

N° 1

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} octobre 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom du groupe de travail (1) de la commission des finances (2) et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (3), sur les **outils fonciers à disposition des élus locaux,***

Par MM. François PILLET, René VANDIERENDONCK, Yvon COLLIN
et Philippe DALLIER,

Sénateurs.

(1) *Ce groupe de travail est composé de :* MM. François Pillet, René Vandierendonck, Yvon Collin et Philippe Dallier.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

(3) *Cette commission est composée de :* M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugé, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltentbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Soutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PROPOSITIONS DU RAPPORT	7
AVANT PROPOS	11
POUR UNE PLANIFICATION PLUS LISIBLE, PLUS COHÉRENTE ET PLUS EFFICACE	13
I. ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION	13
A. LES DOCUMENTS D'URBANISME : À LA RECHERCHE DE LA SIMPLIFICATION ET D'UNE MEILLEURE INTÉGRATION	13
1. <i>Une hiérarchie des normes d'urbanisme complexe</i>	13
2. <i>Une articulation entre documents d'urbanisme à améliorer</i>	19
3. <i>Une multitude de prescriptions d'urbanisme</i>	19
B. RENFORCER LES COHÉRENCES, SIMPLIFIER L'ENCHEVÊTREMENT ET STABILISER LES NORMES.....	21
1. <i>Renforcer la cohérence des documents d'urbanisme</i>	21
a) Un schéma régional intégrateur	21
b) Des SCoT plus prescriptifs.....	25
c) Des plans locaux d'urbanisme intercommunaux à généraliser sous certaines conditions.....	26
2. <i>Stabiliser les normes d'urbanisme</i>	30
II. DES OUTILS D'APPLICATION PLUS EFFICACES	30
A. MAÎTRISER LES CONTENTIEUX	31
1. <i>Lutter contre les contentieux abusifs</i>	31
a) La pratique des recours abusifs et ses conséquences	32
b) Les solutions apportées.....	33
2. <i>Spécialiser les juridictions</i>	34
B. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES DROITS DE PRÉEMPTION.....	35
1. <i>La diversité des droits de préemption publics</i>	35
2. <i>Un outil largement utilisé par les collectivités territoriales</i>	39
3. <i>Les faiblesses du droit de préemption urbain</i>	40
4. <i>La nécessaire modernisation du droit de préemption urbain</i>	41
a) Plusieurs propositions de loi visent à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de préemption.....	41
b) Les propositions de vos rapporteurs.....	43
C. AMÉLIORER LES PROCÉDURES COMPLÉMENTAIRES	45
1. <i>L'acquisition de biens sans maître</i>	45
2. <i>La prise de possession des biens en état d'abandon</i>	48
3. <i>Revisiter le bail emphytéotique administratif</i>	50
a) Un régime souple.....	50
b) La nécessité d'un encadrement plus contraignant	53

POUR UNE FISCALITÉ AU SERVICE DE LA POLITIQUE FONCIÈRE.....	54
I. UNE FISCALITÉ D'ÉTAT ENCOMBRANTE ET INSTABLE.....	54
A. LE FONCIER EST IMPOSÉ PAR L'ÉTAT AU TITRE DE LA TAXATION DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES	54
B. L'INSTABILITÉ DE LA TAXATION DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES A DES CONSÉQUENCES NÉFASTES.....	56
1. <i>Un va-et-vient fiscal</i>	57
2. <i>Des conséquences négatives sur le marché foncier et immobilier</i>	60
C. L'EFFICACITÉ DE L'ARME FISCALE DOIT ÊTRE RELATIVISÉE	61
II. DES COLLECTIVITÉS FACE À L'ABSENCE D'OUTILS FISCAUX EFFICACES POUR MENER UNE POLITIQUE FONCIÈRE	64
A. LE RÔLE MARGINAL DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE FONCIÈRE.....	64
1. <i>L'absence de caractère incitatif des principaux impôts fonciers</i>	64
2. <i>Quel rôle pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties ?</i>	64
B. LES INSTRUMENTS FISCAUX AU SERVICE D'UNE POLITIQUE FONCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	68
1. <i>La taxation des plus-values résultant d'une opération d'urbanisme</i>	68
2. <i>La taxation d'une détention « improdutive » pour libérer du foncier et construire des logements</i>	68
3. <i>Le financement des équipements publics et la lutte contre l'étalement urbain</i>	69
C. DES OUTILS FONCIERS PERMETTANT UNE TERRITORIALISATION FISCALE MAL CONNUS ET PEU UTILISÉS	71
MIEUX UTILISER LES OUTILS INSTITUTIONNELS	75
I. FRANCE DOMAINE : DES ÉVALUATIONS EN QUESTION.....	75
A. LE CADRE D'INTERVENTION DES DOMAINES : UNE OBLIGATION ENTOURÉE DE NOMBREUSES INCERTITUDES.....	75
1. <i>Le champ de la consultation</i>	75
2. <i>Les conséquences de l'avis</i>	76
3. <i>Un régime insuffisamment encadré</i>	76
B. LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DE FRANCE DOMAINE.....	77
1. <i>Les méthodes d'évaluation</i>	77
2. <i>Les difficultés</i>	78
II. VERS LA MISE EN PLACE D'UN OUTIL NATIONAL D'OBSERVATION DU FONCIER ?	80
A. L'ABSENCE D'INFORMATIONS AGRÉGÉES SUR LE FONCIER.....	80
B. VERS UN MEILLEUR ACCÈS DES COLLECTIVITÉS AUX DONNÉES FONCIÈRES	81

III. AJUSTER LES STATUTS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS	83
A. UN MÊME OUTIL AU SERVICE D'ENJEUX COMPLÉMENTAIRES	84
1. Une mission commune ; le portage de projets inscrits dans une logique territoriale	84
2. Des statuts comparables sous réserve de spécificités	85
B. DES INSTRUMENTS PERFECTIBLES.....	88
1. Rationaliser la carte des établissements publics fonciers ?	88
a) Réguler les interventions concurrentes	89
b) Privilégier l'initiative locale.....	91
c) Optimiser les périmètres	91
2. Assouplir les conditions de création des EPFL.....	93
C. LES RESSOURCES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS (EPF)	93
1. Un financement des EPF satisfaisant grâce à une taxe affectée	93
2. Une question en suspens : l'assujettissement à la TVA.....	96
IV. LES SAFER : LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE ARTICULATION AVEC LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS	97
A. RENFORCER LE POUVOIR DES COLLECTIVITÉS DANS LES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES SAFER.....	100
B. REDÉFINIR LE RÔLE ET LES PRÉROGATIVES DES SAFER	101
C. CRÉER UNE SEULE SAFER PAR RÉGION QUI SERAIT COMPÉTENTE SUR L'ENSEMBLE DU PÉRIMÈTRE	102
D. S'INTERROGER SUR LA PÉRENNITÉ FINANCIÈRE DES SAFER	103
COMPTE RENDU DE L'EXAMEN EN COMMISSION mardi 1^{er} octobre 2013	105
ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	117
ANNEXE 2 GLOSSAIRE LES OUTILS FONCIERS À DISPOSITION DES ÉLUS LOCAUX.....	121

LES PROPOSITIONS DU RAPPORT

1. Documents d'urbanisme

Proposition n° 1

Créer des cadres prescriptifs nouveaux en matière foncière et urbanistique.

En contrepartie, élaborer ces cadres dans le cadre d'une démarche de co-élaboration et d'un dialogue territorial construit.

Proposition n° 2

Faire du SRADDT le schéma support des nouveaux cadres prescriptifs en matière foncière.

Proposition n° 3

Prévoir un schéma régional intégrateur pour parvenir à un objectif de lisibilité et de cohérence des documents d'urbanisme.

Trouver une gouvernance régionale pour la mise en place d'un tel schéma d'aménagement d'ensemble plus contraignant.

Proposition n° 4

Différer la mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme intercommunaux en laissant aux maires leur pouvoir d'initiative et leur droit de veto.

Proposition n° 5

Stabiliser les normes urbanistiques existantes dans le temps.

Proposition n° 6

Engager une réflexion afin :

- d'alléger le dispositif des études d'impact en fusionnant les différentes études d'impact existantes ;
- de clarifier leur régime par la fixation de seuils d'intervention pour éviter les zones grises relevant de l'appréciation du préfet.

Proposition n° 7

Spécialiser les juges de l'expropriation dans le ressort de chaque cour d'appel.

Proposition n° 8

Fixer des prix référentiels pour aider le juge de l'expropriation et abonder des fonds régionaux de couverture du risque d'augmentation du coût des terrains acquis par le biais du droit de préemption en cas de contentieux.

Proposition n° 9

Encadrer les prérogatives de l'emphytéote pour des motifs d'intérêt général

2. Dispositions financières et fiscales

Proposition n° 10

Compte tenu de l'imbrication des dispositifs fiscaux, organiser une concertation préalable entre l'Etat et les collectivités territoriales avant la présentation de nouvelles réformes touchant la taxation du foncier.

Élargir le périmètre des études d'impact fournies lors de la présentation de ces réformes au Parlement aux conséquences globales sur l'ensemble des collectivités publiques.

Proposition n° 11

Mieux garantir la cohérence des mesures fiscales de l'Etat en matière immobilière et foncière et le droit du Parlement à débattre de la loi fiscale conformément à l'article 34 de la Constitution qui dispose que la loi fixe les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

Proposition n° 12

Mettre un terme à l'instabilité fiscale dans le domaine de la fiscalité foncière et établir un moratoire d'une durée minimale de cinq années.

Proposition n° 13

Raccourcir le délai de détention pour l'exonération des plus-values de cession immobilières. Privilégier un régime d'imposition simple, stable et lisible pour le contribuable.

Rechercher en priorité des formules qui garantissent la neutralité fiscale vis-à-vis des décisions des personnes physiques concernant le foncier et écarter toute solution ayant pour effet de transférer le poids de l'impôt foncier depuis les résidences secondaires et terrains nus vers les résidences principales.

Proposition n° 14

Mettre à disposition des collectivités les simulations leur permettant d'être informées des effets de la majoration des valeurs locatives cadastrales des terrains constructibles, afin d'éviter des difficultés similaires à celles nées lors de la fixation de la cotisation minimum de CFE.

Proposition n° 15

Etablir un bilan du nouveau régime de la taxe sur les friches commerciales, issu de la loi de finances pour 2013 avant d'en modifier les modalités.

Proposition n° 16

Identifier les bonnes pratiques auprès des collectivités et étudier les effets de la création de la taxe d'aménagement pour les aménageurs.

3. Connaissance et évaluation du foncier**Proposition n° 17**

Préciser et clarifier les modalités régissant la consultation préalable de France Domaine.

Proposition n° 18

Encadrer, par voie réglementaire, les méthodes d'évaluation par catégories de biens et clarifier leurs critères.

Proposition n° 19

Faciliter l'accès des collectivités aux informations dont disposent les services de l'Etat.

Proposition n° 20

Créer un outil national d'observation du foncier et inciter les collectivités de plus de 10 000 habitants à s'équiper de services d'information géographique grâce à une redistribution du concours particulier « urbanisme » de la dotation générale de décentralisation.

4. Etablissements publics fonciers

Proposition n° 21

Réformer la carte des EPF en :

- adaptant les EPF aux spécificités territoriales ;
- réaffirmant la priorité des EPFL sur les EPFE ;
- en interdisant la superposition d'un EPFE et d'un EPFL sur le même territoire ;
- en favorisant l'échelle départementale pour les EPFL ;
- en privilégiant l'extension du périmètre des EPFL existants pour couvrir les zones blanches.

Proposition n° 22

Assouplir les conditions d'adhésion des EPCI à un EPFL.

Proposition n° 23

Réexaminer la position de l'administration fiscale et, le cas échéant, permettre de définir des opérations « hors marché » lorsqu'il s'agit pour les EPF de faire entrer un bien sur le marché.

5. SAFER

Proposition n° 24

Renforcer la représentation des collectivités territoriales dans les conseils d'administration des SAFER, afin qu'elles disposent d'au moins la moitié des sièges.

Proposition n° 25

Recentrer les compétences des SAFER sur leur cœur de métier et encadrer davantage les pouvoirs coercitifs dont elles disposent.

Mesdames, Messieurs,

Les stratégies foncières sont au cœur de toute politique publique d'aménagement et de développement du territoire mises en œuvre par les collectivités locales.

Que ce soit pour renforcer l'attractivité des territoires, réduire les inégalités territoriales ou encore satisfaire les besoins des habitants en matière de logement, d'emploi et de mobilité sur un territoire, **l'action foncière est une donnée essentielle de la mise en œuvre des stratégies territoriales.** En effet, elle doit permettre de :

- **cibler les réserves foncières** à constituer,
- **saisir les opportunités foncières** pour les futurs aménagements,
- influencer sur les prix de vente des terrains **dans une logique anti-spéculative, en identifiant des moyens de libérer des terrains à des prix abordables dans des espaces stratégiques,**
- ou encore garantir la cohérence et la qualité des projets d'aménagement.

Or, le foncier est souvent un **facteur « limitant » de la chaîne de production de la « ville »**, de par sa rareté, son prix ou encore sa qualité.

Il apparaît donc déterminant qu'une collectivité locale dispose de l'ensemble des outils lui permettant de mettre en place, au moment choisi, ses projets de développement.

L'élaboration d'une telle politique foncière s'avère cependant complexe car elle se heurte à des objectifs parfois contradictoires : l'intervention d'une multiplicité d'acteurs avec parfois des objectifs divergents, le défaut d'informations précises sur la réalité et la qualité du foncier disponible...

L'aménagement de l'espace se heurte à des contraintes impératives, mais de finalités parfois opposées, pour un développement structuré et harmonieux du territoire. Les collectivités doivent initier des opérations de construction de logements pour offrir à tous un habitat décent, mettre en place les équipements publics nécessaires à leurs populations, développer des parcs d'activités pour accueillir des entreprises, réaliser des infrastructures de transport pour renforcer la mobilité des habitants. Cependant, il importe aussi de protéger les espaces naturels et les terres agricoles d'une urbanisation excessive.

La réalisation à court terme d'un programme destiné à répondre aux besoins les plus pressants ne saurait, pour assurer un développement harmonieux et raisonné de l'espace, s'exonérer d'une réflexion sur l'aménagement à plus long terme. Or, l'urgence, trop souvent, prive les élus d'une vision programmatique de leur politique.

Enfin, certaines données sur le foncier sont disponibles mais elles sont éclatées et parcellaires. Pourtant, la nécessité d'organiser l'accès à ces informations pour mesurer les marges de densification en zone urbaine, conduit aujourd'hui les administrations de l'État à mettre en place des outils partagés.

Pour déployer leur politique foncière, les collectivités disposent de différents leviers :

- la **planification programmée** au travers des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale - SCoT-; plan local d'urbanisme - PLU-; cartes communales; plan local de l'habitat - PLH; plan de déplacement urbain - PDU);

- des **leviers juridiques** (droits de préemption urbains, recours à un bail emphytéotique...);

- des **leviers financiers** et notamment fiscaux (fiscalité de l'urbanisme);

- le **recours à des opérateurs fonciers pour accompagner les collectivités**, les établissements publics fonciers ou la SAFER par exemple.

Aujourd'hui, cependant, force est de constater l'extrême complexité de l'ensemble, qu'il s'agisse de l'articulation entre les documents de planification, de l'accumulation de normes, des faiblesses de certains mécanismes.

Parallèlement, on observe une carence des terrains à urbaniser, une forte augmentation du prix, même si ces constats doivent être modulés selon les territoires - la situation n'est pas partout tendue, les besoins des populations diffèrent selon les zones.

La commission des lois a donc jugé utile, le 10 octobre 2012, de mesurer les différents outils dont disposent les élus locaux en vue de maîtriser le foncier de leur collectivité territoriale afin d'envisager, le cas échéant, des pistes de réforme pour en renforcer l'efficacité. À cette fin, elle a créé une mission d'information confiée à deux de ses membres, François Pillet et René Vandierendonck. Compte tenu des enjeux fiscaux soulevés par ces questions, elle a proposé à la commission des finances de se joindre à cette réflexion. La commission des finances a nommé à son tour deux rapporteurs, Yvon Collin et Philippe Dallier.

Après avoir mené une série d'auditions au cours du premier semestre 2013 - ministères, associations d'élus, aménageurs, opérateurs fonciers, experts -, les quatre rapporteurs ont présenté leurs conclusions, le 1^{er} octobre 2013, au cours d'une réunion commune de la commission des finances et de la commission des lois, qui en ont autorisé la publication par le présent rapport d'information.

POUR UNE PLANIFICATION PLUS LISIBLE, PLUS COHÉRENTE ET PLUS EFFICACE

La planification est par essence un levier important de la stratégie foncière d'un territoire.

L'élaboration ou la révision des documents de planification est le moment privilégié pour éclairer les élus locaux sur la situation de leur territoire en termes de foncier disponible et de contraintes physiques ou réglementaires affectant les terrains. Sans la prise en compte préalable et intégrée de la question foncière dans les documents de planification urbaine, de nombreuses actions ne pourront pas se concrétiser.

Si l'Etat continue, par voie règlementaire et législative, à définir les grandes orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire, ce sont les collectivités locales qui pilotent l'urbanisme, la politique foncière et l'aménagement opérationnel. Or, elles doivent faire face à une accumulation de réglementations et de normes ainsi qu'à une multiplication de contraintes imposées par chaque échelon territorial (différents documents de planification en fonction des échelles territoriales d'intervention, conséquences du Grenelle de l'environnement, prescriptions d'archéologie préventive, études d'impact...).

Il apparaît donc déterminant de simplifier les procédures d'urbanisme, tout en fixant un cadre cohérent entre les différentes échelles de territoire, sécurisé (en limitant les risques de recours abusifs) et évolutif. L'objectif est de répondre aux attentes des territoires dans leur diversité ; ces derniers ont parfois souffert d'une alternance de reformes ponctuelles et quelquefois incohérentes entre elles.

I. ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION

A. LES DOCUMENTS D'URBANISME : À LA RECHERCHE DE LA SIMPLIFICATION ET D'UNE MEILLEURE INTÉGRATION

1. Une hiérarchie des normes d'urbanisme complexe

L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme introduit une hiérarchie entre les différents documents d'urbanisme, selon des rapports de conformité, de compatibilité ou de prise en compte entre eux.

La **conformité** implique un rapport de stricte identité : ainsi, le contenu de la norme inférieure doit être déduit du contenu plus général de la norme supérieure. En d'autres termes, un document de rang inférieur ne peut comporter aucune différence par rapport au document de rang supérieur. L'autorité inférieure ne dispose alors que d'une compétence liée.

Bien que non définie juridiquement, la notion de **compatibilité**, moins contraignante que celle de conformité, exige que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur. Dans ce cas, la norme supérieure se borne à tracer un cadre général, en déterminant, par exemple, des objectifs ou en fixant des limites, mais laisse à l'autorité inférieure le choix des moyens et le pouvoir de décider librement, dans les limites prescrites par la norme.

Enfin, en complément des documents pour lesquels un rapport de compatibilité est exigé, le code de l'urbanisme prévoit que les documents d'urbanisme prennent en compte un certain nombre d'autres plans et programmes. La notion de **prise en compte** implique de ne pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document. Une disposition d'un document qui serait contraire à un document supérieur doit être motivée.

Le **schéma de cohérence territoriale** (SCoT) se trouve au centre de la pyramide des documents d'urbanisme. Il s'agit d'un document de planification stratégique, créé par la loi «solidarité et renouvellement urbains» (SRU) du 13 décembre 2000. En l'instituant, le législateur a souhaité confier aux collectivités locales une responsabilité de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles d'aménagement du territoire (organisation de l'espace, habitat, déplacements, économie, environnement...) sur de larges bassins de vie. Les champs d'intervention du SCoT ont depuis été complétés à la suite de l'adoption de la loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) qui, au-delà de l'ambition de «cohérence» des politiques publiques, renforce la prise en compte des défis environnementaux dans la gestion des territoires.

Le SCoT a une portée prescriptive au travers de son document d'orientation et d'objectifs (DOO) dès son adoption.

Les documents s'imposant à lui ont, la plupart du temps, une portée générale ou nationale. Ainsi, il doit être **compatible**¹ avec les dispositions particulières :

- aux zones de montagne et au littoral² ;
- aux parcs naturels régionaux et aux parcs nationaux ;
- du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)³ et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)⁴ ;
- du schéma directeur de la région d'Ile-de-France ;
- des schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer ;
- du plan d'aménagement et de développement durable.

Il doit également prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et être compatible avec les plans climat-énergie territoriaux lorsqu'ils existent, les directives de protection et de mise en valeur des paysages⁵, ainsi qu'avec le plan de gestion des risques d'inondation⁶.

En outre, le SCoT prend en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales, des établissements et services publics⁷.

Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation du SCoT, ce dernier doit être modifié afin d'être compatible dans un délai de trois ans.

Chiffres clefs (au 1^{er} janvier 2013)

Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement

• **Stades d'avancement**

- 179 SCoT approuvés (dont 23 en révision)
- 41 SCoT arrêtés
- 131 SCoT en cours d'élaboration
- 62 SCoT en projet

• **Taille des SCoT**

- de 3 à 485 communes
- 50 communes en moyenne

¹ Premier alinéa de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

² Articles L. 145-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme.

³ Article L. 122-1 du code de l'urbanisme.

⁴ Article L. 212-10 du code de l'environnement.

⁵ Article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme.

⁶ Article L. 122-1-13 du code de l'urbanisme.

⁷ Article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme.

Le plan local d'urbanisme (PLU) constitue le document de référence de la réglementation urbaine locale. Il est établi au niveau communal ou intercommunal et remplace le plan d'occupation des sols (POS) en vertu de la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000. Le PLU traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

Il doit être compatible avec le SCoT si celui-ci est approuvé. Il doit être modifié dans un délai de trois ans pour être mis en compatibilité avec celui-ci. Ce n'est qu'en l'absence de SCoT que les normes supérieures de la hiérarchie s'imposent au PLU en termes de compatibilité. Enfin, le PLU, tout comme le SCoT, doit être compatible avec les projets d'intérêt généraux et les plans d'exposition au bruit des aérodromes¹.

Pour répondre aux spécificités des politiques des transports urbains, du logement et de l'urbanisme commercial, ont été mis en place le plan de déplacements urbains (PDU), le programme local de l'habitat (PLH) et les schémas de développement commercial qui sont soumis aux prescriptions du document d'orientation et d'objectifs du SCoT². En revanche, le PDU et le PLH s'imposent au PLU³.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 » a fait du PLU intercommunal (PLUi) un outil central de la planification intercommunale en organisant la cohérence et l'intégration des politiques relatives à l'urbanisme, à l'habitat et aux déplacements au niveau supracommunal. La différence de ce document avec le PLU ne concerne pas seulement l'échelle territoriale d'application (intercommunale et non plus communale) ; la démarche du PLUi est également plus globale puisque ce document intègre des problématiques dépassant celles d'une seule commune : cette échelle permet en effet de mieux intégrer dans la planification le fonctionnement actuel des territoires, de mieux appréhender les enjeux environnementaux, de faciliter la cohérence et la traduction des orientations intercommunales en matière de politiques publiques urbaines, d'habitat, de déplacements, de développement économique, d'aménagement et d'environnement.

Toutefois, afin de prendre en compte les spécificités de certaines communes, le PLUi peut comporter des schémas de secteur couvrant l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes membres du même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement spécifique à ces secteurs⁴.

¹ Article L. 147-1 du code de l'urbanisme.

² Article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme.

³ Article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme.

⁴ Article L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, au sein des PLU intercommunaux, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) tiennent lieu de PLH et, le cas échéant, de PDU.

Enfin, la carte communale se situe à la base de la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme, qui se justifie par la petite taille des communes auxquelles elle s'applique¹. Elle est également tenue de respecter les principes d'équilibre définis aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Article L. 121-1 du code de l'urbanisme

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, [...]

b) L'utilisation économe des espaces naturels, [...]

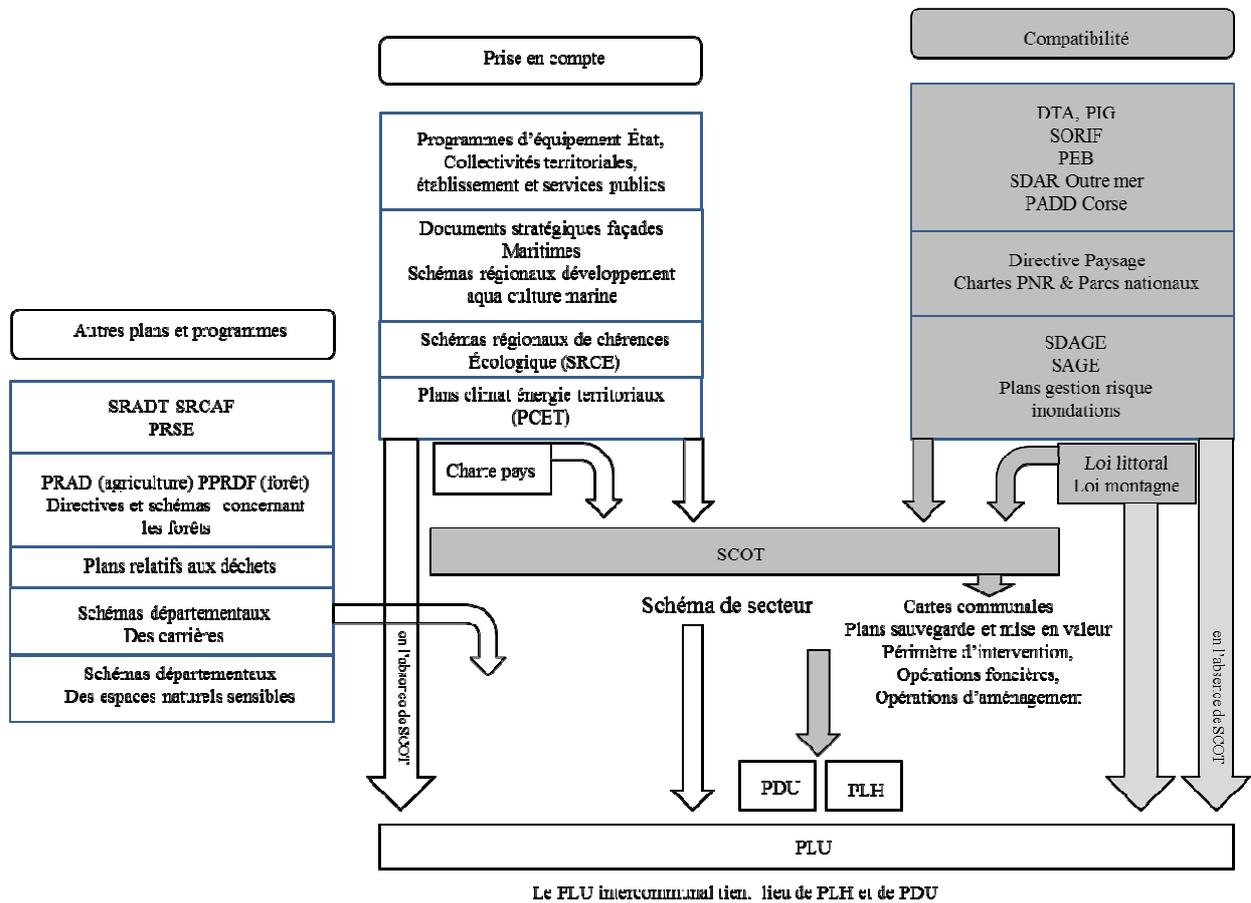
c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat [...];

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, [...].

¹ Article L. 124-2 du code de l'urbanisme.



Le PLU intercommunal lieu de PLH et de PDU

- | | | | |
|------|--|-------|---|
| DTA | Directive territoriale d'aménagement | PNR | Parc naturel régional |
| PADD | Plan d'aménagement et de développement durable | SAR | Schéma d'aménagement régional |
| PCET | Plan climat énergie territorial | SAGE | Schéma d'aménagement et de gestion des eaux |
| PDU | Plan de déplacements urbains | SDAGE | Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux |
| PEB | Plan d'exposition général | SDRIF | Schéma directeur de la région d'Île-de-France |
| PIG | Projet d'intérêt général | SRCE | Schéma régional de cohérence écologique |
| PLH | Plan local de l'habitat | | |

Source : Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement

2. Une articulation entre documents d'urbanisme à améliorer

Selon plusieurs des interlocuteurs de vos rapporteurs, l'articulation des différents documents d'urbanisme soulève des difficultés.

Comme l'avait déjà relevé nos collègues MM. Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois et notre ancien collègue M. Dominique Braye¹, l'une de ces difficultés est liée à la portée de la notion de compatibilité. Par exemple, « *les SCoT déterminent en effet en termes généraux des objectifs dont il est parfois difficile d'appréhender ce qu'ils autorisent ou interdisent concrètement à un niveau de territoire et de gouvernance inférieur. Cette notion de compatibilité aurait sans doute une portée plus significative si les SCoT étaient plus prescriptifs [...]. La vérification du lien de compatibilité pourrait alors porter sur des points définis.* »

La seconde difficulté relevée par vos rapporteurs tient à la grande diversité des acteurs et des procédures que les SCoT sont censés mettre en cohérence. En effet, les autorités chargées de l'élaboration des SCoT, des PLH, des PDU et des PLU peuvent ne pas être les mêmes tandis que les périmètres couverts par ces mêmes documents ne coïncident pas toujours. À titre d'exemple, lors de l'élaboration d'un PLH, l'article L. 302-2 du code de la construction et de l'habitation ne prévoit pas expressément l'association de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCoT. De même, il n'existait aucune disposition tendant à préciser ce qui se passe lorsqu'un SCoT est approuvé après l'approbation d'un PLH ou d'un PDU et qu'il en résulte une incompatibilité. Les sénateurs avaient constaté que la loi demeurait silencieuse sur cette question. Toutefois, la loi « Grenelle II » précitée a permis une réelle avancée en la matière : désormais, les PDU et PLH doivent être compatibles avec le SCoT.

3. Une multitude de prescriptions d'urbanisme

Vos rapporteurs ont constaté la multiplication des prescriptions d'urbanisme. Au cours des quinze dernières années, de nombreuses lois ont imposé de nouvelles obligations aux collectivités territoriales dont certaines peuvent s'avérer contradictoires. Cette question s'inscrit dans celle, plus large, relative au poids des normes que sont amenés à appliquer quotidiennement les élus locaux.

La question du foisonnement de prescriptions d'urbanisme renvoie notamment à la **multiplication des études d'impact**. Ainsi, M. François Delarue, président directeur général de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), a indiqué à vos rapporteurs que la doctrine de l'administration et les ajouts successifs des textes législatifs et réglementaires

¹ Rapport n° 552 (2008-2009) de MM. Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009.

ont abouti à une succession d'études d'impact dont le respect allonge les délais et alourdit les procédures d'urbanisme de manière préjudiciable pour la sortie opérationnelle des projets. Un même projet peut être soumis à enquête publique et à étude d'impact plusieurs fois au titre du code de l'environnement, du code de l'expropriation et du code de l'urbanisme.

Par exemple, la procédure de création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) impose la réalisation d'une première étude d'impact pour apprécier les conséquences d'un projet sur l'environnement¹. Sont examinés les impacts :

- au niveau environnemental (eau, air, climat, pollution, bruit) ;
- au niveau du cadre de vie (espaces naturels, paysage, patrimoine historique et culturel, circulation) ;
- au niveau socio-économique (emploi).

Ensuite, lors de la création de la ZAC, le périmètre et le programme de la ZAC sont approuvés par une délibération du conseil municipal ou du conseil de communauté². Le dossier de création contient, entre autres, une étude d'impact³.

Enfin, la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques impose la réalisation d'une troisième étude d'impact.

M. François Delarue estime que le temps de l'aménagement s'est considérablement allongé : un an ces cinq dernières années, quatre ans en quinze ans.

En outre, un certain nombre de dispositions ou leur interprétation par les services de l'État conduisent à l'alourdissement du dispositif des études d'impact. Le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, entré en vigueur le 1^{er} juin 2012, a introduit une novation, comparée par M. Delarue à une « zone grise » : le préfet dispose d'un pouvoir d'opportunité quant à la réalisation d'une étude d'impact en-deçà d'un certain seuil. En effet, seuls sont désormais soumis à étude d'impact les projets mentionnés en annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement. En fonction de seuils qu'il définit, le décret impose, soit une étude d'impact obligatoire en toutes circonstances, soit une étude d'impact au cas par cas, après un examen du projet par l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement.

En outre, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques précitée ne prévoit aucun délai d'instruction : M. Delarue estime qu'une autorisation tacite s'avère nécessaire, passé un certain délai non défini.

¹ Article L. 122-1-1 du code de l'urbanisme.

² Article L. 311-1 du code de l'urbanisme.

³ Article L. 311-2 du code de l'urbanisme.

Ainsi, plus généralement, comme l'a justement relevé le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹, « *une question déterminante en matière d'urbanisme est celle de l'instabilité du droit et de la transition entre les régimes applicables* ». Toute modification d'une règle en matière d'urbanisme nécessite une disposition de pérennisation pour protéger les territoires ayant mis en œuvre des outils dans l'ancienne procédure. Bien que cette nécessaire protection concoure à une complexification croissante du droit de l'urbanisme, elle s'avère toutefois indispensable pour protéger la sécurité juridique des dispositifs.

B. RENFORCER LES COHÉRENCES, SIMPLIFIER L'ENCHEVÊTREMENT ET STABILISER LES NORMES

1. Renforcer la cohérence des documents d'urbanisme

Il apparaît nécessaire de clarifier la hiérarchie des normes d'urbanisme et les rapports de compatibilité et de conformité. Cette nécessité a été rappelée par un grand nombre d'interlocuteurs auditionnés par la mission commune d'information. M. Gérard Leras, conseiller régional de Rhône-Alpes et président du groupe de travail de l'Association des Régions de France consacré au foncier agricole, a estimé urgente la résolution du problème de cohérence et d'opposabilité des documents d'urbanisme.

Pour répondre à ce souci maintes fois exprimé, vos rapporteurs estiment que l'élaboration des différents documents d'urbanisme doit être guidée par la **cohérence entre les différentes échelles territoriales et les documents d'urbanisme qui s'y rapportent**. Ce principe suppose notamment :

- un schéma intégrateur régional ;
- des SCoT plus prescriptifs ;
- des PLU à généraliser à l'échelle intercommunale sous certaines conditions pour ne pas exclure la commune de leur élaboration.

a) Un schéma régional intégrateur

Aujourd'hui, plusieurs documents de planification co-existent à l'échelle régionale : certains sont réalisés et adoptés par la région (ex. schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, économie, enseignement supérieur et recherche, tourisme, transports, etc.) ; d'autres sont élaborés conjointement par l'Etat et la région (ex. schéma régional de cohérence écologique, schéma régional climat air énergie, stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique, schéma régional du haut débit, etc....).

¹ « *Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur : assurer la réussite d'une réforme essentielle* », Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2013.

Cette multiplication des schémas nuit à leur lisibilité et à leur cohérence d'ensemble et rend complexe la préparation des documents d'urbanisme infra-régionaux devant tenir compte des priorités régionales.

De plus, comme l'a rappelé M. Gérard Leras, les régions interviennent également sur le champ de la planification, *via* la charte des parcs naturels régionaux, ou comme personnes publiques associées (PPA) à l'élaboration des SCoT et des PLU.

Vos rapporteurs souhaitent donc attirer l'attention sur la nécessité de clarifier le paysage des schémas en matière d'aménagement du territoire, en raison de leur impact en matière d'urbanisme et de planification.

Ils estiment indispensable de conforter **le rôle de la région en matière d'aménagement du territoire**, au nom de la cohérence générale et de la nécessaire solidarité entre les collectivités territoriales, et de **leur donner les outils et moyens d'assurer ce rôle**.

Pour parvenir à cette cohérence globale de la planification, contextualisée à l'échelle régionale, vos rapporteurs préconisent ainsi la mise en place de **cadres prescriptifs nouveaux destinés à fixer des orientations stratégiques au niveau régional**. L'élaboration de ces cadres devrait résulter d'une démarche de co-élaboration dans le cadre d'un dialogue territorial construit.

Cet objectif pourrait être atteint par l'élaboration d'un **schéma régional intégrateur**, document unique à vocation stratégique, fusionnant dans un seul et même document différentes orientations sectorielles régionales. Ce schéma pourrait être élaboré par la région, en associant de manière étroite l'Etat et les collectivités territoriales infra-régionales, afin de prendre en compte le plus large éventail d'enjeux régionaux. Ce schéma intégrateur permettrait d'assurer plus aisément leur traduction dans les documents de planification infrarégionaux.

La faisabilité d'un rapport de compatibilité sur un nombre circonscrit d'objectifs partagés (tels que des objectifs de densité, de logement social et très social, de performance énergétique, de préservation des terres agricoles, d'urbanisme commercial...) mérite également d'être examinée.

M. Serge Morvan, directeur général des collectivités locales, s'est déclaré réservé devant vos rapporteurs sur la possibilité d'un tel schéma. En effet, il a rappelé que la prescriptibilité des schémas régionaux n'est pas possible, en raison du principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, sauf si un décret en Conseil d'Etat le prévoit, ce qui est le cas pour le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF). Ainsi, pour instituer la règle de la compatibilité, il serait nécessaire de recourir à un décret en Conseil d'Etat.

Par ailleurs, les délais d'élaboration et de validité de ce schéma régional intégrateur méritent d'être appréciés par rapport aux documents d'urbanisme infrarégionaux.

Toutefois, sans méconnaître les difficultés soulevées par une telle proposition, vos rapporteurs estiment qu'une réflexion sur la mise en place d'un schéma régional prescriptif doit être conduite dans un souci de cohérence et de lisibilité des documents d'urbanisme. Par ailleurs, au terme de « prescriptif », vos rapporteurs privilégient celui d'« intégrateur », qui recouvre la problématique d'une gouvernance régionale adaptée permettant l'association des collectivités territoriales à l'élaboration d'un tel schéma.

Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) pourrait servir de support à ces nouveaux cadres prescriptifs.

La normativité attendue du SRADDT doit d'être graduée et illustrer ce que le Conseil d'Etat désigne sous le nom de continuum entre le « droit dur » et le « droit souple »¹.

La valeur ajoutée du SRADDT pourrait reposer dès lors sur la co-élaboration construite au sein de la conférence territoriale de l'action publique et des conférences du consensus.

Par ailleurs, il conviendrait de conférer aux régions un pouvoir réglementaire d'adaptation des normes afin de les contextualiser à l'échelle de l'aménagement du territoire régional (cf. la loi Grenelle II et ses décrets d'application). A titre d'illustration, dans un souci de lutte contre l'étalement urbain, plutôt que d'appliquer une norme indifférenciée d'artificialisation des sols, le SRADDT pourrait déterminer les conditions d'ouverture à l'urbanisation nouvelle eu égard, par exemple, à un compte foncier que chaque SCoT devrait respecter compte tenu du volume préexistant des zones à urbanisation différée.

Le SRADDT serait également un document d'urbanisme à la bonne échelle intégrant l'ensemble des schémas sectoriels dont l'inflation croissante paralyse l'action publique et renchérit les coûts. Dans ce domaine, le SRADDT contextualiserait les « lignes directrices » du droit souple. A noter que les directives régionales d'aménagement ne seraient opposables aux EPCI en charge des SCoT que dans les conditions de la jurisprudence du Conseil d'Etat « Crédit foncier de France », à savoir que pour s'en écarter et sous le contrôle du juge, l'intercommunalité doit justifier de la particularité d'une situation ou d'un motif d'intérêt général.

Enfin la cohérence exige, à l'exemple de l'expérience du conseil régional des Pays de la Loire, que la stratégie régionale d'aménagement du territoire soit complémentaire du futur contrat de plan Etat-région et des programmes opérationnels européens. Vos rapporteurs recommandent donc fortement une contractualisation en particulier avec les intercommunalités porteuses d'un SCoT.

¹ Cf. *Etude annuelle du Conseil d'Etat « Le droit souple » - octobre 2013*

Proposition n° 1

**Créer des cadres prescriptifs nouveaux en matière foncière et urbanistique.
En contrepartie, élaborer ces cadres dans le cadre d'une démarche de
co-élaboration et d'un dialogue territorial construit.**

En d'autres termes, il conviendrait de refonder la portée des SRADDT en proposant l'intégration d'orientations régionales d'aménagement du territoire et des objectifs régionaux quantifiés au sein de ces schémas. Cet ensemble de critères qualitatifs et quantitatifs constituerait un cadre de référence pour l'action locale afin que chaque territoire puisse apprécier la part qui lui reviendrait dans l'aménagement et le développement régional.

Ainsi, les orientations d'aménagement et de développement durables du territoire deviendraient le cadre de référence pour les interventions de la région sur les politiques relevant de ses compétences, notamment la planification en tant que Personne Publique Associée (DTA, SCoT, PLU). Ces orientations permettraient de contribuer à conforter le rôle majeur des régions dans la mise en cohérence à grande échelle de la planification, des schémas et des projets d'échelle infrarégionale en termes d'équilibre, de complémentarité, de synergies, de préservation des ressources, notamment foncières, et de développement.

M. Gérard Leras propose d'ailleurs que ces orientations soient celles coordonnées dans les principaux champs concernés par l'aménagement du territoire :

- orientations en matière de préservation et de valorisation de l'agriculture ;
- répartition de l'habitat veillant à la qualité, l'équilibre, la diversité et l'accessibilité sociale de l'offre de logements ;
- territorialisation d'un développement économique soucieux de réduire fortement sa consommation d'espace ;
- stratégie d'intervention foncière régionale ;
- préservation et valorisation de l'environnement.

Proposition n° 2**Faire du SRADDT le schéma support des nouveaux cadres prescriptifs en matière foncière.***b) Des SCoT plus prescriptifs*

Les débats parlementaires sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement ont relevé l'importance de la question. Le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, M. Michel Piron, interpellait M. Benoist Apparu, alors secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme : « Jusqu'où un schéma de cohérence territoriale peut-il aller sans marcher sur les brisées du plan local d'urbanisme ? [...] Les orientations c'est le SCoT, la planification c'est le PLU. J'admets qu'il y ait une certaine porosité entre les deux, mais la confusion n'est pas acceptable. » M. Benoist Apparu lui avait répondu que la traduction du SCoT, document d'orientation, « se fait au niveau de l'intercommunalité dans le document prescriptif qu'est le PLU. Le SCoT n'a pas vocation à être prescriptif, notamment pour les permis de construire. »

Or, comme le constate M. Michaël David¹, « le SCoT est partagé entre deux réflexes contradictoires : s'imposer au PLU en tant que document supérieur à lui dans la hiérarchie des normes sans pour autant le contraindre complètement pour respecter les grands principes de la décentralisation ».

Le droit antérieur à la loi « Grenelle II » disposait que les PLU avaient l'obligation d'être compatibles avec les SCoT. Or, le juge administratif avait fortement limité les effets contraignants des SCoT à l'égard des PLU. Puis la « grenellisation » des SCoT a conduit au renforcement du caractère prescriptif des SCoT. Cette transformation se manifeste par la transformation du « document d'orientations générales » en un « document d'orientation et de programmation » (DOO). Désormais, les SCoT :

- définissent des grands projets d'équipements et de services et des projets d'équipements et de dessertes de transports collectifs ;
- déterminent les offres de logements nouveaux répartis par secteurs et les objectifs en matière de réhabilitation et des objectifs chiffrés de consommation de l'espace.

Par ailleurs, la possibilité pour les SCoT d'imposer aux PLU des règles d'urbanisation conditionnelle a été renforcée. Ainsi, les SCoT peuvent désormais :

- imposer, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par des réseaux d'électricité, d'eau ou d'assainissement, ou la réalisation d'une étude d'impact ;

¹ « Le caractère prescriptif des SCoT, évolutions et interrogations » de M. Michaël David, AJDA, 14 mars 2011.

- déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées ;

- déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

Le renforcement du caractère prescriptif des SCoT se manifeste également par la **possibilité de définir des normes parfois très précises relatives à la densité d'occupation de l'espace.**

Afin de renforcer le caractère prescriptif des SCoT, vos rapporteurs proposent, en cohérence avec l'émergence d'un schéma régional intégrateur, présenté précédemment, que les SCoT déclinent les orientations ou directives d'aménagement contenues dans les SRADDT : ces orientations s'imposeraient aux documents de planification infra-SCoT. Un tel schéma participerait à la clarification de la hiérarchie des normes et à une meilleure articulation entre les différents outils de planification.

Enfin, vos rapporteurs soutiennent l'importance de l'accélération de la couverture du territoire par des SCoT. Cette question renvoie cependant à celle du manque d'ingénierie dans les territoires, et sur la probable incapacité de l'État à financer des dépenses que ce mouvement entraîne.

Proposition n° 3

Prévoir un schéma régional intégrateur pour parvenir à un objectif de lisibilité et de cohérence des documents d'urbanisme.

Trouver une gouvernance régionale pour la mise en place d'un tel schéma d'aménagement d'ensemble plus contraignant.

c) Des plans locaux d'urbanisme intercommunaux à généraliser sous certaines conditions

Vos rapporteurs se sont interrogés sur la généralisation des **PLU intercommunaux**. Les éléments du débat sont aujourd'hui connus : la généralisation permettrait d'affirmer la pertinence de l'échelle de l'intercommunalité pour traiter les enjeux d'urbanisme stratégiques et réglementaires, selon des modalités à préciser. Le document ne saurait se concevoir sans une **association étroite des communes membres** selon des modalités à déterminer, afin de tenir compte des spécificités et des caractéristiques des différents secteurs du périmètre intercommunal.

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un élément majeur de la dynamique foncière locale. Pourtant, comme le relève M. Philippe Schmit de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)¹, dans la grande majorité des cas, il est élaboré dans un cadre communal alors que le marché foncier épouse fréquemment les limites d'une agglomération. *« Le PLU, instrument « clé de voûte » du marché et « réceptacle » d'un grand nombre de politiques publiques qui doivent y être déclinées, ne s'élabore donc que rarement à une échelle que l'on considérerait pertinente pour l'action foncière. L'élaboration du PLU intercommunal progresse, l'AdCF souhaite que de nombreux débats à ce sujet s'engagent sur les territoires ».*

La direction générale des collectivités locales (DGCL) a cependant rappelé que le droit de l'urbanisme a fortement évolué sur la question du PLUi, avec la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II. Comme le rappelle le CGEDD, *« la loi Grenelle II a passé un cap, sans toutefois aller jusqu'au bout de la logique (le transfert de la compétence restant soumis à la libre volonté des communes), en instaurant deux règles majeures : le PLU intercommunal doit désormais couvrir l'intégralité du territoire intercommunal et ses orientations d'aménagement et de programmation (OAP) tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH) et de plan de déplacements urbains (PDU) si l'intercommunalité est également autorité organisatrice de transports urbains (AOTU). »*

A une certaine échelle territoriale, vos rapporteurs estiment utile de disposer d'un outil commun qui permette l'élaboration d'un projet de territoire à une échelle souvent mieux adaptée aux enjeux que celle de la commune. Le PLUi permet d'avoir *« une approche cohérente non seulement en matière d'urbanisme, d'habitat et de déplacements, mais aussi de protection de l'environnement et de mise en valeur des paysages, de maintien de la biodiversité et d'usage optimisé de l'espace, de prise en compte des préoccupations en matière de climat et d'énergie »*. Un PLUi ne doit pas être un simple agrégat des PLU communaux : il a pour objet de favoriser une **cohérence** et une **complémentarité** des réponses aux problématiques urbaines d'un territoire, à une échelle considérée comme pertinente pour leur résolution.

Vos rapporteurs ont constaté que, si le PLUi était considéré comme un outil pertinent par la majorité des personnes entendues, il soulève, dans le même temps, un certain nombre d'inquiétudes.

Tout d'abord, la crainte des maires d'être dépossédés, au profit du niveau intercommunal, d'une compétence qui leur paraît essentielle : l'application du droit des sols et son corollaire, la signature des autorisations d'urbanisme et des permis de construire. Cette crainte mérite d'être écartée. En effet, la compétence d'un maire en matière de délivrance des permis de construire n'est pas liée à la compétence d'élaboration d'un PLU. Par ailleurs, l'application du droit des sols ne peut être transférée à

¹ *« L'engagement impératif mais très progressif des intercommunalités » de M. Philippe Schmit, extrait de Les Cahiers de l'IAU IdF, n° 163, septembre 2012.*

l'établissement public de coopération intercommunale que si la commune le souhaite. Comme l'a rappelé le CGEDD, « même si l'instruction des autorisations peut éventuellement être mutualisée dans les services de l'EPCI, le maire reste décideur et conserve la signature des autorisations ». En d'autres termes, comme l'ont rappelé à vos rapporteurs M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, et M. Etienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, l'existence du PLUi est compatible avec le maintien pérenne d'une compétence communale en matière de permis de construire. Ainsi, ce sentiment de dépossession d'une prérogative essentielle des maires doit être relativisée et les élus municipaux rassurés.

Une autre crainte exprimée par les élus municipaux est la complexité de la démarche d'un PLUi. Si ce constat est indéniable, un PLUi permet cependant d'avoir une approche globale et cohérente sur les enjeux d'urbanisme, d'habitat et de déplacements. Par ailleurs, un PLUi ne signifie pas pour autant uniformisation du territoire. En effet, un PLUi, permet de réfléchir à des organisations territoriales différenciées en son sein avec des problématiques spécifiques demandant des traitements particuliers, *via*, par exemple, l'élaboration des secteurs d'aménagement. De plus, la mutualisation de moyens à l'échelle intercommunale permettrait de renforcer l'ingénierie territoriale, en particulier pour les agglomérations de taille modeste, face à la complexité croissante du droit et des recours.

Enfin, les élus communaux redoutent de ne plus maîtriser, à l'avenir, la destination future des sols de leur commune. Selon le CGEDD, « cette crainte est souvent liée à l'appréhension des élus communaux d'être entraînés dans une trop forte ou trop rapide intégration communautaire. » En outre, « une fois le document approuvé, ils craignent également un manque de réactivité par rapport à des projets qu'ils jugent intéressants mais qui nécessiteraient une modification des règles d'urbanisme ».

Pour rassurer les élus locaux, vos rapporteurs rappellent un principe fondamental devant guider l'élaboration des documents d'urbanisme : **la nécessaire co-production des outils de planification**. En d'autres termes, le PLUi doit être un projet co-construit, à l'échelle de la communauté entière. Afin de favoriser l'adhésion des différents partenaires à toute démarche d'urbanisme, tout en garantissant la libre administration des communes et leurs prérogatives en matière de droit des sols, une coopération étroite entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et chaque commune membre doit être privilégiée afin de veiller « à une prise en compte équilibrée de ce qui relève de l'intérêt communautaire et ce qui relève de l'intérêt communal ». Une attention particulière doit être apportée aux garanties d'une réelle co-élaboration du PLUi données aux communes. Dans les groupements de communes qui ont mis en place une démarche de PLUi, on constate que ces derniers ont fait l'objet d'une élaboration conjointe, facilitant ainsi une démarche consensuelle entre les différents acteurs et ont permis de garantir le succès des documents.

Ainsi, le dialogue et la coproduction entre l'intercommunalité et les communes sont les garants de l'efficience d'un PLUi.

Pour parvenir à cet objectif, vos rapporteurs souscrivent à la proposition du CGEDD tendant à prévoir, concomitamment à la délibération portant élaboration ou révision d'un PLU intercommunal, une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI fixant les modalités du travail de co-élaboration avec les communes.

Pour parvenir à cet objectif, vos rapporteurs souscrivent à la proposition du CGEDD tendant à prévoir une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI fixant les principes du travail de co-élaboration avec les communes. Ainsi, la délibération portant sur l'élaboration ou la révision d'un PLUi définirait également les modalités ou les principes de travail avec les communes.

Proposition n° 4

Différer la mise en œuvre des PLUi en laissant aux maires leur pouvoir d'initiative et leur droit de veto.

Vos rapporteurs estiment par ailleurs pertinent de distinguer les situations des communautés de communes et celles des autres catégories d'EPCI. Si l'élaboration d'un PLUi est une compétence obligatoire des métropoles et des communautés urbaines, elle demeure encore facultative pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), qui va être discuté par le Sénat prochainement, propose de rendre obligatoire cette compétence aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes. Or, vos rapporteurs estiment que le caractère facultatif laissé à l'élaboration des PLUi est l'un des facteurs ayant favorisé cette démarche, notamment dans les territoires ruraux. Vos rapporteurs considèrent que le changement de la nature de cette compétence pour les communautés de communes pourrait annihiler les procédures d'élaboration conjointe aujourd'hui en cours, et mettre un terme à la culture, nécessairement longue, de l'intercommunalité en matière d'urbanisme. C'est pourquoi ils estiment qu'un régime spécifique pourrait être réservé à cette catégorie d'EPCI à fiscalité propre, en raison des spécificités propres à ses territoires.

Enfin, vos rapporteurs plaident pour l'introduction d'une **modularité dans l'élaboration des outils de planification** : ainsi, pour les PLU ou PLUi, il pourrait être fixé des objectifs à atteindre et non des normes. Ce principe de modularité va de concert avec celui de la coproduction, permettant ainsi aux documents d'urbanisme de mieux prendre en compte le contexte local et d'être de véritables documents d'urbanisme de projets. Cette orientation serait un signal positif en faveur de « l'intelligence des territoires », chère à vos rapporteurs.

2. Stabiliser les normes d'urbanisme

Les personnalités entendues par vos rapporteurs souhaitent une stabilisation des normes d'urbanisme dans le temps. M. Gérard Leras considère ainsi que la multiplication des normes dépossède les collectivités territoriales de leurs prérogatives au profit d'entités comme les bureaux d'études. En effet, la technicisation croissante des procédures et leur évolution rapide sont à l'origine d'une crainte des élus locaux de ne pas maîtriser suffisamment les obligations qu'ils doivent appliquer. C'est pourquoi vos rapporteurs appellent à une certaine stabilité des normes, afin de permettre aux élus locaux de recouvrer la marge de manœuvre dont ils ont besoin.

Proposition n° 5

Stabiliser les normes existantes dans le temps.

Enfin, sur la question spécifique des études d'impact, une réflexion mérite d'être conduite afin d'alléger ce dispositif. Il s'agirait de rendre cohérent les différents codes (notamment le code de l'urbanisme et le code de l'environnement) et de fusionner les différentes études d'impact existantes tout en clarifiant, dans le même temps, leur régime par la fixation de seuils d'intervention pour éviter l'existence de « zones grises » relevant de l'appréciation des préfets. L'objectif est bien de d'optimiser les délais de procédure et de sécuriser les projets d'aménagement.

Proposition n° 6

Engager une réflexion afin :

- **d'alléger le dispositif des études d'impact en fusionnant les différentes études d'impact existantes ;**
- **de clarifier leur régime par la fixation de seuils d'intervention pour éviter les zones grises relevant de l'appréciation du préfet.**

II. DES OUTILS D'APPLICATION PLUS EFFICACES

Les opérations foncières sont trop souvent retardées par des contentieux que le droit de l'urbanisme, par sa profusion de normes, pas toutes simples d'application, et sa perpétuelle instabilité, contribue à alimenter.

Cette production incessante, a observé devant vos rapporteurs, M. Gérard Leras, conseiller régional de Rhône-Alpes et président du groupe de travail sur le foncier agricole de l'Association des régions de France (ARF), dépossède les collectivités locales de leurs prérogatives au profit des bureaux d'études notamment.

A. MAÎTRISER LES CONTENTIEUX

Le domaine de l'urbanisme, par son extrême complexité, est un « nid » à contentieux qu'il importe de réguler et de professionnaliser.

1. Lutter contre les contentieux abusifs

Vos rapporteurs s'étaient, dès le début de leurs travaux, préoccupés de la multiplication des contentieux, souvent dilatoires, qui paralysent des opérations d'aménagement : entre 2010 et 2011, les affaires enregistrées ont augmenté de 8,7 % auprès des tribunaux administratifs et de 4,1 % au niveau des cours administratives d'appel.

Les procédures s'avèrent longues, elles peuvent durer jusqu'à six ans, car les requérants épuisent toutes les voies de recours jusqu'à la cassation.

Entretemps, sans certitude sur l'issue du procès, les financeurs des projets suspendent les travaux pour écarter la charge, le cas échéant, des frais de démolition des constructions.

Cette situation a conduit le Gouvernement à tenter d'apporter des réponses à cette question. La ministre de l'égalité des territoires et du logement, Mme Cécile Duflot, a tout d'abord mis en place, le 11 février 2013, un groupe de travail chargé de déterminer les voies de « fluidifier le fonctionnement de la juridiction administrative pour ce qui concerne les contentieux dans le secteur de l'aménagement et de la construction ».

Les conclusions du groupe de travail

Présidé par M. Daniel Labetoulle, ancien président de la section du contentieux du Conseil d'État, le groupe de travail a identifié sept mesures « qui, en définitive, ne se limitent pas à, ni même ne se concentrent, sur la procédure contentieuse d'examen des recours dirigés contre les autorisations d'urbanisme, pour laquelle beaucoup a déjà été fait, mais touchent plus largement aux pouvoirs du juge et aux comportements des acteurs »* :

- clarifier les règles de l'intérêt pour agir ;
- introduite une procédure de cristallisation des moyens ;
- organiser un mécanisme de régularisation en cours d'instance à l'initiative du juge ;

- permettre au défendeur à l'instance de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire ;
- encadrer le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance ;
- recentrer l'action en démolition sur son objet premier ;
- donner aux cours administratives d'appel une compétence de premier et dernier ressort pour certains projets de construction de logements.

**Cf. rapport du groupe de travail « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre ».*

Certaines de ces propositions ont été introduites dans notre ordonnancement juridique avec la publication de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, adoptée dans le cadre de l'habilitation accordée au Gouvernement par la loi n° 2013-569 du 1^{er} juillet 2013¹. Elle vise à « *faciliter notamment la réalisation de projets permettant la production de logements, tout en préservant le droit au recours, de valeur constitutionnelle ou internationale* ». ²

À cette fin, elle comporte deux volets respectivement destinés à lutter efficacement contre les recours malveillants et à réduire les délais de traitement des contentieux.

a) La pratique des recours abusifs et ses conséquences

Les requérants qui abusent des procédures que leur offre notre état de droit peuvent être animés d'intentions diverses : recours dilatoires, volonté de nuire, chantage.

Cette dernière pratique s'est développée ces dernières années. Elle consiste à obtenir une somme ou un avantage quelconque en nature en contrepartie du désistement du requérant.

Selon le ministère de l'égalité des territoires et du logement, « *de nombreux recours à caractère mafieux sont déposés chaque année devant les tribunaux administratifs contre des permis de construire, dans l'unique but de monnayer le retrait du recours (...) [Ils] empêchent la construction d'environ 25.000 logements par an* »³.

À cet égard, le rapport Labetoulle, tout en rappelant le caractère non suspensif des recours, met en exergue « *le refus des financeurs – les banques ou, dans les opérations de vente en l'état futur d'achèvement, les acquéreurs – de s'engager sur un projet tant qu'il n'est pas purgé de tout contentieux* ».

¹ Cf. avis n° 607 (2012-2013) de M. René Vandierendonck fait au nom de la commission des lois.

² Cf. rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2013-638.

³ Cf. site du ministère de l'égalité des territoires et du logement (www.territoires.gouv.fr).

b) Les solutions apportées

L'ordonnance du 18 juillet, entrée en vigueur le 19 août 2013, prévoit plusieurs réponses :

1. En premier lieu, **l'intérêt à agir est doublement limité** (*article premier*) : d'une part, le recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager n'est recevable que si les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien du requérant sont directement affectées. D'autre part, l'intérêt à agir s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande de permis ;

2. L'auteur du recours malveillant qui cause un préjudice excessif au bénéficiaire du permis, pourra être condamné à lui verser des **dommages et intérêts**. Précisons que la demande à cette fin peut être présentée en appel pour la première fois (*article 2*).

Les associations de protection de l'environnement, régulièrement déclarées, sont présumées agir dans un motif d'intérêt général ;

3. Plus généralement, afin de réduire les délais de traitement des contentieux, l'article 2 organise la **régularisation du permis litigieux** en cours d'instance

À cette fin, deux voies s'ouvrent au juge :

- s'il constate que les autres moyens de recours ne sont pas fondés et estime que le vice affectant une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif, il peut limiter la portée de l'annulation à cette partie et fixer, le cas échéant, un délai à la demande de régularisation du permis ;

- s'il considère que le vice entraînant l'illégalité du permis est aussi susceptible d'être régularisé par un permis modificatif, le juge peut sursoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai de régularisation qu'il fixe. Il statuera si le nouveau document lui est notifié dans ces termes.

Ce dispositif constitue un réel accélérateur des opérations projetées puisque le pétitionnaire ne sera pas contraint, en cas d'annulation du permis, de reprendre la procédure de bout en bout mais seulement d'introduire une demande de permis modificatif qui, rappelons-le, ne constitue pas un nouveau permis : seuls les points qui en relèvent font l'objet d'une instruction dont le délai courant est de deux mois. **Parallèlement, sans optimisme excessif, ces nouvelles dispositions devraient dissuader certains requérants malveillants d'introduire des requêtes uniquement destinées à retarder les projets.**

4. Pour moraliser les transactions destinées à mettre un terme aux contentieux, l'article 3 les encadre.

Il vise à dissuader les désistements consentis en échange d'une contrepartie imposée au pétitionnaire, pratique qui tend à se développer.

C'est pourquoi les transactions de désistement assorties d'une contrepartie -versement d'une somme d'argent ou octroi d'un avantage en nature- doivent être enregistrées dans le délai d'un mois à compter de leur date.

Le non-respect de cette formalité expose l'auteur du recours à une action en répétition¹ des sommes versées ou du montant du coût des avantages consentis. Le délai de prescription de cette action est de cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention de l'avantage en nature.

Ce dispositif se présente comme une obligation de transparence destinée à assainir les comportements malhonnêtes. Il préserve, en revanche, la capacité de conclure une transaction conforme à la loi.

*

* *

Vos rapporteurs approuvent l'ensemble de ces mesures de bon sens. Elles sont de nature à dissuader les requérants compulsifs comme les intentions malveillantes tout en respectant les droits légitimes des requérants.

Ce régime apparaît équilibré entre la nécessité de soustraire la réalisation des programmes d'urbanisme à des blocages délibérés et la garantie du respect, par de telles opérations, des règles d'urbanisme.

L'ordonnance du 18 juillet 2013 semble avoir emprunté une voie raisonnable qui tient compte de cette double exigence.

Reste à mesurer ses effets dans l'application qui sera faite pour ajuster, le cas échéant, les modifications qu'elle introduit. Pour l'heure, il paraît raisonnable de s'en tenir à ces mesures.

2. Spécialiser les juridictions

Le droit de l'urbanisme demeure une matière complexe malgré les intentions renouvelées de le clarifier et de simplifier les procédures.

Il importe donc que les juges qui traitent ces dossiers puissent maîtriser cette accumulation de règles. C'est particulièrement vrai pour le domaine de l'expropriation.

Or, comme l'a noté devant vos rapporteurs le professeur Yves Jégouzo, si l'on excepte la région parisienne, le juge de l'expropriation qui est un magistrat du tribunal de grande instance² -à raison de trois ou quatre par département-, traite chaque année un nombre insuffisant de dossiers pour pouvoir acquérir une expertise fine de la matière.

¹ Ouverte aux acquéreurs successifs du bien ayant fait l'objet d'un permis à raison du préjudice qu'ils ont subi.

² Cf. art L. 13-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Pour ajuster au mieux le montant de l'indemnité, il conviendrait de regrouper ces affaires dans le ressort de chaque cour d'appel. Le premier président pourrait répartir cet office en fonction des caractéristiques locales. Ce changement ne devrait pas entraîner de frais supplémentaires pour l'exproprié puisque l'expropriant supporte seul les dépens de première instance¹. Pour garantir un accès suffisamment proche des justiciables, vos rapporteurs envisagent la tenue d'audiences foraines. Il conviendra d'approfondir la réflexion sur ce point afin d'examiner concrètement les modalités de mise en œuvre de cette proposition. L'objectif reste de « professionnaliser » la fixation de l'indemnité d'expropriation dans l'intérêt des deux parties.

Proposition n° 7

Spécialiser les juges de l'expropriation dans le ressort de chaque cour d'appel

B. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES DROITS DE PRÉEMPTION

1. La diversité des droits de préemption publics

L'action foncière des collectivités territoriales ou de leurs groupements passe principalement par le recours à des procédures d'acquisition exorbitantes du droit commun, en vue de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, mais également pour la constitution de réserves foncières. Ces procédures sont au nombre de trois :

- l'expropriation dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique ;
- le droit de priorité sur certaines cessions de biens de l'État (article L. 240-1 du code de l'urbanisme) ;
- le droit de préemption.

Celui-ci prend diverses formes, selon les finalités poursuivies et les périmètres concernés. Les communes et leurs groupements en sont les principaux bénéficiaires.

Le droit de préemption urbain (DPU)² peut être utilisé par toute commune dotée d'un PLU, d'un plan d'occupation des sols (POS) ou d'une

¹ Cf. art L. 13-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

² Le DPU est défini aux articles L. 211-1 et suivants, R. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme. Sa mise en œuvre, commune avec le régime des zones d'aménagement différé (ZAD), est définie aux articles L. 213-1 et suivants et R. 213-1 et suivants du même code.

carte communale, ou par les EPCI compétents¹. Il permet à ces communes ou EPCI d'**acquérir prioritairement un bien foncier ou immobilier**, lorsque celui-ci est sur le point d'être vendu. Ainsi, lorsqu'un propriétaire vend un terrain ou une maison à un acheteur, la commune ou l'EPCI doit exprimer sa volonté d'user ou non de son droit de préemption avant que la vente ne soit conclue. Si elle choisit de le faire, elle devient prioritaire pour l'acquisition du bien. Sinon, la vente suit son cours normal.

Le recours au DPU permet à la commune ou à l'EPCI d'acquérir des biens dont elle a besoin pour mener à bien ses projets d'aménagement, sans avoir recours à l'expropriation qui a un caractère brutal. En revanche, la préemption, qui se fait au moment où le propriétaire décide de vendre son bien, implique que la décision d'acquérir ces propriétés soit prise bien avant que le projet ne soit en phase opérationnelle, engendrant ainsi un coût de portage foncier supplémentaire.

Devenu la modalité de préemption la plus fréquente, le DPU est principalement institué dans les zones urbaines et les zones d'urbanisation future. Il peut toutefois être également utilisé dans :

- les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau ;
- les périmètres de danger définis par un plan de prévention des risques technologiques ;
- les zones stratégiques pour la gestion des eaux ;
- les territoires couverts par un plan de sauvegarde.

Les communes ne sont toutefois pas seules à bénéficier de droits de préemption. S'agissant du droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD), le détenteur est désigné par l'acte de création, et peut être, au sein de cette zone, aussi bien une collectivité publique (État, région, département, commune) ou un établissement public y ayant vocation (EPCI, établissement public foncier d'État, établissement public foncier local, etc.) ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement² (article L. 212-2 du code de l'urbanisme).

¹ De même, les communes, dotées ou non d'un document d'urbanisme, sont compétentes pour instituer et exercer le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial (article L. 214-1 du code de l'urbanisme), dans les « périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité ».

² Article L. 212-2 du code de l'urbanisme.

Il existe également des procédures où coexistent **plusieurs détenteurs d'un droit de préemption** : il en est ainsi dans les espaces naturels sensibles des départements. L'institution du droit de préemption passe tout d'abord par la création de zones de préemption, soit par le conseil général (avec l'accord du conseil municipal dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU, ou avec l'accord du préfet), soit à l'initiative du conservatoire du Littoral s'il est territorialement compétent par arrêté préfectoral¹.

Outre le droit de préemption urbain, il existe également la préemption de locaux commerciaux, qui est exercée sous le double contrôle du juge administratif, pour ce qui est de sa légalité, et du juge de l'expropriation, pour ce qui est de la valeur du bien, en cas de litige.

Les droits de préemption publics

A. Les zones d'aménagement différé (ZAD)

La zone d'aménagement différé (ou ZAD) est un secteur dans lequel une collectivité territoriale, un établissement public y ayant vocation ou une société d'économie mixte (SEM) titulaire d'une convention d'aménagement dispose, pour une durée de 6 ans, d'un droit de préemption sur toutes les ventes et cessions à titre onéreux de biens immobiliers ou de droits sociaux.

Le droit de préemption exercé dans les ZAD permet de préparer des opérations d'urbanisation à long terme dans des zones prédélimitées. Il permet également de lutter contre la spéculation foncière liée à ces opérations, en ouvrant à l'État la faculté de procéder à l'acquisition d'immeubles par voie de préemption aux prix pratiqués un an avant la création de ces zones.

Le DPU et le droit de préemption dans les ZAD répondent à une **procédure de préemption unique**.

Les modifications successives du régime juridique des ZAD

Le régime juridique des ZAD a été modifié à de nombreuses reprises :

- la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement a créé le DPU et réservé le régime des ZAD aux communes ne disposant pas d'un document d'urbanisme ;

- la loi n° 89-550 du 2 août 1989 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles a assoupli le régime des ZAD en permettant leur création hors des zones urbaines ou d'urbanisation future de certaines communes dotées d'un POS, mais figurant dans une liste arrêtée par un décret en Conseil d'État ;

- la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a rétabli le système des Pré-ZAD et permet désormais leur création sur l'ensemble des communes, dotées ou non d'un document d'urbanisme. Toutefois, le DPU ne peut être créé dans les zones couvertes par une ZAD ou dans les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un document d'urbanisme ;

- la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a réduit la durée de validité des ZAD de 14 ans à 6 ans, renouvelable une fois.

¹ Article L. 142-3 du code de l'urbanisme.

Les limites du dispositif

Les ZAD peuvent être **créées par l'État**, sur proposition ou après avis de la commune concernée. Visant à accompagner et à favoriser les dynamiques d'urbanisation tout en évitant une explosion de la spéculation, ces zones de préemption ont toutefois été victimes d'un **mouvement de désaffectation** dès le milieu des années 1990, notamment en raison de la complexité de leur procédure de création.

En outre, **les ZAD avaient une « durée de vie » particulièrement longue**, puisqu'elles étaient mises en place pour une durée de **quatorze ans**¹ : elles risquaient donc d'être jugées contraires à la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), d'autant plus que la Cour de Strasbourg a déjà condamné la France sur ce fondement, en 1999 ; elle avait alors précisé que « *l'écoulement d'un laps de temps que l'on ne saurait qualifier de raisonnable peut faire subir à l'exproprié une charge additionnelle, incompatible avec les exigences de l'article 1^{er} du Protocole* »² et estimé qu'un délai raisonnable ne devait pas excéder une **durée de sept années**, sauf dans des cas particuliers dûment justifiés.

Il a donc apparu opportun - voire nécessaire - de rénover les ZAD, à la fois pour stimuler leur attractivité et pour assurer leur compatibilité avec les engagements internationaux de la France. Ainsi, la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a réduit la durée de validité des ZAD de quatorze à six ans.

B. Les espaces naturels sensibles (ENS)

Institués par la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, puis précisés par la jurisprudence comme des espaces « *dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques ou de loisirs, soit en raison d'un intérêt particulier eu égard à la qualité du site ou aux caractéristiques des espèces végétales ou animales qui s'y trouvent* », les espaces naturels sensibles (ENS) des départements sont un outil de protection des espaces naturels par leur acquisition foncière ou par la signature de conventions avec les propriétaires privés ou publics mis en place dans le droit français et régis par le code de l'urbanisme.

C. Le droit de préemption des fonds de commerce

L'article L. 214-1 du code de l'urbanisme prévoit que le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un **périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité**, à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux ainsi que les terrains « *portant ou destinés à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 m²* », qui :

- font l'objet d'une cession ;

- sont compris dans le périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, délimité par le conseil municipal par délibération motivée.

¹ Cette durée a été ramenée à six ans par la loi relative au Grand Paris (v. infra).

² *Motais de Narbonne c/ France* (requête n° 48161/99).

Tout projet remplissant ces deux conditions doit alors faire l'objet, sous peine de nullité, d'une déclaration préalable du cédant à la commune, qui précise le prix et les conditions de la cession. Si, dans le délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration, la commune n'a pas fait connaître son intention, son silence équivaut à renonciation de son droit de préemption. Dans ce cas, le cédant peut alors réaliser la vente de son fonds, de son bail ou de son terrain conformément aux prix et conditions figurant dans la déclaration.

L'article L. 214-2 du code de l'urbanisme dispose qu'une commune ayant préempté un fonds, un bail ou un terrain selon les dispositions précédemment décrites doit le rétrocéder à une entreprise immatriculée, soit au registre du commerce et des sociétés, soit au répertoire des métiers. Cette procédure doit s'appliquer dans le délai d'un an à compter de la prise d'effet de la cession. L'objectif est de « *préserver la diversité* » et de « *promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale* » au sein du périmètre de sauvegarde.

2. Un outil largement utilisé par les collectivités territoriales

Aujourd'hui, 80 % des communes (ou leur groupement) dotées d'un document d'urbanisme ont institué le droit de préemption alors que, dans le même temps, le nombre de transactions faisant l'objet d'une décision de préemption demeure faible. L'exercice de ce droit conduit toutefois à environ un quart des acquisitions réalisées par les collectivités territoriales pour leurs opérations d'aménagement.

Le droit de préemption est utilisé par les collectivités territoriales comme un outil de connaissance des conditions dans lesquelles s'exercent les transactions sur leur territoire. Il permet en quelque sorte la constitution d'un observatoire du foncier par les communes ou établissements publics de coopération intercommunale utilisateurs.

En outre, en comparaison du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il constitue un outil simple d'utilisation, nécessitant seulement l'institution d'un périmètre de préemption en amont suivie d'une simple décision d'acquisition. Selon le Conseil d'État, « *à la procédure longue et coûteuse aboutissant à la déclaration d'utilité publique et aux arrêtés de cessibilité s'oppose une démarche à double détente : l'institution d'un périmètre de préemption en amont suivie d'une simple décision d'acquisition.* »

3. Les faiblesses du droit de préemption urbain

Le Conseil d'État¹ a toutefois souligné les faiblesses du DPU, estimant qu'il s'agissait d'un droit fréquemment employé mais sujet à de nombreuses dérives.

En effet, le caractère disparate du champ d'application du DPU démontre que ce dernier est devenu, en raison de sa souplesse, un **droit de préemption « fourre-tout »**, appelé à répondre à des objectifs de plus en plus divers. Cette addition progressive d'objectifs non coordonnés entre eux est unanimement critiquée.

En outre, le DPU souffre d'une **mise en pratique défectueuse, non conforme aux règles fixées par la loi**. Ce constat recouvre en réalité deux problèmes distincts :

- d'une part, le DPU a pu faire l'objet d'une « *utilisation discutable* », c'est-à-dire en vue de remplir des objectifs non prévus par la loi (régulation des prix immobiliers, par exemple) et, parfois, contraires à l'intérêt général (dans de rares cas, éviter l'installation de certains acquéreurs potentiels).

- d'autre part, le DPU a été utilisé de manière « *maladroite* », c'est-à-dire sans respect des règles de forme – et notamment des règles de motivation – pourtant posées par le législateur.

L'étude du Conseil d'État a également révélé l'existence de faiblesses structurelles dans le droit de la préemption qui expliquent **la grande fragilité contentieuse des décisions de préemption**, qui sont touchées par des taux d'annulation singulièrement plus élevés que la moyenne.

En effet, selon l'étude du Conseil d'État, le taux d'annulation des décisions de préemption en première instance est de 40 % (contre 25 % pour l'ensemble des contentieux) ; le taux de suspension en référé atteint, quant à lui, des niveaux proches de 50 %.

Ce constat est d'autant plus problématique que, selon le Conseil d'État, 90 % de ces annulations sont prononcées pour l'une des deux raisons suivantes :

- les préemptions annulées ne **reposent pas sur un « projet réel et précis » d'action ou d'opération d'aménagement**. Ce critère, fixé par la jurisprudence, est en effet « *d'application assez malaisée* » pour les autorités de préemption, puisqu'il « *place la collectivité dans l'obligation de définir un projet suffisamment abouti dans le délai de deux mois qui sépare la réception de la déclaration d'intention d'aliéner, laquelle sert souvent de catalyseur à un projet jusque-là resté dans les limbes* » et que « *le degré d'exigence du juge varie dans des proportions relativement importantes* ». De plus, l'existence d'un projet précis n'est, de fait,

¹ Saisi par le Premier ministre, le Conseil d'État a adopté une étude évaluant les pratiques et le contentieux propres au droit de préemption et proposant un certain nombre de pistes pour améliorer celui-ci : Conseil d'État, *Le droit de préemption, La documentation française, 2008*.

pas compatible avec une pratique qui a fait de la préemption un outil d'opportunité, plutôt que de planification foncière de long terme ;

- les décisions censurées ne répondent pas aux **exigences de motivation** posées par l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, qui impose au titulaire du droit de préemption de préciser la nature exacte et concrète de l'action ou de l'opération d'aménagement que la collectivité a l'intention de réaliser.

L'enquête menée par le Conseil d'État a révélé que le défaut ou l'insuffisance de motivation était à l'origine d'environ 44 % des annulations tandis que l'annulation de projet de nature à justifier l'usage du droit de préemption représentait 22 % des décisions.

Cette fragilité contentieuse est accentuée par le **manque de publicité des décisions de préemption** : en effet, le défaut d'une notification adéquate à tous les acteurs intéressés (et notamment aux acquéreurs évincés) ne permet pas de faire courir les délais de recours, et laisse aux personnes lésées la possibilité de contester la préemption de manière théoriquement illimitée.

4. La nécessaire modernisation du droit de préemption urbain

Comme l'ont relevé devant vos rapporteurs MM. Michel et Crépon, se pose la question de la modernisation du DPU. Il convient de réfléchir à une meilleure articulation entre les deux objectifs, *a priori* divergents, de ce dispositif :

- le droit des propriétaires à disposer de leur bien ;
- la nécessité de donner à la puissance publique des leviers d'aménagement urbain.

a) Plusieurs propositions de loi visent à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de préemption

Vos rapporteurs estiment que la proposition de loi n° 323 (2010-2011) visant à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de préemption de notre collègue M. Hervé Maurey, adoptée par le Sénat le 29 juin 2011, propose un outil équilibré entre ces deux objectifs.

Cette proposition de loi ne vise pas à bouleverser le droit applicable en matière de droit de préemption mais à l'améliorer en poursuivant un double objectif :

- d'une part, apporter des garanties aux propriétaires ;
- d'autre part, assurer un exercice efficace de ce droit par les collectivités territoriales et les opérateurs fonciers.

La proposition de loi de notre collègue ne reprenait pas les dispositions initiales de la proposition de loi de simplification et d'amélioration du droit

déposée par le député Jean-Luc Warsmann qui proposait de supprimer le régime actuel du DPU et celui des ZAD au profit de deux nouveaux droits :

- un droit de priorité, « d'opportunité », aux prix et conditions de la vente, dans les zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un PLU : le titulaire du DPU ne pouvait plus contester le prix devant le juge ;

- un droit de préemption à l'intérieur de « périmètres de projet d'aménagement ou de protection » dans lesquels la puissance publique pouvait faire modifier le prix par le juge de l'expropriation, si elle l'estimait excessif. En contrepartie, les propriétaires pouvaient mettre le titulaire du droit de préemption en demeure d'acquérir leur bien, celui-ci étant alors obligé de le faire, le cas échéant, après avoir saisi le juge pour fixer le prix.

Comme l'a relevé notre collègue, M. Hervé Maurey¹, « *Le Conseil d'État avait certes proposé un dispositif similaire dans ses grandes lignes, mais avant de faire évoluer sa propre jurisprudence. Cette évolution rendait beaucoup moins évidente la nécessité d'une réforme d'ampleur.* »

L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État depuis 2008

À la suite de ce rapport, le Conseil d'État a fait évoluer sa jurisprudence relative à la motivation des décisions de préemption en deux temps.

Dans un premier temps, dans un arrêt du 7 mars 2008², le Conseil d'État est revenu sur l'exigence, posée par une décision de 1986³, d'antériorité et de précision du projet justifiant le recours à la préemption. Désormais, une commune peut légalement exercer le droit de préemption si :

- d'une part, elle justifie, à la date à laquelle elle l'exerce, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies ;

- d'autre part, si sa décision fait apparaître la nature du projet, établie soit par des éléments démontrant son antériorité, soit par des précédents démontrant qu'il s'insère dans une politique dont il est l'une des manifestations et qui rend sa réalisation quasi certaine.

Dans un second temps, par trois arrêts du 20 novembre 2009⁴, le Conseil d'État a précisé les exigences relatives à la motivation par référence : l'obligation de faire apparaître la nature du projet dans la décision de préemption n'implique pas que celle-ci comporte le document de référence. De même, lorsque la préemption est exercée par référence au PLH, la décision n'a pas à indiquer à quelle orientation du programme elle est destinée à contribuer. L'obligation de motivation est satisfaite par la seule mention de la délibération ou du programme auquel se réfère la décision de préemption.

Grâce à cette évolution de la jurisprudence, l'insuffisance de motivation est désormais une cause d'annulation beaucoup moins prégnante pour les juridictions du premier degré.

¹ Rapport n° 616 (2010-2011) de M. Hervé MAUREY, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 15 juin 2011.

² CE, 7 mars 2008, Commune de Meung-sur-Loire, req. n° 288371.

³ CE, 25 juillet 1986, Lebouc.

⁴ CE, 20 novembre 2009, Commune d'Ivry-sur-Seine, n° 316732 ; Commune de Noisy-le-Grand, n° 316961 ; Commune de Drancy, n° 313464.

Les propositions du Conseil d'État

L'étude du Conseil d'État conclut donc à la nécessité de réformer en profondeur le droit de préemption, non seulement pour lutter contre certaines dérives, mais surtout pour **mieux l'adapter aux besoins des collectivités publiques**.

Les propositions formulées par la section du rapport et des études s'articulent autour des **idées** suivantes :

- la redéfinition de la place du droit de préemption au sein des outils dont disposent les collectivités pour mener leur politique d'aménagement foncier ;
- une meilleure proportionnalité des prérogatives des collectivités ainsi que des contraintes procédurales qui pèsent sur elles aux nécessités de l'intérêt général ;
- un renforcement de la transparence au sein des collectivités en particulier en matière de fixation du prix ;
- la sécurisation de la situation après préemption ;
- le développement de l'information sur la politique de préemption.

Parmi les propositions, l'étude proposait notamment :

- d'enrichir le formulaire de déclaration d'intention d'aliéner (DIA) de rubriques relatives à l'état du bien ;
- de reporter le transfert de propriété du bien préempté à la date de paiement du prix ;
- de limiter à trois mois le délai imparti à la collectivité pour s'acquitter du paiement ;
- de permettre au propriétaire de céder le bien à un prix égal ou supérieur à celui figurant dans la DIA initiale ou fixé par le juge ;
- de reconnaître au propriétaire initial ou à l'acquéreur évincé un droit à rétrocession du bien en cas d'inutilisation dans un délai de cinq ans.

b) Les propositions de vos rapporteurs

Si le DPU est reconnu comme un outil indispensable, vos rapporteurs estiment toutefois qu'il n'est pas toujours réellement utilisable. Outre les propositions formulées par le Conseil d'État auxquelles ils souscrivent et la proposition de loi de M. Maurey dont ils souhaitent qu'elle soit adoptée dans les plus brefs délais par l'Assemblée nationale, vos rapporteurs estiment qu'une réflexion spécifique sur le DPU mérite d'être menée.

Deux orientations pourraient cependant d'ores et déjà être envisagées.

La première concerne les conséquences du contentieux de l'expropriation. M. Gérard Leras a rappelé à vos rapporteurs qu'en cas de contentieux, le prix de la vente est fixé par le juge de l'expropriation. Si cette situation ne doit pas être remise en cause, il estime que le juge de l'expropriation devrait être davantage encadré dans la détermination du prix, notamment par la fixation de prix référentiels. En région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), le conseil régional a créé un fonds pour couvrir le risque d'un prix fixé par le juge de l'expropriation plus élevé que l'estimation des domaines.

Proposition n° 8

Fixer des prix référentiels pour aider le juge de l'expropriation et abonder des fonds régionaux de couverture du risque d'augmentation du coût des terrains acquis par le biais du droit de préemption en cas de contentieux.

Le droit de préemption pourrait être confié à d'autres collectivités publiques. L'exemple de l'Agence des Espaces Verts (AEV) d'Ile-de-France apparaît probant. Son directeur, M. Christian Dubreuil, a estimé que l'Agence devrait bénéficier du droit de préemption en matière agricole. En effet, aujourd'hui, la sauvegarde des terres agricoles a, pendant longtemps, été considérée comme une question exclusivement agricole ce qui a justifié la création des SAFER. Or, ces terres étant principalement situées en zones périurbaines, il s'avèrerait plus pertinent de confier cette problématique aux collectivités territoriales dans un objectif de préservation.

Par ailleurs, se pose le problème des « fausses donations » qui permettent à certaines ventes d'échapper au droit de préemption alors que le bien a été cédé. En d'autres termes, il s'agit d'une transaction financière présentée sous forme d'un don, ce qui a pour finalité de fausser le jeu des transactions. Bien que ce phénomène concerne des surfaces modestes, il conduit au problème du mitage en Ile-de-France.

C'est pourquoi, plus globalement, se pose la question du pouvoir de droit de préemption qui pourrait être attribué à certaines collectivités publiques dans leurs missions foncières.

Des pistes complémentaires pourraient être envisagées pour renforcer les outils mobilisables par les collectivités pour la constitution de réserves foncières :

- **faciliter le recours à la DUP pour réserve foncière.** La DUP pour réserve foncière est une possibilité offerte par le code de l'expropriation. Cependant, l'Etat est parfois réticent à sa mise en œuvre. Or, cette disposition est un outil indispensable à l'anticipation pour des projets d'aménagement importants de moyen-long terme. Il s'agit de faciliter le recours à la DUP réserve foncière. L'expropriation devrait être encadrée par des critères définis tels que la taille de l'opération, la compatibilité avec le SCoT en vigueur du territoire voire une intervention de l'EPF pour un portage foncier d'au moins cinq ans ;

- **réformer le dispositif des ZAD.** La ZAD est un dispositif permettant d'anticiper la concrétisation des projets et de préserver les intérêts de la collectivité notamment vis-à-vis des risques de spéculation foncière.

Or, les collectivités territoriales hésitent à constituer des ZAD du fait notamment d'une procédure jugée contraignante, des modalités de fixation des prix et de la non-indexation des prix des terrains achetés.

Une réforme du dispositif des ZAD devrait être envisagée afin de le rendre opérant en tant que dispositif de maîtrise des prix du foncier dans les secteurs d'intervention publique : clarification des dates de référence pour la fixation des prix et proposition d'une période de validité compatible avec le temps de l'aménagement.

De plus, il convient de saluer la proposition du ministère de l'égalité des territoires et du logement de « décentraliser » la création d'une ZAD, visant ainsi à permettre à un EPCI à fiscalité propre d'en créer par délibération motivée. Si cette mesure était retenue, elle permettrait aux intercommunalités d'identifier, au travers de critères définis préalablement, des secteurs à enjeux susceptibles de faire l'objet de ZAD. Il pourrait d'agir de secteurs identifiés, en étroite collaboration avec les communes, comme stratégiques pour la mise en œuvre de politiques publiques communautaires.

C. AMÉLIORER LES PROCÉDURES COMPLÉMENTAIRES

Les collectivités disposent pour conduire leurs projets d'aménagement ou de rénovation – ou pour leur en offrir l'opportunité – d'autres instruments aux fondements divers et aléatoires.

1. L'acquisition de biens sans maître

Ce dispositif constitue un mode d'acquisition à titre gratuit¹ d'immeubles dont le propriétaire n'est pas connu. Il concerne deux catégories de biens :

- les immeubles parties d'une succession en déshérence, ouverte depuis plus de 30 ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté, ni l'État demandé la mise en possession² ;

- les immeubles sans propriétaire connu et pour lesquels aucune taxe foncière n'a été acquittée depuis plus de trois ans –période retenue par votre commission des lois lors de l'examen de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales plutôt que les cinq années jusqu'alors exigées-³ ou l'ont été par un tiers. Ce délaissement, cependant, ne fait pas obstacle au bénéfice de l'acquisition prescriptive.

¹ Cf. articles L. 1123-1 à L. 1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

² Les successions abandonnées appartiennent à l'État (Cf. art. 539 du code civil).

³ Cf. rapport n° 31 (2003-2004) de M. Jean-Pierre Schosteck.

a) *L'acquisition de biens obéit à des modalités différentes selon l'origine de leur disponibilité*

- Les **biens d'origine successorale** appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Si la commune renonce à exercer ses droits, l'État en devient propriétaire de plein droit (Cf. art. 713 du code civil).

Ce dispositif résulte de l'article 147 de la loi du 13 août 2004. Il s'agissait, pour le législateur- de remédier aux difficultés rencontrées par les communes - confrontées à la présence de biens abandonnés, non entretenus sur le territoire communal - face à l'inertie de l'État qui pouvait ne pas diligenter les procédures lui permettant de recueillir les successions vacantes ou en déshérence.

Si elle est de plein droit, l'acquisition du bien doit être autorisée par le conseil municipal et la prise de possession constatée par un procès-verbal affiché en mairie mais qui n'a pas à être publié au fichier immobilier puisqu'il n'est pas créateur de droit (Cf. circulaire d'application du 8 mars 2006) Les notaires conseillent cependant aux communes de procéder à cette publication au bureau des hypothèques, « ne serait-ce que pour écarter une éventuelle prescription acquisitive par un tiers »¹.

- La procédure applicable aux **immeubles présumés sans maître** préserve les droits des propriétaires qui ont la faculté de revendiquer leur titre avant l'intervention du transfert de propriété :

- un arrêté du maire constate l'absence de propriétaire connu et le non versement des taxes foncières ;

- il est publié, affiché et notifié, s'il y a lieu, aux derniers domiciles et résidence du dernier propriétaire connu. Si l'immeuble est habité ou exploité, la notification est aussi adressée à l'habitant ou exploitant ainsi qu'au tiers qui aurait acquitté les taxes foncières (y compris lorsque celles-ci font l'objet d'une exonération ou ne sont pas mises en recouvrement en raison de la modicité de leur montant). Il est également notifié au préfet ;

- si aucun propriétaire ne se fait connaître dans les six mois de la dernière mesure de publicité, l'immeuble est présumé sans maître ;

- la commune d'implantation peut alors, dans un nouveau délai de six mois à compter de la vacance présumée, l'incorporer dans le domaine communal par délibération du conseil municipal, incorporation constatée par arrêté du maire.

A défaut, la propriété du bien est attribuée à l'État.

¹ 109^{ème} Congrès des notaires de France (16 au 19 juin 2013) – Propriétés publiques. Quels contrats pour quels projets ?

b) Des vérifications indispensables

Pour écarter tout risque ultérieur de revendication ou d'annulation du transfert de propriété, la commune doit raisonnablement entourer la procédure d'un certain nombre de précautions.

La circulaire du 8 mars 2006, sur les modalités d'application de l'article 147 de la loi du 13 août 2004, précise les vérifications à opérer avant d'appréhender les biens présumés sans maître. Elle incite les communes à consulter les services du cadastre, de la publicité foncière et du recouvrement des taxes foncières ainsi que les notaires, le registre de l'état civil, sans omettre les enquêtes de voisinage.

Il importe tout d'abord de s'assurer de l'absence de propriétaire connu soit qu'il a disparu, soit qu'il est inconnu. La circulaire du 8 mars 2006 délimite ces notions.

Dans le premier cas, *« il s'agit des biens immobiliers qui appartenaient à une personne identifiée, disparue sans laisser de représentants (bien ayant appartenu à une personne connue mais dont la date du décès n'a pu être déterminée à l'issue des recherches effectuées par la personne publique), et qui ne sont pas devenus la propriété d'une autre personne (en particulier, les immeubles pouvant être devenus la propriété d'une autre personne par l'effet de la prescription acquisitive). Dès lors, il est impossible de déterminer l'identité de l'actuel propriétaire de ces biens »*.

La seconde hypothèse recouvre les *« biens immobiliers pour lesquels il n'existe aucun titre de propriété publié au fichier immobilier de la conservation des hypothèques, ou au livre foncier (y compris une attestation immobilière dressée à la suite de la mise en œuvre de la prescription acquisitive), ni aucun document cadastral susceptible d'apporter des renseignements quant à l'identité du propriétaire »*.

Il faut ensuite vérifier que le bien ne pourra pas être revendiqué.

Le non-paiement des contributions foncières depuis trois ans doit être constaté par un arrêté du maire après avis de la commission communale des impôts directs.

Les notaires relèvent que lorsque *« l'impôt foncier est payé par la personne dont le nom figure sur la matrice cadastrale, alors qu'il n'y a pas de possibilité d'identifier le propriétaire selon des critères incontestables (titre de propriété). (Le) paiement est opposable »*¹. C'est pourquoi ils relèvent que ce critère des taxes foncières qui *« est en réalité la conséquence de l'absence de tout titre de propriété permettant d'identifier ou de retrouver le propriétaire (...) risque de devenir une règle de fond et de ne plus être une simple règle permettant de déclencher la procédure »*.

¹ Cf. document du 109^{ème} Congrès des notaires de France.

c) Les conséquences d'une revendication du bien acquis

L'article L. 2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) règle le sort des biens sans maître acquis par la commune et revendiqué par le propriétaire ou son ayant-droit. Jusqu'au terme de la prescription trentenaire, ceux-ci en effet peuvent en demander la restitution.

Dans ce cas, elle est de droit. Mais si le bien a été aliéné ou utilisé d'une manière qui s'y oppose, le requérant ne peut prétendre qu'au paiement d'une « *indemnité représentant la valeur de l'immeuble au jour de l'acte d'aliénation ou (...) du procès-verbal constatant la remise effective de l'immeuble* ». À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.

2. La prise de possession des biens en état d'abandon

Le régime juridique des biens en état d'abandon s'inscrit dans une optique différente de celle régissant les biens vacants.

Il s'agit, cette fois, d'offrir aux maires les moyens de traiter les immeubles en ruine pour favoriser leur réaménagement et permettre la réhabilitation des centres villes qu'ils défigurent trop souvent par la négligence de leurs propriétaires défaillants.

La procédure a été assouplie par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Elle s'applique aux immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel, qui ne sont manifestement plus entretenus.

Procédure de déclaration de parcelle en état d'abandon manifeste*

- la procédure est engagée par le maire à la demande du conseil municipal ;

- elle ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération ;

- un procès-verbal provisoire dressé par le maire constate l'abandon manifeste de la parcelle, détermine la nature des travaux indispensables pour faire cesser cet état.

Ce procès-verbal ne peut intervenir qu'après détermination de la parcelle et recherche des propriétaires, titulaires de droits réels et autres intéressés ;

- le procès-verbal est affiché pendant trois mois à la mairie et sur les lieux. Il est inséré dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département. Il est notifié aux propriétaires, titulaires de droits réels et autres intéressés (la notification, à peine de nullité, doit reproduire intégralement les articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du CGCT). Si l'un des destinataires du procès-verbal n'a pu être identifié ou son domicile n'est pas connu, la notification le concernant est valablement faite à la mairie ;

- à l'issue d'un délai de six mois à compter de l'exécution des mesures de publicité et des notifications, le maire constate, par un procès-verbal définitif, - tenu à la disposition du public - l'état d'abandon manifeste de la parcelle ;

- le conseil municipal décide s'il y a lieu de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation qui peut l'être au profit de la commune, d'un organisme y ayant vocation ou du concessionnaire d'une opération d'aménagement en vue, soit de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat, soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement.

** Cf. art. L. 2243-1 à L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).*

Cette procédure concilie les droits des propriétaires avec l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit. Elle ne peut être poursuivie si pendant le délai précité de six mois, les propriétaires ont mis fin à l'état d'abandon ou se sont engagés à effectuer les travaux nécessaires pour y mettre fin définis par convention - qui leur fixe un délai - avec le maire. Cependant, elle peut être reprise si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai fixé. Dans ce cas, le procès-verbal définitif intervient soit à l'expiration du délai initial de six mois, soit à l'expiration du délai prévu par la convention.

L'opération est protégée par l'interdiction faite au propriétaire d'arguer du fait, pour être libéré de l'obligation de mettre fin à l'état d'abandon de son bien, que les constructions ou installations implantées sur sa parcelle auraient été édifiées sans droit ni titre par un tiers.

L'expropriation qui s'ensuit, obéit au droit commun sous réserve de certaines spécificités.

Au vu du dossier et des observations du public, un arrêté préfectoral déclare l'utilité du projet simplifié d'acquisition publique et détermine, outre l'identité des propriétaires ou titulaires des droits réels, la liste des immeubles, parcelles, droits réels immobiliers à exproprier qu'il déclare cessibles ; il indique le bénéficiaire, le montant de l'indemnité provisionnelle qui ne peut être inférieure à l'évaluation des Domaines ; il fixe enfin la date de prise de possession (après paiement ou consignation de l'indemnité provisionnelle), laquelle doit être postérieure d'au moins deux mois à la publication de l'arrêté déclaratif d'utilité publique qui fait l'objet des mesures de publicité et de notification.

Ce dispositif permet aux communes de régler le problème des immeubles – bâtis ou non – abandonnés ou en ruine et de poursuivre leurs actions de rénovation ou de réhabilitation sans préjudicier aux droits de propriétaires qui disposent d'une faculté de repentir une fois la procédure déclenchée. Il s'agit donc d'un mécanisme d'intérêt général qui permet de surmonter l'inertie ou le refus de propriétaires récalcitrants.

3. Revisiter le bail emphytéotique administratif

Le bail emphytéotique administratif (BEA) permet de surmonter le caractère inaliénable et imprescriptible du domaine public pour offrir aux collectivités locales le moyen de financer leurs opérations d'aménagement.

Ce dispositif a été mis en place par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation à l'initiative de votre commission des lois. Son rapporteur, notre ancien collègue Paul Girod, observait alors que l'incorporation dans le domaine public des dépendances domaniales affectées à l'exécution d'une mission de service public « *a le redoutable inconvénient de détourner les collectivités locales d'une gestion de leur patrimoine foncier, à la fois efficace et axée sur l'intérêt général* »¹. Il ajoutait lors de l'examen des amendements en séance : « *La commune peut vouloir confier cette mission de service public à une entreprise ou à une personne morale de droit privé qui a besoin d'une certaine sécurité pour pouvoir réaliser ces investissements* »².

Le BEA est aujourd'hui régi par les articles L. 1311-2 et L. 1311-4 du CGCT³. Son objet initialement circonscrit s'est progressivement élargi au fil de l'intérêt d'y recourir dans des secteurs déterminés.

a) Un régime souple

Il porte sur un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale (commune, département, région, collectivité à statut particulier) ou à leurs établissements publics et leurs groupements (EPCI, syndicats mixtes, établissements publics locaux,...).

Son objectif premier est d'accomplir pour son compte une mission de service public ou de réaliser une opération d'intérêt général relevant de sa compétence. En conséquence, le bien réalisé par l'emphytéote peut être mis à disposition par convention de la collectivité bailleuse.

Il est apparu ensuite nécessaire de permettre la conclusion d'un BEA pour affecter un édifice du culte ouvert au public à une association culturelle, ou réaliser des enceintes sportives et les équipements connexes ou encore,

¹ Cf. rapport n° 26 (1987-1988).

² Cf. débats Sénat, séance du 22 octobre 1987.

³ L'article L. 1311-4-1 du CGCT institue un dispositif transitoire jusqu'au 31 décembre 2013 pour les besoins de la justice, de la police et de la gendarmerie nationales, ainsi que pour la mise à disposition des services départementaux d'incendie et de secours.

sauf pour les lieux de culte, restaurer, réparer le bien, y compris les opérations d'entretien-maintenance et de mise en valeur.

Enfin, pour une période temporaire dont le terme expirera le 31 décembre 2013 après avoir été plusieurs fois prorogé, le législateur a prévu la conclusion du BEA pour réaliser des opérations répondant aux besoins de la justice, de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que des services départementaux d'incendie et de secours.

Le BEA, comme le bail emphytéotique rural (auquel se réfère l'article L. 1311-2 du CGCT), constitutif d'un droit réel au bénéfice du preneur, peut être consenti pour plus de 18 ans sans dépasser 99 ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction. Le droit réel qu'il confère au preneur, est susceptible d'hypothèque et peut être cédé. C'est un contrat administratif conclu sur les dépendances du domaine public hors celles qui entrent dans le champ d'application de la contravention de voirie.

Pour les notaires, « *cette restriction peut limiter l'intérêt du BEA en pratique* »¹. Ils citent à l'appui l'annulation, par le juge administratif, d'un BEA conclu par une commune au profit d'une société d'HLM « *car l'assiette foncière comprenait une parcelle affectée à la circulation publique* » (Cf. CE, 30 avril 2004 SCI Ferrand).

Le bail doit être précédé, le cas échéant, d'une mise en concurrence et de mesures de publicité conformément aux règles concurrentielles. L'article R 1311-2 du CGCT le prévoit pour les baux emphytéotiques administratifs accompagnés d'une convention non détachable constituant un marché public, une délégation de service public, un contrat de partenariat ou un contrat de concession de travaux public. La même obligation s'applique aux baux qui comportent des clauses s'analysant comme une convention non détachable présentant les caractéristiques de ces contrats.

Tel est le cas lorsque le bail est assimilé à une concession de travaux².

Lorsque le preneur est chargé par la collectivité bailleuse de construire un ouvrage pour ses besoins, qu'elle lui louera ensuite, la conclusion du BEA est soumise aux règles de passation des marchés publics de travaux si leur montant dépasse les seuils communautaires et aux mesures de publicité préalable dans le cas contraire (Cf. Tribunal administratif (TA) Nice 6 décembre 2006 Sté Cirmad Grand Sud ; TA Versailles, 5 janvier 2010 M. Guyard).

¹ Cf. document du 109^{ème} Congrès des notaires de France.

² Exemple : travaux d'aménagement sur un immeuble de la commune qui abrite un casino, dès lors que la rémunération de cocontractant consiste dans le droit d'exploiter l'ouvrage pendant 60 ans, que le projet prévoit que les constructions édifiées et les travaux effectués par le preneur deviendront la propriété de la commune et que le montant des travaux est supérieur au seuil de l'arrêté du 31 mars 1992 - Cf. CE 10 juin 1994 commune de Cabourg.

Conditions particulières applicables au BEA

(art. L. 1311-3 du CGCT)

1° Les droits résultant du bail ne peuvent être cédés, avec l'agrément de la collectivité territoriale, qu'à une personne subrogée au preneur dans les droits et obligations découlant de ce bail et, le cas échéant, des conventions non détachables conclues pour l'exécution du service public ou la réalisation de l'opération d'intérêt général ;

2° Le droit réel conféré au titulaire du bail de même que les ouvrages dont il est propriétaire sont susceptibles d'hypothèque uniquement pour la garantie des emprunts contractés par le preneur en vue de financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages situés sur le bien loué.

Ces emprunts sont pris en compte pour la détermination du montant maximum des garanties et cautionnements qu'une collectivité territoriale est autorisée à accorder à une personne privée.

Le contrat constituant l'hypothèque doit, à peine de nullité, être approuvé par la collectivité territoriale ;

3° Seuls les créanciers hypothécaires peuvent exercer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution sur les droits immobiliers résultant du bail.

La collectivité territoriale a la faculté de se substituer au preneur dans la charge des emprunts en résiliant ou en modifiant le bail et, le cas échéant, les conventions non détachables. Elle peut également autoriser la cession conformément aux dispositions du 1° ci-dessus ;

4° Les litiges relatifs à ces baux sont de la compétence des tribunaux administratifs que le bail porte sur les dépendances du domaine public ou sur le domaine privé ;

5° Les constructions réalisées dans le cadre de ces baux peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public ;

6° Lorsqu'une rémunération est versée par la personne publique au preneur, cette rémunération distingue, pour son calcul, les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement.

Le bail emphytéotique constitue donc un moyen supplémentaire, pour les collectivités locales, de financer leurs opérations d'aménagement sans que pour autant la gestion des équipements construits dans ce cadre leur échappe nécessairement puisque le bien réalisé par l'emphytéote peut conventionnellement être mis à la disposition du bailleur.

b) La nécessité d'un encadrement plus contraignant

Cependant, hors cette hypothèse, il convient de relever la liberté laissée au preneur pour gérer le bien édifié sur le terrain pris à bail. Vos rapporteurs observent que la collectivité locale perd la maîtrise de son utilisation durant la période de l'effet du bail.

C'est pourquoi il leur apparaît nécessaire d'encadrer les prérogatives de l'emphytéote. À titre d'exemple, le contrat pourrait fixer des clauses pour favoriser l'accession sociale à la propriété dans le cadre d'une opération de construction de logements sociaux, permettant de déterminer le prix de revente ou de fixer un plafond de ressources des acquéreurs successifs.

Proposition n° 9

Encadrer les prérogatives de l'emphytéote pour des motifs d'intérêt général.

POUR UNE FISCALITÉ AU SERVICE DE LA POLITIQUE FONCIÈRE

Pour mettre en œuvre les politiques foncières définies dans les documents d'urbanisme et les schémas précédemment décrits, les autorités publiques doivent mobiliser plusieurs outils : des moyens humains à travers les services d'expertise, des moyens financiers indispensables notamment pour l'exercice du droit de préemption et, surtout, des instruments fiscaux, incitatifs ou pénalisants, qui orientent les comportements des acteurs.

La panoplie de ces outils financiers, à la disposition de l'État et des collectivités territoriales, s'est diversifiée au fil du temps. Leur efficacité trouve cependant ses limites, d'une part, dans l'interventionnisme quelque peu incohérent de l'État en matière de politique fiscale applicable au foncier et, d'autre part, dans les difficultés budgétaires des collectivités locales.

I. UNE FISCALITÉ D'ÉTAT ENCOMBRANTE ET INSTABLE

A. LE FONCIER EST IMPOSÉ PAR L'ÉTAT AU TITRE DE LA TAXATION DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

Si le foncier est une des principales assiettes de la fiscalité locale, il est aussi une source de recettes fiscales pour l'État, essentiellement par le biais de la taxation des plus-values de cessions immobilières.

En application des articles 150 U et suivants du code général des impôts (CGI), les plus-values réalisées par les personnes physiques ou sociétés ou groupements qui relèvent des articles 8 à 8 *ter* du CGI, lors de la cession à titre onéreux notamment de biens immobiliers bâtis ou non bâtis ou de droits relatifs à ces biens, de droits sociaux de sociétés ou groupements qui relèvent des articles 8 à 8 *ter* dont l'actif est principalement constitué d'immeubles ou de droits portant sur ces biens, sont passibles de l'impôt sur le revenu.

Selon les éléments fournis par l'administration fiscale lors de la réforme du régime de taxation des plus-values immobilières (PVI) par la deuxième loi de finances rectificative pour 2011¹, pour une base de plus-values taxables avant abattement évalué à 17 779 millions d'euros et une base après abattement estimée à 5 940 millions d'euros, le produit de la **taxation à l'impôt sur le revenu (IR) des PVI pour l'année 2011, représentait 1 222 millions d'euros.**

Ces mêmes plus-values sont également l'assiette de prélèvements sociaux, dont le taux s'élève à 15,5 %.

¹ Article premier de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Or ces impositions portent sur la même assiette que certaines taxations optionnelles pour les collectivités territoriales (*voir infra*), dont la **marge de manœuvre** est donc **conditionnée par les initiatives de l'État** en la matière.

La liberté d'action de l'État est pareillement contrainte dans la mesure où il doit tenir compte de l'ensemble de la fiscalité du foncier dans la détermination de sa politique de taxation des PVI.

En effet, comme il l'a rappelé dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 sur l'article 15 de la loi de finances pour 2013, le Conseil constitutionnel apprécie l'ensemble des impositions au regard des principes de l'équité fiscale et de la capacité contributive.

Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 du Conseil constitutionnel

« 100. Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires que le législateur a entendu modifier le régime d'imposition des plus-values immobilières réalisées lors de la cession de terrains à bâtir afin d'augmenter les recettes fiscales et de lutter contre la rétention des ressources foncières par les propriétaires ; qu'à ces fins, il a soumis au barème de l'impôt sur le revenu, et non plus à un prélèvement au taux forfaitaire de 19 %, les plus-values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir pour les cessions intervenues à compter du 1^{er} janvier 2015 ; qu'il a supprimé tout abattement pour durée de détention à compter du 1^{er} janvier 2013, à l'exception des cessions pour lesquelles une promesse de vente a acquis date certaine avant cette date et l'acte de vente est signé avant le 1^{er} janvier 2015 ;

101. Considérant que, toutefois, les plus-values immobilières sur les terrains à bâtir seront soumises au barème de l'impôt sur le revenu tel que modifié par l'article 3 de la loi déferée, à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, prévue par l'article 223 sexies du code général des impôts, aux prélèvements sociaux prévus par l'article 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, par l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles, par l'article 1600-0 F bis du code général des impôts et par les articles L. 136-7 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale, à la taxe obligatoire versée à l'Agence de services et de paiements en vertu de l'article 1605 nonies du code général des impôts ainsi que, le cas échéant, à l'une des taxes facultatives alternatives que peuvent instituer les communes en vertu de l'article 1529 du même code ou l'autorité organisatrice de transport urbain, en application de l'article 1609 nonies F du même code ; que ces dispositions peuvent conduire, après déduction d'une fraction de la contribution sociale généralisée, à un taux marginal maximal d'imposition de 82 % qui aurait pour effet de faire peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de cette capacité contributive ; que, dans ces conditions, les dispositions de l'article 15 de la loi déferée portent atteinte à l'égalité devant les charges publiques ; »

Le pilotage de la politique fiscale des PVI est d'autant plus délicat que l'État, toujours soucieux de rendement fiscal, parfois plus que de gestion raisonnée des disponibilités et des besoins fonciers, estime mal les effets des réformes des PVI, spécialement en temps de crise.

Tel a été le cas de la dernière réforme réalisée par la précédente majorité comme l'observe le rapport d'information¹ établi par la commission des finances de l'Assemblée nationale : « *le rendement attendu de la réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 est revu à la baisse par rapport aux estimations du Gouvernement avancées lors de son examen, puisqu'il ne serait que de 790 millions d'euros en 2012 et de 920 millions d'euros en 2013 contre 1,3 milliard d'euros prévus initialement en année pleine.*

Cet écart s'explique principalement par la baisse des transactions, en volume et en prix, enregistrée en 2012, et par l'anticipation des effets de la mesure qui a incité de nombreux contribuables à céder leur bien avant l'entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} février 2012. Les recettes recouvrées au titre de l'imposition des plus-values immobilières à la fin de l'année 2011 et surtout au début de l'année 2012 représentaient ainsi le double des recettes recouvrées l'année précédente sur la même période ».

Proposition n° 10

Compte tenu de l'imbrication des dispositifs fiscaux, organiser une concertation préalable entre l'État et les collectivités territoriales, avant la présentation de nouvelles réformes touchant la taxation du foncier.

Elargir le périmètre des études d'impact fournies lors de la présentation de ces réformes au Parlement aux conséquences globales sur l'ensemble des collectivités publiques.

B. L'INSTABILITÉ DE LA TAXATION DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES A DES CONSÉQUENCES NÉFASTES

La seconde caractéristique de l'action de l'État sur la fiscalité du foncier est son **instabilité**, préjudiciable aux acteurs du marché qui subissent ces évolutions, mais également aux collectivités qui ont des difficultés à intégrer une donnée permanente dans leur politique foncière de long terme.

¹ Rapport d'information n° 1328 de M. Christian Eckert, rapporteur général, sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, déposé le 25 juillet 2013.

1. Un va-et-vient fiscal

Les dernières années ont connu une accélération sensible du rythme des réformes et une succession de mesures contradictoires, dont la complexité s'est accrue.

Avant la loi du 19 juillet 1976 (loi n° 76-660 portant imposition des plus-values et création d'une taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité), les plus-values immobilières n'étaient pas imposables¹. La loi de 1976 les soumet à l'impôt sur le revenu, selon un régime qui distingue les plus-values à court terme, réalisées depuis moins de deux ans après l'acquisition du bien (entièrement intégrées au revenu global imposable) et les plus-values à long terme réalisées après plus de deux ans de détention (soumises à l'impôt sur le revenu selon des modalités de calcul et de paiement particulières comportant de nombreuses exonérations). La loi de 1976 exclut les résidences principales et crée, dès la deuxième année de détention, un droit à abattement annuel de 5 % sur la plus-value. Il en résulte une exonération totale des plus-values immobilières lorsque le bien a été détenu depuis plus de vingt-deux ans. Elle prévoit également, pour le calcul de la plus-value, une réévaluation du prix de revient sur la base d'un coefficient d'érosion monétaire.

La loi de finances initiale pour 2004 (loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004) modifie ces dispositions avec pour objectif de simplifier le régime des PVI (application d'un taux unique, rapprochement du régime des plus-values mobilières, exonération pour durée de détention ramenée de vingt-deux ans à quinze ans).

Ce régime de taxation se trouve profondément corrigé par la loi du 19 septembre 2011 (loi n° 2011-1117 de finances rectificative pour 2011). Le Gouvernement entend alors à la fois dégager un rendement fiscal supplémentaire (qu'il estime à 2,2 milliards d'euros en année pleine) et « *participer à la relance de l'offre immobilière en neutralisant l'incitation actuelle pour les propriétaires à conserver leurs biens à la seule fin d'être exonérés sur leurs plus-values* »². Il propose initialement de supprimer l'abattement dérogatoire pour durée de détention de 10 % par an au-delà de la cinquième année et de prendre en compte l'inflation dans le prix d'acquisition servant au calcul de la plus-value. Le texte finalement adopté par le Parlement sera très différent puisqu'il rétablit le principe d'un abattement pour durée de détention portant l'exonération totale des biens immobiliers de quinze ans à trente ans et, en contrepartie, supprime la prise en compte de l'inflation dans la détermination du prix d'acquisition.

¹ Les tentatives de taxation des plus-values en 1962 et 1963 se sont traduites par des échecs. Voir sur ce point l'étude sur la modernisation des outils de l'action foncière publiée par le groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement (GRIDAUH) en janvier 2012.

² Exposé des motifs de la lettre rectificative du 31 août 2011 au projet de loi n° 3713 de finances rectificative pour 2011.

Dès la fin de la même année, cette architecture est modifiée par plusieurs articles des lois du 28 décembre 2011 (loi n° 2011-1977 de finances pour 2012 et loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011). Des dispositions particulières sont ainsi prévues qui écartent l'application du régime général et exonèrent les plus-values de cession :

- dans le cas d'une première cession d'un logement autre que la résidence principale, lorsque le cédant n'a pas été propriétaire de sa résidence principale, directement ou par personne interposée, au cours des quatre années précédant la cession ;

- pour les cessions de logements qui ont constitué la résidence principale du cédant et n'ont fait l'objet depuis lors d'aucune occupation, lorsque ce dernier est désormais résident d'un établissement mentionné aux 6° ou 7° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ;

- pour les cessions de terrains nus devenus constructibles pour lesquelles une promesse de vente a été enregistrée avant le 25 août 2011 et la vente est conclue avant le 1^{er} janvier 2013 ;

- pour les cessions de droits de surélévation effectuées au plus tard le 31 décembre 2014 en vue de la réalisation de locaux destinés à l'habitation.

Le projet de loi de finances pour 2013 prend le contrepied des précédentes réformes et institue également un **régime différencié** selon la nature du foncier concerné (foncier bâti ou à bâtir, terrains nus). Il propose enfin un **régime transitoire**, « *mixant l'incitation et la pénalisation* », censé déclencher un « choc d'offre ».

Il prévoit ainsi :

- pour les **terrains à bâtir**, de supprimer immédiatement tout abattement pour durée de détention et de taxer, à compter de 2015, les plus-values au barème de l'impôt sur le revenu ;

- pour les **propriétés bâties**, de conserver le régime de la loi du 19 septembre 2011 mais d'appliquer, en 2013, un abattement supplémentaire de 20 % sur les plus-values nettes imposables.

Ces dispositions ont été déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012.

Elles illustrent non seulement la poursuite du **mouvement d'aller-retour fiscal sur la durée de détention**, engagé en 2011, mais aussi la complexification des règles fiscales que renforce encore l'apparition de régimes de taxation des PVI au profit des collectivités territoriales dans les années 2000 (*voir infra*).

Cette tendance se confirme et, dès le 14 juin 2013, le Gouvernement, avant la présentation du **projet de loi de finances pour 2014**¹, a annoncé une **nouvelle réforme** des PVI, inspirée des déclarations du Président de la République en faveur d'un raccourcissement de la durée d'exonération à vingt-deux ans.

Ce nouveau régime de taxation reposerait sur les principes suivants :

- un **raccourcissement de trente à vingt-deux ans** de la durée de détention donnant droit à exonération d'impôt sur le revenu pour les plus-values réalisées, étant entendu que l'exonération d'impôt interviendra selon le rythme suivant : 6 % pour chaque année de détention à compter de la sixième année et jusqu'à la vingt-et-unième (soit un abattement total de 96 % à la fin de la vingt-et-unième année), 4 % au terme de l'année suivante, pour porter l'abattement total à 100 % ;

- **une durée et un rythme différents pour l'exonération au titre des prélèvements sociaux** (CSG et CRDS)² qui interviendra de manière progressive chaque année à raison de 1,65 % pour chaque année de détention à compter de la sixième année et jusqu'à la vingt-et-unième (soit un abattement à la fin de cette période de 26,4 %), puis de 1,6 % pour la vingt-deuxième année et enfin de 9 % pour chaque année de détention à compter de la vingt-troisième, pour une exonération totale au bout de trente ans ;

- un **régime exceptionnel et transitoire réservé aux immeubles bâtis**, sous la forme d'un **abattement exceptionnel** de 25 % pour les cessions réalisées entre le 1^{er} septembre 2013 et le 31 août 2014 ;

- la suppression des abattements pour durée de détention sur les terrains à bâtir.

Selon les déclarations du Gouvernement³, il s'agit par ces mesures d'atteindre plusieurs objectifs : *« fluidifier le marché de l'immobilier, favoriser les transactions, favoriser les travaux, favoriser ainsi une baisse des prix, favoriser les ventes pour atteindre l'objectif de développement de l'activité autour du secteur du bâtiment et pour faire en sorte de favoriser l'accessibilité au logement [mais aussi] réduire l'incitation à la rétention du foncier disponible pour la construction de logements »*

Dans le même temps, cependant, une **autre annonce fiscale** était intervenue dont les **effets** pourraient être **contradictaires** et peser sur le niveau d'activité du marché immobilier. Le Gouvernement a, en effet, accordé aux départements, dans le cadre de la négociation sur la répartition

¹ Une instruction fiscale a déjà été publiée le 2 août 2013. Elle ne fait pas mention de réserve quant à l'adoption par le Parlement de ces dispositions. Les orientations de la réforme annoncée ont été confirmées par l'article 18 du projet de loi de finances pour 2014, adopté en conseil des ministres le 25 septembre 2013.

² Il s'agit là d'un nouveau raffinement dans la complexité...

³ Réponse de Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du Budget, lors de la séance de questions au gouvernement au Sénat, jeudi 18 juillet 2013.

des baisses de dotations aux collectivités territoriales et de la conclusion du cadre du Pacte de confiance et de responsabilité, la possibilité d'**augmenter les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, le plafond maximum passant de 3,8 % à 4,5 % pour les exercices 2014 et 2015¹. Cette faculté fait l'objet de l'article 58 du projet de loi de finances pour 2014.

On notera également que, les cessions de résidences principales étant exonérées de taxation des plus-values, les mesures « incitatives » visant le foncier bâti seront essentiellement profitables aux territoires qui comptent des résidences secondaires et donc peu aux zones urbaines denses.

Proposition n° 11

Mieux garantir la cohérence des mesures fiscales de l'État en matière immobilière et foncière, et le droit du Parlement à débattre de la loi fiscale conformément à l'article 34 de la Constitution qui dispose que la loi fixe les règles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

2. Des conséquences négatives sur le marché foncier et immobilier

Tous les interlocuteurs rencontrés par le groupe de travail ont déploré l'instabilité des régimes fiscaux touchant le foncier. Plus encore que le poids des prélèvements, c'est **la modification permanente de la « règle du jeu » qui déstabilise les acteurs et gèle les marchés.**

On observe alors un phénomène de **rétenction foncière**, que l'on regrettait lorsque la condition de durée de détention était de quinze années, mais qui s'est confirmé avec son allongement à trente ans.

Ce phénomène induit une rareté du foncier et donc sa **cherté**. De plus, comme l'ont signalé les représentants du notariat, les augmentations de la pression fiscale (par allongement de la condition de durée) sont répercutées sur les prix de vente.

Proposition n° 12

Mettre un terme à l'instabilité fiscale dans le domaine de la fiscalité foncière et établir un moratoire d'une durée minimale de cinq années.

¹ Sous réserve, là encore, du vote du Parlement ...

C. L'EFFICACITÉ DE L'ARME FISCALE DOIT ÊTRE RELATIVISÉE

Les organismes et personnalités entendus par le groupe de travail ont présenté de très nombreuses propositions de réforme de la taxation des plus-values, des plus simples aux plus complexes et visant des objectifs tout aussi nombreux et parfois contradictoires.

La seule proposition qui semble faire l'unanimité consiste à revenir à une **durée de détention du bien plus raisonnable que les trente années** prévues par le régime actuel, qui dépassent les perspectives de temps d'une personne physique.

A cet égard la proposition du retour à la **durée de vingt-deux ans** ne peut être que **favorablement accueillie**.

Il en est de même, sous réserve d'inventaire, de certaines **préconisations**, présentées à vos rapporteurs, **qui visent une plus grande lisibilité** du régime de taxation : suppression des régimes dérogatoires, précision de la définition de la notion de terrains à bâtir, réduction linéaire de la base imposable, clarification du régime de prise en compte des travaux effectués dans le calcul du prix de revient¹.

La **question de l'opportunité d'un « choc d'offre »** est plus délicate. Préconisé par le ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ville, il peut consister à minorer l'imposition due pendant une période limitée. En théorie, le « choc d'offre » ne diminue pas le rendement fiscal dans la mesure où l'on récupère, en effet volume, la baisse de la taxation unitaire.

Le Conseil supérieur du notariat en avril 2013 proposait ainsi de favoriser la vente des terrains devenus constructibles en concédant *« lors de la première vente du terrain une réduction de 50 % de la base taxable de la plus-value sous réserve que cette vente intervienne dans les trois années à compter de la date où le terrain est devenu constructible. Au-delà, la réduction de la base taxable serait de 20 % par an, de telle sorte que plus aucune réduction ne serait applicable après une durée de 8 ans. Une telle réforme permettrait d'accroître le nombre de terrains à vendre, et de favoriser la construction. En dépit de l'abattement sur la plus-value, on pourra certainement observer une augmentation de la recette fiscale. »*

Il s'agit là de la version « incitative » du choc d'offre.

Il existe aussi une version pénalisante sous la forme d'annonce d'une hausse de l'imposition à venir. C'est la formule retenue, par exemple, pour le plan d'investissement pour le logement par le séminaire gouvernemental tenu le 21 mars 2013 et présentée lors d'un déplacement à Alfortville, par le Président de la République concernant les terrains constructibles. Il a été

¹ Propositions formulées par le ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ville (DHUP) et par le Conseil supérieur du notariat.

annoncé, à cette occasion, que la suppression de tout avantage pour durée de détention s'appliquerait à toutes les cessions intervenues à compter du 1^{er} janvier 2014, les plus-values sur des cessions résultant de promesses de vente enregistrées jusqu'au 31 décembre 2013 conservant le bénéfice du régime actuel d'abattement.

Il reste que ce type de mesures transitoires suscite beaucoup d'interrogations. Celle tout d'abord de son **ciblage**. Pour être efficace, le « choc d'offre » doit être limité dans sa durée et dans son périmètre. Or les débats parlementaires à l'occasion des dernières réformes des PVI ont amplement illustré la difficulté à trancher entre les partisans d'un ciblage sur les **immeubles bâtis** (supposé favorable au monde urbain dense et d'un rendement fiscal élevé) et les partisans d'un ciblage sur les **terrains constructibles** (considéré plus efficace pour la production de logements neufs).

D'autres acteurs, comme le syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL), mettent en doute la capacité de ce type de mesures ponctuelles à réellement inverser la tendance. **Le marché foncier ne répond pas, et de loin, aux seules incitations fiscales.**

Vos rapporteurs ont entendu, enfin, des **propositions plus complexes**, allant jusqu'au **renversement de la logique actuelle de la taxation des PVI**, soit pour une durée limitée soit de manière permanente.

Ainsi, l'**association des établissements publics fonciers locaux** (EPFL) a préconisé un « **système intermédiaire mixte** » qu'elle résume ainsi : *« la taxation des PVI ne serait plus prélevée au moment de la vente, mais serait indiquée sur la valeur vénale du bien. Cette nouvelle taxe serait due chaque année, indépendamment de toute durée de possession. S'ajouterait une « fiscalité de sortie » forfaitaire sur la plus-value qui ne prendrait pas en compte la durée de possession, donc sans exonération sur la durée (la seule exonération étant celle qui existe actuellement dans l'hypothèse où le bien est vendu en vue de produire des logements aidés article 150 U du CGI). Cette nouvelle taxe serait due en cas de cession uniquement dans l'hypothèse où le propriétaire vend le bien à un prix supérieur au montant qui sert de base fiscale à la taxation annuelle de possession fixées sur la valeur vénale du bien. L'avantage d'une telle disposition serait d'inviter le propriétaire vendeur à modérer le prix de vente. »*

De même, dans une note de février 2013¹, le **conseil d'analyse économique** (CAE) a défendu l'idée de « **taxer la détention plutôt que les transactions** » afin de fluidifier le marché immobilier et de rendre la taxation des plus-values foncières plus incitative de manière à décourager les comportements attentistes. En conséquence, les auteurs proposent la suppression progressive des DMTO compensée par une réforme de la taxe foncière : *« celle-ci viserait à asseoir la taxe foncière sur la valeur vénale nette des propriétés bâties et à en augmenter progressivement le barème à mesure que les*

¹ « Comment modérer les prix de l'immobilier ? » par Alain Trannoy et Etienne Wasmer.

DMTO diminuent. Le basculement serait étalé sur une dizaine d'années. En taxant les biens à leur valeur vénale, la plus-value latente est taxée de facto. » Une telle mesure aurait pour effet d'imposer une nouvelle fois les propriétaires et surtout de **transférer la charge fiscale** des propriétaires de résidences secondaires, de terrains nus ou à construire et des bailleurs privés **vers les propriétaires de résidences principales**. Actuellement exonérés de taxation des plus-values de cession immobilière, ces derniers deviendraient taxables sur la plus-value latente.

Enfin, entendu par le groupe de travail, le Professeur Yves Jegouzo proposait de **zoner la fiscalité foncière**, pour amener une différenciation du régime fiscal en fonction des marchés locaux.

Vos rapporteurs n'ont pas retenu ces propositions. Comme l'a fait observer notamment la Direction de la législation fiscale, la taxation des plus-values latentes poserait le problème de la disponibilité pour le contribuable des moyens financiers nécessaires à l'acquittement de l'impôt. L'avantage de taxer les plus-values de cession réside dans le fait que le contribuable les a justement perçues.

Ils ont donc privilégié la lisibilité et la neutralité fiscale en ce qui concerne l'imposition des plus-values, face aux incertitudes sur les effets des dispositifs incitatifs, soulignées par une étude du GRIDAUH (groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat) sur la modernisation des outils de l'action foncière publiée en janvier 2012, relevant que « *jusqu'à présent, le recours à l'arme fiscale pour contrôler le marché foncier est marqué par une suite d'échecs* ».

Proposition n° 13

Raccourcir le délai de détention pour l'exonération des plus-values de cession immobilières.

Privilégier un régime d'imposition simple, stable et lisible pour le contribuable.

Rechercher en priorité des formules qui garantissent la neutralité fiscale vis-à-vis des décisions des personnes physiques concernant le foncier et écarter toute solution ayant pour effet de transférer le poids de l'impôt foncier depuis les résidences secondaires et terrains nus vers les résidences principales.

II. DES COLLECTIVITÉS FACE À L'ABSENCE D'OUTILS FISCAUX EFFICACES POUR MENER UNE POLITIQUE FONCIÈRE

Les collectivités territoriales disposent de deux types d'instruments fiscaux pour mener une politique foncière : des dispositifs à visée incitative d'une part, des dispositifs qui taxent la détention ou la cession de terrains afin de leur procurer des moyens financiers d'autre part.

A. LE RÔLE MARGINAL DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE FONCIÈRE

1. L'absence de caractère incitatif des principaux impôts fonciers

Les impositions portant sur la détention de terrains fonciers sont principalement locales : il s'agit notamment de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. À ce titre, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), impôt d'État qui prend en compte, au titre du patrimoine, les terrains bâtis et non bâtis, fait plutôt figure d'exception.

Les taxes assises sur le foncier, qu'il soit bâti ou non bâti, visent en premier lieu à procurer des recettes aux collectivités : elles n'ont pas de caractère incitatif et ne participent pas, directement, à la politique foncière des collectivités.

Ainsi, le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) s'élève, en 2012, à 6,7 milliards d'euros, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) procure 27,4 milliards d'euros de recettes aux collectivités, tandis que le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) représente environ 900 millions d'euros seulement. La taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFPNB)¹ rapporte quant à elle 76 millions d'euros en 2012.

2. Quel rôle pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties ?

Comme l'a rappelé le professeur Yves Jegouzo – ainsi que le travail du GRIDAUH précité – seule la taxe foncière sur les propriétés non bâties pourrait constituer un véritable instrument susceptible de libérer des terrains fonciers pour construire des logements. Or, **on constate que la TFPNB occupe une place marginale dans les finances des collectivités territoriales**, qui s'explique notamment par l'absence de révision des valeurs locatives

¹ Pour compenser la suppression des parts départementale et régionale de la TFPNB, une taxe additionnelle à la TFPNB – concernant les carrières, ardoisières, sablières, tourbières, terrains à bâtir, rues privées, terrains d'agrément... – est perçue depuis 2011.

pour les propriétés non bâties depuis 1961. Ainsi, en 2012, la TFPNB et la TAFPNB représentent moins de 1 % des recettes totales du bloc communal, et environ 1,5 % de ses recettes fiscales.

Produits des émissions de rôles généraux de TFPNB au profit des collectivités territoriales et leurs groupements entre 2007 et 2012

(en milliers d'euros)

FONCIER NON BATI	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Communes	688 453	704 963	722 472	734 499	759 088	774 311
Groupements sans fiscalité propre	5 483	5 634	5 262	5 173	5 168	5 109
Groupements à fiscalité propre	78 518	81 137	87 096	90 224	122 443	126 797
Total secteur communal	772 454	791 734	814 830	829 896	886 699	906 216
Départements	48 254	50 730	54 575	55 269	-	-
Régions	13 320	14 036	14 437	14 524	-	-
Total TFPNB toutes collectivités	834 028	856 500	883 842	899 689	886 699	906 216
TAFPNB au bénéfice des communes					19 540	19 030
TAFPNB au bénéfice des GFP					54 986	57 001
Total de la TAFPNB					74 526	76 031

Source : fichiers de recensement des éléments d'imposition, DGFIP – Bureau CL2A

L'Assemblée des communautés de France (AdCF), qui a participé à la réflexion menée en 2011 dans le cadre des groupes de travail sur l'urbanisme de projet mis en place par Benoist Apparu, alors ministre du logement, **s'est d'ailleurs prononcée en faveur d'un renforcement de l'efficacité et de l'intensité de la taxation directe des terrains à bâtir à travers la TFPNB, qui pourrait être utilisée comme un levier fiscal, notamment pour pouvoir lutter contre la rétention foncière.**

En effet, aujourd'hui, la TFPNB n'a pas de caractère incitatif. Même les exonérations de TFPNB prévues par la loi visent davantage à prendre en compte la spécificité de terrains agricoles qu'à offrir aux collectivités les moyens d'une politique foncière.

**Exonérations de TFPNB nécessitant une délibération de la collectivité
(communes ou groupements à fiscalité propre)
(Articles L. 1647-00 bis, L. 1394 C, L. 1395 A, B et G du CGI)**

Exonérations temporaires terrains nouvellement plantés en noyers
Exonérations temporaires terrains plantés en arbres truffiers
Exonérations des oliveraies
Exonérations des terrains en agriculture biologique
Exonération des vergers, cultures fruitières d'arbres et arbustes et vignes
Dégrèvements en faveur des jeunes agriculteurs

Source : DGFIP

Néanmoins, le rôle de la TFPNB pourrait changer dans certains territoires, en raison du renforcement, par la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, de dispositions relatives à la majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles.

En effet, en 2000, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) a donné la possibilité aux communes de majorer d'une valeur forfaitaire la valeur locative cadastrale des terrains constructibles – et par conséquent la TFPNB qui leur est appliquée ; il s'agissait ainsi de décourager la rétention foncière et de promouvoir des projets de construction. Cette valeur forfaitaire était alors fixée à 0,76 euro par mètre carré.

Cette possibilité a été aménagée par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite loi ENL) : l'article 1396 du code général des impôts (CGI) prévoit que le conseil municipal peut majorer la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines ou à urbaniser, d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3 euros par mètre carré.

**Nombre de délibérations relatives à la majoration des valeurs cadastrales
des terrains constructibles**

	2012	2011	Variation
Majoration des terrains constructibles	267	219	48
- dont tarif entre 0 et 1 euro par m ²	177	145	32
- dont tarif entre 1 et 2 euros par m ²	44	41	3
- dont tarif entre 2 et 3 euros par m ²	46	33	13

Source : DGFIP

Cette disposition ayant été peu utilisée par les collectivités, la loi de 2012 précitée, a cherché à renforcer ce caractère incitatif en la rendant obligatoire dans certains territoires et en augmentant fortement le niveau de la majoration.

Ainsi, « lorsque ces terrains sont situés dans une zone définie par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et du logement, cette majoration est fixée, à partir du 1^{er} janvier 2014, à 5 euros par mètre carré, puis 10 euros par mètre carré à partir du 1^{er} janvier 2016. Cette majoration s'applique de plein droit ».

Il est néanmoins prévu que les communes ou EPCI peuvent délibérer pour exonérer tout ou partie des terrains situés sur leur territoire de cette majoration.

Cette majoration pourrait donc constituer un levier fiscal puissant pour lutter contre la rétention foncière.

Cependant, les représentants de l'AdCF entendus par vos rapporteurs ont appelé l'attention sur cette disposition qui s'appliquera de plein droit sur les terrains situés dans certaines zones et pourrait avoir des effets non prévus par les collectivités : **vos rapporteurs soulignent en effet le risque d'une hausse massive de TFPNB qui n'aurait pas été anticipée ni évaluée par les collectivités.**

À partir du 1^{er} janvier 2014, une telle majoration s'appliquera de droit aux terrains constructibles dans les communes soumises à la taxe sur les logements vacants, en application de l'article 82 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, ce qui aura pour conséquence une augmentation très importante du montant de la TFPNB due par les contribuables. Les autres communes pourront, par délibération, fixer le montant de la majoration souhaitée.

Proposition n° 14

Mettre à disposition des collectivités les simulations leur permettant d'être informées des effets de la majoration des valeurs locatives cadastrales des terrains constructibles, afin d'éviter des difficultés similaires à celles nées lors de la fixation de la cotisation minimum de CFE.

B. LES INSTRUMENTS FISCAUX AU SERVICE D'UNE POLITIQUE FONCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales disposent d'autres leviers fiscaux pour tenter d'agir sur le foncier : ceux-ci sont multiples et répondent à des enjeux différents. Ainsi, la taxe d'aménagement vise à procurer aux collectivités des recettes en vue de la réalisation de projets d'infrastructure ou d'équipement, alors que la taxe forfaitaire sur la cession de terrains rendus constructibles ou la taxe sur les friches commerciales cherchent à remettre en cause une détention considérée comme improductive.

1. La taxation des plus-values résultant d'une opération d'urbanisme

S'agissant de la fiscalité de cession, les communes ou les EPCI disposent de la seule possibilité d'instituer une taxe forfaitaire de 10 % sur la cession à titre onéreux de terrains devenus constructibles du fait de leur classement (TFTC). Selon l'article 1529 du CGI cette taxe est exigible lors de la première cession à titre onéreux d'un terrain nu devenu constructible en raison de son classement en zone constructible (par un plan local d'urbanisme par exemple).

Ce dispositif vise à permettre à la collectivité de « capter » une partie de la plus-value dont bénéficie le propriétaire grâce à la décision de la collectivité de rendre ledit terrain constructible ; cette plus-value peut-être considérée comme un « enrichissement sans cause » et c'est ce qui justifie la possibilité de taxation. Une exonération est d'ailleurs prévue lorsque le prix de cession du terrain est inférieur à trois fois le prix d'acquisition.

2. La taxation d'une détention « improductive » pour libérer du foncier et construire des logements

Dans la même logique, pour augmenter l'offre de terrains à bâtir en limitant le nombre de surfaces commerciales à l'abandon tout en contribuant à la redynamisation des zones urbaines concernées, les communes et EPCI ont la possibilité d'instituer une taxe sur les terrains qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises (CFE) depuis plusieurs années (Cf. *infra*).

La taxe sur les friches commerciales (article 1530 du CGI)

Cette taxe existe depuis la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative (article 126) : son assiette est constituée par le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). La taxe est acquittée par le redevable de la taxe foncière.

Son régime a été durci par l'article 83 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, le législateur souhaitant inciter davantage les propriétaires à mettre en vente de tels terrains : **jusqu'en 2014, la taxe est due pour des biens inoccupés depuis au moins cinq années, et le taux de la taxe sur les friches commerciales est de 5 % la première année d'imposition, puis de 10 % la seconde année et de 15 % à partir de la troisième** ; il est prévu qu'à partir des impositions dues au titre de 2014, **la durée prise en compte n'est plus que de deux ans, tandis que les taux sont portés à 10 % la première année d'imposition, 15 % la seconde année et 20 % à partir de la troisième.**

Une exonération est prévue lorsque l'absence d'exploitation des biens est indépendante de la volonté du contribuable (en raison d'un contentieux ou d'un redressement judiciaire par exemple). Cette disposition illustre le fait que cette taxe a d'abord une visée incitative.

Outre la possibilité offerte aux collectivités d'instituer ou non cette taxe, celles-ci peuvent décider de majorer les taux applicables, dans la limite du double des taux prévus par la loi.

La hausse des taux prévue par la loi de finances pour 2013 s'explique avant tout par la volonté d'inciter les propriétaires à remettre leurs terrains sur le marché, à défaut de quoi ils seront taxés. L'objectif est de donner aux collectivités un moyen supplémentaire de faire libérer des terrains pour construire de nouveaux logements.

Proposition n° 15

Établir un bilan du nouveau régime de la taxe sur les friches commerciales, issu de la loi de finances pour 2013, avant d'en modifier les modalités.

3. Le financement des équipements publics et la lutte contre l'étalement urbain

Par ailleurs, les collectivités ont la possibilité, grâce à la fiscalité de l'urbanisme, de financer des équipements publics, voire, si elles le souhaitent, de lutter contre l'étalement urbain.

Depuis le 1^{er} mars 2012 et l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, la taxe d'aménagement et le versement pour sous-densité se sont substitués à diverses taxes¹ afin de rendre la fiscalité de l'urbanisme plus lisible et plus souple. Entre 2012 et 2015, il est prévu que des taxes et participations d'urbanisme qui pouvaient s'additionner à la taxe locale d'équipement² disparaissent progressivement.

La taxe d'aménagement (articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme)

La taxe d'aménagement s'applique aux opérations d'aménagement et aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation, sous réserve des exonérations.

Le montant de la taxe est déterminé en multipliant la surface de construction par une valeur forfaitaire et par le taux. Son recouvrement est assuré par les services de l'État. La taxe est ensuite reversée aux collectivités pour les montants recouverts nets de frais de gestion, l'État prélevant 3 % de frais d'assiette et de recouvrement. Certaines constructions, notamment de logements sociaux sont ou peuvent en être exonérés.

L'article L. 331-1 du code de l'urbanisme prévoit que la taxe d'aménagement est perçue pour contribuer au financement des équipements publics.

Elle est instituée de plein droit dans les communes dotées d'un PLU ou d'un POS et dans les communautés urbaines qui exercent de plein droit les compétences en matière de PLU en lieu et place des communes membres et par délibération spéciale dans les autres communes.

Toutefois, dans tous les cas, l'institution de la taxe d'aménagement est facultative : ainsi, la collectivité territoriale pourra toujours, par délibération, renoncer à sa perception.

Outre cette possibilité de financer des projets d'aménagement par la perception du produit de la taxe d'aménagement, les collectivités peuvent instaurer un versement pour sous-densité. Ce versement est un instrument incitatif pour orienter les décisions de construction des acteurs, en assujettissant à une contribution supplémentaire les projets qui n'atteignent pas un seuil minimal de densité dans un secteur défini.

¹ La taxe d'aménagement a remplacé la taxe locale d'équipement (TLE), la taxe complémentaire à la TLE en région Ile-de-France, la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TD/CAUE), la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), la taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie, la participation pour aménagement d'ensemble (PAE).

² Il s'agit du versement pour dépassement du plafond légal de densité, de la participation pour non réalisation d'aires de stationnement (PNRAS), de la participation pour voirie et réseaux (PVR), de la participation des riverains aux frais de premier établissement de la voirie en Alsace-Moselle.

Contrairement à la taxe d'aménagement, le versement pour sous-densité n'a pas uniquement pour objet d'obtenir des moyens financiers, mais il vise aussi à orienter les comportements des aménageurs afin de lutter contre l'étalement urbain.

Le versement pour sous-densité (article L. 131-36 du code de l'urbanisme)

Ce dispositif permet aux communes et EPCI compétents en matière de PLU qui le souhaitent d'instaurer un seuil minimal de densité par secteur. En deçà de ce seuil, les constructeurs doivent s'acquitter d'un prélèvement taxant le terrain « gaspillé ».

Le versement est égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface de plancher manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité et la surface de plancher de la construction résultant de l'application de seuil.

Enfin, l'article 1609 *nonies* F du CGI prévoit qu'en dehors de l'Ile-de-France, les autorités organisatrices de transports urbains, ou l'État ou les régions, en tant qu'autorités organisatrices des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs, peuvent, par délibération, instituer une taxe dite « Grenelle II », qui s'applique sur les plus-values de cessions à titre onéreux des terrains nus et des immeubles bâtis. Selon les informations fournies par la DGFIP à vos rapporteurs, l'assiette de la taxe correspond à la plus-value « *diminuée du montant de la plus-value imposée au titre des PVI* »¹.

Cette taxe dont le produit est affecté au budget de l'autorité organisatrice de transport vise donc à donner des moyens financiers supplémentaires aux responsables de la mise en place des réseaux de transport.

C. DES OUTILS FONCIERS PERMETTANT UNE TERRITORIALISATION FISCALE MAL CONNUS ET PEU UTILISÉS

Les différents outils dont disposent les collectivités pour mener une politique foncière adaptée aux problématiques de leur territoire sont relativement peu utilisés.

Ainsi, s'agissant des facultés des collectivités d'agir sur la fiscalité appliquée aux cessions :

¹ Selon les informations fournies par la DGFIP, « la taxe est assise sur un montant égal à 80 % de la différence entre, d'une part, le prix de cession défini à l'article 150 VA et, d'autre part, le prix d'acquisition défini à l'article 150 VB. Le prix d'acquisition ainsi que les dépenses et frais retenus en majoration de ce prix sont actualisés en fonction du dernier indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'Institution nationale de la statistique et des études économiques à la date de l'acquisition du bien ou de la réalisation ».

- concernant la taxe forfaitaire sur la cession des terrains rendus constructibles (TFTC), seules 6 184 communes et 4 EPCI l'avaient instituée en 2012, pour un produit estimé à 54 millions d'euros ;

- de même, fin 2012, aucune délibération n'avait été prise pour instituer la taxe « Grenelle II ».

S'agissant des possibilités ouvertes au titre des impositions applicables à la détention, on observe la même prudence des collectivités à utiliser des dispositifs à la fois mal connus et dont les effets sont rarement documentés.

Ainsi, par exemple, en 2012, seules 59 communes et 17 EPCI ont délibéré sur la taxe sur les friches commerciales.

Délibérations des collectivités

(en euros)

	2009	2010	2011	2012
Taxe sur les friches commerciales (art.1530 CGI)				
Communes ayant délibéré	26	42	50	59
GFP ayant délibéré	7	9	11	17
Produits TFC communes	4 461	10 470	36 792	35 298
Produits TFC GFP	1 527	2 007	2 225	2 538
Taxe sur la cession de terrains devenus constructibles (art.1529 CGI)				
Communes ayant délibéré	NC	NC	NC	6 184
GFP ayant délibéré	NC	NC	NC	4
Produit total	27 410 594	39 802 660	55 317 695	54 187 766

Source : DGFIP - Bureau CL2A ; Taxe sur la cession de terrains devenus constructibles: MEDOC (bureau GF3C) / suivi mensuel des délibérations par le bureau GF3B ; TFC : Résumé général des rôles et versements spontanés (états 1913 - bureau GF3C) et fichiers des délibérations

Les possibilités ouvertes par la taxe d'aménagement sont également peu utilisées. En effet, le dispositif prévoit une possibilité de faire varier le taux applicable entre 1 et 5 % selon les secteurs puis au-delà jusqu'à 20 %. Or, à ce jour, le taux moyen s'établit autour de 3 % : peu de collectivités semblent avoir valorisé la possibilité de sectorisation offerte par la taxe d'aménagement.

Cette prudence ne remet pas en cause l'intérêt de cette taxe et le délai nécessaire à l'appropriation des nouveaux mécanismes peut expliquer le fait que les collectivités ont sans doute eu tendance à fixer un taux leur assurant des recettes équivalentes à celles dont elles bénéficiaient avant la réforme de la fiscalité de l'urbanisme.

Le versement pour sous densité, qui s'applique également dans des secteurs définis par les collectivités, est lui aussi très peu utilisé à ce jour.

Aussi, s'agissant de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, si le dispositif est perfectible, vos rapporteurs sont favorables à une certaine stabilité législative

Proposition n° 16

Identifier les bonnes pratiques auprès des collectivités et étudier les effets de la création de la taxe d'aménagement pour les aménageurs.

Enfin, on remarque que les nombreuses exonérations s'appliquant à la TFPNB et pouvant être votées par les collectivités sont également sous-utilisées et ne sont pas susceptibles de constituer une réponse à la question de la rétention foncière.

Nombre de délibérations en matière de TFPNB

COMMUNES	2012	2011	Variation 2011-2012
Exonérations temporaires terrains nouvellement plantés en noyers	497	496	1
Exonérations temporaires terrains plantés en arbres truffiers	403	402	1
Exonérations des oliveraies	97	96	1
Exonérations des terrains en agriculture biologique	475	382	93
Exonération des vergers, cultures fruitières d'arbres et arbustes et vignes	140	/	
Dégrèvements en faveur des jeunes agriculteurs	10 586	10 501	85
GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE	2012	2011	Variation 2011-2012
Exonérations temporaires terrains nouvellement plantés en noyers	9	10	-1
Exonérations temporaires terrains plantés en arbres truffiers	8	8	0
Exonérations des oliveraies	0	0	0
Exonérations des terrains en agriculture biologique	7	7	0
Exonération des vergers, cultures fruitières d'arbres et arbustes et vignes	5	/	/
Dégrèvements en faveur des jeunes agriculteurs	104	104	0

Source : DGFIP

Au total, on observe que les collectivités privilégient les outils d'urbanisme et ont peu recours aux instruments fiscaux dont elles disposent.

En ce qui concerne l'aide financière que l'État est susceptible d'apporter aux collectivités dans l'élaboration de leurs outils de politique foncière, elle se limite au concours particulier d'un montant de 23,3 millions d'euros en 2013, au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD), géré par la direction générale des collectivités locales (DGCL), versée aux communes et EPCI au titre de leurs compétences en matière d'urbanisme. Ce concours résulte de la fusion, en application de l'article 111 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, de la DGD relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des documents d'urbanisme, dite **DGD « Doc Urba »** et de la DGD pour compensation des charges résultant des contrats d'assurance, conclus par les communes, contre les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol, dite **DGD « ASPC »**.

L'objectif de la fusion était de simplifier les modalités de répartition et d'optimiser l'utilisation de ces crédits pour soutenir les collectivités dans la rénovation et la modernisation de leurs documents d'urbanisme.

La faiblesse des montants en jeu et le mode de répartition aboutissent à un saupoudrage regrettable.

MIEUX UTILISER LES OUTILS INSTITUTIONNELS

I. FRANCE DOMAINE : DES ÉVALUATIONS EN QUESTION

France Domaine, service de la direction générale des finances publiques à compétence nationale, assume plusieurs missions : il représente l'État propriétaire ; il met en place la politique immobilière de l'État ; il est chargé des missions historiques des domaines, et, à ce titre, assure une fonction d'évaluateur.

Il intervient dans les politiques foncières des collectivités locales afin de procéder à l'évaluation des biens, dans les nombreux cas prévus par les textes législatifs et réglementaires.

A. LE CADRE D'INTERVENTION DES DOMAINES : UNE OBLIGATION ENTOURÉE DE NOMBREUSES INCERTITUDES

L'avis des domaines –réputé donné à l'issue du mois de sa saisine– est requis pour les opérations d'acquisition et de cession des collectivités locales.

1. Le champ de la consultation

Il couvre acquisitions, baux et cessions.

a) *Les projets d'opérations immobilières comprennent*¹

1° Les baux, accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location d'immeubles de toute nature d'un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à 12 000 euros ;

2° Les acquisitions à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution, en pleine propriété, d'immeubles ou de parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à 75 000 euros, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur ;

3° Les acquisitions poursuivies par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

¹ Cf. art. L. 1311-10 et suivants du CGCT.

b) Les projets de cession

France Domaine doit être consulté sur les projets de cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers¹ par une commune de plus de 2.000 habitants, un département, une région, un EPCI ou un syndicat mixte.

2. Les conséquences de l'avis

L'assemblée délibérante lorsqu'elle se prononce sur le projet qui lui est soumis, doit disposer de l'avis de France Domaine qui est délivré par le directeur départemental des finances publiques territorialement compétent.

S'il ne porte en aucun cas sur l'opportunité de l'opération projetée mais sur ses conditions financières, il n'en demeure pas moins qu'il est pris en compte pour contrôler la légalité de la délibération qui décide de procéder à l'acquisition ou à la cession : si elle s'en écarte, les motifs doivent en être exposés. Si la décision n'est pas justifiée, elle pourra être annulée par le juge administratif comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, le Conseil d'État a considéré que la vente d'un bien « *consentie à un prix très inférieur à l'estimation du service des domaines (...) avait été illégalement décidée* » (Cf. arrêt du 25 septembre 2009, n° 298918).

3. Un régime insuffisamment encadré

Force est de souligner le caractère elliptique de la loi qui ne précise pas le périmètre de la saisine ou ne renvoie pas au pouvoir réglementaire le soin de l'encadrer, soulevant diverses difficultés.

Dans la pratique, le défaut de précision du contenu de la saisine des domaines entraîne, pour les collectivités, des retards dans la conduite de leurs projets. En effet, comme le relève notre collègue André Vairetto, « *Ainsi, est-il régulièrement demandé aux collectivités de fournir des pièces complémentaires à celles fournies initialement à l'appui de la saisine, ce qui aboutit à un allongement des délais et à l'impossibilité de se prévaloir d'un avis tacite* »² et de poursuivre l'opération.

Notre collègue Jean-Léonce Dupont relève d'autres difficultés : « *La visite préalable des locaux par l'évaluateur pose également des difficultés en termes de délai. Depuis peu, il est demandé aux services des mairies de fournir, à l'appui de leurs demandes d'évaluation, une délibération préalable de l'assemblée délibérante décidant la consultation de France Domaine. Cette exigence aboutit dans les faits à ce que l'assemblée délibère deux fois : une première fois pour saisir France Domaine et une seconde pour se prononcer au vu de l'avis de l'État sur les conditions et les caractéristiques essentielles de l'opération en application de l'article L. 2141-1 du CGCT* »³.

¹ Cf. art. L. 3221-1 du CG3P.

² Cf. question écrite n° 02598 (JO Sénat du 18 octobre 2012, p. 2271).

³ Cf. question écrite n° 00307 (JO Sénat du 12 juillet 2012, p. 1563).

Un autre problème surgit : celui de la durée de validité de l'avis. D'après les éléments recueillis par vos rapporteurs, les pratiques divergent en l'absence de texte. Ce délai peut varier de six mois à un an.

Le Conseil d'État considère néanmoins que la validité de l'avis cesse avec un changement notable dans les circonstances de fait ou de droit entourant l'opération. Dans ce cas, la collectivité doit solliciter un nouvel avis des domaines¹.

Il apparaît donc nécessaire de clarifier le régime qui entoure la consultation de France Domaine d'une part, pour répondre aux questions que se posent légitimement les élus locaux -l'action locale ne peut convenablement se conduire au milieu de tant d'incertitudes- et d'autre part, pour unifier les modalités qui l'entourent : périmètre de la saisine, pièces constitutives du dossier à l'appui, autorité locale compétente pour saisir le service, durée de validité de son avis.

Proposition n° 17

Préciser et clarifier les modalités régissant la consultation préalable de France Domaine.

B. LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DE FRANCE DOMAINE

Le chef de service de France Domaine, Mme Nathalie Morin, l'a constaté devant vos rapporteurs : l'évaluation d'un bien est une opération très complexe. Les biens soumis sont très divers, certains sont atypiques, d'autres ne correspondent à aucune référence connue.

1. Les méthodes d'évaluation

L'évaluation d'un bien peut être déterminée selon deux méthodes : la méthode dite par compte à rebours et la méthode par comparaison. Le choix de l'évaluateur dépend de l'objet du projet.

- Le **compte à rebours** consiste à soustraire le coût estimé des aménagements des recettes attendues de la cession des terrains aménagés.

Il s'agit donc d'une méthode prospective qui estime la valorisation financière de ces biens en tenant compte de plusieurs paramètres : l'usage de destination du terrain ; sa constructibilité ; la valeur des aménagements qui y seront réalisés.

¹ Cf. Conseil d'État, 2 octobre 1996, n° 91296.

• **L'évaluation par comparaison** procède par collation des mutations les plus récentes intervenues dans un même secteur géographique que le bien à estimer et portant sur des actifs similaires en termes de caractéristiques physiques, de constructibilité, de sujétions...

L'évaluation sera d'autant plus certaine que le nombre de références prises en compte aura été nombreux.

Cette méthode, statique, apparaît plus adaptée pour fixer la valeur vénale d'un immeuble bâti puisqu'elle n'a pas à prendre en compte la valeur des constructions qui sont l'objet du projet d'aménagement.

Cependant, le principe général sur lequel s'appuie France Domaine est de **caler l'évaluation sur ce que le bien peut potentiellement représenter à terme** et non sur ce qu'il est au jour de l'estimation, c'est-à-dire l'application du compte à rebours.

La méthode est notamment très utilisée pour les terrains à aménager et les terrains situés en centre-ville.

Pour que France Domaine puisse y recourir, la collectivité demanderesse doit présenter à l'appui de sa demande un bilan retraçant les divers postes de dépenses et de recettes afin que l'évaluation soit au plus juste. Il importe donc que les dossiers transmis par les collectivités soient complets.

Le chef de France Domaine a toutefois indiqué à vos rapporteurs que son service ne disposait pas de l'expertise nécessaire à la prise en compte des coûts de dépollution qui peuvent représenter un poste important de l'opération projetée.

L'évaluateur dispose de plusieurs outils : des bases de données dont celle mise en place par le Conseil supérieur du notariat ; les informations publiées sur les mutations.

2. Les difficultés

L'évaluation n'est pas incontestable. Il y entre forcément une part d'aléa. Mme Nathalie Morin en est convenue : cette opération s'apparente à un jugement professionnel qui prend en compte des critères qualitatifs.

Il ne s'agit pas, pour vos rapporteurs, de contester le travail difficile accompli par les agents de France Domaine.

Ils observent simplement que l'évaluation est une opération d'autant plus délicate que le temps de l'aménagement est long et que la situation du marché demeure à terme difficilement appréciable.

Les éléments recueillis au cours des auditions auxquelles ils ont procédé, conduisent à penser que ces aléas sont « compensés » par les caractéristiques des opérations conduites par les collectivités locales : leurs

programmes d'aménagement comprennent, le plus souvent, la construction de logements sociaux et des équipements publics qui minorent les recettes estimées du projet.

Il n'en reste pas moins que les critères de la méthode du compte à rebours reposent sur une circulaire. En raison de l'importance majeure de l'évaluation ainsi réalisée pour la conduite des projets d'aménagement des collectivités locales, il importe d'en clarifier les modalités et d'en assurer la publicité.

Proposition n° 18

Encadrer, par voie réglementaire, les méthodes d'évaluation par catégories de biens et clarifier leurs critères.

Au-delà des interrogations sur les critères d'évaluation, se pose la question du délai de réponse aux demandes des collectivités qui constituent 60 % de l'activité de France Domaine. Cette difficulté réside principalement dans l'insuffisance des effectifs affectés au service : 2 000 agents dont 800 évaluateurs (les 1 200 autres sont affectés à la gestion du patrimoine privé, à la vente des biens mobiliers de l'État).

Or, cette administration est sollicitée par de multiples intervenants : au premier chef l'État, les collectivités territoriales mais aussi divers intervenants comme Réseau Ferré de France. Le champ de l'évaluation est très vaste : cessions, acquisitions, prises à bail, échanges.

Notons que France Domaine repose sur un réseau local sous la responsabilité d'une direction nationale spécialisée qui peut être saisie, par ses délégations locales, de toute évaluation d'un bien exceptionnel. Cette organisation, somme toute naturelle, permet de diffuser l'expertise acquise au niveau national.

Vos rapporteurs s'interrogent sur l'opportunité de réévaluer les seuils déterminant la consultation de France Domaine sur les opérations immobilières des collectivités locales. Si la question mérite d'être légitimement posée, il convient de mesurer les conséquences pour les autorités locales de toute modification des critères de saisine. Un tel changement ne doit pas fragiliser la régularité des programmes d'aménagement, faute pour les collectivités d'avoir bénéficié des conseils correspondants.

II. VERS LA MISE EN PLACE D'UN OUTIL NATIONAL D'OBSERVATION DU FONCIER ?

A. L'ABSENCE D'INFORMATIONS AGRÉGÉES SUR LE FONCIER

Une politique foncière, qu'elle soit nationale ou locale, ne peut se passer d'outils précis de connaissance du foncier : analyser les tendances, mieux appréhender les mécanismes de formation des prix du foncier (espaces urbains, espaces agricoles et naturels, évolution des marchés en volume et en prix...), anticiper les risques de déstructuration du marché (notamment les risques spéculatifs), avoir une connaissance fine de la demande de foncier... L'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques de développement urbain, et particulièrement les politiques de logement et d'habitat, nécessitent des dispositifs d'observation de plus en plus fins pour apporter des réponses précises aux besoins des territoires et des ménages.

Afin de guider les démarches de planification et surtout d'anticipation foncière, la puissance publique doit pouvoir se baser sur des données transparentes, fiables et partagées sur les différents marchés fonciers à différentes échelles pertinentes (nationale, régionale, locale). En effet, une stratégie foncière s'inscrit dans une perspective de long terme, qui devrait reposer autant que possible sur une analyse transversale – prenant en compte à la fois la question du logement, des terres agricoles, de la densification.

Or, les auditions menées par vos rapporteurs ont révélé l'absence de base de données unifiée et précise, susceptible de permettre de dresser un état des lieux exhaustif de la situation foncière en France. Certes, des informations relatives au cadastre sont disponibles, mais elles demeurent éclatées, notamment entre les divers services de l'État, qui les exploitent dans des perspectives différentes et selon leur champ de compétences.

Ainsi, par exemple, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et le ministère de l'agriculture cherchent à mettre en place des indicateurs de la consommation d'espace fiables et reconnus par tous, notamment dans l'objectif d'alimenter les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) et l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA). Cet observatoire, installé par le ministre de l'agriculture, M. Stéphane Le Foll en avril 2013 – dont la création constitue la mise en œuvre des dispositions de l'article 51 de la loi n° 2010 874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche – doit « élaborer les outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologuer des indicateurs d'évolution ».

L'administration fiscale, quant à elle, dispose de nombreuses informations liées au cadastre.

B. VERS UN MEILLEUR ACCÈS DES COLLECTIVITÉS AUX DONNÉES FONCIÈRES

L'article 21 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoit que les propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, les services de l'État, les collectivités territoriales et différents établissements publics peuvent obtenir de l'administration fiscale *« les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret »* (article L.135 B du Livre des procédures fiscales).

Aussi, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a mis en place depuis le 4 juillet 2011 **un service dénommé « Demande de valeurs foncières » à destination des collectivités territoriales** et de leurs groupements. Après inscription auprès de la direction départementale des finances publiques (DDFiP), les collectivités peuvent formuler une demande qui est instruite - dans un délai de 10 jours - par le service de la fiscalité directe locale de la DDFiP. Selon les informations fournies par la DGFIP, *« les informations fournies récapitulent, sur le périmètre concerné, les ventes immobilières publiées dans les conservations des hypothèques, complétées du descriptif des biens en provenance du cadastre, sur une période maximale de cinq ans »*.

En 2012, 512 demandes ont été transmises, dont 133 émanent d'EPCI, 113 de communes, 57 de départements, 17 de régions et 133 d'autres établissements publics.

La DGFIP a également mis en place au mois d'août 2013, en application des dispositions de l'article 57 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, une application nommée **« PATRIM »**, qui vise à aider les contribuables à déterminer la valeur vénale de leur patrimoine immobilier à partir de divers fichiers dont dispose l'administration fiscale.

L'administration donne donc plus facilement accès aux informations qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des citoyens.

Vos rapporteurs souhaitent que cet effort soit poursuivi, et que l'accès des collectivités aux informations collectées par les services de l'État soit facilité. Il pourrait ainsi être envisagé d'améliorer l'information envers les collectivités pour leur faire connaître le service « demande de valeurs foncières », auquel elles ont peu recours à ce jour.

Proposition n° 19

Faciliter l'accès des collectivités aux informations dont disposent les services de l'État.

Par ailleurs, les notaires récoltent également de nombreuses informations, et ont leurs propres bases de données (bases « Bien » à Paris et « Perval » en dehors de Paris) et, depuis la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées, ils ont l'obligation de transmettre des informations au Conseil supérieur du notariat pour toute mutation d'immeuble à titre onéreux ; il s'agit des informations relatives à l'acte de cession, au bien vendu, aux montants de la transaction, etc.

Néanmoins, cette disposition est appliquée seulement depuis la publication, le 5 septembre 2013, du décret d'application fixant les conditions de transmission par les notaires au conseil supérieur du notariat de données portant sur les mutations d'immeubles. Il prévoit que ce conseil met à disposition du public les résultats statistiques issus des informations transmises. Il est également possible d'obtenir des informations plus précises (sur un secteur géographique ou une période donnée), en contrepartie du « *paiement d'une rémunération* ».

Paradoxalement, il semble bien qu'aujourd'hui, ce sont les notaires qui détiennent le plus d'informations.

Or, il paraît indispensable que l'administration dispose de données fiables, et donc régulièrement mises à jour. Ainsi, vos rapporteurs accueillent avec satisfaction la publication de ce décret qui rend obligatoire la déclaration des caractéristiques physiques du bien à l'occasion des mutations.

Les données existent donc mais il convient désormais de les agréger et de les exploiter, afin que les acteurs publics (État, collectivités) puissent avoir une vision plus stratégique et globale du foncier. C'est pourquoi, **vos rapporteurs souhaitent que les informations dont disposent déjà les administrations soient rassemblées dans un outil national d'observation du foncier.** Cet outil interministériel, géré par la DGCL et la DGFIP pourrait également prendre en compte les informations recueillies par les collectivités elles-mêmes. **Cet outil pourrait permettre de développer une vision résolument transversale des problématiques foncières et, par son diagnostic, orienter les politiques foncières, nationales et locales.**

Proposition n° 20

Créer un outil national d'observation du foncier et inciter les collectivités de plus de 10 000 habitants à s'équiper de services d'information géographique grâce à une redistribution du concours particulier « urbanisme » de la dotation générale de décentralisation.

**Projet de plateforme nationale et partenariale de l'observation foncière
développé par l'ADEF**

L'Association des études foncières -ADEF- réunit les acteurs, les institutions et les spécialistes, qui souhaitent débattre des questions foncières, favoriser le développement des connaissances et en organiser la diffusion. Elle anime un réseau d'observatoires fonciers locaux et régionaux qui exploitent les différentes sources de données disponibles sur leurs territoires (donnée « Perval » des notaires, DIA des SAFER, DIA du droit de préemption urbain, etc.).

L'ADEF travaille actuellement, avec le concours notamment du ministère de l'égalité des territoires et du logement, de la caisse des dépôts et de têtes de réseau nationales (union sociale de l'habitat, fédération nationale des agences d'urbanisme...) sur un projet de plateforme nationale et partenariale de l'observation foncière, en lien avec les observatoires locaux existants.

Les objectifs : renforcer la qualité des méthodes d'observation, améliorer la qualité des sources de données, produire des analyses comparatives à l'échelle nationale, accroître la diffusion des données sur le foncier auprès des collectivités locales, des professionnels du secteur et du grand public.

III. AJUSTER LES STATUTS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

Pour lancer ses grands projets, l'État aménageur des années 60, a mis en place des établissements publics compétents en matière d'aménagement et d'intervention foncière.

Ce dernier secteur a été confié à un organisme dédié -les établissements publics fonciers (EPF) - qui interviennent à une échelle régionale ou départementale. Le premier, l'établissement public foncier de Normandie a été créé en 1968 pour l'aménagement de l'estuaire de la Seine¹.

Ces établissements relèvent aujourd'hui de deux catégories -État ou locaux- qui correspondent chacune aux responsabilités respectives de ces personnes publiques dont les missions, cependant, se rejoignent.

¹ Son périmètre couvre aujourd'hui les deux régions de Haute-Normandie et de Basse-Normandie.

A. UN MÊME OUTIL AU SERVICE D'ENJEUX COMPLÉMENTAIRES

Les EPF, quel que soit leur statut, poursuivent un objectif analogue -permettre aux personnes publiques de réaliser leurs opérations d'aménagement à court ou à long terme-. Ils procèdent cependant de motivations différentes : l'État, s'inscrivant dans un rôle de régulateur du territoire national, s'attachera à traiter les zones tendues ou les territoires en conversion économique et sociale ; les collectivités territoriales poursuivent la mise en œuvre de leur politique locale d'aménagement.

1. Une mission commune ; le portage de projets inscrits dans une logique territoriale

La mission commune et éminente de ces établissements, qu'ils soient nationaux ou locaux, est de réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières en vue de permettre la réalisation de projets conduits par une personne publique ou de constituer des réserves foncières. Les biens ainsi acquis sont destinés à être revendus à la personne qui réalisera le projet : *« ils (les EPF) assurent d'abord un véritable relais de trésorerie, permettant à la collectivité de ne pas mobiliser immédiatement ses ressources, de ne pas recourir à l'emprunt, et lui évitant de supporter le coût du foncier pendant la durée du portage, tout en gardant le bien « en stock » le temps nécessaire au dénouement de l'opération »*¹.

La stratégie de **l'établissement public foncier d'État (EPFE)** doit contribuer à la réalisation de logements sociaux notamment, au développement économique, à la protection contre les risques technologiques et naturels, à la préservation des espaces naturels et agricoles².

L'établissement public foncier local (EPFL) peut procéder, à l'intérieur des périmètres délimités, aux acquisitions nécessaires à la protection d'espaces agricoles et naturels périurbains³.

¹ Cf. 109^{ème} Congrès des notaires de France. *Propriétés publiques : quels contrats pour quels projets ?*

² Cf. art. L. 321-1 du code de l'urbanisme.

³ Cf. art. L. 324-1 du code de l'urbanisme.

L'exemple de l'EPF Ile-de-France
(créé par un décret du 13 septembre 2006)

Les chiffres clés :

- 183 millions d'euros d'actions foncières ;
- 24 nouvelles conventions ;
- 136 hectares maîtrisés depuis 2007 (500 millions d'euros, soit un potentiel de plus de 10.000 logements) ;
- 1,2 milliard d'euros cumulés, engagés auprès des collectivités ;
- 133 conventions réparties sur 122 communes et 19 intercommunalités.

Les deux missions prioritaires de l'EPFIF sont, d'une part, de développer l'offre de logements (2/3 de son action) et, d'autre part, de soutenir l'emploi (1/3 de son action).

Au-delà de sa mission opérationnelle, l'EPFIF offre à ses partenaires conseils et expertises.

Le budget de l'établissement

Le foncier représente 65 millions d'euros par an, 200 millions d'euros de cessions par an, 300 000 m² d'activités (6 000 à 7 000 logements), et une durée de portage moyenne : de 4 à 5 ans.

La taxe spéciale d'équipement représente 10 euros par habitant, soit 72 millions d'euros par an (la moitié du prélèvement maximal).

Le budget pour 2012 est composé comme suit :

- un tiers par les emprunts (d'une durée de 5 à 6 ans) ;
- un tiers par la fiscalité ;
- un tiers par les produits de cession.

Son directeur général, M. Gilles Bouvelot, a indiqué à vos rapporteurs qu'à terme, l'objectif est la disparition des emprunts au profit des produits de cession.

Source : rapport annuel 2011

2. Des statuts comparables sous réserve de spécificités

Les modalités de création des EPF, établissements publics à caractère industriel et commercial, diffèrent selon leur statut :

- Les EPFE sont créés par décret en Conseil d'État après avis des régions, départements, EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU et les communes de 20.000 habitants et plus qui n'en seraient pas membres, situées dans leur périmètre de compétence. Ces établissements peuvent créer des filiales (certaines pour faire du portage à long terme) et acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions ;

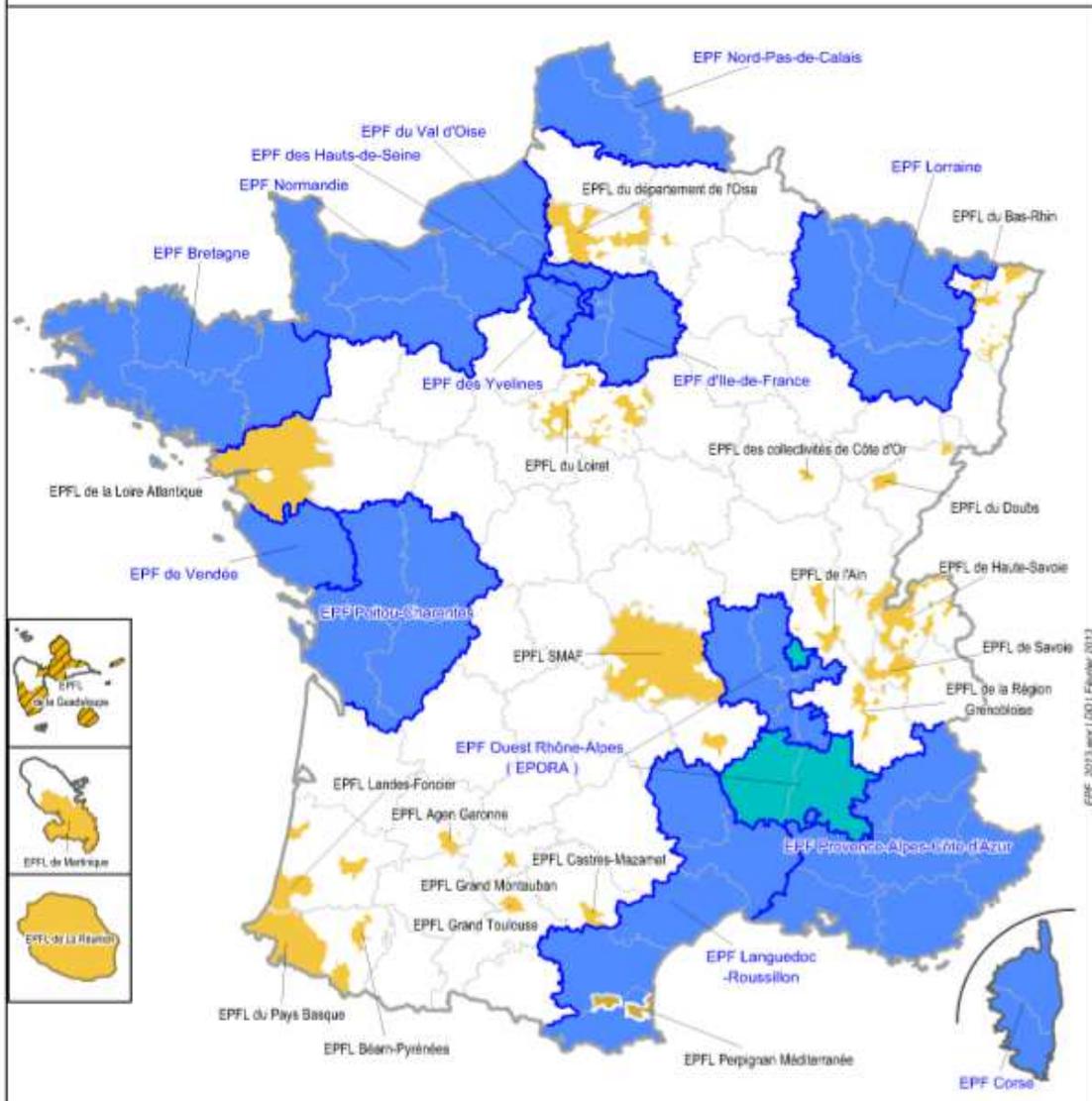
- Les EPFL sont institués par arrêté préfectoral au vu des délibérations concordantes d'EPCI compétents en matière de SCoT, de réalisation de ZAC et de PLH, ainsi que, le cas échéant, de communes non

membres de l'un de ces établissements. Cependant, la région et le département peuvent participer à la création de l'établissement ou y adhérer.

La principale ressource des EPF réside dans la taxe spéciale d'équipement (TSE) dont ils arrêtent annuellement le produit dans la limite de 20 € par habitant de leur territoire de compétence.

On recense aujourd'hui 14 EPF d'État et 18 EPF locaux, qui n'assurent pas une couverture totale du territoire.

Les EPF (établissements publics fonciers) d'Etat et les EPF locaux (situation au 1er Janvier 2013)



- EPF d'Etat (Aire de compétences : zone de perception de la TSE)
- EPF d'Etat (Aire de prestations)
- EPF Local en projet
- EPF Local



Source : DGALN/DHUP/AD3
Réalisation cartographique : DGALN/SAGP/SDP/BCSI

EPF_2013.aer | 001 Février 2013

B. DES INSTRUMENTS PERFECTIBLES

Les éléments recueillis par vos rapporteurs tout au long de leurs travaux soulignent la pertinence et l'intérêt de ces instruments pour la réalisation des projets locaux d'aménagement.

Cependant, la situation actuelle soulève un certain nombre de questions sur le plan statutaire, sur leur périmètre, mais aussi et surtout, sur l'existence concurrente de ces deux catégories juridiques et l'articulation de leurs interventions.

1. Rationaliser la carte des établissements publics fonciers ?

La carte des EPF soulève une double interrogation :

- l'ensemble des territoires n'est pas couvert par un EPF, qu'il soit d'État ou local ; plusieurs EPF peuvent coexister sur un même périmètre régional (c'est le cas de l'Île-de-France avec la présence de 4 EPFE -Île-de-France, Yvelines, Hauts-de-Seine et Val-d'Oise- ainsi que dans la région des Pays de la Loire (EPFE de Vendée et EPFL de la Loire-Atlantique) ou encore en Languedoc-Roussillon avec la présence de l'EPFE éponyme et de l'EPFL Perpignan Méditerranée) ;

- la définition du périmètre pertinent puisque si celui-ci est fixé par le décret constitutif, aucune règle ne fixe de critère à sa détermination.

Périmètres des EPF d'Etat :

EPF Voir la carte en annexe	Périmètre interrégional
Normandie	Régions Basse-Normandie et Haute Normandie (départements : Seine-Maritime, Eure, Calvados, Orne et Manche)
	Périmètre régional
Lorraine	Région Lorraine (départements : Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle et Vosges)
Nord-Pas-Calais	Région Nord-Pas-de-Calais (départements : Nord et Pas-de-Calais)
Ouest Rhône-Alpes	Région Rhône-Alpes : coexistence de deux périmètres : un périmètre TSE + un périmètre de prestation foncière sans prélèvement de la TSE Le périmètre TSE s'étend sur le département de la Loire et une partie des départements de l'Ardèche, de la Drôme, de l'Isère et du Rhône Le périmètre de prestation s'étend sur le reste des départements de l'Ardèche, de la Drôme et du Rhône
Ile-de-France	Région Ile-de-France, sauf territoires couverts par un autre EPF, mais l'EPF peut intervenir sur le périmètre des autres EPF franciliens, sous réserve de l'accord de la commune concernée
Languedoc-Roussillon	Région Languedoc-Roussillon (départements : Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales)
Poitou-Charentes	Région Poitou-Charentes (départements : Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres et Vienne)
Bretagne	Région Bretagne (départements : Côtes-d'Armor, Finistère, Ile-et-Vilaine et Morbihan)
PACA	Région PACA (départements : Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Hautes-Alpes, Var, Vaucluse)
Corse	Région Corse (départements : Corse-du-Sud et Haute-Corse)
	Périmètre départemental ou supra-départemental
Yvelines	Supra-départemental : département des Yvelines et communes de Bièvres (Essonne), Boutigny-Prouais, Champagne, Goussainville, Havelu, Saint-Lubin-de-la-Haye (Eure-et-Loir), en tant qu'elles sont membres des communautés de communes du Grand Parc et du Pays Houdanais
Hauts-de-Seine	Supra-départemental : départements des Hauts-de-Seine et communes de Wissous et Verrières le Buisson (Essonne)
Val d'Oise	Départemental : département du Val d'Oise
Vendée	Départemental : département de Vendée
TSE : taxe spéciale d'équipement	

Source : étude d'impact du projet de loi n° 495 (2012-2013) de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, en cours d'examen par le Parlement.

a) Réguler les interventions concurrentes

Le Gouvernement a proposé de rationaliser la carte des EPFE en retenant l'échelon régional, opportun « en termes de cohérence dans la définition de la stratégie foncière. (...). (Cette option) permettra de lutter contre les inégalités territoriales en assurant des traitements pertinents entre espaces rural et urbain, de dégager du foncier sur l'ensemble du territoire régional afin de lutter contre les phénomènes de ségrégation ou de spécialisation territoriale »¹.

A cette fin, l'article 45 du projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, déposé le 10 avril 2013 et en cours d'examen par le Parlement, prévoyait la présence d'un seul établissement par région.

¹ Cf. étude d'impact du projet de loi n° 495 (2012-2013).

À l'initiative de sa commission des lois, le Sénat a supprimé cet article, tout en jugeant le véhicule législatif choisi inapproprié, dans l'attente des conclusions du groupe de travail mis en place par vos deux commissions. L'Assemblée nationale a maintenu la suppression de cette disposition.

Cependant, parallèlement, à l'initiative de notre collègue Claude Dilain, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, les deux assemblées ont voté la fusion des quatre EPFE franciliens au sein d'un établissement unique.

Il est, en effet, plus pertinent de retenir l'échelon régional pour la présence d'un EPFE dans un souci de solidarité des territoires. Ce principe, cependant, ne saurait signifier que la couverture des territoires doit être intégralement assurée par des EPFE. Vos rapporteurs s'accordent avec le président de l'EPFL des collectivités locales de Côte d'Or pour écarter la généralisation des EPFE.

État et collectivités locales ne poursuivent pas forcément leurs objectifs à la même échelle. L'État et les régions ont plutôt une vision globale de l'aménagement. Leur stratégie foncière s'inscrit dans le cadre d'un équilibre entre les territoires, conformément à leur mission de garant de la solidarité.

Toutefois, les collectivités peuvent vouloir conduire des projets moins ambitieux par leur périmètre mais tout aussi utiles pour la vitalité du tissu local.

En définitive, les interventions de l'un et l'autre ne s'excluent pas mais se complètent.

C'est pourquoi, pour vos rapporteurs, la régionalisation des EPFE ne saurait exclure la présence d'EPFL sur des territoires qui présentent des enjeux locaux de développement. Mais il ne saurait y avoir d'interventions concurrentes de l'un et l'autre sur le même périmètre sauf à affaiblir leur action et à favoriser la spéculation foncière. En outre, leur capacité financière serait d'autant affaiblie puisque la TSE ne peut être perçue qu'une fois sur le même territoire : les deux EPF devraient donc se partager son produit¹.

En revanche, leurs actions doivent être articulées et l'EPFE ne pas exercer de compétence dans la zone d'intervention de l'EPFL. Pour assurer la cohérence de l'outil, l'initiative locale doit être encadrée par le respect de critères destinés à assurer sa conformité aux objectifs assignés par la loi à ces établissements. Le code de l'urbanisme confère à l'État un droit de regard sur la création des EPFL. Le préfet l'autorise après en avoir apprécié l'opportunité. Il a donc la responsabilité d'assurer la cohérence du périmètre au regard notamment des interventions de l'État (*Cf. art. L. 324-2 du code de l'urbanisme*).

¹ La TSE est perçue sur ce territoire exclusivement par l'établissement qui y a exercé en premier sa compétence : cet établissement vote un produit de TSE, le perçoit intégralement et, en contrepartie, reverse à l'établissement compétent sur le même territoire 50 % du produit perçu sur le territoire commun.

Pour vos rapporteurs, le critère doit être la pertinence du projet. Ils observent d'ailleurs que EPFE et EPFL coexistent déjà dans certaines circonscriptions régionales (Rhône-Alpes ; Languedoc-Roussillon). Aucun dysfonctionnement s'y rapportant ne leur a été rapporté.

Encore faudra-t-il régler la coordination des actions conduites par les différents EPF.

b) Privilégier l'initiative locale

Les EPFL participent d'une démarche volontaire des collectivités locales pour leur permettre de conduire leurs projets d'aménagement et de développement. Il est adapté aux stratégies des élus, soulignait M. Michel Bachelard, président de l'EPFL des collectivités de Côte-d'Or.

Ils ne sont par ailleurs gouvernés que par les collectivités adhérentes, toutes représentées à l'assemblée générale qui élit en son sein le conseil d'administration, vote le produit de la TSE. Participant d'une autre logique, le conseil d'administration de l'EPFE est composé de représentants de l'État et, pour la moitié au moins, de membres représentant les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre.

C'est pourquoi, dans les zones blanches, vos rapporteurs privilégient l'extension du périmètre des EPFL existants, avec l'accord de leurs membres, à la création d'un EPFE.

En sa qualité de garant des solidarités territoriales, l'État ne devrait intervenir que dans les zones tendues et dans les territoires en conversion économique et sociale, frappées par exemple par la désindustrialisation ou sous le coup d'un déficit aigu de logements sociaux, pour les redynamiser et créer les conditions de leur développement. Son initiative peut ainsi se concevoir face à l'incapacité à agir des collectivités alors que le foncier est localement une préoccupation légitime.

c) Optimiser les périmètres

L'action des EPF doit procéder d'une connaissance fine des besoins fonciers locaux. La proximité participe du succès de son action. Ainsi le président du groupe de travail de l'ARF sur le foncier agricole, M. Gérard Leras, indiquait à vos rapporteurs qu'un EPF régional impliquerait des antennes départementales dans les régions au territoire étendu.

Si l'EPFE se cale sur l'échelon régional, quel périmètre fixer aux établissements locaux ? Les missions assumées par ces organismes supposent la définition d'un périmètre suffisamment large pour permettre la mise en œuvre des actions financières et techniques, une mobilisation suffisante de moyens.

Parallèlement, il est nécessaire que la zone d'intervention de l'établissement lui permette de connaître et d'analyser au mieux les enjeux et les besoins locaux. La proximité est également un atout de la réussite de ses

actions ; elle permet de mesurer la possibilité de densifier en zone urbaine. Pour l'association des EPF locaux, le bon périmètre est « *celui où on partage ensemble un projet* », qu'elle fixe à une population de 200 000 à 300 000 habitants. Mais pour sa part, le directeur de l'agence des espaces verts d'Ile-de-France l'envisage difficilement en dessous d'un périmètre métropolitain.

L'exemple de l'EPFL des collectivités de Côte-d'Or

- créé en 2003 à l'initiative de la communauté d'agglomération du Grand Dijon qui représente 47 % de la population du département.
- 23 millions d'euros de taxe spéciale d'équipement ;
- 41 millions d'euros d'acquisitions réalisées depuis sa création (dont 23 millions d'euros pour l'habitat) ;
- durée de portage jusqu'à huit ans ;
- décote foncière pour le logement social.

En définitive, ces différentes contraintes conduisent vos rapporteurs à privilégier la circonscription départementale sans en faire un carcan absolu en raison de la diversité des territoires. Le Nord et la Creuse, si différents par leur peuplement, ne correspondent peut-être pas aux mêmes exigences. C'est pourquoi il conviendrait d'assortir le périmètre de droit commun d'une dérogation permettant de limiter la création d'un EPF au territoire d'une grande intercommunalité, sous réserve qu'il respecte des critères de population et de superficie minimum. S'il ne convient pas de tout uniformiser, il est indispensable de créer les conditions de viabilité de l'établissement.

Au demeurant, le périmètre de l'EPFL pourra évoluer et s'ouvrir à d'autres collectivités en confortant ainsi son action.

Proposition n° 21

Réformer la carte des EPF en :

- **adaptant les EPF aux spécificités territoriales ;**
- **réaffirmant la priorité des EPFL sur les EPFE ;**
- **en interdisant la superposition d'un EPFE et d'un EPFL sur le même territoire ;**
- **en favorisant l'échelle départementale pour les EPFL ;**
- **en privilégiant l'extension du périmètre des EPFL existants pour couvrir les zones blanches.**

2. Assouplir les conditions de création des EPFL

M. Michel Bachelard, président de l'établissement des collectivités de Côte-d'Or l'a regretté auprès de vos rapporteurs : la condition posée par l'article L. 324-2 du code de l'urbanisme¹ pour ouvrir l'adhésion d'un EPCI à un EPFL, freine l'élargissement des périmètres d'intervention de ces établissements et donc de la couverture du territoire en EPF.

Il conviendrait en conséquence de permettre l'adhésion des EPCI dès lors qu'ils sont compétents en matière de SCoT et/ou de PLH sous réserve que les conditions fixées précédemment en termes de population et de superficie couvertes par l'EPFL soient respectées.

Proposition n° 22

Assouplir les conditions d'adhésion des EPCI à un EPFL.

C. LES RESSOURCES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS (EPF)**1. Un financement des EPF satisfaisant grâce à une taxe affectée**

Pour mettre en œuvre leur politique foncière, les EPF bénéficient de la taxe spéciale d'équipement (TSE) : ils déterminent un produit attendu de cette taxe, dont le taux est alors calculé par l'administration.

¹ L'EPCI doit être compétent en matière de SCoT, de ZAC et de PLH.

Principes et fonctionnement de la taxe spéciale d'équipement

Selon l'article 1607 *bis* du code général des impôts, une taxe spéciale d'équipement (TSE) est perçue au profit des **établissements publics fonciers locaux** ; elle est « destinée à permettre à ces établissements de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation ».

L'article 1607 *ter* du code général des impôts prévoit que les **établissements publics fonciers d'État** se voient également attribuer le produit d'une taxe spéciale d'équipement, destinée au financement de leurs interventions foncières.

La TSE est due par toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties (TFPB et TFPNB), à la taxe d'habitation (TH) ou à la cotisation foncière des entreprises (CFE) dans les communes situées dans le ressort géographique de l'EPF concerné. Les contribuables exonérés de l'une de ces taxes le sont également de la TSE.

Le taux applicable n'est pas arrêté par les EPF, mais par l'administration à partir du produit attendu global de la taxe, déterminé par l'EPF. **Néanmoins, le produit arrêté chaque année ne peut dépasser 20 euros par habitant.** Selon l'association des EPFL, ce montant est parfois très inférieur (par exemple, il est de 5 euros par habitant pour l'EPF Puy-de-Dôme), mais le plus souvent compris entre 10 et 15 euros.

Le produit est réparti entre les taxes foncières, la TH et la CFE, proportionnellement aux recettes que chacune des taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et EPCI situés dans le ressort de l'EPF. Le taux ainsi obtenu pour chacune des impositions est ensuite appliqué aux bases dans chaque collectivité.

Certains EPF sont soumis à des dispositions particulières, notamment s'agissant du plafonnement du produit de la taxe : il s'agit des EPF de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), de Normandie, de Lorraine et de Guyane, et de l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des « 50 pas géométriques » en Guadeloupe et en Martinique. En effet, le produit global de la TSE attribué à ces trois EPF est fixé par la loi.

Plafonds du produit de la taxe spéciale d'équipement pour certains EPF (en millions d'euros)

Libellé établissement public foncier	Plafond fixé par la loi
EPF de PACA	50
EPF de Normandie	13
EPF de Lorraine	25
EPF de Guyane	2,4
Agence 50 pas géo. Guadeloupe	1,7*
Agence 50 pas géo. Martinique	1,7*
*Ce plafond évolue chaque année comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.	

Ainsi, notre collègue Pierre-Yves Collombat, adressant une question¹ au ministère de l'économie et des finances, a indiqué que pour l'établissement public foncier de PACA, le plafond fixé par la loi « est largement inférieur – environ de moitié – à celui dont il bénéficierait dans le régime de droit commun ». À ce jour, la question de l'unification de la TSE n'est donc pas réglée.

L'association des EPF locaux, rencontrée par vos rapporteurs, est très attachée à la TSE : les EPFL déterminent leur besoin de financement en toute liberté – sous réserve du plafonnement à hauteur de 20 euros par habitant – pour mener les opérations souhaitées, et celui-ci peut évoluer en fonction des projets menés.

La TSE permet aux EPFL d'accumuler lentement du capital ; et, selon l'association des EPFL, l'effet de levier est important puisqu'à un euro de TSE versé correspondent 3 euros d'investissement – grâce à la capacité d'emprunt des EPFL. Les EPF bénéficient par ailleurs de recettes issues de la revente de terrains.

Au total, la TSE permet aux EPF de mener des opérations d'aménagement d'envergure malgré son plafonnement. En effet, les ressources des EPF sont importantes : en 2012, l'ensemble des EPF a bénéficié d'un produit total de 621 millions d'euros, en augmentation de 5 % par rapport à 2011.

¹ Question orale sans débat n° 0357S, publiée dans le JO Sénat du 21 février 2013, page 544.

Répartition des ressources des établissements publics fonciers

(en euros)

Libellé établissement public foncier	FNB	FB	TH	CFE	IFER matériel	Total
EPF de l'Ain	7 053	950 962	831 215	2 061 258		3 850 488
EPF de PACA	160 357	13 588 529	13 571 037	22 716 803		50 036 726
EPF Côte d'Or	4 667	1 079 298	739 079	1 559 139		3 382 183
EPF du Doubs	1 933	851 151	737 107	2 011 770		3 601 961
EPF Grand Toulouse	13 641	3 652 763	2 765 602	7 827 177		14 259 183
EPF Languedoc Roussillon	60 420	5 923 021	4 979 622	6 586 030		17 549 093
EPF Bretagne	41 269	5 539 029	5 809 849	8 116 030		19 506 177
EPF Région grenobloise	12 358	2 823 679	1 491 551	4 073 110		8 400 698
EPFL du Loiret	3 414	472 829	323 397	676 262		1 475 902
EPF de Lorraine	28 029	5 664 190	5 348 905	12 023 181		23 064 305
EPF Nord Pas-de-Calais	124 418	18 314 604	16 046 766	45 812 546		80 298 334
EPF de l'Oise	10 232	1 993 437	1 182 424	2 918 761		6 104 854
EPF Puy-de-Dôme	4 592	930 416	738 272	1 515 815		3 189 095
EPF Pays Basque	5 364	780 456	1 063 255	1 509 651		3 358 726
EPF Perpignan Méditerranée	20 527	1 761 584	1 480 785	1 806 657		5 069 553
EPF Bas-Rhin	2 925	379 016	347 700	771 435		1 501 076
EPF Ouest Rhône Alpes	28 588	5 218 793	3 722 876	9 242 596		18 212 853
EPF Savoie	2 980	597 205	407 846	1 085 282		2 093 313
EPF Haute-Savoie	11 279	1 021 070	1 182 226	2 093 417		4 307 992
EPF Ile-de-France	135 098	19 866 599	15 988 368	36 339 094		72 329 159
Société du Grand Paris	293 000	44 340 710	52 861 214	19 596 250	61 418 980	178 510 154
EPF de Normandie	20 692	3 885 922	2 391 822	6 704 822		13 003 258
EPF des Yvelines	42 790	5 814 730	5 551 214	9 662 982		21 071 716
EPFCastres-Mazamet	644	137 844	76 837	183 660		398 985
EPF de Vendée	26 634	1 760 115	2 081 747	3 160 813		7 029 309
EPF Poitou Charentes	24 779	4 424 264	3 450 053	6 126 424		14 025 520
EPF Hauts-de-Seine	13 152	3 853 065	3 137 874	8 836 001		15 840 092
EPF Val d'Oise	27 017	3 606 107	3 313 637	4 653 760		11 600 521
Agence 50 pas géo. Guadeloupe	5 111	580 846	581 425	571 084		1 738 466
Agence 50 pas géo. Martinique	2 366	642 918	386 589	693 250		1 725 123
EPF de Guyane	25 192	607 262	364 994	1 392 345		2 389 793
EPF de la Réunion	32 318	4 711 200	3 124 388	4 686 883		12 554 789
Ensemble des EPF	1 192 839	165 773 614	156 079 676	237 014 288	61 418 980	621 479 397
Ensemble des EPF (données 2011)	1 100 312	166 667 426	135 568 327	225 857 156	60 281 360	589 474 581

Source : DGFIP - Bureau CL2A - Fichier de recensement des éléments d'imposition issu des émissions de rôles généraux de l'année 2012

2. Une question en suspens : l'assujettissement à la TVA

Actuellement, les opérations d'achat et de revente de terrains réalisées par les EPFL sont assujetties à la TVA.

Or, selon l'association des EPFL, **ces établissements ne sont pas des opérateurs comme les autres** : ils sont financés par une taxe spéciale et dépendent des décisions prises par les collectivités. Ils ont, de ce fait, peu de marge de manœuvre, par exemple pour participer aux appels d'offre. Le ministère de l'économie et des finances, dans une réponse à une question de

notre collègue Claude Jeannerot¹, reconnaît qu' « *alors même que les EPFL pourraient être regardés comme agissant en tant qu'autorité publique à raison des procédures mises en œuvre dans le cadre de leurs opérations d'achat-revente de biens immeubles, il n'en demeure pas moins que de telles opérations sont susceptibles d'être réalisées par des opérateurs privés et doivent, par conséquent, être regardées comme emportant potentiellement des distorsions de concurrence au sens des critères dégagés par la jurisprudence communautaire. Il en résulte que les opérations immobilières réalisées par les EPFL entrent nécessairement dans le champ d'application de la TVA* ».

C'est donc parce qu'une opération est susceptible d'être réalisée par un opérateur privé qu'elle est assujettie à la TVA. Mais **dans les cas où les frais de dépollution sont particulièrement importants**, les EPF peuvent être les seuls susceptibles de mettre le bien sur le marché – les coûts étant trop importants pour qu'un opérateur privé investisse. Vos rapporteurs souhaitent donc que soit réexaminée la position de l'administration fiscale sur cette question : **il pourrait être envisagé de définir des opérations « hors marché » lorsque les EPF interviennent pour qu'un bien puisse entrer sur le marché.**

Proposition n° 23

Réexaminer la position de l'administration fiscale et, le cas échéant, permettre de définir des opérations « hors marché » lorsqu'il s'agit pour les EPF de faire entrer un bien sur le marché.

IV. LES SAFER : LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE ARTICULATION AVEC LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

Instaurées par la **loi d'orientation agricole pour 1960**, les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont placées sous la cotutelle des ministères de l'Agriculture et des Finances.

Les vingt-six SAFER aujourd'hui existantes, dont trois outre-mer, sous statut de société anonyme sont, en outre, fédérées par la Fédération nationale des SAFER.

Elles ont vocation à « *améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique et, notamment, communiquent aux services de l'État (...) les informations qu'elles détiennent sur l'évolution des prix et l'ampleur*

¹ Question écrite n° 777 de Claude Jeannerot (Doubs – SOC), publiée dans le JO Sénat du 19 juillet 2012.

des changements de destination des terres agricoles. Elles assurent la transparence du marché foncier rural » (article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime).

Concrètement, elles peuvent **acquérir des biens** ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières dans le but de les rétrocéder, se substituer à un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés, acquérir des parts de sociétés civiles à objet agricole ou **se livrer à des opérations immobilières** portant sur les biens d'autrui.

Elles peuvent également apporter leur **concours technique aux collectivités territoriales et aux établissements publics** qui leur sont rattachés ainsi qu'à l'État, pour la mise en œuvre d'opérations foncières et, notamment, des droits de préemption dont ces personnes morales sont titulaires.

Le droit de préemption conféré aux SAFER

Les SAFER disposent d'un droit de préemption lors des ventes d'exploitations de terrains agricoles, afin ensuite de les rétrocéder aux agriculteurs locaux ou à des jeunes agriculteurs et ainsi préserver l'activité agricole. Toute étude notariale doit obligatoirement signaler à la SAFER compétente l'aliénation à titre onéreux d'une terre classée en zone agricole ou naturelle du PLU. Elle dispose alors de deux mois pour se prononcer.

L'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime impose toutefois aux Safer de justifier le recours à la préemption par une référence explicite à l'un au moins des neuf critères définis ci-après :

- 1° L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;
- 2° L'agrandissement et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes conformément à l'article L. 331-2 ;
- 3° La préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;
- 4° La sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;
- 5° La lutte contre la spéculation foncière ;
- 6° La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;
- 7° La mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'État ;
- 8° La réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics ;
- 9° Dans les conditions prévues par le chapitre III du titre IV du livre I^{er} du code de l'urbanisme, la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

En 2012, les SAFER ont exercé 1.360 préemptions, pour une surface de 6.900 ha et une valeur de 53 millions d'euros (soit 0,7 % du nombre total des notifications de vente transmises par les notaires aux SAFER). Ces préemptions représentent 14 % du nombre, 8 % de la surface et 5 % de la valeur de l'ensemble des acquisitions réalisées par les SAFER.

Bien que ces missions semblent essentielles, il apparaît, à l'issue des auditions menées, que **le rôle des SAFER doit être fondamentalement revu**. En premier lieu, le **contexte agricole** n'a plus rien à voir aujourd'hui avec ce qu'il était en 1960 lors de la création des SAFER. L'espace agricole s'est considérablement transformé : il est principalement périurbain et doit faire face à une « concurrence » ardue d'autres types d'exploitations commerciales des terrains. Par ailleurs, les **attentes des exploitants agricoles** à l'égard des SAFER sont radicalement différentes aujourd'hui : la valorisation de l'exploitation apparaît peut-être plus importante que le strict respect du droit de propriété. Soulignons enfin que la moitié des SAFER présente un déficit, ce qui leur permet difficilement de faire du portage foncier.

Vos rapporteurs se sont donc interrogés sur **le maintien même de l'existence des SAFER**. Il apparaît, à l'issue des auditions, qu'elles peuvent être maintenues dans la mesure où elles exercent trois missions essentielles :

- elles poursuivent toujours leurs missions premières que sont l'installation des agriculteurs et l'agrandissement des parcelles ;
- leur deuxième mission est d'influencer les prix pour jouer un rôle dissuasif ;
- enfin, elles ont un rôle d'appui à l'aménagement en tant qu'opérateurs fonciers en matière, par exemple, d'infrastructures de transport.

Une deuxième option qui aurait pu être préconisée, à savoir **la fusion entre les établissements publics fonciers locaux et les SAFER doit également, selon vos rapporteurs, être écartée**. Le risque en fusionnant au sein d'une même structure les SAFER et les EPF serait que les arbitrages entre l'urbanisation et la préservation des espaces naturels se fassent toujours en faveur de l'urbanisation, qui permet une hausse considérable des prix.

Peut-être faut-il, comme le préconise l'AdCF, laisser le temps aux EPFL de croître, avec éventuellement une date butoir, avant d'en faire un outil à vocation plus large. Les SAFER et les EPF ont en tout cas des modes d'intervention assez différents.

De plus, on peut noter que la collaboration entre opérateurs fonciers publics (SAFER, EPF d'Etat, EPF locaux) connaît une dynamique positive. Ainsi, un groupe de travail, animé par l'ADEF, a été mis en place entre septembre 2011 et janvier 2012 entre la FNSAFER et des EPF pour renforcer

le partenariat entre les établissements publics. Il a permis de définir des modalités de travail en commun à la fois sur des thématiques stratégiques qui peuvent fonder une action conjointe (telles que l'organisation de l'espace périurbain, la protection et la préservation de l'environnement) et sur des champs d'expertise à partager (construction d'outils commun d'observation, montage opérationnel de projets...).

Cette dynamique collaborative se poursuit. En témoignent notamment les conventions EPF - SAFER signées dans un grand nombre de régions.

Si vos rapporteurs écartent donc l'idée de supprimer les SAFER et de les fusionner avec les EPF, ils préconisent néanmoins **trois évolutions** qui leur semblent **indispensables** : il faut **renforcer le poids des collectivités locales** dans les SAFER et **clarifier le rôle et le périmètre géographique** de celles-ci, tout en revisitant leurs modalités de financement.

A. RENFORCER LE POUVOIR DES COLLECTIVITÉS DANS LES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES SAFER

L'article L. 141-6 du code rural et de la pêche maritime impose aux SAFER de prévoir dans leurs statuts la présence dans leur conseil d'administration « *pour un tiers au moins de leurs membres, de représentants des conseils régionaux, généraux et municipaux de leur zone d'action* ».

Par ailleurs, lorsqu'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural s'est constituée sous la forme d'une société anonyme, ses statuts peuvent prévoir, par dérogation à l'article L. 225-17 du code de commerce, de porter jusqu'à vingt-quatre le nombre de membres du conseil d'administration. Autrement dit, seize des vingt-quatre membres potentiels peuvent ne pas représenter les collectivités territoriales.

Or, les collectivités territoriales ont un rôle à jouer sur le foncier agricole pour garantir l'usage du foncier agricole à destination des agriculteurs. Pour que les SAFER puissent assumer cette mission avec efficacité, le poids des collectivités dans leur conseil d'administration doit être renforcé.

De plus, la sauvegarde des terres agricoles a pendant longtemps été considérée comme une question relevant du monde agricole, d'où la création des SAFER. Aujourd'hui, **ces terres étant principalement situées en zones périurbaines**, il revient plutôt aux élus de les préserver.

Vos rapporteurs préconisent que les représentants des collectivités locales disposent **d'au moins la moitié des sièges dans les conseils d'administration** des SAFER.

Proposition n° 24

Renforcer la représentation des collectivités territoriales dans les conseils d'administration des SAFER, afin qu'elles disposent d'au moins la moitié des sièges.

B. REDÉFINIR LE RÔLE ET LES PRÉROGATIVES DES SAFER

La multiplicité des fonctions conférées aux SAFER les dessert. Créées initialement pour contribuer à la politique des structures agricoles, elles se sont vu progressivement confier des missions d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Il serait peut-être opportun de **recentrer l'action des SAFER**.

En outre, les SAFER suscitent parfois des réactions négatives en raison des critères de choix des propriétés qu'elles ciblent, puis des repreneurs qu'elles choisissent. Il conviendrait donc de **clarifier**, et peut-être d'encadrer davantage, dans l'intérêt même des SAFER, **les critères de recours au droit de préemption**. La « mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » ou encore « l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes » constituent des critères pour lesquels une forme de subjectivité apparaît inévitable.

La nature des biens potentiellement concernés par le droit de préemption est également sujette à interrogation. La jurisprudence a par exemple été amenée à préciser qu'une parcelle de nature mixte (en partie boisée et en partie non boisée) vendue isolément n'est susceptible d'être préemptée par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural que si les surfaces à destination agricole sont prépondérantes.¹

Vos rapporteurs préconisent donc de réorienter le rôle des SAFER vers son domaine « régalién » de compétence et d'encadrer davantage les pouvoirs coercitifs dont elles disposent.

Proposition n° 25

Recentrer les compétences des SAFER sur leur cœur de métier et encadrer davantage les pouvoirs coercitifs dont elles disposent.

¹ Cour Cass. civ. 3e, 5 juin 2013, n° 12-18.313.

C. CRÉER UNE SEULE SAFER PAR RÉGION QUI SERAIT COMPÉTENTE SUR L'ENSEMBLE DU PÉRIMÈTRE

Vos rapporteurs préconisent de **modifier le périmètre géographique de compétence des SAFER**. Aucune politique foncière ne peut être cohérente sur un territoire s'il existe un morcellement des entités compétentes. Or, la coexistence simultanée de plusieurs EPF et de SAFER, dont la compétence ne coïncide pas toujours avec le territoire régional, apparaît comme un facteur de complexité.

À défaut d'envisager la fusion des SAFER et des EPF, vos rapporteurs estiment que la compétence géographique des SAFER devrait coïncider avec le territoire régional, qui apparaît comme le bon échelon d'intervention.

**Le nombre important d'acteurs concernés par l'aménagement foncier :
l'exemple de la région Rhône-Alpes**

Le territoire de la région Rhône-Alpes comporte un établissement public foncier d'État, quatre établissements publics fonciers locaux (géographiquement situés dans les quatre départements alpins de la région mais qui n'en couvrent pas intégralement le territoire), un EPF sur le territoire de la commune de Saint-Etienne et une SAFER (qui coïncide avec le territoire régional, ce qui n'est pas le cas partout).

Une telle évolution nécessiterait bien entendu un important travail de persuasion mais c'est à ce prix que les SAFER retrouveront la plénitude de leurs moyens.

La compétence géographique actuelle des SAFER, illustrée par la carte ci-dessous, demeure, à l'heure actuelle, disparate sur le territoire national. Certains départements constituent une « enclave » dans la SAFER de régions voisines tandis que certaines régions « partagent » leur SAFER.

La régionalisation des périmètres des SAFER favoriserait le développement de leur coopération avec les EPF d'Etat sous la forme de conventions de partenariat, comme envisagé dans la loi ALUR.

L'essentiel sur les Safer ▶

Achetez un bien ▶

Vendez un bien ▶

Louez un bien ▶

Aménagez et développez votre territoire ▶

Le point de vue de nos partenaires ▶

Notre point presse ▶

Contactez votre Safer ▶

Liens ▶

Sélectionnez la Safer que vous souhaitez contacter en cliquant sur la région correspondante sur carte ci-dessous :

Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSafer)

• Terres d'Europe - Scafr

91 rue du Faubourg Saint-Honoré
75008 Paris
Tél. : (+33) (0)1 44 69 86 00
Courriel

En savoir plus sur la Fédération nationale et Terres d'Europe Scafr

[fr/safer-centre.asp](http://safer-centre.asp)

Source : www.safer.fr

D. S'INTERROGER SUR LA PÉRENNITÉ FINANCIÈRE DES SAFER

Enfin, vos rapporteurs s'interrogent sur la pérennité financière des SAFER. Le déficit structurel qu'affiche une partie d'entre elles et leurs modalités de financement méritent d'être examinés.

Le financement des SAFER provient principalement de trois sources :

- la facturation de leurs services (frais d'intervention dans le cadre d'une vente, études, médiation, etc.) sur la base d'un barème défini par leur conseil d'administration ;
- le subventionnement par l'État et les collectivités territoriales (la contribution étatique est calculée en fonction du nombre d'installations et d'aménagements parcellaires que réalise chaque SAFER) ;
- une forme de crédits d'impôts par le non-paiement des droits de mutation.

Des disparités importantes apparaissent ainsi entre les SAFER. Leur niveau d'activité ainsi que le montant du financement régional conditionnent leur situation budgétaire. Vos rapporteurs se demandent donc si une **forme de péréquation entre les SAFER est souhaitable**.

COMPTE RENDU DE L'EXAMEN EN COMMISSION mardi 1^{er} octobre 2013

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Nous examinons ce matin, conjointement avec la commission des finances et sous la co-présidence de Mme Michèle André, vice-présidente de la commission des finances, le rapport d'information du groupe de travail relatif aux outils fonciers à la disposition des élus locaux - rapport qui fera date, j'en suis certain.

Mme Michèle André, présidente. - Je suis très heureuse de retrouver la commission des lois, où j'ai siégé. Nous allons faire ce matin du bon travail.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. - Le travail transversal que nous avons mené depuis octobre 2012 débouche dans un contexte législatif dont la densité, du projet Métropoles au projet pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), laisse espérer que notre rapport ne sera pas abandonné, suivant la formule de Marx, « à la critique rongeuse des souris ». Nous avons choisi de nous placer au niveau des maires et de nous inscrire dans le mouvement de simplification des normes - un autre texte à venir.

Bien que l'on souligne avec des larmes dans la voix que l'étalement urbain provoque la disparition, tous les sept ans, de l'équivalent d'un département en superficie de terres agricoles, l'inflation normative a allongé les procédures d'aménagement du territoire d'un an depuis cinq ans et de quatre ans en quinze ans.

La simplification des procédures de planification urbaine est un premier chantier. En vertu de la loi Voynet, les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (Sraddt) ne sont pas opposables, en particulier aux schémas de cohérence territoriale (Scot). Nous préconisons d'abord de rendre opposables certaines des prescriptions des schémas régionaux, notamment celles relatives à la lutte contre l'étalement urbain. Deuxième proposition : clarifier la portée juridique des Scot. Enfin, entendez-vous dans nos campagnes mugir ces féroces maires qui contestent les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ? Notre position est simple : ce document doit être optionnel dans les communautés de communes, et ailleurs, élaboré conjointement par les communes et les intercommunalités, de telle manière que la commune garde le droit d'initiative et que le veto reste l'apanage du maire.

Nos propositions remédient ainsi à l'inflation schématique dénoncée par le député Dussopt, donnent une vraie portée au chef de filât régional lors de l'élaboration du Sraddd - cela fonctionne en Rhône-Alpes -, et évitent l'affaire du PLUi obligatoire. De plus, notre rapport est le premier à aborder l'aménagement du territoire autrement que par de seules modifications procédurales : ses propositions fiscales sont particulièrement originales.

M. Philippe Dallier, co-rapporteur. - En tant que rapporteurs de la commission des finances, nous avons regardé de plus près les moyens financiers - au sens large - dont disposent les collectivités territoriales pour mettre en œuvre leur politique foncière. Nos auditions nous ont convaincus de l'existence de trois difficultés majeures : l'instabilité des mécanismes, leur complexité, et l'absence d'informations fiables.

Les résidences principales sont exonérées de taxation sur les plus-values, laquelle rapportait néanmoins 1,2 milliard d'euros en 2011. Or cet impôt, qui influe sur les décisions des propriétaires de foncier, bâti ou non, porte sur la même assiette que certaines taxations optionnelles des collectivités territoriales : leur marge de manœuvre est donc limitée par les initiatives de l'État.

Dans sa décision du 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 15 de la loi de finances pour 2013 portant réforme du régime des plus-values immobilières, après avoir apprécié l'ensemble des impositions et des prélèvements sociaux -portant sur les plus-values immobilières- au regard du principe d'équité fiscale. Compte tenu de l'imbrication des dispositifs fiscaux, une concertation préalable entre l'État et les collectivités territoriales devrait être systématiquement organisée avant la présentation de nouvelles réformes touchant la taxation du foncier. De même, les études d'impact fournies lors de la présentation de ces réformes au Parlement devraient évaluer globalement leurs conséquences sur l'ensemble des collectivités publiques.

La grande caractéristique de la fiscalité d'État sur le foncier est son instabilité, préjudiciable aux acteurs du marché, mais également à l'élaboration par les collectivités locales d'une politique foncière à cinq ou dix ans. Le premier régime de taxation des plus-values de cessions immobilières, instauré par la loi du 19 juillet 1976, a perduré vingt-sept ans. La loi de finances pour 2004 l'a modifié pour appliquer à l'assiette de la taxe un taux unique et réduire la durée de détention du bien ouvrant droit à exonération de vingt-deux à quinze années. Le système a été appliqué pendant sept ans. En 2011, la durée de détention a été portée à trente ans. La même année, deux lois de finances rectificatives ont prévu des exceptions et des modifications. Puis la loi de finances pour 2013 a introduit dans un système à peine stabilisé des régimes différenciés selon la nature du foncier et des régimes transitoires avec des dates d'application différées. La réforme annoncée en juin 2013, et censée entrer en vigueur au 1^{er} septembre quoique figurant dans le projet de loi de finances pour 2014, maintient les

prélèvements sociaux sur trente ans, raccourcit le délai de détention à vingt-deux années et crée un nouveau système transitoire exceptionnel applicable à une partie seulement des biens fonciers...

Si l'on ajoute à cela les régimes de taxation des plus-values immobilières introduits dans les années 2000 au profit des collectivités territoriales et l'autorisation annoncée par le Gouvernement, pour les départements, d'augmenter les droits de mutation à titre onéreux, mesure dont les effets pourraient être contradictoires avec les objectifs de la réforme des plus-values immobilières, on comprend que la modification permanente de la règle du jeu déstabilise les acteurs et gèle les marchés. Les phénomènes de rétention foncière se trouvent confortés et la rareté du foncier pousse les prix à la hausse.

Pour réduire cette instabilité, nous proposons, d'une part, que le Gouvernement assure la clarté et la cohérence des mesures fiscales qu'il préconise et respecte le droit du Parlement à débattre de manière satisfaisante de la loi fiscale en renonçant à annoncer des mesures ni évaluées, ni discutées, ni votées ; d'autre part, nous suggérons un moratoire d'au moins cinq ans dans le domaine de la fiscalité foncière. Comme nous l'ont expliqué les notaires, les trente années prévues par le régime actuel dépassent les perspectives de temps d'une personne physique : nous sommes favorables à un retour au délai de vingt-deux ans.

La question de l'opportunité d'un choc d'offre -qui peut être incitatif ou pénalisant-, de son coût et de son ciblage, est plus délicate. Lors des dernières réformes, les débats parlementaires ont montré la difficulté à trancher entre un ciblage sur les immeubles bâtis, supposé favorable au monde urbain dense et d'un rendement fiscal élevé, et un ciblage sur les terrains constructibles, considéré comme plus efficace pour la production de logements neufs. L'efficacité même de ce type de mesures est incertaine, car le marché foncier ne répond pas, loin s'en faut, aux seules incitations fiscales.

D'aucuns proposent de renverser la logique actuelle de la taxation des plus-values immobilières en les augmentant au fil du temps ; le Conseil d'analyse économique suggère même de taxer la détention plutôt que les transactions. Un tel système, en supprimant les plus-values immobilières actuelles et les droits de mutation à titre onéreux pour augmenter la taxe foncière en imposant les plus-values latentes, aboutirait, d'une part, à taxer le contribuable sans prendre en compte la trésorerie dont il devra disposer pour acquitter l'impôt et, d'autre part, à transférer le poids de l'impôt foncier des propriétaires de résidences secondaires et de terrains nus aux propriétaires de résidences principales, actuellement exonérées. Nous sommes plutôt favorables au régime le plus simple possible, stable et de nature à garantir la neutralité fiscale vis-à-vis des décisions des personnes physiques.

M. Yvon Collin, co-rapporteur. – Les principaux impôts fonciers n’ont pas de caractère incitatif et ne constituent pas des instruments de politique foncière. Seule la taxe foncière sur les propriétés non bâties est susceptible de libérer des terrains fonciers pour construire des logements. Or celle-ci occupe une place marginale dans les finances des collectivités territoriales : elle représente moins de 1 % des recettes totales du bloc communal, et environ 1,5 % des recettes fiscales. Même les exonérations prévues par la loi visent moins à donner aux collectivités les moyens d’une politique foncière qu’à prendre en compte la spécificité de terrains agricoles.

Introduite en 2000, la majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles pourrait toutefois modifier le rôle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties dans certains territoires. Peu utilisées par les collectivités, ces majorations ont été rendues obligatoires dans certains territoires et fortement augmentées par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012. Ainsi, « lorsque ces terrains sont situés dans une zone définie par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et du logement, cette majoration est fixée, à partir du 1^{er} janvier 2014, à 5 euros par mètre carré, puis 10 euros par mètre carré à partir du 1^{er} janvier 2016. Cette majoration s’applique de plein droit ». Les communes ou EPCI peuvent néanmoins délibérer pour exonérer de cette majoration tout ou partie des terrains situés sur leur territoire. Mais en 2014, ce sera automatique dans certaines zones.

Ce puissant outil de lutte contre la rétention foncière doit cependant être maîtrisé, parce qu’il pourrait entraîner une hausse massive de taxe foncière sur les propriétés non bâties, non prévue ni évaluée par les collectivités territoriales. C’est pourquoi nous proposons de mettre à leur disposition les simulations des effets de la majoration des valeurs locatives cadastrales des terrains constructibles, afin d’éviter des difficultés similaires à celles nées lors de la fixation de la cotisation minimum de la contribution foncière des entreprises.

Les collectivités territoriales disposent d’autres leviers fiscaux pour agir sur le foncier : taxe d’aménagement, taxe forfaitaire sur la cession de terrains rendus constructibles ou taxe sur les friches commerciales. L’article 1609 *nonies* F du code général des impôts prévoit en outre qu’en dehors de l’Ile-de-France, les autorités organisatrices de transports urbains, l’État ou les régions, en tant qu’autorités organisatrices des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs, peuvent, par délibération, instituer une taxe dite Grenelle II, applicable sur les cessions à titre onéreux des terrains nus et des immeubles bâtis.

Or ces outils sont relativement peu utilisés. En 2012, seules 6 184 communes et quatre intercommunalités ont institué une taxe forfaitaire sur la cession des terrains rendus constructibles, pour un produit estimé à 54 millions d’euros. De même, fin 2012, aucune délibération n’avait été prise pour instituer la taxe Grenelle II. Seulement 59 communes et 17 intercommunalités ont délibéré sur la taxe sur les friches commerciales.

Les possibilités offertes par la taxe d'aménagement sont également sous-utilisées, en particulier la possibilité de sectorisation. La nouveauté de ces dispositifs, parfois trop complexes, et leur méconnaissance de la part des collectivités l'expliquent en partie. Nous préconisons une certaine stabilité législative qui laisse aux élus le temps de se les approprier.

Les outils institutionnels ont eux aussi une grande importance. Nos audits ont révélé l'absence de bases de données unifiées et précises permettant de recueillir et de diffuser des informations agrégées sur le foncier.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. - C'est important !

M. Yvon Collin, co-rapporteur. - Les informations disponibles demeurent éclatées entre les divers services de l'Etat (ministère de l'agriculture, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, administration fiscale) qui les exploitent dans des perspectives différentes. La direction générale des finances publiques a mis en place le 4 juillet 2011 un service dénommé « Demande de valeurs foncières » à destination des collectivités territoriales et de leurs groupements, mais son utilisation reste très limitée, puisque seulement 512 demandes ont été transmises en 2012.

Favorables à une amplification de cet effort, nous plaidons pour la création d'un outil national interministériel du foncier. Il faut également inciter les collectivités de plus de 10 000 habitants à s'équiper de services d'information géographique grâce à une redistribution du concours urbanisme de la dotation générale de décentralisation (23,3 millions d'euros), dont le mode de répartition n'est pas satisfaisant.

Enfin, si les opérations d'achat et de revente de terrains réalisées par les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont bien assujetties à la TVA comme pour les opérateurs privés, leur association estime qu'ils ne sont pas des opérateurs comme les autres notamment lorsqu'ils interviennent sur décision des collectivités et dans des opérations desquelles le privé est absent. Nous souhaitons en conséquence que l'administration fiscale réexamine sa position sur cette question, par exemple pour définir des opérations hors marché, ainsi quand un EPFL introduit sur le marché un bien nécessitant de lourds travaux de dépollution.

M. François Pillet, co-rapporteur. - Les 26 sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) ont pour rôle d'acquérir des biens ruraux afin de les rétrocéder tout en apportant un concours technique aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre de leur droit de préemption. Elles sont souvent critiquées, d'une part, parce que la périurbanisation a profondément transformé l'espace agricole ; d'autre part, parce que les attentes des exploitants agricoles ont changé elles aussi. Faut-il maintenir ces structures, les fusionner avec les EPFL ? Nous ne sommes pas allés aussi loin : nous proposons d'augmenter le poids des collectivités locales dans les Safer avec au moins un élu pour deux membres, de mieux encadrer le droit de préemption, et de faire coïncider le périmètre géographique de compétences de ces sociétés avec le territoire régional.

Un mot des procédures complémentaires d'appropriation du foncier. L'acquisition de biens sans maître ne pose guère de difficulté. Ce régime concerne les immeubles en déshérence depuis plus de trente ans et dont l'État ne s'est pas mis en possession, ou les immeubles sans propriétaire connu pour lesquels aucune taxe foncière n'a été acquittée depuis plus de trois ans. Avec la procédure existante, de tels biens peuvent réintégrer le patrimoine privé de la commune sans porter atteinte aux droits des propriétaires. Les contentieux sont en la matière peu nombreux.

La prise de possession des biens à l'état d'abandon, proche de la procédure d'expropriation classique, ne pose pas davantage de problème. Concernant les immeubles tombant en ruine, elle aide à réaménager certaines zones de centre-ville. A la demande du conseil municipal, elle est engagée par le maire, donne lieu à un procès-verbal de sa part et impose dans tous les cas de rechercher les propriétaires ou les titulaires de droits réels sur le bien.

Le bail emphytéotique administratif, mis en place en 1988 par la commission des lois et son rapporteur, notre ancien collègue M. Paul Girod, surmonte le caractère inaliénable du domaine public pour offrir aux collectivités territoriales les moyens financiers de leurs opérations d'aménagement. C'est un instrument intéressant, dont l'encadrement n'est encore pas suffisant.

Enfin, le droit de préemption est un outil précieux de connaissance du foncier : les déclarations d'intention d'aliéner sont de bons indicateurs de la valeur des biens.

M. Jean-Jacques Hyest. - C'est sûr !

M. François Pillet, co-rapporteur. - Surtout, une commune dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU), d'un plan d'occupation des sols (POS) ou d'une carte communale peut acquérir prioritairement les biens fonciers ou immobiliers sur le point d'être vendus. La jurisprudence du Conseil d'État y a néanmoins décelé un vice. Ce droit fourre-tout répond à des objectifs des plus divers : il est par exemple tentant de faire profiter la commune d'une sous-évaluation qui trahit souvent un dessous de table... Les annulations de préemption prononcées par le juge reposent le plus souvent sur l'absence de projet réel et précis d'aménagement, ou sur un défaut de motivation. Une récente étude du Conseil d'État témoigne de la fragilité du mécanisme.

Nous proposons de redéfinir le droit de préemption parmi les outils dont disposent les collectivités, d'améliorer la proportionnalité des prérogatives et contraintes pesant sur les collectivités aux nécessités de l'intérêt général, de renforcer la transparence, notamment dans la fixation des prix, de sécuriser davantage la situation juridique après préemption, et d'améliorer l'information générale sur la procédure en vigueur.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Nous avons également expertisé les bonnes pratiques des établissements publics fonciers, sans tomber dans le piège de l'opposition manichéenne entre établissements publics fonciers d'État (EPFE) et EPFL. Nous préconisons hors Paris un système améliorant leur complémentarité et la bonne couverture du territoire national. Partager les bonnes pratiques semble en outre le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de développement durable.

L'évaluation des biens par France Domaine, dont nous soulignons la faiblesse des moyens, est également un sujet de préoccupation. Ses méthodes d'évaluation sont fondées sur la comparaison ou sur le compte à rebours, cette approche ne relevant d'aucun cadre réglementaire. Le coût réel de dépollution, par exemple, n'est pas mesuré. Il convient donc de clarifier le régime de consultation de France Domaine. Pour vous en convaincre, notez qu'après trois passages ici, la loi relative à la mise à disposition en urgence de foncier pour la construction de logements sociaux n'a donné lieu qu'à la signature d'un seul acte, concernant une caserne de gendarmerie caennaise.

Notre groupe de travail a mis l'accent sur la collégialité. Notre rapport n'avait pas vocation à l'exhaustivité, seulement à éclairer l'actualité législative.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Au nom de tous, je vous remercie pour cette présentation.

Mme Michèle André, présidente. – La qualité de votre travail augure bien de la session qui s'ouvre.

M. François Marc, rapporteur général. – Cet exposé, certes non exhaustif, est en effet très instructif. Pourriez-vous préciser les raisons de l'utilisation si parcimonieuse que les maires font des leviers financiers à leur disposition ? Il conviendrait de distinguer finement les outils dont l'appropriation par leurs détenteurs reste à parfaire, de ceux qui suscitent une véritable réticence. Le travail du législateur en dépend : on ne fait pas boire un cheval qui n'a pas soif...

Mme Marie-France Beauvils. – Je partage le point de vue exprimé par Yvon Collin sur la faible appropriation des nouveaux outils, créés en même temps que l'on apportait de nombreuses modifications aux précédents. Par exemple, la loi de finances pour 2013 ouvrait la possibilité de faire payer à nouveau la taxe d'habitation sur les logements vacants, mais les services fiscaux n'ont pas été capables de nous dire si une nouvelle délibération du conseil municipal était nécessaire.

M. Jean-Jacques Hyest. – Heureusement que vous cumulez !

Mme Marie-France Beaufils. – Je suis attachée à ce que les élus nationaux aient acquis une culture locale avant de le devenir. Les dispositions relatives aux plus-values de cessions immobilières me semblent moins efficaces que l'action des EPFL, lorsqu'ils sont dotés des ressources adéquates.

Ma commune a été l'une des premières à faire usage du droit de préemption en 1983. A l'époque, on m'a accusé de remettre en cause de droit de propriété...

M. Philippe Dallier, co-rapporteur. – Cela s'entend partout !

Mme Marie-France Beaufils. – Je me rappelle quelques échanges avec Jean Royer, qui était à l'époque maire de Tours. Tout le monde y est ensuite venu. Cependant, il n'y a pas lieu de préempter si aucun projet ne le justifie : à nous, élus, de respecter le droit !

Le manque d'outil de connaissance du marché représente en revanche un véritable problème. Il réside moins dans la sous-évaluation des biens que dans la mauvaise estimation des coûts que supportent les collectivités. Certaines sociétés achètent à bas prix des biens pour les revendre ensuite, à des prix qui remettent en cause nos projets de logement. Oui, l'estimation des biens par France Domaine est un autre sujet. L'achat d'un bien en zone d'aménagement concertée (ZAC) conduit à une estimation des mètres carrés et non des coûts réels pour la collectivité : les prix ne sont alors plus compatibles avec le projet dont la commune a besoin.

M. Jean-Pierre Vial. – Absolument ! La valorisation par rapport à la destination future et non par rapport à la réalité du terrain est en effet une source majeure de difficultés.

Les EPFL, s'ils marchent relativement bien, ont besoin de temps pour appréhender tout leur territoire. De nombreuses collectivités craignent de voir un établissement public foncier d'État couvrir un territoire départemental. Pouvez-vous nous rassurer ?

Les Safer ne disposent d'aucun outil spécifique : elles achètent avec les moyens financiers traditionnels, de sorte que les frais financiers alourdissent considérablement le prix du foncier, d'où des conflits avec les EPFL. La loi devrait favoriser une meilleure entente entre ces organismes.

Certaines zones d'activité sont à cheval sur plusieurs agglomérations et soumises à des taxations différenciées. Ainsi dans la zone commune aux agglomérations d'Aix-les-Bains et de Chambéry, les taxes varient du simple au quadruple pour un service identique. Pourquoi ne pas prévoir un assouplissement permettant de généraliser un même montant dans un périmètre donné ?

M. Yannick Botrel. – Les communes peuvent passer des conventions avec les Safer mais, je le constate en Côte-d'Armor, cela ne fonctionne que si les agriculteurs ou la chambre d'agriculture ne sont pas intéressés par le bien, car les Safer leur donnent la priorité. Le conventionnement devient alors inutile : pour n'avoir reçu aucune proposition en plusieurs années, je doute que la Safer puisse servir aux collectivités d'outil de régulation foncière, si ce n'est de manière extrêmement limitée. Aussi est-il intéressant de renforcer le poids des collectivités. En revanche, je suis moins convaincu de l'utilité de faire coïncider le périmètre des Safer et celui des régions. Je fais désormais davantage confiance aux établissements publics fonciers pour porter les politiques foncières des territoires.

Puisque vous avez évoqué les biens vacants ou sans maître, je veux attirer l'attention sur les indivisions entre un grand nombre d'héritiers, qui peuvent constituer de véritables imbroglios juridiques quand elles se prolongent sur deux ou trois générations. Ensuite, les procédures en cas de rétrocession de biens vacants sont extrêmement longues. L'administration des domaines apparaît peu réactive et sa méthode d'évaluation aboutit parfois à d'impressionnantes disparités entre des biens peu éloignés l'un de l'autre.

Mme Catherine Troendle. – L'indivision en effet constitue un problème majeur. Quant aux Scot, s'il est louable de réduire au maximum l'utilisation du foncier, les propriétaires ne comprennent pas le gel de certaines zones. Or les élus ruraux ne disposent pas d'outils assez puissants pour résorber les dents creuses en incitant les propriétaires à céder des parcelles, gelées depuis des décennies, afin de faire construire. Il faut leur donner les instruments pour cela.

M. Jean-Claude Frécon. – On a évoqué les difficultés posées par les indivisions. N'oublions pas les biens sectionaux. Si la dernière loi représente un progrès, elle n'a pas tout réglé. Dans une commune rurale par exemple, un propriétaire, qui n'habite plus la commune et ne s'est jamais soucié de ses droits, peut faire obstacle à la réalisation d'équipements publics.

M. Philippe Kaltenbach. – Je remercie les rapporteurs pour leurs excellentes propositions. Les PLUi ne sont pas très populaires auprès de nombreux élus locaux. Certaines communes, en Ile-de-France en particulier, bloquent les projets de construction de logements sociaux. Si l'on ne met pas en place les PLUi, il faut trouver des moyens de vaincre ces réticences.

La dernière loi de finances a supprimé l'exonération de taxation de la plus-value en cas de cession d'un bien destiné à la construction de logements sociaux. Ce dispositif était pourtant plus efficace que la cession gratuite de terrains de l'État. Désormais, les propriétaires n'ont plus d'intérêt à vendre à des organismes HLM. Ce dispositif sera-t-il remis en vigueur lors de la prochaine loi de finances ? Le prix du foncier reste le principal obstacle à la construction sociale. L'évaluation de l'administration des domaines est

élevée, le juge de l'expropriation en rajoute. L'exonération de taxation des plus-values, en facilitant les négociations, incitait les propriétaires à vendre à un prix raisonnable.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - La proposition n° 4 diffère la mise en œuvre des PLUi.

Mme Catherine Troendle. - Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Nos rapporteurs proposent de les rendre optionnels dans les communautés de communes. Cette mesure s'appliquerait-elle dans les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles ?

Mme Michèle André, présidente. - Il convient de saluer le rôle des établissements publics fonciers. Dans le Puy-de-Dôme, un EPF départemental rassemble depuis quarante ans toutes les communes et a fait la preuve de son utilité. Peu importe que l'établissement soit d'Etat ou départemental, l'essentiel est qu'il fonctionne bien.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. - Nous vous proposons de rendre les PLUi optionnels dans les communautés de communes. Ils resteraient applicables ailleurs, mais assortis de garanties, notamment en matière de co-élaboration dès la délibération qui les institue, et avec l'octroi d'un pouvoir de veto aux maires. Les autorisations de construire restent l'apanage des maires. Un accord pourrait être atteint sur cette base au Sénat. Le reste est affaire de temps et d'acculturation.

Monsieur Vial, ne déstabilisons pas une procédure qui fonctionne ! Parfois, les périmètres d'action de plusieurs organismes se recoupent alors que la Taxe spéciale d'équipement (TSE) ne peut être perçue que par un seul organisme. Il importe de rechercher une complémentarité fonctionnelle et une cohérence géographique. Je l'ai vu dans le Bordelais, la position de Mme Duflot a singulièrement évolué sur le sujet et l'articulation entre EPFL et EPFE. Je suis optimiste.

M. François Pillet, co-rapporteur. - Il appartient à l'élu, garant de l'application de la loi républicaine, de ne pas détourner la procédure de préemption au bénéfice d'autres objectifs que l'intérêt général. Si un maire, sous la pression des riverains, préempte une parcelle en zone constructible pour y installer un jardin public et éviter ainsi l'installation d'une caravane, il viole l'esprit de la loi. Il faut revoir la définition du droit de préemption pour éviter des excès, que le Conseil d'Etat sanctionne à juste titre.

M. Yvon Collin, co-rapporteur. - La boîte à outils existe, elle est bonne - n'est-ce pas nous qui l'avons votée ? Pourquoi alors tant d'indifférence ? Notre groupe de travail n'a pu, faute de temps, constituer un sous-groupe pour enquêter sur place. La CFE avait été mise en place sans simulation. Aussi proposons-nous de procéder à des simulations sur les mécanismes existants afin que les élus soient informés. Sans doute serait-il opportun de travailler en lien avec les élus, de comprendre leurs craintes et de faire œuvre de pédagogie. Les dispositifs sont complexes et constituent

un maquis dans lequel un élu a bien du mal à se retrouver. Au lieu d'en empiler de nouveaux, toilettons ceux qui existent, comprenons pourquoi ils ne sont pas utilisés, et améliorons-les.

M. Philippe Dallier, co-rapporteur. – Lors du passage de la taxe locale d'équipement à la taxe d'aménagement, les communes ont cherché avant tout à se garantir le même revenu.

M. François Pillet, co-rapporteur. – Exactement !

M. Philippe Dallier, co-rapporteur. – Quant à la sectorisation, elle a été différée et finalement peu appliquée. De même, avons-nous oublié le passage de 5 euros à 10 euros au mètre carré de la taxe sur le foncier non bâti, en Seine-Saint-Denis, ce n'est que la semaine dernière que le préfet a écrit aux maires pour leur rappeler la nécessité de délibérer avant le 1^{er} octobre...

M. François Pillet, co-rapporteur. – Nous aussi !

M. Philippe Dallier, co-rapporteur. – Nous étions forclos ! Les élus sont aux prises avec des mécanismes complexes, craignent de commettre une erreur en essayant les plâtres comme cela a été le cas avec la cotisation minimum de CFE, et ils manquent d'information.

L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) donne à l'État tous les moyens d'aller au bout de la démarche de construction de logements sociaux. Des préfets retirent parfois le droit de préemption au maire, les services de l'État instruisent alors les déclarations d'intention d'aliéner et jugent de la possibilité de construire sur tel ou tel terrain. Des PLUi, par plaque de 250 000 habitants, ne changeront rien à cet état de fait, pas plus que l'empilement de nouvelles procédures. L'État dispose d'ores et déjà d'outils contraignants en cas de mauvaise volonté. Pour autant, il ne faut déposséder les maires de bonne foi de leurs prérogatives. A cet égard les préfets jouissent d'un pouvoir d'appréciation. Responsabilisons les maires et laissons-les définir l'aménagement sur leur commune. La co-production est la bonne voie. Utilisons-les avant de remettre en cause les règles en vigueur.

Mme Marie-France Beauvils. – Je tiens à ce que les PLUi restent de la compétence communale parce que c'est le seul moment de la relation avec les habitants sur l'aménagement de leur territoire, je partage l'idée que le PLUi n'est pas l'outil pour le logement.

M. Jean-Jacques Hyest. – D'un côté, on nous demande de supprimer les établissements publics départementaux des Yvelines et des Hauts-de-Seine pour les fondre dans un établissement régional et, de l'autre, on nous vante le maintien d'établissements départementaux ! La constitution d'un grand établissement public régional en Ile-de-France est-elle la bonne solution ?

M. Philippe Dallier, co-rapporteur. – Un EPFL en Seine-Saint-Denis n'aurait pas une grande capacité...

La publication du rapport d'information est autorisée.

ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Agence des Espaces verts d'IDF AEV

- **M. Olivier THOMAS**, président
- **M. Christian DUBREUIL**, directeur

Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP)

- **M. François DELARUE**, président directeur général

Assemblée des Communautés de France (AdCF)

- **Mme Corinne CASANOVA**, vice-présidente chargée de l'urbanisme
- **M. Nicolas PORTIER**, délégué général
- **M. Philippe SCHMIT**, chargé des questions d'urbanisme au sein de l'équipe technique
- **M. Atte OKSANEN**, chargé des relations avec le Parlement

Association des Etablissements publics fonciers locaux

- **M. Joseph TYRODE**, président
- **M. Philippe VANSTEENKISTE**, secrétaire général

Association des Maires de France

- **M. Pierre JARLIER**, président de la commission Urbanisme
- **M. Alexandre TOUZET**, chargé des relations avec le Parlement

Association des Régions de France (ARF)

- **M. Gérard LERAS**, président du groupe de travail consacré au foncier agricole

Conseil supérieur du notariat

- **Me Eliane FRÉMEAUX**, notaire, membre de l'Institut d'études juridiques, département Droit de l'Urbanisme
- **M. Olivier PAVY**, directeur des affaires juridiques
- **Mme Christine MANDELLI**, administrateur, chargée des relations avec les institutions

Délégation à l'Action foncière et immobilière (DAFI)

- **M. Philippe BAUCHOT**, délégué

Direction générale de l'Aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

- **M. Jean-Marc MICHEL**, directeur général

Direction générale des Collectivités locales (DGCL)

- **M. Serge MORVAN**, directeur général

Sous-direction des compétences et des institutions locales

- **M. Stanislas BOURRON**, sous-directeur

Bureau CIL4 (domanialité urbanisme, voirie, habitat)

- **M. Philippe MARCASSUS**, chef du bureau
- **M. Olivier LAIGNEAU**, chargé d'études juridiques

Direction générale des Finances publiques (DGFIP) - Bureau de la publicité foncière

- **Mme Frédérique NION**, chef de bureau
- **Mme Patricia LEMESLE**, adjointe à la chef de bureau
- **M. Jean-Claude MANIQUAIRE**

Direction générale des Finances publiques (DGFIP)

- **M. Frédéric IANNUCCI**, chef du service collectivités locales

Direction de l'Habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- **M. Etienne CREPON**, directeur

Direction de la Législation fiscale (DLF)

- **Mme Véronique BIED-CHARRETON**, directrice
- **M. Vincent UHER**, chef de bureau (sous-direction de la fiscalité des personnes)

Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, service de la stratégie agroalimentaire et du développement durable au Ministère de l'agriculture

- **M. Roger JUMEL**, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, chef du bureau du foncier et de la biodiversité

Etablissement public foncier Île-de-France

- **M. Gilles BOUVELOT**, directeur général

Etablissement public foncier local des collectivités de Côte-d'Or

- **M. Michel BACHELARD**, président
- **Mme Line BARBIER**, directrice, responsable du service foncier

Fédération nationale des Agences d'urbanisme

- **Mme Brigitte BARIOL**, déléguée générale

Fédération des Entreprises publiques locales

- **M. Alexandre VIGOUREUX**, responsable du département juridique
- **Mme Hélène LE RAI**, responsable du département aménagement et développement économique

France Domaine

- **Mme Nathalie MORIN**, chef du service

Professeur de droit / Spécialiste de la fiscalité foncière

- **M. Yves JEGOUZO**

Réseau Ferré de France (RFF)

- **M. Matthieu CHABANEL**, directeur général adjoint chargé de la commercialisation et de la Planification
- **M. Sébastien ROULOT**, directeur du foncier et de l'immobilier
- **Mme Marie-Reine du BOURG**, responsable affaires publiques

GLOSSAIRE
LES OUTILS FONCIERS À DISPOSITION DES ÉLUS LOCAUX

ANNEXE 2

GLOSSAIRE
LES OUTILS FONCIERS À DISPOSITION DES ÉLUS LOCAUX

- AEV** : agence des Espaces Verts
- AFTRP** : agence foncière et technique de la région parisienne
- AOTU** : autorité organisatrice de transports urbains
- BEA** : bail emphytéotique administratif
- CDCEA** : commission départementale de la consommation des espaces agricoles
- CFE** : cotisation foncière des entreprises (part foncière de la contribution économique territoriale)
- DGD** : dotation générale de décentralisation
- DIA** : déclaration d'intention d'aliéner
- DMTO** : droits de mutation à titre onéreux
- DOO** : document d'orientation et d'objectifs
- DPU** : droit de préemption urbain
- DRA** : directive régionale d'aménagement
- DTA** : directive territoriale d'aménagement
- ENS** : espaces naturels sensibles
- EPF** : établissement public foncier
- EPFL** : établissement public foncier local
- EPFE** : établissement public foncier d'État
- OAP** : orientations d'aménagement et de programmation
- ONCEA** : observatoire national de la consommation des espaces agricoles
- PADO** : plan d'aménagement et de développement durable
- PCET** : plan climat énergie territorial
- PDU** : plan de déplacements urbains
- PEB** : plan d'exposition au bruit
- PIG** : projet d'intérêt général

PLH : programme local de l'habitat

PLU : plan local d'urbanisme

PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal

PNR : parc naturel régional

POS : plan d'occupation des sols

PPA : personnes publiques associées

PVI : plus-value immobilière

SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SAR : schéma d'aménagement régional

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SDRIF : schéma directeur de la région d'Île-de-France

SRADDT : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

SRCE : schéma régional de cohérence écologique

TAFPNB : taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties

TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties

TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties

TFTC : taxe forfaitaire sur la cession des terrains rendus constructibles

TSE : taxe spéciale d'équipement

ZAC : zone d'aménagement concerté

ZAD : zone d'aménagement différé