



Comment peut-on réguler les valeurs foncières en Île-de-France ?

La composante foncière a pris une place croissante dans la formation des prix immobiliers en Île-de-France, au point de fragiliser l'équilibre économique des opérations d'aménagement et de compromettre l'atteinte des objectifs de développement économique et résidentiel.

Or, les travaux récents de l'ORF ont montré que le volume de transactions des terrains à bâtir ne faiblit pas, mais la nature du foncier et son coût évoluent : le foncier résulte de moins en moins de l'urbanisation de nouveaux terrains et de plus en plus de la mutation de sites déjà construits. Le coût d'acquisition doit alors couvrir à la fois la valeur d'usage actuelle et les coûts de transformation : démolition, dépollution notamment. Le principal enjeu de l'accès au foncier est donc sans doute moins sa disponibilité physique que celui de son prix, de moins en moins compatible avec des usages pourtant essentiels à la vie urbaine : logement social ou accessible, activités économiques, équipements publics et plus généralement les projets des collectivités.

Parallèlement, l'entrée en vigueur de la loi Climat et la mise en œuvre progressive du ZAN constituent des facteurs supplémentaires de cherté du foncier dans un contexte déjà tendu. Le statut particulier du foncier comme bien rare apparaît de plus en plus clairement, ainsi que la difficulté croissante à satisfaire les besoins prioritaires de la collectivité. Le rapport 2022 de l'ORF sur « sobriété foncière et développement urbain » a montré la nécessité de renforcer les outils de planification et de maîtrise foncière pour faire face à une concurrence accrue entre usages et à un nouveau renchérissement des valeurs sur les territoires les plus convoités.

Face à des difficultés particulièrement vives en Île-de-France, de multiples outils et politiques ont été expérimentés pour développer une offre foncière à des conditions économiques compatibles avec les usages souhaités et l'idée de peser spécifiquement sur les prix pour limiter les surenchères a été formulée avec de plus en plus d'insistance. L'objectif du groupe de travail est de procéder à une analyse des différents outils à la disposition des acteurs pour faciliter la régulation foncière, et de formuler les propositions les mieux adaptées à l'objectif de régulation des prix du foncier.

Il convient d'abord de bien définir l'objet : sur un plan opérationnel, il s'agit du foncier à urbaniser, celui destiné à la construction sous ses différentes formes : terrains, nus ou construits à densifier, à restructurer. Il conviendra de mieux cerner et de mieux en mesurer les valeurs, grâce aux futurs observatoires du foncier et de l'habitat. Comment serait-il possible de définir des grilles de prix pouvant orienter les politiques d'intervention des collectivités ? Quelle est la place des différents acteurs, privés et publics ? La mise en place des observatoires de l'habitat et du foncier prévus par la loi Climat et résilience et ses décrets d'application devrait faciliter la connaissance locale des marchés.

Du point de vue de l'action sur les prix, de nombreux outils sont déjà mis en œuvre, mais ils mériteraient d'être revisités :

- les collectivités disposent d'outils puissants, mais dont chacun rencontre des limites, qu'il s'agisse de la constitution de réserves foncières, des documents de planification urbaine ou de l'exercice du droit de préemption.

À titre d'exemple, ce dernier levier est coûteux et il rencontre des limites juridiques : d'une part, sur le plan des valeurs fixées par le juge de l'expropriation, la jurisprudence tend à intégrer la valorisation future et d'autre part, l'état du droit rend plus difficile la constitution de réserves foncières à long terme. En outre, certains montages juridiques tels que le transfert de droits immobiliers via l'achat d'actions (shared deal) peuvent permettre de faire échec aux dispositifs publics de maîtrise du foncier.

La création de secteurs de mixité sociale permet aussi de produire du logement social sans nécessiter de fonds publics dans les secteurs les plus valorisés en imposant un quota de logements sociaux dans les opérations de promotion privée, mais ils imposent une péréquation qui vient peser sur le prix des autres produits :

- les établissements publics fonciers peuvent investir des ressources importantes et ont une action très significative, notamment pour la production de logements. Ils peuvent intervenir pour aider à limiter la spéculation foncière sur des secteurs déterminés en anticipant sur des projets d'infrastructure ou d'urbanisme (par exemple pour les gares du grand paris express) mais ils ont une action ciblée et ne sauraient intervenir de manière systématique. En outre, leur modèle économique repose en principe sur un portage de terrains à moyen terme et non à long terme, ce qui limite leur capacité à constituer des réserves foncières, sauf lorsqu'ils constituent des structures dédiées. Leur rôle actuel et futur mériterait d'être mis en perspective.
- la mise en œuvre du ZAN devrait conduire à terme à valoriser l'espace : comment intégrer cette notion de « foncier vert ».
- le démembrement (BRS) a pour but de réduire le poids du foncier pour réaliser des produits en accession sociale : quelle place peut-on imaginer pour ces produits et quels moyens sont-ils nécessaires ?
- le foncier en ZAC fait l'objet d'une péréquation entre usages : doit-on et peut-on fixer de nouvelles règles dans la cession des prix du foncier public et du foncier aménagé : certains opérateurs décident d'organiser des cessions sur la base de critères autres que le prix, pour limiter les surenchères.

Le groupe procèdera donc à une revue critique des dispositifs et des outils ; il évaluera leurs résultats et leurs limites. Il devra aussi explorer des innovations possibles, qu'elles soient d'ordre juridique (réglementaire ou non) ou du domaine des pratiques opérationnelles ou financières, afin de proposer les méthodes les plus efficaces pour atteindre cet objectif partagé d'accroissement de l'offre foncière à prix maîtrisés dans le contexte du ZAN.

Le groupe devra intégrer dans sa réflexion le contexte financier difficile des collectivités, notamment du bloc communal, en raison de la crise énergétique, qui vient réduire leur capacité de soutien aux opérations d'aménagement.

Le GT devra s'appuyer sur la connaissance actuelle des marchés fonciers et des pratiques des différents acteurs, et pourrait ainsi mobiliser l'expertise des membres des différents collèges de l'ORF : collectivités, État, professionnels publics et privés, fournisseurs de données, experts.

Le groupe devrait aussi auditionner :

- les acteurs qui construisent ou contribuent à construire les prix : services fiscaux, bureaux d'expertise privés, opérateurs privés, agences immobilières, notaires, opérateurs et propriétaires fonciers (EPFIF, SAFER, ...),
- les utilisateurs (logement social et intermédiaire, activité, OFS, promoteurs privés),
- des opérateurs associatifs ou fondations agissant contre l'augmentation des prix du fonciers (Terres de Liens, ...),
- des élus et services de collectivités.

Le groupe devrait, à compter de sa constitution en février 2023, se réunir mensuellement.