

Code du développement territorial et politique foncière

Pierre Fontaine (CPDT - ULB - IGEAT)

Jean-Marie Halleux (CPDT - ULg - ECOGEO/Lepur)

Colloque

« Le Code du développement territorial (CoDT) : d'un urbanisme de lois à un urbanisme de projets.
Mise en perspective des implications de la réforme »

Louvain-La-Neuve, le 28 avril 2014

I. La politique foncière : quelques fondamentaux

- Qu'est ce que la politique foncière ?
- Les difficultés de la politique foncière
- La problématiques des plus- et moins-values foncières

II. Dans quelle mesure le CoDT peut-il aider à la mise en œuvre de politiques foncières ?

- Via un projet territorial plus explicite
- Via une action foncière plus explicite
- Un vaste chantier de réflexions et d'actions

Une définition générale

Ensemble des décisions publiques ayant un impact sur l'appropriation, la valeur et/ou l'usage des terrains

La politique foncière n'est pas une fin en soi : il faut la définir, la développer et l'évaluer en fonction de quatre objectifs principaux

- **Organiser les marchés : sécurité, équité (collectivisation des plus- et moins-values foncières)**
- **Générer des ressources financières**
- **Aménager les territoires**
- **Mobiliser des terrains pour divers objectifs sectoriels (ex. logement, développement économique...)**

Une définition générale

Ensemble des décisions publiques ayant un impact sur l'appropriation, la valeur et/ou l'usage des terrains

La politique foncière n'est pas une fin en soi : il faut la définir, la développer et l'évaluer en fonction de quatre objectifs principaux

Les outils de la politique foncière doivent s'appréhender par rapport à ces objectifs

- **Organiser les marchés : sécurité, équité (collectivisation des plus- et moins-values foncières)**
⇒ **Cadastre – ...**
- **Générer des ressources financières**
⇒ **Fiscalité – Charges d'urbanisme – ...**
- **Aménager les territoires**
⇒ **Zonage – Préemption – Production foncière publique – ...**
- **Mobiliser des terrains pour divers objectifs sectoriels (ex. logement, développement économique...)**
⇒ **Expropriation – Préemption – Production foncière publique – Fiscalité – ...**

Les conditions d'une politique foncière intégrée

Contradictions entre grands objectifs

Fiscalité incitative ou fiscalité de financement ?

Les objectifs de l'aménagement complexifient la production de logements ou de locaux pour les activités économiques

⇒ Grands besoins en coordination horizontale pour définir une politique foncière

Contradictions entre niveaux de pouvoir

Les objectifs d'une politique foncière locale ne seront pas nécessairement en parfaite adéquation avec les objectifs des autorités supérieures

⇒ Grands besoins en coordination verticale pour définir une politique foncière

Arbitrage entre les deux types d'appropriations des terrains

À l'exception du domaine public non cadastré, les terrains sont doublement appropriés !

Appropriation individuelle : la parcelle appartient à un propriétaire

Appropriation collective : la parcelle appartient à une collectivité (un État)

Art. D.I.1 : « *Le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun* »

Articulation aménagement stratégique et aménagement opérationnel

La politique foncière ne se réduit pas aux actions foncières (acquisition, stockage et cessions de terrains)

Aménagement : la politique foncière débute avec la définition du projet territorial

Les biens immobiliers sont des biens combinatoires

Combinaison d'un sol-support (d'un foncier) et d'une construction

La valeur d'un bien immobilier dépend de cette combinaison foncier-construction

La part du foncier progresse avec le développement économique, le niveau urbain et la centralité urbaine

Valeur foncière = Valeur du bien immobilier moins le coût de la construction

Évolution des valeurs foncières ⇒ Plus-values et moins-values



D'où viennent les plus- et moins-values foncières ?

- Du travail de l'ensemble de la société (de la collectivité) : les valeurs immobilières (logements, bureaux, commerces...) dépendent des fondamentaux de l'économie
- Des aménagements réalisés par la collectivité : réseaux de transport (terrains physiquement accessibles), infrastructures de viabilisation, aménagements de la puissance publique dans le quartier...
- De la planification : possibilité d'urbaniser, fonctions et densités autorisées

En théorie, il est légitime de collectiviser les plus- et moins-values foncières. En pratique... pas si simple

Quels instruments permettent de capter les plus-values liées à la planification

- Les instruments directs : taxation (économiquement justifié mais peu mis en pratique)
- Les instruments indirects : charges d'urbanisme (grand développement et grande diversification (ex. le zonage inclusif))

I. La politique foncière : quelques fondamentaux

- Qu'est ce que la politique foncière ?
- Les difficultés de la politique foncière
- La problématiques des plus- et moins-values foncières

II. Dans quelle mesure le CoDT peut-il aider à la mise en œuvre de politiques foncières ?

- **Via un projet territorial plus explicite**
- **Via une action foncière plus explicite**
- **Un vaste chantier de réflexions et d'actions**

Le CoDT propose une articulation explicite entre l'aménagement stratégique et l'aménagement opérationnel

Art. D.II.2, D.II.6., D.II.7 : SDER, SDC et Schéma d'urbanisation

Peuvent comporter d'autres mesures de mise en œuvre du projet de territoire et des objectifs [...] notamment... « **un programme de mobilisation des disponibilités foncières** »

C'est une nouveauté très intéressante.

Mais cela reste facultatif, ce qui laisse entendre que la mobilisation des disponibilités foncières n'est pas une nécessité pour chaque territoire. Or c'est a priori le cas...

Art. D.II.64 : « **Périmètres opérationnels** », dont le « **Périmètre U** »

Echelle la plus fine pour mettre en pratique une politique foncière intégrée
La possibilité d'y modifier le « droit des sols » – peu ou prou – peut y être déterminante

Le CoDT possède désormais un Livre VI « Politique foncière »

Meilleure visibilité + mise en avant de la nécessité de développer une politique foncière

Le Livre VI propose des outils d'action foncière :

- la possibilité d'acquérir via expropriation et préemption (idem CWATUPE)
 - expropriation pour un tiers plus explicite et vise le renouvellement urbain (îlot) (≠ CWATUPE)
 - usage plus étendu et plus aisé du périmètre de préemption (≠ CWATUPE)
 - **mais portée limitée sans budget conséquent, lequel requiert une décision politique**
- le possibilité de procéder à du remembrement-relotissement (idem CWATUPE)
 - **peut permettre le financement des changements d'affectation du sol**
- un traitement régional des moins-values et des bénéfices de la planification
 - l'indemnisation des moins-values
 - la captation régionale d'une partie des plus-values (nouveau dans le CoDT)
 - un « Fonds des bénéfices fonciers »
 - **mais arbitrage inéquitable entre appropriation collective et appropriation individuelle**
- la possibilité de taxer le non bâti : communale, toujours facultative (idem CWATUPE)
 - **mais rétention du foncier bien localisé pas plus contrainte qu'avant et même permise**

Une politique foncière ne se nourrira pas que du Livre VI

Ailleurs dans le CoDT

- Aménagement réglementaire (droit des sols)
- Aménagement stratégique : *par ex.* « phasage des zones à développer », *utile pour organiser la mise en œuvre des disponibilités foncières*
- Charges d'urbanisme : *permettent notamment de « capter » du foncier utile à la qualité urbanistique future et, indirectement, d'infléchir la valeur du foncier (car, mécaniquement, les charges devront être assumées par le vendeur du terrain, pas par le développeur)*
- ...

En dehors du CoDT

Les législations sur les politiques sectorielles, le Code civil (« droits réels »), les mesures et outils fiscaux et financiers, le Code des Impôts sur les Revenus...

La question foncière a donc désormais trouvé une place dans le CoDT

Mais, pour avoir un impact significatif sur « l'appropriation, la valeur et l'usage des terrains », il manquera encore, dans le CoDT et ailleurs :

- **l'observation** publique réelle des marchés et stocks fonciers et immobiliers
- **une politique foncière supralocale à l'échelle des bassins de vie** (échelle de fonctionnement des marchés)
- la volonté de **dépasser le caractère incitatif** pour contraindre à la mise en œuvre (arbitrage entre appropriation collective et appropriation individuelle)
- des **financements complémentaires** (par exemple via une réorientation du « bonus logement », une taxe foncière de type « EPF », etc.)
- une **action commune** coordonnée entre les niveaux de pouvoir

Si l'on envisage les nouveautés du CoDT du point de vue de la politique foncière...

Les principales menaces au niveau local :

- engager la réforme SDC/PU sans définir une politique foncière intégrée incluant un « programme de mobilisation des disponibilités foncières » (qui n'est que facultatif dans le SDC !)
- inciter à s'établir dans les PU (par aides fiscales) sans agir pour la mobilisation des terrains ⇒ rétention, exclusion de catégories de revenus et/ou une qualité moindre de l'habitat

La principale menace au niveau régional :

- ne pas soutenir les politiques foncières locales via du financement et via la mise à disposition d'expertises spécialisées en marchés immobiliers et en gestion foncière



Conférence Permanente
du Développement
Territorial

Code du développement territorial et politique foncière

Merci pour votre attention...

Pierre Fontaine (CPDT - ULB - IGEAT)

Jean-Marie Halleux (CPDT - ULg - ECOGEO/Lepur)