

Approche de la rétention foncière dans le Pas-de-Calais



Janvier 2017

Organisme commanditaire :

Direction Territoriale des Territoires et de la Mer du Pas-de-Calais (DDTM62)

–

Personne(s) référente(s) :

Gauthier Turco – DDTM 62

Bureau d'études : Cerema DTer NP :

Pilote et rédacteur

Martin Bocquet, chargé d'études (Cerema DTer Nord-Picardie, RDT/ stratégies foncières - expertise géomatique – SFEG) - Tél. : 03 20 49 62 71 - Courriel : martin.bocquet@cerema.fr

Relectrice

Magali Journet, Chargée d'études (SFEG)

Directeur d'études

Jérôme Douché, responsable du groupe (SFEG)

Informations contractuelles :

Numéro d'affaire (SIGMA) : C15NR0118

Nature du rapport

- Intermédiaire
 - Définitif
-

Maître d'ouvrage

Direction Départementale des Territoires et de la Mer du
Pas-de-Calais (DDTM 62)

Références affaire / devis

Affaires n° C15NR0118

Bureau d'études : Cerema DTer NP

Visas techniques

Le chargé d'études pilote	Le directeur d'études
 <p data-bbox="379 1151 544 1182">Martin Bocquet</p>	 <p data-bbox="1066 1162 1238 1193">Jérôme Douché</p>

La rétention foncière et sa prise en compte dans les PLU(i)

Qu'est ce que la rétention foncière

Introduction et problématique

Les récentes évolutions législatives¹ donnent aux documents d'urbanisme les outils leur permettant de limiter leur consommation d'espaces, à travers deux leviers :

- l'augmentation de la densité des opérations d'aménagements ;
- la mobilisation de foncier compris dans l'espace bâti.

Cette mobilisation peut se réaliser par des opérations de densification des parcelles déjà existantes, par du renouvellement urbain, ou par une construction sur les espaces libres, communément nommés « dents creuses ».

Les documents d'urbanisme définissent les espaces où les terrains sont constructibles. Cependant, un certain nombre de terrains, idéalement placés et sans contraintes apparentes, ne sont pas construits plusieurs années après l'approbation du document d'urbanisme. En particulier, certaines parcelles n'ont pas fait l'objet de transactions récentes : ce sont donc des terrains « dormants », que le propriétaire ne souhaite ni vendre, ni transformer. Ce phénomène est qualifié de « rétention foncière ».

Au vu de leurs emplacements et de la qualité de l'aménagement possible sur ces parcelles, leur mobilisation permettrait de limiter l'étalement urbain, tout en permettant aux collectivités de répondre à leurs besoins en termes de construction de logements.

Le phénomène

Le phénomène de rétention foncière est de causes multiples. Parmi les raisons qui peuvent l'expliquer, 4 grandes catégories sont à prendre en considération :

- la maximisation du revenu : les propriétaires louent leurs terres, et en retirent un revenu régulier ;
- la maximisation du patrimoine : les propriétaires disposent de leurs terres comme d'un actif financier, qu'ils cherchent à faire fructifier. Le terrain est donc gardé en l'attente de plus-values ;
- la maximisation de l'usage : le terrain est utilisé en tant que jardin ou espace de détente par les propriétaires, sans recherche d'une quelconque rentabilité ;
- la maximisation de la valeur symbolique : le terrain est gardé pour un héritage ou une transmission. Il a une valeur symbolique (terrain de la famille, etc.), dont le propriétaire n'accepte que peu de se défaire.

Ces phénomènes différents appellent à mobiliser des leviers différents.

Comment repérer la rétention foncière ?

Le cadre général : le diagnostic foncier

Tout document d'urbanisme doit faire l'objet d'un diagnostic foncier, déclinant notamment les parcelles disposant de capacités de mutation. A ce titre, la détermination de la rétention foncière n'est qu'un élément de ce diagnostic. Lors de la réalisation d'un document d'urbanisme, la date de dernière mutation peut être déterminée sur toute parcelle libre, et ainsi permettre d'observer la rétention foncière.

La méthode

La méthode développée dans l'étude réalisée par le Cerema pour le compte de la DDTM62 se base sur les Fichiers fonciers², et sur l'utilisation de la variable jdatatan, qui retrace l'année de la dernière mutation. Dans ce cadre, est considéré en rétention foncière tout terrain dans le tissu bâti non construit n'ayant pas muté depuis 2002.

1 Et notamment la loi ALUR (LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové)
2 Dont la documentation générale est présente sur : <http://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/fichiers-fonciers-r549.html>

Les résultats La rétention foncière estimée représente, sur le territoire du Pas-de-Calais l'équivalent de 3489 ha, soit environ 5 ans de la consommation d'espaces liée à l'habitat. De manière générale, on s'aperçoit que la rétention foncière est plus représentée dans les petites communes.

Les parcelles sont globalement de petite taille (2/3 d'entre elles font moins de 1000 m² et 97 % moins de 5000 m²). Ce morcellement plaide plutôt pour des solutions globales d'ordre fiscal, ou par un dialogue accru avec les propriétaires.

Cependant, à l'échelle du département, 646 parcelles situées dans l'espace bâti et potentiellement en situation de rétention foncière, ont une surface comprise entre 5000 m² et 3 ha. Ce nombre de parcelle reste faible, mais leur taille et leur intérêt permettent d'envisager des solutions de mobilisation plus ciblées (option de rachat, voire expropriation).

Prendre en compte la problématique

Les précautions liées aux résultats

Au-delà de l'observation, il faut rappeler que la rétention foncière est largement liée au marché foncier local. Ainsi, une rétention peut aussi traduire une faiblesse de la demande locale. Il n'est donc pas forcément nécessaire, en présence d'une forte rétention foncière, d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation. **A ce titre, une forte rétention foncière doit plutôt amener à modérer les capacités d'extension urbaine.**

Le taux de rétention foncière : une approche souvent dépassée et peu représentative du territoire

L'approche actuelle, en termes de taux de rétention foncière, n'est usuellement pas en accord avec les réalités du territoire, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les approches par taux sont souvent peu représentatives. Les données ne sont pas basées sur des observations, la date pivot n'est pas établie, etc. Tout taux de rétention doit ainsi être impérativement lié :

- à une date pivot (on considère comme rétention tout terrain qui n'a pas muté depuis cette date) ;
- à une approche foncière (les terrains non constructibles doivent être exclus) ;
- à une méthode d'observation.

Les politiques publiques mises en place dans le cadre du PLU vont modifier la rétention foncière locale. Pour envisager les besoins en foncier, on ne peut donc se contenter de reprendre strictement le taux observé dans les dernières années.

Enfin, la rétention foncière n'est pas une fatalité : les taux pris en compte doivent donc tenir compte des outils et leviers mis en place au niveau local – et dans le PLUi – pour accentuer la mobilisation des terrains dans l'enveloppe urbaine. À ce titre, il peut être choisi de ne pas mobiliser ces outils mais, conformément à l'objectif de sobriété foncière fixée par la réglementation, l'absence de volonté d'agir sur la rétention ne peut se traduire par la planification de zones en extension urbaine.

Dans les petites communes : une approche au cas par cas

Les taux de rétention foncière n'ont pas de valeur dans les petites communes, pour lesquelles les terrains en jeu restent peu nombreux. L'observation d'une rétention de 80 % sur une commune alors que seuls 10 terrains sont en jeu ne peut être extrapolée.

Dans les petites communes, il faut alors privilégier une approche au cas par cas, et une stratégie foncière globale.

Dans les communes plus importantes : une approche en taux

Dans les communes urbaines et périurbaines, l'application d'un taux de rétention maximal de 25 % peut être utilisé. Pour les communes rurales, une approche au cas par cas est nécessaire.

Ce taux de 25 % est une valeur plafond, et doit être modulée au territoire, en lien avec le diagnostic foncier. De même, ce taux ne saurait être affiché qu'au regard des efforts et leviers mobilisés sur le territoire.

Les outils pour lutter contre la rétention foncière

Un outil principal : la majoration de la taxe sur le foncier non-bâti

L'article 1396 du code général des impôts permet de majorer la taxe payée sur les terrains non-bâti constructibles. Les modalités techniques de ce dispositif ont beaucoup évolué ces dernières années. Ce présent paragraphe est basé sur le dispositif en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016.

Cette majoration concerne deux dispositifs :

- une majoration automatique dans les zones tendues (grandes agglomérations concernées par la taxe sur les logements vacants). Aucune commune du Pas-de-Calais n'est concernée par cette majoration, et ce dispositif ne sera donc pas explicité ici ;
- une majoration optionnelle.

La majoration optionnelle peut concerner toute commune couverte par un document de planification³, et s'exerce sur les terrains constructibles, dont la liste est fixée par le maire. La connaissance du patrimoine et des terrains constructibles est donc un préalable indispensable.

La taxe sur le foncier non bâti peut être augmentée d'un montant compris entre 0 et 3 € par m², décidé par le conseil municipal. La surface prise en compte est celle du terrain diminuée de 200 m²⁴. Elle se calcule donc de la manière suivante :

$$\text{Taxe non bati} = (\text{valeur locative}) \times \text{taux} \times 0,8 + (\text{surface} - 200) \times \text{majoration}$$

Une « clause filet » est mise en place, pour éviter une explosion de la taxe foncière pour certains propriétaires.

L'acquisition des parcelles en état d'abandon manifeste

La commune a possibilité, pour les parcelles en état d'abandon, de mettre en place une procédure d'expropriation simplifiée, après mise en demeure aux propriétaires de la remettre en état.

Cette procédure est applicable à un niveau local, et permet le cas échéant d'acquérir ces parcelles ou de démarrer un dialogue avec le propriétaire sur le devenir de son terrain.

L'acquisition de biens sans maîtres

Les parcelles non-bâties qui sont considérées comme « sans maître » peuvent faire l'objet d'une acquisition par la collectivité.

La liste des parcelles n'ayant pas de propriétaire connu est arrêtée annuellement par le préfet, qui la transmet aux élus concernés.

Ces deux derniers outils restent d'une portée marginale, mais peuvent permettre de débloquer quelques situations problématiques.

L'acquisition des terrains par la collectivité

Les collectivités ont à leur disposition un certain nombre de leviers permettant d'acquérir les terrains.

Il s'agit en premier lieu d'une acquisition amiable du terrain, mais nécessitant une démarche proactive de la part de la collectivité : le propriétaire ne souhaite peut-être pas vendre spontanément, mais ne serait pas forcément opposé à une vente si la collectivité fait le premier pas.

Il s'agit en deuxième lieu du droit de préemption : la collectivité est prioritaire pour l'acquisition du terrain. Il faut cependant qu'une vente soit sur le point d'être conclue. Ce cas ne se rencontre donc pas si les terrains font l'objet d'une rétention foncière.

Enfin, l'expropriation peut être une piste crédible. Il est à noter que la menace d'expropriation peut être tout aussi efficace que l'expropriation elle-même pour forcer les mutations.

³ Plan Local d'urbanisme, Plan d'occupation des Sols ou Carte communale

⁴ Cet abattement peut être supprimé par délibération du conseil municipal

De manière générale, ces procédures nécessitent une participation active de la collectivité, une connaissance fine du foncier et de ses propriétaires, et une trésorerie capable d'assumer l'achat de ces terrains. Des opérateurs fonciers (EPF) peuvent assumer ce portage, ainsi que les négociations vis-à-vis des propriétaires.

Ces outils nécessitent un portage par une structure publique, qui sort donc du mode de construction habituellement observé dans les territoires urbains et périurbains, qui privilégient plutôt une construction portée par des opérateurs privés (construction individuelle ou via un lotisseur).

Conclusion Les outils permettant de limiter la rétention foncière sont nombreux. Le premier d'entre eux est le recours aux outils classiques de la stratégie foncière, à savoir l'observation, la connaissance en vue d'une acquisition.

L'augmentation de la taxe sur les terrains constructibles non-bâties peut être fixée à un niveau local. La fourchette de la majoration est assez large, et permet aux élus d'adapter la règle au plus près des situations locales.

Des solutions (acquisition de parcelles en état d'abandon et acquisition des biens sans maître) viennent compléter le dispositif. Cependant, ces solutions restent des interventions d'appoint, sur des biens très particuliers, et ne permettent à elles seules de libérer une quantité importante de foncier.

Enfin, dans des cas précis, et pour une opération d'intérêt public, une expropriation peut être envisagée.

Conclusion méthodologique

Dans le cadre d'un document d'urbanisme, les tâches à réaliser sont les suivantes :

Étape	Action
1	Réalisation du diagnostic foncier, et repérage des terrains potentiellement constructibles
2	Liaison de cette liste de terrains avec leur date de mutation, donnée par les Fichiers fonciers
3	Détermination de la liste des terrains en rétention foncière.
4	Détermination des leviers à mettre en place pour limiter cette rétention.
5	Pour les petites communes : déduction d'un potentiel foncier utilisable au cas par cas. Pour les grandes communes : détermination d'un taux projeté avec application des mesures
6	Détermination du potentiel utilisable.

