains secteurs pourtant carencés parce que le processus d'attribution du foncier ne garantit pas des projets viables économiquement.

Pour favoriser le positionnement des organismes Hlm, il est préconisé d'en finir avec les pratiques des macro-lots et au contraire de proposer des emprises dont le dimensionnement est compatible avec leur positionnement. Les collectivités sont également incitées à définir une part minimale obligatoire de foncier cédée à des opérateurs Hlm.

Puisque le Fonds Friches a été pérennisé, le mouvement Hlm souhaite également avancer sur le sujet de la bonification des opérations ainsi financées lorsque leur programmation dépasse un certain seuil de logements sociaux.

Accompagner et encourager la densification du bâti

Les Assises du foncier ont également émis plusieurs propositions concernant la densification du bâti.

La mobilisation des dents creuses et des fonciers sous exploités ou présentant un potentiel de densification est un sujet à explorer dans les enveloppes urbaines tendues. Quelques dispositifs ont été imaginés comme l'introduction dans les PLUi, de zones de « mobilisation foncière » permettant l'application de droits de préemption et d'expropriation simplifiés en cas de biens non-occupés ou manifestement insuffisamment construits. Cela peut aussi passer par l'assouplissement de la procédure de vente des terrains indivis, en

autorisant la cession après un accord de la majorité des co-indivisaires.

A l'échelle opérationnelle, le groupe de travail propose d'inscrire de manière obligatoire des densités minimales dans les PLUI en particulier autour des axes de transports en commun. Cette faculté est actuellement ouverte aux collectivités. Cependant la faible adhésion des habitants à la densité peut inquiéter les élus qui n'utilisent pas vraiment cette possibilité. Si la loi impose de fixer ces densités minimales, il sera plus facile de le faire passer auprès de la population.

Enfin le groupe de travail a considéré que les dérogations de constructibilité octroyées par la loi ELAN en zone tendue méritent d'être élargies à l'ensemble du territoire national.

Encourager la pratique des chartes communes-promoteurs

Les chartes promoteurs représentent un premier pas vers la régulation mais il ne s'agit pas d'un aboutissement dans la mesure où elles ne se substituent pas à une véritable politique d'aménagement et de maîtrise foncière.

Dans leur rapport sur la qualité d'usage du logement⁷, Laurent GIROMETTI et François LECLERCQ ont pointé l'utilité de ces chartes comme base de discussion pour l'ensemble des acteurs d'un territoire.

Dans cette perspective, le sujet a été discuté lors des Assises du foncier, qui alertent sur quelques conditions indispensables à leur pertinence et leur efficacité. Le contenu de ces chartes doit intégrer un certain nombre d'éléments comme un référentiel de prix ou un niveau de qualité à atteindre. Ces chartes doivent rendre lisible leur inscription dans la stratégie foncière des collectivités et comprendre des outils de contrôle.

Conclusion

Raphaële d'ARMANCOURT conclut cette synthèse par les points saillants issus des Assises du foncier. Certains peuvent ouvrir sur des sujets de recherche.

Les leviers d'actions se trouvent à la fois du côté des collectivités et du côté de l'État.

Si les injonctions à concilier production de logements abordables et sobriété foncière peuvent paraître paradoxales, il est pourtant indispensable d'y répondre. **Raphaële d'ARMANCOURT** résume les pistes identifiées au cours de cette démarche :

- Créer un référentiel des prix fonciers et une cartographie des gisements, par secteurs, représente une opportunité pour former une base commune permettant d'entamer le dialogue entre acteurs.
- Fixer une densité minimale sur certains secteurs pertinents, tout en menant en parallèle un travail pour réhabiliter l'acte de construire et la densité dans l'esprit de l'ensemble des Français.
- Coupler chartes inter acteurs et stratégie de maîtrise foncière.
- Mobiliser les EPF qui sont des acteurs très précieux dans la production de logements abordables.
- Faire évoluer la consultation sur le foncier public, en éliminant les macro-lots et en évaluant les projets sur d'autres critères que la seule économie.
- Généraliser l'application des dérogations possibles au PLU (gabarit, hauteur, stationnement) pour le logement abordable.

Du côté de l'État, les Assises du foncier ont abouti à des propositions proches de celles de la commission Rebsamen comme la pérennisation du Fonds Friches ou la réforme fiscale d'ampleur pour en finir avec la

⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Rapport%20Mission%20Logement%20210904.pdf>

rétribution foncière et permettre aux collectivités de capter une part de la plus-value immobilière créée. Si la révision des valeurs de la taxe foncière sur les propriétés bâties est prévue à l'horizon 2026, le sujet est ancien et n'a jusqu'à présent jamais abouti.

En ouverture sur le programme de recherche, **Raphaële d'ARMANCOURT** insiste sur l'importance de comprendre les mécanismes de formation des prix fonciers. Elle suggère d'y intégrer la prise en compte du caractère désirable de ces fonciers pour construire une ville durable avec des densités socialement acceptables.

Il est également nécessaire de mesurer les impacts réels des politiques publiques notamment locales mais aussi fiscales.

Table Ronde : L'action publique foncière au défi du logement abordable

Avec **Guilhem BOULAY**, maître de conférences, Avignon Université, co-animateur du Réseau des jeunes chercheurs du Foncier

Gilles BOUVELOT, directeur général de l'Établissement public foncier d'Île-de-France

Julien COSTILLE directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage de Clairsienne

Marc KASZYNSKI, président du LIFTI

Anne VOITURIEZ, maire de Loos, vice-présidente de la Métropole européenne de Lille en charge du Logement et de l'Habitat

François MÉNARD demande aux intervenants, à partir de leurs expériences et de de leurs travaux, de présenter les enjeux les plus importants et les leviers les plus déterminants pour l'action foncière en faveur du logement abordable. Il les invite également à préciser les questions de recherche qu'ils pourraient identifier.

Les enjeux d'un foncier pour le logement abordable

Difficile équilibre entre le besoin de construire, l'acceptabilité des projets et la protection environnementale

Anne VOITURIEZ témoigne à la fois en tant que vice-présidente de la Métropole européenne de Lille en charge du Logement et de l'Habitat, présidente de l'OPH de la MEL, et comme maire de Loos. Parmi les 23 000 habitants de sa commune, un tiers vivent en quartiers PRU composés à 85 % de logements sociaux. Par ailleurs, Loos fait partie des 26 communes de la MEL comprenant des champs captants⁸, qui rendent 38 % de la surface de la ville inconstructible. En effet, les habitants de la métropole et de ses environs ont la chance de pouvoir consommer de l'eau venue directement des nappes

phréatiques. Cette eau est extrêmement précieuse et doit être protégée. En cette période de travail sur le PLH et le troisième PLU, la Métropole européenne de Lille recherche un équilibre entre la protection des ressources en eau et les objectifs d'aménagement du territoire.

La MEL connaît une importante problématique d'accès aux logements abordables. Il manque 60 000 logements neufs dans les dix ans à venir. Le renouvellement urbain concerne quatorze projets sur huit communes, avec plus de 4 000 logements locatifs sociaux démolis, 2 189 logements réhabilités parfois sans que les locataires puissent rester sur site et 32 équipements à construire. Cela représente plus de deux milliards d'euros. La règle de l'ANRU stipulant que les ordres de service doivent être passés avant décembre 2024, crée une forme d'urgence. Avant d'assurer ces chantiers et de reconstituer l'offre, il faut démolir ou libérer des logements, c'est-à-dire procéder à des mutations. Or les besoins de relogements entrent dans une forme de concurrence avec les personnes qui ont un droit au logement par l'intermédiaire du DALO ou d'accès prioritaire selon le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Dans le même temps, **Anne VOITURIEZ** observe l'évolution récente des attentes et comportements des habitants. Les confinements ont créé une sorte de stupéfaction. Les locataires de logements sociaux ne font plus de demande de mutation. Or dans le cadre du programme de renouvellement urbain ces mutations sont nécessaires.

La crise pandémique a aussi complètement bouleversé le rapport au logement : besoin de balcon, d'espace, d'une belle vue. La sensibilité au voisinage est devenue très forte. Les individus sont très sensibles à ce qui se construit autour d'eux. L'acceptation de la densité devient de plus en plus difficile. Cette frilosité et les exigences vis-à-vis du voisinage s'observe aussi bien dans les villages, ce qui peut se comprendre lorsque les habitants sont habitués aux grands espaces, mais aussi dans les milieux urbains ou

⁸ <https://participation.lillemetropole.fr/processes/concertationpreservationdelaresourceeneau?locale=fr>

périurbain, où les individus oublient parfois que s'ils ont un logement d'autres en ont besoin aussi.

L'enjeu de produire du logement n'est pas toujours compris par la population. Certains élus qui ont promis un habitat heureux, harmonieux, paisible à leurs concitoyens connaissent des difficultés à tenir cet engagement tout en honorant les besoins de construction plus dense. Les élus locaux connaissent un écartèlement constant.

Tous ces phénomènes ont entraîné une baisse du nombre d'actes de vente signés en 2020 par rapport à 2019.

Julien COSTILLE observe ces phénomènes au travers de son expérience d'opérateur. La Gironde, dans l'influence métropolitaine de Bordeaux a toutes les caractéristiques d'une zone tendue. Le département accueille plus de 20 000 habitants par an. La production a atteint un niveau historiquement haut de 14 000 logements par an sur la période 2012-2017 avec un consensus et une bonne acceptation. Pour autant le bilan est très contrasté. À une échelle macro, le prix moyen du logement dans le neuf ou dans l'ancien a connu une énorme augmentation moyenne de 57 000 euros par logement sur la période. Le prix de revient a lui aussi augmenté. En conséquence, l'économie du logement social s'est dégradée avec un niveau d'effort des bailleurs sociaux qui a augmenté de 30 %.

Le marché est devenu globalement excluant que ce soit dans l'ancien ou dans le neuf. Les catégories socio-professionnelles aux plus bas revenus et revenus moyens sont repoussées plus loin.

Julien COSTILLE rapproche cette situation des fortes protestations sociales qu'a connu le territoire, où le mouvement des gilets jaunes fut particulièrement virulent. La demande de locatif social n'est pas satisfaite et continue de grossir de 1 000 demandes par an, alors que le taux d'attribution a chuté. Plus grave, il constate que le consensus n'existe plus. L'acceptation de la période précédente a volé en éclat. Cela s'est traduit dans les élections municipales de 2020 et par une chute globale de 40 % de la production en 2020 en Gironde particulièrement dans le logement social. Cette tendance se confirme pour 2021.

Gilles BOUVELOT rappelle que la baisse de production de l'année 2020 était anticipée en raison du cycle municipal. Cependant le phénomène s'est prolongé à cause de la pandémie. Les équipes municipales nouvelles ou reconduites ont pris le temps de construire une stratégie, faire du désirable et de l'acceptable. Pourtant, si la production accompagnée par l'EPFIF a baissé, la proportion de 42 % de logements sociaux est toujours là.

S'il y a 20 ans le logement social était mal perçu et mal accepté, **Gilles BOUVELOT** constate que le rejet concerne aujourd'hui l'ensemble des logements. Puisqu'il est impossible de passer en force, il préconise de la pédagogie par la démonstration. Il faut montrer que les projets peuvent allier la ville et la nature.

Les projets gelés en 2020, sont en train de ressortir. Souvent, ils ont été amputés d'un étage ou deux. Les constructions se font de plus en plus en bois. En cette fin d'année 2021, **Gilles BOUVELOT** n'est pas encore en capacité de dire s'il s'agit d'un simple rattrapage ou d'une véritable reprise. Dans tous les cas en Île-de-France la production est au-delà de celle de 2018 et 2019.

Pour dépasser les craintes des élus communaux, **Anne VOITURIEZ** indique que la Métropole européenne de Lille a choisi de matérialiser l'engagement de construire sur les 95 communes au travers d'une cartographie très précise issue du PLH. Cet instrument a plusieurs vertus. Il favorise le travail commun entre les différents services de l'EPCI qui fonctionnaient précédemment en silo : direction du patrimoine, direction du foncier, direction du logement et l'habitat et direction de la planification.

Cette cartographie permet également aux maires de réfléchir de manière plus ordonnée au devenir de leur commune. Tous ne sont pas des spécialistes, ni accoutumés à cet exercice. Ils apprennent sur le terrain. Chaque maire signe cette cartographie, signifiant l'engagement de construction sur six ans. Il est ainsi tenu de réaliser ses objectifs en dépit des pressions de ses administrés, et peut s'abriter derrière la métropole. Pour certains villages cet exercice est très compliqué car les élus connaissent tout le monde et mesurent les impacts qu'auront ces projets.

Anne VOITURIEZ ajoute que la stratégie d'aménagement doit non seulement être visible par tous les élus et opérateurs, mais aussi par les habitants et bénéficiaires. Toutes ces politiques ne sont pas comprises du grand public, qui ne saisit pas toujours pourquoi la densification se fait ici plutôt que là. La communication est un enjeu majeur. Les réunions de concertation lorsque se lance un projet d'importance sont bienvenues mais pas suffisantes.

La transformation des sources de foncier

Gilles BOUVELOT résume par trois chiffres combien tous les EPF d'État, comme les EPF locaux, sont pleinement mobilisés sur la question du logement social :

- Sur les fonciers délivrés par des EPF, en zone tendue, le logement social représente 40 à 50 % du total des logements produits. Pour l'EPFIF ce taux est de 42 %. Si l'on ajoute le logement intermédiaire qui monte en régime avec les nouveaux investisseurs, le BRS, voire d'autres formes d'accès à la propriété maîtrisée, cela représente 70 à 75 % des logements qui sortent sur les fonciers délivrés par des EPF. Ces logements « échappent à la stricte loi du marché ».
- Ces logements sont réalisés pour les deux-tiers dans des communes déficitaires ou carencées, prioritaires en termes de politiques publiques.
- Les deux-tiers de ces logements sont produits en maîtrise d'ouvrage directe des bailleurs sociaux. Le taux passe même à 70 voire 75 % pour certains EPF du Sud de la France. Pour autant la VEFA est parfois indispensable, surtout quand il n'y a qu'un seul bâtiment.

François MÉNARD rappelle que le foncier mobilisable compte désormais une large part de ce que **Gilles BOUVELOT** nomme du « foncier d'occasion ». Le foncier existe toujours, y compris en Île-de-France, la région la plus tendue où *a priori* il est le plus rare. Cependant, il ne s'agit plus du même foncier qu'autrefois, lorsque les

métropoles s'étendaient, comme avec les villes nouvelles. Ce sera encore moins le cas avec la politique de zéro artificialisation nette des sols, dans lesquelles les collectivités sont déjà largement engagées.

Gilles BOUVELOT explique que le foncier actuellement mobilisé est urbain, déjà bâti à 90 %.

Il parle de « foncier d'occasion » car le terrain a déjà servi une fois, à un autre usage.

Les friches d'activités sont déjà entamées mais de nouvelles sources se révèlent :

- En Île-de-France, des friches publiques sont créées par la restructuration des actifs du système hospitalier qui représentent de grands gisements, ou encore les grandes écoles qui déménagent sur le plateau de Saclay et libèrent de très bonnes situations.
- De nouvelles friches du tertiaire vont apparaître. Les évolutions sociétales qui se sont fortement accélérées avec la crise pandémique et le développement du télétravail, rendent de plus en plus d'immeubles de bureaux obsolètes. Leur transformation en logements est acceptable pour le voisinage.

Gilles BOUVELOT ajoute qu'en Île-de-France le réseau du Grand Paris Express va mettre en mouvement un certain nombre de territoires en banlieue où beaucoup de projets pourront se développer. Ce réseau représente l'équivalent de la somme des lignes de métro existantes.

Cependant, toutes ces nouvelles sources de foncier engendrent une grande complexité technique et économique, qui nécessite de compléter collectivement la boîte à outils. **Gilles BOUVELOT** cite entre autres les OFS ou la Foncière créée par Action Logement. Sur l'aspect économique, le Fonds Friches a débloqué beaucoup de sujets. Pour l'EPFIF, cinq projets vont bénéficier du premier fonds et cinq du second, alors qu'ils auraient mis des années à sortir sans ce financement.

Avec Lucien BOLOTTE, lui-même retraité de l'EPF de Normandie, **Marc KASZYNSKI** a travaillé sur le sujet du recyclage des friches. Alors qu'à la création du LIFTI ce thème ne semblait concerner que les régions de vieilles industries déplacées vers d'autres pays, ils ont montré que de nombreux déclassements immobiliers se produisent en raison de la digitalisation et de ses impacts sur les activités. Beaucoup dans le Nord-Pas-de-Calais ont été transformées en espaces naturels protégés.

Ces friches peuvent provenir d'immobilier public, lié à la logistique ou encore au commerce, ainsi qu'à d'autres activités dont il était inimaginable jusque-là qu'elles soient susceptibles de générer des friches. Le phénomène devient un sujet national.

Marc KASZYNSKI alerte sur le fait que ces nouvelles formes de foncier bouleversent les pratiques.

Les leviers d'action

Poursuivre l'amélioration des connaissances

Marc KASZYNSKI appelle à décloisonner les visions de la question foncière, entre ceux qui traitent de logement, d'environnement ou encore des nouvelles activités liées à la digitalisation. Il faut reconnecter les sujets afin de se saisir plus complètement du contexte.

Marc KASZYNSKI se remémore les difficultés au cours de sa carrière à trouver des données sur le foncier. L'ouverture il y a une dizaine d'années de la base de données DVF (Demande de valeurs foncières), élargie en 2019 à l'ensemble des utilisateurs qu'ils soient publics ou privés, a représenté un grand pas en avant.

Ces données proviennent de la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui utilise à la fois des données de description de stock venant du cadastre, et des données de flux rapportées par les notaires à partir des mutations foncières et immobilières enregistrées à la publicité foncière. Le

fait qu'elles soient géo référencées à la parcelle, est déterminant pour un usage pertinent à la fois à l'échelle locale et globale.

Ces données servent surtout de base à la fiscalité, ce qui leur donne une certaine fiabilité pour la compréhension du fonctionnement des marchés.

Marc KASZYNSKI note néanmoins qu'elles sont de moindre qualité en comparaison avec celles dont les collectivités disposaient précédemment. Il manque des éléments pour recouper le foncier et l'immobilier en général, la construction neuve par rapport aux interventions sur l'existant, etc.

Marc KASZYNSKI suggère quelques pistes d'amélioration des outils de connaissance.

Il faudrait compléter la qualité de la donnée sur les mutations foncière et immobilière et pouvoir la remettre en relation avec les données de stock. Avec Alexandre COULONDRE, **Marc KASZYNSKI** a créé une carte des micro-marchés de la métropole bordelaise, à partir des périmètres IRIS de l'INSEE de ces données foncières et immobilières. Cette étude a montré que si certains secteurs sont tendus, d'autres, y compris dans l'immédiate proximité du centre, ne le sont pas du tout. Cela souligne l'importance de disposer d'outils de lecture géographique fine.

Pour **Marc KASZYNSKI**, cette complexité est féconde. Dans le cadre de LIFTI, suite au groupe de travail sur les friches⁹, un réseau d'inventaires territoriaux s'est mis en place. Il rencontre en particulier le projet porté par le Cerema, Cartofriche¹⁰. L'objectif commun est de parvenir à ce que ces données assemblées au niveau national soient utiles à la fois en termes macro-économiques, et en même temps pour les acteurs locaux dont elles alimenteront la stratégie.

La donnée est un fil rouge qui relie la stratégie et l'ingénierie, qui rend compréhensible des fonctionnements de marché et qui favorise le dialogue et l'acceptabilité. Cette connaissance

⁹ <https://lifti.org/actualites/groupe-de-travail-national-rehabilitation-des-friches/>

¹⁰ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/cartofriches-plus-4200-sites-friches-deja-repertories>

désarme les « on dit » et les appréciations.

Les instruments : une boîte à outils très fournie

Julien COSTILLE considère que la boîte à outils n'a jamais été autant fournie et pertinente même si comme le soulignait Raphaële d'ARMANCOURT elle peut encore être améliorée : outils réglementaires, fiscaux, dispositifs de financement, etc.

Les acteurs et opérateurs sont toujours plus nombreux : montée en puissance des EPF, des aménageurs publics, des organismes Hlm plus puissants et plus structurés, des promoteurs qui investissent la question du logement abordable et sont parmi les principaux producteurs de logement social aujourd'hui.

L'offre programmatique s'est densifiée avec des produits spécifiques au logement abordable : le bail réel solidaire, le locatif intermédiaire, la vente Hlm, etc.

Enfin les modes opératoires sont toujours plus riches : la VEFA, la co-maîtrise d'ouvrage, la co-promotion, la VEFA inversée, les foncières de transformation immobilière du groupe Action Logement, etc.

Illustrant cette richesse d'instruments, **Anne VOITURIEZ** présente plusieurs leviers utilisés par la Métropole européenne de Lille.

La MEL a créé le premier OFS de France, en juillet 2017. Bien que le démarrage ait été un peu compliqué, un rythme de production s'installe aujourd'hui autour de 200 logements par an. Les organismes Hlm sont en train de créer leurs propres OFS aux côtés de celui de la métropole lilloise, trois sont déjà agréés et un quatrième est en cours de montage.

La MEL développe depuis plusieurs années un partenariat avec l'EPF des Hauts-de-France. L'accord prévoit que l'investissement soit porté à 50 % par l'EPF et 50 % par la métropole. Cela représente une mobilisation de dépense pour chacun d'eux de plus de 177 millions d'euros sur dix ans. La maîtrise foncière est le meilleur argument pour convaincre les maires et les partenaires et remplir l'objectif de production du PLH.

La stratégie foncière métropolitaine qui est en train de se mettre en place au

sein de la MEL repose sur une meilleure articulation entre les documents cadres du PLH 3 et du PLU 3. Les vice-présidents se parlent bien mieux qu'avant et les services également.

La cartographie du PLH évoquée précédemment va y contribuer tout comme le PLU avec les emplacements réservés pour le logement (ERL), les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), les servitudes de mixité sociale etc.

La MEL poursuit une ambitieuse politique de réhabilitation, qui connaît un coup d'accélérateur grâce aux concessions et aux nouveaux outils, comme la fabrique des quartiers. Ce travail est nécessaire car le patrimoine du Nord est ancien, parfois indécemment ou indignement, avec beaucoup de logements des années 1930. Ces réhabilitations concernent à la fois le parc privé et le parc social. Dans tous les cas, pour faire renaître certains quartiers et rendre l'habitat digne, une intervention publique est souvent nécessaire. Si la collectivité ne se mobilise pas pour aider à la réhabilitation de biens privés très dégradés, l'environnement rend inquiet, freine les arrivées de nouveaux ménages, et bientôt des quartiers entiers sont délaissés comme à Roubaix.

Enfin, la métropole se mobilise pour le recyclage de 1 600 logements vacants, et dans un état désastreux, depuis plus de cinq ans et de 9 000 autres vacants depuis plus de deux ans qui sont aussi en mauvais état.

Anne VOITURIEZ conclut que sur la métropole lilloise, ces outils portent leurs fruits. Les EPF commencent à être bien connus dans le Nord et les préemptions ont peu à peu un effet sur le marché, y compris privé.

L'EPFIF s'est longtemps contenté de faire des conventions opérationnelles pour produire. Pour amplifier son action **Gilles BOUVELOT** précise que l'EPFIF développe dorénavant des conventions stratégiques intercommunales et contribue au financement du volet foncier de nombreuses études : PLH, zones d'activité à transformer en logements, etc.

Les documents d'urbanisme doivent refléter un récit collectif qui marie l'intérêt général porté par la puissance publique et l'intérêt privé des individus.

Gilles BOUVELOT perçoit un changement profond du droit de l'urbanisme en France. Initialement, notre droit est de type latin, c'est-à-dire droit public, qui comme le PLU ou le SCoT explicite ce qu'il est permis de faire et ce qui est interdit. En cas de désaccord, le juge administratif est saisi.

Pour **Gilles BOUVELOT** nous sommes en train de passer à un droit de type négocié, qui s'approche du modèle anglo-saxon. Pour illustrer son propos il cite l'exemple d'une commune qui intègre l'avis des riverains dans l'instruction des permis de construire. Cette thématique pourrait représenter un sujet de recherche.

Quelle stratégie territoriale pour le logement abordable ?

Limites, évolution et détournement des instruments

Si la boîte à outils à la disposition des pouvoirs publics est de plus en plus fournie, **Julien COSTILLE** et **Guilhem BOULAY** s'inquiètent que les instruments soient parfois mis en œuvre à défaut de stratégie.

Julien COSTILLE insiste sur le fait que les outils ne sont que des outils. **Guilhem BOULAY** rappelle qu'il n'existe pas de déterminisme des formes juridiques. Bien qu'un instrument ait l'air très vertueux, avec un potentiel de régulation du marché, cela ne présage pas de la manière dont il sera effectivement utilisé. Les responsables politiques pensent parfois faire pour le mieux, mais un instrument peut être détourné ou donner des résultats différents de ce qui avait été escompté. La connaissance analytique doit aider à cibler les possibles effets de détournement d'instruments ou de politiques. Il propose d'étudier chaque instrument selon trois critères :

- Le seuil à partir duquel il est vraiment efficace,
- L'échelle de mise en œuvre, de diagnostic et de stratégie,
- Son éventuel ancrage dans une culture de la valorisation foncière et immobilière, qu'il juge inquiétante.

Guilhem BOULAY appelle également à des travaux de synthèse sur la gamme d'instruments à disposition et leur combinaison ainsi qu'éventuellement sur la manière de les renforcer.

La production de valeur au cœur des enjeux du foncier abordable

La chaîne de production du logement abordable créée de la valeur selon trois modèles que décrit **Julien COSTILLE** :

- Le locatif qui crée de la valeur à long terme dans la différence entre un loyer perçu et un niveau de charge
- Dans le modèle d'accession, la valeur découle de la différence immédiate entre un prix de vente et un prix de revient.
- La vente d'ancien génère de la plus-value, c'est à dire la différence entre un prix de vente à terme et une valeur d'investissement initial amortie par une phase d'exploitation.

La « boîte à outils » permet de composer avec ces différents modèles de création de valeur.

Julien COSTILLE en analyse quelques exemples :

- Le PSLA enchaîne une phase d'accession après une phase courte locative,
- Le BRS mêle les deux modèles accession et locatif dans le temps,
- Avec le locatif intermédiaire, à la phase d'exploitation succède une espérance de plus-value à terme, intégrée au départ dans le modèle économique de l'opérateur qui développe le projet.

Sans être exhaustif, **Julien COSTILLE** montre ainsi un aperçu de la multitude de possibilités pour composer l'offre de logement abordable en agissant sur les différents paramètres, notamment les suivants :

- La TVA à taux réduit permet de compresser le prix de revient ;
- L'exonération de taxe foncière ou les prêts bonifiés compressent le niveau des charges d'exploitation ;
- Les subventions agissent sur les plans de financement et la capacité d'investissement.

Or, selon **Julien COSTILLE** la question principale qui doit être posée, est de savoir autour de quelle polarité cette chaîne de valeur doit se structurer ?

Pour résumer grossièrement, il identifie deux pôles opposés que serait d'une part la propriété individuelle et de l'autre la constitution de communs. C'est ce que suggère Raphaële

d'ARMANCOURT lorsqu'elle parle d'un logement abordable d'intérêt général.

Cependant, tous les outils et les propos ne sont pas orientés vers le postulat selon lequel le logement abordable est un bien commun.

Julien COSTILLE propose d'illustrer son propos avec deux situations schématiques.

Si l'on favorise la propriété individuelle, la chaîne de création de valeur est orientée vers deux objectifs : distribuer de la valeur au propriétaire foncier en amont de la chaîne et au propriétaire final du logement en bout de la chaîne. Les propriétaires amont et aval sont ceux qui détiennent les rênes. Dans les zones tendues, ils peuvent réaliser des plus-values énormes. Les autres acteurs tentent d'optimiser le processus pour leur allouer la valeur. Ce schéma libéral peut devenir fortement concurrentiel.

Dans cette situation, la régulation est superficielle et il n'y a pas de pilotage réel de la chaîne de valeur. Cela aboutit par exemple sur les débats autour de la légitimité des accédants PSLA à constituer un potentiel de plus-value grâce aux quinze points de TVA « économisés » lors de leur achat.

Julien COSTILLE estime que la situation bordelaise relève de cette logique. La production était forte, mais avec une régulation de surface et sans pilotage de la chaîne de création de valeur.

À l'opposé de ce tableau, la chaîne peut être polarisée autour d'un bien commun, avec un schéma de régulation très fort. La coopération entre acteurs est préférée à la concurrence. En amont cela se traduit par de l'action foncière publique et de l'aménagement. La plus-value est maintenue dans le système. Elle se traduit par une régulation des prix de sortie et par des programmations différentes. Le locatif social est privilégié car il s'agit d'un patrimoine commun de long terme, comme le BRS. Le locatif intermédiaire est préféré au Pinel. Sur Bordeaux, cette situation est observable dans l'opération Euratlantique, qui constitue une poche de régulation dans un univers assez libéral.

Julien COSTILLE souligne qu'un organisme Hlm est capable d'évoluer dans les deux environnements, en

fonction du contexte territorial. Choisir entre les deux modèles est une question de stratégie des pouvoirs publics.

Si dans un premier temps les deux permettent de créer beaucoup de logements, le modèle centré sur la propriété individuelle ne va pas transformer la chaîne de valeur. Or cela est nécessaire pour parvenir à l'objectif sur le long terme d'un logement durablement abordable.

Une culture de la valorisation foncière

Guilhem BOULAY souscrit à cette analyse. Il observe la coexistence de deux grands types d'orientation dans les politiques publiques :

- D'un côté des politiques qui vont dans le sens du marché et de la marchandisation du logement, de la fluidification des marchés comme le disait Xavier TIMBEAU.
- De l'autre côté des politiques qui vont cibler des ménages en difficultés ou certaines catégories de population.

Bien que ces deux politiques soient opposées, il existe une certaine porosité entre elles. Les segments pensés pour être hors des contraintes du marché sont rattrapés, par exemple les ménages qui bénéficient d'aide à l'accession abordable finissent par se sentir lésés de leur droit à la plus-value car elle est limitée par les clauses anti spéculatives.

Guilhem BOULAY craint que les dynamiques en cours soient en train d'ancrer une culture de la valorisation foncière et immobilière.

Il réfute l'idée selon laquelle augmenter la production de logements peut faire baisser les prix. Cette mécanique automatique d'ajustement ne fonctionne pas, à moins d'avoir une offre de logements extrêmement massive. Dans certains contextes, cela favoriserait plutôt la multipropriété dont Laure CASANOVA a montré les possibles effets.

Par ailleurs, **Guilhem BOULAY** ajoute qu'il est scientifiquement prouvé que la durabilité des villes ne se résume pas à la densité du logement. Les problèmes d'acceptabilité ont été évoqués. **Guilhem BOULAY** y ajoute le risque d'une spécialisation des espaces. Alors même que les activités ont tendance à la périurbanisation, il

faudrait être attentif à ne pas transformer en logements tous les fonciers proches des centres-villes, libérés par le départ des locaux d'activité. Cette dynamique encourage également l'idée selon laquelle le foncier est un capital dont le propriétaire a le droit d'escompter la valorisation maximale, ce qui passera très certainement par du logement. Du côté des opérateurs publics ou parapublics, cette réflexion pousse également la valorisation foncière pour compenser le manque de moyens.

En PACA, qui n'est pas la zone la plus tendue de France, certains territoires voient leur développement local limité au seul développement résidentiel, sans s'interroger sur les conséquences sociales, la mixité, les structures d'emploi, l'innovation territoriale, etc.

Définition et mise en œuvre des stratégies foncières

Pour **Julien COSTILLE**, idéalement, la définition de la stratégie est située à l'échelle des territoires. Elle suppose plusieurs prérequis.

D'abord, le positionnement sur la question de la redistribution de valeur doit être clair. Se place-t-on dans la logique des biens communs ou d'une économie libérale ? Selon lui, l'ambiguïté sur ce point ramène rapidement à la dérégulation.

La stratégie doit être traduite de manière opérationnelle dans une feuille de route, animée par la technostucture en place dans les collectivités et chez les opérateurs.

Faisant écho à l'article de François MEUNIER¹¹ d'Attitudes urbaines, **Julien COSTILLE** préconise la mise en place de cellules de pilotage stratégique transversales, dans les territoires, capables de faire le lien entre la stratégie et l'action des opérateurs.

Le deuxième prérequis est l'adhésion des habitants, sans laquelle il est impossible de faire. Y parvenir suppose une remise en cause collective. Les élus et les habitants ne sont pas sensibles aux seuls arguments logiques. Il faut que les choses soient vécues dans la chair et qu'il y ait un récit collectif pour « enchanter » l'acte de construire. Cela se gère localement. **Julien**

COSTILLE fait l'expérience que c'est possible.

Si ces stratégies relèvent de la politique publique, **Marc KASZYNSKI** ajoute l'importance de prendre connaissance des stratégies des acteurs privés. Il ne s'agit pas seulement des propriétaires fonciers mais aussi des détenteurs de patrimoine, industriels ou commerciaux, etc. Ils ont tous une vision de valorisation patrimoniale, d'investissement ou de post amortissement. Pour **Marc KASZYNSKI**, il est important que tous les acteurs qui ont des stratégies puissent échanger.

Échanges

Émile MEUNIER, conseiller de Paris, président de la commission urbanisme et logement de la Ville de Paris, apporte un témoignage sur la « densité acceptable ». Alors que chacun sait la nécessité de réaliser des logements sociaux et abordables dans Paris, la densification est parfois difficilement compatible avec les enjeux environnementaux.

Dans un cœur d'îlot avec un COS de 6, transformer un petit espace vert protégé en immeuble, fut-il social, est incompréhensible pour les habitants, alors que dans le même temps ils entendent qu'il faut lutter contre le changement climatique et que les espaces verts sont « sacrés ». Pour répondre à cette tension entre deux objectifs, il prône le travail sur l'existant, et en particulier sur la transformation des bureaux en logements. Or ce type de projet représente des sommes colossales du fait de la complexité technique.

Émile MEUNIER s'interroge sur les possibilités de faciliter les choses d'un point de vue législatif, car il s'agit d'un enjeu clé pour l'avenir, à Paris comme dans d'autres métropoles.

Émile MEUNIER appelle également à assumer budgétairement la priorité donnée au logement social. Or ce n'est pas forcément le cas. Lors des deux premières éditions de « Réinventer Paris » il a été construit plus de bureaux que de logements sociaux sur les fonciers de la ville. Se priver d'une charge foncière de bureaux pour

réaliser des logements sociaux et des espaces verts représente un coût budgétaire, pourtant c'est indispensable.

Marc HEMERET, responsable de projet à l'Union régionale Hlm de Nouvelle Aquitaine, a écouté les propositions des Assises du foncier avec un intérêt d'autant plus fort que sa Région est très concernée par l'augmentation des prix du foncier. Il s'interroge sur deux idées : l'instauration des référentiels fonciers et immobiliers des EPCI et la fixation du coût maximal de charge foncière conditionnant les aides des collectivités territoriales. À quelles conditions cette forme de régulation peut-elle avoir un effet réel sur les valeurs foncières dans un marché globalement libéral ? Beaucoup de territoires ont instauré des barèmes de prix plafond de VEFA pour les ventes de logements sociaux des promoteurs aux organismes Hlm. À terme, cette mesure vise à agir sur les prix du foncier, en poussant les promoteurs à intégrer le prix de vente plafonné dans leur compte à rebours.

Or dans les territoires les plus tendus, et particulièrement sur Bordeaux Métropole **Marc HEMERET** considère que cela n'a pas du tout fonctionné. Les prix du foncier se sont tout de même envolés et maintenant tous les acteurs sont un peu bloqués : collectivités locales, organismes Hlm et même promoteurs immobiliers. Dans les Landes, l'USH accompagne une démarche un peu différente qui intègre les promoteurs sous l'égide du Conseil départemental pour encadrer les prix du foncier à la fois sur la VEFA et sur les cessions de charge foncière.

Raphaële d'ARMANCOURT précise que lors des Assises, la charte promoteurs ou des référentiels de prix associés à de conditions qualitatives, n'étaient envisagés que comme un premier pas vers la régulation. Ces instruments ne peuvent pas constituer l'étape ultime. Il faut distinguer ce qui relève du PLU et des bonnes pratiques des opérateurs. Les travaux préconisent d'inscrire le plus de choses possibles dans le PLU.

¹¹ <https://www.linkedin.com/pulse/il-ny-quune-d%C3%A9marche-de-programmation-lam%C3%A9nagement-du-meunier/>

Néanmoins, ces chartes ont l'intérêt de faire dialoguer un certain nombre d'acteurs, d'assurer un même niveau d'information et d'appliquer les mêmes règles aux promoteurs qu'aux autres acteurs. Les propriétaires fonciers, peuvent être surpris que d'un coup, la plus-value imaginée ne soit plus au rendez-vous.

Raphaële d'ARMANCOURT cite l'exemple du territoire de Nantes où les propriétaires fonciers trop gourmands, ont « cassé la machine à fabriquer du logement » notamment social. La Métropole de Nantes se trouve dans la situation d'arbitrer entre remettre un peu d'argent dans le système ou attendre que les propriétaires fonciers aient compris qu'ils n'ont pas d'autre choix que de vendre à une valeur correcte. Il s'agit donc d'un arbitrage politique.

Gilles BOUVELOT confirme l'utilité des chartes promoteurs lorsqu'elles restent sur le contenu du PLH : nombre et typologie de logements, public cible, prix plafond ou granulométrie. En revanche les préconisations sur les modes de construction ou les matériaux ne sont pas de son ressort. Pour autant, le marché du logement repose surtout sur l'ancien, où les chartes promoteurs ne peuvent rien. En Île-de-France, huit à neuf petits logements vendus sur dix sont anciens et leur prix continue d'augmenter. Dans certaines communes il a dépassé celui du neuf. Or il est difficile d'agir sur ce secteur. Les clauses anti spéculatives ne fonctionnent pas assez longtemps. Seul le système des OFS permet de conserver le niveau des prix, de garder les populations visées.

Nathalie DESMELAY, responsable du service habitat de Rennes Métropole, considère que son territoire a déjà mis en œuvre de nombreuses propositions préconisées par les Assises du foncier. Un référentiel foncier a été créé depuis le PLH de 2005, avec un montant maximum de prix de vente au-delà duquel la collectivité préempte. Les charges foncières administrées concernent 60 % de la production : le logement social, l'accession sociale, maîtrisée ou intermédiaire, le logement locatif dit régulé. Pour autant les produits qui restent font l'objet d'une surenchère foncière. Cette part non régulée représente 40 % du logement produit. Ce phénomène n'est pas dû à un déficit de

production puisque les niveaux atteints dépassent ce qui était prévu dans le PLH.

Revenant sur l'intervention de Julien COSTILLE sur la chaîne de valeur, **Nathalie DESMELAY** conclut à une incompatibilité entre le logement comme produit financier et le logement destiné à loger. Il est impossible de « réenchâtrer le récit » si les villes excluent, s'il faut s'éloigner pour accéder à la propriété d'occupation, alors que des multipropriétaires font du logement un produit d'investissement.

Au moment où le ZAN va amplifier ces phénomènes, et que Rennes Métropole élabore son nouveau PLH, la question de réguler l'entièreté de la chaîne du logement se pose. La maire de Rennes et présidente de la Métropole de Rennes, étudie cette idée d'une politique de l'habitat couvrant l'ensemble des besoins. Plus radicale, **Nathalie DESMELAY** considère à titre personnel que tout le foncier doit devenir un bien commun et être extrait de cette valeur marchande

Robert CRÉMIEUX représentant de la Confédération Syndicale des Familles (CSF) dans les Hauts-de-Seine a observé que les terrains occupés par les Hlm ont tendance à servir de réserve foncière pour des opérations de promotion immobilière totalement privées dans lesquelles le logement social n'a plus aucune place.

Raphaële d'ARMANCOURT répond qu'en tant qu'experte à l'USH, elle encourage les organismes Hlm à valoriser leurs fonciers pour y faire des opérations que ce soit d'habitat privé ou social. Cependant il ne s'agit pas d'une opération purement économique. Lorsque la réserve foncière est cédée pour des logements libres, la valeur qu'en retire l'organisme doit permettre soit de créer du logement social ailleurs, soit d'améliorer le confort dans les logements maintenus. Globalement les organismes Hlm sont très soucieux de ces équilibres, car s'ils cèdent un foncier résiduel, ils resteront toujours en relation avec leurs locataires.

C. Trois ateliers pour approfondir les questions du projet de programme de recherche

Ces ateliers visent d'une part à approfondir les réflexions des travaux des Assises du foncier organisées par l'USH et, d'autre part, à identifier, à partir des connaissances scientifiques préexistantes et de l'expérience des acteurs, les questions à explorer dans le cadre du futur programme de recherche. L'expérience a montré que ce format est particulièrement fructueux pour les chercheurs comme pour les acteurs.

Atelier 1 - L'intervention des acteurs publics sur les marchés immobiliers et fonciers : instruments, limites et enjeux d'avenir

Animé par **François MÉNARD**, responsable de programme, PUCA.

Avec :

Raphaële d'ARMANCOURT, responsable du Pôle Politiques territoriales et urbaines, l'Union sociale pour l'habitat
Laure CASANOVA ENAULT, maîtresse de conférences en géographie, Avignon Université, co-animatrice du Réseau des Jeunes Chercheurs du Foncier

Sonia GUELTON, professeure en aménagement à l'Université Paris Est Créteil, présidente de l'association Fonciers en débat

Les collectivités et leurs groupements ont un rôle clé dans la définition d'une politique urbaine favorable au logement social. Les Assises du foncier de l'USH préconisent de renforcer d'une part leur position d'échelon privilégié de gestion foncière locale et d'autre part leur rôle pour la maîtrise foncière stratégique. Pour répondre à ces

attentes, les collectivités s'appuient sur une « boîte à outils » fournie. Certains instruments dits « exorbitants » agissent hors du marché. Ils sont souvent mis en place pour répondre à des enjeux d'intérêt général. D'autres instruments accompagnent le marché. Ces outils sont mis en œuvre de manière très diverse selon les territoires et leurs effets sont difficilement mesurables. Parmi eux les instruments dits « soft » visent principalement le dialogue et l'interconnaissance pour définir collectivement des principes d'action. Les acteurs locaux expriment le besoin d'être éclairé par la recherche sur cette forme d'action publique.

Les collectivités s'appuient également sur des outils de connaissance du territoire, qui nécessitent l'utilisation de données. Alors que leur accès était jusque-là relativement difficile, la dynamique open DATA de ces dernières années les ont rendus disponibles en très grand nombre. Cette profusion représente à la fois une opportunité et un risque. Crédibiliser la donnée et permettre aux acteurs des territoires de se l'approprier constituent deux défis pour lesquels chercheurs et acteurs doivent collaborer.

Cet atelier croise les questionnements des chercheurs et des acteurs sur l'intervention de la puissance publique sur les marchés immobilier et foncier. Pour enrichir le programme de recherche sur « les défis économiques du foncier et du logement abordables » les intervenants sont invités à faire part de leurs idées et besoins.

Introduction

Par **Raphaële d'ARMANCOURT**

Implication inégale des EPCI dans la politique foncière malgré des leviers d'action puissants

La hausse du prix du foncier a des conséquences sur les objectifs de mixité sociale à l'échelle des territoires et bloque le développement urbain. L'absence de réserves foncières limite les EPCI dans leur capacité à mener des projets d'ampleur. Les collectivités deviennent dépendantes des projets privés d'aménagement pour répondre aux objectifs fixés dans les PLH.

Les Assises du foncier ont constaté l'implication relativement inégale des acteurs publics selon les territoires alors même qu'ils sont des acteurs essentiels pour :

- mener une politique de programmation urbaine favorable au logement social,
- constituer des réserves foncières,
- agir sur l'encadrement des prix.

Cette implication inégale est le fruit de nombreux facteurs comme l'histoire du territoire, la présence (ou non) d'un certain nombre d'acteurs (EPF notamment) et leur mobilisation, des moyens financiers et d'ingénierie variables, mais aussi des volontés et sensibilités politiques hétérogènes.

Raphaële d'ARMANCOURT rappelle que s'il n'y a pas de régulation en amont, des mesures de compensation sont nécessaires pour réussir à produire du logement social. Ces aides prennent la forme d'outils, comme le déploiement d'OFS ou de chartes promoteurs et de moyens financiers comme des subventions pour surcharge foncière.

Lors de ces ateliers, le groupe de travail a rapidement identifié les EPCI comme étant le bon échelon, car ils possèdent de nombreux leviers de mobilisation :

- Ils ont la main sur la planification et la programmation de l'aménagement (PLH, PLUi), ce qui permet d'équilibrer l'offre et le peuplement à l'échelle du territoire ;
- Ils peuvent mobiliser les communes, l'EPF et les agences d'urbanisme ;
- Ils ont davantage de ressources financières et d'ingénierie que les communes pour intervenir et accompagner les projets ;
- Ils possèdent une bonne visibilité et connaissance des dynamiques du territoire et de sa population.

L'implication d'une collectivité dans la politique foncière a des effets au-delà du secteur de l'habitat, sur les transports, la mixité sociale, le renouvellement urbain, etc.

Les préconisations des Assises

Raphaële d'ARMANCOURT résume quelques-unes des préconisations du groupe de travail en mettant l'accent sur celles qui traitent plus spécifiquement du rôle des EPCI. Ces propositions méritent d'être approfondies avec l'ensemble des acteurs d'un territoire.

Systematiser l'observation foncière au niveau intercommunal

Cette préconisation fait consensus d'autant que les élus sont sensibilisés à l'importance de l'anticipation. Cependant, la mise en œuvre de cette observation est souvent limitée par manque de moyens du côté des EPCI.

Sur cette thématique, **Raphaële d'ARMANCOURT** suggère quelques questions de recherche : Comment caractérise-t-on un degré d'urbanisation ? Comment identifier les gisements en tenant compte de toutes les potentialités : surélévation, reconversion de zones commerciales, reconversion de bureaux en logements, etc. ? La manière d'identifier les gisements et les procédures alors mises en œuvre affectent-elles l'évolution locale des prix ?

Contractualiser l'action foncière entre EPCI et communes

Pour mettre en œuvre cette contractualisation, l'EPCI doit être doté de la compétence habitat, ce qui n'est pas le cas de toutes.

Ces engagements peuvent comprendre à la fois des référentiels de prix, des objectifs quantitatifs, l'octroi de financements et des coûts maximums de charge foncière au-delà desquels l'aide publique ne sera plus versée.

Une des limites identifiées de cet instrument vient de potentiels véto exercés par les communes via les autorisations d'urbanisme. Ainsi leur action

pourrait contredire les engagements pris.

Parmi les pistes d'approfondissement, le groupe de travail a imaginé que cette contractualisation s'étende aux bailleurs, de manière à leur donner une visibilité sur cinq ou six ans. Il s'agirait d'une déclinaison opérationnelle des objectifs. Cette contractualisation pourrait même éventuellement concerner aussi les opérateurs privés.

Enfin, **Raphaële d'ARMANCOURT** insiste pour que cette contractualisation soit l'occasion de mettre l'accent sur la qualité des projets plutôt que sur le prix du foncier. Un consensus se dégagait dans les débats de la matinée autour de l'idée de ré-enchanter l'acte de construire. Pour y parvenir, les projets doivent être qualitatifs et ne pas découler simplement de la mise en volume d'un dispositif financier. Le groupe de travail a beaucoup parlé des pratiques de certains territoires ou de certains EPF qui mettent en concurrence les organismes Hlm, notamment en communes carencées, et font monter les prix pour éviter que la collectivité finance trop les opérations.

Raphaële d'ARMANCOURT identifie sur ce sujet une question de recherche : Comment intégrer le paramètre de qualité dans les objectifs de production ?

Renforcer la portée du PLH

Raphaële d'ARMANCOURT souligne l'importance de la coordination entre les politiques concourant à la stratégie habitat, y compris au sein des EPCI eux-mêmes. Y parvenir permet de fixer un cadre commun à l'intervention publique et à la régulation de l'intervention privée.

Même à Rennes, qui représente un exemple de régulation, Nathalie DEMESLAY expliquait ce matin, que la production en diffus reste une difficulté.

Raphaële d'ARMANCOURT suggère de traiter dans le programme de recherche des effets des acteurs privés dans la construction du marché et les possibilités de régulation des collectivités sur ce secteur.

Renforcer la portée du PLH suppose de définir une cartographie et une temporalité d'urbanisation. Or, cette question de la temporalité est difficile à qualifier. Si l'urbanisation se fait sur le temps long, il a été observé une accélération ces dix ou quinze dernières années d'une production de la ville en dehors des grandes opérations d'aménagement public. L'étude de ces dynamiques constitue un potentiel sujet de recherche.

Partager ces projets de PLH en particulier avec des élus non connaisseurs, nécessite de trouver des outils pertinents et pédagogiques, comme Urbansimul. Ils favorisent le dialogue avec les élus et la prise de conscience des potentiels d'urbanisation. Les élus peuvent ainsi se rendre compte des manières d'atteindre leurs objectifs.

Préserver la maîtrise d'ouvrage Hlm

Enfin, le groupe de travail a fait la promotion de la maîtrise d'ouvrage Hlm. Comme les participants, **Raphaële d'ARMANCOURT** est convaincue que le logement produit a une qualité d'habiter et un fonctionnement à terme bien meilleurs lorsqu'un organisme Hlm est impliqué dès le départ plutôt que lorsqu'il est simplement gestionnaire d'un bien qui a été construit par un autre, même s'il y avait un cahier des charges.

La gestion ultérieure de l'ouvrage est une question majeure. La VEFA entraîne souvent de la copropriété. Si le reste des logements sont majoritairement des produits défiscalisés, peu de propriétaires se préoccupent de la gestion patrimoniale de ces biens. **Raphaële d'ARMANCOURT** rappelle qu'il y a quinze ans la VEFA était interdite par la loi. Il y a dix ans, elle représentait 4 % de la production Hlm. Aujourd'hui, elle est à plus de 50 % nationalement, et atteint 90 % dans certaines zones.

Quelques territoires ont décidé de ne plus délivrer d'agrément sur les opérations en VEFA. Après la stupeur de l'annonce, le secteur s'est réorganisé. Aujourd'hui promoteurs et bailleurs sociaux produisent en co-promotion ce

qui leur permet, en amont de l'opération, de réfléchir à la gestion future.

De l'action à la recherche. Comment la recherche peut-elle éclairer l'action publique dans un contexte d'évolution des instruments et des données ?

François MÉNARD demande aux deux chercheuses d'éclairer les deux expressions qui ont été beaucoup entendues au cours de la matinée « réguler les marchés » et « intervenir sur les marchés ».

Deux types d'instruments de l'intervention publique

Depuis 60 ans la puissance publique essaie d'intervenir sur les marchés. Cette action est portée aussi bien au niveau local que national. Les deux échelles interfèrent parfois ou sont complémentaires.

Si le marché réagit à la fois à la situation locale et aux instruments mis en œuvre, les effets ne vont pas systématiquement dans le sens imaginé.

Le panel des instruments à disposition des collectivités locales est vaste. Certains outils agissent en dehors du marché : la puissance publique impose. En droit, on qualifie ces instruments d'« exorbitants »¹². Sans être exhaustive, **Sonia GUELTON** cite les exemples de l'expropriation, des servitudes d'utilité publique ou de la préemption qui mettent le foncier hors marché.

D'un autre côté, il existe des instruments à disposition des collectivités locales qui agissent dans le marché pour le réguler ou l'influencer.

Intérêt général

Les premiers instruments, dits exorbitants, sont le plus souvent mis en place en raison de l'intérêt général.

Sonia GUELTON se réfère à un rapport du Conseil d'État de 1999¹³ qui

montre comment la notion d'intérêt général a évolué au cours du temps. Créée en 1835, elle consiste au départ en une liste d'objets. Peu à peu, le législateur y inclut des éléments plus généraux, notamment la protection de l'environnement. Le rapport de 1999 souligne les fondamentaux qui justifient l'intérêt général : l'autorité publique, les biens fondamentaux ou les caractéristiques économiques des biens publics.

La notion mérite des recherches et des approfondissements, sous l'angle à la fois de la géographie, de l'urbanisme et du droit. Cela est d'autant plus intéressant que l'intérêt général est mis en œuvre par différentes parties prenantes : les collectivités justifient par l'intérêt général la mise en œuvre de certains instruments, les juges interprètent la notion. Les associations d'habitants la mettent en avant.

Sonia GUELTON suggère également d'étudier comment cette idée est exprimée à l'étranger et le sens qui lui est donné.

Les instruments d'accompagnement du marché

Les instruments qui agissent sur le marché sont nombreux et poursuivent des objectifs très variables. Ils sont utilisés de manière très différente selon les contextes territoriaux.

Sonia GUELTON réalise une étude avec le Cerema sur la taxe d'aménagement visant notamment à observer dans différents territoires, comment la majoration est mise en place concrètement et selon quels objectifs (financier, incitatif, punitif, ...). Les premiers résultats de ce travail montrent une grande diversité dans les motivations propres à l'utilisation de cet instrument. Les premières hypothèses pour expliquer cette diversité sont le contexte territorial, l'expertise locale et le climat partenarial entre institutions publiques et avec les opérateurs privés.

Sonia GUELTON suggère de poursuivre ce type de travaux pour d'autres instruments et sur différents territoires. Ce travail est passionnant, parce qu'il implique d'aller sur le terrain pour comprendre.

Crédibiliser les données

Puisque l'essentiel des interventions publiques se fait dans les marchés, l'action est désormais précédée par des phases d'études des enjeux du marché. Les lois Égalité et Citoyenneté de 2017 puis ELAN de 2018, ont soutenu le déploiement massif des systèmes d'observation des marchés dans les territoires.

Cette dynamique a été facilitée par le mouvement d'open data qui s'est déployé en France, encouragé par l'Europe depuis la directive Inspire¹⁴. Une grande quantité de données publiques sont aujourd'hui disponibles en ligne. Elle s'ajoute à la data privée accessible via des sites spécialisés et qui s'est enrichie de ces données publiques.

Les risques liés à la profusion de donnée

Alors qu'il y a quinze ans les données sur les marchés et les territoires étaient rares, les acteurs et chercheurs en disposent à profusion aujourd'hui.

Cependant, **Laure CASANOVA ENAULT** constate des marges de progression possibles. Si les données sont très riches, les chercheurs manquent d'informations sur les sources, les méthodes mobilisées, les successions d'étapes, de traitement et les effets sur les résultats. Cela génère des doutes sur la manière dont il est possible de les utiliser et d'en tirer des enseignements. Les comparaisons entre territoires sont limitées.

Il est nécessaire de fiabiliser la donnée, afin de tirer davantage partie des matériaux empiriques collectés au quotidien dans les territoires.

Laure CASANOVA ENAULT a réalisé un travail avec plusieurs collègues¹⁵

¹² Il s'agit d'outils exceptionnels qui dérogent aux principes du fonctionnement « démocratique » des marchés.

¹³ <https://www.conseil-etat.fr/res-sources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/reflexions-sur-l-interet-general-rapport-public-1999>

¹⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/directive-europeenne-inspire>

¹⁵ Laure Casanova Enault, Guilhem Boulay, Yann Gérard, Lisa Yahi. Deux bases de

sur la robustesse des indicateurs de marché. Elle a constaté des écarts très significatifs entre les trois bases de référence sur les prix des mutations que sont DGPF-DGFIP, DVF-DGALN et la base des notaires PERVAL. Sur son territoire d'observation, la différence allait jusqu'à 37 % sachant que le point de départ était le même : l'acte notarié.

Le choix de la source participe d'une succession d'étapes pour produire des indicateurs de marché : source, base de données utilisée, traitement réservé aux transactions extrêmes ou atypiques, segments de marché utilisé, hypothèses, maille géographique d'agrégation des données, etc. Chacune de ces étapes peut mener à des différences significatives sur les résultats. **Laure CASANOVA ENAULT**

énonce un double objectif :

- Harmoniser davantage les protocoles méthodologiques pour les fiabiliser.
- Permettre que l'analyse des données dans les territoires soit dé-coïncidé des objectifs et attendus des documents de planification, afin de laisser un temps à l'exploration des données.

Tensions méthodologiques

Laure CASANOVA ENAULT explique le dilemme que connaissent les chercheurs : être plus rigoureux dans les protocoles de traitement et les rendre plus transparents au risque d'être un peu normatifs, tout en permettant l'appropriation des données par l'ensemble des collectivités.

Pour illustrer cette tension **Laure CASANOVA ENAULT** détaille le sujet de l'estimation des besoins en logements dans les territoires, telle que mise en œuvre dans le cadre des PLH.

Des conférences méthodologiques s'opèrent entre les méthodes développées dans les EPCI pour estimer les besoins en logements et l'outil proposé par l'État pour la territorialisation de logements. Le second est efficace, permet un gain de temps, mais il est aussi

données, aucune référence de prix. Comment observer les prix immobiliers en France avec

très rigide. De ce fait, les acteurs locaux ne se retrouvent pas toujours dans son utilisation. L'échelle de l'outil proposé par l'État est pertinente, mais ne recouvre pas forcément le périmètre de compétences des EPCI.

Laure CASANOVA ENAULT alerte sur la nécessité de crédibiliser le rôle de la donnée. Il faut éviter un rejet massif de la data, qui conduirait à faire un bond en arrière vers un retour à une méthode d'appréciation individuelle de la situation de marché.

Cette situation d'accès généralisé à la donnée, parfois mal appropriée, pourrait constituer un axe de recherche.

François MÉNARD propose de prolonger cette réflexion, jusqu'à la manière dont l'information arrive aux particuliers notamment par les estimateurs de prix, qui eux-mêmes réinterprètent la base DVF. Un travail de clarification, mais aussi de débat, est indispensable pour construire des accords territoriaux autour des valeurs estimées les plus justes. Cette concertation fait partie d'un ensemble d'instruments « soft » que **Sonia GUELTON** propose d'approfondir.

Manque de recherche sur l'usage des instruments « soft »

Il s'agit d'instruments non réglementaires, voire non opposables, qui peuvent donc être dénoncés. Ils visent surtout à poser des principes ou amener des acteurs à se rencontrer.

Sonia GUELTON distingue ces instruments en fonction à la fois :

- De leurs objectifs, selon qu'ils visent à orienter l'usage du sol, influencer sur les prix ou les quantités,
- Des acteurs concernés,
- Et des modes d'interventions d'intervention publique auxquels ils se rapportent : incitation, obligation ou régulation.

DVF et Perval ? Revue d'économie régionale et urbaine, Armand Colin, 2017.

Les chartes promoteurs

Le mémoire de master 1 de Camille HERVE¹⁶, de l'École d'urbanisme de Paris, intitulé « Les chartes promoteurs en Île-de-France : un nouvel outil pour l'encadrement des promoteurs immobiliers par les collectivités locales », sous la direction de Jean-Claude DRIANT, a été primé par la chaire du Grand Paris. Ce sujet fait l'objet d'un grand intérêt car les modalités et contenus des chartes sont mal connus et très variables selon les territoires. Selon les situations, les chartes encadrent aussi bien les prix que la qualité des constructions, voire les quantités. Il n'y a pas de forme constituée.

Le travail de Samra FOUGHALI sur la ville de Pontault-Combault montre qu'une charte promoteurs n'est pas nécessairement le résultat d'un accord. Le document n'est pas toujours discuté en amont avec les promoteurs.

Aujourd'hui, et dans l'échantillon de territoires étudiés, les chartes insistent surtout sur l'immobilier et traitent assez peu du foncier.

Aucune étude à ce jour n'a pu structurer une analyse globale sur l'efficacité de cet instrument.

Les plans guides

La Métropole de Bordeaux a expérimenté les plans guides. Il s'agit d'un instrument de négociation et d'incitation partenariales entre la collectivité et les promoteurs. Le schéma de réalisation des opérations n'est pas imposé par la collectivité mais discuté pas à pas tout au long des projets. Cet outil se développe depuis dans d'autres territoires avec des mises en œuvre et des résultats inégaux.

L'observation foncière

L'observation foncière constitue un outil de négociation. La pertinence des observatoires dépend de leur capacité à réunir l'ensemble des parties prenantes du marché immobilier

Cet instrument favorise la connaissance et l'enrichissement mutuels. Chacun peut y apporter des données, qui ne sont pas nécessairement

¹⁶ <https://chaire-grandparis.fr/wp-content/uploads/2019/10/HERVE-C-SYNTHESE-EUP-2018.2019-VF.pdf>

publiques, pour les partager ou compléter celles produites.

Sonia GUELTON note cependant que les promoteurs sont souvent absents de ces instances. Il serait intéressant en ce sens d'étudier le rôle des acteurs privés dans la montée des prix, promoteurs mais aussi agents immobiliers, syndics, etc.

Opportunités et limites de ces instruments « soft »

Ces instruments « soft », en améliorant l'interconnaissance, permettent certainement de fluidifier et d'harmoniser les marchés. **Sonia GUELTON** émet l'hypothèse qu'ils parviendraient également à éviter des attitudes spéculatives non voulues. En effet, elle constate que les marchés foncier et immobilier évoluent souvent par méconnaissance. Par exemple, un opérateur nouvellement arrivé sur un territoire va faire de la surenchère sans le savoir en reproduisant ses pratiques antérieures.

Si au contraire la spéculation est l'objectif, les instruments à employer sont différents, car les outils « soft » ne sont pas exclusifs des outils plus règlementaires.

L'expertise est nécessaire pour conduire ces outils mais ne peut pas être laissée aux consultants. La collectivité doit s'en emparer pour donner un sens à sa stratégie territoriale. Les outils et savoirs ne viennent que renforcer le projet politique.

Méthodes de partage d'information pour fonder les stratégies foncières

Laure CASANOVA ENAULT rappelle deux éléments de contexte qui compliquent la planification et l'aménagement local par les acteurs publics : la complexification des normes et la multiplication des acteurs aux stratégies de moins en moins lisibles.

La recherche traduit ce second enjeu par la question de la gouvernance territoriale multinationale. Il s'agit de prendre acte que les compétences sont partagées voire éclatées entre plusieurs acteurs publics. Les attentes en termes de démocratie participative doivent être intégrées, en compensant les limites de ces démarches.

Un ensemble de travaux a permis la conception de méthodes pour organiser la concertation entre acteurs public et privés. Il s'agit de dépasser les limites du dialogue classique, basé sur la défense des intérêts individuels, pour prendre le temps d'une discussion approfondie. Ces échanges doivent profiter au projet de territoire sur lequel les acteurs sont en train de travailler.

Laure CASANOVA ENAULT a expérimenté certaines de ces méthodes. Deux hypothèses principales ont été explorées :

- Repositionner l'information foncière et territoriale au sein de la concertation et des démarches participatives. Ces opérations présentent souvent le risque d'une discussion hors sol. L'idée développée est de contraindre le dialogue en proposant de partir de l'information.
- Recourir aux jeux sérieux dans le développement territorial. Les acteurs se décentrent de leur vision métier pour s'approprier davantage la question qui leur est posée. Ils expérimentent en faisant des simulations de stratégies d'intervention au sein des territoires.

Concrètement, **Laure CASANOVA ENAULT** a utilisé un SIG foncier¹⁷, qui permet de superposer différentes couches d'informations foncières et territoriales présélectionnées selon leur pertinence. Les ateliers avec les participants se sont déroulés selon un dispositif « crayon à papier » car il est démontré que l'outil numérique

constitue parfois un frein, alors que l'objectif est justement d'encourager les expérimentations.

Pour **Laure CASANOVA ENAULT**, l'objectif de ces méthodes n'est pas d'aboutir à un consensus. Ce serait illusoire. Il s'agit plutôt de mieux partager le diagnostic ainsi que de favoriser la coordination entre acteurs et l'interconnaissance.

Ces dispositifs d'expérimentation collective autour de la planification et l'aménagement local, représentent un sujet de recherche action qui n'a à ce jour pas beaucoup été traité.

Échanges avec les participants

Les collectivités face au marché

Barbara BELLE, directrice de Foncière solidaire de Lyon, OFS de la Métropole, créé depuis un peu plus de deux ans

La Métropole de Lyon est la première intercommunalité dont les élus ont été désignés au suffrage direct en 2020. L'histoire politique de l'agglomération puis de la communauté urbaine et aujourd'hui de la métropole a conduit à utiliser un certain nombre d'outils évoqués dans cet atelier : secteurs de mixité sociale dans le PLUI-H, définition d'un prix de vente pour les VEFA aux opérateurs Hlm, etc. Malgré cela, au cours de ces cinq dernières années, les prix de l'immobilier dans la Métropole de Lyon ont augmenté de manière encore plus forte qu'à Paris. Ce phénomène soulève beaucoup d'interrogations localement. Les différents intervenants ont le sentiment d'être toujours dans la réaction et ne parviennent pas à anticiper sur le marché.

Christophe BLOT, chargé de la mission PLH au sein de Rennes Métropole

La Métropole de Rennes est convaincue de l'intérêt des dispositifs de type

¹⁷ Laure Casanova Enault, Marta Debolini, Tatiana Popoff, Emilie Roxane de Flore. Jouer un scénario d'aménagement foncier : analyse

des pratiques d'aménagement et recherche d'alternatives au développement résidentiel. NETCOM, 2020.

« soft » et en met en œuvre de longue date.

Depuis 2005, la politique locale de l'habitat de la Métropole de Rennes s'appuie sur des contractualisations pour l'ensemble des opérations d'aménagement. Elles concernent l'ensemble des opérateurs. La base de ces contractualisations porte sur la question foncière. Dès qu'un programme dépasse trente logements, l'opérateur s'engage à respecter un prix d'acquisition foncière inscrit dans la politique publique de maîtrise foncière. En contrepartie, la collectivité met à disposition des opérateurs au minimum deux fois par an un référentiel foncier. Tenu par l'agence d'urbanisme de la métropole, il permet de disposer de données fiabilisées sur l'ensemble des secteurs de marché, issues de croisement de différentes sources.

Christophe BLOT identifie une limite à cet instrument. Ce modèle fonctionnait extrêmement bien lorsque la métropole se développait majoritairement en extension urbaine, où la collectivité avait acquis de longue date de nombreux fonciers à prix bas. Disposer de ces références basses, permettait de décliner toute la palette des politiques de l'habitat.

En revanche, lorsque la métropole agit majoritairement en renouvellement urbain, où la maîtrise foncière a été moins anticipée, le modèle devient plus compliqué. La collectivité essaie de peser sur les références de prix en faisant l'acquisition ponctuellement de biens stratégiques. Dans ce territoire dynamique, les promoteurs jouent la surenchère. Le niveau de charge foncière devient incompatible avec les finances publiques. Il faut alors compléter avec des outils plus réglementaires, comme Rennes Métropole le met déjà en œuvre par ailleurs.

Grégoire FERRER, responsable des études prospectives et opérationnelles à la Direction du Foncier de Bordeaux Métropole

Selon ses observations sur la métropole bordelaise, **Grégoire FERRER** considère impossible de produire un foncier abordable tant que le marché du logement neuf sera principalement le fait de produits de défiscalisation, comme aujourd'hui le Pinel. Réguler cela dans le PLU n'est pas chose aisée, d'autant que les élus sont souvent frileux à poser plus de contraintes sur les programmes privés pour faire de la place au logement social. Il faudrait travailler sur le segment de logement libre. Cependant, le niveau local dispose de peu de prise, il faudrait que l'État intervienne.

Alain WEBER, adjoint à l'Habitat, au Logement, au Parcours résidentiel et au Développement économique à Villejuif

La production de logements ne repose pas seulement sur la construction de logements neufs et sur la production foncière. Villejuif essaie de créer du locatif social en transformant des logements privés. **Alain WEBER** prend l'exemple d'une opération réalisée récemment par la division d'une maison dans un quartier pavillonnaire en plusieurs appartements, dont des colocations. Au total cette parcelle accueille maintenant seize occupants.

Florence MENEZ, directrice commerciale déléguée à Adéquation et membre active du LIFTI, juge que l'évaluation des politiques publiques n'est pas suffisamment développée en France. Adéquation a été interpellé il y a trois ans sur l'impact des servitudes de mixité sociale sur le marché du logement libre. Les premiers résultats indiquaient que les effets de cet instrument n'étaient pas très satisfaisants. Ce sujet mérite d'être approfondi. De manière plus systémique, il faudrait analyser les effets des incitations nationales à utiliser tel ou tel outil, sur le foncier et les comportements des acteurs.

En réponse au problème rencontré par Rennes, **Florence MENEZ** confirme que les modèles économiques

classiques marchent mal sur les fonciers en renouvellement urbain. Pourtant cela va devenir un des principaux modèles de développement urbain. Les modèles économiques classiques sont souvent liés à la recherche d'une plus-value foncière. L'utilisation de ces fonciers de seconde main nécessite de repenser les modèles économiques de l'aménagement. Des réflexions s'orientent notamment vers la dissociation foncière.

Laure CASANOVA ENAULT considère avec intérêt la question posée par **Grégoire FERRER** sur la possibilité de faire du logement neuf sans recours au dispositif Pinel. Les chiffres concernant le poids de l'investissement locatif chez les multipropriétaires interpellent sur leur rôle dans la production aujourd'hui. Des travaux de recherches sont nécessaires pour imaginer comment mieux encadrer ces investissements, et peut être favoriser plus de mixité dans le type de produits.

Raphaële d'ARMANCOURT souligne que la production Hlm est aujourd'hui constituée pour 15 à 20 % d'acquisition-amélioration. Le logement social peut être créé sans faire du neuf. Dans des territoires comme Villejuif il est plus facile de procéder ainsi que de rechercher un foncier libre.

L'expérience évoquée par **Alain WEBER** s'inscrit dans la démarche BIMBY¹⁸, qui a été analysée au cours des Assises du foncier. Elle semble plus convenir aux territoires périurbains qu'aux zones urbaines denses. Dans ces dernières, les promoteurs arrivent plus rapidement, achètent plusieurs parcelles de pavillons, les rasent pour construire un collectif à la place. Le programme de recherche pourrait apporter un éclairage sur la typologie de territoires où le BIMBY est efficace ou au contraire ceux sur lesquels c'est une illusion. Cela orienterait les élus qui souhaite l'inscrire dans leur zonage.

¹⁸ BIMBY pour *Build In My Back Yard*.
<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/bimby>

Pour **Raphaële d'ARMANCOURT**, regarder comment les promoteurs privés font la ville, est un sujet fondamental. La qualité d'usage du logement pourrait battre en brèche la financiarisation.

Rendre les données accessibles aux acteurs

Florence MENEZ précise qu'au sein de LIFTI, un groupe de travail stratégie foncière et projet de territoire, a été créé en avril 2020. Il lie la stratégie foncière, qui relève d'une stratégie amont au moment de la planification du projet de territoire, à la question de la tactique foncière qui correspond à la mise en œuvre de cette stratégie. À cette étape, la collectivité locale est un acteur parmi d'autres.

Constat est fait d'un défaut de connaissance sur la question foncière au sein des collectivités locales, ce qui les met en grande difficulté pour développer une stratégie. Selon les territoires, les questions de gouvernance posent parfois encore problème entre les communes et les EPCI.

Le LIFTI espère diffuser ces travaux prochainement, au moins sous la forme d'une journée d'information pour les élus et techniciens des collectivités.

Une nouvelle étude s'engage sur les méthodes d'observation. **Florence MENEZ** invite toutes les personnes intéressées à rejoindre ce groupe de travail. Un des axes choisis est la recherche de documents simples pour sensibiliser les élus. Il s'agit de s'interroger sur la manière de mobiliser les données foncières en dépassant la technicité.

François MÉNARD insiste sur l'importance de la recherche-action, des chercheurs embarqués et des coopérations chercheurs-acteurs, dans cette période où la donnée est pléthorique. Ces démarches sécurisent la pertinence des analyses développées. Elles garantissent à la fois le bon niveau scientifique et l'intérêt pour les territoires.

François MÉNARD ajoute qu'il lui paraît très pertinent de capitaliser sur les travaux qui passent aujourd'hui sous les radars : écrits d'étudiants, études de collectifs et de groupes de travail, etc. Leurs contenus sont souvent plus

accessibles que les grands rapports d'experts ou les recherches telles que pratiquées aujourd'hui.

La complexité des débats sur le foncier

Un doctorant manifeste sa difficulté à suivre les débats de cette journée sur le foncier. Comment les non-experts pourraient-ils comprendre quand tout est si complexe : les enjeux, le vocabulaire, etc. ?

François MÉNARD l'explique en premier lieu par le fait que le foncier est une abstraction. Cependant cette interpellation est importante car les chercheurs ne doivent pas se couper des acteurs du monde de la production urbaine. La valorisation de ce programme de recherche devra d'ailleurs rendre les résultats accessibles au plus grand nombre en utilisant en partie des formes différentes comme les récits ou les illustrations.

Pour **Sonia GUELTON**, les rencontres de jeunes chercheurs sont justement organisées pour apprendre le vocabulaire, saisir les enjeux et partager les connaissances. Il faut des années pour comprendre. Les réseaux et les partenariats que sont Fonciers en débat ou le LIFTI comme d'autres organisations ont pour objet de restituer la connaissance existante et de l'actualiser pour aller de l'avant dans la recherche.

Raphaële d'ARMANCOURT juge l'interpellation tout à fait en lien avec la préoccupation évoquée dans la matinée de ré-enchanter l'acte de construire. Avant de voir adhérer les gens, ou de convaincre les collectivités d'agir pour la maîtrise foncière, il faut rendre le sujet accessible et créer une matière qui puisse être support de pédagogie.

Laure CASANOVA ENAULT confirme le besoin de pédagogie. Il n'existe pas une théorie foncière unifiée. C'est un sujet complexe, que chacun aborde sous une dimension différente comme la disponibilité, l'artificialisation des sols, la propriété ou les niveaux de prix. Ce ne sont toujours que des facettes d'un même objet : le système

foncier. Toutes ces dimensions sont interdépendantes.

Il faut poursuivre les recherches sur le foncier. Il y a eu beaucoup de travaux sur l'immobilier et le logement ces dernières années, mais moins sur le foncier. Le ZAN remet ce sujet sur le devant de la scène et appelle à plus d'investigations.

Atelier 2 : Les enjeux de la fiscalité foncière pour la production de logements sociaux et abordables

Animé par **Dominique HOORENS**, directeur des Études, l'Union sociale pour l'habitat

Avec :

Vincent LE ROUZIC docteur en aménagement et urbanisme, chercheur indépendant

Agnès POUILLAUE, directrice d'études au Cerema

Alain TRANNOY, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

La fiscalité foncière est au cœur des débats mettant en évidence la difficulté de produire du logement abordable. Les critiques sont nombreuses : manque de méthode ou de réel volontarisme pour rénover le système fiscal foncier ; inflation, multiplication des régimes et caractère illisible des dispositifs ; instabilité mais difficulté à rénover en profondeur les modèles ; système jugé contreproductif ou inégalitaire... L'atelier a permis de revenir à la fois sur les dysfonctionnements liés à cette question, sur la mise en perspective d'un certain nombre d'évolutions, et sur des enjeux plus prospectifs. En lien avec les autres séquences de la journée, l'articulation entre politique fiscale et territorialisation ou différenciation territoriale a été notamment questionnée. Un certain nombre de propositions ont été identifiées et débattues, à la fois dans le champ de l'action publique et dans celui de la recherche.

Dominique HOORENS précise d'emblée qu'il s'agit dans cet atelier d'aborder la place que tient et devrait tenir la fiscalité foncière pour la production de logements sociaux et abordables. Pour cela, il faut dépasser l'opposition duelle classiquement établie, entre celui qui paie et celui qui touche l'impôt. La fiscalité est un outil qui peut servir à se procurer des ressources, mais qui peut aussi être utilisé pour ses effets incitatifs ou au contraire désincitatifs.

Approche macro-économique et appliquée de la fiscalité foncière

Retour sur la question de la rente foncière

Vincent LE ROUZIC propose d'effectuer un détour historique et comparatif pour comprendre pourquoi il semble si difficile de réformer la fiscalité foncière : par rapport à d'autres contextes, où une pensée a pu inspirer un système fiscal, il n'y a pas eu en France d'adéquation entre une théorie de la rente foncière ou un paradigme foncier de politiques publiques, et un système fiscal. La récente étude, dirigée par Agnès POUILLAUE pour le Cerema, le montre bien, puisqu'elle recense presque une trentaine d'impôts et taxes qui ont un levier sur le foncier. Cette inadéquation participe à l'illisibilité du système fiscal actuel. La complexité de la question foncière appelle ainsi à de réflexions croisées entre différents courants politiques, économiques, ainsi qu'à un approfondissement des connaissances des travaux théoriques sur la question.

Deux exemples historiques permettent d'illustrer cette longue gestation politique entre la théorie et la mise en œuvre. (1) Dans les *Principes d'économie politiques*, publiés en 1848, John Stuart Mill propose un impôt sur la plus-value foncière ; or l'impôt sur la plus-value n'est créé en France qu'en 1984. (2) Dans *Progress and Poverty* [Progrès et pauvreté], publié en 1879, Henri George propose la mise en place d'une « *single tax* » [taxe unique] pour compenser les plus-values et rentes foncières très développées dans les centres urbains, notamment celui de San Francisco. C'est avec Henri George que se constitue un mouvement politique, le « georgisme » ou « le mouvement de la *single tax* », qui a fait beaucoup d'émules aux États-Unis et dans certains pays d'Europe, et s'est traduit de manière opérationnelle autour des années 1910.

Vincent LE ROUZIC estime que la recherche française a besoin de travaux de recherches théoriques sur la fiscalité, qui pourront ensuite, à terme,

permettre un portage politique de réformes. La récente suppression de la taxe d'habitation, portée politiquement par Emmanuel Macron, a eu de lourdes conséquences sur le financement des collectivités locales, dans la mesure où les locataires ne paient plus d'impôts, ce qui transfère la charge du côté des propriétaires. Il serait pertinent d'étudier plus en profondeur les recompositions de la taxe foncière.

Un autre sujet d'étude possible est celui de l'économie comportementale. Ce champ de recherche est déjà assez développé aux États-Unis : de nombreux travaux explorent la compréhension et l'action des différents acteurs par rapport à un changement de fiscalité. Il est pour l'instant difficile d'appréhender cette question : on suppose que certaines modifications de la fiscalité vont avoir des impacts comportementaux. Toutefois, face à la rareté des travaux sur le sujet en France, il serait intéressant d'allier sciences comportementales, droit et économie pour étudier et objectiver l'évolution de ces comportements.

Dominique HOORENS remarque que la réforme de la taxe d'habitation ne constitue pas un transfert du locataire vers le propriétaire puisque la taxe ne change pas pour les propriétaires. En effet, les 23 milliards d'euros de taxe en moins ne sont pas transférés aux propriétaires. En outre, il souligne que la complexification de la fiscalité ne facilite pas le débat démocratique sur l'impôt.

Une participante ajoute que cette question touche celle de l'acceptabilité de la densité de l'habitat. Il est devenu moins facile d'expliquer aux habitants le lien entre développement urbain et rentrées fiscales avec la suppression de la taxe d'habitation.

Claire DELPECH précise que l'impôt est initialement simple. Il devient compliqué lorsqu'on veut donner une série d'avantages catégoriels. Il en est ainsi des adaptations locales d'impôts nationaux.

Un autre participant souligne que la taxe foncière fonctionne sur le mode

déclaratif de critères objectifs. Cette taxe devient l'impôt principal avec la disparition de la taxe d'habitation. Il y aurait un travail important à faire sur la lisibilité globale du code général des impôts, qui est complexe pour les techniciens et techniciennes des collectivités locales.

Une autre personne fait l'hypothèse que la nécessité pour l'Etat de servir différentes clientèles a eu pour effet de générer un réseau de professionnelles et professionnels dédiés à la complexité ainsi produite. S'il existe des juristes-fiscalistes, c'est qu'il y a un problème politique à la racine.

Enfin, une participante rappelle que la taxe d'habitation contribue au financement des équipements publics nécessaires dans une collectivité. La ressource des collectivités n'est pas uniquement dédiée à la production de logements sociaux, mais sert à l'accueil, l'accompagnement des habitants, à garantir une qualité de service, etc.

Dominique HOORENS partage ces remarques et invite **Alain TRANNOY** à répondre aux questionnements suivants : la fiscalité actuelle a-t-elle des effets incitatifs ou désincitatifs pour la production de logements sociaux ? Le système fiscal peut-il faciliter la production de foncier abordable ?

Les dispositifs actuels permettent-ils de libérer du foncier ?

Alain TRANNOY précise qu'en France, la valeur de l'ensemble des terrains construits et non construits représente sept mille milliards d'euros, soit trois fois la valeur du PIB. C'est l'un des rapports les plus élevés dans les pays occidentaux. La problématique foncière touche tous les pays, mais plus particulièrement ceux de la vieille Europe, ce qui s'explique par leur densité et par l'importance de l'électeur propriétaire dans les communes résidentielles, où le maire, élu par la population majoritairement propriétaire, peut mettre en place des stratégies de maximisation de la rente foncière de ces propriétaires.

La France se trouve à un extrême du spectre, avec de nombreux facteurs qui contribuent à l'élévation des prix de la terre. Dans un livre co-écrit avec Étienne WASMER, *Le grand retour de la terre dans les patrimoines* (janvier 2022, édition Odile Jacob), ils reviennent sur la question du foncier et de sa taxation : les régulations, le rôle de la demande, la spécificité française (hypertrophie parisienne) et les politiques monétaires jouent un rôle au moins aussi important que les politiques foncières dans l'évolution des prix.

De plus, il faut noter une curieuse particularité : la fiscalité des plus-values des terrains décroît avec le temps de détention. Cela implique qu'il vaut toujours mieux attendre avant de vendre un terrain. La fiscalité joue ici un rôle désincitatif et engage à la rétention foncière. Le treizième point du premier document de la commission Rebsamen, remis au Premier Ministre, indique qu'il faudrait réfléchir aux conditions de la taxation des plus-values foncières. Alain TRANNOY fait remarquer que la question revient très fréquemment à l'agenda politique. Toutefois, aucune réforme n'est mise en place, ce qui indique que les lobbys et groupes d'intérêts représentés au Parlement sont puissants. Alain TRANNOY insiste sur l'intérêt de débats comme ceux de cette journée pour faire ressortir les enjeux d'intérêt général.

Alain TRANNOY revient ensuite sur un dispositif qui traduit selon lui l'esprit du législateur : que se passe-t-il lorsque la collectivité met en place une déclaration d'utilité publique sur un périmètre donnée, dans lequel elle peut exproprier les propriétaires du terrain ? Si le propriétaire a attendu et bloqué le terrain pendant longtemps, la taxe sur la plus-value est totalement exonérée, à condition que le propriétaire utilise cette plus-value dans un délai d'un an pour l'acquisition, la reconstruction ou l'agrandissement d'un ou plusieurs immeubles en France ou dans un pays de l'espace économique européen.

Un autre sujet en matière de rétention est celui des droits de mutation à titre

onéreux (DMTO). Ils alimentent les budgets des collectivités territoriales et notamment des départements. Ils participent à l'écart entre le prix vendeur et le prix acheteur sur les transactions immobilières. Les DMTO représentent environ 7% du prix, auxquels s'ajoutent 5% de frais d'intermédiaires, soit une différence de 12%. Le rythme des transactions est freiné par la hauteur des DMTO, rendant plus coûteux les changements de propriété.

Alain TRANNOY rappelle que le foncier occupe une place importante dans les portefeuilles des ménages français : environ 33%, contre 27% en Italie, 21% en Allemagne, 16% aux Pays-Bas et 8% aux États-Unis. Le fait que la plus-value foncière soit peu taxée en France peut constituer une des raisons, mais ce n'est pas l'unique élément explicatif. Les Français se tournent beaucoup vers le foncier et l'immobilier, qui sont des investissements rentables.

Agnès POUILLAUDE rebondit sur la question de la « *single tax* » en précisant que l'OCDE va prochainement publier les résultats d'une enquête par région du monde sur les dispositifs de captation de la valorisation foncière et les différents instruments qui existent.

Une personne de la salle se demande s'il existe un outil qui permet de taxer la plus-value obtenue grâce à un investissement de la collectivité. Quel serait le degré d'acceptabilité d'une telle taxe ? Permettrait-elle de rétablir une forme d'équité entre ceux qui disposent d'une rente situationnelle et les autres ?

Alain TRANNOY répond que la question a été réfléchie notamment par Joseph STIGLITZ, prix Nobel d'économie. Joseph STIGLITZ établit qu'il faudrait que les équipements collectifs locaux soient financés par des taxes sur les rentes différentielles provoquées par ces équipements collectifs.

Mais est-ce une réforme possible à mettre en place ? Il y aura toujours des personnes qui se considéreront perdantes. L'acceptabilité individuelle ne peut être acquise qu'à la condition qu'il y ait un temps de latence entre la

réforme et sa mise en place. On peut faire un parallèle avec l'instauration de la taxe carbone en 2015. Le profil d'augmentation a été inscrit dans la loi sur quinze ou vingt ans. Il y a eu un effet d'annonce important, mais une mise en place lente qui permet d'obtenir l'acceptabilité collective.

Dominique HOORENS rappelle que la réforme de la fiscalité foncière est un sujet que lequel se sont penchés de nombreux gouvernements, sans toutefois parvenir à des avancées majeures. **Alain TRANNOY** ajoute que l'augmentation actuelle des prix réactualise la question. Les conséquences redistributives et allocatives de la cherté foncière doivent faire prendre conscience que si beaucoup participent au grand jeu du foncier, peu en sont gagnants.

Claire DELPECH insiste sur la distinction entre le stock et le flux. Le stock correspond à la création de valeur en un point d'un espace urbain, et à la captation de cette valeur. D'une certaine manière, la taxe d'aménagement qui finance les équipements fonctionne sur un modèle de stock. Il est compliqué de savoir comment capter cette valeur sans réfléchir à sa redistribution. Une fiscalité du flux pourrait-elle mieux répondre aux enjeux d'équité ? Par exemple, la révision des valeurs locatives, en cours de réflexion, devrait prendre en compte une actualisation des marchés immobiliers en lien avec l'attractivité existante.

Alain TRANNOY mentionne la réévaluation des valeurs cadastrales, votées par le Parlement pour une mise en place en 2026, soit un an avant l'élection présidentielle. Ce n'est pas habituel de rendre transparent des bascules de charges fiscales à un an de la présidentielle.

Concernant cette distinction entre flux et stock, l'alternative à la taxation sur les plus-values, serait de repenser la taxation de la détention. Il convient de distinguer le sol et le bâti. Le bâti est un investissement qui implique une

fiscalité sur le capital. Le sol n'a pas été produit, on parle donc de rente foncière et non de profit. S'il y avait une taxation sur la valeur du terrain sur lequel est assis un bien immobilier, et si on était captable d'enregistrer l'évolution de la valeur annuelle, de telle sorte que la base fiscale pourrait évoluer en fonction de la valeur du terrain, alors la quotité d'impôt épouserait la valorisation du terrain, ce qui permettrait, sans parler de taxation de plus-value, de faire rentrer progressivement de l'argent dans les caisses des collectivités locales. Cet argent correspondrait en partie à la valorisation des aménités publiques auxquelles ont contribué les collectivités locales.

Benoit FILIPPI fait un parallèle avec des réflexions conduites sur le sujet par des économistes du RÉHAL au sujet du financement du logement et des inégalités territoriales. Il s'agissait de porter une réflexion sur la transformation de la fiscalité immobilière autour du concept de « contribution de solidarité urbaine spatialement différenciée ». Benoit FILIPPI se demande quelle réforme mettre en place pour se débarrasser du paradigme actuel de financiarisation du logement. Il soutient que le logement social n'existe que pour autant qu'il puisse abonder une ressource foncière, qui est elle-même prédéterminée par les valeurs d'usages ultérieures de ce qui n'est pas du logement social. Cette compétition pour l'espace nécessite deux choses : des outils réglementaires des villes pour défendre la partie consacrée au logement social, mais aussi des recettes fiscales fondées sur des réformes désincitatives de la spéculation et incitatives de la création de logements sociaux. Il faudrait penser une base de fiscalité immobilière – stock, transactions et régime des plus-values – qui ne serait pas à taux fixe mais en écart à la moyenne de l'aire urbaine. Cela reviendrait à accepter que la taxation des ghettos des riches est la condition de la résorption des ghettos des pauvres. Pour Benoit FILIPPI, le plus simple serait donc de raisonner

par rapport à un logement type : baisser la taxe foncière pour ceux qui sont en dessous de la moyenne, et l'augmenter pour ceux au-dessus. Cette progressivité de taxes, sur le même principe que les impôts sur le revenu, permettrait de prendre mieux en compte les inégalités patrimoniales.

Une personne fait remarquer que taxer le flux revient à encourager l'idée de la plus-value. Ne vaudrait-il pas mieux mettre en place une régulation des prix par des servitudes, des ventes foncières encadrées ? En outre, taxer le stock ne remet pas en cause les propriétaires qui font de la rétention foncière et génèrent de la vacance. Il faut réduire la plus-value à la source plutôt que de la taxer.

Préconisations du mouvement Hlm pour libérer du foncier à destination de la production de logement social et abordable.

Dominique HOORENS présente brièvement les trois réflexions principales issues des travaux du groupe de travail présenté en séance plénière :

- 1° Privilégier la taxation sur la détention ;
- 2° Travailler la fiscalité sur la plus-value en l'adaptant en problématiques locales pour en faire des éléments d'une politique de l'habitat ;
- 3° Renforcer la décentralisation des décisions : rendre les collectivités locales beaucoup plus compétentes sur la fiscalité.

Ces travaux seront livrés dans quelques semaines.

L'action des collectivités en matière de fiscalité foncière

Agnès POUILLAUDE rend compte d'un travail sur la fiscalité conduit par le Cerema, dont la première phase a consisté à établir un panorama des instruments fiscaux qui ont un effet de levier sur le foncier, disponible sur le site du Cerema¹⁹ : d'une part, il propose une vision synthétique de la

¹⁹ Panorama établi par le Cerema : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/renforcer-strategie-fonciere-fiscalite-quels-leviers>

fiscalité foncière, depuis l'achat d'un terrain à son occupation bâtie, et d'autre part, il permet de sensibiliser les collectivités aux enjeux fonciers. Il offre la possibilité d'identifier rapidement les dispositifs opérationnels mobilisables par les intercommunalités ou communes.

Le panorama est organisé selon les différentes étapes de vie d'un terrain (acquisition, aménagement, détention, occupation, vente). Cette fiscalité est complexe puisqu'elle poursuit des objectifs variés (budgétaires, incitatifs, de répartition), qu'il existe des différences de marché (marché résidentiel économique et environnemental), et enfin que les acteurs n'agissent pas toujours comme le prévoit la loi. Agnès POUILLAUDE rejoint la proposition de Vincent LE ROUZIC de nourrir le champ de recherche de l'économie comportementale et d'étudier les réactions individuelles aux réformes fiscales.

Agnès POUILLAUDE présente deux dispositifs qui permettent de faire bouger ou de prélever la valorisation liée à une action publique : (1) la majoration de la taxation sur le foncier non bâti (TFPNB), et (2) la taxe d'aménagement majorée.

(1) Dans le cas de la mobilisation de foncier nu constructible, il existe la possibilité de majorer la taxation sur le foncier non bâti (TFPNB). Les travaux de Sonia GUELTON et Bertrand LE ROUX (2016) proposaient une première analyse des effets et actions. Le Cerema et la DDTM du Finistère apportent une analyse complémentaire sur huit mises en œuvre par des communes.

Une collectivité a par exemple instauré une majoration de la valeur de l'assiette taxée parce qu'un foncier était bloqué dans son centre bourg, ce qui empêchait la mise en place d'un projet de revitalisation.

Sonia GUELTON et Bertrand LE ROUX ont montré qu'on observait une accélération des ventes dans les deux à cinq ans à la suite de la mise en œuvre du dispositif. Une fois que ces terrains sont remis sur le marché et

peuvent être pour partie producteurs de logements sociaux et abordables, le dispositif arrive à sa fin. Une des sources d'incompréhension du dispositif est son caractère à la fois incitatif et temporaire : une fois le foncier remobilisé, le dispositif a vocation à s'arrêter. Ainsi, pour que la majoration ait un effet économique, il ne faut pas qu'elle soit faible.

Toutefois, certaines collectivités utilisent le dispositif à des fins budgétaires, dans un but de rendement fiscal et non de stratégie fiscale : elles appliquent une majoration faible et font perdurer le dispositif. Agnès POUILLAUDE estime qu'il s'agit d'un mésusage du dispositif.

Il faut garder à l'esprit trois principaux points de vigilance pour les collectivités. Cette majoration peut être votée et suspendue pendant deux ans, ce qui laisse le temps aux propriétaires de vendre ou valoriser le terrain, et donc augmente son acceptabilité. Par ailleurs, cette taxe est intéressante quand le PLU date d'au moins cinq ans. Même si la taxe peut être mise en œuvre dès la deuxième année du PLU, l'appliquer avant cinq ans fait courir le risque de créer la rareté à plus long terme. Enfin, il faut arrêter le dispositif une fois que les objectifs fonciers sont atteints.

Malgré un effet de levier important sur la détention, ce dispositif reste assez peu utilisé en France, et gagnerait à être plus connu et mieux articulé avec d'autres dispositifs réglementaires. En 2017, moins de 200 communes y recouraient. La faible appropriation s'explique notamment par le fait que de tels dispositifs sont pilotés par les directions des finances des collectivités ; or la vocation de ce dispositif n'est pas le rendement fiscal. Il faudrait faire dialoguer les différents services et réussir à utiliser cette disposition dans une vocation de stratégie foncière.

(2) Le second instrument est la taxe d'aménagement majorée. Elle est intéressante parce qu'elle inclut la possibilité d'avoir des secteurs différenciés de taxe d'aménagement. Initialement, elle sert à financer des équipements

publics. Pour le taux normal, entre 1 et 5 %, la collectivité n'a pas besoin de justifier une modulation. Elle peut aller au-delà entre 5 et 20 %, ce qui ouvre une piste de réflexion sur les moyens de capter la valorisation liée aux équipements publics. Dans une étude menée pour le *Lincoln Institute of Land Policy* sur les métropoles de Bordeaux et Strasbourg, Agnès POUILLAUDE et Sonia GUELTON ont montré que les collectivités utilisent certes la taxe d'aménagement majorée pour financer les équipements publics, mais ne la perçoivent pas comme une manière de capter la valorisation foncière.

Depuis la loi de finances 2021, et donc à compter du 01/01/2022, les collectivités auront plus de souplesse sur la taxe d'aménagement majorée, car le principe de proportionnalité est, pour partie, levé, ce qui n'empêchera pas le contentieux. Peut-être les collectivités se saisiront-elles alors de cet outil pour capter la valorisation foncière ?

Concernant l'acceptabilité, il est nécessaire de faire le croisement avec les filières de l'aménagement. Il n'y a qu'une seule taxe, mais qui s'applique autant à l'auto-construction, qu'à la production de maisons individuelles (les constructeurs de maisons individuelles laissent les ménages déposer les permis et donc assumer la totalité du montant de la taxation), ou qu'à la promotion immobilière (partage possible de la répartition de la charge de l'impôt). C'est aux intercommunalités et aux communes Il faudrait d'adapter la mise en œuvre de la taxe afin qu'elle ne touche pas de la même manière toutes les filières.

Le Cerema a produit un simulateur des revenus fiscaux de la taxe d'aménagement afin que les collectivités puissent mieux anticiper le montant du rendement fiscal de la taxe d'aménagement en tenant compte des diverses exonérations.

Un participant s'interroge : les OFS sont-ils foncièrement taxés sachant qu'ils produisent du logement abordable ?

Vincent LE ROUZIC répond qu'en cas de démembrement de propriété, la taxe foncière sur les propriétés bâties est payée par l'utilisateur final. La collectivité locale peut décider de mettre en place des abattements. L'esprit de l'impôt s'applique, il n'y a pas de régime dérogatoire sur la fiscalité foncière du démembrement de propriété.

Ouvertures et questionnements

La séquence s'ouvre par une question sur la politique du logement, soutenue depuis quarante ans par des politiques de défiscalisation, et de leurs effets sur les prix : existe-t-il des réflexions sur les conséquences d'une suppression de ce soutien ?

Alain TRANNOY répond que, si on comprend la distinction qui existe entre le foncier et le bâti, il est clair que le dispositif est aujourd'hui pervers puisqu'il finance le bâti et l'acquisition du terrain. Alain Trannoy mentionne une discussion à l'Assemblée nationale en février 2020. Un amendement proposait de resserrer les dispositifs afin qu'ils financent la rénovation ou la construction, mais pas l'achat du terrain. Cette proposition n'a pour l'instant pas été votée dans les lois de finances. Pour Alain TRANNOY, il s'agit d'une évolution qui semble évidente. Il rappelle toutefois que les promoteurs pourraient s'y opposer car ils auraient beaucoup à y perdre.

Une intervenante dans la salle mentionne le cas du Pinel breton. Au moment du resserrement du zonage du dispositif Pinel sur les zones B1, qui aboutissait au resserrement du dispositif de défiscalisation sur Rennes et Saint-Malo, les prix ont explosé dans ces deux villes. En réponse, le PLH de Rennes a proposé un Pinel dit « régulé », comme 60 % des produits, qui font aujourd'hui l'objet d'une fiche produit avec un prix de vente ou un prix de location. Cette régulation s'est accompagnée de réflexions sur les clientèles et les niveaux de faisabilité. Il reste une question en suspens : comment se servir d'un PLH pour réguler un dispositif national comme le Pinel ? A Rennes, le

choix a été fait de demander aux propriétaires d'allonger la durée de location à 9 ou 12 ans au lieu de 6 ans, et de baisser le loyer. Néanmoins, il faudrait aussi réguler le prix de vente du promoteur au propriétaire bailleur, ce qui est moins évident. L'intervenant précise que cette application locale du dispositif est coûteuse pour la collectivité.

Un autre intervenant s'interroge sur le poids pour les finances publiques des sommes consacrées au financement du logement et du logement social. Il serait intéressant d'étudier les mécanismes pervers que cela peut générer. Par exemple, l'acquéreur d'un bien en dispositif Pinel ou une autre forme de défiscalisation, fait souvent un placement extraterritorial et ne contribue donc pas au développement du territoire. Il s'agit d'un produit financier, ce qui constitue un détournement de l'objet tel qu'il a été initialement pensé.

William LE GOFF se questionne sur l'articulation entre d'une part le financement de la retraite et d'autre part le logement intermédiaire. Il part du constat que la construction de logements intermédiaires est en hausse, en lien avec l'accumulation de l'épargne et le vieillissement de la population. Il invite à reposer la question de la fiscalité foncière et celle de la nécessaire redistribution de la valeur.

William LE GOFF se demande comment réguler l'épargne et la propriété. L'épargne est aujourd'hui orientée vers ce type de produits pour financer les retraites, mais derrière, le rapport à la propriété qui est généré est inhabituel et mériterait d'être étudié plus en profondeur.

Une personne de la salle répond qu'il ne faut pas confondre les différents segments de marché dans le logement intermédiaire locatif, et leurs porteurs respectifs. En premier lieu, la logique portée par CDC Habitat et In'li concentre beaucoup d'avantages fiscaux et offre une sortie rapide sur le marché à dix ans, sans encadrement. Ensuite, le modèle Perl consiste à faire du logement locatif social temporaire, porté par les investisseurs privés. Enfin, le modèle du « bon père/mère de

famille », qui, une fois l'emprunt de sa propre maison remboursé, se positionne pour investir dans l'immobilier, afin de participer au financement de sa retraite. Ces catégories sont très différentes et ne sauraient constituer un tout homogène.

Dominique HOORENS retire deux idées de ces premières interventions. Tout d'abord, il serait intéressant d'établir un panorama de tous les dispositifs existants. Ensuite, concernant le rapport à la propriété, une grande réforme du foncier pour l'agriculture a été menée, mais aucune grande réforme n'est menée pour le logement. Il s'agit, certes, de biens de nature différente à une époque différente, mais cela pose de nombreuses questions qui mériteraient d'être approfondies.

Vincent LE ROUZIC, dans le cadre de son travail de thèse sur les OFS, a développé une théorie sur la diversité des régimes d'accession à la propriété et a montré qu'il existait des régimes pérennes de propriété résidentielle alternatifs à la propriété privée. Ces régimes alternatifs devraient concentrer l'essentiel des moyens des politiques publiques en matière de logement abordable. Ces idées mériteraient d'être poursuivies et appréhendées avec d'autres mécanismes que ceux abordés dans ce travail de thèse.

Une personne qui travaille chez un bailleur social pose une question plus opérationnelle concernant les modalités d'adaptation de la fiscalité au recyclage de la ville sur la ville. Les organismes Hlm, en lien avec les villes et les EPF, sont de plus en plus confrontés à la question du recyclage du bâti ancien dégradé en centre-ville. Il s'agit d'un sujet très sensible pour les villes. Les équilibres économiques sont très complexes à trouver. Ainsi, il y aurait une réflexion fiscale à développer autour de la question du recyclage du bâti ancien dégradé. Il existe certes déjà beaucoup de dispositifs : le permis de louer, le plafonnement des loyers, les droits de mutation de ces biens. Toutefois, il faut approfondir la question fiscale autour de la fixation du prix de vente. En effet, lorsque le montant des travaux nécessaires est très

élevé, est-ce normal que le bien soit vendu au prix du marché immobilier, et que l'investissement soit porté par le bailleur social et la ville ? La question du recyclage de la ville sur la ville est centrale, notamment pour les bailleurs sociaux qui pourraient, avec des moyens adaptés, répondre à ces questions de logement, d'habitat, et participer à réconcilier les habitants et le logement social au cœur de la ville.

Agnès POUILLAUDE explique avoir passé plusieurs semaines à examiner les dossiers du Fonds Friches. Ce dernier est pérennisé, même s'il reste des questions autour des modalités de financement. L'idée d'internaliser les coûts de la préservation de l'environnement est centrale. En effet, derrière les coûts de recyclage foncier et derrière la question posée précédemment d'un amoindrissement de la fiscalité, où le Fonds Friches pourrait constituer une mesure de subvention, il apparaît que le sujet est celui de la transition d'un foncier nu – pour lequel il n'y a eu aucune action de production –, vers la production de foncier pour reconstruire la ville sur la ville. Pour les filières économiques, cette modification constituerait une rupture d'innovation, car ni les modèles économiques ni les moyens n'existent pour l'heure. Il faut s'interroger sur les acteurs de la production, les modèles qu'ils soutiennent, et comment ils sont différemment impactés par la fiscalité. Ces réflexions pourraient beaucoup nous éclairer pour passer au ZAN.

Une personne d'un office Hlm départemental complète les propos d'Agnès POUILLAUDE. Dans le cadre de son travail, elle est amenée à rencontrer de nombreuses communes, confrontées à du patrimoine dégradé qu'elles se voient contraintes d'acheter pour éviter la main mise d'opérateurs mal intentionnés. Les communes se tournent ensuite vers les bailleurs, notamment les offices, pour requalifier ce patrimoine. Ils sont confrontés à la difficulté de l'équilibre financier de l'opération. Malheureusement, les bailleurs ne peuvent pas toujours aider les communes. En Sarthe, un travail est effectué avec SOLIHA qui peut avoir accès à d'autres financements (Anah) dont

les organismes Hlm ne bénéficient pas. Une solution de simplification serait d'ouvrir ces financements aux organismes Hlm.

Dominique HOORENS précise que c'est un sujet auquel l'Union sociale pour l'habitat réfléchit beaucoup.

Une intervenante d'un bailleur social se demande si la multiplication des aides, des avantages fiscaux et des subventions ne serait pas captée par les propriétaires fonciers ? Faut-il aller vers ces aides et subventions sans régulation derrière, le risque étant toujours d'alimenter la surenchère foncière ?

Une personne du public dit qu'il faudrait ouvrir, pour les collectivités territoriales compétentes, un droit de prorogation pour les DIA sur les bâtiments sur lesquels la collectivité est en alerte.

Agnès POUILLAUDE constate que l'intérêt est toutefois d'intervenir avant que le bâtiment ne soit trop dégradé, avant que le logement ne devienne indigne.

Une personne de la salle s'étonne qu'au cours des échanges, les réflexions autour de la fiscalité foncière se limitent à tenter de réguler la propriété foncière et à analyser ce qu'elle bloque, ce qu'elle contraint et rend difficile. Peu de décisions sont prises sur le sujet car les liens historiques entre propriétaires terriens et décideurs sont trop étroits. Derrière ces réflexions sur la fiscalité, il y a une question démocratique : il faut essayer de rééquilibrer un biais fondamental qui est lié au rapport de force instauré par la propriété.

Claire DELPECH propose de reformuler cette réflexion en se demandant à quel niveau positionner la fiscalité. Doit-elle nationale ? En quoi a-t-elle la capacité d'intervenir et de réguler la très grande diversité des situations selon les territoires ?

Une personne du public rappelle qu'il existe des contextes territoriaux, en dehors des zones dites tendues, où un besoin de production de logements abordables est réel. Il faut mener une réflexion au-delà du modèle du renouvellement urbain, dans un système où on ne peut pas distribuer de droits à

bâtir supplémentaires. On vient chercher les organismes Hlm une fois que les promoteurs privés ont renoncé à venir. Il faut assortir cela de moyens.

Une autre personne se demande s'il serait possible de dissocier le titre juridique de propriété et l'utilisation qui donne la valeur économique de la propriété. En effet, une fiscalité qui viendrait plutôt taxer la valeur économique de la propriété ouvrirait un champ de possibilités, puisqu'il serait possible de tirer la charge foncière et de fiscaliser plutôt la valeur de la propriété. L'intervenant explique que c'est ce qui est tenté avec l'OFS, qui porte la charge foncière, dans le cadre d'unqui démembrement de propriété pendant une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans, renouvelable.

Atelier 3 : Les effets de l'objectif ZAN sur la production urbaine et résidentielle

Animé par **Julie KOELTZ**, directrice associée, CMI Stratégies

Avec :

Éric CHARMES, chercheur en sciences sociales appliquées à l'urbain (ENTPE)

Brice FABRE, économiste à l'Institut des politiques publiques (IPP)

Sylvain GRISOT, fondateur de Dixit.net

Selon France Stratégie, l'objectif zéro artificialisation nette des sols (ZAN) ne pourra être atteint qu'en combinant une réduction importante de l'artificialisation brute des sols et une renaturation de terres artificialisées. Cette perspective met en évidence de très nombreux enjeux stratégiques et opérationnels. Pour les acteurs du logement social, il s'agit d'ores et déjà d'une réalité concrète. Elle est au cœur des nouvelles générations de programmes locaux de l'habitat (PLH) et anime les négociations entre opérateurs et collectivités locales autour des projets immobiliers. Si beaucoup pointent un risque de paradoxe entre développement du logement abordable et sobriété foncière, d'autres sont d'ores et déjà dans la recherche de solutions concrètes, considérant que cet objectif et l'urgence climatique qui le sous-tend sont difficilement contestables. Les questions méthodologiques restent néanmoins nombreuses et relèvent tant de la sphère publique que de l'univers de la recherche.

L'objectif ZAN, de quoi parle-t-on ?

Afin d'introduire l'atelier, **Julie KOELTZ** (Directrice Associée, CMI Stratégies) rappelle que l'objectif ZAN a été édicté par l'Union européenne en 2011 puis repris par la loi Climat et Résilience d'août 2021. Cette dernière intègre la question de la réduction de l'urbanisation des sols aux grandes priorités de l'urbanisme en visant à terme l'objectif d'absence d'artificialisation nette. L'artificialisation nette est la

différence entre l'artificialisation brute et la renaturation des sols. L'artificialisation est l'altération durable de tout ou partie des fonctions d'un sol - biologiques, hydriques, climatiques - et également de son potentiel agronomique par son occupation et son usage. A l'inverse, la renaturation ou la « désartificialisation » sont des actions de restauration et d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol. La définition fait elle-même l'objet de nombreuses discussions et des imprécisions persistent. Politiques et acteurs argumentent régulièrement que tous les dix ans la taille d'un département tel que celui des Yvelines disparaît sous le béton, néanmoins, aucun indicateur ne permet de mesure précise. Celle-ci varie considérablement selon la définition adoptée. L'objectif de l'atelier est d'interroger ce qui se joue autour de la question de l'étalement urbain dans les débats suscités par les politiques publiques et d'identifier ce que la recherche peut apporter.

Contexte historique et mise à l'agenda de l'artificialisation

Dans un premier temps, **Éric CHARMES** (Directeur de recherche à l'ENTPE, spécialisé dans l'urbanisme, l'aménagement et les études urbaines) se propose de replacer la question du ZAN dans une dynamique historique. L'affichage de cet objectif à l'horizon 2050 suscite beaucoup de débats et donne l'impression d'une rupture avec les politiques précédemment menées alors qu'il s'inscrit dans une continuité forte. Dans le contexte français, le rapport MAYOUX portant sur l'habitat individuel périurbain et le mitage des terres agricoles, réalisé en 1979, identifiait déjà les problèmes posés par l'étalement urbain. En 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) est venue inscrire dans la loi l'objectif de limitation de l'étalement urbain, avec celui de densification urbaine. Au cours des vingt dernières années, la mise en cause de l'urbanisme d'extension sur des terres agricoles ou naturelles est a pris progressivement de l'importance. Le ZAN constitue une étape supplémentaire dans ce processus. Il suscite une forte attention du fait d'une prise de conscience collective

des problèmes non seulement écologiques, mais aussi économiques et sociaux que posent les mécanismes actuels en matière de production de logement

Selon **Éric CHARMES**, trois éléments de contexte permettent, plus précisément, de comprendre la conjoncture politique favorable à la mise en place de l'objectif ZAN. Le premier est la montée en puissance des questions écologiques en particulier chez les jeunes générations (avec, par exemple, l'éco-anxiété qui se répand chez les 15-25 ans). Le deuxième est la crise des centres des petites et moyennes villes dont l'un des facteurs est la concurrence que leurs font les petites communes voisines. La maison individuelle représente un avantage comparatif qui permet à ces petites communes de capter les classes moyennes, mais également les commerces, les ressources fiscales et parfois même le pouvoir politique. En remettant en cause l'habitat individuel neuf, l'objectif ZAN se présente alors pour l'Etat comme un moyen de réguler cette concurrence territoriale. Enfin, le dernier élément de contexte est relatif à la gouvernance de l'Etat et à son éloignement des territoires en matière d'ingénierie. En s'inscrivant dans une approche quantitative, l'objectif ZAN offre la possibilité de « gouverner à distance ».

Les questions de définition posées par l'objectif ZAN

Pour **Sylvain GRISOT** (urbaniste, fondateur de Dixit.net), la première question soulevée par l'objectif ZAN est celle de la définition de l'artificialisation. Comme évoqué précédemment, la lutte contre l'étalement urbain n'est pas nouvelle, néanmoins les politiques publiques portaient jusqu'alors un intérêt à l'usage du sol (destination, constructibilité, etc.) et non à sa nature. L'objectif ZAN est introduit pour la première fois en 2018 dans le plan Biodiversité comme traduction juridique de l'objectif *Zero Net Land Tech* porté par les politiques européennes. Dans un premier temps, la plupart des acteurs français considèrent l'artificialisation

des sols comme un synonyme de consommation d'espace naturel, agricole et forestier. Sylvain GRISOT date de décembre 2020 l'émergence d'une définition différente. Celle-ci considère deux dimensions : (1) l'usage du sol relatif à la planification urbaine et (2) les fonctions écosystémiques du sol relatives à son imperméabilité à l'eau, ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques. La prise en compte de la nature du sol amène alors à parler de la façon dont la ville est produite. Elle introduit de nouveaux débats sur les gradients d'artificialisation et sa traduction juridique et opérationnelle pose plusieurs questions. Autour de la loi Climat et Résilience d'août 2021, des alliances sont notables entre mouvance écologiste favorable à la biodiversité et à la défense de la qualité des sols, et le ministère de l'agriculture dénonçant le mitage des terres agricoles. Cependant, la déclinaison concrète du cadre législatif ne fait pas nécessairement l'unanimité. Est-ce que les sols de l'agriculture intensive sont artificiels ou pas ? Est-ce que les jardins avec un potager sont moins artificiels que les jardins sans potager ? Est-ce qu'un terrain de football est artificialisé ou non ? Est-ce que 60 cm de terre sur une dalle de parking constituent un sol artificialisé ? Au-delà des questions écologiques et techniques, ayant des impacts réglementaires conséquents en particulier pour les acteurs du logement social, Sylvain GRISOT souligne l'existence d'une controverse qui montre que les acteurs n'ont pas encore posé la bonne question. Éric CHARMES parle de son côté de tensions politiques non résolues.

Quels impacts sur la production urbaine et quels impacts socio-économiques ?

Concurrence au sein des aires urbaines, production de logements et fiscalité

À l'échelle locale, les enjeux soulevés par le ZAN sont déjà une réalité. Des élus font état d'invalidation de leur PLU au stade du contrôle de légalité pour cause d'étalement urbain trop conséquent, d'autres mentionnent avoir

révisé leur PLU dans le sens d'une meilleure maîtrise de la consommation foncière. Ce qui est alors en jeu, en particulier pour les petites et moyennes villes, c'est la production de logements individuels neufs. Éric CHARMES souligne que la réduction de la production de logements individuels des communes faisant concurrence aux centres des villes est un objectif porté par les acteurs publics afin de déplacer la demande vers le cœur des petites villes et ainsi réduire la consommation foncière. Toutefois, Éric CHARMES rappelle que ce déplacement de la demande n'est pas évident. Le marché immobilier est complexe et ne fonctionne pas selon les logiques classiques de l'offre et de la demande. Les ménages ne sont pas nécessairement prisonniers d'une aire urbaine (ou de ce que l'Insee appelle à présent une aire d'attraction), et il est possible qu'ils s'installent ailleurs ou ne viennent pas s'ils ne peuvent pas disposer d'une maison avec jardin. Pour Brice FABRE (économiste à l'Institut des Politiques Publiques), cette concurrence entre les communes pose également des questions de fiscalité. Les impôts locaux liés à l'habitat sont en grande partie perçus par les collectivités locales, ce qui pousse à l'accueil de nouveaux ménages. Actuellement, les valeurs locatives cadastrales, base historique de ces taxes, ne tiennent pas compte de l'effet de prix relatif à la qualité de vie et à la qualité du logement. Sans levier sur ces valeurs nationales, les collectivités ont tendance à raisonner en termes de quantité et donc à favoriser la construction de logements neufs. Cette logique fiscale interroge sur la manière dont l'objectif ZAN va être piloté. Quelles sont les incitations que la fiscalité donne aux collectivités pour aller dans le sens de l'objectif ZAN ? La révision des valeurs locatives sur les locaux d'habitation doit entrer en vigueur en 2026. Les impôts seront assis sur les loyers de marché, ce qui semble aller dans le bon sens au regard de l'objectif ZAN. Avoir une fiscalité très réactive aux valeurs locatives de marché permettra aux collectivités de récupérer des recettes fiscales non plus seulement en fonction de la quantité de foncier sur leur territoire,

mais aussi en fonction de la qualité de vie, et ainsi d'internaliser davantage ce facteur dans leurs décisions en termes d'urbanisme. Il semble donc nécessaire que cette réforme de révision des valeurs locatives soit menée jusqu'au bout. Brice FABRE rappelle plus généralement qu'il y a une cohérence à rechercher entre le pilotage de l'objectif et la fiscalité, cohérence qui n'a pas encore été trouvée.

La maison individuelle et l'accession à la propriété

Éric CHARMES rappelle que le marché immobilier est également le résultat de jeux de préférence en matière d'habitat. Pendant une longue période, il y a eu un mouvement vers les banlieues résidentielles qui a été suivi d'un retour vers les centres, générant des processus de gentrification. Aujourd'hui, les jeunes générations, en particulier les ménages avec enfants, s'orientent plus volontiers vers les campagnes. Ce déplacement n'est pas seulement lié à un désir de maison. Il est aussi motivé par des convictions écologiques (reconnexion avec la nature, avec la faune, avec la flore, avec son alimentation, etc.), et également par une recherche de maîtrise de son environnement, plus facile à opérer dans une petite commune qu'à l'échelle d'une métropole. Ces ménages recherchent une la maison individuelle avec jardin, mais ce n'est plus nécessairement la maison des lotissements des années 1970-80 qui tend à être fortement dépréciée. Cette dynamique en faveur de l'habitat individuel concerne des catégories favorisées initialement en recherche d'appartements dans le centre des villes. Cette tendance vient renforcer l'épuisement du modèle d'accession à la propriété des ménages modestes en France qui a dominé les dernières décennies. L'accès à une maison individuelle neuve sur une parcelle pour un budget de moins de 100 000 euros est désormais impossible en dehors de secteurs très détendus. Ces évolutions engendrent des inégalités fortes dans l'accès à l'habitat individuel. Plus largement, elle pose la question du modèle d'accession à la propriété pour

les ménages qui gagnent deux SMIC. **Sylvain GRISOT** rappelle que la « propriété pour tous » a été le « pacte social » pour les jeunes ménages dès le début des années 1970. Cet éloge de la propriété a été rendu possible par le pavillon localisé sur le foncier du périurbain. Ce modèle a également constitué le « pacte territorial » pour les communes périurbaines, qui ont dans un premier temps mal encaissé l'exode rural et leur affaiblissement démographique ; l'habitat individuel leur a permis d'inventer un nouveau système de développement. La loi Climat et Résilience vient déconstruire ce modèle qui était déjà mis à mal par la raréfaction du foncier et la fin de l'extension des zones commerciales étroitement liées à l'habitat pavillonnaire (loi NOTRe).

Quels impacts sur l'aménagement ?

Un enjeu qualitatif plus que quantitatif

Selon les dernières données de l'INSEE, 56 % des ménages habitent un logement individuel et de surcroît 80 % des Français répètent que l'habitat individuel est l'habitat idéal. Peut-on faire la transition écologique en allant contre les souhaits individuels d'une large majorité de la population ? Plus largement, dans quelle mesure le jardin constitue-t-il un problème ? En s'appuyant sur une photo de jardins ouvriers de Hans Blosssey, **Éric CHARMES** interroge la place du jardin dans la définition de l'artificialisation. De nombreuses orientations en matière d'aménagement dépendent de la réponse donnée à cette question. La maison individuelle est pour beaucoup un non-sens écologique, social et économique. Toutefois, Eric Charmes souligne que les jardins présentent un enjeu de rapport et d'accès à la faune, à la flore et à la nature. Ils sont aussi un enjeu pour l'alimentation. Leur exploitation potagère en Île-de-France pourrait ainsi permettre de nourrir une grande partie des habitants en fruits et légumes. Par ailleurs, en s'appuyant sur les chiffres du ministère de l'agriculture, si chaque ménage français habitait une maison sur un terrain de 1

000 m², l'artificialisation, incluant logements, équipements, commerces et infrastructures nécessaires, serait de l'ordre de 11 % du territoire métropolitain français, soit beaucoup moins que certains pays d'Europe (en outre une portion significative de ces 11 % serait composée de jardins). Aussi, pour **Éric CHARMES**, l'enjeu en matière d'artificialisation est d'abord qualitatif et non quantitatif. Le modèle du lotissement pavillonnaire classique touche certes à sa fin, mais d'autres formes urbaines, répondant tout à la fois aux préférences en matière d'habitat et aux enjeux d'urbanisme, sont possibles.

Faire la ville sur la ville : modèles de financement et effets sur les prix des logements

Dans la continuité, **Sylvain GRISOT** alerte sur l'amalgame entre l'étalement urbain et la lutte contre la maison individuelle et par extension contre le jardin. L'aménagement urbain s'oriente vers un rapprochement des centres et un retour « à la ville déjà là », qui comprend les maisons individuelles existantes. Ces nouvelles orientations marquent davantage la fin de la ville industrialisée et de ses processus standardisés. Les acteurs de la fabrique urbaine vont être amenés à travailler sur un foncier déjà occupé, déjà habité et porteur d'une histoire (recyclage de friches parfois polluées, etc.) ; des contextes d'intervention où la prise en compte des risques sera plus importante. Ce travail sur l'existant engage alors de nouvelles modalités de projet et de gestion. La première concerne les métiers autour de la réhabilitation et de la reconversion du bâti. Pour **Sylvain GRISOT**, les acteurs publics, en particulier les bailleurs sociaux, sont en première ligne puisqu'ils disposent d'une forte compétence de maîtrise d'ouvrage. Pour répondre à ces programmes, ils devront néanmoins développer de nouvelles ingénieries, pratiques et conduites de projet (faire moins d'opérations neuves, faire en interne et non en VEFA, faire des opérations de micro-couture et non de grandes échelles, travailler sur le changement d'usage, etc.). Par ailleurs, intervenir sur l'existant a un coût

éminemment plus élevé que celui d'opérations menées sur du foncier vierge ou agricole où les inconnues sont réduites.

Le deuxième point à considérer est donc celui du financement de l'aménagement de friches ou d'opérations de réhabilitation. Quelle prise en charge publique ou privée est-elle envisageable ? Pour **Brice FABRE**, l'ensemble des acteurs peut y contribuer. Si la réhabilitation permet à la collectivité d'en tirer des bénéfices, alors les pouvoirs publics ont toute leur place dans le financement de tels projets. Le secteur privé peut également y participer, une entreprise ayant une activité et/ou un projet sur un territoire pouvant par exemple, comme cela se fait parfois aujourd'hui, s'acquitter de subventions auprès de la collectivité qui l'accueille pour permettre à cette dernière de mener des projets complémentaires. Néanmoins, la « compensation » prévue au titre de l'objectif ZAN dans le cadre d'un aménagement de friche reste plus délicate à encadrer. Les grands opérateurs de la logistique désireux de s'implanter sur un territoire réussiront à absorber ce coût complémentaire dans leur bilan financier, là où d'autres types d'acteurs n'y parviendront pas. Un ensemble d'enjeux autour du financement reste donc encore à défricher.

Enfin, **Brice FABRE** précise que la question cruciale derrière l'objectif ZAN est finalement celle de son impact sur les prix des logements. Ses effets sur le secteur neuf et ancien seront nombreux. La raréfaction de la maison avec jardin pourrait par exemple faire grimper les prix des pavillons existants et neufs, mais un quartier central dense, bien aménagé et desservi peut aussi avoir des prix tirés à la hausse. Brice FABRE invite à ouvrir un débat et des travaux de recherche sur la dynamique attendue des prix, afin de pouvoir donner des éclairages sur les réponses à donner entre aides aux particuliers ou interventions plus directes via le financement du logement social. Beaucoup de données déjà disponibles permettraient de mener de telles analyses pour construire des

hypothèses d'évolution et anticiper les effets sur le prix des logements (données sur les transactions immobilières, données de l'INSEE sur les caractéristiques des ménages occupants, fichiers fonciers, etc.).

Au-delà de l'objectif ZAN, une transition globale à engager

En conclusion **Sylvain GRISOT** souligne qu'au-delà de l'objectif ZAN, il s'agit de mener une transition globale croisant de nombreux enjeux. La maîtrise de l'artificialisation des sols doit, entre autres, être menée conjointement à l'objectif porté par la Stratégie Nationale Bas Carbone consistant à décarboner 95 % du parc bâti d'ici 2050. En effet, 80 % de la ville de 2050 est déjà bâtie, ce qui pose un enjeu global de réhabilitation de tous les bâtiments qui ont été construits avant 2000. Cette nécessité de repenser la ville par micro-coutures dans l'existant est pleine d'opportunités notamment pour le logement individuel déjà présent et qui, selon l'INSEE, est sous-occupé pour plus des deux-tiers des logements. Selon l'Institut Paris Région, en Île-de-France, ce sont également 2 000 friches, soit plus de 4 000 hectares, qui sont non exploités à ce jour. Ces délaissés urbains (friches, parkings, bâtiments vides, équipements publics désaffectés, bureaux, etc.) montrent qu'il y a encore de la place en ville, que de nouvelles formes urbaines sont possibles, et amènent à relativiser le problème de la maison individuelle et de son jardin.

D. Le programme de recherche (2022-2025) : intérêt des partenaires pour la démarche et attentes

Avec

Claire DELPECH, conseillère finances, fiscalité, habitat, Intercommunalités de France

Pierre LAURENT, responsable du développement, direction des prêts, Banque des Territoires

Marianne LOUIS, directrice générale de l'Union sociale pour l'habitat

Hélène PESKINE, secrétaire permanente du PUCA

Arnaud PORTIER, secrétaire général de l'Association nationale des EPFL

Didier POUSSOU, directeur de la Fédération nationale des ESH

Catherine SABBAH, délégué générale de l'Institut des hautes études pour l'action dans le logement (ID-HEAL)

État des lieux des dispositifs fiscaux et des pratiques locales pour anticiper les changements à venir

Claire DELPECH retient de cette journée, que le sujet du foncier sans être nouveau suscite toujours autant d'attentes et d'intérêts, ce qui prouve une nouvelle fois la pertinence de l'AMI et de l'APR que les partenaires s'approprient à lancer.

État des lieux de la fiscalité

La fiscalité foncière et immobilière est foisonnante, extrêmement changeante, mais ne répond pas toujours aux objectifs qui lui sont fixés. En effet, les dispositifs actuels ne parviennent

pas à capter la rente foncière, à éviter l'envol des prix de marché ou à partager la ressource. De plus, ils sont difficilement lisibles.

En dépit de ce qui a déjà été fait et du panorama qui va être établi par le Cerema, il serait nécessaire de produire un état des lieux de la fiscalité foncière et immobilière. Pour chaque dispositif, cela consiste à identifier les objectifs et l'échelle d'intervention, évaluer les rendements, mesurer les effets sur les acteurs et leur efficacité. Ce travail pourrait se prolonger en étudiant les pratiques locales dans les collectivités pour montrer la grande diversité de mise en œuvre.

Bouleversement des finances locales

Du point de vue de la finance locale, le sujet d'actualité est la suppression de la taxe d'habitation. Elle donne lieu à un bouleversement en profondeur du panier de ressources des collectivités locales et perturbe le lien entre le service rendu et les contribuables.

Une recherche pourrait mesurer les effets de la réforme et traiter de la fiscalité de remplacement qu'est le foncier bâti. **Claire DELPECH** constate une forme de nationalisation de la taxe foncière qui questionne l'intérêt des collectivités à accueillir le développement urbain et économique. Si la fiscalité est à un niveau très centralisé, comment retrouver la fonction sociale de l'impôt assurée à l'échelle des territoires ?

Dans ce même ordre d'idée, une révision des valeurs locatives devrait être mise en place à partir de 2026. Sans traiter de ses effets sous l'angle prospectif, il y a des éléments à interroger sur la construction de cette réforme. Accompagner les collectivités dans ce qui est déjà à l'œuvre permettrait qu'elles se posent les bonnes questions : Comment traiter dans cette réforme les loyers des logements sociaux ? À quelle échelle faut-il définir les marchés locatifs sur lesquels s'accrocheront ces nouvelles valeurs ?

La recherche permettrait ainsi d'accompagner voire de redessiner cette réforme.

Les formes de régulation locale

La question du partage de la rente créée par la puissance publique est un sujet déjà beaucoup traité, mais **Claire DELPECH** serait intéressée par des travaux permettant de mettre en lumière les blocages et de mieux les comprendre. Comment se fait-il que l'on ait autant de mal à trouver des systèmes qui permettent le partage de la rente créée par les aménités urbaines ?

Les investissements locatifs soulèvent également beaucoup de questions. Les dispositifs arrivent de manière très sédimentée. **Claire DELPECH** s'interroge sur le montant que devrait assumer l'État si tous les dispositifs s'arrêtaient d'un coup. Des travaux pourraient être menés pour éclairer leurs effets d'un point de vue quantitatif et qualitatif fins, à l'échelle nationale et sur les territoires.

Enfin, **Claire DELPECH** appelle à continuer le travail de remontée des pratiques locales dans la régulation des marchés fonciers. S'il existe plusieurs études de cas éparses, il serait intéressant de systématiser la connaissance des pratiques et des outils locaux.

Rôle des politiques publiques dans le partage de la rente foncière

L'instrument que représente les EPF d'État et EPF locaux (créés à l'initiative de collectivités locales) a été beaucoup évoqué au cours de cette journée. Les EPF très fortement cités ces dernières années comme étant une solution dans le contexte actuel d'évolution réglementaire, de difficultés financières, de hausse des prix du foncier.

De fait, la création de logements abordables ou sociaux est l'axe principal d'intervention des EPF, comme l'a précisé la loi il y a quelques années. Pour y parvenir l'activité consiste à maîtriser et régénérer des fonciers

pour les mettre à disposition des opérateurs. Cependant, et même s'il vaut mieux avoir un EPF que de ne pas en avoir, il ne s'agit pas d'une solution miracle.

La rente foncière : un obstacle à l'action publique

Pour **Arnaud PORTIER**, la vraie problématique en France aujourd'hui concerne le partage de la rente foncière. Depuis seize ans à la direction de l'EPFL du Pays basque, il constate les difficultés grandissantes des collectivités à faire des projets. Les opérateurs publics peinent à monter leurs opérations, alors que dans le même temps les propriétaires vendeurs reçoivent de plus en plus d'argent. Pour Arnaud PORTIER il s'agit d'un problème de fond.

Sur le territoire tendu qu'est le Pays basque, les pouvoirs publics avaient créé le plan Urgence Logement pour prendre en compte la surcharge foncière dans les opérations de logements sociaux. Après quelques années, il a été constaté que les opérateurs, y compris publics, faisaient de la surcharge foncière en intégrant dans leurs bilans le montant de cette subvention. Cela signifie que la collectivité finançait la surcharge foncière qui bénéficiait au propriétaire vendeur.

Les PLU face au droit de propriété

Pour illustrer cette problématique sous un autre angle, **Arnaud PORTIER** revient sur le sujet du ZAN abordé dans un des ateliers de l'après-midi. Il s'est formé un consensus autour du principe d'une gestion économe et intelligente du foncier qui protège les espaces agricoles et naturels. Or, dans le Pays basque en étudiant en 2013 les PLU de la zone littorale, Arnaud PORTIER s'est rendu compte que les collectivités permettaient par leur zonage d'urbaniser une surface capable d'accueillir cinq fois plus de population que les scénarios les plus optimistes de l'agence d'urbanisme. Pourtant ces PLU avaient été validés par les services de l'État.

Dans un territoire où cohabitent cinquante à soixante promoteurs

immobiliers cela engendre une pression très forte sur les fonciers.

Lorsqu'une commune voisine de Biarritz a eu le courage de fermer des zones AU, son PLU a été cassé par le tribunal administratif. Une propriétaire, ex-agricultrice, l'avait attaqué après avoir vu son terrain reclassé en zone agricole alors qu'il avait été en zone AU pendant 20 ans sans qu'elle n'ait cherché à le valoriser. Le juge a considéré que ce PLU portait atteinte à son droit de propriété car il lui faisait perdre une plus-value potentielle.

Pour **Arnaud PORTIER** un virage a été pris. Le « droit à la plus-value » est associé au droit de propriété, alors même que les collectivités sont invitées à conserver les qualités de l'espace notamment les aménités agricoles et naturelles.

Quel modèle économique pour la dépollution des friches ?

Les friches parfois polluées constituent le développement de demain dans le contexte de ZAN. Alors que leurs propriétaires ne savaient trop quoi en faire jusque-là, ils sont aujourd'hui prêts à spéculer sur ce foncier. **Arnaud PORTIER** s'interroge : Qui prendra en charge la dépollution ? Bien qu'il soit possible d'en déduire le coût à l'acquisition du foncier, que faire lorsque ces charges sont plus élevées que la valeur du terrain ? Il paraît peu probable de demander au propriétaire exproprié de payer.

La collectivité va investir pour revaloriser les friches, produire des opérations, installer des logements des activités économiques : c'est à dire rendre la ville attractive.

Est-il normal que cinq, dix, quinze ans après cette production aidée, le propriétaire privé de ces biens soit le seul à bénéficier de la rente foncière ? Pour faire face à ce phénomène, les OFS et BRS représentent une formidable avancée. C'est pourquoi l'EPFL du Pays basque s'est fait agréer. Cependant, **Arnaud PORTIER** a rapidement constaté que le BRS est aussi un superbe outil de spéculation foncière. Au Pays basque, le nombre d'OFS s'est multiplié. Plusieurs d'entre eux se

positionnent sur des fonciers en se félicitant de pouvoir par la dissociation proposer les mêmes niveaux de prix que les promoteurs privés.

C'est sur ces constats que les EPFL souhaitent participer au programme de recherche qui s'annonce. Sur beaucoup de sujets, **Arnaud PORTIER** ressent le besoin d'éclairer la réalité par la recherche pour dépasser les *a priori*. Le dispositif Pinel est-il vraiment favorable ?

Dans le Pays basque, il est dit que tous les logements se vendent aujourd'hui pour faire du Airbnb. Est-ce vrai ou non ?

Cette recherche permettra de produire des éléments objectifs, scientifiques, sur lesquels les acteurs vont pouvoir s'appuyer pour trouver des moyens et de nouvelles pistes de production de foncier abordable.

Inquiétudes sur les effets possibles du ZAN sur la production

Didier POUSSOU s'inquiète particulièrement du défi que représente le zéro artificialisation nette (ZAN) pour la production de foncier abordable. Il craint une inflation foncière de 20 % qui accentuerait encore la mécanique haussière de ces dernières années. Ce phénomène déstabiliserait le secteur du logement alors même que les besoins du pays sont extrêmement importants.

Depuis quinze ans, notamment suite au plan de cohésion sociale, la France est plutôt bien placée parmi les pays européens sur la construction de logement. L'année passée les ESH ont réalisé 53 000 logements, à deux-tiers neufs, mais aussi en acquisition-amélioration. **Didier POUSSOU** craint que le ZAN ne permette pas à la France de maintenir son haut niveau de construction neuve.

Un décret devrait prochainement définir plus précisément le terme d'artificialisation. **Didier POUSSOU** insiste sur l'importance de cette définition qui doit pousser à utiliser le sol à bon

escient sans freiner la production. Une étude de l'AORIF, l'USH en Île-de-France, montre que les organismes Hlm sont exemplaires dans leur utilisation économe du foncier.

Didier POUSSOU partage le sentiment que la période actuelle est charnière. Le programme de recherche arrive au bon moment pour évaluer les effets de cette réglementation et fournir des éléments de compréhension aux organismes Hlm. Ils en ont besoin pour développer leurs stratégies. D'ailleurs, la fédération des ESH était sur le point de lancer des démarches sur ces sujets tant les attentes sont importantes.

Intérêt général, droit au logement et droit de propriété

Au-delà de son activité du quotidien, l'Union Sociale pour l'Habitat est très attentive à participer à des réseaux de partenaires dans différents champs de la recherche, pour préparer l'avenir.

Marianne LOUIS juge très important de travailler conjointement avec les chercheurs, en mêlant différentes approches : économie, géographie, droit, etc. Les organismes Hlm sont des acteurs de long terme, ce qui leur permet parfois de voir les sujets émerger.

Le foncier : préoccupation ancienne du mouvement Hlm

Pour le mouvement Hlm, la question du foncier est aujourd'hui absolument déterminante dans sa capacité à produire du logement. L'USH voyait arriver cette question depuis longtemps bien qu'elle n'ait pas toujours trouvé d'écho du côté de la puissance publique. Apparue dans la commission nationale du foncier public en 2012, elle fût d'ailleurs portée par l'ancien président de l'USH Thierry REPENTIN.

Achoppement entre droit au logement et droit de propriété

Autour de la question du foncier pour le logement, se confrontent l'intérêt général qui est le droit au logement, et le droit de propriété. **Marianne LOUIS** alerte : si le droit de propriété est

considéré comme un droit de spéculer, il sera difficile de répondre aux besoins en logements.

Une partie des échanges de la journée portaient sur la fiscalité. Marianne LOUIS rappelle que des propositions de fiscalité inversée sur le foncier ont été portées à l'Assemblée nationale. La constitutionnalité des mesures a été mise en cause au nom du droit de propriété. Cette confrontation revient systématiquement, pourtant le droit au logement est un droit à valeur constitutionnelle au même titre que le droit de propriété.

Au cours de la journée, il a également été question de l'accès direct des bailleurs au foncier et des mécanismes qui ont fait évoluer son coût dans le temps. Les échanges ont traité de la manière dont le foncier se « charge de valeur ». Des pistes pour réguler cette valeur ont été débattues. Parmi les nouveaux outils évoqués, Marianne LOUIS signale qu'étaler le financement dans le temps pour absorber la survaleur, ne représente pas une solution.

Appel à l'intervention publique

En mettant en perspective ces sujets, le programme de recherche peut interpeller la puissance publique et les acteurs publics. Résoudre le problème d'un foncier abordable ne relève pas seulement d'une question d'intelligence collective.

Marianne LOUIS en appelle à l'intervention de la puissance publique qui doit faire des arbitrages. Les réflexions collectives des acteurs ont néanmoins pour rôle de conseiller pour trouver un point d'équilibre.

Ainsi, l'USH s'associe à cette recherche pour contribuer aux réflexions et apporter l'expérience opérationnelle des bailleurs.

Alimenter les acteurs de terrains dans une période riche en évolutions

La Banque des Territoires de la Caisse des Dépôts accompagne la recherche dans de nombreux domaines,

notamment en partenariat de longue date avec l'USH. **Pierre LAURENT** confirme l'intérêt d'un programme de recherche traitant du foncier, car cette problématique remonte fortement des territoires et de tous les opérateurs. Si la recherche se fonde souvent sur des données passées, elle est moins souvent en prospective sur de futures mesures. Dans le cas de ce programme, les travaux vont nourrir les réflexions sur un sujet d'actualité déterminant pour la production de logement social.

Quels nouveaux équilibres d'opération ?

En tant que financeur du logement social, l'impact du foncier sur les équilibres d'opération est un sujet de premier plan pour la Banque des Territoires. Quel sera demain le plan de financement type d'une opération de construction neuve ?

Dans une étude récente, la Banque des Territoires a montré que les coûts de construction du logement social sont relativement maîtrisés jusqu'à présent, mais certains frémissements inquiètent les bailleurs. Aujourd'hui, le coût du foncier représente la variable qui a le plus contribué à l'augmentation des prix, avec beaucoup d'hétérogénéité sur le territoire.

Définir le ZAN de manière globale

Parmi les autres sujets que cette recherche pourrait traiter, le ZAN, et plus globalement les problématiques de maîtrise du changement climatique avec la RE2020, sont des points saillants. Le terme de ZAN doit être défini dans une globalité qui ne tienne pas seulement compte des logements mais aussi des usages et de la mobilité. Le maillage, l'échelle à laquelle ce sujet est pensé est également un facteur important. En effet, la gouvernance en la matière est encore un peu balbutiante.

Éclairer les évolutions en cours

Pierre LAURENT souhaite également voir traiter la question de la seconde vie des bâtiments. Les zones d'activités sont à reconquérir. Après la crise sanitaire, des bureaux vont inévitablement se libérer. Les transformer en logements répond aux objectifs du ZAN,

en poursuivant la vie des constructions et en évitant les émissions de carbone.

Pierre LAURENT aimerait voir relier les problématiques de taux à cette recherche sur le foncier car ce sujet est important pour les dynamiques de prix et l'appétit au risque des investisseurs.

Les évolutions qualitatives de l'habitat représentent des sujets de recherche riches, particulièrement sur les usages et attentes des habitants, par exemple sur le développement du télétravail, ainsi que les questions de mobilité et de résidences secondaires.

Enfin, la Banque des Territoires accompagne le développement des organismes de foncier solidaire (OFS), dans le modèle du bail réel solidaire (BRS). S'il s'agit d'une réponse à ces problématiques de foncier avec la sanctuarisation des aides publiques, ces modèles sont encore expérimentaux et représentent autant de thèmes de recherche enrichissants.

Une recherche à visée transformative

L'institut des hautes études pour l'action dans le logement IDHEAL, est un *think tank* sur le logement qui a deux ans d'existence.

Malgré une boîte à outils extrêmement fournie et des analyses très riches du terrain, les prix élevés du logement ne sont pas jugulés. L'intérêt particulier à ce que les prix montent venant de certains acteurs de la chaîne du logement, se confronte à l'intérêt général.

Pour **Catherine SABBABH**, ce programme de recherche est une démarche utile de trois points de vue.

Interpellation

Les acteurs du secteur sont tous très concernés et mobilisés dans leur action, mais perdent souvent de vue leur objet final qui est de produire du logement abordable, de bonne qualité et bien situé. Chacun se cantonne dans son silo qui ne communique plus avec

les autres. Ce travail de recherche peut être un moyen d'interpeller les praticiens sur ces risques.

Pédagogie

Le logement et le foncier sont des sujets très compliqués. Pourtant, **Catherine SABBABH** considère que tous les habitants en sont des experts. Le travail des chercheurs gagnerait à rendre appréhendable pour le grand public et les élus des notions et analyses peu compréhensibles actuellement.

Action

La recherche doit déboucher sur des choses concrètes en fournissant des pistes pour expérimenter sur la fabrique du logement abordable. Beaucoup de responsables territoriaux sont assurément prêts à participer à ces recherches pour faire de l'innovation réglementaire, bousculer la loi, la dépasser et la faire avancer. Si le BRS a été une avancée importante, il y a sûrement d'autres choses à inventer. Cette recherche peut apporter des idées nouvelles.

La sobriété foncière à l'interface de la transition écologique et du développement urbain

Le PUCA est depuis longtemps un compagnon de l'USH dans l'étude des relations entre les politiques urbaines et les besoins au sens large. Placé sous la double tutelle du ministère de la Cohésion des territoires et du ministère de Transition écologique, le PUCA s'intéresse particulièrement à la préservation des ressources.

Hélène PESKINE rappelle que le sujet du foncier et de l'étalement urbain était déjà traité dans la loi SRU il y a 20 ans. L'un des axes principaux de cette loi visait la compacité urbaine. Le cycle ZAN poursuit cette logique de préservation des usages non urbains du sol.

Il existe une grande richesse de sujets de recherche situés à l'interface entre

transition écologique et développement urbain, qui mobilisent aussi la dimension sociale.

Reconnaitre les valeurs non urbaines des sols

Hélène PESKINE appelle à reconnaître au sol d'autres vertus que celles mises en avant par les acteurs du monde urbain, auxquelles trop souvent on ne sait pas donner de valeur financière. Au cœur de la logique du ZAN se trouve la reconnaissance du sol comme bien commun, même s'il est largement privatisé.

Lorsque l'on décrit les enjeux économiques, la hausse des prix du foncier semble engendrer l'étalement urbain. Or, au PUCA qui travaille beaucoup sur les villes petites et moyennes, **Hélène PESKINE** a observé combien dans ces territoires l'étalement a été important. Le prix du foncier n'était donc pas l'explication à cette dynamique de consommation des sols.

Concernant les outils financiers et fiscaux. **Hélène PESKINE** propose de s'inspirer des études actuellement menées sur l'économie circulaire des objets. La nécessité de pérenniser un fond d'aide à la revitalisation urbaine pourrait s'inscrire dans la logique des éco-redevances : comment l'objet commercialisé contribue-t-il à son recyclage au terme d'un cycle ?

Les multiples applications de la sobriété foncière

La sobriété foncière est très étudiée au PUCA. Il s'agit de trouver un modèle économique pour faire entrer à nouveau sur le marché des immeubles qui en sont sortis, reconquérir des terrains et bâtiments qui ont perdu leur usage. Pour réussir le pari du ZAN dans les dix prochaines années c'est un sujet majeur.

De même pour réussir un développement sobre en foncier, le sol doit être optimisé et valorisé par tous les propriétaires. En ce sens les organismes Hlm ont un rôle majeur à jouer. Le programme d'expérimentation REHA²⁰ mené par le PUCA vise la requalification durable des immeubles collectifs

²⁰ <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/reha-la-rehabilitation-lourde-des-logements-un-r105.html>

existants en les densifiant. Il en ressort sur un certain nombre de terrains des possibilités de surélévation, de densification sur la parcelle ou de remembrement foncier.

Pour densifier des zones d'activités ou des logements anciens de centre-ville, il faut donner de la qualité vie aux espaces publics ce qui passe par la végétalisation et la renaturation. Cette forme de sobriété foncière favorise la lutte contre le changement climatique et crée du marché. Pour lutter contre la concurrence foncière notamment entre les fonctions productives de la ville et le logement, **Hélène PESKINE** évoque l'intensification des usages. Il s'agit, dans un même bâtiment, de faire cohabiter plusieurs usages différents. Sortir du zoning est une des voies de la sobriété foncière.

Enfin, des suppositions difficiles à objectiver, laissent penser que la métropolisation est en train de ralentir. Une piste de recherche pourrait être d'évaluer ce phénomène et les effets financiers éventuels qu'il entraînerait sur les villes petites et moyennes qui accueillent les populations qui vivaient préalablement dans des grands centres urbains.

Dans toutes ces thématiques, **Hélène PESKINE** appelle à la différenciation des terrains de recherche.

Conclusion : Présentation de l'AMI « Les défis économiques d'un logement et d'un foncier abordables (2022-2025) »

Par **Dominique BELARGENT**, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, l'Union sociale pour l'habitat

Dominique BELARGENT conclut cette journée en remerciant les intervenants et participants, d'avoir enrichi les questionnements du programme de recherche par leurs réflexions, questions et interpellations ancrées dans la pratique.

Ce programme de recherche est porté par un collectif d'acteurs important et large²¹, qui est encore susceptible de s'enrichir, par exemple en proposant aux associations de locataires d'y participer.

Les questionnements de recherche seront nourris des éléments nouveaux exprimés dans les différentes séquences de la journée. Tous les partenaires se réuniront pour un premier comité de pilotage le 14 décembre 2021. L'appel à proposition de recherche sera diffusé dans la communauté début 2022²².

Dans le même temps, afin que les acteurs des territoires puissent s'impliquer dans cette recherche, un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) sera diffusé également début 2022²³.

Dominique BELARGENT en résume quelques éléments essentiels.

Quels acteurs ?

Les acteurs concernés par cet AMI, sont au premier chef les organismes Hlm, leurs groupements et associations régionales, les collectivités territoriales de différentes natures ainsi que les EPF, les agences d'urbanismes, les promoteurs, les aménageurs, etc...

L'idéal serait que les propositions remontent de binômes ou trinômes d'acteurs. Les réponses communes seront privilégiées.

Quelle participation ?

Il peut s'agir de proposer un ou des terrains d'étude, l'accès à des données, l'accès à des décideurs pour des entretiens, l'évaluation d'une expérience, d'un dispositif. Cela peut prendre la forme d'un partenariat avec une équipe de recherche afin de faciliter les opérations de recherche, accueillir un chercheur en Cifre. Il peut s'agir également d'une participation financière même modeste au programme de recherche.

Toute autre idée sera bienvenue.

Quels échanges ?

Les participants bénéficieront de collaboration et d'échanges étroits avec la ou les équipes de recherche retenues et ils apporteront leur expérience au programme de recherche.

Comme il ne sera pas possible de répondre positivement à toutes les propositions, l'ensemble des acteurs qui se seront manifestés à ce stade seront invités à participer au séminaire de lancement en juillet 2022 puis aux séminaires qui rythmeront le

²¹ L'AORIF-Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France, l'Association nationale des Etablissements publics fonciers locaux (ANEPFL), l'AURA Hlm Auvergne-Rhône-Alpes, la Banque des Territoires, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la Fédération nationale des coopératives Hlm, la Fédération des entreprises sociales pour l'habitat, la Fédération des offices publics de l'habitat, l'Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts, l'Institut des hautes études pour l'action dans le logement (IDHEAL), le Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA), l'Union sociale pour l'habitat (USH), en

association avec l'Association des petites villes de France (APVF), la CLCV (Consommation, Logement et Cadre de Vie), la Confédération générale du Logement (CGL), la Confédération nationale du Logement (CNL), la Confédération syndicale des Familles (CSF), la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), Fonciers en débat, France Urbaine, Intercommunalités de France-AdCF, le Laboratoire des initiatives foncières et territoriales (LIFTI), le Réseau des jeunes chercheurs du Foncier (RCJF), le Réseau recherche habitat-logement (RÉHAL), Villes de France.

²² L'APR a été diffusé le 7 01 2022, les réponses sont attendues pour le 15 04 2022 : <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-du-logement/appel-propositions-de-recherche-les-defis-economiques-d>

²³ L'AMI a été diffusé le 7 janvier 2022, les réponses sont attendues pour le 25 février 2022 : <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-du-logement/ami-programme-de-recherche-les-defis-economiques-d-un>

déroulement du programme en 2023,
2024 et 2025.

Comment manifester son intérêt ?

La fiche annexée à l'AMI doit être complétée et retournée pour le 25 février 2022.

Les intervenants

Raphaële d'ARMANCOURT, responsable du Pôle Politiques territoriales et urbaines, l'Union sociale pour l'habitat

Dominique BELARGENT, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, l'Union sociale pour l'habitat

Guilhem BOULAY, maître de conférences, Avignon Université, co-animateur du Réseau des Jeunes Chercheurs du Foncier

Gilles BOUVELOT, directeur général de l'Établissement public foncier d'Île-de-France

Laure CASANOVA ENAULT, maître de conférences en géographie, Avignon Université, co-animatrice du Réseau des Jeunes Chercheurs du Foncier

Éric CHARMES, chercheur en sciences sociales appliquées à l'urbain (ENTPE)

Julien COSTILLE directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage de Clairsienne

Claire DELPECH, conseillère finances, fiscalité, habitat, Intercommunalités de France

Brice FABRE, économiste à l'Institut des politiques publiques (IPP)

Sylvain GRISOT, fondateur de Dixit.net

Sonia GUELTON, professeure en aménagement à l'Université Paris Est Créteil, Présidente de l'association Fonciers en débat

Dominique HOORENS, directeur des études, l'Union sociale pour l'habitat

Marc KASZYNSKI, président du LIFTI

Julie KOELTZ, Directrice associée, CMI Stratégies

Pierre LAURENT, responsable du développement, direction des prêts, Banque des Territoires

Vincent LE ROUZIC docteur en aménagement et urbanisme, chercheur indépendant

Marianne LOUIS, directrice générale de l'Union sociale pour l'habitat

Hélène PESKINE, secrétaire permanente du responsable de programme, Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA)

Arnaud PORTIER, secrétaire général de l'Association nationale des EPFL

Agnès POUILLAUDE, directrice d'études au Cerema

Didier POUSSOU, directeur de la Fédération nationale des ESH

Catherine SABBAH, déléguée générale de l'Institut des hautes études pour l'action dans le logement (IDHEAL)

Xavier TIMBEAU, économiste, directeur principal de l'OFCE

Alain TRANNOY, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Anne VOITURIEZ, vice-présidente de la Métropole européenne de Lille en charge du Logement et de l'Habitat

L'animation

François MÉNARD, responsable de programme, Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA)



LE **RÉSEAU**
DES **ACTEURS**
DE **L'HABITAT**

Le Réseau des acteurs de l'habitat est financé par

