

## Un important gisement, mal diagnostiqué

# La rétention foncière

*Les gouvernements successifs le répètent : la France ne produit pas assez de logements, alors même qu'elle « consomme » encore trop d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Comment donc identifier les terrains les plus à même d'être construits, tout en préservant les espaces naturels.*

**A**ménager l'espace en préservant l'environnement, passe en premier lieu par des choix de localisation. Il faut idéalement trouver des terrains bien situés dans le tissu urbain, à proximité des services et des transports collectifs, exempts de contraintes, etc. Ces parcelles, propices à un aménagement de qualité, sont rares. D'autant plus rares qu'elles doivent remplir aussi un autre critère : il faut que leurs propriétaires<sup>1</sup>, s'ils ne les construisent pas eux-mêmes, acceptent de les vendre. Dans le cas contraire, on parle de « rétention ». Étudier la rétention foncière revient donc à observer le décalage entre le foncier théoriquement constructible, et celui qui se construit effectivement.

### La rétention foncière : un enjeu d'aménagement « durable »

Depuis la loi Solidarité et renouvellement urbain et l'avènement des Plans locaux d'urbanisme (PLU), la planification se doit d'être plus « durable ». Ainsi, un PLU doit évaluer ses besoins en termes de développement et les traduire en terme de surfaces foncières comparées avec les surfaces disponibles. Cela indique combien d'espaces nouveaux le PLU doit ouvrir à l'urbanisation pour répondre aux besoins calculés.

En application de leur objectif de réduire la consommation d'espace, les lois récentes conduisent, de fait, à évaluer « au plus juste » les surfaces supplémentaires à dégager. Par exemple, à un besoin estimé de 20 logements supplémentaires, on répondra par un hectare supplémentaire de terrain théoriquement disponible. On passe ainsi de la logique d'offre foncière pléthorique, prévue dans les anciens plans d'occupation des sols, à une logique de réponse à minima aux besoins.

Mais que se passe-t-il si les terrains pré-

vus ne sont pas construits, ou restent hors marché, empêchant les acquisitions de ceux qui devaient y construire ? En pratique, cela conduit à rechercher des terrains de second choix (plus loin du centre, moins bien desservis, etc.), ou alors à ne pas répondre aux besoins de la collectivité.

La rétention foncière est ainsi un bon exemple du fonctionnement du marché du foncier « à la française ». En amont, la puissance publique planifie l'usage du sol, décide de ce qui est, ou doit être, construit. En aval, le marché foncier étant entièrement libre, et les acteurs privés ont une grande marge de manœuvre pour leurs opérations concrètes. Les acteurs publics et privés ont des intérêts et des objectifs différents, voire incompatibles.

Si une parcelle est classée comme constructible, le planificateur souhaiterait qu'elle soit construite au plus vite. Pourtant, le propriétaire dont le terrain vient d'être classé comme constructible n'a peut-être nullement l'intention ni de vendre, ni de construire. Il peut aussi préférer attendre une possible hausse des prix, pour vendre.

La rétention foncière exprime donc le déséquilibre pouvant exister entre intérêt général (réponse aux besoins du territoire, respect des enjeux environnementaux, etc.) et respect du droit de propriété. On ne peut ainsi exproprier les propriétaires privés sous prétexte que leur terrain est potentiellement intéressant, ni sacrifier la propriété privée au point d'en oublier les impératifs publics. Comme toujours, la planification est avant tout une question de curseur.

### La rétention foncière, au cœur des débats, est difficile à définir

Il n'existe pas de définition, officielle et partagée, de la rétention foncière. On peut cependant proposer une première approche, en définissant une parcelle en rétention foncière comme « une parcelle libre, constructible, et qui n'a pas été aménagée ni vendue récemment ».

Derrière cette définition consensuelle se

**L'**étude « Approche de la rétention foncière dans le Pas-de-Calais », sur laquelle repose cet article a été réalisée pour la DDTM du Pas-de-Calais, par le Cerema. Elle est disponible sur : <http://www.nord-picardie.cerema.fr/approche-de-la-retention-fonciere-dans-le-pas-de-a1200.html> ■

posent plusieurs questions. En premier lieu, qu'est-ce qu'un terrain constructible ? Dans le cadre d'un PLU approuvé, on peut considérer qu'il s'agit de tous les terrains en zone urbaine (U) ou à urbaniser (AU). Mais qu'en était-il avant l'élaboration de ce PLU ? De même, il faut impérativement définir une durée de rétention : un terrain constructible détenu par un propriétaire depuis 20 ans est-il en rétention foncière ? Et depuis 10 ans ? Et depuis 5 ans ?

En réalité, il existe une variété de situations. Et pour cause : on ne devrait pas parler de « la » rétention mais « des » formes de rétention. Par exemple, il y a une évidente différence d'approche patrimoniale entre la personne âgée gardant son terrain pour le transmettre à ses enfants, le propriétaire achetant un terrain contigu pour ne pas avoir de voisin, ou encore le spéculateur attendant que la parcelle prenne de la valeur avant de la vendre.

### **Les raisons économiques souvent mises en avant...**

Jusqu'à présent, les débats se sont souvent focalisés sur les aspects économiques de la rétention foncière. Pour certains, les propriétaires conservant leurs terrains sans les aménager ne sont que de vulgaires spéculateurs. Pour d'autres, il s'agit de stratégies d'investissement qui répondent aux lois du marché. On peut ainsi résumer deux types de comportements économiques.

En premier lieu, le foncier est un bien, dont le prix varie. Dans un contexte global de hausse du foncier dans les zones tendues, attendre quelques années permet de vendre son terrain plus cher, et ainsi d'engranger une plus-value plus importante. Il faut en outre rappeler que l'impôt sur les plus-values réali-sées, lors de la vente d'un terrain, est dégressif. Il encourage, par là même, des durées importantes de conservation. Lorsque l'on parle de rétention foncière, on considère ainsi souvent à tort que tous les propriétaires sont dans ce cas.

En deuxième lieu, le foncier est un actif, qui peut, dans certains cas, donner chaque année un produit (souvent lié à une location agricole). Se séparer de cet actif, c'est compromettre une stratégie d'investissement. Il faut, en outre, rappeler que posséder le foncier ne coûte souvent rien, ou presque rien : le coût d'entretien est minime, et les impôts sur le foncier non bâti sont généralement faibles.

Toutes ces stratégies sont sensibles aux questions de rentabilité.

### **...ne doivent pas faire oublier les raisons psycho-sociales**

Tout d'abord, le propriétaire peut tout simplement avoir un usage de son terrain. Il peut s'agir d'un terrain de loisir, d'une extension du jardin sur le terrain voisin utilisé, etc. Dans ce cas, l'aspect économique importe peu : le terrain est utilisé sans que soit envisagé le manque à gagner que procurerait sa vente.

Le propriétaire peut aussi être motivé par des considérations plus symboliques : certains souhaiteront garder un terrain ayant une forte valeur émotionnelle (transmission/don par un parent), ou voudront le léguer à leurs descendants. D'autres auront une impression de plus grande sécurité à rester propriétaire d'un foncier qu'ils n'utilisent guère plutôt que de son équivalent en argent ou en titres.

Dans ces cas-là, l'instauration d'une taxe ne suffira pas toujours à infléchir la position du propriétaire, à moins qu'elle ne soit très élevée. En effet, le sentiment de possession, le lien affectif entre le propriétaire et son terrain sont déconnectés de toute considération financière. De surcroît, ces propriétaires n'ont souvent pas conscience de pratiquer une rétention foncière, ce qui complexifie encore le recours aux outils de régulation économique.

### **La rétention foncière est un phénomène naturel...**

Avant d'entrer dans le détail des outils permettant de lutter contre la rétention foncière, il faut rappeler que les terrains sont des biens économiques particuliers. Ce sont des biens rares, dont les ventes concernent des sommes parfois importantes, nécessitant des démarches administratives (transfert de bail, enregistrement chez un notaire, etc.). À l'inverse, les taxes foncières et d'entretien étant relativement minimes, le fait de posséder un terrain coûte peu.

La vente d'un terrain demande donc une réelle dépense d'énergie du propriétaire. L'acte de vendre du foncier n'est pas naturel : il est plus facile de conserver le terrain que de le vendre. En d'autres termes, plutôt que de se poser la question « pourquoi le propriétaire ne vend-il pas (et fait de la rétention foncière) ? », il faudrait plutôt se demander « pourquoi vendrait-il ? ». La rétention foncière est donc un comportement naturel. Pour de nombreux propriétaires, la possession d'un terrain ne sera jamais remise en question, quelles que soient les évolutions législatives et réglementaires.

Il n'existe aucune raison pour que la rétention foncière se résorbe spontanément : une

action proactive des pouvoirs publics est nécessaire.

### **...mais des outils existent pour la réduire**

À problème économique, réponse économique : dans la loi SRU<sup>2</sup>, a été créée la possibilité de majorer la taxe sur le foncier non bâti pour les terrains constructibles. Cette taxe, optionnelle, peut s'appliquer à une liste de terrains, définie par le conseil municipal, avec une majoration décidée localement. Ce dispositif peut ainsi amener des propriétaires à voir augmenter significativement leur taxe foncière. Il s'agit ainsi d'augmenter le coût annuel, et ainsi de contrebalancer la rentabilité annuelle, et les espérances de gains futurs, pour amener un propriétaire économiquement rationnel à vendre.

Cette taxe est très controversée<sup>3</sup>. Les opposants mettent en avant la progression importante de la taxe foncière pour un faible nombre de propriétaires concernés. Ils objectent par ailleurs que cet impôt a un caractère confiscatoire.

À l'inverse, les partisans prônent la généralisation de la taxe à toutes les communes, et mettent en avant le faible montant de l'impôt par rapport à la valeur du bien (la taxe à une valeur moyenne de 2 € par m<sup>2</sup>, pour un terrain constructible vendu à 100 € par m<sup>2</sup> revient à une taxe sur le capital de 2 %). Enfin, la taxe étant décentralisée, les élus locaux rechignent souvent à alourdir la pression fiscale des propriétaires fonciers, souvent influents dans leur juridiction électorale.

Il est certain que cet outil, très intéressant, est sous-utilisé. Des expériences locales (le cas de la commune d'Autun est fréquemment cité) ont pourtant été concluantes<sup>4</sup>. Mais il peut aussi créer, localement, une situation conflictuelle entre collectivité et propriétaires. Même si cette taxe peut se montrer efficace, elle ne permet pas de répondre totalement au problème. Un propriétaire n'est pas un parfait « *homo economicus* », réglant ses comportements en réalisant des prévisions de rentabilité à l'euro près. →

<sup>2</sup> C'est en effet en 2000 que le dispositif a été initié. De nombreuses modifications ont eu lieu depuis, la dernière en date étant la loi de finances pour 2016 qui encadre les majorations obligatoires dans les zones tendues.

<sup>3</sup> Les griefs sont ainsi résumés dans une question à l'assemblée nationale : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-88911QE.htm>

<sup>4</sup> Au point que cette taxe fut supprimée 3 ans après, l'objectif de libération des terrains était atteint : [http://montceau-news.com/saone\\_et\\_loire/autunois/41201-impot-foncier-non-bati-constructible-autun.html](http://montceau-news.com/saone_et_loire/autunois/41201-impot-foncier-non-bati-constructible-autun.html)

→ Dans tous les cas, la rétention foncière n'est pas une fatalité : les outils présents sont déjà très efficaces, et ce d'autant plus qu'il est aujourd'hui plus facile de repérer les terrains à cibler.

### Les fichiers fonciers permettent de repérer la rétention foncière

Pour juger de l'efficacité d'une taxe, il faut savoir en définir l'assiette. Ces outils ne peuvent être mis en place qu'à la suite d'une bonne analyse locale du phénomène. Par chance, les méthodes de diagnostic et les données disponibles ont beaucoup évolué ces dernières années.

Une fois que les définitions sont bien posées, il est facile de calculer la rétention foncière. À partir des fichiers fonciers<sup>5</sup>, si l'on a défini les parcelles constructibles et non aménagées, il est possible de repérer la date de dernière mutation. En définissant la durée permettant de considérer les terrains comme en rétention, il est possible de faire le tri.

Les résultats sont très dépendants des critères choisis, que ce soit la définition même d'un terrain constructible, ou de la date pivot choisie.

Dans le cadre de l'étude<sup>6</sup> du Cerema, l'approche normative a été simplifiée en considérant

qu'un terrain constructible était en rétention s'il était nu, situé dans un espace artificialisé au sens du MOS, et s'il n'avait pas muté depuis 12 ans. Cette durée de 12 ans est la durée médiane de rétention dans le Pas-de-Calais, et est une durée fréquemment déclarée comme horizon de projet pour les PLU.

En travaillant uniquement sur l'habitat, on constate alors que 1 857 ha de parcelles sont concernées par la rétention foncière sur le Pas-de-Calais, en majeure partie située dans les communes rurales et périurbaines... À titre de comparaison, cela correspond à plus de 4 ans de la consommation d'espaces du

département<sup>7</sup>. Sur ces 1 857 ha, 17 % sont de la rétention de « protection », c'est-à-dire des terrains adjacents au leur, que des propriétaires achètent sans volonté de les construire.

La rétention concerne en grande partie de parcelles de faible taille : 2/3 d'entre elles font moins de 1 000 m<sup>2</sup>, et 97 % moins de 5 000 m<sup>2</sup>. Il s'agit donc de parcelles permettant de placer quelques maisons, au mieux, mais ne permettant que rarement de réaliser des opérations d'ensemble de grande envergure.

Il existe ainsi un potentiel important de terrains urbanisables au sein des zones artificialisées, permettant de réduire la consommation d'espaces. Ces approches sont ainsi complémentaires des opérations de renouvel-



lement urbain. Des études supplémentaires seraient toutefois nécessaires pour savoir si ces conclusions seraient transposables sur d'autres territoires.

### Quelles pratiques pour les documents d'urbanisme ?

Dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme, un diagnostic fiable de la rétention foncière n'est que rarement présent. En effet, les raisons de la rétention foncière sont à analyser au cas par cas pour pouvoir agir de manière précise et ciblée.

Faute de mieux, les PLU(i) appliquent souvent un taux de rétention foncière, en partant du principe que x % des terrains ouverts ne seront pas construits. Ce taux, souvent défini de manière arbitraire, conduit dans les faits à augmenter drastiquement la consommation d'espaces, et ne permettent pas de mettre en place des outils adaptés. Ce taux souffre ainsi de nombreux défauts méthodologiques :

- ils sont la plupart du temps mal définis ;
- ils sont utilisés quelle que soit la taille de la commune, alors qu'ils n'ont aucune signification pour un nombre de terrains faible (inférieur à 30 unités) ;
- ils ne sont que rarement reliés à une politique de réduction, et reconduisent les pratiques contre lesquelles les documents sont censés lutter.

Ce taux est donc souvent à bannir.

L'alternative est la mise en place d'une réelle stratégie foncière, basée sur un diagnostic fiable et si possible déconnectée temporellement du PLU, à savoir :

- une connaissance fine des dynamiques immobilières par une observation ciblée ;
- une négociation en amont des possibilités

de vente ;

- la mise en place d'un droit de préemption ;
- la mise en place des outils d'acquisition ou d'incitation (taxes, expropriation...), qui permettent d'agir en cas d'absence d'accord préalable.

Cependant, la complexité de cette approche nécessite la présence d'une ingénierie. Cela plaide pour un travail renouvelé entre EPCI et communes, l'intercommunalité fournissant une échelle de négociation stratégique et l'éventuelle ingénierie. De son côté, la commune intervient comme contact de

proximité, connaisseur avisé des propriétaires.

Nous disposons aujourd'hui des outils de connaissance, mais aussi des outils permettant d'agir. La définition d'une gouvernance, et une volonté claire d'agir sont aujourd'hui nécessaires pour arriver à produire des logements en réduisant l'impact de cette construction sur l'environnement. ■

<sup>5</sup> Les fichiers fonciers sont une base de données issue de sources fiscales basées sur les fichiers « Majic » de la DGFIP. Ils sont mis à disposition gratuite des ayants droits (dont les collectivités). <http://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/fichiers-fonciers-r549.html>

<sup>6</sup> « Approche de la rétention foncière dans le Pas-de-Calais », disponible sur <http://www.nord-picardie.cerema.fr/approche-de-la-retention-fonciere-dans-le-pas-de-a1200.html>

<sup>7</sup> 433 ha.