



Commission « Rebsamen » pour la relance durable de la construction de logements

Contribution de l'Union Nationale des Aménageurs

Août 2021

Ne pas créer le désordre économique : les mauvais chiffres de la construction

Jamais en 20 ans le nombre de permis de construire délivrés n'aura été aussi bas. Au cours des 12 derniers mois, seulement 350 000 logements ont été autorisés, contre 412 400 en 2019, 456 000 en 2017 et 446 900 en 2012¹. La baisse de l'activité touche aussi bien le marché des appartements que celui des maisons et surprend par son ampleur. Pour mémoire, entre 2000 et avant la crise financière de 2008, c'est 30 % de permis qui étaient délivrés en plus en moyenne chaque année.

Côté valeurs, malgré un ralentissement très net de la hausse des prix (+2.0 % en moyenne sur un an depuis 2010 pour les maisons et les appartements), le marché du neuf demeure à un niveau très élevé. Les prix des logements neufs proposés à la vente aujourd'hui sont près de 2,5 fois supérieurs à ceux pratiqués en 2000². Sur le marché de l'ancien, le constat affole : au regard du revenu moyen des ménages³, c'est plus de 60% des Français qui sont exclus de l'accession à la propriété sur l'ensemble du territoire, jusqu'à 90% sur les marchés métropolitains.

Dans ce contexte, l'objectif fixé par la loi Climat et Résilience de freiner drastiquement l'ouverture à l'urbanisation à l'horizon 2030 inquiète. Car même en optimisant le renouvellement urbain et les densités en extension urbaine⁴, il sera difficile, voire impossible, de répondre à la demande future de logements. Sans parler de la résorption des déficits existants. Pour une demande potentielle de logements estimée à 450 000 logements⁵, le besoin théorique de foncier s'élèverait à l'échelle nationale à 3 200 ha⁶, soit 30% de plus que le nombre d'hectares théorique que les élus locaux seront autorisés à ouvrir à l'urbanisation.

Sortir du déni du réel : le bon diagnostic

Le bon diagnostic ne consiste pas à mettre en échec nos politiques du logement, actuelles ou passées, mais de trouver la voie du consensus et les bons compromis.

Il ne faut pas nier que le logement est marqué par le désir des ménages d'accéder à certaines localisations puis sitôt installés de s'opposer à toute nouvelle construction. Il faut rappeler que le développement d'un parc locatif intermédiaire est contradictoire avec l'objectif de rénovation énergétique du parc ancien et la recherche de rendements

¹ Source : SDES, Sit@del2 (nombre de logements autorisés hors résidences)

² Source : ECLN

³ Source : DVF, Insee, ERFS. Calculs : Unam, 2021

⁴ avec des terrains à bâtir inférieurs à 400 m², des maisons groupées associées à des petits collectifs pour atteindre des densités supérieures à 25 logements à l'hectare.

⁵ L'utilisation du foncier pour le logement à l'horizon 2030. Besoins et préconisations, Rapport scientifique, Unam, 2021, 25p. - www.objectif-zan.com

⁶ Source : Cerema, flux NAF dédiés à l'habitat au cours de la période 2009-2019

attractifs pour les investisseurs. Il faut admettre que la concentration des moyens publics pour soutenir l'effort de construction et subventionner la demande en zones tendues, là où c'est le plus coûteux, n'est pas compatible avec la maîtrise de la dépense publique. Il faut oser dire que l'objectif prioritaire de reconstruction de la ville sur la ville et celui du tout collectif, porté par l'État, n'est pas compatible avec les attentes des Français dont les modes de vie évoluent⁷. Il faut dénoncer l'injonction de densité née d'une volonté technocratique assumée par les métropoles de rentabiliser les équipements publics. Il faut avouer, enfin, que l'objectif de décentralisation de notre planification urbaine est contradictoire avec les contraintes imposées aux décideurs locaux.

Changer d'échelle pour répondre aux objectifs du développement durable : la relance de la construction par l'aménagement

Simplifier le montage et accélérer la réalisation des opérations, promouvoir et développer un aménagement de projets, tenir un objectif de production et soutenir la demande, donner du temps au élu pour engager les territoires vers une contractualisation de l'urbanisme, les propositions des aménageurs sont multiples.

L'aménagement, échelle intermédiaire entre les projets de territoires et les programmes de construction, répond aux objectifs de politiques publiques poursuivis par les collectivités en matière de renouvellement urbain ou de réaménagement de l'existant.

Les projets d'aménagement les plus vertueux ne sont pas seulement retenus aujourd'hui en fonction de leur qualité architecturale et paysagère, de la mixité des logements, des commerces proposés, mais sont également jugés par leur résilience climatique et environnementale au service de la santé des habitants par la préservation de la biodiversité, la maximisation des surfaces de pleine terre favorables à la nature, le tonnage d'émissions d'énergie carbonée qu'ils permettent d'éviter ou la qualité des services de mobilité douce proposés, véhicules électriques, navettes autonomes.

Ces opérations participent à la généralisation des circuits courts d'alimentation et des exploitations maraîchères. Par l'optimisation des densités, les opérations exemplaires peuvent mobiliser jusqu'à trois voire quatre fois moins de foncier que les constructions en secteur diffus par divisions foncières.

Au-delà des péréquations économiques pour amortir le financement d'équipements publics ou celui de logements sociaux, le modèle économique de l'aménagement, dans sa définition la plus optimisée, doit permettre aux élus de tirer profit des innovations écologiques (quartier à énergie positive, réservoirs de biodiversité) ou servicielles (conciergeries solidaires, tiers lieux) qu'il est désormais possible d'offrir aux habitants.

⁷ 60% des Français souhaiteraient dans l'idéal vivre dans une petite ville (31%) ou un petit village (29%) pour se rapprocher de la nature. Cet idéal est porté par le sentiment que les petites communes offrent une meilleure qualité de vie ou une proximité à la nature, sans oublier l'opportunité d'avoir un logement plus abordable et plus grand. 74% des habitants des communes rurales déclarent vouloir y rester. [OpinionWay pour Fédération des SCOT & Unam \(janvier 2021\).](#)

Changer d'échelle pour sensibiliser les habitants aux gains procurés par les nouvelles aménités des sites devrait à tout le moins permettre aux écosystèmes locaux d'accompagner les élus dans leurs projets de territoires sans qu'ils soient la cible de recours intempestifs sur des projets de constructions isolés, ou sanctionnés aux échéances électorales.

S'abstenir n'est pas visionnaire. La précaution ne justifie pas l'inaction. Les programmes du Gouvernement « Territoires d'Industrie », « Action Cœur de Ville », « Petites villes de demain » ont ouvert la voie. Il est urgent de transformer l'essai sur un plan opérationnel en préservant les marges de manœuvre des élus et des opérateurs locaux pour répondre à la diversité des besoins, desserrer la contrainte de production dans les secteurs le plus tendus des métropoles et réunir les conditions d'une relance de la construction sur l'ensemble du territoire.

Table des matières

Tableau synoptique des mesures	6
1. Simplifier le montage et accélérer la réalisation des opérations	9
1.1. Instaurer un permis d'aménager pré-instruit pour accélérer le processus administratif	9
1.2. Autoriser un permis d'aménager par tranches	9
1.3. Délivrer les permis de construire dès l'obtention d'un permis d'aménager purgé de tout recours	10
2. Promouvoir et développer un aménagement de projets	11
2.1. Encadrer la division foncière par le permis d'aménager pour imposer un temps d'arrêt avec les élus	11
2.2. Renforcer la dimension environnementale du permis d'aménager par un volet bioclimatique	11
3. Tenir un objectif de production et soutenir la demande.....	13
3.1. Affirmer le principe de la TVA sur marge.....	13
3.2. Rendre les opérateurs privés éligibles à une subvention pour charge d'intérêt général.....	15
3.3. Étendre le champ de l'exonération des plus-values sur cessions immobilières réalisées par des particuliers.....	15
3.4. Lutter contre la rétention des terrains constructibles.....	16
3.5. Créer un « Pass accession » sous la forme d'un prêt assorti d'un différé d'amortissement sur la quote-part de foncier acquis	17

Tableau synoptique des mesures

	Exposé des motifs, contenu	Nature du texte	Référence
Simplifier le montage et accélérer la réalisation des opérations			
01	Instaurer un permis d'aménager pré-instruit - Focus	Gagner de 3 à 6 mois de procédure en capitalisant le temps de concertation avec la mairie et les concessionnaires avant le dépôt de la demande de permis d'aménager.	Réglementaire Décret R. 423-23 du Code de l'urbanisme
02	Autoriser un permis d'aménager par tranches - Focus	Promouvoir un aménagement de projets urbains complets. Accélérer le montage financier et fluidifier la pré-commercialisation (avec garanties d'achèvement pour chacune des tranches).	Réglementaire Décret R. 442-13 du Code de l'urbanisme
03	Délivrer les permis de construire dès l'obtention du permis d'aménager purgé de tout recours - Focus	Engager les travaux le plus rapidement possible en écourtant le calendrier procédural de 2 mois.	Réglementaire Décret R. 442-18 du Code de l'urbanisme
04	Exclure de plein droit les lots issus d'un permis d'aménager du champ d'application du droit de préemption urbain	La collectivité qui délivre un permis d'aménager autorise, par principe, son bénéficiaire à réaliser les travaux de viabilité en vue de vendre les parcelles à de futurs habitants. L'existence d'un droit de préemption au bénéfice de la collectivité portant sur les parcelles en cause est en conséquence inadapté, engorge les services et rallonge inutilement les délais de procédure.	Législatif L. 213-1 du Code de l'urbanisme
05	Faire courir les délais de recours dès l'affichage en ligne des autorisations d'urbanisme	Participer à la logique globale de la dématérialisation et de l'assouplissement des procédures.	Réglementaire Décret R. 600-2 du Code de l'urbanisme
06	Privilégier des modifications de PLU simplifiées pour l'ouverture à l'urbanisation des zones AU et 2AU et la modification d'OAP	Éviter la redondance d'une concertation préalable. Gagner les délais administratifs associés à la maîtrise d'œuvre publique. Développer la concertation public -privé.	Législatif L. 153-34 du Code de l'urbanisme
07	Harmoniser les règles d'urbanisme applicable à l'enveloppe des parcelles situées dans le périmètre d'une opération d'aménagement	Obliger le PLU à appliquer les mêmes règles de densité et d'urbanisme aux parcelles contigües pour favoriser un urbanisme de projet.	Réglementaire Décret R 151-21 du Code de l'urbanisme

Mesure proposée	Exposé des motifs, contenu	Nature du texte	Référence
Promouvoir et développer un aménagement de projets			
08	Approfondir la définition de l'aménagement au regard des enjeux environnementaux Compléter la définition de l'aménagement pour optimiser l'utilisation des espaces ouverts à l'urbanisation et lutter contre l'artificialisation des sols. Faire de la sobriété foncière le principe directeur de l'aménagement pour développer des projets privilégiant les espaces de pleine terre, la végétalité et les fonctionnalités urbaines : habitat, activité économique (commerces, circuits courts), patrimoine culturel, tourisme, mobilité. Promouvoir les opérations d'aménagement à l'échelle intermédiaire entre les projets de construction (à la parcelle) et le projet de territoire.	Législatif	L. 300-1 du Code de l'urbanisme
09	Renforcer la dimension environnementale des autorisations d'urbanisme pour promouvoir un urbanisme résilient à l'échelle des collectivités et consolider les fondamentaux du permis d'aménager - Focus Intégrer une dimension bioclimatique au permis d'aménager pour renforcer la résilience des projets des collectivités. Renforcer les fondamentaux du dossier de demande de permis d'aménager par une étude portant sur l'optimisation de l'occupation ou de l'usage des sols au regard de leurs fonctions, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique. Mettre l'expertise des professionnels au service des élus locaux afin d'atteindre les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols tout en répondant aux besoins fonciers qui s'expriment dans leurs territoires. Traduire de façon opérationnelle les dispositions de programmation du projet de loi Climat et Résilience.	Législatif	Article L.421-2 du Code de l'urbanisme
10	Encadrer la division foncière par le permis d'aménager et, à titre d'exception, par la déclaration préalable - Focus Privilégier l'aménagement comme modèle de référence pour toute ouverture à l'urbanisation afin de favoriser les opérations vertueuses au regard de l'artificialisation des sols. Mettre fin à la division anarchique des sols non bâtis par déclaration préalable (acquise tacitement après silence d'un mois) : le permis d'aménager permet d'obliger l'auteur de la division à se concerter avec la mairie. Rendre plus facile le travail de concertation à l'échelle de l'aménagement qu'il ne l'est à l'échelle de la parcelle et débloquer les recours.	Réglementaire Décret	R. 421-19 a) et R 441-9 du Code de l'urbanisme Titre section 2

Mesure proposée		Exposé des motifs, contenu	Nature du texte	Référence
Tenir un objectif de production et soutenir la demande				
11	Affermir le principe de la TVA sur marge-Focus	Clarifier le régime de TVA applicable pour les terrains acquis avec bâti et le mettre en cohérence avec : - le recyclage des friches urbaines ; - la maîtrise des prix du foncier ; - le maintien des recettes des collectivités (DMTO).	Législatif Projet de Loi de Finances	Article 268 du Code général des impôts
12	Rendre les opérateurs privés éligibles à une subvention pour charge d'intérêt général lorsqu'ils engagent un projet d'aménagement qualitatif - Focus	Reconnaitre une opération d'aménagement comme : - un accélérateur des mutations urbaines ; - un levier pour mobiliser les fonciers complexes (transformation de sites existants, friches, démolition, dépollution) ; - un incubateur de solutions techniques répondant à des objectifs de politiques publiques (mobilité, santé, biodiversité, énergie, climat, sobriété foncière).	Législatif Projet de Loi de Finances	Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
13	Étendre le champ de l'exonération de plus-values immobilières en fonction de la seule destination du bien immobilier (production de logement sociaux) indépendamment du statut de l'acquéreur (bailleur, promoteur, aménageur) - Focus	Mettre tous les opérateurs sur un pied d'égalité pour éviter un recours devant la Cour de justice européenne. Une distorsion de concurrence existe entre les différents opérateurs dans la mesure où : - lorsqu'un particulier vend un terrain à un bailleur social qui fera ou non des logements sociaux, il est exonéré de plus-values immobilières ; - lorsqu'un particulier vend un terrain à un promoteur qui programme des logements sociaux, il est exonéré de plus-values immobilières ; - lorsqu'un particulier vend un terrain à un aménageur qui programme des logements sociaux, il n'est pas exonéré de plus-values immobilières : à sa demande, l'aménageur devra prendre à sa charge la plus-value !	Législatif Projet de Loi de Finances	Article 150 U II 7° du code général des impôts
14	Lutter contre le phénomène de rétention des terrains constructibles , de nature à compromettre les projets d'aménagement - Focus	Adopter un principe de neutralité fiscale de taxation des plus-values immobilières et supprimer : - les abattements fondés sur une durée de détention et en diminuant sensiblement le taux de taxation ; - les prélèvements sociaux. Favoriser un choc d'offre foncière disponible pour la production de logements.	Législatif Projet de Loi de Finances	Articles 150 VC du code général des impôts Article L. 136-7 du code de la sécurité sociale
15	Créer un « Pass accession » sous la forme d'un prêt assorti d'un différé d'amortissement sur la quote-part de foncier acquis - Focus	Dispositif miroir de MaPrimeRénov, MonPassAccession serait applicable dans le périmètre des opérations d'aménagement répondant à un objectif de sobriété foncière sur l'ensemble du territoire (PA). Soutenir l'émergence du zonage de projet des ORT poly-centrées indispensable pour mettre en cohérence les politiques publiques et la cohésion des territoires.	Législatif Projet de Loi de Finances	Code général des impôts Code de la construction et de l'habitation

1. Simplifier le montage et accélérer la réalisation des opérations

1.1. Instaurer un permis d'aménager pré-instruit pour accélérer le processus administratif

Le permis d'aménager pré-instruit propose de capitaliser sur la période de concertation entre l'aménageur et la collectivité qui précède le dépôt du permis au cours de laquelle l'aménageur compile les observations des concessionnaires et celles des autorités administratives amenées à se prononcer sur l'opération. À la suite du dépôt du dossier, le permis d'aménager serait acquis après constat :

- de la complétude administrative du dossier (plans, étude d'impact, état du sol...),
- de l'avis des services concessionnaires et autorités compétentes consultées par l'aménageur.

Cette proposition s'inspire des réflexions ministérielles engagées pour soulager les DREAL et accélérer la reconversion des sites Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), en faisant constater la conformité de remise en état des sites par des bureaux d'étude.

Le maire pourrait ainsi délivrer le permis d'aménager pré-instruit dans un délai raccourci de plusieurs mois, dans le respect de la compétence qui lui est dévolue⁸. Il serait par ailleurs toujours investi du droit de procéder à son retrait⁹. Le contenu du dossier continuerait de reposer sur les principes existants¹⁰.

1.2. Autoriser un permis d'aménager par tranches

Un aménageur est autorisé¹¹ à vendre des terrains à bâtir avant l'exécution des travaux de viabilité (voiries et réseaux) sous réserve de remettre des garanties financières prémunissant la collectivité contre tout risque de défaillance dans l'achèvement des travaux.

⁸ article L. 422.1 du Code de l'urbanisme.

⁹ article L. 424-4 du Code de l'urbanisme.

¹⁰ Pour mémoire, sur la base du formulaire CERFA (articles R. 444-1 et A. 441-4 du Code de l'urbanisme), la demande de permis d'aménager précise : l'identité du ou des demandeurs, la localisation et la superficie du ou des terrains à aménager, la nature des travaux, les éléments nécessaires au calcul des impositions. Le dossier joint à la demande de permis d'aménager se compose des pièces nécessaires à la vérification du respect des règles relatives à l'utilisation des sols et à l'implantation, à la destination, à la nature, à l'architecture, aux dimensions et à l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords ainsi que des dispositions relatives à la salubrité ou à la sécurité publique ou relevant d'une autre législation (article L. 423-1 du Code de l'urbanisme). Le dossier comprend (articles R. 441-2 et R. 441-5 du Code de l'urbanisme) : un plan de situation du terrain à l'intérieur de la commune, le projet d'aménagement, une étude d'impact lorsqu'elle est requise (ou la décision de dispense administrative), le cas échéant, le bilan de cette concertation (article L. 300-2, al. 3 du Code de l'urbanisme), le projet architectural s'il est requis pour l'édification de constructions (article R. 441-6, al. 2 du Code de l'urbanisme).

¹¹ Article R. 442-13 du Code de l'urbanisme.

Ce mécanisme de pré-commercialisation se heurte à des difficultés qui compromettent la bonne marche des opérations et rallongent les délais de production.

Les collectivités, tout comme les établissements financiers qui délivrent les garanties, appréhendent l'opération d'aménagement comme un tout indivisible. En requérant des garanties financières correspondant à la totalité de l'opération d'aménagement, elles complexifient et retardent le montage des projets.

Afin d'accélérer la pré-commercialisation des terrains et in fine la production de logements, il est préconisé de prévoir une remise de garantie financière d'achèvement correspondant à chacune des phases successives.

Dans le cadre d'un permis d'aménager par tranches, il incomberait à l'aménageur de circonscrire précisément, à l'intérieur de sa demande d'autorisation d'urbanisme, chacun des ensembles fonctionnels d'équipements de viabilité à réaliser et à garantir. Il ne resterait plus au service instructeur qu'à les valider.

1.3.Délivrer les permis de construire dès l'obtention d'un permis d'aménager purgé de tout recours

Dans le cadre des opérations d'aménagement, les permis de construire peuvent être délivrés dans trois hypothèses¹² :

- à l'achèvement de la totalité des travaux prévus par le permis d'aménager ;
- à compter de l'autorisation administrative de procéder à la pré-commercialisation des lots (avant finition des viabilités dont l'achèvement est couvert par la remise d'une garantie financière) sous condition qu'ils soient desservis par les équipements (voies d'accès et réseaux souterrains) ;
- dès la délivrance du permis d'aménager, avant tout travaux, sous réserve que la mise en œuvre du permis de construire soit reportée à l'achèvement des équipements.

Cette dernière hypothèse exclut expressément le cas des maisons individuelles. Seuls les logements collectifs et les équipements publics peuvent en bénéficier. La délivrance du permis de construire pourrait intervenir indépendamment de la réalisation des travaux de viabilité en étant systématiquement assortie d'une garantie financière d'achèvement et d'un planning de livraison accompagné de l'attestation de surface de plancher afin de sécuriser juridiquement les clients.

Ce mode de délivrance serait calqué sur la remise simultanée des permis d'aménager et des permis de construire prévue dans le cadre de la Procédure Intégrée pour le Logement (PIL).

¹² Article R. 442-18 du Code de l'urbanisme

2. Promouvoir et développer un aménagement de projets

2.1. Encadrer la division foncière par le permis d'aménager pour imposer un temps d'arrêt avec les élus

La division foncière par déclaration préalable est le principal vecteur de construction diffuse fortement consommatrice de foncier. Acquis tacitement après silence d'un mois, elle est difficilement contrôlable par les collectivités et ne permet pas de lutter contre le mitage du territoire.

À l'inverse, discutées préalablement avec les élus, les opérations d'aménagement permettent une gestion économe des fonciers. Par le jeu de péréquations et selon leur emprise, elles permettent de financer et de réaliser des équipements et services publics, de contribuer à la production de logement sociaux et de renforcer la dimension environnementale des projets.

Instaurer un permis d'aménager à titre de principe :

- obligerait le porteur de l'opération à se concerter avec la mairie (élus et service instructeur) sur le contenu et le périmètre du projet d'aménagement d'ensemble (habitat, activités, fonctions des sols, biodiversité, services) ;
- participerait à renforcer l'attractivité des projets et limiter les recours, une fois les habitants sensibilisés aux gains procurés par les nouvelles aménités des sites et moins attachés à éviter toute construction nouvelle dans leur environnement parce qu'imperméables à l'intérêt général.

2.2. Renforcer la dimension environnementale du permis d'aménager par un volet bioclimatique

Dans l'esprit du projet de loi Climat et Résilience et pour valoriser les critères environnementaux des projets qui ne sont pas visés lors de l'instruction, le permis d'aménager pourrait être renforcé par un volet bioclimatique. Sa délivrance s'opérerait après une étude locale de densification, un diagnostic de potentiel foncier et une valorisation des fonctions des sols. Réalisée par l'aménageur, l'étude serait modulée selon la taille et la nature des opérations pour concrètement :

- préciser le potentiel de renouvellement urbain et le potentiel constructible en regard de la demande potentielle de logements ;
- démontrer que les densités préconisées par les opérations sont en cohérence avec les objectifs de sobriété foncière validés par la collectivité et ne compromettent pas les objectifs de réduction de l'artificialisation ;
- évaluer les potentialités énergétiques du plan de composition (organisation du parcellaire, maillage des rues, distance séparant les bâtiments et hauteurs des constructions) par rapport à des seuils d'apports solaires passifs (garantir par exemple 4 heures par jour d'ensoleillement des façades en hiver) ;

- fixer, à l'appui d'un bilan carbone réalisé à l'échelle du quartier, des objectifs en termes de gestion des déblais/remblais sur les chantiers (éviter les transports de cailloux par camion), de mobilité (réduction du nombre de places de parking et de l'emprise des voies réservées aux voitures, services de covoiturage), d'approvisionnement et de production énergétique locale, de smart grids ;
- garantir, par des coefficients de biotope, une part significative de végétalisation des projets favorable à la santé des habitants, au développement de corridors écologiques, à l'infiltration et la gestion des eaux pluviales, ou encore à la lutte contre les effets d'îlots de chaleur urbains ;
- améliorer la fonctionnalité des sols (objectif poursuivi par l'Europe à travers ZAN) : stockage carbone dans les plantations, résilience climatique par l'évapotranspiration des plantes, production alimentaire biodiversité par les plantations de haies, les alignements, les parcs et jardins.

Le permis d'aménager ainsi renforcé pourrait déclencher des périmètres d'ORT (Opération de Revitalisation Territoriale) pour bénéficier des facilités qui y sont prévues : droit de préemption renforcé, permis d'aménager multisites, permis d'innover.

3. Tenir un objectif de production et soutenir la demande

3.1. Affirmer le principe de la TVA sur marge

Le droit européen prévoit un régime spécifique de TVA sur la marge pour les opérateurs publics et privés qui produisent du foncier à bâtir¹³. Ce régime prévoit un calcul de la TVA non pas sur la totalité du prix de vente du foncier mais seulement sur la fraction représentant les travaux de viabilité (voirie et réseaux souterrains) réalisés sur la parcelle vendue. Seuls les travaux réalisés après l'acquisition du terrain constituent donc la valeur ajoutée taxable. Transposé à l'article 268 du code général des impôts par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, le régime de TVA sur la marge permet de déroger aux code général des impôts¹⁴ à deux conditions :

- l'acquisition du terrain, avant réalisation des travaux d'aménagement, ne doit pas avoir ouvert de droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée au bénéfice de l'opérateur-vendeur : en d'autres termes, il suffit de démontrer que le vendeur du terrain à bâtir n'a pas acquis la parcelle auprès d'un assujetti à la TVA ;
- les terrains doivent avoir été acquis en vue de leur revente à un particulier, un bailleur, un promoteur ou un constructeur après viabilisation.

Conformément à ces modalités, de nombreuses décisions des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ont assis le bien-fondé de la TVA sur marge sur les seules conditions prévues par la loi, en particulier sur celle tenant à l'absence de droit à déduction de la TVA lors de l'achat du bien par l'opérateur¹⁵.

Cependant, une doctrine administrative supra-légale est venue ajouter une condition, dite d'identité juridique, excluant l'application de la TVA sur marge sur des terrains faisant l'objet de démolition de bâtis.

Techniquement, cette doctrine se traduit par une assiette de TVA constituée de la totalité du prix de revente de la parcelle après travaux de viabilité.

Elle implique :

- une perte importante de ressources pour les communes et les départements au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), car l'application de la TVA selon le régime de droit commun, c'est-à-dire sur la totalité du prix de revente après travaux de viabilité, s'accompagne effectivement de l'exigibilité des DMTO au taux réduit¹⁶ ;

¹³ article 392 de la directive du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA.

¹⁴ articles 257 et 266, b°2.

¹⁵ TA Grenoble, 7e ch., 14 nov. 2016, n° 1403397 ; TA Montpellier, 2e ch., 4 déc. 2017, n° 1602770 ; TA Bordeaux, 4e ch., 14 févr. 2018, n° 1601235 ; CAA Lyon, 20 déc. 2018, n° 17LY03359 ; CAA Marseille, 4e ch., 12 avr. 2019, n° 18MA00802 ; CAA Lyon, 2e ch., 7 mai 2019, n° 18LY01019 ; CAA Lyon, 2e ch., 25 juin 2019, n° 18LY00671 ; CAA Lyon, 2e ch., 27 août 2019, n° 19LY01260.

¹⁶ article 1594 F quinquies du Code général des impôts

- une perte pour les aménageurs, incompatible avec les surcoûts induits par recyclage foncier (reconversion de friches, transformation de sites existants) et le renforcement de la dimension environnementale des projets.

C'est pourquoi il est proposé de clarifier le régime de TVA sur la marge et de limiter l'assiette à la différence entre, d'une part, le prix de revente (et des charges associées) et, d'autre part, les sommes versées pour l'acquisition du terrain avant réalisation des travaux. Une clarification qui serait bienvenue pour soutenir le recyclage des parcelles artificialisées et préserver les ressources des communes et des départements (droits de mutation à titre onéreux).

Étude de cas

Un aménageur achète un terrain à un particulier 30 000 euros et le revend à 105 000 euros HT après avoir réalisé les études de conception, les sondages du sol, les éventuelles fouilles archéologiques, les réseaux souterrains et les travaux de voirie. Dans le cadre du régime de la TVA sur marge (**cas 1**), la TVA est calculée sur la valeur ajoutée créée par l'opération que représente la viabilisation et la rémunération de l'opérateur, soit ici : 60 000 + 15 000 = 75 000 euros. Le prix TTC est donc formé comme suit : 30 000 + 75 000 + 15 000 = 120 000 euros. Le prix acte en main s'établit quant à lui à 126 101 euros après prise en compte des DMTO au taux normal de 5,81%.

	TVA sur marge	TVA classique			
	Cas 1	Cas 2.1	Cas 2.2	Cas 2.3	Cas 2.4
Prix d'achat du terrain	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
Etude de conception - travaux	60 000	60 000	60 000	51 000	60 000
Marge	15 000	15 000	6 000	15 000	10 170
Prix de vente HT	105 000	105 000	96 000	96 000	100 170
Assiette de TVA	75 000	105 000	96 000	96 000	100 170
TVA	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%
Montant TVA	15 000	21 000	19 200	19 200	20 034
Prix de vente TTC	120 000	126 000	120 000	120 000	125 212
Droits de mutations à titres onéreux	5,81%	0,71%	0,71%	0,71%	0,71%
	6 101	751	682	682	711
Coût global de l'opération acte en main	126 101	126 751	120 682	120 682	126 101

* hors émoluments du notaire

En appliquant la TVA sur le prix total HT, le prix TTC passe à 126 000 euros (cas 2.1). Mais en pratique, cela ne tient pas car le prix TTC est majoré de 5% et affiché à un prix différent. La situation n'est pas compréhensible pour des acquéreurs non aguerris à la fiscalité. En conséquence, il conviendrait de calculer la TVA à rebours à partir d'un prix de vente de 120 000 euros mais cela ne tient toujours pas. L'opération se remise en cause car :

- la marge de l'opérateur sera amputée de plus de 50% (cas 2.2) ;
- le budget travaux ne pourra pas être révisée à la baisse : c'est théoriquement possible sous excel mais impossible en pratique à périmètre de travaux inchangé (cas 2.3).

Dès lors, pour veiller à préserver l'intérêt du client, il convient de raisonner en termes de coût global de l'opération. Soit ici partir d'un prix de 126 101 euros acte en main et à rebours calculer :

- le prix de vente TTC = prix acte en main / 1,0071
- l'assiette de TVA = prix de vente TTC / 1,2

Là encore l'opérateur est perdant, mais dans une moindre mesure (cas 2.4).

3.2. Rendre les opérateurs privés éligibles à une subvention pour charge d'intérêt général

Les opérations d'aménagement peuvent contribuer à accélérer les mutations urbaines au travers de solutions écologiques et servicielles qui répondent aux objectifs des politiques publiques en matière de sobriété foncière, de densité de l'habitat, de préservation des fonctions des sols et de la biodiversité, de mobilité, de santé, d'énergie, et de lutte contre le changement climatique.

Elles permettent d'organiser l'espace de façon cohérente avec l'évolution des modes de vie et d'agréger les problématiques territoriales de services aux habitants : création d'emplois de proximité, implantation d'ilots de fraîcheur, de commerces, de médecine de proximité, de circuits courts, soutien à l'agriculture locale, économie circulaire, mobilités douces.

La technicité multidisciplinaire caractérisant la maîtrise d'ouvrage de tels projets et, d'une manière générale, la revitalisation des territoires, suppose d'accompagner les décideurs locaux au moyen d'une ingénierie qualifiée.

Dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, cette ingénierie et les moyens financiers ne sont pas immédiatement accessibles par nature aux collectivités de faible importance. Ces dernières ont une capacité d'action limitée pour identifier les potentialités des projets mais surtout un handicap pour les appréhender sous un angle opérationnel et financier. D'autant que les surcoûts liés au caractère extrêmement qualitatif de telles opérations sont de nature à obérer leur succès.

C'est pourquoi l'État, pour soutenir les projets ambitieux, pourrait directement abonder les dépenses induites et subvenir aux besoins des collectivités en conférant des avantages aux opérateurs privés, sous la forme de subventions pour charge d'intérêt général, qui concourent à la réalisation des objectifs de politiques publiques.

3.3. Étendre le champ de l'exonération des plus-values sur cessions immobilières réalisées par des particuliers

Lorsqu'un particulier vend un terrain à un bailleur social qui fera ou non des logements sociaux, il est exonéré de plus-values immobilières. Lorsqu'un particulier vend un terrain à un promoteur qui programme des logements sociaux, il est partiellement exonéré de plus-values immobilières. Lorsqu'un particulier vend un terrain à un aménageur qui programme des logements sociaux, il n'est pas exonéré de plus-values immobilières.

L'objectif est ici de mettre fin à la distorsion de concurrence dont souffrent les aménageurs. L'article 150 U 7° du code général des impôts institue une exonération d'imposition visant les plus-values réalisées par les particuliers lors des cessions immobilières intervenant au profit notamment des organismes d'HLM¹⁷, des SEM qui gèrent des logements sociaux ou qui réalisent des opérations au titre du service d'intérêt

¹⁷ article L. 411-2 du CC.

général¹⁸, de l'Association foncière logement (AFL) et des SCI pour les logements conventionnés¹⁹.

Ces dispositions cultivent une distorsion de concurrence entre les différents opérateurs dans la mesure où les organismes HLM et les bailleurs sociaux qui acquièrent un terrain à bâtir auprès d'un particulier permettent à ce dernier d'être totalement exonéré de plus-values immobilières. Les autres opérateurs lui permettent de disposer d'une exonération de plus-values à due concurrence des logements sociaux qu'ils s'engagent à réaliser dans un délai de quatre ans.

La rédaction actuelle place hors du champ de cette exonération les ventes aux aménageurs qui ne réalisent pas les logements sociaux mais qui ont vocation à préparer les fonciers destinés à les accueillir. Concrètement, le même particulier qui vend un terrain à un aménageur lequel viabilise un terrain en vue de la réalisation de logements sociaux, cesse d'être éligible à cette exonération d'impôt. L'aménageur devra alors, à la demande du particulier cédant, supporter économiquement le poids de l'impôt qui en résulte. Cette charge financière, qui n'existe pas pour les organismes HLM ou les bailleurs sociaux, affecte le jeu de la libre concurrence au préjudice des aménageurs.

Il convient ainsi d'autoriser les aménageurs à entrer dans ce dispositif dès lors qu'ils s'engagent à vendre à un bailleur social ou à un promoteur qui s'engageraient à leur tour à construire des logements sociaux.

Un tel dispositif, qui vise la production de logements sociaux par tous les acteurs, s'avèrerait efficace pour encourager les propriétaires privés à libérer du foncier constructible à des opérateurs qui s'engagent à réaliser ou à faire réaliser des logements sociaux. Il contribuerait à modérer les prix de vente et favoriserait l'équilibre des opérations d'aménagement qui prévoient la réalisation de logements sociaux.

Il est proposé :

- d'étendre le champ de l'exonération de plus-values immobilières aux cas de cession par un propriétaire particulier en fonction de la destination du bien immobilier (production de logement sociaux) indépendamment du statut de l'acquéreur.
- de fonder le calcul de l'exonération sur le nombre de logements sociaux (à partir de la surface affectée) réalisés à l'échelle de l'opération (quel que soit l'opérateur, le promoteur, l'aménageur ou le bailleur) et non sur la seule base de la surface totale des constructions mentionnées sur le permis de construire du programme immobilier.

3.4.Lutter contre la rétention des terrains constructibles

Afin de lutter contre le phénomène de rétention foncière qui compromet les projets d'aménagement foncier et bloque incidemment la relance de la production de logements, un principe de neutralité fiscale de taxation des plus-values immobilières pourrait être

¹⁸ articles L. 481-1-1 à L. 481-5 du CCH.

¹⁹ article L. 313-34 du CCH.

retenu et renvoyer à la suppression des abattements fondés sur une durée de détention et une diminution sensible du taux de taxation.

Actuellement, la plus-value brute réalisée à l'occasion de la cession de biens ou droits immobiliers est imposable au taux forfaitaire de 19 %. Le montant de la plus-value est réduit d'un abattement à raison de 6 % pour chaque année de détention au-delà de la 5^{ème} et jusqu'à la 21^{ème} et de 4 % pour la 22^{ème} année révolue de détention. L'exonération totale est donc acquise à l'issue d'un délai de détention de 22 ans.

3.5. Créer un « Pass accession » sous la forme d'un prêt assorti d'un différé d'amortissement sur la quote-part de foncier acquis

Si les prix des logements sont élevés, c'est parce que le prix des terrains, composante principale de leur coût de production, est trop élevé. Pour produire du logement abordable, il faut donc maîtriser le coût du foncier. Et comme le foncier est de plus en plus rare, donc de plus en plus cher, il faut lutter contre la spéculation foncière.

De ce point de vue, dissocier la propriété du foncier de celle du terrain suivant la logique des OFS est efficace pour maîtriser le coût de l'accession sociale. Mais le généraliser reviendrait à exproprier tous les propriétaires de maisons individuelles (55,8 % du parc), ou encore confier la gestion du patrimoine foncier à des fonds d'investissement privés.

Encadrer les conditions d'accès au crédit ensuivant la trajectoire des accords prudentiels de Bâle IV est une solution pour modérer les offres des acquéreurs et auto-entretenir le marché à la hausse, mais il faut rester vigilants sur les taux d'effort pour ne pas obérer la capacité des ménages à réaliser des investissements locatifs.

Libérer le foncier, avec en ligne de mire une réforme de la fiscalité pour encourager les cessions de terrains constructibles et l'aménagement de nouveaux quartiers compatibles avec les revenus des habitants constitue sans doute la meilleure piste. Autrement dit, veiller à maîtriser le coût de la densité qui résulte actuellement d'une augmentation importante des prix du foncier et, consécutivement, des prix des logements²⁰.

Partant de cette logique et par souci d'efficacité, l'Unam soutient l'idée d'un dispositif qui ferait la synthèse du Pass-Foncier et du Prêt à Taux Zéro qui par le passé ont démontré leur efficacité. Baptisé « MonPassAccession », ce dispositif :

- pourrait être réservé à l'acquisition de logements réalisés dans le cadre d'opérations d'aménagement sur des secteurs à projets autorisés par permis groupés, permis d'aménager ou ZAC (logements collectifs en VEFA ou constructions de maisons individuelles) ;
- serait réalisé sous la forme d'un prêt assorti d'un différé d'amortissement, de 30 à 40%, portant sur la quote-part représentant le foncier acquis, afin consolider

²⁰ La production de logements en individuel coûte effectivement 50% moins cher à la production (2 300€ le m²) et à la vente qu'en collectif (4 300 € le m²). La construction individuelle accueille en moyenne 2,7 habitants par logement de 114m² contre en moyenne 1,5 habitant en logement collectif de 55m². Ainsi, le prix d'un T4 en individuel équivaut à celui d'un T3 en collectif. 75% des Français qui accèdent à la propriété privilégient la maison individuelle pour cette raison.

l'apport personnel des ménages conformément aux recommandations du Haut Conseil de Stabilité Financière (HCSF) ;

- assujettirait les cessions de terrains et de bâtis au taux de TVA réduit ;
- pourrait s'y ajouter, pour les communes s'engageant dans de tels projets d'habitat, une bonification de l'État sur la taxe d'aménagement et d'un surcroît de crédit de TVA (en sus du FCTVA) sur les équipements publics liés aux opérations (écoles, crèches, commerces, biodiversité) ;
- pourrait enfin être renforcé par la faculté pour les EPCI, conseils départementaux et régionaux de contribuer au financement d'opérations à maîtrise d'ouvrage privée, à l'image des aides accordées aux opérateurs publics.

Cette proposition ciblerait les opérations qualitatives d'un point de vue écologique et environnemental. Seraient retenues celles qui participent à :

- la gestion économe de l'espace et aux objectifs de frugalité foncière poursuivis par l'État ;
- la revitalisation des collectivités et des bassins d'emplois décentralisés (ORT vertes) ;
- des politiques publiques en matière d'énergie, de climat et d'écologie (ODD et green new deal) selon le modèle de l'opération d'aménagement à proprement parler.

Obéissant à la même philosophie que « MaPrimeRenov' », « MonPassAccession » serait ouvert à tous les primo-accédants, sous conditions de ressources et applicable sur l'ensemble du territoire.

Dispositif	« MaPrimeRenov' »	« MonPassAccession »
Bénéficiaires	Tous les ménages <i>« Je rénove mon appartement ou ma maison pour atteindre un bon niveau de performance énergétique »</i>	Tous les ménages <i>« J'accède à la propriété dans un quartier aménagé qui répond, par sa conception et ses aménités, aux objectifs de la loi Climat »</i>
Montant de l'aide	Modulée sous conditions de ressources Bleu – Jaune – Violet – Rose <i>« L'État m'aide à financer mes travaux d'éco-rénovation en fonction de mes ressources »</i>	Modulée sous conditions de ressources avec un différé de remboursement sur la part représentant l'acquisition du foncier (30% d'apport personnel mobilisé modulo le différé d'amortissement) <i>« L'État m'aide à acheter un appartement ou une maison dans un ÉcoQuartier ou nouveau quartier résilient »</i>
Territorialisation	Sur l'ensemble du territoire, pour tous types de biens	Sur l'ensemble du territoire, pour tous types de biens