

LES OUTILS FONCIERS DES COLLECTIVITÉS LOCALES : COMMENT RENFORCER DES DISPOSITIFS ENCORE TROP MÉCONNUS ?

COMMISSION DES LOIS - COMMISSION DES FINANCES

Rapport d'information de MM. Yvon Collin, Philippe Dallier, François Pillet et René Vandierendonck

- Construire des logements, développer l'attractivité économique du territoire ou aménager l'espace public dépendent de la capacité des collectivités territoriales à mobiliser du foncier. Or, aujourd'hui, force est de constater la diversité mais aussi l'extrême complexité des moyens (documents d'urbanisme, agences foncières, fiscalité) offerts aux collectivités locales, qui s'avèrent en outre instables et mal connus, et dont les objectifs sont parfois contradictoires.
- Dans le cadre d'un groupe de travail commun à la commission des lois et à la commission des finances, les quatre rapporteurs, MM. Yvon Collin, Philippe Dallier, François Pillet et René Vandierendonck présentent un état des lieux critique de ces outils de maîtrise du foncier et formulent vingt-cinq propositions pour renforcer leur efficacité.

Une planification plus lisible, plus cohérente et plus efficace

■ Le constat

Les documents d'urbanisme offrent aux collectivités territoriales la possibilité de mettre en œuvre une stratégie foncière de long terme. Néanmoins, **les prescriptions et documents d'urbanisme se sont multipliés.**

La succession des **études d'impact** allonge **considérablement le temps de l'aménagement** (quatre années de plus en quinze ans). C'est pourquoi, une réflexion devrait être engagée pour alléger le nombre d'études d'impact et clarifier leur régime.

■ Les propositions

Simplifier et mieux articuler les documents d'urbanisme

Pour renforcer la cohérence et la lisibilité des documents d'urbanisme, **un schéma régional intégrateur** gagnerait à être mis en place. Le **schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) pourrait assumer ce rôle et conforter celui de la région en matière d'aménagement du territoire.** Il permettrait, en outre, de faciliter la préparation des

documents d'urbanisme infrarégionaux, *via* la mise en place de cadres prescriptifs nouveaux, qui seraient co-élaborés avec les autres niveaux de collectivités territoriales.

Il est, plus généralement, indispensable de stabiliser les normes urbanistiques existantes dans le temps.

Un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) sous conditions

Outil pertinent, le PLU élaboré à l'échelle intercommunale (PLUi) soulève de nombreuses inquiétudes chez les élus locaux qui craignent, en conséquence, le transfert de la délivrance des autorisations d'urbanisme à l'intercommunalité. Les rapporteurs estiment que le PLUi constitue une démarche pertinente, qui nécessite un temps d'appropriation pour assurer le succès d'une telle démarche. Aussi plaident-ils pour que soit **différée la mise en place des PLUi en laissant aux maires leur pouvoir d'initiative et leur droit de veto.**

Par ailleurs, les expériences réussies de PLUi démontrent que son succès repose sur la participation étroite des communes et de leur EPCI à son élaboration.

Maîtriser les contentieux

Les opérations foncières sont trop souvent retardées par des contentieux que le droit de l'urbanisme, par sa profusion de normes et sa perpétuelle instabilité, contribue à alimenter. La mise en œuvre, par l'ordonnance du 18 juillet 2013, de plusieurs propositions du groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle, devrait dissuader, dans le respect des droits légitimes des requérants, les requêtes abusives comme les intentions malveillantes.

Pour « professionnaliser » la fixation de l'indemnité d'expropriation, les rapporteurs proposent de **spécialiser les juges de l'expropriation dans le ressort de chaque cour d'appel.**

Une utilisation du droit de préemption plus conforme à ses objectifs initiaux.

L'action foncière des collectivités passe principalement par le recours à des procédures d'acquisition exorbitantes du droit commun, et notamment le **droit de préemption**. 80 % des communes dotées d'un document d'urbanisme ont eu recours à cet outil alors que le nombre de transactions faisant l'objet d'une décision de préemption demeure faible : en effet, cet outil est surtout utilisé par les collectivités pour connaître les conditions dans lesquelles s'exercent les transactions sur leur territoire.

Une modernisation du droit de préemption paraît donc indispensable.

Les rapporteurs souscrivent aux propositions du Conseil d'État qui visent à **mieux adapter le droit de préemption aux besoins des collectivités** et souhaitent, en outre, que soient abondés 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.

Donner aux élus locaux les moyens fiscaux de mener une véritable politique foncière

■ Maîtriser l'impact de la fiscalité de l'Etat applicable au foncier

Les outils fiscaux de la politique foncière que souhaitent mettre en œuvre les collectivités territoriales sont contraints par les **initiatives de l'Etat**. La décision du **Conseil constitutionnel** du 29 décembre 2012 a rappelé que **l'ensemble des impositions** (Etat, collectivités, régimes sociaux) était **pris en compte pour apprécier la capacité contributive**.

De plus la **fréquence des réformes fiscales** décidées par l'Etat, s'agissant en particulier des plus-values immobilières (PVI) s'est accélérée.

Alors que le régime de taxation issu de la loi du 19 juillet 1976 s'est appliqué durant 27 années, pas moins de **quatre réformes**, dont la complexité est allée croissante, ont été soumises au Parlement **depuis 2004**.

Il convient de **mettre un terme à cette instabilité de la règle fiscale qui suscite un phénomène de rétention du foncier et favorise sa cherté**.

C'est pourquoi, les rapporteurs sont favorables à une **meilleure association des collectivités** aux éventuelles réformes de l'État touchant la taxation du foncier et préconisent un **moratoire d'une durée minimale de cinq années** entre chaque réforme de taxation des PVI.

Compte tenu des grandes **incertitudes quant à l'efficacité des mesures de « choc foncier »**, qu'elles soient incitatives ou pénalisantes, ils préconisent deux orientations :

- privilégier un **régime d'imposition simple et lisible pour le contribuable ;**
- **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.**

■ **Les collectivités disposent d'instruments fiscaux nombreux, complexes et mal connus.**

Les instruments fiscaux dont disposent les élus locaux ont des finalités diverses : taxer des plus-values résultant d'une opération d'urbanisme, taxer une détention considérée comme « improductive » pour libérer du foncier, financer des équipements publics ou lutter contre l'étalement urbain.

Ces dispositifs s'avèrent très peu utilisés par les collectivités.

Seules 6 184 communes et 4 EPCI ont institué en 2012 la taxe forfaitaire sur la cession des terrains rendus constructibles.

Fin 2012, aucune délibération n'avait été prise pour instituer la taxe « Grenelle II ».

A la même date, 59 communes et 17 EPCI ont délibéré sur la taxe sur les friches commerciales.

Les rapporteurs recommandent une évaluation préalable à toute modification du régime de ces dispositifs, et une identification des bonnes pratiques des collectivités qui utilisent les dispositifs existants, par exemple la sectorisation de la taxe d'aménagement.

■ Par ailleurs, ils alertent sur la mise en place de la **majoration des valeurs cadastrales appliquées à la taxe foncière sur les propriétés non bâties**, qui s'appliquera de plein droit dès le 1^{er} janvier 2014 dans certaines zones. Ailleurs, les collectivités pourront délibérer pour fixer cette majoration.

L'État doit donc fournir aux collectivités concernées les simulations nécessaires pour qu'elles puissent délibérer en ayant à leur disposition toutes les informations utiles.

Mieux utiliser les outils institutionnels

■ **Le recours à France Domaine**

Le défaut de précision du contenu de la saisine de France Domaine, qui procède à l'évaluation des biens, entraîne des retards dans la conduite des projets des collectivités locales. Aussi, **il convient de préciser et de clarifier les modalités régissant la consultation préalable de France Domaine.**

De plus, **les méthodes d'évaluation utilisées par France Domaine mériteraient d'être encadrées par catégories de biens et que soient clarifiés les critères d'utilisation des différentes méthodes existantes.**

L'évaluation d'un bien 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.

■ **La mise en place d'un outil national d'observation du foncier**

Les administrations, mais aussi les notaires, disposent tous d'une information sur le foncier qui reste cependant parcellaire, en fonction de leur domaine de compétences.

Si l'administration fiscale a mis en place des outils de connaissance du foncier ces dernières années - « PATRIM usagers », ou le service « Demande de valeurs foncières » à destination des collectivités territoriales auxquels il convient de faciliter l'accès - il n'existe pas d'outil permettant d'avoir une **vision agrégée et transversale** des problématiques foncières.

Les rapporteurs recommandent que soit créé un **outil national interministériel d'observation du foncier**, harmonisant et exploitant ces données, pour permettre aux acteurs publics - État et collectivités - d'avoir les moyens de définir une véritable stratégie foncière.

Il est nécessaire aussi d'inciter les collectivités de plus de 10 000 habitants à s'équiper de **systèmes d'information géographiques (SIG)** normalisés.

■ **Les établissements publics fonciers.**

Les EPF locaux (EPFL) et les EPF d'État (EPFE) interviennent à une échelle régionale, départementale, intercommunale dans un objectif commun : permettre aux personnes publiques de réaliser leurs

opérations d'aménagement à court ou long terme. Néanmoins, les EPF d'État s'attachent à traiter les zones tendues tandis que les EPFL sont un appui aux collectivités pour mettre en œuvre leur politique locale d'aménagement. Il convient **d'articuler au mieux leurs actions**. Les rapporteurs proposent de **réaffirmer la priorité des EPFL sur les EPFE** et **d'interdire la superposition de deux EPF sur un même territoire**.

Les EPF sont des instruments utiles et leur mode d'action pertinent. Néanmoins, les rapporteurs proposent de **réformer la carte des EPF en les adaptant aux spécificités territoriales, en favorisant l'échelle départementale pour les EPFL et en privilégiant l'extension du périmètre des EPFL existants pour couvrir les « zones blanches »**.

Les conditions d'adhésion des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à un EPFL doivent être assouplies.

Par ailleurs, **la position de l'administration fiscale s'agissant de l'assujettissement des EPF à la TVA pourrait être réexaminée afin**

de définir des opérations « hors marché » non assujetties à la TVA. Ainsi serait reconnu le fait que les EPF contribuent parfois à « remettre sur le marché » certains biens, en particulier ceux nécessitant d'importants frais de dépollution.

■ Les SAFER

Le rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), qui ont notamment vocation à améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, doit être revu.

Les collectivités ont un rôle déterminant à jouer sur le foncier agricole pour garantir son usage en faveur des agriculteurs.

Pour les rapporteurs, il convient de **renforcer la représentation des collectivités dans les conseils d'administration des SAFER, recentrer celles-ci sur leur cœur de métier et encadrer davantage les pouvoirs coercitifs dont elles disposent**.

En outre, il conviendrait de **renforcer l'objectivité des critères de recours des SAFER au droit de préemption**.



Commission des finances et Commission des lois

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01 42 34 44 57 - Télécopie : 01 42 34 26 06

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 39 08 - Télécopie : 01 42 34 31 47



Rapporteur
Yvon Collin
Sénateur (RDSE) du
Tarn-et-Garonne



Rapporteur
Philippe Dallier
Sénateur (UMP) de la
Seine-Saint-Denis



Rapporteur
François Pillet
Sénateur (UMP) du Cher



Rapporteur
René Vandierendonck
Sénateur (PS) du Nord

Le présent document et le rapport complet sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/rap/r13-001/r13-001.html>