

Edwige BARCI
Sophie CHARBONNIER
Fabien DUPREZ
Philippe GRALL



OUTILS DE
REGULATION DE
L'USAGE DES SOLS :
UNE PERSPECTIVE
INTERNATIONALE



Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC)
Mastère d'action publique (MAP)
Groupe d'analyse d'action publique (GAAP)

Paris, 17 janvier 2006

Remerciements

à M. Xavier DELACHE (DAEI/SESP)
pour son accueil et sa disponibilité

à MM. Vincent RENARD (Laboratoire d'économétrie) et Joseph COMBY (ADEF)
pour leur connaissance des politiques foncières et leurs conseils éclairés

Table des matières

I.	LES POLITIQUES FONCIERES EN FRANCE.....	5
A.	LA REGLEMENTATION DU DROIT DES SOLS	5
B.	LES INTERVENTIONS DIRECTES SUR LE MARCHE DU FONCIER	6
C.	LES TAXES FISCALES ET PARA-FISCALES	7
II.	LES POLITIQUES FONCIERES A L'ETRANGER	8
A.	UN PANORAMA DES PAYS ETUDIES.....	8
B.	LES APPORTS DES POLITIQUES FONCIERES ETRANGERES	9
i.	<i>La planification urbaine.....</i>	9
ii.	<i>L'information sur les marchés fonciers</i>	12
III.	LACUNES ET OUVERTURE.....	13
	CONCLUSION.....	14
	BIBLIOGRAPHIE.....	15
	ANNEXES	18

Introduction

La direction des affaires économiques et internationales (DAEI)¹ a sollicité des élèves du Mastère d'action publique de l'ENPC pour réaliser un travail sur les instruments de régulation du droit des sols couvrant le recensement des ressources, l'analyse et la comparaison des politiques foncières menées dans différents pays.

La commande du Service d'Economie et Statistiques (SES) de la DAEI s'énonçait ainsi : « sur la base d'une revue bibliographique, en utilisant les travaux d'évaluation disponibles ainsi que la littérature académique existante, le groupe devra collationner les pratiques et les travaux d'études sur les différents instruments réglementaires ou pas en matière de régulation du droit des sols dans les principaux pays (*a priori* les principaux pays de l'UE, USA, Canada, Australie, Japon et Brésil) ».

Cette commande a été progressivement recentrée sur un nombre plus restreint de pays et sur une problématique plus précise. Il s'agissait de recenser et d'analyser les instruments fonciers en France et à l'étranger en termes de mixité sociale, d'aménités et d'étalement urbain.

Cette analyse, conduite entre octobre 2005 et janvier 2006, donne lieu au présent rapport de synthèse accompagné d'annexes détaillant le cas de la France (*annexe 1*), la situation de huit pays étrangers (*annexe 2*) et quelques outils spécifiques (*annexe 3*). Les compte rendus d'entretiens avec Vincent Renard (Laboratoire d'économétrie de l'Ecole Polytechnique) et Joseph Comby (ADEF) complètent ce rapport (*annexe 4*).

Le rapport de synthèse :

- présente un rappel sur les instruments clés des politiques foncières en France (I) ;
- justifie le choix des pays étudiés et analyse les outils mis en œuvre en matière de réglementation et d'information foncière (II) ;
- identifie certaines lacunes dans la connaissance et dans les politiques foncières en France (III).

¹ La DAEI est un service du ministère de l'Équipement rattaché au secrétariat général (SG).

I. Les politiques foncières en France

Les collectivités publiques sont amenées à intervenir sur les marchés fonciers pour corriger des effets économiques, sociaux ou environnementaux indésirables. Ces politiques foncières s'articulent autour de deux axes :

- en termes physiques, il s'agit d'organiser le développement urbain de manière cohérente et rationnelle ;
- en termes financiers, il s'agit de corriger certains effets redistributifs « pervers » des marchés (par exemple, l'enrichissement d'un propriétaire foncier suite à la réalisation d'infrastructures publiques qu'il n'a pas financé).

Les outils dont disposent les collectivités pour mener à bien ces politiques foncières sont :

- la réglementation du droit des sols ;
- les interventions directes sur le marché foncier ;
- les taxes fiscales et para-fiscales.

a. La réglementation du droit des sols

En France, la loi distingue le droit de propriété et le droit d'usage du sol. Les collectivités publiques peuvent donc restreindre ou soumettre à conditions les droits de construire des propriétaires. Cet encadrement réglementaire passe notamment par la planification qui encadre les autorisations d'urbanisme accordées par les maires.

La hiérarchie des documents d'urbanisme peut être comparée à une « pyramide » :

- au sommet, le **règlement national d'urbanisme (RNU)** (article R111-1 et suivants du code de l'urbanisme) fixe les grands principes d'octroi des autorisations d'urbanisme. Il s'impose directement aux autorisations d'urbanisme dans le cas où aucun document de planification n'existe sur le territoire considéré ;
- la **directive territoriale d'aménagement (DTA)** est élaborée par le préfet en association avec les collectivités locales. Elle fixe « les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires » ainsi que les « principaux objectifs de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages » (loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995). Les DTA approuvées portent sur les Alpes-Maritimes (163 communes, un million d'habitants, adoptée par décret le 2 décembre 2003) et les bassins miniers nord lorrains (488 communes, 800 000 habitants, adoptée par décret le 2 août 2005). Les DTA en cours d'examen par le Conseil d'Etat portent sur l'estuaire de la Seine (883 communes, 1,5 million d'habitants) et l'estuaire de la Loire (199 communes, 1,1 million d'habitants). Les DTA en cours d'élaboration portent sur l'aire métropolitaine lyonnaise (383 communes, 2,2 millions d'habitants), les Bouches-du-Rhône (119 communes, 1,8 millions d'habitants) et les Alpes du nord (923 communes, 1,7 million d'habitants) ;

- le **schéma de cohérence territorial (SCOT)** est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) *ad hoc*, en association avec l'Etat et les collectivités. Il définit les grandes orientations d'aménagement et d'urbanisme ainsi que les politiques menées sur le territoire de l'EPCI en matière d'habitat, de déplacements, d'équipements commerciaux et d'environnement. Il peut aussi définir précisément les espaces naturels ou urbains à préserver ou à ouvrir certains territoires à l'urbanisation sous condition de desserte par les transports collectifs (art. L.121-1 et L.122-1 du code de l'urbanisme) ;
- le **plan local d'urbanisme (PLU)** est élaboré par une commune ou par un groupement de communes. Il présente les grandes orientations d'aménagement et fixe les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire communal ou intercommunal. Il comprend un règlement qui précise de manière très fine les conditions d'usage du sol, en distinguant notamment les zones urbaines (zones U), les zones à urbaniser (zones AU), les zones agricoles (zones A) et les zones naturelles (zones N). Des documents graphiques permettent d'identifier précisément toutes ces zones sur le territoire. Le maire se réfère au PLU pour accorder ou refuser les autorisations d'urbanisme.

La cohérence entre ces différents documents est assurée par un lien de compatibilité (plu lâche que le strict lien de conformité) qui s'exerce en cascade d'un étage à l'étage immédiatement inférieur de la pyramide. Des documents de planification sectoriels tels que le plan de déplacements urbains (PDU) ou le plan local d'habitat (PLH) viennent compléter cet ensemble.

En pratique, les documents d'urbanisme français font l'objet de fréquentes révisions, si bien que leur efficacité en terme de maîtrise de la tâche urbain reste limitée. C'est pourquoi les collectivités publiques sont amenées à intervenir directement sur le marché du foncier.

b. Les interventions directes sur le marché du foncier

L'intervention sur le marché du foncier passe par :

- l'expropriation (citée pour mémoire) ;
- le droit de préemption ;
- les établissements publics fonciers.

Le **droit de préemption urbain (DPU)** permet à une collectivité publique d'acheter en priorité des biens mis en vente, dans de le but de réaliser un aménagement d'intérêt général ou de constituer une réserve foncière (art. L.300-2 du code de l'urbanisme). L'instauration du droit de préemption appartient au conseil municipal pour le droit de préemption urbain (DPU) et au Conseil Général pour les espaces naturels sensibles du département. Ces collectivités territoriales peuvent ensuite faire bénéficier de ce droit d'autres personnes publiques ou privées.

Le droit de préemption s'exerce de plein droit à l'intérieur des périmètres urbains (zones U), dans les zones d'urbanisation future (zone NA), dans les espaces naturels et sensibles couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, dans les zones d'aménagement concerté (ZAC). Dans les autres zones, la préemption peut se faire, mais sur délibération du conseil municipal.

Concrètement, dans les zones couvertes par le droit de préemption urbain, tout vendeur doit adresser à la commune une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) indiquant le prix et les conditions de la vente. Le maire peut alors acheter au prix indiqué, ne pas acheter ou faire une contre-proposition. En cas de désaccord, le juge fixe un prix en se référant aux prix des transactions récentes sur des biens identiques

Les **établissements publics fonciers (EPF)** sont des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) qui réalisent des acquisitions foncières ou immobilières en vue d'opérations aménagement. Ils peuvent agir pour leur propre compte ou pour le compte de l'État, d'une collectivité locale ou d'un autre établissement public. Les EPF peuvent instituer une taxe spéciale d'équipement (TSE), prélevée auprès des personnes physiques et morales assujetties aux « quatre taxes » (*annexe A.1.4.*). Les EPF, tout comme les autres acteurs de la politique de la ville (, peuvent bénéficier de subventions versées par l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) (*annexe A.1.5.*)

c. Les taxes fiscales et para-fiscales

Les taxes fiscales et para-fiscales ayant un impact sur le marché foncier sont principalement :

- les impôts locaux (*annexe A.1.1.*) ;
- les taxes d'urbanisme (*annexe A.1.1.*) ;
- les participations au financement des équipements publics (*annexe A.1.3.*)

Parmi les impôts locaux, on distingue :

- des **taxes annuelles sur la détention de biens immobiliers**, la taxe foncière sur la propriété bâtie (TPB) et la taxe foncière sur la propriété non bâtie (TPNB). Ces taxes sont peu efficaces en matière de politique foncière, car les bases n'ont pas été révisées depuis les années 70. Une évaluation complète avait été achevée en 1992, mais n'a jamais été appliquée par le législateur ;
- des **taxes sur les ventes de biens immobiliers**, les droits de mutation. Elles sont censées limiter la spéculation en augmentant les coûts de transaction, mais elle s'avère peu efficace et constituent dans la pratique une source de revenus pour les départements.

Les **taxes d'urbanisme** frappent les opérations d'urbanisme. Il s'agit principalement de la taxe locale d'équipement (TLE) prélevée par les communes lors de constructions nouvelles, agrandissements ou reconstructions de bâtiment démoli, sur la base d'une valeur théorique de la construction. La taxe pour le financement des Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), la taxe des espaces naturels et sensibles, la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols (COS) entrent dans cette catégorie des taxes d'urbanisme. En 2003, l'ensemble des taxes d'urbanisme a rapporté 693 M€(dont 344 M€de TLE), contre 15 875 M€pour la TPB et 898 M€pour la TPNB (*annexe A.1.2.*).

Enfin, les constructions génèrent des besoins en équipement publics que les collectivités peuvent faire supporter aux constructeurs et opérateurs, par le biais de différents types de participations :

- des **participations ponctuelles** pour la voirie, les places de stationnement, les réseaux (eau, électricité) ou les équipements publics exceptionnels ;

- des **participations sectorielles** dans le cadre d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) ou d'une zone d'aménagement concertée (ZAC).

Dans tous les cas, il s'agit de faire payer les bénéficiaires de ces équipements (principe de l' « usager payeur »).

II. Les politiques foncières à l'étranger

a. Un panorama des pays étudiés

Afin de mieux cerner la diversité des politiques foncières existantes et, dans l'idéal, de fournir à la France de nouvelles idées pour améliorer sa politique foncière actuelle, nous avons étudié un panel au départ assez large de pays : des pays européens (Angleterre, Allemagne, Pays-Bas, Danemark, Italie, Espagne, Irlande), les Etats-Unis et le Japon. Un descriptif détaillé des outils fonciers de ces pays est donné en *annexe 2*.

Les outils mis en place dans ces pays ressemblent dans bien des points à ceux déjà observés dans le cas français. Cependant, peut-on vraiment comparer une taxe foncière en France avec une taxe foncière en Asie ? La notion de propriété du sol diffère entre les pays et les impacts d'une même politique foncière peut engendrer des résultats tout à fait différents selon le pays : la société, ces modes de vie et les régimes politiques ne sont pas les mêmes. Certains pays ne sont donc pas comparables avec la France et ne pourraient nous apporter des outils fonciers supplémentaires qu'au prix d'un long travail d'étude et de comparaison.

C'est pourquoi nous avons décidé de nous concentrer plus particulièrement sur quelques pays présentant l'avantage d'être voisins –idéologiquement, économiquement et le plus souvent géographiquement- de la France afin de trouver des éléments dont pourrait s'inspirer le gouvernement français pour lutter contre l'étalement urbain et mieux réguler le marché foncier. M. Vincent Renard (Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique) ainsi que M. Joseph Comby (Association des Etudes Foncières) nous ont tout particulièrement aidé dans le choix de ces pays (*annexe 4*).

Les pays d'Europe occidentale sont un ensemble de pays relativement homogènes. Ils possèdent tous des régimes économiques globalement semblables combinant économie industrielle et libéralisme. Ils ont également tous connu les problèmes nés de l'urbanisation rapide et non contrôlée, accélérée par la croissance industrielle. Dans tous ces pays, l'Etat intervient massivement sur un territoire qui a priori n'est pas spécifiquement le sien : la ville. Par le biais des lois, des programmations et de multiples injonctions aux autorités locales, il contrôle une part importante de ce qui ne devrait souvent faire l'objet que de décisions locales. Dans tous ces pays, nous avons constaté le même recours à la planification urbaine afin d'organiser un vaste contrôle public des terres. Ces plans sont hiérarchisés, compatibles entre eux et constituent un zonage et une spécialisation des territoires ; leur typologie est fixée par l'Etat. Ils se déclinent en trois niveaux : état, régions, agglomération. Ils préconisent la concentration urbaine, la valorisation de la ville et la préservation des espaces naturels ; ils s'opposent à la construction diffuse. L'Etat finance le plus souvent les équipements lourds des grandes agglomérations tandis que les collectivités locales se chargent des équipements urbains. Tous ces pays présentent un arsenal identique de moyens juridiques définis par l'Etat : plans d'urbanisme, permis de construire, procédure d'expropriation, un régime

juridique des opérations d'urbanisme, une fiscalité foncière... Le marché est dominé par des opérateurs publics, des collectivités locales ou des établissements publics.

Des originalités existent cependant. Ainsi, certains pays ont un permis de construire payant (Italie). Le droit de préemption avec négoce du prix de vente est une exception française. Cependant, si les outils ont l'air d'être les mêmes dans beaucoup de pays, leur utilisation et leur application effective présentent de grandes disparités. De même, cette variété de technique et d'institutions peut arriver au même résultat si elles sont bien employées.

Deux thèmes ont retenu notre attention au cours de nos diverses lectures. Pourquoi certains pays appliquent-ils leurs documents d'urbanisme de manière conforme (Allemagne, Pays-Bas) tandis que d'autres s'en écartent largement (Italie, Espagne, France) ? Nous verrons ce point de comparaison dans la partie suivante. Un deuxième constat qui ressort de notre étude comparée des politiques foncières concerne la transparence des marchés : pourquoi certains pays (pays nordiques, Pays-Bas, Etats-Unis) sont-ils à la pointe de l'information en matière de marchés fonciers et immobiliers tandis que la France se distingue par son opacité ? Ce point sera également évoqué ultérieurement.

Les éléments abordés dans les parties suivantes se concentreront donc essentiellement sur quelques pays, dont les politiques nous ont paru être source d'apports pour la politique foncière française : l'Angleterre, l'Allemagne et les Pays-Bas, pour leurs chaînes efficaces de mise en œuvre de l'action publique, le Danemark et les Etats-Unis, pour la transparence de leurs marchés fonciers.

b. Les apports des politiques foncières étrangères

i. La planification urbaine

L'Angleterre, un droit très « concerté » (annexe A.2.2.)

Longtemps en Angleterre, l'Etat est resté seul maître du développement urbain. Aujourd'hui encore, il conserve de nombreuses prérogatives de puissance publique, même si son autorité commence à être contestée².

En effet, le Secrétaire d'Etat à l'Environnement a, seul, compétence pour arbitrer les litiges liés à l'urbanisme. Cette qualité lui confère un pouvoir de décision considérable, et il peut être saisi de recours devant les décisions du niveau local. Mais il est alors juge et partie, ce que lui a reproché la Cour d'Appel saisie lors de l'affaire R (Alcanbury Dvs. Ltd).

Plus généralement, l'Etat définit les grands projets d'infrastructure et d'aménagement, qui traduisent sa vision stratégique territoriale. Ces grandes orientations sont l'objet des *Planning Policy Guidance notes* et sont reprises à l'échelon inférieur par les 9 offices gouvernementaux régionaux. Ceux-ci élaborent alors les *Regional Planning Guidances*, qui déclinent notamment à un niveau régional les politiques en matière de transport et d'environnement. Les offices régionaux surveillent la bonne application de ces recommandations par les collectivités territoriales.

C'est ainsi que les comtés élaborent les schémas directeurs, ou *structure plans* (remplacés depuis 2002 par les *Regional Spatial Strategies*) qui sont de véritables plans d'aménagement

² À cet effet, voir les contributions du rapport Rogers, 1999.

du territoire régional, « essayant d'intégrer les divers aspects de l'aménagement tels que les transports, les infrastructures et la protection de l'environnement ».

Enfin, les *districts* ou *cities* constituent l'échelon local, qui composent les *local plans* - compatibles avec les *structures plans*- et qui délivrent les autorisations d'urbanisme.

Cette structure très hiérarchique assure le contrôle de chaque échelon par son supérieur. Ce système ne laisse que peu de marges de manœuvre aux collectivités locales, qui sont pourtant les plus aptes à agir sur le terrain. Elles conservent la gestion du pré-aménagement et le renouvellement urbain - *brownfield development* – sans toujours en avoir les moyens adéquats.

Pour éliminer les dysfonctionnements de ce système et en améliorer l'efficacité, une commission a été constituée en 1999, présidée par lord Rogers. Elle a rendu ses conclusions sous forme d'un rapport « *Urban Renaissance sharing the vision* », et propose des mesures « pro-actives » pour favoriser le *brownfield development* au détriment du *greenfield development* (étalement urbain).

Les grandes orientations du rapport « Rogers » sont détaillées dans l'annexe dédiée au Royaume-Uni. Nous n'en reprendrons ici que les grandes lignes : *Planning, Land* et *Devolution of Power*.

La planification est un outil majeur en matière d'aménagement. Elle est élaborée par le gouvernement (central ou local) mais elle est appliquée par des promoteurs, pour la plupart privés. Les plans sont donc le moyen de traduire la vision stratégique territoriale des collectivités. Dans ce but, ils doivent être clairs et structurés. Pour autant, ils ne doivent pas constituer une contrainte pour les promoteurs, souvent soumis à des charges financières élevées et découragés par de longs délais administratifs. Faciliter l'acquisition des terrains – en utilisant éventuellement des accords contractuels ou *planning agreements*-, réduire les délais, privilégier la qualité de l'urbanisation à la quantité, sont les principaux aspects que la planification doit désormais prendre en compte.

La décentralisation est également nécessaire dans un système encore trop centralisé. Le pouvoir du Secrétaire d'Etat et de l'administration centrale freine la dynamique d'aménagement, en éloignant les centres de décision des lieux de l'action. Il faut redonner du pouvoir aux collectivités ce qui concerne l'acquisition des terrains et la délivrance des permis de construire et d'aménager.

Enfin, cette délégation de pouvoir doit être pensée de manière globale. Les collectivités ne pourront en effet correctement exercer leurs nouvelles missions, que si elles disposent des moyens financiers et des outils réglementaires nécessaires pour le faire. Les *Urban Regeneration Companies*, qui supervisent le renouvellement urbain dans les anciens bastions industriels, sont une première avancée dans ce domaine. Toutefois, leurs actions, très limitées pour le moment, montrent à quel point il est important d'accorder aux échelons locaux les outils opérationnels pour mener à bien leur mission.

L'Allemagne, une meilleure coordination des outils de décision (annexe A.2.1.)

En Allemagne, la problématique est tout autre. Depuis longtemps déjà, l'Etat a su déléguer aux régions, les *Länder* la compétence d'aménagement. Le *Land* exprime sa stratégie de planification spatiale à travers le *Regionalplanung*. Les institutions locales participent à l'élaboration de ce document. Il leur est ainsi plus facile de mener une action opérationnelle cohérente sur le terrain et de gérer le foncier local. Les outils développés n'est sont que plus efficaces.

Le *bebauungsplan* est l'autorisation indispensable à tout projet d'aménagement ou extension significative. Il permet à la commune d'imposer sa vision du territoire à tous les aménageurs.

Toutefois, les délais associés sont parfois assez longs, et c'est pourquoi les autorités ont défini le *Flächennutzungsplan*. Il nécessite également une enquête publique, mais n'est pas opposable aux tiers.

Le Bauleitplanung est l'équivalent du permis de construire.

L'Allemagne a mis au point une procédure spécifique au remembrement urbain, la *Grenzregelung*, suffisamment légère pour ne pas entraver les processus une fois enclenchés. Elle permet à la commune de contraindre les propriétaires à réaliser les objectifs du plan sous forme de construction et de réhabilitation, mais aussi d'aménagement d'espaces verts privés. Les propriétaires récupèrent leurs biens à l'issue de l'opération, mais doivent reverser, en surface ou en valeur, à la commune la plus-value ainsi créée. La commune peut également user du *Sanierung*, pour obliger les propriétaires à démolir, restaurer ou construire.

Ce que nous retiendrons surtout du droit du sol allemand est la très bonne coordination entre les différents acteurs de l'aménagement. Elle améliore la circulation de l'information et donc l'efficacité de la politique territoriale. Cette coopération renforcée est permise par :

- des investissements financiers publics importants ;
- une politique de planification « globale » (c'est-à-dire non cantonnée à quelques zones spécifiques),
- des dérogations de responsabilité ou l'application du principe de subsidiarité,
- la mise à profit des compétences, des idées de tous les acteurs dans la façon de penser le renouvellement urbain.

Les Pays-Bas, une approche planificatrice ancienne en voie de centralisation (*annexe A.2.8.*)

Les instruments réglementaires ont été créés par des lois d'aménagement du territoire et sur le logement remontant à 1901 et à 1965, révisées en 1985 et en 1991, preuve de la culture planificatrice de ce pays très ancienne. Cette politique trouve son origine dans l'intervention des collectivités publiques dans l'assèchement et l'extension des territoires. Il existe aux Pays-Bas trois niveaux distincts de planification : le plan national d'aménagement du territoire (pkb), le plan d'aménagement du territoire élaboré par la province (streekplan), le plan d'urbanisme communal.

Ces plans d'urbanisme remplissent trois fonctions : planification, programmation et réglementation. Sur ce dernier point, il s'agit d'une définition de règles d'occupation des sols qui déterminent les activités autorisées ou interdites et qui s'imposent aux autorités administratives et aux citoyens. Ces documents sont obligatoires pour les zones non urbanisées, mais seulement facultatives pour les zones urbanisées.

Le système foncier aux Pays-Bas se caractérise d'une part par une organisation extrêmement planifiée et, d'autre part, par un processus de décision très décentralisé au niveau de la commune. Toutefois, la dernière décennie a été l'occasion d'un mouvement de centralisation en matière d'aménagement du territoire. On observe une augmentation des pouvoirs de l'Etat (autorités hiérarchiquement supérieures) au détriment des autorités municipales chargées de l'élaboration du plan d'urbanisme.

ii. L'information sur les marchés fonciers

La France : une information foncière opaque (*annexe A.3.3.*)

En France, l'information sur les marchés fonciers est le plus souvent lacunaire, voire inexistante. L'observation foncière, plus qu'un élément d'information, est également un outil important d'aide à la décision de la collectivité pour sa mission de régulation. Pour gérer correctement un territoire, être capable de suivre les processus de valorisation et de dévalorisation du foncier est un atout considérable. Un observatoire foncier local permet de disposer de points de référence, de posséder une information exhaustive et fiable sur les flux fonciers et immobiliers entre les acteurs du marché, de connaître les charges foncières maximales acceptables au sein des acteurs de l'agglomération, de connaître les mécanismes de valorisation et de dévalorisation affectant les divers espaces géographiques. *L'annexe A.3.3.* présente les détenteurs de l'information foncière en France. Le principal obstacle à l'obtention de ces informations vient de la conservation des hypothèques pour cause de lenteur des procédures et absence d'informatisation. La France pourrait s'inspirer des pays qui ont su assurer de manière efficace la transparence de leur marché foncier grâce à une large diffusion publique de leur base de données foncières. Cette diffusion permet ainsi aux autorités locales de baser leur imposition sur la réelle valeur vénale du foncier.

Les pays nordiques et les Etats-Unis : une information foncière transparente au service de la fiscalité (*annexes A.2.3., A.3.1., A.3.2.*)

Au **Danemark**, le cadastre et les divers registres -dont le registre des évaluations- sont pour la plupart informatisés et compatibles entre eux. Le registre des évaluations, qui sert de base au calcul de l'impôt foncier, est en libre accès et réévalué tous les 4 ans, ce qui assure une réelle transparence de la taxe foncière et de l'évolution des marchés. En **Suède**, une même publicité des registres, du moins pour les autorités locales, permet une bonne gestion de l'impôt foncier et la mise en place de politiques foncières efficaces.

Aux **Etats-Unis**, la property tax, généralement assise sur la valeur vénale des biens mobiliers et immobiliers, nécessite une réévaluation régulière des biens. Cette tâche incombe aux « assessors », experts officiels directement élus ou nommés par les collectivités locales. Pour réaliser son évaluation, l'assessor utilise :

- le cadastre tenu par les collectivités locales ;
- l'enregistrement des transferts de propriété (obligatoire dans la plupart des états américains), intégrant l'identité du vendeur et de l'acheteur, la description du bien, le prix de vente, ...
- des inspections sur le terrain, certains états autorisant même les assessors à pénétrer dans les propriétés.

Lorsqu'un bien est réévalué, l'assessor communique l'information au propriétaire qui peut contester le résultat de l'évaluation auprès de l'assessor, puis devant des commissions locales, puis devant la justice. Afin de garantir ce droit à la contestation, l'information sur la valeur des propriétés est rendue publique.

III. Une réflexion sur la régulation foncière trop limitée en France

Une recherche foncière peu développée

Au cours des recherches effectuées par le groupe, force a été de constater la faiblesse de la recherche en France sur la régulation foncière et la question foncière en général. Par conséquent, les politiques menées en France prennent peu en compte les progrès de la connaissance et font rarement l'objet d'une évaluation.

Des comparaisons menées surtout à l'étranger

Au-delà de quelques travaux monographiques sur les grands pays de l'OCDE réalisés par l'ADEF au début des années 1990 et de quelques publications très isolées (GRIDAUH, CERTU), la plupart des ouvrages récents sont anglo-saxons (citons, par exemple, les travaux du Lincoln Institute of Land Policy). Ils s'attachent à « vulgariser » et à comparer entre eux les systèmes des différents pays.

L'information foncière reste peu accessible

La France, où prédomine le concept « pierre refuge », est actuellement confrontée à une pénurie de foncier. Pour mener une politique efficace, il faudrait disposer d'un système d'information performant sur le foncier.

La France dispose d'une source d'information considérable provenant de l'obligation légale d'enregistrement des transactions foncières et immobilières effectuées sur l'ensemble du territoire national avec mention des prix de vente et des surfaces concernées. Ces données sont clairement exploitées par quelques observatoires régionaux de la DGI ou des chambres des notaires. Toutefois, la moindre importance accordée au foncier par rapport à l'immobilier constitue un obstacle à un suivi national et harmonisé du foncier.

Deux exemples sont frappants à cet égard :

- les bases d'imposition des deux taxes frappant la propriété immobilière (taxe sur le foncier bâti et non bâti) sont calculées à partir de valeurs locatives qui n'ont pas été réévaluées respectivement depuis 1970 et 1961 !
- à Paris, la nomenclature du fichier IMO de la DGI a changé en 1993 sans souci d'harmonisation avec la série précédente (remontant à 1975). Les données sur la capitale sont devenues « franchement fantaisistes » (*Natacha Aveline*), au point que l'on ne parvient plus à calculer la moyenne des prix fonciers sur les vingt arrondissements.

Conclusion

Notre étude comparative des différents systèmes fonciers a mis en lumière à la fois :

- de grandes problématiques communes à tous les pays, telles que l'étalement urbain, la ségrégation spatiale, le financement des équipements publics ;
- la diversité des politiques et des outils mis en œuvre pour traiter ces questions.

Les systèmes français, espagnols et italiens se caractérisent par une abondance d'outils réglementaires partagés entre différents niveaux d'autorités publiques. Cet éclatement des intervenants nuit à la lisibilité et à l'efficacité des politiques foncières qui se déroulent en pratique en dehors de ce cadre réglementaire (intervention directe sur le marché via des établissements publics, des agences, ...).

Les pays nordiques (Pays-Bas, Danemark, pays scandinaves) s'appuient sur une tradition planificatrice et sur une fiscalité foncière transparente. Un système d'information foncière largement accessible est mis au service de cette politique de régulation des marchés fonciers.

L'Angleterre se situe dans un contexte particulier marqué par d'anciens bassins industriels en reconversion. Elle a mis en place un système de planification souple et concerté au service du renouvellement urbain. Des contrats passés entre les collectivités publiques et les opérateurs leur permettent de s'affranchir d'un certain nombre de contraintes et d'en retirer des bénéfices réciproques : des autorisations d'urbanisme sont accordées en contrepartie de la réalisation d'équipements publics, de logements sociaux,

Finalement, les outils et les politiques s'attaquent aux mêmes problèmes, mais s'inscrivent dans des contextes historiques et culturels différents. Certes, les exemples étrangers peuvent stimuler la réflexion du législateur et des praticiens en France. Cependant, ces derniers ne doivent pas se méprendre : les solutions ne sont pas toutes transposables d'un pays à un autre. Ce travail n'est qu'une « revue » générale des pratiques observées dans d'autres pays : toute transposition d'une mesure devra s'appuyer sur une étude approfondie des conditions de sa mise en oeuvre et des résultats obtenus dans le pays d'origine. C'est à cette occasion que la DAEI pourrait solliciter son réseau de correspondants à l'étranger.

Bibliographie

- AFTRP, 2005 : *Rapport annuel 2004*, Paris: AFTRP
- BIRKINSHAW Patrick et PARRY Nicolas, 2004 : *Flexibilité du droit et maîtrise de l'aménagement – Angleterre et Pays de Galle- 1ère partie*. In *Etudes Foncières*, n°111, septembre-octobre 2004
- BIRKINSHAW Patrick et PARRY Nicolas, 2004 : *Flexibilité du droit et maîtrise de l'aménagement – Angleterre et Pays de Galle- 2ème partie*. In *Etudes Foncières*, n°112, novembre-décembre 2004
- BOOTH Karen, 10 octobre 2005 : *Présentation du système d'urbanisme britannique*.
- BOOTH Philipp : *La réforme du droit de l'urbanisme en Angleterre et en France*
- BROWN P.K. & HEPWORTH M.A, 2002 : *A study of European land tax system*, Cambridge (USA), Lincoln Institute of land policy
- CASTEL Jean-Charles : *Les moyens de la planification, de l'aménagement et du développement urbain en Europe : une comparaison entre six pays européens (France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne, Italie)*, In CERTU, 2005, *L'Europe des urbanistes*, Lyon, CERTU (pp 38-73)
- COMBY Joseph & RENARD Vincent, 1997 : *Les politiques foncières*, Paris, PUF
- COSTA R., 1992 : *Italie, politiques foncières comparées*, Paris, ADEF
- DE GIER A.A.J., 1999 : *Le droit de l'urbanisme aux Pays-Bas en 1998*, Paris, GRIDAUH
- DIETRICH H. & DRANSFELD E. & VOSS W., 1993 : *Urban Land and property markets in Germany*, London, University College London Press
- DGUHC, 2005 : *Taxes d'urbanisme, statistiques, année 2003*, Paris, DGUHC
- DGUHC, 2005 : *Contributions d'urbanisme*, Paris, DGUHC
- DGUHC, 2003 : *Guide sur les établissements publics fonciers locaux*, Paris, DGUHC
- FERNANDEZ Tomas Ramon, 1996 : *Le droit de l'urbanisme en Espagne*, Paris, GRIDAUH
- FISHER Glenn W., 2001 : *History of property taxes in the United States*, Wichita, Wichita State University
- GANDHI Natwar M., 2005, *Tax rates and tax burdens in the district of Columbia – a nationwide comparison*, Columbia, Government of the District of Columbia

- GUIGOU Jean-Louis et LEGRAND Jean-Marc, 1983 : *Fiscalité foncière. Analyse comparée des pays de l'OCDE*, Paris : Economica
- HEALEY Patsy, 2005 : *The British Land Use Planning and System –, Conference on « A comparative Study of the Systems of Market Economy and Law Ownership/Use »*, Hawaï, 9-11 Août 2005.
- HITOSHI Terao, 2000 : *Le droit de l'urbanisme au Japon en 1999*, Paris, GRIDAUH
- IGONIN LEYGUE Eve & Thierry, 1991 : *Politiques foncières comparées : Espagne*, Paris, ADEF
- JOUNGMAN Joan M. : *Tax on land and buildings*. In International Monetary Fund, volume1, 1996
- KALBRO T. & MATTSSON H., 1995: *Urban Land and property Markets in Sweden*, London, University College London Press
- LEBRETON Jean-Pierre : *La hiérarchie des normes d'urbanisme vue des Grands Lacs*. In *Etudes foncières*, n°112, novembre-décembre 2004
- MALME Jane & YOUNGMAN Joan M., 1994 : *International survey of taxes on land and Buildings*, Paris, OCDE/Linclon Institute of land policy
- MENÉNDEZ REXACH Angel, 1998 : *L'évolution du droit de l'urbanisme en Espagne en 1997*, Paris, GRIDAUH (et publications similaires de 1998 à 2003)
- MILLER Wayne & Mc CULLOUGH Stacey, 2003, *Arkansas' property tax : a local tax supporting local services*, Fayetteville, University of Arkansas
- MORLET Olivier, 1999 : *Etude de faisabilité d'une observation des marchés fonciers en Ile-de-France*, Paris, Direction régionale de l'Equipement Ile-de-France
- Observatoire régional du foncier en Ile-de-France (ORF), 2003 : *Action foncière des collectivités publiques, rapport du groupe de travail*, Paris, ORF
- Office of Management and Budget, 2005 : *Budget of the United States Government, fiscal year 2006 : Historical tables*, Washington, Office of Management and Budget
- PHAN Tien Lan, 2004 : *Les taxes foncières comme impôts locaux : les avantages et les inconvénients pour les budgets locaux, une étude comparative*. Mémoire de Master en action public de l'ENA
- RENARD Vincent, 1992 : *Danemark, politiques foncières comparées*, Paris, ADEF
- RENARD Vincent, 1982 : *Fiscalité foncière et utilisation de l'espace. Le cas des Etats-Unis*, Paris, Laboratoire d'économétrie

- RENARD Vincent et VILMIN Thierry, 2002 : *Analyse comparative de structures d'aménagement en Europe – Allemagne, Angleterre, Italie, Espagne – Rapport final - Etude n°2*, Paris, Club Ville Aménagement
- Commission ROGERS, 1999 : *Urban Renaissance sharing the vision – Rapport édité par le groupe Urban Task Force* présidé par Lord Rogers en Janvier 1999.
- SEXTON Tarri A., 2003 : *Property tax systems in the United States : the tax base, exemptions, incentives and relief*, Davis, Center for state and local taxation
- TEXIER Philippe : *Les Blues Brothers et la taxe foncière*. In *Etudes foncières*, n°113, janvier-février 2005
- US Census Bureau : *State and local government finances* (base de données sur le web : <http://www.census.gov/govs/www/estimate.html>)
- US Census Bureau, 2002 : *2002 census of governments : governments units in 2002*, Washington, US Census Bureau
- Utah State Tax Commission, 2005, *Utah Property Tax – 2004 annual statistical report*, Salt Lake City, Utah State Tax Commission
- VIVIEN Jean-Luc, 2005 : *La fiscalité directe locale de 1999 à 2003, Note bleue de Bercy*
- *Le cadastre* - document de travail du Cadastre de Clermont-Ferrand
- *Les contraintes d'urbanisme – Le particulier*, septembre 1993, spécial 82
- *Évaluation du patrimoine – Les nouvelles fiscales, synthèses et commentaires de l'actualité – Supplément au n°935 – 1^{er} mai 2005*
- *Les impôts locaux – Le particulier*, 2^e cahier n°936B – Octobre 2000
- *Les impôts locaux de l'entreprise en 2005 – Les nouvelles fiscales, synthèses et commentaires de l'actualité – Supplément au n°942 – 15 septembre 2005*

ANNEXES

Sommaire détaillé des annexes

Annexe 1 : Le cas de la France

- A.1.1. Les instruments financiers en France
- A.1.2. Produit des taxes d'urbanisme en 2003
- A.1.3. Participations des constructeurs et opérateurs assimilés au financement des équipements publics
- A.1.4. Les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement : l'exemple de l'AFTRP
- A.1.5. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Annexe 2 : Les fiches sur les pays étrangers

- A.2.1 L'Allemagne : une bonne coordination des outils de décision
- A.2.2. L'Angleterre : un droit très concerté
- A.2.3. Le Danemark : une transparence des marchés fonciers
- A.2.4. L'Espagne : la récupération des plus-values des foncières
- A.2.5. L'Italie : réglementation complexe et pratiques illégales
- A.2.6. L'Irlande : en route vers la décentralisation
- A.2.7. Le Japon : crise et réforme du système foncier
- A.2.8. Les Pays-bas : une tradition planificatrice

Annexe 3 : Les fiches thématiques

- A.3.1. La Property Tax aux Etats-Unis : fédéralisme fiscal et transparence de l'évaluation foncière
- A.3.2. Les systèmes d'information foncière en Suède
- A.3.3. L'observation des marchés fonciers en France

Annexe 4 : Les compte rendus d'entretiens

- A.4.1. Entretien avec Vincent Renard
- A.4.2. Entretien avec Joseph Comby

ANNEXE 1

LE CAS DE LA FRANCE

A.1.1. Les instruments financiers en France

Le foncier, dans sa nature même est une forme de richesse facile à déceler et c'est pourquoi, très tôt, les pouvoirs publics ont songé à le taxer.

D'autre part, la fiscalité foncière annuelle accroît le coût de détention d'un immeuble. Elle encourage l'utilisation d'un terrain et par-là même la fluidité du marché. Thème sensible car elle touche nombre de citoyens, elle se heurte au problème de l'adéquation du revenu des ménages avec la valeur des immeubles qu'ils peuvent détenir.

En 1949, la fiscalité foncière devient une fiscalité locale. Par l'ordonnance n°59108 du 7 janvier 1958, le législateur définit les trois groupes d'impôt foncier qui existent toujours aujourd'hui :

- La taxe sur la propriété foncière non bâtie, et terrains nus,
- La taxe sur le foncier bâti payée par les propriétaires de construction,
- La taxe d'habitation.

Les deux premières taxes constituent une part importante de la fiscalité foncière en France. Mais nous allons voir qu'il existe une multitude d'autres impôts basés également sur la propriété du sol.

Avant de les examiner en détail, il importe de comprendre sur quelles bases de calcul ces taxes sont établies.

1. La mission du cadastre

Le recensement des propriétés foncières en France est une mission fiscale, confiée au cadastre qui établit l'assiette des impôts locaux :

- Il détermine les bases d'imposition relatives aux taxes foncières et le débiteur de l'impôt concerné.
- Il participe à la détermination des bases d'imposition relatives à la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.

Les bases d'imposition sont définies lors des révisions générales des évaluations foncières, et sont éventuellement modifiées entre deux révisions par :

- la constatation annuelle des changements affectant les propriétés bâties - constructions nouvelles changements de consistance, changements d'affectation- et non bâties - changement de consistance ou d'affectation.
- l'application des actualisations périodiques. En effet, en dehors des actualisations nationales, les valeurs locatives des propriétés bâties sont revalorisées chaque année par l'application de coefficients de majoration forfaitaire fixés au plan national par la loi de finances.

Les règles d'actualisation sont définies dans l'art 1518-1 du Code Général des Impôts, celles de valorisation dans l'article 1518 bis.

Le cadastre distingue dans ses méthodes d'évaluation les propriétés bâties des propriétés non bâties.

Pour les propriétés non bâties, le cadastre a défini 7 catégories (auparavant au nombre de 13). L'évaluation du terrain se fait « par comparaison » avec des parcelles types (cf. encadrés 1 et 2). La valeur de la parcelle est ensuite obtenue en appliquant la valeur unitaire de référence à une surface pondérée :

$$V_{\text{parcelle}} = V_{\text{référence}} * S_{\text{parcelle}} / S_{\text{référence}}$$

Pour les propriétés bâties, la valeur locative est la base utilisée pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Les critères de son calcul sont définis dans une instruction ministérielle datant du 31 décembre 1908 et sont l'objet des articles n°68-108 du 2 février 1969 et n°69-1076 du 28 novembre 1969.

Le cadastre définit d'abord le local, qui est la fraction de propriété faisant l'objet d'une occupation distincte. Le calcul est différent selon qu'il s'agit d'un local d'habitation ou à usage professionnel, d'un local commercial ou d'un établissement industriel :

- *Habitation ou usage professionnel* : On distingue 8 catégories pour les maisons individuelles et appartements et 4 catégories pour les dépendances de pur agrément ou isolées. Une fois connu le « local de référence », le cadastre détermine la surface pondérée et lui applique le tarif correspondant.
- *Locaux industriels non soumis à la méthode comptable* : L'évaluation est toujours menée par comparaison à des « locaux types » dont la valeur locative a été préalablement déterminée, en général par appréciation directe.
- *Les établissements industriels soumis à la méthode comptable* : Le calcul de la valeur locative se fait par application de coefficients au prix de revient de leurs immobilisations.

Après avoir défini la catégorie de la surface, le cadastre calcule la « surface corrigée ». Ce calcul tient compte de correctifs « d'importance », d'équivalents superficiels pour les éléments de confort, de coefficients de situation générale (quartier) et particulière (proximité). Ce qu'on appelle revenu cadastral est la valeur locative ainsi déterminée, diminuée de 50%, qui sert de base d'imposition à la taxe foncière.

Les bases d'imposition sont modifiées lors des révisions générales des évaluations foncières. Toutefois, ces opérations sont peu fréquentes car complexes. Elles regroupent :

- Les opérations de classification et de classement des parcelles ou locaux ;
- La détermination des termes de comparaison : parcelles-types, locaux de référence, locaux types ;
- La fixation de tarifs communaux ;
- Les opérations d'harmonisation au plan départemental et régional.

Des révisions ont été effectuées :

- Pour le non bâti de 1959 à 1962, et en 1974 ;
- Pour le bâti de 1970 à 1974. La valeur de référence est aujourd'hui celle du 1er janvier 1970.

La loi du 30 juillet 1990 fixe les conditions d'une nouvelle révision générale des évaluations foncières. Les principales nouvelles mesures sont exposées ci-dessous :

Pour les propriétés bâties :

- L'évaluation cadastrale n'est plus déterminée par la commune mais par secteurs locatifs ;
- Le calcul des valeurs locatives est simplifié par la suppression des équivalences superficielles et des coefficients correcteurs.
- Le classement des locaux est sélectif et consiste à :
 - Ranger les locaux professionnels dans une nomenclature nouvelle ;
 - **Créer une classification distincte pour les logements sociaux ;**
 - Réexaminer sélectivement le classement des locaux à usage d'habitation.

Pour les propriétés non bâties :

Une classification nouvelle à trois échelons est définie :

- Au niveau national, on compte 7 groupes de culture ;
- Au niveau départemental, des sous-groupes des 7 groupes précédents sont définis.
- Au niveau sectoriel enfin, les classes tiennent compte des caractéristiques physiques des sols. Ainsi un tarif sectoriel par classe est déterminé par secteur d'évaluation.

Encadré 1 - La méthode d'évaluation des terrains à bâtir par la charge foncière

Elle est basée sur le **potentiel de constructibilité du sol**.

La valeur est liée à la surface et au prix de vente potentielle de celle-ci. « **La charge foncière constitue la part que représente la valeur du terrain dans le prix de vente des constructions achevées ou le prix de revient des surfaces construites.** » Elle s'applique surtout aux terrains qui font l'objet d'un marché de professionnels (ex : immeuble collectifs).

On distingue :

- La méthode par la charge foncière au mètre carré de surface construite (par comparaison avec des opérations de références).
- La méthode par le compte à rebours, qui calcule le « prix maximal et global d'un terrain au-delà duquel l'opération d'achat-construction-vente n'est plus rentable ».

Encadré 2 – La méthode d'évaluation des terrains à bâtir par comparaison

Elle est fondée spécialement sur **l'observation du marché**. Elle est utilisée pour l'évaluation de terrains destinés à recevoir une ou plusieurs maisons individuelles ou des immeubles industriels. Il existe trois types d'évaluation

- L'évaluation au lot (dans certaines zones géographiques, si le prix ne varie pas trop dans une fourchette de surface de +/- 20%).
- L'évaluation au prix moyen du mètre carré (recherche d'un terrain de référence ayant les mêmes caractéristiques).
- L'évaluation par zones (découpage d'un terrain en zones en profondeur, auxquelles on applique séparément une valeur unitaire en partant de la voie publique), plus rare.

Cependant l'assiette d'imposition des terrains ne change pas lorsque le terrain se trouve inclus dans un secteur destiné à l'urbanisation. Le transfert dans une autre catégorie n'est notifié que lorsque le terrain est vendu pour être ensuite construit. Ceci induit une distorsion entre le niveau d'imposition et la valeur vénale du bien (différence de l'assiette d'imposition et d'expropriation !).

Cette observation a conduit au projet d'un impôt foncier déclaratif annuel. Mais cette mesure étant trop complexe à mettre en œuvre pour un gain minime, elle a été abandonnée tout comme celle prévoyant des bases d'imposition fixées quartier par quartier.

2. Les impôts locaux

La taxe d'habitation est due par toute personne (propriétaire, locataire, occupant à titre gratuit) qui dispose de locaux d'habitation meublés au 1^{er} janvier de l'année. Elle est due sur les locaux d'habitation garnis de meubles, ainsi que sur leurs dépendances, par exemple les jardins d'agrément, les parcs et les terrains de jeux. Un logement dépourvu de meuble échappe à la taxe.

Cet impôt pèse sur le plus grand nombre de contribuables, mais ses recettes sont moindres que la taxe foncière. Le montant n'est pas proportionnel aux revenus bien qu'il existe un plafonnement du montant de la taxe pour les ménages aux revenus modestes. En fonction de sa situation et de l'importance de ses revenus, le contribuable peut même se voir accorder des exonérations.

Le montant de la taxe d'habitation varie d'une commune à une autre, en fonction des taux votés par la commune et le Département. Les contribuables bénéficient de certains abattements facultatifs (institués par les départements ou les groupements de communes à fiscalité propre) ou obligatoires (c'est-à-dire de plein droit ou institué par la loi). La part régionale de la taxe a été supprimée en 2001, par la loi de finances rectificative pour 2000 du 13.07.2000.

La taxe sur le foncier bâti concerne les locaux qui constituent un véritable bâtiment, mais aussi certaines installations qui peuvent y être assimilées, de même que certains terrains. Le critère déterminant est le fait que le local soit fixé au sol « à perpétuelle demeure », quel que soit le matériau utilisé.

Là encore, il existe :

- Des exonérations permanentes pour les propriétés publiques, les bâtiments ruraux, les édifices affectés à l'exercice public du culte, les locaux appartenant aux associations de mutilés de guerre ou du travail...
- Des exonérations temporaires pour certains logements sociaux pendant 10 à 15 ans, les constructions nouvelles sur une durée de 2 ans, les entreprises nouvelles sur décision des collectivités locales pendant les 2 ans suivant la création de l'entreprise, certains immeubles situés dans une zone franche urbaine, pendant 5 ans.

La taxe sur les propriétés foncières doit être acquittée par le propriétaire du bien au 1^{er} janvier de l'année d'imposition (avec quelques cas d'exonération). La taxe foncière sur les propriétés bâties est calculée d'après la valeur locative cadastrale du bien, mais diminuée d'un abattement forfaitaire de 50%. Cet abattement est censé couvrir les frais de gestion, d'assurance, d'amortissement, d'entretien et de réparation. Les taux appliqués à la base d'imposition sont votés par les collectivités locales bénéficiaires.

Les propriétaires redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties doivent également acquitter différentes taxes annexes pour l'enlèvement des ordures ménagères ou le balayage.

La taxe sur le foncier non bâti porte sur les terrains et les terres situées en France et non recouverts de constructions. Elle doit être acquittée par les propriétaires du bien au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Les propriétés imposées doivent produire des revenus ou être susceptibles d'en produire. Toutefois, des catégories d'imposition tiennent compte de l'état des terrains, qui conditionnent leur valeur locative cadastrale et donc le montant de l'imposition. Le sous-sol n'y est pas soumis.

Certains biens bénéficient :

- D'une exonération permanente, ce sont :
 - Les propriétés de l'Etat, des collectivités publiques et des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance, à condition d'être affectées à un service public ou d'utilité générale et de ne pas produire de revenus ;
 - Les terrains appartenant à certaines associations ;
 - Les sols et terrains déjà assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
 - Les terres à usage agricole, qui sont exonérées en totalité de la part régionale et de la part départementale de la taxe sur les propriétés non bâties.
- D'une exonération temporaire, ce sont :
 - Les bois, friches et terres incultes depuis 15 ans,
 - Les terrains plantés en noyers et arbres truffiers

Des dégrèvements sont également possibles pour tenir compte d'événements exceptionnels comme une inondation ou la perte de récoltes ou encore si le propriétaire est un jeune agriculteur nouvellement installé (dégrèvement de 50% pendant 5 ans).

Sur les propriétés non bâties, la taxe est calculée **sur 80% de la valeur locative cadastrale**. Le taux d'imposition diffère d'une commune à l'autre. L'abattement de 20% est censé tenir compte des « pertes de fermage éventuelles et des risques de non-location ».

Diverses taxes s'ajoutent à la taxe foncière sur la propriété non bâtie :

- Les frais de gestion prélevés par l'Etat (qui sont dus également sur la taxe foncière sur la propriété bâtie).
- La taxe pour frais de chambre d'agriculture,
- La taxe perçue au profit des caisses d'assurance accidents agricoles dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle.

La taxe professionnelle est due par toute personne physique ou morale qui exerce de manière habituelle, une activité professionnelle (à but lucratif) indépendante (c'est-à-dire non salariée). Les agriculteurs ainsi que certains artisans employant peu de salariés n'y sont toutefois pas assujettis.

Certaines activités sont exonérées :

- Artisan ou ouvrier travaillant à façon avec des moyens propres lui appartenant, et travaillant seul ou en tant qu'associé unique d'une EURL.
- Loueur en meublé, si la location est effectuée de manière occasionnelle ou accidentelle, sur l'habitation personnelle ou sous certaines conditions particulières.
- Établissements créés ou repris à une entreprise en difficulté par des entreprises nouvelles implantées dans leur ressort, pendant les 2 ans qui suivent la création. Cette décision est du ressort des collectivités territoriales ou des organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambre de métiers). Pour en bénéficier, les entreprises doivent bénéficier de l'exonération sur le revenu ou sur les sociétés.
- Dans certaines zones du territoire, des exonérations temporaires sont accordées en vue de susciter l'implantation d'entreprises dans des zones défavorisées. Cette décision est prise par la collectivité locale, pour une durée maximale de 5 ans et concerne des opérations de création, d'extension, de décentralisation, de reconversion d'activité...

La taxe professionnelle est basée sur la valeur locative des immobilisations et sur une partie des salaires versés aux salariés, ou sur les recettes (selon la nature de l'activité).

Pour les immobilisations passibles d'une taxe foncière et même si elles bénéficient d'une exonération de cette taxe, la valeur locative est, normalement, calculée comme la taxe foncière, sans l'abattement appliqué pour déterminer le revenu cadastral imposable.

La valeur locative des équipements est calculée en appliquant à leur prix de revient un taux qui diffère suivant que l'entreprise possède les biens ou les loue, et selon la durée d'amortissement.

Certaines réductions, abattements fixes ou dégressifs sont accordés sur la valeur locative des équipements.

Les personnes redevables de la taxe professionnelle qui emploient moins de 5 salariés et exercent une activité non commerciale ou qui sont agents d'affaires ou intermédiaires de commerce sont imposables sur le dixième de leurs recettes. Les autres sont imposés sur 18% des salaires versés.

Diverses réductions viennent minorer la base totale d'imposition (abattement général de 16%, réduction au profit des artisans, ...)

Le montant de la taxe professionnelle est plafonné en fonction de la valeur ajoutée produite par l'entreprise et pour l'établissement principal, et ne peut pas être inférieur à une cotisation minimale variable d'une commune à l'autre. Une cotisation de péréquation vient réduire les différences entre les communes.

Il existe des taxes additionnelles à la taxe professionnelle :

- **Taxe spéciale d'équipement** dans certaines zones spécifiques (Basse-Seine, Métropole lorraine, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Guyane) au profit d'établissements publics fonciers). Nous détaillons cette taxe dans la partie suivante consacrée aux contraintes d'urbanisme.
- **Taxe pour frais de chambre de métiers**, acquittée par les artisans et entrepreneurs individuels.
- **Taxe pour frais de chambre de commerce** et d'industrie due par toutes les personnes assujetties à la TP, à quelques exceptions près.

3. Les contraintes d'urbanismes

3.1. Les taxes fiscales

La taxe locale d'équipement (TLE), qui date de 1967, est prévue pour financer les équipements urbains des communes. Elle est due une seule fois à l'édification d'une construction. Le fait générateur est la demande de permis de construire ou la déclaration de travaux. Elle existe seulement dans certaines communes dont le nombre d'habitants dépasse 10000, ou alors en région parisienne.

Elle peut s'appliquer sur une construction nouvelle, un agrandissement ou sur la reconstruction d'un bâtiment démoli, parfois une transformation de construction existante.

L'exonération touche les constructions :

- Affectées à un service public ;
- Réalisées par une fondation ou une association loi de 1901 ;
- Se trouvant dans une ZAC.

Toutefois, les communes peuvent dispenser du paiement de cette taxe certaines opérations comme les constructions de logements sociaux.

La taxe d'équipement est calculée sur la valeur de la construction et elle est due par le bénéficiaire du permis. Son taux est fixé à 1% mais peut être porté à 5% sur décision du conseil municipal.

Il existe également une **taxe spéciale d'équipement (TSE)** qui finance les actions d'établissements publics fonciers comme ceux de la Basse-Seine ou de la Métropole Lorraine (cf. encadré n°3)

Encadré n°3 – Les Etablissements Publics Fonciers

L'Etablissement Public Foncier de Basse Seine, créé le 12 juillet 67, rassemble 3 niveaux de décisions : régional, départemental, et local. Il a pour vocation de maîtriser l'extension urbaine et de constituer des réserves foncières. Cet objectif s'est maintenant transformé en une action de court terme d'intervention sur le marché foncier. La TSE qui constituait auparavant 3.5% des finances directes locales ne les complète désormais qu'à hauteur de 1%.

L'Etablissement Public Foncier de Métropole Lorraine, créé le 7 mars 73, a également pour mission de « procéder à toutes opérations immobilières et foncières de nature à faciliter la mise en œuvre des documents d'urbanisme en vigueur ». Son action s'oriente plutôt vers les terrains à vocation économique, et s'explique par la situation de reconversion de la région lorraine. Il traite aussi des espaces verts et de l'habitat. Actuellement, il se reconvertit, lui aussi sur des actions plus « immédiates ».

La taxe pour le financement des CAUE (Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement). Cette taxe est instituée par les départements qui le souhaitent et elle est soumise au vote du Conseil Général. Elle est payée par le constructeur, sur la même assiette que le TLE, mais son taux ne peut dépasser 0.3%.

La taxe des espaces naturels et sensibles (dénommée auparavant taxe départementale des espaces verts) pour permettre au département de mener une politique de sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels dans les « périmètres sensibles ». Elle est instituée par le Conseil Général. Il s'agit d'une taxe sur les constructions neuves, sauf quelques exceptions (agricoles, services publics...)

Depuis la loi de décentralisation de 2 mars 1982, les subventions d'Etat ont laissé place à la **Dotations Globales d'Équipement**.

Or, ces subventions favorisaient autrefois les projets urbains à l'échelle d'agglomération, dans le cadre des Programmes d'Action Foncière. Ces projets pouvaient également recevoir des aides du **Fonds Naturel d'Aménagement du Territoire (FNAFU)**³, créé en 1950, et des prêts à long terme de la Caisse des Dépôts et Consignations. Les aides du FNAFU ayant été supprimées en 1978, elles ont été remplacées en 1979 par des prêts d'une durée de 10 ans de la **Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales**.

La DGE réduit l'impact incitatif de ces financements puisqu'elle aboutit à un saupoudrage sur l'ensemble des 36 000 communes qui se traduit par une baisse des acquisitions foncières.

Le versement pour dépassement du plafond légal de densité a été créé en 1976, mais n'est plus appliqué depuis 1987, sauf dans les communes qui en ont décidé le maintien. Le taux est fixé par le Conseil Municipal.

Cette taxe est versée dès lors que le constructeur dépasse « le plafond légal de densité ». La densité est le rapport entre la surface de la construction (surface hors œuvre nette) et la

³ Le FNAFU accordait un prêt à l'acquéreur, Etat ou collectivité territoriale, entre l'achat du terrain et sa revente, une fois le terrain équipé et aménagé.

surface du terrain. En cas de dépassement, le constructeur est tenu de verser un droit de construire à la commune.

Il ne faut pas confondre le plafond légal de densité avec le coefficient d'occupation des sols (densité maximale autorisée par le plan d'occupation des sols). Le plafond est en général inférieur au COS. Le COS constitue une interdiction, le PLD engendre une taxe au profit de la commune.

La participation pour dépassement du COS est une autre manière de taxer le dépassement de densité. En effet, certains POS admettent un déplacement du COS, à condition de respecter certaines règles d'architecture ou d'urbanisme, et qui entraîne le paiement d'une participation dite « pour dépassement du COS ». La participation est égale à la valeur du terrain supplémentaire qui serait nécessaire pour édifier le nombre de mètres carrés qui dépasse celui que le POS autorise.

La taxe spéciale d'équipement est due au profit des « établissements publics fonciers » qui ont pour vocation d'acquérir des réserves foncières. **Elle n'est pas liée au fait de construire.** Elle est due par toute personne qui paye un impôt local dans une commune où l'établissement public foncier a qualité pour agir. En sont exonérés les organismes HLM sous certaines conditions et les locataires redevables de la taxe d'habitation dans un local HLM.

Son montant est fixé par l'Etablissement Public Foncier dans les limites d'un plafond fixé pour chaque établissement par la loi de finances. Le calcul du montant à payer est assez complexe et dépend de la valeur du terrain nu et de la surface imposable.

La participation à la diversité de l'habitat est une taxe d'urbanisme permettant la construction de logements locatifs sociaux. Elle est due lorsqu'un permis de construire est délivré, lorsque la surface à construire ne dépasse pas un certain plafond. Il existe également certains régimes d'exception.

La redevance pour création de bureaux en Ile-de-France a été instituée en 1960 pour la construction ou la transformation en bureaux. Depuis 1990, il s'agit d'une taxe annuelle à la charge des propriétaires de bureaux (i.e. locaux commerciaux ou à usage professionnel). Certains locaux sont exclus de cette redevance comme les laboratoires, les bureaux d'officiers ministériels, ceux d'associations reconnues d'utilité publique...

Le montant de la redevance est fixé par m² de surface utile diminuée de 5%, et il varie en fonction de la zone concernée (les arrondissements dans Paris, les communes de banlieue).

3.2. Les participations non fiscales

La participation aux dépenses d'équipements publics est une contribution financière à la charge des constructeurs. Elle se décline de plusieurs façons :

- La participation aux frais de raccordement à l'égout public.
- La redevance d'assainissement est fixée par le conseil municipal et elle est fonction du volume d'eau potable consommé par l'usager (seuil fixé par des bases forfaitaires). Il s'agit d'une participation annuelle.
- La participation pour non-réalisation d'aires de stationnement (ou alors location de places dans un parking public, si le nombre de places prévu dans le POS n'est pas respecté).

- La participation pour réalisation d'équipements publics exceptionnels, et rendus nécessaires par l'opération commerciale ou industrielle. Le montant est fixé par la commune et ne peut excéder les coûts des travaux.

La cession gratuite de terrain peut être exigée par la commune lorsqu'elle délivre un permis de construire ou un arrêté de lotir. Le propriétaire doit alors céder une portion de son terrain (inférieure à 10%) en vue d'aménager la voie publique riveraine, au profit d'une collectivité qui peut être autre que la commune (par exemple pour élargir une route nationale ou départementale).

Elle ne peut concerner que des terrains non bâtis ou recouverts d'une construction destinée à être démolie.

3.3. La fiscalité des opérations d'urbanisme

La fiscalité des mutations de propriété ou sur les constructions favorise le statu quo et freine la mobilité géographique et les processus d'aménagement. Très facile à mettre en œuvre, elle existe dans tous les pays développés.

Depuis 1984, les droits sur les ventes d'immeuble (droit d'enregistrement et taxe de publicité foncière) en France ont été transférés de l'Etat aux départements. Ils sont donc variables d'un point à l'autre du territoire. Cette fiscalité peut paraître lourde, mais il existe beaucoup de subventions et d'exonérations qui font de chaque vente un cas particulier.

L'imposition des plus-values est un impôt indirectement lié aux opérations d'urbanisme. Toutefois il est important car indispensable pour enrayer la spéculation foncière.

La loi du 21 décembre 1961 établit les critères de la première version de cet impôt. Il consistait en un prélèvement de 25% sur les gains réalisés par la vente d'un bien détenu depuis moins de 4 ans. Ce gain était partagé entre l'Etat et la collectivité territoriale à hauteur 1/3, 2/3. Mais il favorisait la rétention des ressources, et pour cette raison a été abandonné.

La loi du 15 juillet 1976 est toujours en vigueur. Elle intègre une partie des plus-values immobilières réalisées aux autres revenus du contribuable. La partie imposée est de plus en plus faible jusqu'à devenir nulle pour 22 ans pour les terrains construits ou 32 ans pour les terrains nus... Là encore, beaucoup d'exemptions et de régimes d'exemption en rendent l'analyse délicate.

4. Les impôts locaux de l'entreprise pour l'aménagement du territoire

Les principes de la politique d'aménagement du territoire prévoient des actions différenciées dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux :

- (1) Entreprises nouvelles,
- (2) Opérations contribuant à l'aménagement du territoire,
- (3) Opérations réalisées par les entreprises implantées dans les grands ensembles et dans les quartiers d'habitat dégradé,
- (4) Opérations réalisées par les entreprises implantées dans des pôles de compétitivité.
- (5) La Corse.

L'entreprise doit choisir un seul régime d'exonération. Cette décision est irrévocable et lui est opposable.

Trois zones d'applications sont concernées par ces mesures :

- Les zones d'aménagement du territoire (ZAT) au faible niveau de développement économique et au tissu industriel et tertiaire insuffisant.
- Les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) et les zones rurales défavorisées par leur faible niveau de développement économique. Ils comprennent les zones de revitalisation rurale aux difficultés économiques et démographiques importantes.
- Les zones urbaines sensibles (ZUS), ensembles ou quartiers d'habitats dégradés. On y trouve en particulier les zones de redynamisation urbaine (ZRU).

4.1. Entreprise nouvelle

« Sur décision des collectivités locales et des organismes consulaires concernés, les entreprises nouvelles créées jusqu'au 31 décembre 2009 peuvent bénéficier d'une exonération temporaire de taxe professionnelle, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et pour frais de chambre de métiers »⁴

- L'exonération de taxe professionnelle est valable si l'entreprise est exonérée de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur les revenus, pendant une durée de 2 à 5 ans.
- L'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties est appliquée sur délibération des collectivités territoriales, pendant 2 à 5 ans après la création ou la reprise à une entreprise en difficulté. Les modalités sont les mêmes que pour la taxe professionnelle.

4.2. Aménagement du territoire

L'exonération de plein droit court pendant 5 ans et concerne :

- « les créations, extensions ou décentralisations d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique ou de services de direction, d'études d'ingénierie et d'informatique ;
- les reconversions dans le même type d'activité ;
- les reprises d'établissement en difficulté exerçant ces activités ;
- les créations d'activités artisanales, intervenues dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) ».

Certaines activités suscitées sont soumises à agrément du ministre chargé du Budget ou du directeur des services fiscaux compétent. L'exonération ne peut dépasser 5 ans, date de retour à l'application du régime de droit commun.

L'exonération sur délibération des collectivités locales s'applique également sur une durée maximale de 5 ans. Les modalités d'agrément sont un peu plus larges que le régime précédent. En particulier, les PME qui réalisent des opérations de création ou d'extension peuvent être exonérées sur délibération lorsque ces opérations sont effectuées en ZAT tertiaire.

⁴ Les impôts locaux de l'entreprise en 2005 – Les nouvelles fiscales, synthèses et commentaires de l'actualité – Supplément au n°942 – 15 septembre 2005

4.3. Grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé

Les exonérations sont accordées de plein droit sans agrément pour une durée de cinq ans.

Dans les ZRU, elles concernent les créations, les extensions, les transferts intervenus entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2008 quelle que soit la nature de l'activité exercée. Elles ne s'appliquent qu'aux établissements employant moins de 150 salariés et qu'à la taxe professionnelle (pas aux frais, et à la cotisation nationale de péréquation).

Dans les Zones Franches Urbaines (ZFU) elles concernent uniquement les créations, les extensions d'établissements et les changements d'exploitants intervenus depuis le 1^{er} janvier 1997, quelle que soit la nature de l'activité exercée. Elles ne s'appliquent qu'aux établissements des entreprises employant au plus 50 salariés, pour la taxe professionnelle uniquement (depuis 2001).

Dans les ZFU nouvellement définies en 2003 (loi du 1^{er} août 2003) les établissements qui remplissent des critères semblables aux précédents peuvent, sous certaines conditions, sont exonérés de taxe foncière pendant 5 ans.

Les exonérations sur délibération des collectivités locales (ou EPCI) sont subordonnées « à l'existence d'une délibération préalable de chaque collectivité concernée, de portée générale, fixant la nature des opérations éligibles, la durée et la quotité d'exonération ». L'établissement doit employer moins de 150 salariés équivalent temps complet. L'exonération est plafonnée et court pendant une durée maximale de 5 ans.

La loi de finances 2005 a institué les pôles de compétitivité. Les établissements faisant partie d'un de ces pôles peuvent être exonérés de taxe foncière pendant 5 ans. Cette décision est facultative et subordonnée à une délibération des collectivités territoriales.

La Corse bénéficie également d'un régime particulier qui concerne les créations et les extensions (exemption pendant 5 ans), ainsi que les entreprises en difficulté (exemption pendant trois ans sur agrément).

Bibliographie

- (1) *Le cadastre* document de travail – Cadastre de Clermont-Ferrand
- (2) *Les impôts locaux* – Le particulier, 2^{ème} cahier n°936B – Octobre 2000
- (3) *Les contraintes d'urbanisme* – Le particulier, septembre 1993, spécial 82
- (4) *Les impôts locaux de l'entreprise en 2005* – Les nouvelles fiscales, synthèses et commentaires de l'actualité – Supplément au n°942 – 15 septembre 2005
- (5) *Evaluation du patrimoine* – Les nouvelles fiscales, synthèses et commentaires de l'actualité – Supplément au n°935 – 1^{er} mai 2005

A.1.2. Produit des taxes d'urbanisme en 2003

Le produit des **taxes fiscales** d'urbanisme recouvré en 2003 s'élève à 693 M€ La taxe locale d'équipement (T.L.E.) représente à elle seule 50% de ce produit.

Produit des taxes d'urbanisme en France en 2003 (€)

Type de taxe	Produit liquidé	Produit recouvré
Taxe locale d'équipement (TLE)	359 054 526	344 187 113
Taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement (TC/TLE)	11 883 444	12 879 946
Taxe départementale pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (TD/CAUE)	38 131 148	45 081 661
Taxe départementale des espaces naturels sensibles (TD/ENS)	131 297 670	144 046 148
Taxe spéciale d'équipement en Savoie (TSE)	2 997 376	2 783 930
Versement pour dépassement du plafond légal de densité (VD/PLD)	38 774 265	31 493 988
Redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherche en Ile-de-France	61 559 142	112 836 379
Total	643 697 571	693 309 165

Note : Les produits liquidés représentent les montants des taxes rendues exigibles lors de la délivrance d'autorisation d'urbanisme en 2003. Les produits recouverts représentent les sommes effectivement encaissées par les comptables du Trésor en 2003. Les produits liquidés en 2003 ne seront légalement recouverts qu'au cours des trois années suivantes. En revanche, les produits recouverts en 2003 ont été liquidés au cours des trois années précédentes.

Les taxes d'urbanisme constituent une ressource très minoritaire des collectivités territoriales. A titre de comparaison, les quatre taxes directes locales (taxe d'habitation, taxe sur les propriétés bâties, taxe sur les propriétés non bâties, taxe professionnelle) ont rapporté 52 252 M€aux collectivités territoriales, soit 75 fois plus que les taxes d'urbanisme.

Produit des quatre taxes de la fiscalité locale directe revenues aux collectivités territoriales en 2003 (M€)

	Produit revenant aux collectivités territoriales
Ventilation par type de taxe	
Taxe d'habitation (TH)	12 108
Taxe sur les propriétés bâties (TPB)	15 875
Taxe sur les propriétés non bâties (TPNB)	898
Taxe professionnelles (TP)	22 924
Fonds départementaux de péréquation (FDP)	447
Ventilation par type de collectivité	
Communes, syndicats, EPCI, FDP	34 114
Départements	15 028
Régions	3 110
Total	52 252

Bibliographie

- (1) DGUHC, avril 2005 : *Taxes d'urbanisme, statistiques, année 2003*, Paris, DGUHC
- (2) VIVIEN Jean-Luc, avril 2005 : *La fiscalité directe locale de 1999 à 2003*, Note bleue de Bercy

A.1.3. Participations des constructeurs et opérateurs assimilés au financement des équipements publics

Les constructions génèrent des besoins en équipement publics que les collectivités peuvent faire supporter aux constructeurs et opérateurs, par le biais de différents types de **participations non fiscales** :

- **participations ponctuelles** pour la voirie, les réseaux (eau, électricité) ou les équipements publics exceptionnels ;
- **participations sectorielles** dans le cadre d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) ou d'une zone d'aménagement concertée (ZAC).

Dans tous les cas, il s'agit de faire payer les bénéficiaires de ces équipements (principe de l'« usager-payeur »).

1. Participations ponctuelles

1.1. Participation pour le raccordement à l'égout public (PRE)

Code de la santé publique, art. L.1331-1 à L.1331-12

Le raccordement aux réseaux d'eaux usés domestiques est obligatoire dans un délai de deux ans (prolongeable à dix) suivant sa construction. Lorsque la commune effectue elle-même les branchements, « elle peut se faire rembourser par les propriétaires intéressés tout ou partie des dépenses entraînées par ces travaux, diminuées des subventions éventuellement obtenues et majorées de 10% pour frais généraux, suivant des modalités à fixer par délibération du conseil municipal » (art. L1331-2)

1.2. Participation pour non réalisation d'aires de stationnement

Code de l'urbanisme, art. L.421-3, R.111-4 et R.332-17 à R.332-24

« Lorsque le pétitionnaire ne peut satisfaire [...] aux obligations imposées par un document d'urbanisme en matière de réalisation d'aires de stationnement, [...] [il] peut être tenu de verser à la commune une participation fixée par le conseil municipal, en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement.

Le montant de cette participation ne peut excéder 12 195,92 € par place de stationnement. » (art. L421-3) Cette valeur, fixée à la date du 13 décembre 2000, est indexée sur l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE.

Ce montant maximal s'avère relativement faible, une place de stationnement en ouvrage pouvant dépasser 20 000 € (CERTU, Compte national du transport de voyageurs).

1.3. Participation pour la réalisation d'équipement publics exceptionnels

Code de l'urbanisme, art. L.332-8

« Une participation spécifique peut être exigée des bénéficiaires des autorisations de construire qui ont pour objet la réalisation de toute installation à caractère industriel, agricole, commercial ou artisanal qui, par sa nature, sa situation ou son importance, nécessite la réalisation d'équipement publics exceptionnels »

1.4. Participation pour voirie et réseaux

Code de l'urbanisme, art. L.332-11

« Le conseil municipal peut instituer une participation pour voirie et réseaux en vue de financer en tout ou partie la construction des voies nouvelles ou l'aménagement des voies existantes ainsi que l'établissement ou l'adaptation des réseaux qui leur sont associés, lorsque ces travaux sont réalisés pour permettre l'implantation de nouvelles constructions.

Pour chaque voie, le conseil municipal précise les études, les acquisitions foncières et travaux à prendre en compte pour le calcul de la participation, compte tenu de l'équipement de la voie prévu à terme.

[...] Le conseil municipal arrête la part du coût mis à la charge des propriétaires riverains. Cette part est répartie entre les propriétaires au prorata de la superficie des terrains bénéficiant de cette desserte et situés à moins de quatre-vingt mètres de la voie.

[...] La participation n'est pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipements publics d'une zone d'aménagement concerté [...] ou d'un programme d'aménagement d'ensemble. »

1.5. Participation des riverains pour création de voies nouvelles (Haut-Rhin, Bas-Rhin et Moselle)

Ordonnance du 21 mai 1879

« Les riverains, en fonction de la longueur en façade de leur terrain, auront à leur charge [...] les frais afférents à la première installation de la rue, son nivellement, son tout-à-l'égout, son pavage et les trottoirs.

[...] La ville n'est pas en droit de réclamer aux propriétaires concernés par l'agrandissement de la ville [...] un dédommagement si leur terrain a pris de la valeur en raison de la construction d'une rue ou d'une place publique. »

1.6. Cessions gratuites de terrains

Code de l'urbanisme, art. L.332-6-1, art. R.332-15 et R.332-16

L'autorité qui délivre un permis de construire ou une autorisation de lotissement peut exiger des bénéficiaires de ces autorisations des « cessions gratuites de terrains [...], dans la limite de 10% de la superficie du terrain auquel s'applique la demande. » (art. L. 332-6-1)

1.7. Financement des extensions du réseau électrique

Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, art. 4

« Les tarifs d'utilisation des réseaux couvrent notamment une partie des coûts de raccordement à ces réseaux. Par ailleurs, la part des coûts d'extension de ces réseaux non couverts par les tarifs d'utilisation des réseaux publics peut faire l'objet d'une contribution versée au maître d'ouvrage de ces travaux. »

2. Participations sectorielles

2.1. Participation en programme d'aménagement d'ensemble (PAE)

Code l'urbanisme, art. L.332-9 à L.332-14, art. R.332-25

« Dans les secteurs du territoire de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé par la conseil municipal, il peut être mis à la charge des constructeurs tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné. Lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge des constructeurs. » (art. L. 332-9)

2.2. Financement des équipements publics en zone d'aménagement concerté (ZAC)

Code général des impôts, art. 1585-C et Annexe II, art. 317 quater

Code de l'urbanisme, art. L.311-4, R.311-2, R.311-5 et R.311-11

Le conseil municipal peut choisir de ne pas percevoir la taxe locale d'équipement (TLE) dans une ZAC, dès lors que les constructeurs prennent en charge au moins le coût des équipements suivants :

- « les voies intérieurs à la zone qui n'assurent pas la circulation de secteur à secteur ainsi que les réseaux non concédés qui leur sont rattachés ;
- les espaces verts, aires de jeux et promenades correspondant aux seuls besoins des habitants ou des usagers de chaque secteur ;
- les aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des usagers de chaque secteur. » (CGI, Annexe II, art. 317 quater)

* * *

3. Prescriptions de réalisation et de financement des équipements propres aux opérations

Les prérogatives des communes ne se limitent pas au financement des seuls équipements publics. Les communes peuvent également prescrire de réaliser et de financer des **équipements propres aux opérations**.

« L'autorité qui délivre l'autorisation de construire, d'aménager ou de lotir exige, en tant que de besoin, du bénéficiaire de celle-ci la réalisation et le financement de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés. » (code de l'urbanisme, art. L.332-15)

Bibliographie

DGUHC, 2005 : *Contributions d'urbanisme*, Paris, DGUHC

A.1.4. Les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement : l'exemple de l'AFTRP

1. Les catégories d'établissements publics agissant en matière de foncier et d'aménagement

Le code de l'urbanisme distingue :

- les établissements publics fonciers et d'aménagement (art. L.321-1 à L.321-9) ;
- les établissements publics fonciers locaux (art. L.324-1 à L.324-10).

1.1. Les établissements publics fonciers et d'aménagement

Il s'agit d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) agissant pour leur propre compte ou pour le compte de l'État, d'une collectivité locale ou d'un autre établissement public. Ces établissements sont créés par décret en conseil d'État, après avis des conseils régionaux, des conseils généraux, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'aménagement et des communes de plus de 20 000 habitants situés dans leur périmètre de compétence. Le décret fixe l'objet de l'établissement, sa zone d'activité territoriale, son statut, la composition de son conseil d'administration⁵ et, éventuellement, sa durée d'existence.

Les **établissements publics d'aménagement** réalisent ou font réaliser des opérations d'aménagement et peuvent uniquement acquérir le foncier nécessaire à ces opérations.

Les **établissements publics fonciers** réalisent les acquisitions foncières ou immobilières en vue d'opérations d'aménagement⁶, mais ils ne réalisent pas eux-mêmes ces opérations d'aménagement. Afin de protéger les espaces agricoles et naturels périurbains, ces établissements peuvent exercer, à la demande et au nom du département, différents droits de préemption.

La stricte distinction entre établissement foncier et établissement d'aménagement a été introduite par la loi n°2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Cependant, certains établissements fonciers créés avant la promulgation de cette loi peuvent, sur autorisation ministérielle, réaliser des opérations d'aménagement.

⁵ L'art. L.321-6 du code de l'urbanisme précise que le conseil d'administration comprend au moins 50% de représentants des collectivités et établissements publics intéressés.

⁶ Selon l'art. L.300-2 du code de l'urbanisme, « les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

Le code de l'urbanisme ne précise pas les ressources financières générales de ces établissements. Les décrets de création règlent cette question au cas par cas. Habituellement, les ressources prévues sont :

- les contributions des différentes collectivités publiques (Union Européenne, Etat, collectivités locales, établissements publics), sous forme de subventions, de dotations, d'avances, de fonds de concours, de participations, etc. ;
- les emprunts ;
- les produits des cessions et les revenus nets du patrimoine ;
- les dons et legs ;
- les rémunérations de prestations de services.

Certains établissements sont autorisés à percevoir la taxe spéciale d'équipement (TSE), dans des conditions fixées par le code général des impôts (art. 1608 et 1609). Le CGI fixe, pour chaque établissement concerné, le montant maximal qui peut être prélevé et le conseil d'administration vote chaque année le produit à recouvrir. Ce produit est réparti entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle dans les communes de la zone de compétence de l'établissement (avec certaines exemptions).

1.2. Les établissements publics fonciers locaux

Il s'agit d'établissements publics locaux à caractère industriel et commercial réalisant, pour leur compte ou pour le compte de leur membre ou de toute personne publique, des acquisitions foncières ou immobilières en vue d'opérations d'aménagement. Ces établissements peuvent exercer, par délégation, différents droits de préemption et agir par voie d'expropriation. En revanche, ils ne réalisent pas eux-mêmes les opérations d'aménagement.

Les **établissements publics fonciers locaux** (EPFL) sont créés par arrêté préfectoral, au vu des délibérations concordantes des EPCI compétents en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT), de zone d'aménagement concertée (ZAC) et de programme local d'habitat (PLH) et, le cas échéant, des communes non membres de l'un de ces établissements. La région et le département peuvent également participer à la création de l'EPFL ou y adhérer. Les délibérations fixent la liste des membres de l'établissement, ses modalités de fonctionnement, sa durée d'existence et la composition de son assemblée générale. L'assemblée générale élit un conseil d'administration qui oriente la politique à suivre, fixe le programme d'intervention, vote le budget et nomme le directeur.

Le code de l'urbanisme donne une liste non limitative des recettes des EPFL (art. L.324-8) :

- le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE) mentionné à l'art. 1607bis du CGI ;
- le produit de la « taxe SRU » (art. L.302- du code de la construction et de l'habitation) ;
- les contributions accordées par l'État, les collectivités locales, les établissements publics et par toute personne morale intéressée ;
- les emprunts ;
- les produits de cession et les revenus nets du patrimoine ainsi que les produits financiers ;
- les dons et legs ;
- les rémunérations de prestations de services ;

La TSE est plafonnée à 20 €/habitant du périmètre de compétence de l'EPFL. Le produit effectivement voté par l'assemblée générale est réparti entre les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe

d'habitation et à la taxe professionnelle dans les communes de la zone de compétence de l'établissement (avec certaines exemptions)⁷.

La « taxe SRU » a été instaurée par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Il s'agit d'un prélèvement sur les ressources fiscales des communes ne respectant pas la règle des « 20% de logements sociaux » (152,24 €⁸ par logement manquant, plafonné à 5% des dépenses réelles de fonctionnement de la commune)

Liste des établissements publics agissant en matière de foncier et/ou d'aménagement
(situation début 2004, la date correspond à la date du décret ou de l'arrêté préfectoral de création)

Établissements publics d'État	
Établissements publics d'aménagement de villes nouvelles non dotés de la TSE	L'Isle-d'Abeau (1972), Marne-la-Vallée (1972), Melun-Sénart (1973), Secteur IV de Marne-la-Vallée (1987)
Établissements publics d'aménagement hors villes nouvelles non dotés de la TSE	La Défense (1958), Euroméditerranée (1995), Mantois-Seine Aval (1996), Seine-Arche (2000), Plaine de France (2002)
Établissement public compétent en foncier et en aménagement non doté de la TSE	AFTRP (1962)
Établissements publics d'aménagement dans les DOM dotés de la TSE	Guyane (1996), Guadeloupe (1997), Martinique (1997)
Établissements publics fonciers dotés de la TSE et pouvant être autorisés à réaliser des opérations d'aménagement	Normandie (1968), Lorraine (1973), Pas-de-Calais (1990), Ouest Rhône-Alpes (1998), Provence-Alpes-Côte d'Azur (2001)
Établissements publics fonciers locaux	
Établissements publics fonciers locaux bénéficiant de la TSE	Puy-de-Dôme (1992), Argenteuil-Bezons (1994), Réunion (2002), Côte-d'Or (2003), Haute-Savoie (2003)

⁷ La région Île-de-France est également autorisée à prélever une TSE (art. 1599 quinquies du CGI), mais il s'agit d'une taxe additionnelle aux taxes sur le foncier bâti et non bâti et à la taxe professionnelle (la Région ne percevant pas la taxe d'habitation). Cette taxe, non plafonnée et votée par le conseil régional, n'est pas affectée à un établissement public foncier, mais elle est destinée à financer le programme d'équipement de la Région.

⁸ Montant porté à 20% du potentiel fiscal par habitant pour les communes dont le potentiel fiscal excède 762,25 €/par habitant.

2. Le cas de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP)

L'agence foncière technique de la région parisienne est un établissement public à caractère industriel et commercial doté d'une triple compétence dans les domaines du foncier, de l'aménagement et du conseil.

L'AFTRP a été créée par le décret n°62-479 du 14 avril 1962 (remplacé par le décret n°2002-623 du 25 avril 2002), pour acquérir le foncier et aider au développement des villes nouvelles. La décentralisation a modifié le jeu d'acteurs en présence. Le champ d'action de l'AFTRP s'est élargi et elle réalise maintenant en Île-de-France des interventions foncières, des opérations immobilières, des actions ou opérations d'aménagement pour son compte ou, avec leur accord, pour celui de l'État, de collectivités locales, d'établissements publics ou de personnes publiques ou privées. En dehors de l'Île-de-France, l'AFTRP est autorisée à effectuer des missions de conseil et d'expertise dans le champ du foncier et de l'aménagement.

Le conseil d'administration comprend 14 représentants de collectivités territoriales (région Île-de-France, départements, ville de Paris) et 14 représentants de l'État (ministères chargés de l'urbanisme, des transports, du logement, de l'économie, du budget, des collectivités territoriales, de la ville, de l'éducation nationale). Le président est nommé par décret parmi les membres représentant l'État. Il exerce les fonctions de directeur général.

Un contrat d'objectifs lie l'AFTRP et l'État. Pour la période 2000-2006, l'AFTRP doit notamment concourir au renouvellement urbain, à la politique de la ville et faciliter les approches intercommunales.

Le décret du 25 avril 2002 donne une liste non limitative des ressources de l'AFTRP (non dotée de la TSE) :

- les dotations, subventions, avances, fonds de concours ou participations ;
- les subvention sollicitées par l'AFTRP en lieu et place de collectivités territoriales, établissements publics ou sociétés nationales ;
- les emprunts ;
- les rémunérations de prestations de services ;
- le produit des ventes d'études ;
- le produit de cessions des biens et droits mobiliers et immobiliers ;
- le revenu des biens et droits mobiliers et immobiliers ;
- les dons et legs.

En tant qu'**opérateur foncier**, l'AFTRP intervient soit comme prestataire réalisant des transactions pour des acquéreurs ou pour des concessionnaires publics, soit comme acquéreur de terrains en propre dans le cadre de ses opérations d'aménagement. Les principaux indicateurs de cette activité sont, pour l'année 2004 :

- 140 ha de surfaces acquises, dont 99 ha (71%) hors villes nouvelles et 41 ha (29%) dans les villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart. Depuis 1962, le cumul des superficies acquises atteint 52 562 ha (plus de 4% de la superficie totale de l'Île-de-France);
- 709 ha de surfaces cédées, dont 693 ha (98%) pour le compte de l'État ;
- 8 389 ha de surfaces gérées, dont 957 ha (11%) en compte propre, 5 544 ha (66%) pour le compte de l'Etat et 1 179 ha (14%) pour le compte d'établissements publics d'aménagement de villes nouvelles.

Les déplacements des personnes et des logements sur les zones déclarées d'utilité publique sont pour la plupart réglés à l'amiable. La Déclaration d'Utilité Publique est un moyen de faire participer les riverains à l'opération en cours, de leur octroyer une indemnité de réemploi et quelques avantages fiscaux. L'AFTRP, par son expérience, permet d'allouer une indemnité dont le montant reflète bien la valeur du bien.

En tant qu'**aménageur**, l'AFTRP vend des terrains transformés par ses soins (organisation urbaine, restructuration foncière, viabilisation des terrains, réalisation des espaces publics). Ces terrains aménagés accueillent par la suite des logements et des activités. L'AFTRP accorde une grande importance à la densification des îlots, qui comportent à la fois logements, espaces verts et commerces, afin de créer des espaces intégrés tout en évitant le mitage urbain. Ainsi, en 2004, 11,4 ha de terrains aménagés puis cédés par l'AFTRP ont permis la réalisation de 1 447 logements, dont 228 logements sociaux.

En tant que **mandataire**, l'AFTRP peut assister les maîtres d'ouvrage dans les phases de conception et de réalisation de bâtiments, des équipements et des espaces publics (consultation et choix des entreprises, conduite de chantier).

Les atouts reconnus de l'AFTRP sont :

- sa neutralité, le PDG étant désigné par l'État,
- ses garanties et ses obligations de transparence liées à son statut d'établissement public. Ainsi, l'AFTRP applique le code des marchés et est régulièrement contrôlée par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France ;
- son excellente santé financière, gage de longévité ;
- son expérience et sa connaissance des acteurs locaux, à travers notamment ses trois directions déléguées ;
- son expertise des marchés fonciers, qu'elle partage avec les services du Domaine, obligatoirement consultés pour les évaluations de biens.

L'AFTRP a signé en 2001 un contrat d'objectifs avec l'Etat, qui court jusqu'en 2006. Celui-ci définit les grandes priorités en matière d'aménagement en Ile-de-France pour cette période : la production de logements, les villes nouvelles, l'accompagnement urbain des transports en commun.

Selon la directrice de l'ingénierie foncière, les enjeux d'urbanisme en Île-de-France ne sont ni la rareté foncière, ni l'inadéquation des outils d'aménagement. Si une stratégie foncière et d'aménagement existe, l'AFTRP peut trouver les terrains nécessaires et les outils légaux pour les mettre en œuvre. Multiplier les outils de régulation de l'usage des sols n'est pas souhaitable, car les acteurs de l'aménagement doivent d'abord s'approprier ces outils avant de pouvoir les utiliser efficacement.

Bibliographie

- (1) AFTRP, 2005 : Rapport annuel 2004, Paris, AFTRP, 2005
- (2) DGUHC, 2003 : Guide sur les établissements publics fonciers locaux, Paris, DGUHC
- (3) Observatoire régional du foncier en Ile-de-France (ORF), 2005 : *Action foncière des collectivités publiques, rapport du groupe de travail*, Paris, ORF

Autres sources

- (1) Entretien avec Anne Bain, directrice de l'ingénierie foncière et immobilière, Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), 15/11/2005
- (2) Code de l'urbanisme, art. L.321-1 à L.321-9 et L.324-1 à L.324-10
- (3) Décret n°2002-623 du 25 avril 2002 relatif à l'AFTRP

A.1.5. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), défini par la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (modifiée par la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale), prévoit une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250 000 logements ainsi que des équipements publics et des aménagements urbains pour la période 2004-2011.

Qu'est-ce que l'ANRU ?

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est un établissement public industriel et commercial (EPIC) chargé de mettre en œuvre le PNRU, en globalisant et en pérennisant les financements de l'Etat et de ses partenaires publics et privés. L'ANRU apporte son soutien aux collectivités, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics conduisant des opérations de rénovation urbaine. Ces acteurs de la politique de la ville n'ont plus affaire à divers organismes financiers et administratifs, mais à un interlocuteur unique qui garantit ses financements et les accompagne d'un calendrier de mise en œuvre.

Fin décembre 2005, l'ANRU avait validé 17,2 milliards d'euros de travaux programmés sur les 5 années à venir (dont 5,5 milliards d'euros de subvention). 275 quartiers, où résident plus d'un million et demi d'habitants, sont déjà bénéficiaires du dispositif qui engage, en matière de logement, 64 700 constructions, 69 300 démolitions et 136 000 réhabilitations. L'aide de l'ANRU est majoritairement concentrée sur les quartiers prioritaires.

Le Conseil d'Administration de l'ANRU compte 24 membres. Il réunit l'Etat, l'Union d'économie sociale du logement (UESL), fédération des gestionnaires du « 1% logement », l'Union sociale pour l'habitat (USH), fédération des offices HLM, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH), des représentants des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des départements et des régions, ainsi que des personnalités qualifiées.

Organisation de l'ANRU



Principes d'intervention de l'ANRU

Depuis le 1^o janvier 2005, c'est le Préfet qui est le délégué territorial de l'ANRU dans le département. Les services de l'Etat instruisent localement le dossier élaboré par la collectivité locale porteuse du projet et ses partenaires. Le délégué territorial veille à la qualité du projet et à l'engagement des partenaires financiers locaux.

Le dossier finalisé, il donne alors son avis qui porte notamment sur :

- la cohérence et la pertinence du projet proposé ;
- les actions d'accompagnement du projet ;
- le caractère opérationnel du programme ;
- le plan de financement ;
- la durabilité de la transformation du quartier.

Le dossier doit correspondre à un projet pluriannuel et comporter un descriptif, opération par opération et année après année, de la maîtrise d'ouvrage et des plans de financement prévus. Il est ensuite transmis au Comité d'Engagement de l'ANRU, qui examiner les projets et préparer, par ses avis, les décisions du Conseil d'Administration.

C'est l'utilité même du projet pour la rénovation urbaine du quartier qui constitue le premier critère pour définir la participation financière de l'ANRU. Le montant de cette aide, encadré règlementairement, est aussi conditionné à l'effort de la collectivité locale et des autres partenaires financiers, et modulé en fonction de la situation financière de ceux-ci.

La nature des opérations subventionnées



L'exemple du quartier de « La Source » à Orléans (45)

Le contexte

Construit sur un domaine de 700 ha à plus de 10 kms du centre ville, le quartier de « La Source » a toutes les caractéristiques d'une ville équilibrée. Cependant, au fil du temps, le parc de l'office municipal a accueilli les populations les plus paupérisées de l'agglomération (taux de chômage : 34%). Cinq secteurs d'intervention ont été retenus dans la convention « Grand projet de ville » (GPV) signée le 11.03.2002. La convention ANRU a été signée le 13 décembre 2004.

Le programme

Le projet prévoit la restructuration de cinq zones de logements sociaux (1 800 logements), avec la volonté de diversifier, de créer de nouvelles voiries et des fronts bâtis plus urbains. La première tranche prévoit la démolition de 589 logements et la reconstruction de logements avec des formes urbaines plus adaptées (R+2, R+3) au rapport voirie/ bâti, en privilégiant le petit collectif. Ce projet urbain s'accompagne d'un important programme de réhabilitation portant sur 1200 logements avec la création d'une quinzaine d'îlots résidentiels. La réorganisation de la trame viaire propose la réalisation d'un axe Nord- Sud et une nouvelle voie parallèle à la grande artère centrale (avenue de la Bolière).

L'enjeu majeur est de faire bénéficier le quartier de la Source de la dynamique de développement de l'agglomération. Pour ce faire, le projet repose sur une importante action de remise à niveau en matière économique et d'offre qualitative de logements, en étroite relation avec la restructuration urbaine et les démolitions nécessaires.

En chiffre

Population totale du quartier : 6 577

Nombre de logements : 4 535

- Démolitions 589
- Constructions : 651 sur site et hors site
- Réhabilitations 1 231

Coût total du programme : 100,4 M€

Participation ANRU : 33,6 M€

Source

Site internet de l'ANRU, www.anru.fr

ANNEXE 2

LES FICHES SUR LES PAYS ETRANGERS

A.2.1. L'Allemagne : une bonne coordination des outils de décision

1. Les instruments réglementaires

1.1. Quel niveau pertinent en matière de foncier ?

Il existe en Allemagne un code fédéral de la construction, le *Baugesetzbuch*, ressemblant dans ses attributs au code de l'urbanisme français. Nous retiendrons surtout qu'il établit la responsabilité de la commune pour les terrains à bâtir et pour la desserte associée. La commune a ensuite possibilité d'en confier la responsabilité à un opérateur privé au moyen d'un contrat.

Toutefois, les grandes orientations urbanistiques et foncières restent du ressort du **Bund**. Celui-ci, d'après un principe de subsidiarité, a compétence en matière d'aménagement, ce que précise une loi-cadre de 1991, le *Raumordnungsgesetz*. Le Bund décide ainsi des principes matériels de l'aménagement, et dans cet objectif édicte des règlements institutionnels et organisationnels, que les Länders doivent ensuite appliquer dans toutes leurs opérations d'aménagement. Le Bund exerce ses compétences dans des domaines aussi divers que :

- Les grandes infrastructures nationales,
- La politique agricole,
- La protection du littoral
- L'équipement universitaire
- La promotion de l'économie régionale
- Le financement du développement urbain, du logement social, des TU, des hôpitaux.

Dans le cadre qui nous préoccupe, nous noterons particulièrement les grandes infrastructures nationales, la politique du littoral, la politique agricole, et le financement du développement urbain, qui présentent des enjeux fonciers importants.

Les 16 **Länders** déclinent ces grands principes dans leurs stratégies de planification spatiale, sous forme de documents appelés *Regionalplanung*. A noter que les institutions locales – communes et groupements – participent à l'élaboration de ce document qui devient après ratification opposable en droit.

Le **Kreis** est un niveau de déconcentration administrative du Land, équivalent au département dans son niveau hiérarchique. Le Kreis délivre principalement les permis de construire *Baugenehmigung*.

Les **communes**, ou regroupements de communes, quant à elles ont un rôle plus opérationnel. Elles sont responsables de l'aménagement et des autorisations de construire. Pour cela, elles ont à disposition des outils opérationnels pour gérer le foncier local:

- Le *Bebauungsplan* définit tout projet d'aménagement ou extension significative. Il a un caractère obligatoire et créateur de droit, dont la commune peut user pour imposer aux propriétaires son projet urbain et ses retombées en termes d'acquisition foncière. Toutefois, la procédure alors mise en œuvre est très longue – puisqu'elle dépasse souvent les trois ans – ce qui en fait un outil peu pratique.
- Le *Flächennutzungsplan* moins lourd à gérer s'assure de l'intégration des projets nouveaux dans l'existant. En termes de zonage, il se situe entre le PLU et le SCOT. Toutefois il n'est pas opposable aux tiers et ne peut donner lieu à aucune indemnisation. Son élaboration s'étend sur 5 à 6 ans car nécessite notamment la mise en place d'une enquête publique.
- Le *Bauleitplanung* est l'équivalent du permis de construire.

1.2. Les prérogatives de puissance publique

Avant de développer ce point, il apparaît important de préciser que les droits de préemption et d'expropriation sont peu exercés.

La **préemption** est utilisée pour la réserve foncière à long terme. Toutefois, il faut noter que l'Allemagne n'a pas une tradition de réserves foncières publiques. On distingue deux cas :

- Lorsque la zone concernée fait partie du *Bebauungsplan*, on se place dans le cadre de l'*Allgemeine Vorkaufsrecht* : le recours à la préemption doit être justifié par l'intérêt général.
- En dehors du *Bebauungsplan*, le *Besondere Vorkaufsrecht* est en vigueur. Des zones de préemption peuvent être instaurées, et depuis 1995 être même étendues aux zones naturelles destinées à l'urbanisation future.

La préemption ne freine pas la spéculation, puisque le prix de la vente est formé librement entre l'acquéreur et le vendeur.

L'**expropriation** est une procédure assez lourde, et nécessite l'accord du Bund. Son intérêt doit être justifié, elle est peu utilisée - même pour constituer des parcelles destinées au logement social - sauf en dernier recours. C'est pourquoi a été instaurée en 1990 une procédure allégée, la *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* qui permet à la commune d'acquérir un ensemble de terrain en vue d'un aménagement à objectif économique ou social. Le Bund et le Land participent au travers de subventions. D'après une loi de 1990, la *Wohnungsbauerleichterungsgesetz*, le prix reversé au propriétaire ne tient pas compte de la plus-value apportée par l'aménagement.

Le **remembrement urbain** est une procédure plus légère appelée *Grenzregelung* qui permet à la commune de contraindre les propriétaires à réaliser les objectifs du plan sous forme de construction et de réhabilitation, mais aussi d'aménagement d'espaces verts privés. Ceci passe par la production de documents réglementaire, qui dépendent de la nature de l'opération :

- Directive de construction,
- Directive de modernisation et de mise en état,
- Directive d'aménagement d'espaces verts,
- Directive de démolition.

Les propriétaires récupèrent leurs biens à l'issue de l'opération, mais doivent reverser, en surface ou en valeur, à la commune la plus-value ainsi créée. En pratique, la récupération par la collectivité de la plus-value n'est pas systématique.

Le **Pré-aménagement**, ou *Sanierung*, est mis en œuvre dans le secteur du renouvellement urbain. Grâce à cette procédure, la commune peut obliger les propriétaires à démolir, restaurer ou construire. Le coût est supporté à égales parties entre le Bund, la commune et le propriétaire.

Encadré n°1

Les avantages du système allemand
D'après le rapport Rogers⁹, janvier 1999

Le système allemand est mal connu, et mérite d'être étudié plus en détail. En effet, les pouvoirs publics allemands ont su créer le climat de confiance nécessaire à la coopération des différents acteurs qui oeuvrent sur le terrain. Cette véritable synergie est une stratégie efficace qui permet aux projets d'aboutir plus rapidement.

Plus précisément, le rapport détaille les points forts allemands dans le domaine de l'aménagement :

- Des investissements financiers publics importants,
- Une politique de planification « globale » (c'est-à-dire non cantonnée à quelques zones spécifiques),
- Des dérogations de responsabilité ou l'application du principe de subsidiarité,
- La mise à profit des compétences, des idées de tous les acteurs dans la façon de penser le renouvellement urbain.

Selon les auteurs du rapport, les partenariats public-privé, et plus généralement tous les efforts pour rendre attractif l'investissement dans les zones de régénération, assurent une meilleure pérennité aux projets urbains.

2. Les autres acteurs de l'aménagement

L'Etat ou les collectivités ont un pouvoir réglementaire, qui oriente toutes les décisions en matière de foncier. La réalisation des opérations sous-jacentes appartient toutefois aux acteurs locaux que nous allons présenter ici.

2.1. La réalisation des projets d'aménagement

La commune peut confier la réalisation de ses projets d'aménagement à des opérateurs privés, au moyen de contrats.

Souvent, ces contrats sont passés avec des **sociétés de forme commerciale par actions**, créées spécialement conduire ces opérations d'aménagement. Leurs actionnaires sont alors le Land, des associations de villes, des associations de Kreis. Leurs compétences vont de la maîtrise d'ouvrage déléguée à l'expertise et la prestation de services. Elles n'assument pas les risques financiers. Toutefois le recours à de telles sociétés reste soumis à des procédures de mise en concurrence, en conformité avec les directives européennes.

⁹Le groupe de travail *Urban Renaissance* présidé par Lord Rogers a cherché à identifier la façon de créer des aires urbaines qui répondent aux besoins. Ce rapport s'inscrit dans un contexte social particulier, avec une forte polarisation sociale des centres urbains.

Parfois, la commune elle-même dispose de **sociétés de constructions et d'aménagement de la ville**, les *Stadtbau*. Elles ont notamment pour objectif d'isoler financièrement les projets liés à l'aménagement, afin d'équilibrer les comptes.

A Offenburg par exemple, il s'agit d'une société commerciale à responsabilité limitée, et soumise à la TVA, dont le capital est détenu à 51% par la ville et 49% par le *Wohnbau* - qui est également une société détenue par la ville, ayant pour objet le logement social, et qui bénéficie parfois des plus-values réalisées par le *Stadtbau*.

La coordination de ces sociétés avec la commune commanditaire est assurée par les agents chefs de projets des municipalités, qui sont en liaison avec les structures de l'aménagement.

2.2. La démocratie participative

En Allemagne plus qu'ailleurs, la population participe activement à toute prise de décision concernant l'aménagement.

Ceci passe par la **concertation avec les habitants** tout au long de l'élaboration du projet : depuis les concours d'idée, pour déterminer l'architecte, le cabinet d'études qui remportera le projet, jusqu'aux travaux. Des rencontres sont régulièrement organisées entre les services de la ville et le **Kreis (KE)**. Les débats portent sur l'ensemble des quartiers concernés par les projets, et incluent les futurs riverains.

Enfin, se créent des **associations de propriétaires**, qui interviennent pour défendre leurs intérêts lors de ce processus de concertation - car souvent la construction des équipements est à leur charge.

3. Les instruments financiers

En Allemagne, le foncier est peu taxé. Ainsi, le droit de préemption génère une taxe qui s'élève à 2% du montant de la transaction augmentée d'un droit d'inscription, assez faible, du transfert de propriété au cadastre.

30% des recettes locales proviennent des taxes sur les services rendus par le gouvernement local. L'impôt sur les biens immobiliers, le *Grundsteuer*, compte pour 0.5% des revenus. La principale source de revenu est la taxe professionnelle.

Nous allons maintenant détailler ces différents prélèvements.

Le **Grundsteuer** est une taxe annuelle sur la propriété, versée par trimestre, qui a été instauré par une loi du 7 août 1973. Cette taxe est réévaluée tous les 6 ans par l'Etat fédéral, le *Bund*, et les gouvernements locaux d'après des normes bien définies. Toutefois, cette réévaluation n'a pas eu lieu depuis 1964.

Il existe 3 méthodes d'évaluation – *Einheitswert* - :

- Le principe de la rente : on estime la somme des revenus futurs de la zone d'activité et de la propriété. Pour les propriétés individuelles, un facteur d'actualisation est pris en compte.
- La beacon method pour l'agriculture : on choisit des fermes modèles que l'on évalue, et les autres sont classées par rapport à elles. Cette méthode est à la base de toutes les

évaluations cadastrales en France. L'évaluation des terrains non bâtis est aussi réalisée par *benchmarking*.

- L'évaluation du capital pour des surfaces directement exploitées (hôtel, usine...).

Les **taxes sur les mutations** sont dues avant l'enregistrement du transfert de propriété. Elles sont basées sur le prix d'acquisition TTC et également dues par le vendeur et l'acheteur. Certains transferts au sein d'une même famille ou d'une société peuvent en être exonérés.

Les **taxes sur les résidences secondaires** sont applicables dans toute l'Allemagne, hormis la Bavière, la Sarre et la région de Thüringen. Elles sont basées sur la valeur locative du bien, et le taux se situe entre 5 et 20%. Elles sont également reversées par trimestre.

A.2.2.L'Angleterre : un droit très concerté

1. Instruments réglementaires

Un des éléments majeurs qui différencient l'Angleterre des autres pays est l'**absence de distinction entre droit public et droit privé**. Comme nous allons le voir par la suite, il n'existe pas de droit des sols opposable aux tiers, mais seulement des droits issus de l'autorisation d'occuper le sol, dérivé du « Common Law ». En effet, la totalité des terres est détenue traditionnellement par la Reine et la noblesse anglaise. Bien que cela soit toujours le cas, cela n'a que peu d'implications, hormis le fait que la propriété et toutes les transactions qui en découlent sont basées sur « *a bundle of rights to use and dispose of land* ».

De manière générale en Angleterre, les documents d'urbanismes sont très souples et leurs contenus ne sont pas codifiés en détail par la loi ou le règlement. Indicatifs, ils exposent les grands principes de la politique d'aménagement et sont le point de départ des négociations. Leur révision est peu fréquente.

Les contrôles législatifs sur l'utilisation et l'aménagement du foncier se sont développés seulement dans les années 1940 en Angleterre.

En 1947, le *Town and Country Planning Act* cherche à encadrer l'extension urbaine à la ville comme à la campagne, dans une double approche qui apparaît alors comme « révolutionnaire ». Dans l'objectif de réguler le foncier et la construction d'après-guerre, le *Town and Country Planning Act* « nationalise »¹⁰ véritablement le droit de construire, au travers la délivrance des *planning permissions*. Ce droit n'est pas attaché à la propriété et a une définition très extensive : il concerne non seulement la construction de nouveaux bâtiments, mais également le changement d'affectation de l'existant.

La loi de 1947 est complétée par une loi de 1949 sur les parcs nationaux et l'accès aux zones rurales, puis par une loi de 1953 sur les monuments historiques. Depuis d'autres décisions se sont superposées, faisant du droit du sol britannique un imbroglio de régimes d'autorisations et de niveaux de décision, chacun possédant son propre code législatif. Nous retiendrons particulièrement la loi de 1990 sur l'urbanisme des villes et des campagnes, le *Town and Country Planning Act 1990* (TCPA). Il conditionne notamment l'aménagement à la délivrance de permis d'urbanisme :

- pour le **développement opérationnel** (i.e. les travaux de toutes sortes)
- pour le **changement d'usage** (i.e. le changement de matériaux dans l'utilisation des immeubles).

¹⁰ Jean-Bernard Auby en préambule de l'article d'études foncières « Flexibilité du droit et maîtrise de l'aménagement – Angleterre et Pays de Galle ».

Avant de décrire plus précisément le système institutionnel, notons l'existence d'un projet de loi visant à la réforme du droit de l'urbanisme présenté à la Chambre des Communes en décembre 2002. Nous reviendrons plus en détail sur les origines de ce projet de loi¹¹ :

- **La complexité des processus** qui sous-tendent l'aménagement et « l'imbrication entre les politiques locales d'occupation des sols et les politiques nationales édictées par le gouvernement ».
- **La lenteur et la lourdeur des procédures** de l'élaboration des plans, qui peuvent décourager plus d'un promoteur.
- **La difficulté à faire participer les populations concernées** par les projets sans pour autant ralentir l'accomplissement de ces derniers.

Il faut garder à l'esprit ces trois grands points, caractéristiques de la régulation du foncier au Royaume-Uni, sur lesquels nous reviendrons tout au long de cet exposé.

1.1. Les niveaux de décision

L'aménagement est un sujet important, qui mobilise tous les échelons de décision depuis l'Union Européenne jusqu'aux districts. L'encadré n°1 nous rappelle les principales missions de chaque niveau, que nous reprendrons plus en détail ci-dessous.

*Encadré n°1
Le rôle des différents échelons du gouvernement¹²*

L'Union Européenne

Définit les exigences pour la législation environnementale
Fournit les fonds pour le développement économique régional
Promeut les échanges et les réseaux d'information

Le Gouvernement Central

Supervise la régulation de la planification
Apporte les financements pour les investissements dans le logement et le transport
Apporte les financements pour la politique de reconversion urbaine
Apporte la plupart des finances locales
Fournit une assistance au développement économique régional

Le County

Prépare et adopte les *structure plans*
Prépare et investit dans les stratégies sur le transport
Investit dans le développement de l'économie locale, dans les villes et les campagnes
Soutient l'amélioration de l'environnement

Le District

Prépare et adopte les *district development plans*
Prépare les programmes de logement
Soutient l'action pour le développement économique régional
Entrepren le management territoriale des zones rurales

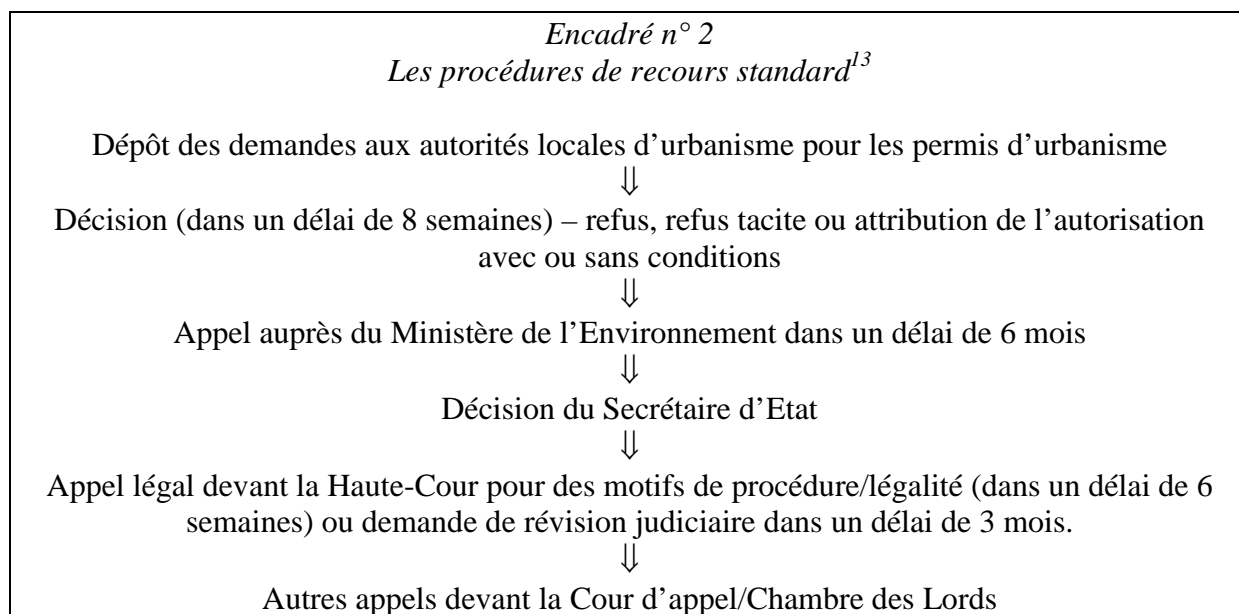
¹¹ Le projet a été précédé par la publication d'un Livre vert intitulé « *Planning : Delivering Fundamental Change* »

¹² Extrait de la conférence tenue par Patsy Healey en août à Hawaï

L'Etat a joué un grand rôle après guerre dans la reconstruction des centres-villes, la politique du logement, le déploiement des infrastructures... Aujourd'hui son domaine d'action s'est restreint et recentré sur les grands projets d'infrastructure, et la législation générale concernant l'aménagement du territoire.

Ainsi, le gouvernement, édicte des *Planning Policy Guidance notes*. Ces directives précisent ses objectifs en termes d'aménagement du territoire : transports, commerce, protection du patrimoine.... La tendance actuelle est à l'endiguement de l'étalement urbain.

Le **Ministère de l'Environnement** a compétence en matière d'urbanisme et arbitre les litiges opposant la puissance publique et les particuliers dans ce domaine. Le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, ministre chargé des collectivités locales et de l'urbanisme, dispose d'un pouvoir de décision considérable, et peut être saisi de recours devant les décisions du niveau local (cf. encadré n°2).



Toutefois, la toute-puissance du Secrétariat d'Etat a été remise en cause dans l'affaire R (Alcanbury Dvs. Ltd). La cour d'appel a en effet donné raison aux requérants et reconnu que le pouvoir d'évocation des demandes de permis d'urbanisme dont jouit le Secrétaire d'Etat – à la fois juge et partie¹⁴ - enfreignait le droit reconnu par la Convention européenne à une audience publique impartiale devant un tribunal indépendant.

L'Etat, pour faire appliquer sa politique, s'appuie notamment sur des agences en région, qui déclinent au niveau locale ses grandes orientations en matière d'aménagement.

Les **Government Offices for the Regions** ont été créés en 1994. Il en existe un pour chacune des 9 régions anglaises, et un pour Londres. Ils ont compétences pour :

- L'environnement et transports
- L'éducation et emploi
- Le commerce et industrie

Pour atteindre ces objectifs, ils appliquent la politique du gouvernement en matière d'aménagement, d'habitat et environnement. Ils déclinent les *Planning Policy Guidance* en *Regional Planning Guidances* et en contrôlent l'application au niveau des collectivités

¹³ Extrait de la présentation de Karen Booth sur la planification au Royaume-Uni

¹⁴ « *Both judge and jury of its own policies* »

territoriales. Il faut toutefois faire remarquer que cet aspect de planification est encore embryonnaire.

Les **Counties**¹⁵, ou comtés, sont au nombre de 34. Ils élaborent les schémas directeurs ou *structure plans*. L'Etat vérifie ensuite leurs compatibilités avec les *Planning Policy Guidance*. Ces plans définissent le contexte dans lequel sera réalisé l'aménagement « en coordonnant l'échelle, la localisation et le calendrier de développement urbain à venir et en essayant d'intégrer les divers aspects de l'aménagement tels que les transports, les infrastructures et la protection de l'environnement ».

Le projet de loi de 2002 prévoit de remplacer les *structure plans* par les *Regional Spatial Strategies* à la charge des assemblées régionales mises en place en 1997, qui n'ont malheureusement pas la légitimité des élus. Ces stratégies permettent pour la première fois dans le droit anglais la création de plans d'aménagement du territoire régional et démontrent la volonté de « trouver une échelle apte à exprimer la vision de la vie urbaine future ». Elles vont renforcer les compétences des *Government Offices for the Regions* en matière de planification.

Le **District**¹⁶ ou **city** est l'autorité locale en matière d'aménagement urbain. Il existe 238 *districts*, 36 *metropolitan districts* et 32 *boroughs* - quartiers de Londres. Le district est responsable du *local plan* qui **doit être compatible avec le structure plan**. Les *metropolitan districts* et *boroughs* sont plus indépendants : ils cumulent *local* et *structure plans* dans le *unitary development plan*.

Le projet de loi de 2002 entend remplacer les *local plans* par des documents plus légers, les *local development frameworks* nécessaires seulement pour des projets spéciaux (restructurations de quartier, protection des monuments historiques...). Ces documents devront être mis à jour annuellement. Mais leur articulation avec les stratégies régionales reste encore ambiguë et nuit à la lisibilité de la réforme.

Le permis de construire, ou *planning permission*, est accordé par la collectivité qui n'est pas liée par le document d'urbanisme local. En cas de refus motivé par la collectivité, les particuliers peuvent recourir auprès du Ministère de l'Environnement.

Il existe une forme simplifiée du permis de construire, la *outline permission*, valable 5 ans, qui liste l'utilisation des sols et des surfaces en construction. Elle est souvent utile lors des négociations.

Les *planning permissions* sont des documents incontournables puisqu'ils sont nécessaires à l'accomplissement de nombreux travaux d'aménagement ou 'development', notion qui regroupe : « *The carrying out of building, engineering or other engineering, mining or other operations in, on, over or under land, or the making of any material change of use of any buildings or other land.* ». (*Town and Country Planning Act* de 1990). Son champ d'application extrêmement vaste en fait une pièce maîtresse de la régulation du foncier au Royaume-Uni. En 1980, les seuils à partir desquels un permis d'aménagement était obligatoire ont été relevés, mais le lobbying des propriétaires agricoles a maintenu une régulation très forte du sol britannique.

Plus généralement, les collectivités gèrent seulement le pré-aménagement et le renouvellement urbain - *brownfield development*. Elles reçoivent dans ce cadre des subventions des *English Partnerships*, agences gouvernementales chargées de l'aménagement.

¹⁵ Equivalent des départements français.

¹⁶ Unité locale « de base », sa taille est souvent plus importante que celle des communes françaises.

Toutefois, pour des projets de plus grande ampleur, l'autorité locale peut elle-même prendre l'initiative de réaliser une étude préalable (*development brief* ou *design framework*) qui aura valeur de *supplementary planning guidance* après consultation du public et approbation par l'instance de décision de l'autorité locale, le *planning committee*. Ces documents seront pris en compte pour la délivrance des permis de construire.

Cette hiérarchie des plans que nous venons de décrire apparaît comme très complexe. Elle traduit plus une vision politique qu'une description cohérente du territoire et il est difficile de distinguer l'échelle d'action pertinente. On a pu constater de grandes variations dans le contenu des plans, parfois supports de grandes stratégies, parfois orientés sur un thème précis, parfois reflétant la géographie du lieu. Certes, la flexibilité est un atout dans le droit anglais, mais elle l'est parfois au détriment de la visibilité.

1.2. Les prérogatives de puissance publique

Le **droit de préemption** n'existe pas en Angleterre, de même que le principe de réserves foncières. Les moyens des collectivités locales sur le marché du foncier en sont d'autant réduits, et elles ne peuvent exercer de régulation sur les prix.

L'**expropriation**, et les conditions dans lesquelles elle s'effectue sont fixées par la loi, *Town and Country Planning Act*, de 1991. Elle doit être justifiée par un projet et ne peut être utilisée pour la restructuration ou la réserve foncière.

Les étapes de l'expropriation sont bien définies. Après l'accord du Ministère de l'Environnement est rédigé un *compulsory purchase order*, équivalent de la déclaration d'utilité publique. Les propriétaires doivent alors quitter leurs terrains, moyennant une indemnisation au prix du marché. Ce prix est le prix du terrain actuel en cas de renouvellement urbain, le prix du terrain bientôt aménagé pour l'urbanisme d'extension, mais ne tient pas compte de la plus value du projet – il intègre seulement la valeur de la modification fonctionnelle « isolée ». Le propriétaire reçoit également une somme représentant le préjudice subi.

Les litiges éventuels sur l'indemnisation sont tranchés par un tribunal particulier : *le Lands Tribunal*.

Le pouvoir discrétionnaire des **Local Planning Authorities** est considérable lorsqu'il s'agit de délivrer des permis de construire. Certes, les LPA (County ou District) doit s'assurer que le permis n'entre pas en contradiction avec le *structure plan*. Mais elles peuvent également avancer d'autres « considérations pertinentes » qui conditionnent la délivrance du permis¹⁷ : limitation de l'extension du site, contraintes sur le type d'aménagement... Le législateur n'a pas explicité plus la notion de « considérations pertinentes » et le juge doit donc se référer à une jurisprudence abondante pour en définir les contours en cas de contentieux, et intègre dans ces réflexions non seulement des éléments physiques – liés à l'aménagement des terrains – mais également sociaux, économiques et environnementaux – comme l'accès au logement.

La possibilité par les LPA de prendre en compte « *any other material considerations* » est source d'une grande imprévisibilité et ralentit notablement les procédures. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire n'est plus de mise dans certaines zones comme les *Enterprise Zones*, soumises à des réglementations spécifiques.

¹⁷ Plus précisément, le *Planning and Compensation Act* de 1991) définit le contour de la loi : « *where, in making any determination under the planning acts, regard is to be had to the development plan, the determination shall be in accordance with the plan unless material considerations indicate otherwise.* »

D'autre part, les autorisations d'urbanismes peuvent être assorties de **conditions**, ou être accompagnées d'accords contractuels de droit privé, les *Planning obligations ou planning agreements*.

Les **conditions** doivent être justifiées par le programme d'aménagement lui-même. Elles fixent les modalités concernant le développement des infrastructures, les équipements de desserte, en général gérés par le privé, sauf en cas de défaillance de ce dernier. Le gouvernement « recommande » aux collectivités d'afficher un programme d'équipements pour tout projet d'aménagement, financé par des contributions également versées par tous les constructeurs sur un périmètre donné. Le programme peut notamment imposer une part minimum de logements sociaux – à hauteur souvent de 25%. La légalité des souhaits exprimés par la LPA dépend de trois critères fixés par l'arrêt « Newbury DC » :

- Procéder d'une finalité légitime en matière d'urbanisme,
- Rester raisonnable et ne pas constituer un fardeau pour le promoteur,
- Être en rapport avec le projet d'urbanisme en question.

Il arrive souvent que les LPA exagèrent malgré tout le besoin réel en équipement pour obtenir d'autres avantages. Les promoteurs s'ils veulent obtenir leurs autorisations sont obligés de se plier aux règles dictées par les LPA, ce qui conforte ces dernières dans leurs actions.

Ainsi, les trois critères énoncés ci-dessus ne suffisent pas à prévenir les excès, et le législateur envisage d'en admettre un supplémentaire : « le concept de proportionnalité ». Celui-ci déjà mis en œuvre dans d'autres domaines du droit pourrait en effet contenir les comportements abusifs.

Les *agreements*, quant à eux, sont des accords contractuels passés entre la collectivité locale et les constructeurs. Ils sont basés sur des considérations statutaires séparées et permettent à la collectivité de déroger aux règles posées par la loi – par le « Town and Country Planning Act ». Elle peut ainsi faire réaliser « les structures économiques et sociales dont elle avait besoin : espaces libres, équipements de quartier, des terrains ou bâtiments mis à [sa] disposition »¹⁸. Comme les conditions, les obligations doivent « poursuivre un objectif d'urbanisme et ne pas être déraisonnables ». Toutefois, le rapport avec l'opération d'aménagement autorisée est plus « lâche ». Le juge interrogé sur la pertinence des obligations a tenu à ne pas contraindre leur champ d'application : les obligations doivent être « le prix des autorisations d'urbanisme », sans pour autant devenir un moyen de corruption.

Ce mécanisme reste donc assez souple. En particulier, les obligations peuvent être converties en compensations monétaires – souvent justifiées par la plus-value du liée à l'aménagement. Il présente un énorme avantage pour des collectivités qui disposent de peu de ressources propres. Il est souvent appelé *Planning gains* puisqu'il permet au promoteur d'obtenir un permis, et à la collectivité de faire réaliser des infrastructures à des conditions avantageuses.

Le poids de l'administration dans les décisions d'urbanisme est remis en cause par le rapport « Rogers »¹⁹ paru en 1999, notamment à cause des délais qu'il induit. Selon les uns le législateur a perdu son autorité en matière d'urbanisme. Selon les autres, le système n'a pas su évolué et il est désormais archaïque.

¹⁸ « Angleterre et Pays de Galle – Flexibilité du droit et maîtrise de l'aménagement » - P. Birkinshaw et N. Parry

¹⁹Le groupe de travail *Urban Renaissance* présidé par Lord Rogers a cherché à identifier la façon de créer des aires urbaines qui répondent aux besoins. Ce rapport s'inscrit dans un contexte social particulier, avec une forte polarisation sociale des centres urbains. Il vise à définir l'environnement propice à la réalisation de la « renaissance urbaine »

Quelle qu'en soit la cause, fréquemment des *developers* attendent 5 à 10 ans avant de connaître les détails d'un projet auquel ils souhaitent participer. Les délais exagérés, l'incertitude de l'obtention freinent, voire mènent à l'annulation de projets.

Le projet de réforme de 2002 reprend à son compte les considérations du rapport Rogers, qui avait préfiguré cette réforme en 1999, et préconise de repenser la planification dans une optique d'efficacité.

Plus généralement, le rapport Rogers incite à **repenser la chaîne de l'action publique pour rapprocher les lieux d'actions et de décisions** (cf. encadré n°3)

Encadré n°3

Planning, Land, Devolution of Power

Les auteurs sont unanimes : les lieux pertinents pour la décision d'aménagement sont près du terrain. Ils proposent trois axes de réflexion pour mettre en œuvre une politique urbaine plus efficace :

* **La planification** doit privilégier la qualité à la quantité. Il faut favoriser les mesures qui visent à améliorer l'existant plutôt qu'à accroître les surfaces construites. Les promoteurs doivent être aidés dans cette démarche. Il faut donc réduire les délais « administratifs » à 5 ans maximum, et surtout introduire des *Regional Planning Guidance* ainsi que des politiques d'aménagement plus structurées en vue de définir des zones prioritaires dans lesquelles l'acquisition des terrains sera facilitée.

* **La décentralisation** doit donner plus de compétences aux collectivités (*land assemblies*) en ce qui concerne l'acquisition des terrains et la délivrance des permis de construire et d'aménager.

* **Cette délégation de pouvoir** doit être conçue de façon efficace. Un débat oppose les partisans d'autorités locales fortes, et ceux favorables seulement à un contrôle renforcé de la part des autorités locales (pouvoir de décision versus pouvoir de contrôle). Dans tous les cas, le droit ne doit pas constituer un obstacle au bon fonctionnement des opérations.

Cette approche rendra les collectivités locales plus autonomes. En rapprochant les lieux de décisions et d'actions, elle réduira les inefficiences inhérentes à la bureaucratie. Toutefois, elle ne pourra être mise en œuvre que si les budgets pour le management local sont augmentés pour faire face à la nouvelle charge de travail.

2. Les autres acteurs de l'aménagement

2.1. Les acteurs opérationnels

En Angleterre, les collectivités disposent de peu de moyens propres en matières d'urbanisme et de foncier. C'est pourquoi elles ont souvent recours à d'autres organismes, publics, privés ou à fonds semi-publics, semi-privés. Ces agences sont créées selon les besoins, et nous verrons qu'elles sont souvent mises en place dans les anciens bassins industriels.

Mais la multiplication des agences, censées travailler en harmonie, a surtout généré des conflits sur la répartition des rôles de chacun.

Nous les avons évoquées plus haut, les *English Partnerships*, créées en 1993, sont des agences gouvernementales qui interviennent lors des portages financiers, lorsqu'une stratégie de long terme s'impose, particulièrement lorsque de nouveaux emplois sont en jeu. Elles

supportent le risque associé aux projets dont le succès commercial peut être incertain et vont même jusqu'à investir à fonds perdus pour améliorer l'environnement.

Elles travaillent en partenariat avec les autres acteurs intervenant dans la régénération des tissus urbains dans les anciens bassins industriels, c'est-à-dire dans des opérations essayant de réintégrer ces tissus dégradés dans le marché foncier.

Les *English Partnerships* peuvent accorder des prêts à taux faible pour permettre à des projets d'initiative privés d'atteindre le seuil de rentabilité. C'est ce que l'on appelle le *Gap Funding* souvent compris dans le cadre du *Partnerships Investment Programme*. Leurs aides peuvent également consister à prendre en charge l'étape initiale de conseils et d'études, et ainsi soulager financièrement promoteurs et autorités locales.

Cependant, la Communauté Européenne a interdit en 1998 le *Gap Funding* pour non-respect de la concurrence. Cette mesure est appliquée progressivement puisqu'elle autorise jusqu'en 2006 le *Brownfield Investment Grant* (cf. encadré n°4), avec des conditions restrictives : interdit pour des projets d'habitat, et destiné aux PME qui s'implantent, et ceci seulement une part déterminée du projet. Mais son caractère désormais très contraignant en fait un outil foncier peu utilisé.

Les ***Regional Development Agencies***, à dimension économique très marquée, sont créées en 1998 au nombre de 9, par régions statistiques. Leurs membres sont plutôt issus du domaine des affaires. Elles oeuvrent également pour la régénération des anciens bassins industriels. Elles subissent un fort contrôle de l'Etat.

Les *Regional Development Agencies* décident de la répartition

- Des fonds du *Single Regeneration Budget*, inactif depuis 1999,
- Des fonds européens,
- Des subventions du gouvernement.

Elles disposent de prérogatives de puissance publiques, dont l'expropriation.

Les ***Urban Regeneration Companies*** sont implantées dans quelques villes qui connaissent des difficultés suite à la reconversion industrielle. Il en est ainsi à Manchester où une *Company* a été créée pour conduire la requalification de la ville.

Les *Urban Regeneration Companies* font suite aux recommandations du rapport Rogers sur le renouvellement urbain. Elles remplacent notamment les anciennes *Urban Development Corporations*, qui n'étaient responsables que devant le gouvernement qui se méfiait des collectivités locales. Les *Urban Development Corporations* étaient des structures légères et temporaires destinées à la maîtrise d'ouvrage déléguée, sous forme de groupements d'intérêt public ou économique. Ses actionnaires étaient issus du secteur public – on y retrouvait les trois niveaux territoriaux- associés à quelques représentants du privé. La plus spectaculaire des UDC a été le *London Docklands Development Corporation*. Les UDC ont montré l'intérêt d'un partenariat public-privé pour le réaménagement – en particulier dans les bassins en reconversion- qui nécessite les compétences et l'efficacité du privé, qui n'aurait pas pris d'initiatives aussi risquées, sans la garantie apportée par le public.

Les *Urban Regeneration Companies* n'ont pas de prérogatives de puissance publique, ne sont pas propriétaires des terrains et ne réalisent pas les infrastructures. Elles se contentent de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, et ont une fonction de coordination. Leurs pouvoirs limités expliquent leurs difficultés à recruter du personnel qualifié.

Les *Urban development corporations* n'existent plus aujourd'hui. Ces organismes avaient une durée limitée au temps nécessaire au renouvellement urbain. Elles pouvaient exercer le droit d'exproprier et recevoir des subventions pour leurs acquisitions de la part des *English Partnerships*.

Les *Housing associations* sont l'équivalent des SAHLM en France et interviennent dans la politique locale du logement.

Encadré n° 4

Greenfield development versus Brownfield development

L'opposition entre les deux stratégies n'est pas une spécificité anglo-saxonne. En France, elle existe à travers le débat actuel étalement urbain versus renouvellement urbain.

Le rapport Rogers déplore le manque d'outils incitatifs pour favoriser le *brownfield development* et ce qu'il induit : redynamiser les anciens bassins industriels, re-densifier les centre-villes anciens... Même si la France ne connaît pas les mêmes difficultés que le Royaume-Uni en termes de reconversion²⁰ elle est confrontée aujourd'hui au phénomène d'étalement urbain et pourrait s'inspirer des recommandations du rapport Rogers dans ce domaine.

Les outils financiers et réglementaires pour favoriser le *brownfield development* sont encore peu développés. Toutefois quelques pistes méritent d'être explorées. Notamment, le rapport préconise d'autoriser le *greenfield development* si seulement l'épuisement des moyens de reconversion est démontré. Ceci suppose un renforcement du pouvoir des autorités locales, responsables de la délivrance des permis d'aménager.

Enfin, les *Developers* privés ont à charge l'urbanisme d'extension, le *greenfield development* (cf. encadre n°4). Ils conservent la propriété des surfaces de plancher réalisées. Ils font plus souvent des réserves foncières dans un objectif de négociations futures et assurent l'interface avec le marché final, ainsi que la transaction des charges foncières. Ils sont à la fois aménageurs et constructeurs.

Comme il l'a été évoqué plus haut, les promoteurs se heurtent souvent à des obstacles administratifs dans l'obtention du permis : exigence des *Local Planning Authorities*, obligation de répondre à certaines considérations environnementales, ou encore délais allongés par les procédures d'appels... En ce qui concerne la régulation environnementale, l'autorité qui délivre le permis peut en effet exiger que le promoteur accompagne son projet d'un *Environmental Impact System* augmentant ainsi les coûts et les délais.

2.2. La participation de la population

La loi de 1991 a imposé la publicité des débats pour restreindre le pouvoir discrétionnaire des autorités locales (*Local Planning Authorities*). L'ampleur de la campagne de publicité est proportionnelle à celle du projet d'urbanisme correspondant, et va d'un simple avis publié dans un journal à l'organisation de « consultations » publiques.

Ainsi, la participation du public existe, mais sous la forme bien particulière qu'est le **contrôle des décisions de l'administration**. L'enquête publique locale est plus formalisée et contradictoire que la nôtre, et elle est organisée très « équitablement » : elle requiert une instruction préalable du dossier, le recueil de témoignages, un interrogatoire contradictoire des témoins, des visites... Elle a vraiment été conçue comme le moyen d'associer les citoyens aux décisions publiques et constitue le principal outil de la procédure d'appel en matière d'urbanisme.

²⁰ Nous nuancerons toutefois en rappelant l'existence d'anciennes régions minières ou spécialisées dans le textile qui sont concernées elles aussi par un fort déficit migratoire.

Lors de l'élaboration des *development briefs* ou *design frameworks*, les autorités locales doivent prendre en compte les avis du public. Toutefois, ce mode de participation a ses limites. Les enquêtes ont généré beaucoup de contentieux²¹, et il arrive souvent que la somme des intérêts personnels porte entrave à la réalisation des projets et allonge des délais déjà excessifs²².

Le projet de loi de 2002 entend réduire les délais de l'enquête publique et concilier intérêts publics et privés. Notamment, la nécessité des grands projets d'infrastructure nationaux – comme la construction d'aéroports ou de centrales électriques – pourra passer avant les exigences des riverains. Toutefois, l'introduction d'une procédure purement parlementaire pour les grands projets fait craindre un délaissement des soucis environnementaux et suscite de nombreuses controverses. En attendant cette réforme, les enquêtes publiques sont désormais soumises à un « code de conduite » qui vise notamment à réduire le lobbying, voire la corruption qui vient parfois entacher les enquêtes.

Déjà le rapport Rogers²³ avait traité le thème de la démocratie participative, avec un changement de perception et une évolution des mentalités. Le projet de loi, qui lui fait suite, prévoit de favoriser davantage la participation du public, en recherchant le dialogue avec les habitants du quartier²⁴.

Les auteurs du rapport ont déjà mis en œuvre ces principes. Pour définir la « ville idéale » (cf. encadré n°5) et les moyens d'y parvenir, ils ont mené diverses enquêtes auprès des populations pour connaître leurs conceptions des centres urbains, montrant ainsi l'importance accordée aux opinions du public concerné par un projet.

Cependant, les auteurs du rapport restent prudents quant au mode de participation du public. En effet, les mécanismes « citoyens » ne remplaceront jamais le cadre légitime démocratique et stable des autorités locales. Ils ne peuvent que renforcer la décision par le rôle fédérateur qu'ils exercent.

²¹ « En 2000-2001, il y a eu 15336 procédures d'appel en Angleterre, dont la plupart visaient des refus de permis ou la mise en cause des conditions dont les permis étaient assortis. 35% de ces procédures ont eu gain de cause ». (*Etudes foncières n°111*)

²² « L'enquête publique sur le projet de construction d'un cinquième terminal à l'aéroport d'Heathrow a duré sept ans et coûté 100 millions de livres, dont 20 millions à la charge du contribuable.

²³ Le groupe de travail *Urban Renaissance* présidé par Lord Rogers a cherché à identifier la façon de créer des aires urbaines qui répondent aux besoins. Ce rapport s'inscrit dans un contexte social particulier, avec une forte polarisation sociale des centres urbains.

²⁴ Objectif qui doit être mis en perspective avec la volonté de contenir les enquêtes publiques et ainsi réduire les négociations frontales.

Encadré n°5

La ville idéale selon le rapport Rogers

Les personnes interrogées dans le cadre du rapport Rogers ont été unanimes : la ville dans laquelle elles souhaitent vivre concilie sûreté, propreté, commodités et animation.

Les auteurs du rapport Rogers insistent beaucoup sur le fait de privilégier la qualité de l'aménagement et non pas la quantité, la surface aménagée.

Notamment, les autorités locales ne doivent pas se laisser séduire par des « décisions faciles » : les phénomènes de ségrégation spatiale sont complexes et peuvent mener à la création de véritables trappes à pauvreté. Il importe de penser les centres urbains avant d'agir pour créer une ville qui réponde aux besoins : un centre agréable et vivant, un environnement propice au développement de la vie culturelle.

Même si le déploiement des réseaux de transports est indispensable au désenclavement de zones isolées, les pouvoirs publics ne peuvent se contenter de la construction d'infrastructures pour régler les problèmes cruciaux d'accès. Ces investissements matériels doivent être réfléchis et accompagnés d'une politique d'insertion sociale et culturelle.

Le rapport se conclut d'ailleurs sur la notion de « Centres régionaux d'excellence pour le développement urbain ». Ces centres sont permis par une mise en réseaux des différentes administrations locales, et par une gestion plus souple des projets. Ceux-ci deviennent pluridisciplinaires, associent les autorités centrales et locales, les secteurs publics et privés... Un monde idéal...

A noter enfin, la présence d'un débat récurrent sur le droit de recours des tiers qui est pour l'instant interdit. Seul le demandeur d'un permis peut faire appel auprès du Secrétaire d'Etat à l'Environnement en cas de refus. En revanche, ce droit n'est pas limité dans le cadre d'une procédure de *judicial review* qui vise à contester la légalité d'une décision, et qui est ouverte à toute partie, pourvu qu'elle établisse avoir un intérêt suffisant. La réforme n'entend pas étendre le droit de recours des tiers pour des raisons budgétaires, alors même que celui-ci permet de s'assurer « que l'on accorde aux préoccupations écologiques le poids qu'elles méritent ».

3. Les instruments financiers

La fiscalité foncière est quasi-inexistante en Angleterre. Elle ne pénalise ni la rétention des terrains, ni les transactions.

Le *Development Land Tax* a été supprimé en 1986. Le *local rates*, une forme d'impôt sur la propriété a été remplacé en 1991 par la *poll tax* due par les particuliers, et par le *Uniform Business Rate* reversé par les entreprises. L'impopularité de la *poll tax* a entraîné sa suppression et la mise en place de la *council tax* sur les habitations. Toutes ces taxes sont assez rigides, fixées par l'administration centrale, et laissent peu de marges de manœuvre aux collectivités pour atteindre leurs objectifs en matière d'aménagement.

Des régimes spéciaux ont été mis en place sur les zones spéciales (zones commerciales ou de reconversion urbaine) qui bénéficient d'exemption de fiscalité ou de subventions.

Les collectivités locales qui réalisent des opérations d'aménagement tendent à conserver la disposition du sol – *freehold* - et à consentir à des baux long terme (environ 25 ans) aux

utilisateurs, les *leaseholders*. Ceux-ci doivent alors payer un droit au bail, et les loyers futurs, qui remplissent ainsi le rôle des impôts locaux.

Le bail et ses obligations sont transmis par le *developer* aux acquéreurs. À l'issue du contrat, le *freeholder* récupère terrain et le bâti. C'est pourquoi la collectivité propriétaire possède un droit de regard sur l'usage futur du bien et peut décider de récupérer la plus-value lors de la renégociation du bail.

Toutefois, ces traditions ne sont pas toujours compatibles avec les us et coutumes des autres pays d'Europe, et notamment des compagnies qui s'implantent au Royaume-Uni. C'est pourquoi on pourrait voir au cours des prochaines années des changements dans la durée des *leaseholds* pour les adapter au marché international.

Bibliographie

(1) Commission ROGERS, 1999 : *Urban Renaissance sharing the vision* – Rapport du groupe Urban Task Force présidé par Lord Rogers

(2) BOOTH Karen, 2005 : *Présentation du système d'urbanisme britannique*

(3) BOOTH Philipp²⁵, 2005 : *La réforme du droit de l'urbanisme en Angleterre et en France*

(4) BIRKINSHAW Patrick et PARRY Nicolas, 2004 : *Flexibilité du droit et maîtrise de l'aménagement – Angleterre et Pays de Galle- 1ère partie*. In *Etudes Foncières*, n°111, septembre-octobre 2004

(5) BIRKINSHAW Patrick et PARRY Nicolas, 2004 : *Flexibilité du droit et maîtrise de l'aménagement – Angleterre et Pays de Galle- 2ème partie*. In *Etudes Foncières*, n°112, novembre-décembre 2004

(6) HEALEY Patsy, 2005 : *The British Land Use Planning and System* –, Conférence on « A comparative Study of the Systems of Market Economy and Law Ownership/Use », Hawaï, 9-11 Août 2005.

²⁵ Philipp Booth est enseignant au Department of Town and Regional Planning de l'université de Sheffield en Grande-Bretagne.

A.2.3. Le Danemark : une transparence des marchés fonciers

La méthode du Danemark pour maîtriser le marché et réguler les prix du foncier repose sur un large système d'évaluation stricte de la valeur des propriétés et une fiscalité foncière très poussée.

1. Les instruments réglementaires

Trois niveaux de décision influent sur le foncier : l'Etat, les Comtés et les Communes.

Les communes danoises sont l'équivalent des villes françaises. Au nombre de 1338 initialement, elles ne sont plus que de 275 depuis la Loi de Réforme Administrative de 1970. Les Comtés sont eux équivalents aux régions françaises. Au nombre de 22, ils ne sont plus que 17 depuis 1970.

Les communes et les comtés ont à leur charge plusieurs tâches:

- La préparation et l'approbation des plans d'urbanismes. Il s'agit du plan régional pour le comté), du schéma directeur et du plan local pour la communes. Ces plans ont évolués avec les lois : loi sur la planification urbaine (1938), sur les zones urbaines et rurales (introduction du zonage en 1969), sur la planification nationale et régionale (1973), sur la planification locale (1977). Les responsabilités sont décentralisées et les citoyens participent activement à la préparation des plans (rédaction de morceaux de plan par les associations de quartier). Trois types de zones existent : les zones urbaines et d'extension, celles pour résidences secondaires et les zones rurales
- La programmation des infrastructures
- L'instruction et la délivrance des permis de construire.

Plus précisément, le plan régional du comté est un document soumis à l'approbation du Ministre. Il fixe les grandes orientations du développement à savoir : les principales zones de développement, les infrastructures de transport, les zones de rénovation, les activités extractives et les zones de résidences secondaires. Il est évalué et mis à jour tous les 2 ans.

Le schéma directeur («structure plan») de la commune fixe lui aussi des grandes orientations, en cohérence avec le plan régional. Il n'est pas directement opposable au tiers.

Le plan local d'urbanisme («local plan») des communes est l'équivalent du POS français. Détaillé par le «Municipal Planning Act» de 1977, il ne couvre pas tout le territoire de la commune (comme le Bebauungsplan allemand). Il est approuvé par le Conseil Municipal et soumis à enquête publique pendant 2 mois.

Le permis est délivré par la Commune pour toute construction nouvelle, pour des travaux importants, un changement d'usage ou la démolition d'un bâtiment. D'une validité de 12 mois, il suit le « Building Act and Regulations ».

L'Etat joue quant à lui un rôle minime. Les problèmes d'urbanismes sont à la charge du Ministère de l'Environnement (Agence Nationale de la planification spatiale). L'Etat a pour rôle :

- La préparation des lois
- L'approbation des plans régionaux des comtés
- La publication d'un rapport annuel sur l'état de la planification urbaine sous forme de recommandations.

La mise en œuvre des plans d'urbanisme est du ressort du secteur privé. Peu d'interventions sont faites de manière directe par les collectivités publiques sur les marchés fonciers et immobiliers. Le seul outil contraignant de mise en œuvre des plans fut le « Slum Clearance Act » (Résorption de l'habitat insalubre) en 1969. Le recours à l'expropriation est possible pour la « mise en œuvre des plans » d'après le Code de l'Expropriation, mais il demeure peu usité. Le droit de préemption a été introduit par une loi dans les années 70 pour les communes sur tout terrain de plus de 6000 m² mis en vente, mais le texte demeure peu appliqué.

La mise en œuvre des plans passe donc essentiellement par un système efficace d'incitations fiscales.

2. Les instruments financiers

Le système d'information foncière

De nombreux fichiers recueillant de vastes bases de données foncières sont disponibles au Danemark. Tenus à jour régulièrement, ils se recoupent de manière quasi parfaite grâce à un système de références croisées. Ce système est largement accessible au public et contribue à la parfaite transparence des marchés fonciers au Danemark.

Les fichiers suivants sont constitués :

- **Le cadastre.** Il comprend : le registre des parcelles (numéro, références cartographiques, superficie, origine) et les matrices cadastrales (cartes). Tenu par la Direction du Cadastre du Ministère de l'Agriculture, il est entièrement informatisé
- **Le livre foncier.** Tenu par les cours d'appel, il contient l'ensemble des indications de nature juridique et financière (avec les restrictions de droit d'usage liées à la réglementation de l'urbanisme). Il n'est pas informatisé.
- **Le registre bâtiment-logement.** Il indique des données précises sur les bâtiments (nature, desserte, année de construction, matériaux, SHON, emprise, nombre de pièces, sanitaires, cuisine, statut d'occupation, montant du loyer...)
- **Le registre central de la population**
- **Le registre municipal de la propriété (ou registre des évaluations).** Il contient une évaluation foncière de toutes les propriétés, réévaluée tous les quatre ans. Tenu par les communes, il utilise le même identifiant qu'au cadastre. Les « valeur vénale de propriété » (terrain) et « valeur foncière du site » (bâti) (ou valeur vénale du terrain d'assiette) sont évaluées et servent de base au calcul de l'impôt foncier. Il repose sur un modèle de détermination des valeurs foncières et immobilières à partir des

caractéristiques du bien sans avoir recours à une évaluation directe. Il est informatisé et en libre d'accès.

Ce dernier fichier permet la construction de statistique sur l'évolution des valeurs foncières ainsi que le choix de mesures de politique foncière et d'urbanisme adaptées.

La Fiscalité

Le Danemark a mis en place des outils fiscaux efficaces d'incitation à la mise en œuvre effective des plans d'urbanisme, qui constituent également une vaste source de financement.

Chaque terrain fait ainsi l'objet, comme vu précédemment, d'une évaluation unique et automatisée, de sa valeur de marché, servant de base aux différents impôts, prélevés par le comté ou la commune.

Les divers impôts sont les suivants :

- **L'impôt foncier** (« land tax »). Créé en 1926, cette imposition annuelle est assise sur la valeur vénale de tous les terrains (bâti ou non), évalués à leur « valeur de site »
- **La taxe professionnelle** (ou taxe des services). Créée en 1961, elle est payée par les entreprises privées et les collectivités publiques et est assise sur la valeur de la propriété bâtie, déduction faite de la valeur du terrain
- L'impôt sur les transactions (ou droit d'enregistrement). Il sert à couvrir le coût administratif de la transaction. Il est inférieur à 1,2% de la valeur maximale entre le prix de vente et le prix d'évaluation.
- Le loyer fictif. Il concerne les propriétaires-occupants et est évalué à partir de la valeur vénale, au taux de 2,5% jusqu'à 1,2 millions de couronnes (en 1986) (1,2% pour les plus de 67 ans), et à 7,5% au-delà. Il constitue une très forte charge fiscale supportée par un ménage occupant un logement déjà cher.
- La taxe d'urbanisation. Cette taxation est liée au changement de zonage. Elle est payée par le propriétaire si une modification de zonage qui intervient est avantageuse pour les prix. Cette taxe est assise sur l'écart entre la valeur de marché du terrain dans l'ancien zonage et celle dans le nouveau, ayant ainsi pour effet une neutralisation de l'effet du zonage sur les valeurs foncières.

Toutes ces taxes ont un effet de stabilisation et d'homogénéisation des prix du logement grâce à la dissuasion fiscale. Au total, la charge d'impôts fonciers pour un propriétaire-occupant représente de 1,1 à 1,3% de son revenu brut et environ 0,6% pour les locataires. L'impôt foncier a donc un effet distributif.

Le Danemark possède donc un système d'information totalement public sur le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers. Le système de fiscalité foncière et immobilière en est rendu plus productif. A la fois équitable et peu coûteux à gérer, il empêche les bulles, les comportements spéculatifs et la rétention foncière, tout en assurant un bon entretien des bâtis.

Bibliographie

RENARD Vincent, 1991 : *Danemark, Politiques Foncières Comparées*, Paris, ADEF

A.2.4.L'Espagne : la récupération des plus-values des foncières

1. Les acteurs de l'aménagement

L'organisation territoriale de l'Espagne comprend :

- l'État,
- 17 communautés autonomes (niveau régional) ;
- 50 provinces ;
- 8 100 communes.

Selon la constitution de 1978, les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire sont exercées par les communautés autonomes. Cependant, les communautés autonomes doivent respecter les décisions prises par l'État en matière notamment de ports et d'aéroports d'intérêt général, de routes et chemins de fers intercommunautaires, de réserves naturelles et de gestion des côtes. En outre, l'État dispose d'une procédure exceptionnelle pour décider d'exécuter, moyennant l'accord du Conseil des ministres, des projets d'infrastructure relevant de sa compétence, y compris lorsqu'ils ne sont pas en conformité avec la planification locale. Les éventuels conflits entre l'État et les communautés autonomes sont tranchés par la Cour constitutionnelle.

La **décentralisation** de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire s'applique aussi bien sur le plan législatif que sur le plan exécutif :

- **sur le plan législatif**, la plupart des communautés autonomes ont adopté leurs propres lois d'aménagement du territoire et des systèmes spécifiques de planification supra-municipale. La loi nationale ne s'applique qu'en cas d'absence de prescription législative régionale. Cependant, le régime d'expropriation, les bases du droit administratif et une part importante de la législation environnementale restent définies par l'État ;
- **sur le plan exécutif**, les communes élaborent des « plans généraux municipaux d'aménagement urbain » qui sont contrôlés par les communautés autonomes. Cependant, ces dernières ne vérifient que la légalité des plans, sans se prononcer sur leur opportunité, à moins que des intérêts supra-municipaux objectifs ne soient en cause. En outre, les autorisations d'urbanisme sont directement accordées par les communes. Seuls les tribunaux peuvent, dans le cadre d'une instance contentieuse, suspendre à titre conservatoire les actes d'une commune.

2. Les instruments réglementaires

2.1. La hiérarchie des normes d'urbanisme

La loi du régime du sol et de l'aménagement urbain (LS) du 12 mai 1956 prévoyait que l'État devait élaborer un **plan national d'urbanisme**, mais ce dernier n'a pas vu le jour.

La plupart des communautés autonomes ont créé des systèmes propres de planification supra-municipale. Cependant, rares sont les communautés ayant adopté une **directive générale d'aménagement du territoire** avant 2003.

Les documents essentiels d'aménagement urbain restent donc les **plans généraux d'aménagement urbain** (ou une version simplifiée dans les petites communes, les **normes subsidiaires de planification**). Ces documents définissent les emplacements des infrastructures et des équipements collectifs et divisent le sol selon les trois catégories prévues par la loi :

- *pour les sols urbains*, les plans généraux sont de véritables plans de détail et fixent une réglementation complète ;
- *pour les sols à urbaniser*, les plans généraux établissent une réglementation de base. Des **plans partiels**, nécessaires à toute opérations d'urbanisation, viennent préciser la réglementation secteur par secteur. En outre, certaines opérations spécifiques (aménagement de ports, d'aéroports, de voies de communication, de zones de service, d'ensembles historiques, etc.) nécessitent l'adoption de **plans spéciaux** ;
- *pour les sols non urbanisables*, les plans généraux définissent des mesures de protection et de préservation.

Enfin, les plans généraux et partiels peuvent être réajusté à la marge en matière d'alignement des voies publiques et d'aménagement des volumes par des **études de détails**, ce qui évite de recourir à des procédures plus lourdes de révision des plans.

2.2. L'élaboration et l'approbation des plans municipaux

L'initiative d'élaborer des plans généraux d'aménagement urbain revient exclusivement à la commune, sauf cas exceptionnel où les communautés autonomes peuvent ordonner la révision de ces plans.

En revanche, les plans partiels peuvent être initiés par des particuliers et les plans spéciaux par des organismes publics compétentes (par exemple par une autorité portuaire).

Dans tous les cas, la procédure d'approbation comprend quatre grande phase :

- l'**adoption du projet de plan** par la commune ;
- l'**information publique** pendant laquelle toute personne intéressée (physique ou morale) peut faire part de ses observations ;
- l'**approbation** du plan par la commune ;

- le **contrôle de légalité** par la communauté autonome s'il s'agit de plans généraux, de plans partiels ou spéciaux affectant plusieurs communes ou encore de plans partiels ou spéciaux élaborés par une commune qui n'est pas capitale de province ou dont la population est inférieure à 50 000 habitants.

Un fois approuvés, les plans font l'objet d'une publication officielle et s'imposent aussi bien aux particuliers qu'aux administrations publiques. Ils permettent en particulier d'**exproprier** moyennant indemnisation.

2.3. Les droits et devoirs des propriétaires de sols urbanisables

Lorsque des terrains sont classés en sol urbanisable, les propriétaires sont tenus de céder gratuitement à l'administration tous les terrains que le plan destine à des réalisations publiques (voies publiques, espaces verts, équipements collectifs) ainsi que 10 % des surfaces utilisables dont ils disposent. Ce régime est garanti par la constitution espagnole selon laquelle « la communauté participe aux plus-values que génère l'action d'urbanisme des organismes publics. » (art. 47). En outre, les propriétaires des terrains doivent également assurer leur urbanisation dans les délais fixés par le plan et en supporter les coûts. Afin de garantir les délais d'urbanisation, l'administration peut, si nécessaire, recourir à l'expropriation.

En contrepartie de ces contraintes, l'administration assure aux propriétaires d'une zone une répartition équitable de la valeur d'usage générée par l'urbanisation des sols (cf. méthode de calcul ci-dessous). En pratique, cette répartition et la rétrocession à l'administration des sols destinés aux réalisations publiques passent par un **remembrement**. Cette opération est réalisée soit par une majorité de propriétaires réunissant 80 % de la superficie d'une zone, soit d'office par la commune. Dans les deux cas, elle doit être approuvée par l'autorité municipale après audition de tous les intéressés.

Exemple de calcul de la valeur d'usage d'une zone

Soit une zone 100 000 m² dont le plan affecte 50 000 m² à la construction résidentielle en octroyant à cet usage une valeur indiciaire de 1. Les 50 000 m² restants sont affectés à :

Voies publiques et espaces verts : 10 000 m², valeur indiciaire 0

Usage industriel : 30 000 m², valeur indiciaire 0,5

Usage commercial : 10 000 m², valeur indiciaire 0,8

La valeur d'usage totale de la zone vaut donc :

$$50\,000 \times 1 + 10\,000 \times 0 + 30\,000 \times 0,5 + 10\,000 \times 0,8 = 73\,000$$

D'où la valeur d'usage moyenne d'un m² :

$$73\,000 / 100\,000 = 0,73 \text{ par m}^2$$

Ainsi le propriétaire de 1 000 m² devra in fine récupérer une valeur d'usage de 730, celui d'une zone de 2 000 m² devra récupérer 1 460, etc.

*C'est le **remembrement** qui va permettre d'aboutir à cette répartition théorique des valeurs d'usage entre les différents propriétaires des terrains de la zone.*

3. Les Instruments financiers

En Espagne, la fiscalité immobilière comprend, outre la TVA (12% réduit à 7% pour les constructions neuves) et l'imposition des revenus immobiliers via l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés :

- des impôts sur la propriété (impôt annuel sur les biens immeubles, impôt sur les successions et donations, impôt sur le patrimoine net) ;
- un impôt sur les transactions immobilières (impôt sur les ventes patrimoniales onéreuses) ;
- un impôt les plus-values foncières

Nom de la taxe	Référence	Bénéficiaire	Assiette	Taux
Impôt annuel sur les biens immeubles	loi sur la fiscalité locale du 28 décembre 1988	communes	valeur cadastrale des terrains et immeubles fixée par l'administration	de 0,3% à 1,05%, selon la taille de la commune (taux voté par la communes, dans les limites fixées par l'Etat)
Impôt sur les successions et donations	loi du 18 décembre 1987	communautés autonomes	valeur réelle du bien déclarée par le redevable minorée des charges et dettes déductibles	de 8% à 34%, selon la valeur de l'héritage, puis application d'un coefficient fonction du degré de parenté (taux fixés par l'Etat)
Impôt sur le patrimoine net	loi du 6 juin 1991	communautés autonomes	valeur du patrimoine (y.c. immobilier) déclarée par le redevable, diminuée de certaines charges	de 0,2% à 2,5%, selon la valeur nette du patrimoine (taux fixés par l'Etat, levée de l'impôt décidée par la communauté autonome)
Impôt sur les ventes patrimoniales onéreuses	loi du 21 juin 1980	communautés autonomes	valeur de la transaction déclarée sur l'acte de vente	6% pour les biens immobiliers
Impôt sur les plus-values foncières	loi sur la fiscalité locale du 28 décembre 1988	communes	plus-value foncière théorique calculée par l'administration lors de la transmission du bien	de 16 à 30%, selon la taille de la commune (taux voté par la commune, dans des limites fixées par l'Etat)

Le calcul de l'impôt sur la plus-value foncière, principale originalité de l'Espagne par rapport à la France, mérite d'être présenté.

Exemple de calcul de l'impôt sur la plus-value foncière

L'assiette de l'impôt est obtenue à partir de la valeur cadastrale du terrain au moment de la transmission (vente ou cession). Cette valeur est déterminée par l'administration : la dernière révision de la base cadastrale remonte à 1993 ; une évolution forfaitaire (+3,5%/an) est donc appliquée pour déterminer des valeurs ultérieures.

Un coefficient dépendant de la taille de la commune et de la durée de détention du bien est appliqué à la valeur cadastrale pour déterminer l'assiette de l'impôt (tableau 1). Le taux d'imposition varie alors de 16 à 30% selon la taille de la commune (tableau 2)

Tableau 1. Coefficient annuel de plus-value

Population de la commune	Durée de possession du bien			
	0 – 5 ans	5 – 10 ans	10 – 15 ans	15 – 20 ans
< 5 000	2,4% - 3,1%	2,1% - 2,8%	2,0% - 2,7%	2,0% - 2,7%
5 000 – 20 000	2,6% - 3,3%	2,3% - 3,0%	2,0% - 2,8%	2,1% - 2,7%
20 000 – 50 000	2,7% - 3,4%	2,5% - 3,2%	2,2% - 2,9%	2,2% - 2,8%
50 000 – 100 000	3,0% - 3,6%	2,7% - 3,4%	2,5% - 3,1%	2,3% - 2,9%
> 100 000	3,1% - 3,7%	2,9% - 3,7%	2,6% - 3,2%	2,4% - 3,0%

Tableau 2. Taux d'imposition

Population de la commune	Taux minimum	Taux maximum
< 5 000	16%	26%
5 000 – 20 000	17%	27%
20 000 – 50 000	18%	28%
50 000 – 100 000	19%	29%
> 100 000	20%	30%

Supposons qu'un immeuble dont la valeur cadastrale de terrain est de 100 000 € soit vendu dans une commune de 80 000 habitants. Le vendeur a acquis ce terrain 12 ans auparavant et la commune a retenu un coefficient annuel de plus-value de 3% pour une durée de possession comprise entre 10 et 15 ans. L'assiette de l'impôt s'élève donc à : $100\,000 \times 12 \times 0,03 = 36\,000$ €. Si la commune a adopté un taux d'imposition de 25%, l'impôt s'élève à : $36\,000 \times 0,25 = 9\,000$ €

Bibliographie

- (1) BROWN P.K. & HEPWORTH M.A., 2002 : *A study of european land tax system, Cambridge (USA), Lincoln Institute of land policy*
- (2) CASTEL Jean-Charles : *Les moyens de la planification, de l'aménagement et du développement urbain en Europe : une comparaison entre six pays européens (France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne, Italie)*. In CERTU, 2005, *L'Europe des urbanistes*, Lyon, CERTU (pp 38-73)
- (3) FERNANDEZ Tomas Ramon, 1996 : *Le droit de l'urbanisme en Espagne*, Paris, GRIDAUH,
- (4) IGONIN LEYGUE Eve & Thierry, 1991, *Politiques foncières comparées. Espagne*, Paris, ADEF, 1991
- (5) MENÉNDEZ REXACH Angel, 1998 : *L'évolution du droit de l'urbanisme en Espagne en 1997*, Paris, GRIDAUH (et publications similaires de 1998 à 2003)

A.2.5. L'Irlande : en route vers la décentralisation

1. Les outils réglementaires

La structure irlandaise est très centralisée. Une réforme est actuellement envisagée pour favoriser la transparence et donner plus de pouvoir aux structures déconcentrées et locales, intitulée *Local Government Act 2001*.

En Irlande, le niveau régional est absent. Les instances locales qui n'ont pas été réformées depuis le XIXe siècle souffrent d'une absence de législation et d'une absence de niveau intermédiaire. Seul existe un niveau sub-urbain, équivalent aux communautés d'agglomérations.

L'**Etat** par le *Local Government Act 2001* entend notamment :

- Renforcer le rôle des élus,
- Développer la démocratie participative,
- Moderniser la législation du niveau local, pour fournir un cadre propice au financement local et promouvoir l'efficacité et l'efficience.

Les **autorités locales** déclinent sa politique foncière. On distingue les 29 *Counties*, des 5 *County Boroughs*. Il existe également des regroupements sous la forme de *Urbanised Borough Corporations* et de *Urban District Councils*.

2. Les outils financiers

Le financement de l'activité locale passe par les subventions du gouvernement et par la récolte des taxes et charges gérées au niveau local, les *rates*.

Les *rates* ont été réformés en 2001. Ils représentent désormais 37% des revenus des *Country* et des *Urban Borough Councils* et 20% des revenus des *County Councils*.

La base servant au calcul de l'impôt est la valeur locative de la propriété ou *Net Annual Value*. La réforme de 2001 a instauré un plafond pour ne pas accroître trop brusquement l'assiette d'imposition du contribuable. Si celui-ci conteste le montant de son impôt, il peut faire appel, moyennant le paiement préalable d'une franchise.

Le taux d'imposition est revu tous les 5 à 10 ans, dans le cadre des réévaluations du taux d'intérêt et des révisions des actifs par le *Commissioner of Valuation*, lui-même désigné par l'Etat.

Les propriétés domestiques et agricoles ne sont pas assujetties à la taxe. De même il existe des régimes spéciaux pour certaines immobilisations comme les usines et les installations classées, ou encore les biens publics et collectifs.

L'**impôt sur le capital** intervient en matière de foncier lors de la vente d'un actif – il joue alors le rôle d'un impôt sur les mutations. Il est reversé directement au département. Toutefois, peuvent être déduits de la valeur imposable :

- Le coût d'acquisition de l'actif,
- Le coût des aménagements apportés,
- Un indice tenant compte de l'inflation.

Cet impôt ne concerne pas la résidence principale, ni les actifs dont la durée de vie est inférieure à 50 ans.

Des biens qui restent au sein d'une famille ou dont la valeur ne dépasse pas un seuil fixé par le gouvernement ne sont pas taxés. Lorsqu'en revanche ils le sont, la taxe représente 20% du montant de transfert, sauf s'il s'agit d'aménagement du territoire auquel cas elle peut atteindre 40%.

La taxe d'habitation, ou *residential property tax* a été abolie en avril 1997. Seules courent encore les provisions, de façon à ce que personne n'échappe au paiement des sommes encore dues à l'Etat dans le cadre de cette taxe – c'est donc une mesure de « justice ».

La base du calcul est la valeur à la vente de la maison et son jardin.

Les transferts de propriété font l'objet d'une taxe, par l'intermédiaire du *Stamp Duty* obligatoire sur tous les documents légaux. Le montant du timbre dépend de la valeur marchande du bien. Là encore existent différents régimes d'exemption.

A.2.6. L'Italie : réglementation complexe et pratiques l'illégales

1. Les instruments réglementaires

En Italie, le principal problème réside dans l'écart important constaté entre les textes juridiques et la pratique. De plus, de grandes différences existent d'une région à l'autre.

L'**Etat** joue un rôle limité dans les politiques foncières. Il édicte les normes et les règles du jeu, il coordonne les régions. Mais les lois créées sont souvent contradictoires, trop complexes, pourvues de multiples exceptions et donc non appliquées. La **Cour constitutionnelle** veille normalement à la constitutionnalité des lois. Ces champs d'application sont cependant plus étendus, notamment en matière d'expropriation et de fiscalité foncière : elle peut annuler des normes, interpréter des textes, édicter des directives. Les **régions**, au nombre de 20, sont l'entité détentrice d'un réel pouvoir législatif et réglementaire en matière d'aménagement de l'espace. Les **provinces**, au nombre de 104, sont une subdivision de la région et les **communes**, au nombre d'environ 8102, sont responsables du plan d'urbanisme et des permis de construire.

Divers plans d'urbanisme sont inscrits dans la loi en Italie :

- Le *Piano territorial regionale (PTR)*. C'est le plan directeur général. Il est établi par la région et localise les grandes infrastructures, les opérations commerciales ou d'habitat et les zones de protection de l'environnement. Cependant, beaucoup de schémas régionaux ne furent **jamais achevés**. La réalisation de ce plan est ainsi souvent déléguée à la Province, qui réalise alors le *Piano Territoriale di Coodinamento (PTC)*, approuvé par la région. Les zonages ont un caractère indicatif et sont non opposables au tiers, mais opposables aux communes.
- Le *Piano regolatore generale (PRG)*. C'est le plan général d'urbanisme, équivalent au PLU français et établi par les Communes. Il comporte : les objectifs, les prescriptions, les protections, le zonage, les règlements, les ratios standard minimum entre habitants et espaces/services publics. Il a valeur de droit des sols et est donc opposable aux tiers. Elaboré par la Commune, il est soumis à débat public et approuvé par la région. Il se décline en plans de secteurs *Piano particolareggiato (PP)*, plans de détails pour 10 ans (peu réalisés...), certains étant spécifiques pour le logement social (PEEP) ou des activités (PIP).
- Le *Programma de fabbricazione (PF)*. C'est le plan de développement urbain. Il s'agit d'un PRG simplifié pour les petites communes.
- Le *Programma pluriennale di attuazione (PPA)*. Ce sont des plans pluriannuels de réalisation élaborés par la Commune. Ces documents de programmation de 3 ans réalisent le lien entre le PRG et les financements. Ils sont cependant souvent non réalisés.

Le permis de construire (*concessione edificare*) est non gratuit depuis la loi Bucalossi de 1977, qui dissocia le droit de propriété du droit de construire. Le droit de construire devient alors une concession de la puissance publique accordée à titre onéreux au pétitionnaire. Deux parties sont à payer :

- Les coûts pour les équipements « primaires » (infrastructures de desserte) et « secondaires » (superstructures : écoles, parcs, équipements...). Ce coût est le coût réel ou moyen déterminé par région selon les cas.
- Le coût de l'autorisation de construire. Il s'agit d'une redevance proportionnelle au coût de construction (valeurs forfaitaires ou coûts réels selon l'aménagement).

Il existe également quelques moyens d'intervention directe en Italie :

- **L'Expropriation.** Instaurée par la loi cadre d'urbanisme de 1865, elle est utilisée ponctuellement, pour cause d'utilité publique, préalablement à la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet d'aménagement d'intérêt général : équipements, aménagements publics, zones d'activités ou logement social. Ce droit ne peut être utilisé pour accueillir des activités privées. La servitude est de 5 ans. Concernant l'évaluation des indemnités d'expropriation, la valeur vénale est normalement prise en compte. Cependant, le processus d'indemnisation est flou et différencié selon qu'il s'agisse d'une terre agricole (valeur agricole des sols) ou s'un terrain bâti. L'expropriation est de manière générale peu usitée. Dans les années 80, le nombre des expropriations et des contentieux a diminué, laissant place à de plus nombreuses négociations et vente à l'amiable, préférées et encouragées par des compensations plus élevées. Le problème de l'argent pour indemniser demeurant cependant problématique. Le dispositif d'indemnisation d'une acquisition foncière pour les collectivités locales est donc loin d'être clair et précis.
- **La Prémption.** Seul l'Etat a ce droit et il est réservé aux biens classés au titre du patrimoine.

D'autre part, peu d'informations existent en matière de transactions et de mutations.

2. Les acteurs de l'aménagement

Les constructeurs aménagent le plus souvent pour eux-mêmes. Les *Geometri* sont des géomètres, mais aussi des maîtres d'œuvre pour la construction et le lotissement. Les Coopératives de construction interviennent également: au moins de 9 personnes, elles ont pour objectif la construction de leur propre logement.

L'aménagement public est limité au logement social et à certaines zones d'activités.

3. Les instruments financiers

En Italie, 80% des ménages sont propriétaires occupants. La propriété foncière était peu taxée jusque dans les années 90, encourageant la rétention. Cependant, de nouvelles dispositions existent depuis 1992.

Les divers impôts fonciers prélevés sur les Italiens sont les suivants :

- **La Taxe foncière** ou *Imposta Comunale Immobiliare (ICI)*. Créée en 1992, elle est basée sur la valeur cadastrale de la propriété (valeur locative enregistrée au cadastre) et collectée par les communes.

- **L'Impôt sur les successions et les donations.** Cette taxe est prélevée lors du transfert de possession. Elle s'élève à un pourcentage de la valeur totale du bien.
- **pas d'impôt sur la fortune**
- **La Taxe sur les plus-values** ou *Imposta sull'incremento di valore degli immobili INVIM*. Créée en 1972, elle ne s'appliquait que pour les propriétés achetées avant 1992 et s'est arrêtée en 2003. Les bénéfices de cette taxe ont été transférés en 1992 de la commune à l'Etat lors de la création de l'ICI pour la commune. Lors de tout transfert de propriété, elle était acquittée par le bénéficiaire des plus-values (vendeur ou bénéficiaire à titre gratuit) et calculée sur la différence entre le prix de vente et le prix à l'achat après indexation. Payée une seule fois pour les personnes physiques et tous les 10 ans pour les personnes morales (sur l'augmentation de valeur du bien), son montant était peu élevé.
- Les Droits d'enregistrement aux hypothèques et au cadastre

Les lois italiennes semblent trop détaillées et complexes. Conjugué à une administration dépourvue de moyens, de nombreuses constructions illégales fleurissent. La loi dite du grand pardon de 1985 a tenté de légaliser toutes les constructions illégales entre 1942 et 1983 moyennant le paiement d'amendes. Elle n'a cependant eu que peu d'effet. L'Italie, selon R. Acosta, pourrait se définir comme une « amnistie permanente par un désengagement de l'Etat ». La rigidité formelle des instruments urbanistiques est donc compensée par des pratiques à la limite de la légalité.

Bibliographie

(1) COSTA R., 1992 : *Italie, politiques foncières comparées*, Paris, ADEF

(2) RENARD Vincent et VILMIN Thierry, 2002 : *Analyse comparative de structures d'aménagement en Europe – Allemagne, Angleterre, Italie, Espagne – Rapport final - Etude n°2*, Paris, Club Ville Aménagement

A.2.7. Le Japon : crise et réforme du système foncier

Confronté comme la France à une forte pénurie de foncier, le Japon a mené des réformes importantes en matière de régulation foncière au cours des années 1990. Face à l'envolée des prix du foncier dans toutes les grandes villes du pays au cours de la décennie de 1980, le gouvernement a réagi par la régulation foncière afin de ramener les valeurs foncières à des niveaux raisonnables. En effet, les excès du marché conduisaient à de sérieux problèmes sociaux rendant impossible l'accès à des logements de qualité à proximité de leur lieu de travail pour l'immense majorité des habitants des grandes villes, mais aussi à de graves problèmes économiques lié à l'éclatement de la bulle foncière et financière en 1995-1996.

Dès 1989, le législateur japonais a tenu à engager des réflexions importantes par le vote de la loi foncière fondamentale prescrivant trois orientations principales de réforme :

- les règles d'urbanisme
- la fiscalité foncière
- le statut de la location foncière et immobilière

« La récente envolée des prix fonciers pénalise l'accès pour les habitants des grandes villes à des logements de qualité situés à proximité de leurs lieux de travail. Elle a élargi le fossé entre propriétaires et locataires, créant un sentiment d'injustice et causant de graves problèmes économiques ». C'est en ces termes qu'étaient introduites les grandes lois d'orientations de la loi foncière adoptée la Diète japonaise en décembre 1989, puis précisée par la loi de 1992 qui est entrée en vigueur en 1994.

En effet, à la suite d'une hausse spectaculaire des prix du foncier, l'objectif était de tenter de ramener les valeurs foncières à des niveaux raisonnables (objectif ambitieux de baisser de 50% sur 5 ans les valeurs foncières).

L'exemple du Japon est très intéressant en matière de comparaison avec la France, car de nombreux éléments communs se retrouvent. Le Japon est dominé par la prégnance du « mythe foncier » quand en France prédomine le concept de « pierre refuge ». A l'opposé des pays anglo-saxons dans lesquels la financiarisation plus élevée de l'immobilier s'accompagne d'une profusion de données de qualité, le Japon et la France se distinguent par des systèmes nationaux d'information foncière qui reposent exclusivement sur des « dires d'expert ». En effet, au Japon, malgré la création dès 1974 d'une Agence Nationale du Territoire (ANT) sous tutelle du ministère de la Construction et de l'Autonomie (équivalent de l'Intérieur), les évaluations des prix du foncier sont estimées selon des règles imprécises et souples à partir d'une base ne dépassant pas 1% de la totalité des transactions foncières du pays. Ces extrapolations statistiques sont par ailleurs menées par les collectivités locales qui recueillent leurs propres données statistiques. En France, la situation n'est guère meilleure, sauf que les estimations du marché ne sont pas diffusées. La direction générale des impôts collecte des questionnaires remplis par les « experts » des services des domaines en fonction de leur connaissance propre du marché foncier local. Ces évaluations ont tendance à exagérer l'amplitude des cycles, à l'inverse des statistiques japonaises qui sous-estiment les variations.

L'exploitation des données consolidées est parfaitement aléatoire, en raison de méthodes de calcul de la moyenne de prix à l'échelon géographique différentes, de données manquantes et d'absence de distinction de l'usage des sols.

Même si, en France, on dispose d'une source d'information considérable provenant de l'obligation d'enregistrement des transactions foncières et immobilières effectuées sur l'ensemble du territoire national avec mention des prix de vente et des surfaces concernées. Ces données sont clairement exploitées par quelques observatoires régionaux de la DGI ou des chambres des notaires. Toutefois, le principal problème de la politique en foncière en France repose sur l'absence d'importance accordée au foncier en France par rapport à l'immobilier (alors qu'au Japon, l'immobilier dispose d'une valeur infime par rapport au foncier). Ni la fiscalité, ni le système de crédit ne repose sur les valeurs foncières. Les bases d'imposition des deux taxes frappant la propriété immobilière (taxe sur le foncier bâti et non bâti) sont calculées à partir de valeurs locatives qui n'ont pas été réévaluées respectivement depuis 1970 et 1961 !

1. Les instruments réglementaires

Le droit de l'urbanisme au Japon a pour objectif de contribuer au développement équilibré et durable du territoire, à l'évolution du bien-être public et à la recherche d'un aménagement ordonné de la ville.

Les textes réglementaires se trouvent réunis dans le code de l'urbanisme (règles générales d'urbanisme, règles relatives à l'aménagement des terrains opposables aux tiers) et dans le code du standard du bâtiment (droit à construire, son contrôle et les restrictions des usages de terrains à bâtir). On peut également les compléter par plusieurs autres codes : le code du remembrement urbain, le code de la rénovation urbaine, et les codes intéressant les équipements collectifs urbains comme le code de la rue et de la route. Ces règles nationales sont complétées par des règles locales, (conseil général et conseil municipal).

L'adoption des règles d'urbanisme relève essentiellement de la commune, avec ou sans délibération de l'organe directeur (conseil municipal). Toutefois, le gouvernement a conservé le pouvoir d'intervenir à une échelle géographique plus large : par exemple, la création de zones à urbaniser, de zones à contrôler, la détermination du zonage des villes de plus de 100000 habitants et l'urbanisme opérationnel à l'exception du petit remembrement. Ces tâches relèvent des « services délégués à l'urbanisme » auprès du gouverneur en qualité d'agent de l'Etat. Par ailleurs, le code du standard du bâtiment fixe des règles limitant l'usage du sol de chaque catégorie de zone, ainsi que les coefficients d'occupation du sol et d'emprises admissibles. Il en résulte que la marge d'action des communes est fortement encadrée. Elles font leurs choix à partir d'une carte établie par le gouvernement central. De plus, de nombreuses collectivités territoriales élaborent des règlements particuliers pour la délivrance des permis de construire et de lotir. Dès 1968, la participation du public a été introduite dans l'élaboration des projets d'urbanisme et l'obligation de mise à disposition du public du projet et la possibilité d'une audition publique.

2. La planification

L'aire d'urbanisme est divisée en un secteur à urbaniser (construction et mise en valeur en principe admise) et un secteur de contrôle de l'urbanisation. Un schéma directeur est élaboré par le gouverneur secteur par secteur. Il n'est pas opposable au tiers, mais sa fonction est de dégager des tendances à l'échéance de dix ou vingt ans. Les limitations de l'usage du sol et les équipements collectifs urbains sont soumis à une obligation de conformité aux choix du schéma directeur. Il existe également un schéma directeur municipal et relève de la compétence de la commune et n'est pas opposable aux tiers.

En terme de restrictions du droit d'utiliser le sol, le zonage apparaît le plus important des instruments. Il relève de la compétence du gouverneur ou de la commune, il est opposable aux tiers et doit être révisé tous les cinq ans. Pour chaque catégorie de zone (12 en tout), le code standard du bâtiment fixe des règles restrictives de l'usage du sol et indique un coefficient d'occupation du sol et un coefficient d'emprise au sol (très semblable au taux français). Le COS japonais est beaucoup plus élevé qu'en France : il varie de 0,5 à 4 pour les zones d'habitat et de 2 à 10 pour les zones commerciales. Le même code comporte également des dispositions relatives à la position du bâtiment sur le terrain.

Par ailleurs, un plan de quartier existe et relève de la commune sans être opposable aux tiers. Il comprend les équipements de proximité tels que de petites voies et des squares, ainsi que des prescriptions relatives à la forme des constructions et à la destination des terrains.

Le respect des règles d'urbanisme est assuré par les permis de lotir et de construire, ainsi que par l'intervention de l'autorité judiciaire. Ces autorisations relèvent du « service délégué à l'urbanisme » et sont délivrées par le gouverneur ou le maire pour les grandes villes.

Le permis de lotir permet en particulier une concertation préalable à la délivrance du permis de construire entre le demandeur et l'administration pour déterminer la charge des équipements publics. Au-delà, dès lors que le projet respecte les prescriptions réglementaires, la délivrance du permis de construire est quasiment automatique. L'administration, qui ne dispose que de peu de marge d'appréciation, est tenue de le délivrer dans un délai de trois semaines.

Enfin, une des particularités du droit de l'urbanisme japonais tient dans la faiblesse du contentieux. En effet, la loi constitutionnelle s'est attachée à protéger le droit de propriété et a négligé les autres intérêts, notamment ceux liés à la protection du cadre de vie et de l'environnement.

Bibliographie

HITOSHI Terao, 1999 : *Le droit de l'urbanisme au Japon*, Paris, GRIDAUH

A.2.8. Les Pays-Bas : une tradition planificatrice

1. Instruments réglementaires

Les instruments réglementaires ont été créés par des lois d'aménagement du territoire et sur le logement remontant à 1901 et à 1965, révisées en 1985 et en 1991, preuve de la culture planificatrice de ce pays très ancienne.

Il existe aux Pays-Bas trois niveaux distincts de planification :

- le plan national d'aménagement du territoire (pkb)
- le plan d'aménagement du territoire élaboré par la province (streekplan)
- le plan d'urbanisme communal

Ces plans d'urbanisme remplissent trois fonctions : planification programmation et réglementation. Sur ce dernier point, il s'agit d'une définition de règles d'occupation des sols qui déterminent les activités autorisées ou interdites et qui s'imposent aux autorités administratives et aux citoyens. Ces documents sont obligatoires pour les zones non urbanisées, mais seulement facultatives pour les zones urbanisées.

La loi relative au logement révisée est entrée en vigueur en 1991. Elle a permis de simplifier les procédures de permis de construire et d'évoluer vers plus de dérégulation. On peut distinguer trois types de constructions :

- celles ne nécessitant pas de permis ou de déclaration préalable, comme les abris de garage ou les clôtures. Ces constructions doivent juste satisfaire aux exigences techniques prévues dans la décision de la construction (règlement d'administration publique) :
- les constructions devant faire l'objet d'une déclaration préalable sont énumérées dans la décision de construction. La commune effectue un contrôle pour vérifier si la construction est bien éligible à cette procédure, si elle est conforme « aux exigences raisonnables de bien-être » et si elle respecte les dispositions du plan d'urbanisme ;
- dans le cas où un permis de construire doit être demandé, le contrôle apparaît plus important et plus étendu.

Au final, cette réforme semble avoir entraîné de nouvelles complications pour les citoyens et surtout a introduit un flou juridique qui génère de nombreux problèmes. La sécurité juridique a été bien mise à mal par la volonté d'instaurer plus de souplesse dans les procédures qui n'a finalement pas été productive.

2. Acteurs de l'aménagement

Le système foncier aux Pays-Bas se caractérise par une organisation fortement planifiée, d'une part, et par un processus de décision également fortement décentralisé au niveau de la commune, d'autre part.

Toutefois, des lois récentes sont intervenues pour rééquilibrer le système des acteurs à deux niveaux : la commune qui dispose de toutes les compétences d'autorisation et de contrôle et la « Couronne », le niveau national auquel le ministre de la construction peut décider de substituer ses préconisations et ses autorisations à celles arrêtées par la commune.

En effet, la loi générale de droit administratif (1994) a entraîné deux modifications substantielles de la loi d'aménagement du territoire :

- le contrôle des plans d'urbanisme, exercé jusqu'alors par la Couronne (autorité administrative la plus élevée) a été remplacé par un contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat ;
- le ministre du logement, de l'aménagement, du territoire et de l'environnement (VROM) peut désormais imposer sa propre décision en la substituant à une décision de l'organe exécutif de la province concernant le plan d'urbanisme s'il estime qu'elle n'est pas compatible avec la politique nationale d'aménagement du territoire.

Cette dernière compétence attribuée au ministre permet de compenser la perte d'influence progressive de l'Etat résultant du fait que la Couronne n'exerce dorénavant plus de contrôle. De plus, cette loi générale de droit administratif qualifie les directives et plans d'aménagement en véritable décision administrative (au sens de l'article 1.3 de cette loi). Par conséquent, ces derniers peuvent devenir juridiquement contraignants, particulièrement les parties de ces documents déclarés comme des décisions administratives susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat.

La dernière décennie a été l'occasion d'un mouvement de centralisation en matière d'aménagement du territoire. On observe une augmentation des pouvoirs des autorités de l'Etat (autorités hiérarchiquement supérieures) au détriment des autorités municipales chargées de l'élaboration du plan d'urbanisme.

En 1994, deux lois ont particulièrement renforcé les pouvoirs des autorités d'Etat. Il s'agit des lois « NIMBY » et « Tracé ».

- Loi « NIMBY » Le syndrome NIMBY conduit très souvent à des blocages pour des projets dont tout le monde s'accorde à reconnaître l'intérêt. Par ces dispositions (article 40), le ministre du logement ou l'organe exécutif de la province concernée peuvent obtenir une dérogation au plan d'urbanisme municipal auprès du maire ou se l'accorder eux-mêmes quand la municipalité refuse de collaborer.
- La loi « Tracé » dispose d'une unification des procédures de décision dans le secteur des équipements principaux d'infrastructures pour la circulation. Les ministres du logement et des transports prennent une décision de tracé si l'équipement est prévu dans le schéma structurel des transports ayant valeur de plan national d'aménagement du territoire. En cas d'opposition de la municipalité, les ministres peuvent

prendre une décision prescrivant l'adaptation du plan d'urbanisme municipal (article 37).

Par ces deux lois, la liberté d'action des municipalités se trouve extrêmement restreinte, alors qu'il y a peu, elles se trouvaient en position de monopole en matière d'aménagement. La commune n'a parfois plus compétence concernant le choix de la localisation d'un équipement important sur son territoire.

Une autre réforme est intervenue à travers la loi cadre relative aux évolutions de l'administration. Une forme d'administration régionale a été mise en place dans sept régions situées autour des villes fortement urbanisées. Celle-ci élabore un plan d'aménagement régional et prend des décisions concernant la localisation des projets d'intérêt régionaux. L'article 36 de la loi stipule que l'élaboration des plans municipaux doit être menée en tenant compte des limitations et prescriptions imposées par les décisions de l'autorité régionale.

Bibliographie

DE GIER A.A.J., 1998 : *Le droit de l'urbanisme aux Pays-Bas*, Paris, GRIDAUH

ANNEXE 3

LES FICHES THEMATIQUES

A.3.1. La « Property tax » aux Etats-Unis : fédéralisme fiscal et transparence de l'évaluation foncière

1. L'organisation administrative des Etats-Unis

Source : *US Census Bureau. 2002 census of governments : governments units in 2002. Washington : US Census Bureau, 2002*

Le découpage administratif des Etats-Unis de 1952 à 2002

	1952	1972	2002
Ensemble	116 805	78 269	87 900
Gouvernement fédéral	1	1	1
Etats	48	50	50
Collectivités locales	116 756	78 218	87 849
Collectivités locales à compétences générales			
Counties	3 052	3 044	3 034
Ressort territorial inférieur au county	34 009	35 508	35 937
<i>dont Municipalities</i>	<i>16 807</i>	<i>18 517</i>	<i>19 431</i>
<i>dont Townships</i>	<i>17 202</i>	<i>16 991</i>	<i>16 506</i>
Collectivités locales à compétences particulières			
School Districts	67 355	15 781	13 522
Special Districts	12 340	23 885	35 356

Selon le recensement effectué en 2002 par le « US census bureau », les Etats-Unis comptent 87 900 « unités gouvernementales »²⁶. Il s'agit :

- du gouvernement fédéral ;
- des 50 états ;
- des 87 849 collectivités locales (« local governments »), parmi lesquelles on distingue :
 - o 38 971 unités gouvernementales à compétences générales : 3 039 counties et 35 937 unités de ressort territorial inférieur aux counties (19 431 municipalities et 16 506 townships²⁷) ;
 - o 48 878 unités gouvernementales spécialisées, dont le découpage est indépendant des counties et qui fournissent des services publics particuliers : 13 522 school districts et 35 356 special districts de compétence autre que l'enseignement scolaire (eau potable, incendies, bibliothèques, hôpitaux, cimetières, etc.).

²⁶ Selon le US Census Bureau, une unité gouvernementale est une entité qui doit rendre des comptes à la population, dont les représentants sont élus au suffrage direct ou nommés par des représentants publics et qui dispose de suffisamment d'autonomie dans sa gestion pour être distinguée de toute autre unité gouvernementale.

²⁷ La distinction entre municipality et township est essentiellement le fruit de l'histoire.

2. Les dépenses publiques aux Etat-Unis

Source : *Office of Management and Budget. Budget of the United States Government, fiscal year 2006. Historical tables (tables 15-2 et 15-3)*

En 2004, les dépenses publiques américaines représentent 3 565 G\$, soit 30,9% du PIB des Etats-Unis. 2 292 G\$ (64,3% des dépenses publiques) sont prises en charge par l'Etat fédéral²⁸ et 1 273 G\$ (35,7% des dépenses publiques) par les états et les collectivités locales²⁹. Entre 1948 et 1983, le poids des dépenses publiques dans l'économie américaine a sensiblement progressé, passant de 17,2% à 33,3% du PIB. Depuis 1984, les dépenses publiques restent comprises dans une fourchette allant de 29,2% (en 2000) à 33,4% (en 1991-1992) du PIB.

Le poids de dépenses fédérales dans les dépenses publiques a également connu des variations significatives, dans une fourchette allant de 62,4% (en 2001) à 76,3% (en 1953). Depuis 1991, ce ratio est resté constamment inférieur à 67%.

3. Les ressources fiscales aux Etats-Unis

Sources :

- *Office of Management and Budget. Budget of the United States Government, fiscal year 2006. Historical tables*
- *US Census Bureau; State and local government finances (base de données sur le web : <http://www.census.gov/govs/www/estimate.html>)*
- *GUIGOU Jean-Louis et LEGRAND Jean-Marc. Fiscalité foncière. Analyse comparée des pays de l'OCDE. Paris : Economica, 1983*

Recettes fiscales par niveau de gouvernement en 2003 (en milliards de \$)³⁰

	État fédéral	États	Collectivités locales
Impôts sur les revenus individuels	793,7	181,9	17,5
Impôts sur les revenus des sociétés	131,8	28,4	3,0
Taxe sur la propriété (property tax)	--	10,5	286,2
Autres revenus fiscaux (taxes sur les ventes, taxe sur le permis de conduire, droits de douanes, ...)	143,9	328,2	83,3
Total	1 069,4	549,0	390,0

²⁸ Les dépenses fédérales comprennent des dépenses de sécurité sociale (543 G\$) ainsi que transferts aux états et aux collectivités locales (387 G\$).

²⁹ Montant net des aides reçues de l'État fédéral, mais comprenant des dépenses de sécurité sociale (193 G\$)

³⁰ Les cotisations de sécurité sociale n'entrent pas dans le champ des ressources fiscales.

Revenus des collectivités locales en 2003 (en milliards de \$)

	Montant en G\$	Part en % des revenus totaux
Aides fédérales	46	4,0%
Aides des états	371	32,5%
Impôts et taxes	390	34,2%
<i>dont property tax</i>	286	25,1%
Redevances d'usage des services publics (eau, électricité, écoles, hôpitaux, aéroports, ...)	254	22,3%
Cotisations de sécurité sociale	9	0,8%
Autres revenus (revenus financiers, licences, cotisations de sécurité...)	71	6,2%
Ensemble des ressources	1 141	100,0%

La property tax constitue la principale ressource fiscale des collectivités locales (73% en 2003). Cependant, l'ensemble des ressources fiscales ne représente que 34,2% des revenus perçus par les collectivités locales en 2003. En effet, ces dernières perçoivent aussi des aides des états et de l'État fédéral (37%) ainsi que des redevances d'usage des services publics (22%). Finalement, la property tax ne représente en 2003 que 25% des revenus des collectivités locales.

4. Histoire de la property tax

Sources :

- FISHER Glenn W. *History of property taxes in the United States*. Wichita : Wichita State University, 2001 ;
- GUIGOU Jean-Louis et LEGRAND Jean-Marc. *Fiscalité foncière. Analyse comparée des pays de l'OCDE*. Paris : Economica, 1983
- Office of Management and Budget. *Budget of the United States Government, fiscal year 2006. Historical tables*

Au XVIII^{ème} siècle, les principales ressources des états américains étaient les droits de douanes. En 1787, la constitution accorde l'exclusivité des droits de douanes au gouvernement fédéral, ce qui contraint les états à trouver d'autres ressources. Dès 1796, sept des quinze états « historiques » ont introduit des taxes sur le capital. Mais c'est l'Illinois qui inscrira le premier dans sa constitution, en 1818, une taxation uniforme de toutes les formes de propriété. La plupart des autres états rejoindront l'Illinois tout au long du XIX^{ème} siècle.

Au début du XX^{ème} siècle, la property tax représente plus de la moitié des ressources fiscales des états et la quasi-totalité des ressources fiscales des collectivités locales. Dans la première moitié du XX^{ème} siècle, les impôts sur les revenus et les taxes sur les ventes remplacent progressivement la property tax perçue par les états. Au début des années 1950, la property tax ne représente plus que 3% des revenus fiscaux des états.

Part de la property tax dans les revenus des collectivités locales

	Part de la property tax dans les revenus fiscaux des collectivités locales	Part de la property tax dans les revenus totaux des collectivités locales
1902	91,0%	73,1%
1922	96,4%	76,9%
1942	91,3%	60,0%
1952	86,2%	48,9%
1962	85,0%	48,0%
1972	82,1%	40,7%
1976	81,2%	33,7%
1980	76,7%	25,6%
1990	74,6%	25,8%
2000	71,2%	23,5%
2003	73,4%	25,1%

Si la property tax reste, et de loin, la première ressource des collectivités locales tout au long du XX^{ème} siècle, elle suffit de moins en moins à équilibrer leurs budgets. La property tax, qui représente encore 77% du revenu global des collectivités locales, ne pèse plus que 60% en 1942, 49% en 1952, 34% en 1976 et 26% en 1980.

5. Principes et méthode de calcul de la property tax

Sources :

- MILLER Wayne & Mc CULLOUGH Stacey. *Arkansas' property tax : a local tax supporting local services*. Fayetteville : University of Arkansas, 2003
- US Census Bureau; *State and local government finances (base de données sur le web : <http://www.census.gov/govs/www/estimate.html>)*
- Utah State Tax Commission. *Utah Property Tax – 2004 annual statistical report*. Salt Lake City : Utah State Tax Commission, 2005
- GANDHI Natwar M. *Tax rates and tax burdens in the district of Columbia – a nationwide comparison*. Columbia : Government of the District of Columbia, 2005
- GUIGOU Jean-Louis et LEGRAND Jean-Marc. *Fiscalité foncière. Analyse comparée des pays de l'OCDE*. Paris : Economica, 1983

La property tax est un impôt frappant les biens immobilier (real property tax) et mobiliers (personal property tax). La real property tax s'applique aussi bien aux terrains et immeubles des particuliers qu'aux établissements agricoles, industriels ou commerciaux. La personal property tax vise à la fois les biens mobiliers matériels ou « tangible properties » (véhicules, outils de production des entreprises, ...) et les biens mobilier immatériels ou « intangible properties » (licences, franchises, copyrights, ...). La property tax s'applique également aux ressources naturelles (mines, gisements de pétrole ou de gaz, etc.) et aux équipement

(infrastructures de transport et communication, centrales de production d'énergie, etc.)³¹. En pratique, chaque état définit les types de biens taxés et presque aucun ne taxe la totalité de cette base théorique.

Répartition de la property tax entre les différents niveaux de collectivité en 2003

	Etats	Counties	Municipalities/ Townships	Special districts	School districts
Property tax (G\$)	10,5	65,8	83,3	11,0	126,1
% des ressources fiscales	1,9%	69,5%	55,9%	71,9%	96,2%
% des ressources totales	0,8%	24,2%	20,9%	8,6%	34,3%

En 2003, 297 G\$ de property tax ont été perçus par les différents types de collectivités locales et, dans une moindre mesure, par les états. La property tax constitue notamment la ressource fiscale quasi-exclusive des school districts.

Exemple de calcul de la property tax dans l'Utah (2004, millions de \$)

	Valeur vénale	Part taxée	Taux nominal d'imposition	Taux réel d'imposition	Impôt collecté
Résidences principales	110 246	55%	1,34%	0,74%	810
Locaux commerciaux	25 205	100%	1,36%	1,36%	342
Autres propriétés immobilières	15 622	100%	1,16%	1,16%	182
Véhicules à moteur	12 616	100%	1,50%	1,50%	189
Autres propriétés mobilières (1)	8 210	98%	1,32%	1,29%	106
Ressources naturelles	4 212	100%	1,16%	1,16%	49
Equipements	9 509	100%	1,24%	1,24%	118
TOTAL	185 620	73%	1,28%	0,97%	1 796

(1) La part taxée des autres propriétés mobilières est de 100%, sauf pour les mobile homes (55%).

L'assiette de la property tax est, dans la plupart des cas, la valeur vénale du bien (« market value »), c'est-à-dire « le prix que le propriétaire pourrait espérer retirer de la vente de ce bien sur le marché libre ». Il existe cependant des exceptions pour les terrains agricoles où l'assiette est souvent la valeur d'usage. Il arrive également que certains types de biens soient évalués largement au-dessous de leur valeur vénale : c'est souvent le cas des terrains non bâtis.

L'assiette de la property tax permet ensuite d'estimer la valeur taxable du bien (« taxable value »), par application d'un ratio variable selon les états et selon le type de bien. C'est à cette valeur taxable que s'applique le taux nominal d'imposition.

³¹ A la différence des autres types de propriétés, les équipements sont évalués au niveau fédéral.

Ce taux d'imposition est fixé par chaque collectivité bénéficiaire, en fonction de ses dépenses et de ses autres ressources. En effet, la property tax est un impôt de répartition qui finance le solde du budget de la collectivité : pour obtenir le taux nominal de l'impôt, il faut théoriquement diviser ce solde par la valeur taxable totale des propriétés située dans le ressort territorial de la collectivité. Le calcul peut être raffiné dans le cas où la réglementation prévoit plusieurs classes de propriété.

Une étude menée par le District de Columbia sur la property tax frappant les résidences principales en 2004 dans les 50 villes les plus importantes de chaque état (plus Columbia) montre que :

- la part taxable varie de 3,9% à 100,0% de la valeur vénale du bien ;
- le taux nominal d'imposition varie de 0,38% à 48,41% ;
- le taux réel d'imposition varie de 0,38% (Honolulu) à 2,99% (Houston). 12 des 51 villes ont un taux supérieur à 2% et 6 ont un taux inférieur à 1%. Le taux médian non pondéré ressort à 1,54%.

6. Evaluation des biens, information foncière et contestation

Sources :

- *SEXTON Tarri A. Property tax systems in the United States : the tax base, exemptions, incentives and relief. Davis : Center for state and local taxation, 2003*
- *MALME Jane & YOUNGMAN Joan M. International survey of taxes on land and Buildings. Paris : OCDE/Lincoln Institute of land policy, 1994*
- *RENARD Vincent. Fiscalité foncière et utilisation de l'espace. Le cas des Etats-Unis. Paris : Laboratoire d'économétrie, 1982*

Le calcul de la property tax nécessite une évaluation transparente des biens. Dans la plupart des cas, les états fixent le cadre légal de la property tax et la méthode d'évaluation des biens. La mise en œuvre revient presque toujours à des experts (assessors) élus ou nommés par des collectivités locales (le plus souvent des counties). Seuls l'Alabama et la Virginie de l'ouest autorisent les propriétaires à évaluer eux-mêmes leurs biens.

Dans la plupart des états, les assessors procèdent à une évaluation régulière des biens, avec une périodicité allant de un à dix. Dans quelques états (par exemple la Californie), la réévaluation n'intervient qu'à la revente des biens.

Les sources d'information des assessors sur les propriétés immobilières sont :

- le cadastre tenu habituellement par le County ;
- l'enregistrement des transferts de propriété (obligatoire dans la plupart des états), intégrant l'identité du vendeur et de l'acheteur, la description du bien, le prix de vente, ...
- des inspections sur le terrain, certains états autorisant même les assessors à pénétrer dans les propriétés.

Lorsqu'un bien est réévalué, l'assessor communique l'information au propriétaire qui peut contester le résultat de l'évaluation (« assessment value »). Dans la plupart des états, le propriétaire conteste directement auprès de l'assessor, puis en premier appel devant une commission locale, puis en second appel devant une commission de l'état et enfin devant le juge. L'information sur la valeur des propriétés est rendue publique, afin justement de garantir

un droit à la contestation. Cependant (et c'est sans doute le résultat d'une procédure relativement transparente), moins de 10% des propriétaires contesteraient l'évaluation de leur bien.

7. Poids de la property tax et programmes d'allègement

Sources :

- *TEXIER Philippe. Les Blues brothers et la taxe foncière. In « Etudes foncières », n°113, janvier-février 2005-12-14*
- *SEXTON Tarri A. Property tax systems in the United States : the tax base, exemptions, incentives and relief. Davis : Center for state and local taxation, 2003*
- *FISHER Glenn W. History of property taxes in the United States. Wichita : Wichita State University, 2001*

La property est un impôt lourdement ressenti par les ménages. En 2002, la property tax représentait en moyenne 992 \$ par personne, avec une large échelle allant de 331 \$/personne en Alabama à 1 907 \$/personne dans le New Jersey. En d'autres termes, la property tax pesait entre 1,3% (en Alabama) et 5,4% des revenus des ménages (dans le Maine), pour une moyenne à 3,2%. La property tax est encore plus difficilement supportée en période de forte hausse de l'immobilier, les bases fiscales étant régulièrement révisées.

Le mécontentement des contribuables a été à l'origine de la proposition 13, adoptée par l'état de Californie en 1978. Cet amendement constitutionnel, adopté par un référendum à plus 60%, dispose que :

- la property tax est limitée à 1% de la valeur vénale de la propriété ;
- la valeur de référence du bien est celle au 1^{er} janvier 1975, sauf en cas de construction ou de changement de propriétaire ;
- la progression de la valeur de référence est limitée à 2%/an (ou au taux d'inflation si celui-ci est supérieur à 2%) ;
- les taxes sur les ventes de biens immobiliers sont interdites ;
- la création ou l'augmentation d'une taxe d'état ou d'une taxe locale nécessite une majorité des deux tiers du corps électoral.

D'autres états ont mis en place des programmes « circuit breaker » (court-circuit) : il s'agit d'exemptions, de réductions ou d'allègements visant les ménages à faibles revenus ou certaines catégories de personnes (vétérans, retraités, handicapés, etc.).

8. Property tax et taxe foncière

Sources : *sites internet des états américains*

La property tax n'est pas exactement *stricto sensu* une taxe foncière, puisqu'elle ne vise pas uniquement les propriétés immobilières. Il n'est pas facile de déterminer la part de la property tax assise sur ce type de propriété : aucune statistique nationale n'existe à ce sujet, car les états ne font pas tous la même distinction entre real et personal property tax. A titre d'exemple, le poids de la real property tax (taxe sur la propriété immobilière) dans le revenu global généré par la property tax atteint :

- 63% dans le Dakota du sud en 2004 ;
- 67% dans l'Arkansas en 2002 ;
- 74% au Kansas en 2004 ;
- 74% dans l'Utah en 2004 ;
- 95% dans le Minesota en 2004 ;
- 97% dans l'Iowa en 2004.

La property tax est donc avant tout une taxe foncière. Elle est sans commune mesure avec les taxes foncières françaises sur la propriété bâtie et la propriété non bâtie, car sa base est régulièrement réévaluée et son taux très élevé. En effet, le taux réel de property tax varie, en 2004, de 0,38% à 2,99% de la valeur vénale, avec une médiane à 1,54%. Si de tels taux étaient appliqués en France, un logement évalué à 150 000 € serait taxé entre 570 et 4 485 €/an, avec un médiane à 2 310 €/an.

9. Avantages / inconvénients de la property tax

En résumé, les avantages de la property tax sont :

- l'évaluation régulière de la base fiscale assise, en générale, sur la valeur vénale du bien ;
- la transparence de la procédure d'évaluation et les possibilités de contestation ;
- le système d'information sur le marché foncier produit par les assessors ;
- le rendement élevé de l'impôt.

Les inconvénients de la property tax sont :

- le poids de cet impôt pour les ménages propriétaires à faibles revenus. Ce poids est d'autant plus élevé en période de forte hausse des prix de l'immobilier ;
- le caractère socialement régressif de cet impôt. En effet, la property tax est un impôt de répartition (il finance les besoins de financement des collectivités identifiés avant collecte de la property tax). Il est donc d'autant plus élevé que les besoins en dépense publique sont importants et que les autres ressources de la collectivité sont faibles ;
- la lourdeur du système de collecte.

A.3.2. Les systèmes d'information foncière en Suède

Dans le code de la propriété suédois, la propriété concerne des parcelles de terre : « Real estate is land. This is divided into properties... ». Il n'existe donc pas de stratification tridimensionnelle du droit de la propriété. La notion de propriétaire d'un étage ou du sous-sol est sans sens.

La Suède, comme le Danemark et les autres pays nordiques, est remarquable par sa façon de gérer l'informatisation et la publication des informations foncières. Le Registre des Titres et des Propriétés (*inskrivnings-och fastighets register*), c'est-à-dire l'équivalent du cadastre français, est informatisé. Il couvre la totalité du pays et comprend entre autres les éléments suivants : désignation de la propriété, propriétaire, prix d'achat, particularités, surface, contraintes d'usages, zonage... Ces informations sont accessibles à l'aide de terminaux pour toutes les autorités locales et fiscales, ce qui facilite un choix judicieux de politiques foncières.

Bibliographie

KALBRO T. & MATTSSON H., 1995: *Urban Land and property Markets in Sweden*, London, University College London Press

A.3.3. L'observation des marchés fonciers en France

Comment est recueillie l'information sur les marchés fonciers en France ? Comment une collectivité peut-elle l'obtenir ? Telles sont les questions auxquelles cette fiche tente de répondre.

Les collectivités locales, afin de connaître les marchés fonciers, peuvent procéder à des enquêtes auprès des aménageurs ou bien dépouiller les petites annonces paraissant dans la presse spécialisée (FNAIM...). Telle est souvent malheureusement la procédure utilisée par de nombreuses collectivités et organismes pour les diverses études à réaliser.

Cette méthode peut sembler bien paradoxale sachant qu'une base de donnée complète et exhaustive sur les marchés fonciers et immobiliers existe en France. Mais son grand défaut est son inaccessibilité.

En effet, une collecte exhaustive des extraits d'actes de mutation est réalisée par les notaires, obligatoire au moment de tout achat ou vente d'un bien immobilier : toutes les ventes immobilières doivent faire l'objet d'un acte authentique. Ceux-ci sont ensuite envoyés au bureau des hypothèques afin d'assurer les formalités de publicité foncière qui rendront la vente opposable aux tiers.

Trois copies de l'extrait d'acte sont ensuite réalisées par le Centre de duplication et envoyés au Centre départemental des impôts respectivement au Service des impôts fonciers, au cadastre et au service des Domaines.

A chaque niveau d'archivage correspond ainsi un moyen d'obtention de l'information :

1. Chez les notaires

La Chambre des Notaires de Paris commercialise depuis 1983 un CD-ROM contenant la base BIEN. Ce fichier couvre toutes les mutations de biens immeubles localisés à Paris et en région parisienne. En parallèle à l'envoi de l'extrait d'acte au bureau des hypothèques, une copie est réalisée et envoyée au service statistique de la Chambre des Notaires Parisiens en vue de la saisie des informations et du traitement statistique. La diffusion de la base est payante et mise à jour trimestriellement. Cependant, cette base de donnée possède des limites non négligeables : elle ne concerne que Paris et la Chambre des Notaires conserve le monopole de la commercialisation des données de base auprès des usagers qui veulent disposer de données unitaires, à la parcelle, pour construire leurs propres études. De plus, la collecte pour cette base est souvent non exhaustive.

2. Au bureau des hypothèques

La communication d'informations sur les mutations est définie par l'article 38 du décret 55-22 du 14 octobre 1955 fondateur du régime actuel de publicité foncière en France. Quiconque, sans avoir à justifier sa demande, peut se faire délivrer une copie des actes de mutation publiés aux Hypothèques. Il doit d'abord demander une copie de fiche immeuble qui donne la liste par type de bien de tous les actes avec leur référence de classement. Ensuite, grâce à ses références (date, numéro de volume et de folio), au moyen d'un deuxième formulaire, il demande une copie de l'acte qu'il veut se faire communiquer. Cette condition élimine dans les faits le recours à cette source d'information par ce canal dans un objectif d'analyse du marché foncier et d'exploitation à des fins statistiques à grande échelle : pour des conditions de coût (chaque copie d'acte coûte au final dans les 30 euros), des raisons de délais (la formalité demande plusieurs mois) et des conditions pratiques (les fichiers ne sont souvent pas informatisés).

3. A la Direction Générale des Impôts

Les extraits d'actes notariés transmis de la Conservation des hypothèques aux Centres départementaux des impôts fonciers sont regroupés au sein du fichier des évaluations fiscales et domaniales, mis en place depuis 1975. La loi n°85-729 du 18 juillet 1985 dite « loi aménagement » a ouvert la possibilité aux collectivités locales et aux établissements publics compétents en matière d'urbanisme d'obtenir auprès de ces services fiscaux les informations contenues dans les extraits de mutation sous certaines conditions : sont concernées les mutations intervenues « dans les 5 dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière de politique foncière et d'aménagement » (article L.135B du code des procédures fiscales). Ces informations sont couvertes par le secret professionnel. Cependant ces données ne sont souvent pas informatisées et la collectivité locale demandeuse doit alors s'en charger.

La DGI a mis en place une base de données informatisée ŒIL (Observatoire des Evaluations Immobilières Locales) qui recense les mutations d'immeubles reçues de la Conservation des hypothèques. Cette base de données est saisie par les agents du service des Domaines de chaque Centre des impôts fonciers et est utilisée par les experts des Domaines pour leur travail d'évaluation : elle pourrait fournir les données nécessaires à un programme d'observation foncière. Cependant, cette base n'est pas encore disponible dans tous les départements, elle ne comporte aucun renseignement sur le vendeur ou l'acquéreur. ŒIL est avant tout un système d'indexation informatique facilitant le travail de recherche des actes papiers : c'est un outil pour mener des évaluations ou effectuer un contrôle fiscal, mais il n'est pas fait pour de l'observation foncière.

La DGI réalise également depuis 1975 un fichier IMO issu d'une enquête annuelle menée auprès des experts de services des Domaines. Il fournit les prix dominants du foncier observés pour les communes de plus de 10.000 habitants, soit environ 900 communes de la France métropolitaine. Un avantage de ce fichier est sa longévité : il existe depuis 1975 et permet donc des études sur une relativement longue période. Son coût d'acquisition est faible. Sa couverture géographique nationale permet de bonnes comparaisons Paris Province. Cependant, ce fichier repose sur une délimitation floue de l'étendue spatiale des villes, il ne comporte aucune information sur les volumes échangés ou le profil des vendeurs et acquéreurs mais seulement le nombre de mutations enregistrées. L'information est de plus variable selon les zones géographiques. Les prix sont issus depuis 1999 de moyennes

calculées à partir de la base ŒIL. Ce fichier gratuit demeure intéressant même si l'information qu'il procure n'est pas complète.

4. Autres : les déclarations d'intentions d'aliéner

Les communes dotées d'un POS rendu public et approuvé (opposable au tiers) peuvent instaurer un droit de préemption urbain. Ce droit de préemption oblige le vendeur d'un bien immobilier ou son mandataire à remplir une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) deux mois avant la date effective de la transaction, de façon à informer le bénéficiaire du droit de préemption (la commune ou son délégataire comme une SEM en ZAC par exemple) et lui permettre de se porter acquéreur du bien. Dans le cas le plus général, la DIA est envoyée par le notaire au moment de la signature de la promesse de vente par les deux parties. En dehors de permettre à la commune de préempter, la DIA donne accès à un grand nombre d'informations précieuses pour la connaissance des marchés fonciers. Pour la plupart, les communes collectent les informations des DIA sur informatique pour réaliser des observatoires immobiliers et fonciers locaux. Cependant, cette base est limitée : toutes les DIA ne sont pas suivies de transaction, le droit de préemption ne couvre que les périmètres classés en zone U et NA (zones urbaines ou immédiatement urbanisables) du POS (et parfois des parties de ZAC, PAE, ZAD ou espaces naturels sensibles), enfin il faut que la commune ait un POS. Au niveau de sa diffusion, les comportements sont assez variables : certaines communes refusent catégoriquement l'accès à cette source par d'autres collectivités locales, d'autres laissent consulter librement les registres concernés, certaines ne diffusent qu'une partie de l'information.

Cette source d'information présente l'avantage d'être gratuite quand elle est diffusée, d'être exhaustive et actuelle sur les zones couvertes et de se présenter souvent sous la forme informatique. Mais sa faible couverture géographique est problématique.

D'autre part, les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) détiennent également un droit de préemption qui s'applique sur toutes les ventes de terres agricoles (zones NC et ND des POS). Le vendeur ou son mandataire doivent ainsi établir une DIA dès lors que la vente porte sur un terrain agricole. Ces DIA ont permis aux SAFER de mettre en place un observatoire du marché foncier rural à l'échelle nationale. Ce traitement statistique est assuré par la SCAFR à Paris. Cet observatoire existe depuis 1968. Les délais de traitement sont de l'ordre de 4 à 5 mois. Les données brutes sous la forme de listings informatiques sont commercialisées. Les séries sont longues (depuis 1970) et les informations fiables. Les mêmes limites que celles évoquées pour les DIA des communes –à savoir intentions de vente non suivies de transaction effective, périmètre spécifique, POS existant– s'appliquent ici également. Mais cette source demeure très utile pour l'observation du marché foncier sur les territoires périurbains.

En conclusion, l'observation des marchés fonciers et immobiliers se heurte encore en France à de multiples obstacles. L'acquisition de données a un coût souvent non négligeable. L'informatisation de ces données n'est souvent pas réalisée même si l'on constate de nets progrès. Les bases de données ne recouvrent que très imparfaitement le périmètre d'observation nécessaire à l'analyse des marchés. Les données les plus complètes sont souvent inaccessibles (conservation des hypothèques) ou à traiter et informatiser entièrement (fichier d'extrait d'actes de la DGI). La collecte des informations fait l'objet de projets isolés, non compatibles entre eux, avec des informations souvent ciblées et incomplètes, contribuant à l'opacité des marchés.

Bibliographie

MORLET Olivier, 1999 : *Etude de faisabilité d'une observation des marchés fonciers en Ile-de-France*, Paris, Direction régionale de l'Equipement Ile-de-France

ANNEXE 4

LES COMPTE RENDUS D'ENTRETIENS

A.4.1. Entretien avec Vincent RENARD³²

À l'heure où l'immobilier explose, la politique foncière devient un sujet sensible. Les prix très élevés du logement se répercutent sur le foncier, ravivant le débat sur la libération des terrains publics.

Dans ce contexte, il est important de réfléchir aux outils qu'il est possible de mettre en œuvre pour maîtriser le foncier. Et pour cela, regarder ce qui se fait dans nos pays voisins. Pourquoi d'abord chez eux ? Pourquoi ne pas explorer d'autres continents à la recherche de solutions plus innovantes ?

Car le foncier est un sujet très complexe, qui a déjà résisté à de nombreuses tentatives de réformes. La comparaison avec les pays européens semble plus raisonnable – dans un délai très court - car elle s'effectue dans des référentiels proches du nôtre, dans un cadre conceptuel où la compréhension d'une problématique très complexe, mêlant fiscalité, droit, régulation du foncier, sera plus facile, et plus « efficace ».

D'autre part, le système foncier français a peu évolué, il est resté très « hermétique ». Il s'est peu inspiré des initiatives étrangères, même celles de nos plus proches voisins. Une tentative semble s'être dessinée au début des années 80, pour tirer parti du *Bebauungsplan* allemand, sous Mitterrand. Elle a abouti à la création des Plans de Quartier, qui ont très vite été dissouts parmi d'autres mesures, en particulier la décentralisation. L'observation de nos plus proches voisins ne peut être qu'intéressante, et – mais ce n'est pas là l'objet de l'étude – aboutir à terme à l'importation d'outils fonciers, importation possible en théorie, en prenant toutefois certaines précautions !

C'est pourquoi nous suggérons de centrer notre étude sur 3 ou 4 pays caractéristiques :

- L'Angleterre, du fait de sa grande originalité en la matière : comment gérer le foncier dans un pays où la famille royale est propriétaire de 80% des terrains, où le droit public n'existe pas ?
L'Angleterre a récemment eu la volonté d'entreprendre des réformes, volonté exprimée dans deux rapports, « Rogers » (date ?) et « Barker » (date). Ces mesures visent notamment à réduire le phénomène de *suburbanisation* – auquel est aujourd'hui confrontée la France - mais n'ont pas été suivies d'effets. L'Angleterre a une « proactive policy », ie elle met en œuvre les plans d'urbanisme qu'elle édite et en vérifie la réalisation. La France, dont les SCOT sont très peu appliqués, pourrait s'en inspirer !
- L'Allemagne, qui a développé une large gamme d'outils de planification, mais qui reste mal connue ;
- Les Pays-Bas, devenus maîtres dans la planification urbaine sociale écologique ;
- Le Danemark comme représentant des pays du Nord, dont il faut reconnaître qu'ils ont permis une transparence totale – et inégalée – des marchés fonciers grâce à des systèmes d'évaluation et d'information des marchés fonciers très performante. La

³² Vincent RENARD est directeur de recherche au Laboratoire d'économétrie, unité mixte de recherche CNRS/Ecole Polytechnique.

politique urbaine des pays scandinave pourrait ainsi être qualifiée de réel « Civisme Foncier » dont beaucoup ont à envier. La France reste en retard dans ce domaine, avec son réflexe « traditionnel » de confidentialité. Elle a d'ailleurs été condamnée par la cours Européenne des droits de l'homme en raison de son opacité sur les marchés fonciers

L'Asie, le Japon, l'Amérique du Sud, l'Afrique possèdent des modes de vie, des traditions et des méthodes bien trop différentes de la France pour espérer pouvoir en tirer de quelconques applications en France. Les Etats-Unis pourraient être intéressants pour leur « Property tax », mais nous ne l'étudierons pas pour ne pas entrer dans des comparaisons fiscales bien complexes.

Comment aborder un sujet si vaste, aux multiples facettes ? La politique foncière se décline en trois grands axes majeurs, que l'on retrouve dans tous les pays développés :

- La réglementation et la planification : au premier abord, les systèmes nationaux tendent à se ressembler. Tous consistent en la sédimentation de taxes qui rapportent peu et sont finalement peu incitatives en matière d'aménagement. La comparaison est difficile dans le sens où ces taxes sont adaptées à des institutions locales, à des jeux d'acteurs différents dans chacun des pays, et sur lesquels nous devrions d'abord nous focaliser. Les plans eux ne sont pas fait ou bien pas appliqués et constitue le plus souvent une « fiction juridique ».
- Les outils financiers et fiscaux : exercice également difficile dans le sens où les systèmes sont extrêmement complexes, et la compréhension préalable de la fiscalité nationale et locale en France même n'est pas évidente. Le sujet est très riche, il est source d'une littérature abondante et il semble difficile de le traiter en si peu de temps. De plus, les mesures fiscalités souffrent d'un grave déficit d'évaluations, ce qui constituerait un travail fort intéressant mais colossal et que nous n'entreprendrons donc pas.

L'analyse des outils financiers est en outre rendue délicate par la multiplication des zonages français, européens : ZRU, ZRR, Interreg,...

- L'intervention directe des collectivités sur les marchés : à travers les outils de prérogatives publics que sont l'expropriation et le droit de préemption et qui passe souvent par la création d'établissements publics fonciers – ou agences ayant la même vocation, à l'étranger -. Les processus de montage d'opération et les jeux d'acteurs sont un bon début de comparaison.

Le poids de l'intervention est différent selon les pays : intervention généralisée en Suède, présente en Allemagne, très fréquente aux Pays-Bas,... elle est facilement « mesurable ». Il s'agit là d'un premier élément de comparaison entre les politiques foncières dans les pays étudiés, qui donne également un premier aperçu de toute la **chaîne d'action publique** qui se déroule depuis la décision d'intervenir sur le foncier jusqu'à l'aménagement du terrain.

Ce thème d'intervention directe, indissociable de la chaîne d'action publique est celui que nous traiterons. Il nous permettra de mettre en avant le jeu des acteurs, leurs pouvoirs théoriques et réels.

En effet, l'Etat – notamment en France -, aimerait encore jouer un grand rôle en matière d'urbanisme, mais il est désormais limité par ses moyens financiers. Il devra de plus en plus se concentrer sur des grandes opérations d'intérêt national, mais qui deviendront exceptionnelles.

La politique foncière sera alors aux mains des collectivités locales. Elles seules pourront réduire cet écart aujourd'hui grandissant entre des volontés politiques explicites, leur

traduction législative et réglementaire et les réalisations sur le terrain. Cette chaîne de la mise en œuvre des actions publiques fonctionne mal en France. Il faudrait comprendre pourquoi.

Quelle ville veut-on créer ? (avec tous les aspects de mitage urbain, les enjeux sociaux, économiques...) En est-on capable ? (*efficiency*). Qui gagne à y arriver ? (*equity*). Quel est le résultat ? La « politique de la ville » existe depuis 20 ans, mais reste insuffisante. Les événements récents ont d'ailleurs montré à quel point elle était nécessaire...

Se pose ainsi concrètement la question de « l'*Efficiency* », qui ne peut être comprise isolément des notions de « *delivery, implementation, enforcement* ». La loi SRU, tout comme les rapports anglais « Rogers » ("*Towards an Urban Renaissance*") et « Barker » n'a pas été suivi d'effets significatifs dans le domaine.

Enfin, il importera de mettre l'accent sur l'évaluation des politiques publiques, jusqu'alors très peu développée en France. Or, l'analyse des expériences passées n'est-elle pas le meilleur moyen de progresser ?

Entretien avec Joseph Comby³³ et Caroline Gerbert (ADEF)

Divers éléments présentant des particularités dans divers pays ont été évoqués, ce qui pourrait nous aider à mieux cibler les points étudiés dans chaque pays choisi :

- l'opacité du système : on constate une réelle opposition entre les pays latins, où l'accès à l'information sur des données foncières est quasiment impossible, et les pays du « nord » (Hollande, pays nordiques et Suisse), où la transparence sur les prix et les données foncières est sans défaut. Il semble que cette opposition à la diffusion des données vient en France de l'administration des finances, qui ne veut pas pouvoir être contredite ou attaquée sur des données.
- La relation au juge dans le montage d'une opération :
 - o France : les attaques aux projets se font après la prise de décision d'un aménagement par la collectivité publique, ce qui conduit à de longs délais d'attente entre la décision et la réalisation du projet.
 - o Angleterre : le juge intervient avant. L'enquête publique se fait sous autorité d'un juge indépendant qui prend la décision de l'aménagement. Ce système semble plus intelligent !
 - o Allemagne : la phase de concertation avant projet est bien plus longue qu'en France. Le recours après décision ne peut se faire que par les personnes directement touchées par l'aménagement (les expropriés !)
- Les originalités de la France :
 - o Le droit de préemption : il existe d'autres pays qui ont un droit de priorité, mais seul la France a non seulement un droit de priorité mais peut aussi contester le montant de la transaction.
 - o Le plafond légal de densité (mais en voie de disparition) : imité au Brésil...
 - o La SAFER (Société d'aménagement du foncier rural, société anonyme avec commissaire du gouvernement aux mains des syndicats agricoles) : possède un droit de préemption sur toutes les terres agricoles, ce qui explique que les terres agricoles françaises soient les moins chères de toute l'Europe, entraînant plus de gaspillages.

³³ Joseph COMBY est directeur de l'Association des études foncières (ADEF). L'ADEF qui rassemble depuis 1981 des professionnels de l'aménagement, des responsables d'administrations publiques et des chercheurs qui souhaitent développer un lieu débat et de production d'études sur les problèmes fonciers. Joseph COMBY est également rédacteur en chef de la revue « Etudes foncière ».

- Sur l'application des plans :
 - o Pays-Bas : l'aménagement était auparavant 100 % public (la commune était la seule à pouvoir agir), ce qui expliquait la bonne application des plans d'urbanisme. Cependant, les Pays-Bas s'alignent désormais sur l'Europe en faisant appel à des aménageurs privés. Le prix des terrains augmente donc et les PB croient que c'est mieux en France et nous demandent des conseils !
 - o Allemagne/Suisse : plans territoriaux respectés car très précis. Il y est indiqué si la zone est urbanisable et qu'elle doit être construite entre telle année et telle année. Ce n'est pas un « droit de faire », mais une « obligation de faire » !
 - o Angleterre : planification se fait par contrats (non opposables). On négocie entre opérateurs et collectivités, un peu comme dans une ZAC. Bref, grande liberté d'aménagement. Souvent ça marche, parfois ça mène à des catastrophes !
 - o France : les règlements et plans autorisent ou non les opérations. Mais quand le règlement s'oppose à un aménagement, la solution trouvée est souvent de changer le POS ! (politique du « chien crevé » au fil de l'eau). En France, les ZAC sont créées par la collectivité publique et l'aménageur peut se retourner contre elle. Ex. d'aménagement qui a très bien marché en France : port 2000 au Havre.

- Droit de propriété :
 - o Angleterre : toujours ancien régime. La propriété est divisée entre la propriété directe (le « free hold », pouvoir de percevoir une taxe), appartenant majoritairement à l'aristocratie, et la propriété utile (« lease hold », droit d'exploitation)
 - o France : cette division de la propriété a été réintroduite avec la création des baux à construire (durée de 18 à 99 ans) où la différence est faite entre le propriétaire du terrain, celui du bâti et le locataire.

- Le conservatoire du littoral en France (institution administrative) aboutit aux mêmes résultats que le National Trust en Angleterre (fondation privée aux mains de l'aristocratie)

- Taxe foncière Europe versus USA :
 - o Europe : a peu près la même taxe foncière dans tous les pays d'Europe, plus ou moins fictive (sauf Angleterre avec l'expérience ratée de la Pol Tax, impôt par capitalisation, de Thatcher). Ces taxes sont annuelles et de faible valeur : de 0.4 à 0.5 % des valeurs vénales.
 - o USA/Canada : montant de la taxe foncière bien plus élevé (car il n'existe pas de taxe professionnelle). Tout l'impôt se reporte sur la propriété. Ainsi, des personnes arrivant à la retraite n'ont souvent pas d'autre choix que de déménager !

En conclusion, il apparaît une fois encore préférable de cibler notre étude comparative sur certaines originalités précises et des expériences étrangères voisines qui pourraient être utiles en France. France, Angleterre, Allemagne et Pays-Bas sont les incontournables. Un pays nordique pourrait être intéressant juste pour la comparaison de l'opacité de l'information et les USA pour la comparaison de la taxe foncière.