

Offrir du foncier

La question de l'offre foncière, thème lancinant des politiques d'urbanisme, est au cœur du processus de fabrication de la ville, et donc du caractère de « ville durable », à tous les sens que l'on peut donner à ce terme générique aux contours flous.

par Vincent RENARD*

Une des interprétations courantes de la notion de « ville durable » concerne les formes urbaines, l'étalement urbain, la consommation d'espace.

Cet objectif, le plus souvent décrit comme la lutte contre l'étalement urbain, fait en apparence l'objet d'un certain consensus, en particulier dans les cercles d'urbanistes. Il a également été l'objet de politiques publiques, depuis au moins trois décennies. On peut se souvenir de la « lutte contre le mitage » menée par le Ministère de l'Équipement dans les années 1970, face aux appétits croissants des constructeurs de maisons.

Pour diverses raisons – forte demande de desserrement des ménages, décentralisation, mouvement général de déréglementation – ces politiques impulsées au niveau national n'ont pas atteint leurs objectifs.

Historiquement, cette « lutte contre le mitage », qui était en même temps une résistance au développement de la maison individuelle, poursuivait notamment un objectif de limitation des coûts d'équipement. Elle s'adossait également à un mouvement de résistance à la maison individuelle, émanant à la fois d'une certaine culture planificatrice de certains segments de l'administration française, et aussi de milieux académiques, sociologues en particulier, pour lesquels le monde pavillonnaire était décrit sous un jour très négatif, en particulier destructeur de sociabilité.

Trente ans plus tard, le thème refait surface : il réapparaît en haut de l'agenda des politiques urbaines, appuyé cette fois plus spécifiquement sur la question du développement durable, le coût énergétique, l'empreinte écologique, le lien habitat-transport, etc. Mais si la problématique sous-jacente a changé, l'objet central de ces politiques reste voisin en termes d'urbanisme : maîtriser le développement urbain, privilégier des formes compactes, la densification, une meilleure articulation entre les transports et le logement, donner la

priorité au renouvellement urbain par rapport à l'extension périphérique.

On peut noter que cette évolution dans les préoccupations se retrouve dans d'autres pays, en Allemagne par exemple, ou en Grande-Bretagne avec le rapport Rogers, « Towards an urban renaissance », aux États-Unis avec le mouvement du « smart growth ».

C'était notamment l'objet en France de la loi du 13 Décembre 2000 sur la « solidarité et le renouvellement urbain », qui fixait un certain nombre d'objectifs ambitieux pour limiter l'extension périphérique et donner la priorité au renouvellement urbain, avec en particulier la création d'une agence nationale, l'ANRU, Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain, généreusement dotée pour financer des opérations de cette nature en partenariat avec les collectivités locales.

Huit ans après cette loi, et l'addition d'un certain nombre de mesures allant dans le même sens, force est de constater que les objectifs sont loin d'être atteints, le développement périphérique se poursuit, les opérations de renouvellement urbain peinent à démarrer...

Ici encore, la France n'a pas le monopole de ces résultats incertains des politiques publiques. La quasi inapplication du rapport Rogers en Angleterre, la fuite des Berlinoises vers le Brandebourg en constituent par exemple deux illustrations, sans parler de l'étalement des grandes villes espagnoles.

Nous voudrions ici spécifier une difficulté particulière au cas français, la persistance de la question de l'offre foncière, pathologie majeure du développement urbain en France, qui conduit à une véritable « dictature du parcellaire », et suggérer ensuite quelques pistes de solution.

Pourquoi l'étalement urbain se poursuit-il ?

Sans vouloir ici analyser l'ensemble des facteurs, on peut en tout cas soulever deux points essentiels, d'abord rappeler le fait qu'il existe une demande soutenue et persistante pour la maison individuelle, que les mécanismes-mêmes du marché foncier conduisent à s'écarter toujours plus loin des centres, éloignement facilité par l'amélioration des moyens de transport. Ces faits sont bien connus, mais ils gardent toute leur prégnance, face à des volontés politiques qui ne se sont pas toujours traduites dans les faits. On peut rappeler ici que dans la période de forte croissance en France, dans les années 1960 et au début des années 1970, le partage entre immeubles collectif et maisons individuelles était à peu près de 2/3 pour 1/3, or cette proportion s'est pratiquement inversée.

Un autre facteur de l'étalement, moins évident mais bien réel, repose sur l'ensemble des mécanismes de financement du logement, prêt à taux zéro, divers produits défiscalisés, en particulier le « Robien » en attendant la production de maisons à 100 000 euros, ou à 15 euros par jour, qui reposent largement sur des raisonnements « hors sol », et sont donc, toutes choses égales par ailleurs, des incitations à aller construire sur des terrains pas chers, c'est-à-dire en lointaine périphérie... Toujours cette dictature du parcellaire.

Le contexte général aidant, il est vraisemblable que ces nouveaux produits rencontreront un succès limité, mais ils sont une fois de plus la mise en évidence de la contradiction récurrente entre une politique d'urbanisme d'annonce, concentrée sur « la lutte contre l'étalement urbain » et une politique du logement soucieuse de la production de logements neufs, oubliant de prendre en compte le coût global à long terme, crucial si l'on se préoccupe de développement durable. C'est ici que la prise en compte du coût global, prenant en compte les coûts de fonctionnement à long terme, y compris les coûts de déplacement, aurait des effets considérables sur les choix de localisation des ménages.

Le temps intervient aussi dans les choix d'aménagement d'une autre façon, par l'impact des cycles sur les marchés fonciers et immobiliers. On peut constater, depuis une trentaine d'années à peu près, une volatilité croissante des marchés, résultant à la fois de la globalisation des économies, de la déréglementation généralisée, et aussi du phénomène de « titrisation » de l'immobilier. Résultat : les prix immobiliers et, par répercussion, les prix fonciers jouent au yoyo, pesant sur les formes du développement urbain.

Après la bulle spéculative de la fin des années 1980, et la grave crise qui s'en est suivie, les prix sont repartis à partir de 1997-1998 pour un cycle ascendant, cycle dont la durée et l'ampleur sont sans précédent. Il semble que l'inflexion soit là, en ce milieu d'année 2008, mais l'avenir n'est pas écrit, c'est le moins qu'on puisse dire.

La courbe suivante le met bien en évidence, et montre par ailleurs que ce cycle n'a pas de précédent réellement comparable (cf. figure 1).

Quelles en sont les conséquences en termes d'aménagement ? On peut dans un premier temps souligner deux aspects particulièrement préoccupants, au regard des objectifs de la maîtrise du développement urbain : ce sont l'accélération de la centrifugation sociale et le « market timing » de la part des investisseurs, tous deux incompatibles avec la maîtrise de l'aménagement et du développement.

Centrifugation sociale d'abord : l'ascension des prix renforce évidemment l'extension périphérique, de plus en plus loin. On ne parvient plus, dans les zones tendues, à générer du foncier permettant de faire entrer les opérations de logement social dans les plafonds, même avec des aides des collectivités locales.

Et ce point ne concerne pas seulement le locatif social mais également l'accession, accession sociale ou nouveaux dispositifs que nous avons évoqués précédemment (maison à 100 000 euros ou à 15 euros par jour).

« Market timing » par les investisseurs ensuite : il s'agit du mécanisme simple de choix de l'investissement (immobilier ici) en fonction de la phase du cycle : l'investisseur choisit à la fois le lieu et le type de produit dans lequel il investit, logement, bureau, commerce, etc., en fonction de la phase dans le cycle, suivant une prescription simple : acheter en bas de cycle, vendre en haut de cycle. Des conseils en gestion immobilière donnent même des indications, pays par pays, ville par ville, type de produit par type de produit, sur ces cycles, leur durée et leur intensité.

Si ces indications n'ont qu'une rigueur et une précision limitées, on peut aisément comprendre leur rôle de renforcement des cycles, avec leur caractère de prophéties autoréalisatrices, et des résultats peu compatibles avec les objectifs du développement durable, que ce soit dans sa composante sociale, environnementale, ou d'efficacité économique.

Ce constat est largement partagé. On comprend que les volontés affichées sont plus que compensées par des mécanismes financiers et des dispositifs incitatifs, dans un contexte où la planification urbaine est devenue largement négociable, pour l'essentiel entre les mains des collectivités locales.

Alors, que faut-il faire ? Sans entrer dans les détails d'une possible mise en œuvre de mesures correspondantes, indiquons ici en conclusion ce que pourraient être quelques grandes lignes de force d'une politique de « villes durables », en regrettant simplement que le projet de loi « Grenelle I », dans l'état actuel de nos connaissances, soit à-peu-près muet sur le sujet. L'accent est mis largement, et c'est évidemment un point important, sur les économies d'énergie dans le bâtiment, mais la question des coûts induits par les formes urbaines ne paraît pas avoir retenu l'attention des rapporteurs.

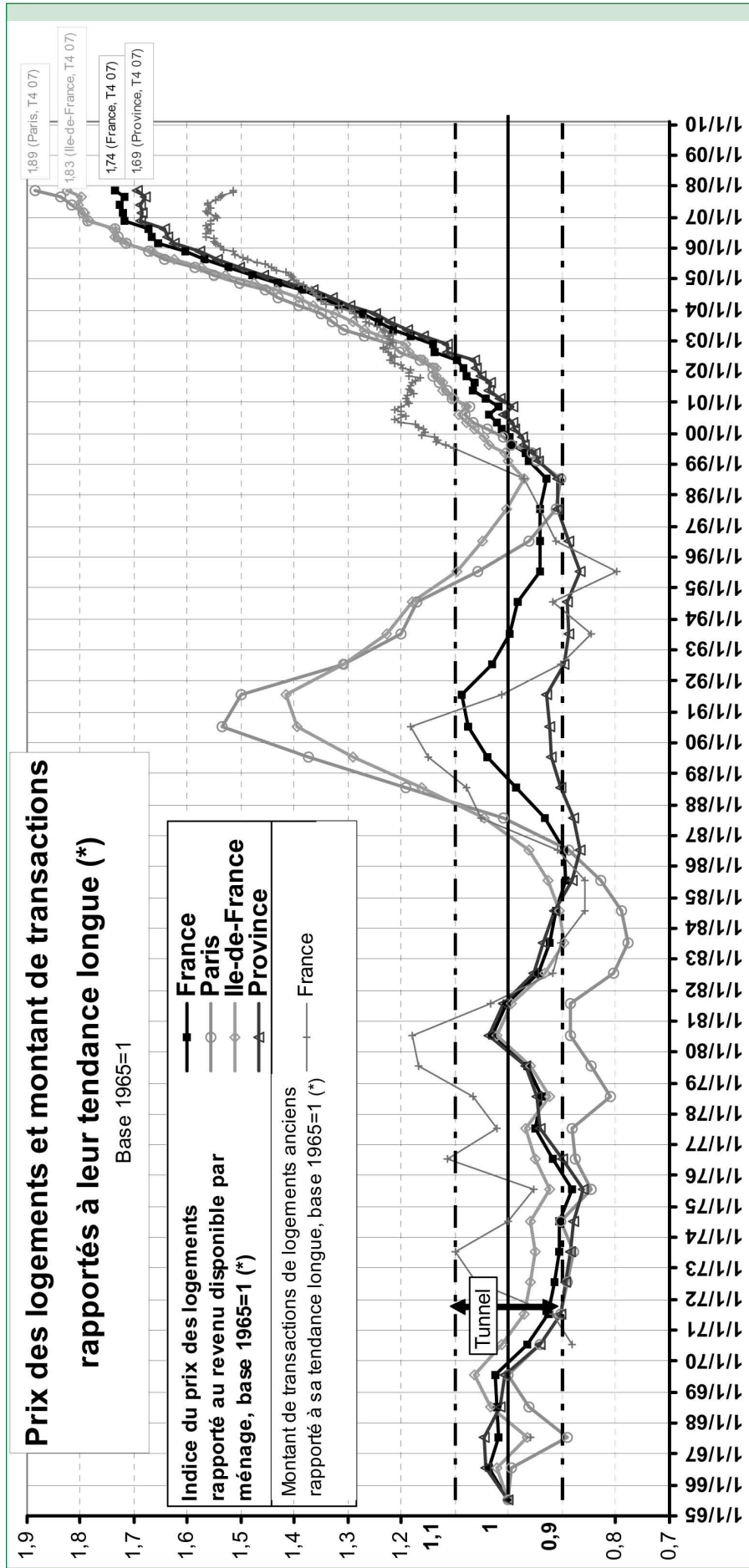


Figure 1. Prix des logements et montant des transactions de logements : position par rapport à la tendance longue.

Source : Jacques Friggit, CGPC d'après INSEE, bases de données notariales, indices Notaires-INSEE désaisonnalisés et DGI.

(*) La tendance longue à laquelle on rapporte les indices du prix des logements est le revenu disponible par ménage, parallèlement auquel ils ont crû de 1965 à 2001 (cf. « Prix des logements, produits financiers immobiliers et gestion des risques », J. Friggit, Editions Economica, 2001 et « Long term (1800-2005) investment in gold, bonds, stocks and housing in France – with insights into the USA and the UK : a few regularities », J. Friggit, 2007). *Lecture* : le fait qu'un ratio indice du prix des logements / revenu prenne la même valeur l'année A et l'année B indique que, pour acheter le même logement, il fallait le même nombre d'années de revenu par ménage l'année A et l'année B. NB : quel que soit l'indice considéré on le rapporte au revenu disponible par ménage sur l'ensemble de la France.

La tendance longue à laquelle on rapporte le montant de transactions de logements anciens (somme du montant de toutes les transactions) est l'indice des prix à la consommation majoré de 4,9 % par an, parallèlement auquel il a crû de 1970 à 2000 (cf. « Trente années de transactions immobilières dans l'ancien », J. Friggit, Études Foncières n° 97, 2002). Les montants des transactions dans l'ancien (moyennés sur 12 mois) sont évalués approximativement, à partir d'octobre 1999 (date de la fusion des lignes comptables de la DGI consécutive à la réforme des droits de mutation), en multipliant le total des transactions dans l'ancien (= taxées à 4,80 % : immobilier d'habitation, d'entreprise et agricole et terrains exonérés de TVA) par 80 % (poids de l'habitation dans l'ancien sur mars-octobre 1999, derniers mois pour lesquels ce % est connu exactement). L'évaluation est approximative mais elle a été validée sur les années 2000 à 2003 et, le poids de l'habitation dans le total, voisin de 80 %, étant élevé, les variations du montant estimé sont sans doute assez proches de celles du montant réel depuis 2004, sauf accidents temporaires.

Tous les ratios sont en base 1965=1. Les abscisses correspondent au milieu de la base des grandeurs représentées. Exemple : l'indice Notaires-INSEE Paris « T4 2003 », à base trimestrielle (octobre 2003 à décembre 2003), est représenté sur l'abscisse 15 novembre 2003.

On doit remarquer ici qu'un certain nombre des pistes évoquées sont envisagées de façon récurrente, et leur mise en œuvre se heurte, de façon récurrente également, à une série de conservatismes qui placent désormais la France en position médiocre au sein de l'Union Européenne sur cette question de la maîtrise du développement urbain durable.

Mais d'abord on entend dire, en particulier dans les milieux professionnels, que le foncier serait introuvable... Enquête après enquête, on constate qu'il existe, à l'exception réduite de quelques tissus urbains saturés, un gisement de terrains techniquement et juridiquement urbanisables. Les terrains existent, mais les propriétaires ne souhaitent pas les vendre, ce qui est leur liberté.

Pour éclairer cette contradiction apparente, il est crucial de distinguer l'offre potentielle, les terrains qui « pourraient » être construits, de l'offre effective, c'est-à-dire les terrains effectivement mis sur le marché. L'attitude des maires, détenteurs de l'arme du permis de construire, est ici cruciale. Et le slogan « maire bâtisseur, maire battu » continue, quoiqu'on en dise parfois, à avoir assez bonne presse chez les élus.

Une fausse « bonne solution » : les politiques d'offre foncière par la déréglementation.

Cette fausse bonne idée a été expérimentée à plusieurs reprises depuis plusieurs décennies, en France et ailleurs. Elle se fonde sur une hypothèse démentie par la réalité selon laquelle la déréglementation de l'urbanisme, en augmentant l'offre, ferait baisser les prix. Confusion entre l'offre potentielle et l'offre effective, sous-estimation des facteurs qui poussent à la rétention foncière, l'observation montre que ce type de politique conduit en général au résultat inverse de celui qui était espéré.

L'observation a pu en être faite par exemple en France, en Grande Bretagne ou en Espagne. La proposition de prévoir trente ans de terrains constructibles dans les PLU, outre qu'elle est la négation-même de toute politique urbaine maîtrisée, appartient à cette catégorie des fausses bonnes idées.

Mobiliser le foncier public

Oui, c'est une piste à poursuivre avec ténacité, et il importe que l'Etat et les autres collectivités publiques dynamisent de façon pertinente la gestion de leur patrimoine. C'est le travail de la DAF, délégation à l'action foncière, et plus récemment de la DIDOL, la délégation interministérielle au développement de l'Offre de Logements. Mais on doit rester conscient que la partie « intéressante » est vite partie, ce qui reste n'est pas le plus facile. Et les comportements de rétention restent forts, du côté public comme du côté privé.

D'autre part, la mise « sur le marché » de terrains publics pose la question de l'arbitrage entre rentabilité sociale et rentabilité financière, dans un contexte de préoccupation de rééquilibrage des budgets publics, en particulier celui de l'Etat. La vente du patrimoine ne doit pas devenir un fusil à un coup pour permettre d'améliorer les équilibres budgétaires. Il reste que la mobilisation et une gestion « agile » des patrimoines publics, à l'achat comme à la vente, doit se poursuivre.

Outils financiers et leviers fiscaux

La fiscalité sur le foncier non bâti est aujourd'hui contre-productive, puisqu'un terrain à bâtir bien placé, classé comme « friche » par le fisc, est très peu imposé ; la loi d'engagement national pour le logement (ENL) a certes donné aux maires la possibilité de mettre un petit impôt supplémentaire sur le terrain à bâtir... mais sans repenser l'ensemble de l'articulation zonage-fiscalité foncière. Et, bien sûr, les maires se gardent en général de recourir à cet outil, impopulaire et peu productif.

C'est pourquoi il conviendrait de mettre en place, au niveau national, une **fiscalité foncière incitative**, et ce, dans un contexte de transparence des marchés. De récentes condamnations par la Cour Européenne des Droits de l'Homme contraignent la France à se diriger dans ce sens, mais une sage lenteur paraît persister au sein de l'administration responsable, celle des Domaines, pour se mettre en conformité avec les règles européennes.

Une solution paraît s'imposer (elle est recommandée depuis longtemps par plusieurs rapports) : taxer les terrains constructibles à leur valeur vénale. Avec un taux compris entre 0,5 et 1 %, on ne peut guère parler de spoliation... Cela passe bien sûr par une réévaluation des bases de l'impôt, occasion de refonder la fiscalité locale, vaste programme, mais nécessaire et urgent.

C'est dans ce cadre que l'on pourrait repenser les incitations pour les « maires bâtisseurs » (voir sur ce point le rapport Braye Repentin de 2005 « Foncier, logement : sortir de la crise »).

Il faut d'autre part éviter les dispositifs fiscaux trop complexes, évolutifs avec le temps : droits de construire biodégradables, impôt foncier croissant avec le temps, etc. Ce genre de dispositifs, à la rigueur imaginables dans des pays à forte maîtrise foncière publique, avec une planification urbaine forte et stable, peut devenir contreproductif dans un pays avec prédominance et poids politique forts de la propriété foncière privée et instabilité des règles d'urbanisme lorsqu'elles sont entre les mains des élus locaux au niveau communal.

De l'offre foncière à la production foncière : mobiliser les outils

Le foncier s'inscrit dans une logique de « caisse de retraite », de long-terme, c'est pourquoi le raisonnement en termes d'offre et de demande ne fonctionne pas : ce n'est pas parce qu'on propose trente ans de terrains à bâtir dans le plan local d'urbanisme (PLU) que les prix vont se réguler. L'horizon du propriétaire, public ou privé, est un horizon de long-terme, et la « rétention », dans le système tel qu'il est, est simplement un comportement rationnel.

La « production foncière » relève davantage du volontarisme foncier, et c'est alors le PLU qui devrait exprimer les besoins. En instaurant également un mécanisme de suivi du PLU (échancier, bilan triennal), la loi ENL permet (permettra) désormais de mieux programmer le développement dans le temps. C'est une avancée, certes modeste, mais elle indique une direction utile. Elle doit être renforcée, avec obligation de résultat. Ce serait un changement important par rapport à la situation actuelle de grande volatilité des documents locaux d'urbanisme, et de quasi absence des SCOT, et le PLH devrait y être intégré. Encore faudrait-il que le PLU soit intercommunal.

Sur ce point, l'échelle de la commune est évidemment dépassée. L'agglomération s'impose. Or c'est toujours la commune qui conserve le permis de construire, et très généralement le PLU...

Deux autres outils peuvent être mobilisés au service d'un véritable projet stratégique :

- ✓ l'EPF : un établissement public foncier s'avère efficace quand il est au service d'un projet de long-terme, avec un véritable projet de planification stratégique. C'est à cette condition que la propriété foncière publique fait sens. La création d'un EPF ne résout rien en soi, et le choix de son échelle d'intervention est important ;
- ✓ le DPU, droit de préemption urbain : outil puissant, ici encore très fécond quand il est mis au service d'un projet et d'une stratégie de long-terme, mais il peut devenir contreproductif, lorsqu'il est utilisé « au fil de l'eau ». On peut remarquer que le droit de préemption urbain est par ailleurs une exception française, qui n'a pas vraiment d'équivalent en Europe. Une réforme en cours, avec la constitution d'un groupe de travail présidé au Conseil d'Etat par M. Jean Pierre Duport. Celui-ci a récemment remis son rapport, qui devrait se traduire sur le plan législatif. Enfin, l'action foncière publique ne peut atteindre une bonne efficacité qu'en agissant sur un champ pertinent. Ce sera en général l'agglomération, au sens large. Le pire serait de multiplier les EPF à l'intérieur d'un même périmètre d'intervention stratégique. Le cas de l'Île de France, après celui de la région PACA, peut servir ici de contre-modèle. Avec quatre établissements publics fonciers agissant dans la même zone agglomérée, on peut considérer qu'il y en a trois de trop, et que l'objectif de mutualisation a disparu.

De la planification à la programmation :

Trois rapports officiels, d'une grande richesse et pertinence, restés pour une large part lettre morte... :

— Foncier, logement : sortir de la crise (2005)

Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, par M Thierry Repentin, sénateur

Annexe au procès verbal de la séance du 29 Juin 2005

— L'offre foncière (1980)

Rapport préparé à la demande du Ministre de l'Environnement et du cadre de vie Monsieur Michel d'Ornano par un groupe de travail présidé par Monsieur Jean François Saglio

Ou enfin pour ceux qui s'intéressent à l'archéologie du savoir

— Orientation et financement de la politique foncière (1965)

Rapport de la commission de l'équipement urbain du Commissariat au Plan, V° Plan 1966-1970

inclure le PLH dans le PLU

En Allemagne, comme aux Pays-Bas notamment, le PLH (programme local de l'habitat) et le PLU forment un seul et même document, actualisé chaque année. L'on passe ainsi de la planification à la programmation, jusqu'au financement du logement dans ses diverses composantes. Il faut favoriser la planification « active », c'est-à-dire qui contient son propre mécanisme de mise en œuvre, et donc intégrer les objectifs du PLH dans le PLU, en vérifiant chaque année qu'on avance bien au rythme prévu. On retrouve la notion de « positive planning » chère aux anglo-saxons. Mais il va de soi qu'une telle conception de la planification active n'est possible qu'avec un mécanisme de mobilisation du foncier correspondant, soit un volontariat consensuel tel que pratiqué pendant longtemps aux Pays Bas, soit un système d'incitations fortes comme en Allemagne. A défaut, la dictature du parcellaire conduit à un urbanisme de croquemorts, de syndics de faillite et d'avocats du divorce, c'est-à-dire que les terrains ne sont mis sur le marché qu'à l'occasion d'événements exogènes.

Une intervention foncière stratégique au niveau de l'agglomération

En France, le « pouvoir foncier » se situe encore à l'échelon communal, à l'articulation entre le document d'urbanisme et le permis de construire, qui reste

l'arme de dissuasion. En Europe du Nord, y compris l'Allemagne, ce pouvoir foncier se situe au niveau de l'agglomération, éventuellement étendue au rural péri-urbain.

Le rapport entre le politique et le technique y est, de plus, très différent : en Angleterre, le *chief planner* est le « patron » de la ville en matière de gestion foncière et d'aménagement ; parfaitement identifié par les habitants, il agit bien entendu en symbiose avec l'échelon politique mais détient une forte autorité.

Il convient d'agir au niveau politico-administratif adéquat, c'est-à-dire l'agglomération, en mettant le droit de préemption urbain au service d'une planification stratégique traduite par l'ensemble ScoT et PLH – PLU intégrés. Il reste encore du chemin à faire, à partir du fouillis intercommunal qui caractérise notre pays.

Transparence foncière

Suite à un jugement de la CEDH (arrêt Yvon, fin 2004), à l'occasion d'un jugement d'expropriation, la France a été condamnée pour « absence de droit à un procès équitable », information des expropriés n'étant pas au même niveau que celle du commissaire du gouvernement, la direction des services fiscaux en l'occurrence.

Ce point soulève évidemment la question du traitement et diffusion de l'information des conservations des hypothèques, condition nécessaire pour l'application de l'article de la loi ENL qui prévoit la transmission automatique des données fiscales, non seulement aux collectivités publiques, mais aussi aux expropriés. Urgent d'avancer sur ce point. Accélérer le projet Copernic en cours, dématérialisation des données fiscales.

Un point spécifique sur la question foncière : le renseignement du statut juridique des terrains dans les actes notariés. Il n'est pas renseigné actuellement, on ne sait pas dans le cas général s'il s'agit d'un terrain à bâtir, ce qui interdit, dans les bases de données des notaires, de traiter le foncier de façon pertinente.

Le cas de l'agglomération parisienne

L'agglomération parisienne synthétise de façon paroxystique la plupart des pathologies décrites. On doit rappeler l'acuité de la crise qui se développe : 150 000 logements de retard, des besoins évalués à au moins 60 000 logements par an, un rythme de construction qui ne dépasse guère les 30 000 par an, et une frilosité croissante des maires à l'approche des élections, le tout sur fond de conflit explicite entre l'Etat et la Région dans la démarche du Schéma Directeur.

Une dernière fausse bonne idée

On voit émerger depuis quelques années, en particulier dans certains domaines des politiques de l'environnement, des « instruments de marché pour la mise en œuvre des politiques publiques », en particulier des mécanismes de marchés de droits à polluer pour limiter l'émission d'un certain nombre de gaz à effet de serre. C'est sans conteste une idée intéressante et utile.

Certains voudraient transposer cette idée au marché des droits à bâtir, dans le double but d'atténuer les inégalités distributives induites par le zonage, et aussi comme incitation à tel ou tel usage des sols. C'est ainsi que sont envisagés, et mis en œuvre ici ou là le mécanisme de transfert de Coefficient d'Occupation des Sols, ou la « bonification des droits de construire » pour favoriser les constructions et rénovations performantes sur le plan énergétique.

Si on peut comprendre l'attrait théorique de telles méthodes, l'analyse d'un certain nombre d'expériences dans divers pays conduit à de sérieuses réserves, tant sur le plan de l'efficacité du mécanisme que de son équité redistributive ou de sa faisabilité technique. En gros, ce sont le plus souvent des « usines à gaz », qui donnent lieu à des manipulations, bien loin des vertus liées aux mécanismes de marché « purs et parfaits ».

Note

* CNRS, Ecole Polytechnique.