

Produire du foncier pour le logement abordable : entre responsabilité de la politique publique et mission des organismes Hlm

Synthèse de la web-
conférence du Réseau
des acteurs de l'habitat
du 14 avril 2021

« Accéder au foncier pour
produire des logements
abordables : enjeux et
leviers d'action pour les
collectivités locales et les
organismes Hlm »

Par Hélène Morel
Doctorante Cifre laboratoire
LISST, Université Toulouse
Jean Jaurès

SYNTHÈSE

Le cycle de web-conférences proposé par le Réseau des acteurs de l'habitat permet de débattre de sujets d'actualité et de partager avec le plus grand nombre les analyses d'experts et d'acteurs.

Cette sixième web-conférence a traité de l'accès au foncier, reconnu comme un enjeu central dans le développement du logement abordable en France.

Les difficultés sont nombreuses, relèvent de différents registres et concernent plusieurs échelons institutionnels : conditions de production ou de libération des terrains, méthodes d'évaluation et de fixation des prix, encadrement réglementaire et conditions de négociations locales, fiscalité, etc. Cependant, plusieurs instruments opérationnels se sont développés dans une période récente, faisant évoluer les conditions d'intervention des collectivités locales et des organismes Hlm. Pour autant, un certain nombre d'évolutions plus ou moins structurelles pourraient renforcer la difficulté rencontrée par les organismes pour accéder au marché foncier et loger les populations modestes dans de bonnes conditions. La crise économique et sociale rend encore plus nécessaire de limiter le coût du foncier dans les opérations afin de garantir un niveau bas de quittance des locataires. La mise en œuvre d'une stratégie de « zéro artificialisation nette » en réponse à l'urgence climatique devient consensuelle. Le ré-ordonnement des composantes qualitatives du logement et l'augmentation prévisible des coûts de construction pourraient rendre la variable foncière toujours plus sensible.

Ces constats ont conduit l'Union sociale pour l'habitat à se saisir de cette question et à formuler une série de recommandations partagées avec un certain nombre de partenaires au premier rang desquels les collectivités territoriales.

La web-conférence a mis en débat les propositions formulées par l'USH en se concentrant sur les enjeux réciproques des collectivités locales et des organismes de logement social par les interventions de Pierre-Yves Antras, directeur général de Haute-Savoie Habitat, Raphaële d'Armancourt, responsable du Pôle Politiques territoriales et urbaines à l'Union sociale pour l'habitat, Nathalie Demeslay, responsable du service Habitat de Rennes métropole et Emmanuelle Quiniou, directrice du Pôle Développement urbain de la communauté d'agglomération de La Rochelle. Le débat était animé par la journaliste et productrice à France Culture, Dominique Rousset.

Introduction

Face au constat d'une production historiquement basse au cours de l'année 2020, pour diverses raisons notamment la crise sanitaire et l'impact de la RLS, l'Union sociale pour l'habitat (USH) s'est engagée par contractualisation avec l'État à produire 250 000 logements dans les deux prochaines années. Le mouvement Hlm souhaite ainsi s'inscrire dans une contribution à la dynamique de relance. Pour répondre à cet engagement, Action Logement, partenaire historique du mouvement Hlm apporte son soutien au travers de moyens complémentaires. Pour parvenir à remplir ces objectifs, en amont de la production du logement social, l'accès à un foncier abordable est un déterminant fondamental.

Depuis un an environ, un groupe de travail confédéral s'est mobilisé au sein du mouvement Hlm pour formuler des propositions concrètes sur l'accès au foncier à destination de la production d'une offre de logements locatifs sociaux et en accession sociale à la propriété. Début 2021, les acteurs opérationnels que sont les organismes Hlm, les collectivités et les EPF ont analysé conjointement certaines de ces propositions dans la perspective de contribuer à la loi Climat et d'éventuels autres projets de lois. Bien que les travaux du groupe soient toujours en cours, le Réseau des acteurs de l'habitat a jugé intéressant de proposer une web-conférence sur cette thématique.

Cette web-conférence a réuni près de 900 internautes. Le succès de cette rencontre est révélateur de l'intérêt que suscite cette question de l'accès au foncier pour la production de logements abordables.

Le foncier, une question d'intérêt général

Les travaux du groupe confédéral ont permis de vérifier que sans régulation la concurrence est de mise, qu'elle soit entre les opérateurs privés et les organismes Hlm mais également entre les organismes Hlm eux-mêmes. La part de la VEFA dans la production a été multipliée par douze en 10 ans. Les valeurs foncières et des prix de VEFA ne cessent d'augmenter. **Raphaële d'Armancourt** constate l'échec de cette approche « libérale » dans laquelle les organismes Hlm, et par conséquent les territoires, sont globalement perdants.

La Haute-Savoie, l'exemple d'un marché foncier dérégulé

Le département de la Haute Savoie s'illustre par une absence d'anticipation sur les questions de politiques foncières¹.

Le marché immobilier de la Haute Savoie se trouve parmi les plus tendus de France. En conséquence, le territoire

connait de forts besoins en logements abordables. Or, pour les produire, **Pierre-Yves Antras**, est confronté à la nécessité de trouver des fonciers abordables.

Le marché immobilier est une des principales ressources de la Haute Savoie et représente un poids extrêmement important dans l'économie locale où tout concourt à la « bulle foncière ». Les propriétaires qui essaient d'obtenir les montants les plus importants de leurs terrains vendent aux plus offrants. Beaucoup d'élus sont également propriétaires fonciers, ce qui les influence dans leur politique et ne les incite pas à réguler.

Cette logique de « vente au plus offrant » concerne également les terrains publics. Ainsi, parmi les opérations récentes d'aménagement, très peu sont régulées par un aménageur public. Le choix des opérateurs par la collectivité repose principalement sur des critères économiques. Les appels à candidature sont généralement remportés par des équipes constituées autour d'un promoteur privé qui intègre un organisme Hlm. De fait, les organismes Hlm seuls ne disposent pas des moyens pour accéder de cette manière au foncier. La production du logement social repose donc principalement sur la VEFA. Les organismes Hlm sont contraints de négocier avec les promoteurs sans encadrement ni soutien. Le coût exorbitant du foncier qui en résulte a des effets systémiques sur le parc social : arbitrages complexes dans l'affectation des fonds propres, risques de diminution du parc à bas loyers...

Rennes Métropole, la captation de la création de valeur en question

Dans l'après-guerre, le district de Rennes devenu par la suite Rennes Métropole, s'est constitué autour de l'objectif de maîtriser le foncier nécessaire à l'arrivée sur le territoire d'une grande entreprise automobile Citroën et de ses salariés.

La question foncière se trouve donc dans l'ADN de la métropole. Sa politique publique de l'habitat découle d'une question fondamentale : Qui a la légitimité pour capter la valeur créée par un projet urbain décidé par la collectivité ? **Nathalie Demeslay** constate que dans la plupart des territoires attractifs, cette valeur est captée par le propriétaire foncier initial.

Pour sensibiliser les communes à cette question cruciale, **Nathalie Demeslay** propose l'exemple d'un projet en extension urbaine. Quelle est la différence entre un champ et un autre champ ? Qu'est-ce qui explique qu'un champ soit vendu 60 €/m² tandis que celui juste à côté ne le sera qu'à 0,5 €/m² ? Ni la qualité de la terre, ni celle de l'herbe, ni celle du travail de l'agriculteur n'expliquent cette différence de valeur. Seul le projet urbain est responsable de la différence de prix. Le PLU donne des capacités à construire et

¹ Exception notable, la ville d'Annecy pratique la maîtrise foncière depuis la Seconde Guerre mondiale.

la collectivité construit la voirie et finance des aménagements. Puisque le foncier tire sa valeur du projet de la collectivité, **Nathalie Demeslay** considère qu'il serait anormal que cette création de valeur revienne à des particuliers

Contrairement à la Haute Savoie, il n'y a pas de vente du foncier au plus offrant sur le territoire de Rennes Métropole. La collectivité considère que cette question doit être régulée par la politique publique et a donc mis en œuvre un référentiel foncier.

La Rochelle, un territoire soumis à des dynamiques multiples

La communauté d'agglomération de la Rochelle rassemble 28 communes autour du cœur historique. Comme en Haute Savoie, la grande attractivité du territoire a son pendant en termes de fragilités. Les valeurs foncières sont extrêmement importantes, équivalentes aux métropoles de Nantes ou de Bordeaux. Le marché du cœur de l'agglomération est très séquencé et connaît des occupations variables en fonction des saisons :

- Le logement locatif étudiant constitue un secteur important. En effet, les 15 000 étudiants habitant le territoire représentent une forte proportion de la population au regard des 80 000 habitants de La Rochelle et des 160 000 habitants de l'agglomération.

- Le marché touristique se divise en deux secteurs : un parc touristique classique, historique et un second beaucoup plus récent avec les plateformes de location.

La production est fortement impactée par ces dynamiques. Ces formes particulières d'occupation du territoire engendrent un phénomène de dé-résidentialisation du cœur de l'agglomération.

Ces constats ont conduit la collectivité à mettre en place une politique de maîtrise foncière et de régulation des prix, notamment au travers des documents de planification. **Emmanuelle Quiniou** observe déjà les effets régulateurs du PLUI approuvé en décembre 2019.

Le rôle central des collectivités

Trop d'élus encore s'enorgueillissent de voir la valeur foncière augmenter pendant la durée de leur mandat, alors même que la collectivité se trouve ainsi amputée de sa capacité à agir pour porter des projets d'intérêt général. La hausse des valeurs foncières engendre des frais toujours plus importants lorsqu'il faut produire une école, un gymnase, une piscine ou du logement social. Les collectivités doivent alors adopter une attitude que **Raphaële d'Arman-court** qualifie de « palliative » à leur absence de stratégie en amont. Les organismes Hlm sont forcément moins performants lorsque les collectivités locales n'utilisent pas leur capacité à réguler les marchés.

Produire du foncier à destination du logement abordable ou réguler les valeurs foncières sont des questions

éminemment politiques, puisqu'il s'agit d'arbitrer et de prioriser l'affectation des moyens.

Sur son territoire, **Pierre-Yves Antras** constate la tentation pour les élus de vendre les terrains publics au plus offrant, car beaucoup considèrent comme de la bonne gestion le fait d'apporter le plus de ressources possibles à la commune. Développer une politique publique nécessite des moyens. Or, dans le cas du logement social, pour parvenir à équilibrer une opération, la collectivité peut jouer sur la maîtrise foncière en cédant un terrain à prix régulé ou en produisant du foncier décoté. La vente de terrain au prix le plus élevé n'est donc pas la solution unique de gestion pour des élus qui doivent envisager des stratégies de plus long terme.

A travers son parcours professionnel dans différents territoires, **Emmanuelle Quiniou** perçoit l'urbanisme comme un véritable sport de combat où les collectivités affrontent le marché. Elles disposent de deux armes pour faire face à la hausse de valeur : l'ingénierie humaine et les arbitrages budgétaires. En effet, dans le cadre d'un urbanisme de projet ou négocié, des expertises sont nécessaires pour agir sur la valeur dans la configuration projet-programme-prix. De même, la capacité d'action d'une collectivité est intimement liée à son implication et sa priorisation budgétaires.

Déterminer le prix d'un foncier destiné au logement abordable est indissociable des objectifs de peuplement poursuivis que ce soit en locatif ou en accession. Au lieu de partir de la situation foncière, **Nathalie Demeslay** appelle à inverser la mécanique et à construire le prix en fonction de l'objectif final.

Dans le cas de logements locatifs sociaux, il faut partir du montant du loyer fixé par l'État puis intégrer les coûts de construction. La charge du foncier découle de ce « compte à rebours ». Cette démarche est la définition même du logement social. **Nathalie Demeslay** rappelle que l'État a fixé la nécessité d'une charge foncière encadrée pour produire ces logements et regrette, qu'au fil des années, rares soient les territoires sur lesquels s'applique encore ce principe de référence. Pour Rennes Métropole qui se situe en zone 2, la charge foncière s'élève à 150 €/m² dans le bilan immobilier locatif social. La métropole indique donc aux communes qu'elles doivent produire des fonciers à ce prix. Pour y parvenir celles-ci élaborent des équilibres d'opération et organisent la péréquation.

Effets des règles de fixation des prix sur la production de fonciers abordables

« L'avis des domaines » prend pour référence les transactions passées. Dans un territoire comme Rennes Métropole, la politique foncière ancienne a permis qu'aucun foncier ne soit vendu à un prix incompatible avec la création

d'habitat mixte. Cet engagement de la collectivité a permis de maintenir des références peu élevées.

A l'inverse, ce mode de calcul implique que dans un territoire où la politique foncière est inexistante, les évaluations soient beaucoup plus hautes, parfois incompatibles avec la production de foncier à destination de logements abordables. La situation héritée sera extrêmement difficile à dépasser pour quiconque voudrait développer une nouvelle politique.

Nathalie Demeslay s'appuie sur l'exemple de Rennes métropole qui comprend 43 communes dont 27 communes fondatrices qui ont bénéficié de longue date de cette politique foncière. Au fur et à mesure de l'élargissement, d'autres communes sont venues rejoindre la métropole. Ainsi, aujourd'hui, il revient plus cher d'acquérir du foncier à 30 km de Rennes dans de toutes petites communes, avec peu de services et peu d'habitants, qu'à la porte de Rennes dans les communes les plus attractives.

Ce mode de fixation des prix a-t-il encore un sens aujourd'hui ?

Pour **Nathalie Demeslay**, l'obligation de passer par le service des domaines et les modalités de calculs utilisées perturbent le système. Elles peuvent décourager les communes volontaires qui héritent d'une situation sans politique foncière d'en créer une.

Modes d'intervention des collectivités et péréquation

Pierre-Yves Antras rappelle qu'une politique publique de l'habitat se traduit également par le choix d'une logique de péréquation.

Auparavant, sur le territoire de la Haute-Savoie, le développement de projets de logements sociaux était rendu possible par des zones d'aménagement concertées (ZAC). Les fonciers destinés à du logement abordable y étaient vendus à prix régulés sur décision du pouvoir politique. La péréquation se faisait à l'échelle de la commune puisque la collectivité compensait ce niveau plus faible de charge foncière par une subvention d'équilibre de la ZAC, en mobilisant indirectement les impôts des citoyens.

Aujourd'hui, un autre mode de régulation a été mis en place. 50 % de la production de l'OPH de Haute-Savoie est réalisée en VEFA. L'investissement de la collectivité est nul. Les élus ont compris qu'en intégrant ce mode de production dans les PLU, ils pouvaient ne pas s'impliquer dans la construction de logements sociaux. Ainsi, l'organisme Hlm négocie les prix d'achat des logements avec les promoteurs. Dans ce cas, la péréquation se fait à une échelle plus réduite, celle de l'opération immobilière, soit entre les différents acquéreurs.

Cette logique ne s'applique pas sur le secteur de Rennes Métropole. Pour **Nathalie Demeslay**, la politique foncière ne peut pas être traitée isolément mais doit s'appuyer sur les orientations du programme local de l'habitat (PLH)². Charge à la collectivité d'organiser la manière d'assurer les financements et les mises en œuvre de ces orientations. En amont, la responsabilité porte sur la maîtrise publique des prix du foncier. En aval, l'enjeu est de créer une péréquation entre les différents produits sur les opérations d'aménagement mais également dans le secteur diffus par exemple avec la mise en œuvre des servitudes d'équilibre social de l'habitat.

Les collectivités compétentes en PLH et délégataires des aides à la pierre se doivent d'avoir une approche systémique de la problématique VEFA. Sur le territoire de Rennes métropole le prix d'acquisition en VEFA est administré dans le cadre du PLH. Son montant est assez faible (1 775 € HT) car comme l'a expliqué **Pierre-Yves Antras**, il s'agit d'un enjeu de péréquation. La capacité d'investissement des Hlm est permise par les loyers encaissés. Renchérir le prix de la VEFA ou les charges foncières pour les organismes Hlm revient à faire porter ces coûts sur l'ensemble des locataires Hlm. Rennes Métropole s'oppose à cette forme de péréquation qui représente pour **Nathalie Demeslay** un manquement des politiques nationales et locales.

La compétence foncière au sein des organismes Hlm

Raphaële d'Armancourt observe que les organismes Hlm dotés de la compétence en aménagement - action foncière - prospection foncière sont souvent très agiles, très créatifs sur la façon de mobiliser le foncier et globalement performants pour produire du logement très social. Ils parviennent ainsi à s'impliquer sur l'ensemble de la chaîne de valeur avec en ligne de mire la finalité de produire une offre à bas loyer.

Le développement de cette compétence est souvent corrélié à la taille des organismes Hlm. Si celle-ci ne permet pas d'internaliser, il est possible de mutualiser les compétences, par exemple au travers des Sociétés de Coordination mises en place par la loi ELAN.

Guillaume Hequet, directeur de la maîtrise d'ouvrage adjoint en charge de l'aménagement chez Vilogia prône l'implication des organismes Hlm sur l'ensemble de la chaîne de valeur, de manière à soutenir une approche économiquement viable. Dans un projet en promotion libre, en amont, la rente foncière est captée par le propriétaire initial et en aval, le promoteur capte sa marge sur le produit de la vente. Or, dans la production de logements abordables ou dans l'aménagement, il n'y a pas de captation de valeur.

² La métropole s'est fixé l'objectif de produire plus de 4000 logements dont 25% de logements locatifs sociaux, 15%

accession sociale, 20% de produits régulés et 40% de produits libres.

Ainsi, plus le bailleur élargi son champ de compétences et intègre l'ensemble des étapes de production, plus il est possible de faire « ruisseler » la création de valeur.

A l'inverse, avec l'OPH de Haute-Savoie **Pierre-Yves Antras** a testé l'activité de prospection foncière mais l'a arrêtée. L'organisme Hlm levait des opportunités en suscitant l'intérêt de propriétaires privés. Cependant avant de signer, les personnes allaient voir combien la promotion privée pouvait leur offrir et les ventes ne se faisaient presque jamais au profit de l'OPH.

La recherche foncière préoccupe les organismes Hlm comme les collectivités. Pour autant **Emmanuelle Qui-niou** considère que les moyens, y compris des postes dédiés à la prospection, ne servent à rien si le terrain de jeu et les règles ne sont pas encadrés en particulier via le PLH. Celui de l'agglomération de La Rochelle a un objectif de production de 1 900 logements par an, dont 500 sociaux. Il introduit un segment de logements abordables en accession sociale à la propriété. Le PLH s'adosse à un PLUI avec des servitudes de mixité sociale, des orientations d'aménagement et de programmation qui déterminent qualitativement et quantitativement cette programmation de logements, évidemment dans des cadres de mixité fonctionnelles.

Accéder au foncier par des baux de longue durée

Dominique Rousset signale que les internautes s'interrogent sur d'autres manières que la vente d'accéder au foncier. Ils questionnent l'opportunité d'utiliser le bail emphytéotique ou les organismes de foncier solidaire.

Raphaële d'Armancourt observe une grande diversité des usages en la matière selon les territoires. La métropole de Lyon pratique depuis longtemps et en grand nombre le bail emphytéotique pour le logement abordable. Dans le département de la Haute Savoie, les échanges avec les conseils municipaux ont amené au fil du temps à privilégier le bail emphytéotique. Le foncier utilisé par l'organisme Hlm n'est pas « perdu » car il reviendra à la collectivité une fois l'exploitation terminée. **Pierre-Yves Antras** juge que la libération de foncier pour une durée d'usage limitée fonctionne bien puisque 80% des opérations en maîtrise d'ouvrage directe de son OPH sont sur des fonciers en bail emphytéotique. A l'inverse, la collectivité n'est pas engagée de la même manière dans les projets en VEFA qui se font en pleine propriété.

Rennes Métropole a créé un OFS. Cependant **Nathalie Demeslay** considère que ce dispositif ne règle pas la problématique de l'acquisition foncière qui reste la même. La puissance publique est simplement rassurée de savoir que tous les moyens publics nécessaires à la maîtrise foncière seront pérennes dans le temps. L'OFS légitime l'action mais ne la facilite pas.

Un équilibre entre action des organismes et politique publique

Pierre-Yves Antras considère les organismes Hlm comme des acteurs de la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat. Leur rôle est de contribuer à la réflexion sur le logement social dans le territoire. L'acte de construire est important, surtout dans les territoires tendus, là où la demande est la plus forte. Néanmoins, la mission d'intérêt général des organismes Hlm ne passe pas systématiquement par la construction de logements et donc la recherche de fonciers.

En tant que collectivité **Nathalie Demeslay** partage cette vision selon laquelle la mission des organismes Hlm est de loger plutôt que produire.

Dans la répartition des compétences, la loi SRU donne la responsabilité de la production aux collectivités, y compris dans la maîtrise du foncier pour créer du logement social. Elles doivent mobiliser les outils et moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs. Les organismes Hlm ont pour mission d'accompagner la collectivité dans la mise en œuvre puis de loger les ménages concernés par cette production.

Sur Rennes Métropole, le programme local de l'habitat prévoit que jamais un organisme Hlm n'ait l'obligation d'aller chercher du foncier. Les pratiques actuelles du territoire sont nourries par son histoire où 80 % des opérations d'aménagement étaient publiques.

Il est de la responsabilité de la métropole, délégataire des aides à la pierre et maître d'ouvrage du PLH, de parvenir à produire les charges foncières destinées aux bailleurs sociaux pour remplir les objectifs de production de 1 100 logements locatifs sociaux par an. La métropole contractualise avec les communes qui vont décliner sur leur territoire ces orientations programmatiques et s'assurer de la mobilisation des charges foncières. C'est le référentiel foncier qui permet à la collectivité de maîtriser les prix et non ses acquisitions.

Pierre-Yves Antras confirme que les collectivités qui se projettent à 15 ou 20 ans et décident de réserves foncières ou d'orientations d'aménagement et de programmation, fabriquent les moyens futurs pour la production de logements abordables.

Raphaële d'Armancourt nuance les propos précédents, car si la mission des organismes Hlm est avant tout de gérer un parc de logements sociaux, cela va de pair avec la production. La maîtrise d'ouvrage Hlm constitue à la fois une compétence et une mission des organismes Hlm. Elle se distingue de la promotion privée par le fait que les organismes construisent dans la perspective de gérer. De ce fait, l'USH identifie comme un danger pour les équipes de maîtrise d'ouvrage, la forte proportion que représente la VEFA dans la production de logements sociaux.

En fonction des typologies de territoires, il est plus ou moins pertinent de développer des compétences d'action

foncière. Il est évident qu'à Rennes ce n'est pas nécessaire. Sur certains territoires, l'action des organismes Hlm dans le secteur de prospection foncière entraîne des effets pervers rencontrés, comme l'a expliqué **Pierre-Yves Antras**. Pour autant, sur beaucoup d'autres territoires, il est nécessaire de le faire.

Dominique Rousset relaie une question sur le territoire francilien où un internaute s'inquiète que les collectivités soient complètement dépossédées de leurs compétences par Grand Paris Aménagement.

Raphaële d'Armancourt précise que si la collectivité doit maintenir son pouvoir de définition de ses priorités, la compétence aménagement en revanche est coûteuse à mettre en place et les procédures complexes. Il ne faut pas confondre la stratégie avec la compétence. Les élus ont été missionnés pour définir le projet de territoire. Cependant, pour le mettre en œuvre, bien des communes d'Ile-de-France ont intérêt à s'appuyer sur la compétence de Grand Paris Aménagement.

Enjeux d'avenir

Parmi l'ensemble des propositions du groupe de travail du mouvement Hlm sur le foncier, **Raphaële d'Armancourt** a choisi de présenter trois champs de réflexion : la fiscalité, le rôle de la collectivité locale et l'encouragement à la densification. Les sujets évoqués sont toujours en cours d'élaboration.

Fiscalité

Pour les membres du groupe, l'enjeu concernant la fiscalité est de capter une partie de la rente foncière au bénéfice des collectivités territoriales. En effet, celles-ci sont responsables et financent les politiques d'urbanisme et d'habitat.

Certaines propositions visent à encourager la libération foncière et à favoriser l'accès direct à la production pour les organismes Hlm sans en passer par la VEFA.

Il peut s'agir de fluidifier le marché, par exemple en taxant davantage le stock foncier ou en réduisant la fiscalité sur les flux. **Raphaële d'Armancourt** rappelle que le foncier n'est pas véritablement rare, mais plutôt peu mobile. Un propriétaire foncier a deux fois raisons d'attendre pour vendre : d'une part son impôt sur la plus-value sera moindre, d'autre part les prix de marché vont en augmentant. La collectivité qui ouvre une zone à l'urbanisation, perd à voir ce foncier « en attente ». Les propositions du groupe de travail vont dans le sens d'inverser ces principes.

Une autre proposition porte sur l'allocation du dispositif Pinel au CRHH dans l'objectif de limiter son usage aux zones où il est pertinent et d'éviter les effets pervers.

Rôle de la collectivité locale

L'échelle de l'EPCI apparaît plus favorable que celle de la commune pour articuler stratégie d'urbanisme, planification et programmation. Le groupe de travail a élaboré des propositions pour conforter et outiller les EPCI dans leur rôle d'échelon privilégié de gestion et de maîtrise publique foncière locale.

Cela passe d'abord par systématiser l'observation foncière au niveau intercommunal. Le groupe s'est inspiré de la métropole de Rennes en suggérant une contractualisation de l'action foncière entre EPCI et communes.

Augmenter la force du PLH permettrait de renforcer le rôle de la collectivité sur la maîtrise foncière stratégique, en intégrant des cartographies précises des terrains urbanisables avec leur temporalités de mobilisation, l'élaboration d'un plan d'action foncière, etc.

Le groupe souhaite également que les collectivités puissent développer plus fortement une politique en faveur du logement abordable, ce qui pourrait passer par :

- La suppression des macro-lots qui engendrent des difficultés croissantes pour accéder au foncier.
- Une plus forte pondération sur des critères d'impact social et territorial lorsque les projets prennent place sur des fonciers détenus par la collectivité ou l'État. Ceci limiterait l'influence du prix de charge foncière dans le choix des propriétaires publics.
- La possibilité de définir une part minimale du foncier public, au sens large, cédée aux organismes Hlm. Cette proposition doit encore être affinée.

Le groupe de travail propose enfin de faciliter le montage d'opérations mixtes par les organismes de fonciers solidaires. Dans un contexte du ZAN, où l'on privilégie le recyclage urbain, il semble important que ces opérations où les aides publiques sont pérennisées puissent se faire sur autre chose que seulement du logement.

Encouragement à la densification

Le groupe de travail, conscient que le terme peut effrayer, s'intéresse à la densité dite « socialement acceptable » ou « densité souhaitable ». La densification peut s'entendre dans les métropoles, dans les villes moyennes et même dans les territoires ruraux.

La Convention Citoyenne pour le Climat a mentionné ce sujet de densification mais cela ne s'est pas traduit dans le projet de loi Climat et Résilience.

L'USH avait porté des amendements à l'Assemblée Nationale et continuera de le faire au Sénat, pour indiquer que limiter l'artificialisation en extension urbaine, favoriser la préservation de la biodiversité et améliorer la sobriété foncière, doivent nécessairement s'accompagner d'un questionnement sur la manière raisonnable de densifier

l'enveloppe urbaine existante. Un certain nombre de propositions formulées dans le groupe de travail de l'USH sont arrivées à point nommées et ont pu être proposées dans ce cadre. Elles sont de trois ordres :

- Encourager la mutation des dents creuses. Cela soulève d'autres sujets comme les expropriations simplifiées sur des biens non occupés ou manifestement insuffisamment construits, ou bien l'assouplissement des procédures de vente de terrains indivis.
- Favoriser la micro-densification ou la densification à l'échelon opérationnel. Par exemple, la démarche BIMBY (Build In My BackYard) pourrait être développée via des zonages dans certains lotissements pour permettre la micro-densification.
- Élargir les dérogations de constructibilité dans le cadre des opérations de densification, sans pour autant dénaturer les objectifs fixés dans les PLU. Elles existent déjà mais sont trop encadrées.

Conclusions

Dominique Rousset propose à chacun des intervenants de réagir sur une des propositions.

Emmanuelle Quiniou souligne la justesse démocratique des propositions touchant à la fiscalité. La valeur ajoutée sur cette matière première qu'est le foncier représente la capacité de construire aujourd'hui et demain. Cette proposition signifie un retour sur investissement pour tous habitants et usagers locaux car les projets de territoire sont producteurs de valeur.

L'originalité des propositions sur la densification a retenu l'attention de **Pierre-Yves Antras**. Aujourd'hui les organismes Hlm sont dans l'obligation de revisiter leurs parcs, car la constructibilité sur les fonciers bâtis a augmenté. Les règles d'urbanisme ont évolué au fil du temps, en cohérence avec les changements des villes. Les terrains construits il y a 30, 40 ou 50 ans ont parfois aujourd'hui des constructibilités plus fortes. Cette manière de capter du foncier paraît efficace pour répondre à la fois aux besoins de logements et aux enjeux environnementaux et sociétaux. **Pierre-Yves Antras** encourage les collectivités à faire de même avec leurs parcs. Les organismes Hlm pourraient les accompagner dans cette démarche et aller chercher des fonciers à densifier avec des potentialités de production de logements sociaux.

Nathalie Demeslay identifie une urgence à refaire culture et sens commun autour du logement social. Aujourd'hui à Rennes métropole, 52 % des demandeurs ont des ressources inférieures de 30 % aux plafonds de ressources Hlm, c'est-à-dire moins de 600 €/mois. Il faut pouvoir

produire des logements à des loyers accessibles pour les ménages en paupérisation aujourd'hui.

En ce sens, la contractualisation avec les EPCI responsabilise les communes sur la maîtrise publique de prix du foncier compatibles avec la production de logements abordables.

Nathalie Demeslay exprime également son enthousiasme pour la proposition sur le dispositif Pinel qui permettrait de passer de la logique de guichet à la logique d'agrément. L'augmentation de la pression foncière est fortement liée au marché de la défiscalisation que les collectivités passent leur temps à tenter de réguler.

Ouverture :

Les enjeux fonciers après la crise du Covid

Pour **Raphaële d'Armancourt**, la crise sanitaire a redistribué les cartes de l'attractivité territoriale et remis en question le modèle de la ville dense actuelle. Les métropoles doivent chercher comment concilier intensité urbaine et qualité du cadre de vie. Les territoires qui étaient en déprise connaissent un regain d'intérêt qui se traduit très concrètement sur le terrain. Ils cherchent les moyens de prolonger cette dynamique.

Nathalie Demeslay ressent cette pression à résoudre une sorte de « quadrature du cercle » : densifier la ville tout en aménageant des lieux de rencontre et en végétalisant, avec des constructions de meilleures qualités aux espaces plus généreux, tout cela sans devenir des territoires excluants.

Tous les acteurs de l'habitat doivent s'interroger sur la manière dont ils peuvent participer à la production d'une ville sobre, inclusive et résiliente avec toute la part nécessaire pour le logement social.