



Utilisation des outils fonciers en Haute-Normandie

Il ressort du bilan de l'enquête que les outils sont connus mais très souvent peu utilisés et parfois mal compris. Notamment, les outils du PLU, support de la planification d'aujourd'hui, restent trop peu connus pour être bien utilisés. D'autres outils ne semblent pas répondre aux attentes des communes. Plus de la moitié des communes estiment qu'une assistance technique est requise pour l'utilisation de ces outils.

Des actions de communication permettraient-elles aux communes de s'approprier et d'utiliser de manière efficiente la palette d'outils existante ?

Les nombreuses actions d'information et de communication sur la réforme de la fiscalité de l'urbanisme mise en place depuis le 01/03/2012 a permis par exemple de toucher plus de 93% des communes.

1. Le contexte de l'enquête

Le foncier est la « matière première » nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Ainsi, les stratégies foncières établies par les collectivités territoriales doivent permettre de répondre aux enjeux du développement durable. Face à ces enjeux, les acteurs de l'aménagement disposent d'une large palette d'outils au service des politiques foncières conduites. La modernisation engagée des outils de l'action foncière, à travers les lois du Grenelle de l'Environnement, déclinée plus récemment dans le champ de l'urbanisme par le chantier relatif à « l'urbanisme de projet » (ayant impacté par exemple récemment la fiscalité de l'urbanisme), nécessite de tirer un bilan de l'utilisation des outils fonciers existants par les collectivités locales : les outils fonciers existants sont-ils suffisamment connus, utilisés et adaptés aux objectifs de l'action foncière ?

La présente enquête, menée fin 2011 et qui s'insère dans une étude plus large pilotée par la DREAL Haute-Normandie avec l'appui du CETE Normandie Centre, vise à dresser le bilan, pour la région, des principaux outils fonciers existants et leur niveau d'utilisation et à s'interroger sur les perspectives renouvelées par les réformes en cours des outils de l'action foncière en réponse aux nouveaux enjeux posés par le Grenelle de l'Environnement.

2. La participation à l'enquête

L'enquête s'est déroulée du 01/09/2011 au 31/10/2011. L'ensemble des communes de Haute-Normandie disposant d'une adresse électronique a été interrogé.

- ◆ Le taux de réponse global est de 30 % (enregistrements complets et incomplets). Pour l'analyse de ces résultats, seuls les enregistrements complets (175) et les enregistrements incomplets exploitables (54) sont comptabilisés, soit 229 enregistrements au total, représentant environ 16 % des communes de Haute-Normandie. Pour les enregistrements incomplets retenus, le nombre de réponses effectives aux questions est variable selon les communes (de 5 % à 90 % du questionnaire).
- ◆ Les communes dont les réponses sont analysées, sont représentatives du territoire haut-normand tant par leur répartition géographique, que du point de vue de leur typologie (typologie INSEE). Dans une analyse fine, les types très ruraux sont légèrement sous-représentés (communes hors d'influence des pôles et communes rurales multipolarisées). A l'inverse, les communes des pôles sont légèrement sur-représentées.
- ◆ La répartition en termes de document d'urbanisme est également conforme à la situation haut-normande avec une légère sur-représentation des communes dotées d'un PLU.



	PLU	POS	CC	RNU	Total	H-N	taux
Communes d'un grand pôle	15	9	0	0	24	112	21%
Communes de la couronne d'un grand pôle	15	11	15	26	67	602	11%
Communes multipolarisée des aires urbaines	3	7	5	19	34	271	13%
Communes d'un pôle moyen	0	2	0	0	2	14	14%
Communes de la couronne d'un pôle moyen	0	2	0	4	6	29	21%
Communes d'un petit pôle	0	4	2	1	7	29	24%
Commune de la couronne d'un petit pôle	0	0	0	0	0	3	0%
Autres communes multipolarisées	4	3	7	18	32	307	10%
Communes hors influence des pôles	0	1	0	2	3	53	6%
Total	37	39	29	70	175		
Haute-Normandie	233	395	254	538			
taux	16%	10%	11%	13%			

représentativité des communes ayant répondu intégralement à l'enquête

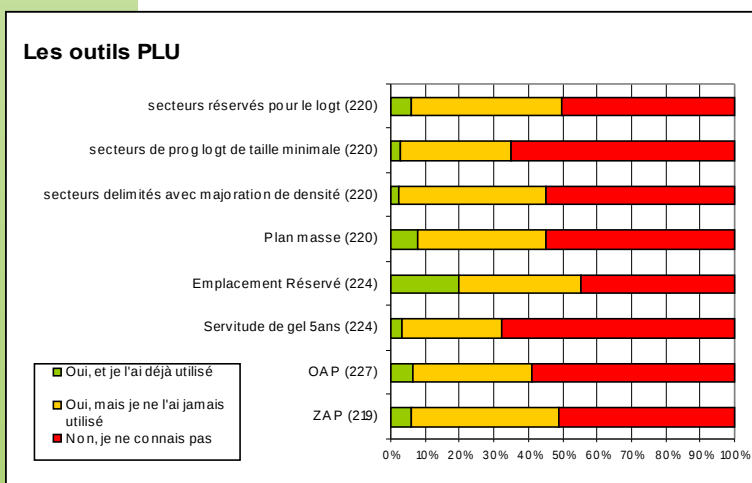
3. La connaissance et l'utilisation selon la famille d'outils

Les communes qui ont répondu ne pas avoir de document d'urbanisme indiquent soit, qu'elles ont engagé une démarche de planification, soit, que l'élaboration d'un document d'urbanisme leur paraît d'un coût trop élevé pour la commune.

◆ Les outils du PLU : peu connus et peu ou pas utilisés.

Les outils du PLU qui ont été retenus, sont, d'une part, des outils « anciens » utilisés dans les documents d'urbanisme antérieurs à la loi SRU (POS) et d'autre part, des outils plus récents utilisables uniquement en PLU.

Au regard des réponses, globalement, les outils du PLU sont connus à hauteur de 50 % par les communes, mais utilisés par moins de 5 % d'entre elles. Le niveau de connaissance semble peu varier en fonction de l'ancienneté de l'outil. Bien sûr, de nombreux outils ont une vocation « logement » et ne conviennent pas à toutes les communes dotées d'un PLU.



Plus précisément, les communes dotées d'un PLU ont un niveau de connaissance de ces outils nettement supérieur (entre 50 % pour les secteurs de programmation de taille minimale de logements et 84 % pour l'emplacement réservé). Un écart de +

10 % est observé entre les communes dotées d'un PLU et celles dotées d'un POS. Cet écart est quasi constant quel que soit l'outil foncier observé. Ceci peut être lié à l'effet de structure des communes à POS plus représentées en milieu rural (les POS sont anciens et les équipes en place ne connaissent pas les outils PLU), et à leur besoin réel par rapport à ces outils, ce qui a pu influencer le résultat de l'enquête.

La Zone Agricole Protégée (ZAP) est déclarée dans l'enquête comme un outil connu par la moitié des communes mais elle reste faiblement utilisée en région Haute-Normandie. Au vu des résultats d'utilisation, une confusion a probablement été opérée par les collectivités.

◆ Les outils de l'aménagement opérationnel : le permis d'aménager un lotissement, l'outil le plus utilisé.

Le permis d'aménager un lotissement et la zone d'aménagement concertée sont deux outils très connus des communes (près de 80 % pour le permis d'aménager un lotissement). Ce niveau de connaissance est encore plus marqué quand les communes sont dotées d'un POS ou d'un PLU. Le permis d'aménager est l'outil le plus utilisé (28 %) : le niveau d'utilisation est de près de 50 % pour les communes à PLU/POS, et reste faible pour les communes à carte communale et en RNU. Cela correspond au final à un recours moindre aux aménagements nécessitant un permis d'aménager des communes plus rurales dotées de cartes communales ou en RNU qui ont privilégié aujourd'hui une forme d'habitat plus diffuse (individuel pur). Le permis d'aménager un lotissement est utilisé sur l'ensemble des catégories de communes, principalement dans les couronnes des grandes aires urbaines pour les opérations à vocation d'habitat (67 %) puis pour des opérations d'activités (17 %).

La ZAC est utilisée de façon plus mixte tant pour des opérations à vocation d'habitat que pour des opérations à vocation d'activités (respectivement 46 % et 31 %), essentiellement dans les communes des grandes aires urbaines.

Le Projet Urbain Partenarial, outil récent, reste peu connu. Il est aujourd'hui quasiment jamais utilisé.

◆ Les outils de mobilisation foncière

Pour les communes interrogées, le mode d'acquisition privilégié reste l'acquisition amiable (80 %).

Le Droit de Préemption Urbain (DPU) est un outil bien connu (87 %) même pour les communes non dotées d'un POS ou d'un PLU. Les communes (pour les ¾ d'entre elles) ont institué le droit de

préemption urbain (DPU) sur l'ensemble de leurs zones U et AU de leur document d'urbanisme. 67 % d'entre elles ont déjà préempté. Le DPU, à l'image de son niveau de connaissance, est utilisé par la quasi-totalité des catégories de communes. Son utilisation reste majoritaire dans les grandes aires urbaines surtout dans leurs couronnes et dans les communes multipolarisées (50 %). La préemption a été réalisée pour des projets à vocation d'équipements publics (à 37 %) et à vocation d'habitat (32 %).

La Zone d'Aménagement Différée (ZAD), lorsqu'elle a été utilisée, a été instituée sur tout type de zones (agricoles, urbaines, mixtes et naturelles), et uniquement dans des communes appartenant à un grand pôle (à hauteur de 80 %) ou multipolarisées des grandes aires urbaines.

L'expropriation par voie de déclaration d'utilité publique, à l'image de la ZAD, est utilisée majoritairement dans les grands pôles urbains. Son utilisation principale est pour des projets à vocation d'habitat, puis pour ceux à vocation d'équipements et espaces publics.

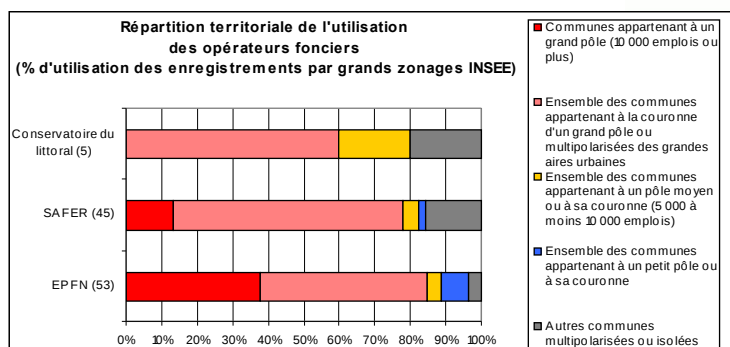
◆ Les opérateurs fonciers

L'acquisition en régie (fonds propres et sans opérateurs) représente la moitié des acquisitions. Que les communes aient ou non un document d'urbanisme (PLU/POS), les opérateurs fonciers sont bien identifiés sur le territoire Haut-Normand.

La SAFER a été sollicitée par un quart des communes ayant répondu à l'enquête essentiellement dans le cadre d'acquisitions de terrains agricoles (environ 65 % de son utilisation), les autres sollicitations portant notamment sur des missions de conseil. La SAFER est sollicitée par l'ensemble des catégories de communes, mais majoritairement par les communes des couronnes des grands pôles et des communes multipolarisées. La SAFER intervient ainsi à l'interface des territoires urbains et ruraux, là où les conflits d'usage sont les plus prégnants et où on constate une fermeture des marchés agricoles. Le type de document d'urbanisme n'a pas de lien avec les motivations de la sollicitation de la SAFER.

L'EPFN connaît au travers de l'enquête le même niveau de sollicitation que la SAFER, principalement dans le cadre de son action foncière (essentiellement portage foncier) pour la moitié des communes enquêtées et pour une grande partie des catégories de communes. Son utilisation se situe majoritairement dans les grandes aires urbaines, zones de pression foncière, mais de façon égale entre la classe « grands pôles urbains » et la classe « ensemble des communes appartenant à la couronne d'un grand pôle ou multipolarisées des grandes aires urbaines ».

Le conservatoire du littoral, malgré une utilisation plus ciblée sur les communes littorales, est bien identifié. La sollicitation pour le classement de terrains à préserver ou dégradés représente la moitié des enregistrements.



Les opérateurs sont attendus par près des 3/4 des communes pour les aider à établir une stratégie foncière. Cette attente est plus marquée pour les communes en POS/PLU (70 % des attentes), où un projet de territoire a été plus souvent établi nécessitant la mise en place d'une stratégie foncière.

◆ Les outils de cessions et d'aménagement foncier.

La cession gratuite, dont l'usage a été supprimé suite à la décision du conseil constitutionnel du 22/09/2010, était moins utilisée ces dernières années par les communes (72 % des communes interrogées ne l'ont pas utilisé).

Les baux de longue de durée, outils bien connus (65 %), sont utilisés par 18 % des communes principalement pour des baux emphytéotiques (88 %). Les deux atouts majeurs identifiés de ces baux sont de pouvoir favoriser la réalisation des opérations d'aménagement et de garder la maîtrise foncière.

L'Association Foncière Urbaine (AFU) reste un outil peu connu (23 %) et quasiment pas utilisé. L'AFU a été utilisée ou encouragée pour des remembrements parcellaires en vue de permettre la constructibilité.

L'aménagement foncier agricole et forestier (ex-remembrement) est bien connu des communes.

◆ Les taxes et les participations d'urbanisme

La Participation pour Voiries et Réseaux, qui disparaît au 31/12/2014, est très connue par les communes (95 %) et assez utilisée (48 %) par des communes ayant répondu à la question. Quel que soit leur catégorie (urbaine ou rurale), 55 % des communes l'ont institué il y a plus de 3 ans. Toutefois, seules 37,5 % des communes qui l'ont institué (1ère délibération) ont identifié le montant de la PVR pour chaque rue concernée (2ème délibération) pour sa réelle mise en œuvre. Ce mécanisme paraît donc très mal compris par les collectivités.

La Participation pour Aménagement d'Ensemble (PAE) est un outil moins connu (50 %) et très peu utilisé (moins de 1 %). Cette utilisation s'est faite pour la moitié en autofinancement.

La Taxe Locale d'Équipement (TLE), qui a disparu au 01/03/2012, était l'outil fiscal le plus connu et utilisé par les communes sur l'ensemble du territoire haut-normand, et fortement par les communes situées en couronne d'un grand pôle. Cet outil est très ancien, créé par la loi d'orientation foncière de 1967. En général, les communes l'ont institué il y a plus de 5 ans (75 %). Plus de la moitié des communes ayant répondu (54 %) appliquent un taux de 3 %. L'utilisation de taux supérieurs de 4 % ou 5 % reste très minoritaire. Près de 9 communes sur 10 pensent que la TLE contribue à couvrir seulement moins d'un quart des dépenses d'équipements.

Pourtant, moins de 22 % des communes qui l'utilisent, ont fait évoluer leur taux depuis son institution, les communes ayant probablement peur de l'image d'une pression fiscale trop forte.

La loi de finances du 29 décembre 2010 a introduit la Taxe d'Aménagement (TA), qui a pour vocation de remplacer la TLE, la TDCAUE (taxe départementale des CAUE), la TDENS (taxe départementale des espaces naturels et sensibles). En 2012, en Seine Maritime, 18 % des communes n'ont pas institué la TA, proportion en baisse par rapport au régime TLE (33 % en 2009). Pour celles qui l'ont institué, près d'un tiers a fixé un taux à 3 %, 10 % avec un taux de 5 %. Seules 2 % des communes ont sectorisé le taux (variant de 3 % à 20 %).

Pour les taux de 1 % à 3 %, les proportions de communes restent équivalentes à celles observées pour la TLE en 2009 (un tiers à 3 %). Une augmentation du nombre de communes qui ont institué un taux à 4 % et 5 %, est observée.

Dans l'Eure, 12 % des communes ne l'ont pas instauré. Presque un tiers des communes a institué un taux de 3 %, 13 % un taux de 5 %. Environ 4 % d'entre elles appliquent un taux modulé selon les secteurs (entre 3 % et 20 %).

En définitive, le passage à la taxe d'aménagement a été l'occasion d'opérer un relèvement généralisé des taux des taxes d'urbanisme, restés souvent stables depuis leur institution.

◆ Les taxes sur les mutations et sur la propriété ou l'usage

La taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles par un document d'urbanisme, instituée par la loi Engagement National pour le Logement (ENL) de 2006, est un outil connu des communes (60 %) mais peu utilisé (11 %).

83 % des communes qui l'ont utilisé, ont enregistré des cessions générant de la taxe et 84 % d'entre elles, l'ont institué il y a moins de 3 ans. Certaines communes ont peur que l'instauration de la taxe rende leur territoire moins attractif.

La majoration de la taxe foncière non bâti (majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles) reste encore peu connue (43 %

des communes ayant répondu à la question) et pas du tout utilisé. La majoration de TFNB peut favoriser la libération de foncier non bâti, car elle permet d'éviter le gel de parcelles constructibles. Certaines communes souhaiteraient connaître le mode d'emploi (applicable pour les communes à POS, PLU et Carte Communale) et l'impact financier de ce type d'outil.

Un quart des communes interrogées estiment ne pas avoir besoin de ces deux types de taxes.

◆ Les besoins identifiés

Des besoins communs quels que soient les types de territoires :

- Attente de support documentaires sur les différents outils intégrant les principes, les modes d'emplois.

- Attente de mise à disposition de modèles ou de délibérations types pour les outils le nécessitant voir des cahiers des charges à adapter.

- Attente de diffusion de connaissance de la boîte à outils fonciers de la part des services de l'État en particulier des outils fonciers du PLU (moins connus et donc peu utilisés).

- Attente d'assistance technique sur la mise en œuvre des outils fonciers.

Des besoins particuliers aux territoires péri-urbains et urbains :

- Attente de formations spécifiques sur certains outils, qui permettent de répondre aux problématiques de maîtrise de pression foncière et d'urbanisation des collectivités.

- Aide à la définition d'une stratégie foncière.

◆ Enquête réalisée auprès des structures porteuses de SCOT

En Haute-Normandie, les 20 territoires de SCOT (arrêtés ou en cours de définition) ont été interrogés. Sept territoires ont répondu. Il en ressort quelques éléments de réflexion et de synthèse sur la définition d'une stratégie foncière et l'utilisation des outils fonciers du SCOT au service du projet de territoire, sur l'utilisation des outils de planification et d'aménagement opérationnel, sur l'association et l'appui d'opérateurs fonciers à la démarche SCOT.

L'étude complète est mise en ligne sur le site internet de la DREAL Haute-Normandie. Elle est accompagnée de fiches par outil.

POUR EN SAVOIR PLUS...

Contact DREAL Haute-Normandie :

Samuel Malbet

Mél : samuel.malbet@developpement-durable.gouv.fr

Contact CETE Normandie Centre :

Sophie Duplessy

Mél : sophie.duplessy@developpement-durable.gouv.fr