

3. POLITIQUE FONCIERE (THEME 4)

3.1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION

Le programme de travail 2010-2011 (cf. rapport octobre 2010) comprenait sept points :

1. Comment appliquer une charge d'urbanisme en logement abordable pour qu'elle soit en phase avec les principes du développement territorial ?
2. Comment améliorer le droit de préemption pour le rendre plus aisément applicable ?
3. Comment capter les plus-values de changements d'affectation ?
4. Comment améliorer la procédure de remembrement-relotissement ?
5. Comment améliorer la fiscalité foncière et immobilière ?
6. Quelles mesures prendre pour (mieux) obliger à affecter ?
7. Quels contenus mettre dans les registres et bases de données foncières ?

Tous les points ont été mis en œuvre. Le rapport final comprend une synthèse des résultats de l'analyse de chacun d'eux et, comme prévu, certains feront l'objet dans les prochains mois d'une note de recherche ou d'un article. Nous sommes intervenu dans la formation des CATUS et une intervention en plénière au Colloque CPDT 2011 est prévue. Le programme établi en octobre 2010 a donc été respecté.

3.2. APERÇU GENERAL DU DEROULEMENT DES TRAVAUX

Procéder par objectifs et résolution de problèmes, améliorer et faire évoluer l'existant, innover si besoin, telles furent nos lignes de conduite.

En deuxième année, afin de mieux outiller l'action foncière, le travail a d'abord porté sur l'amélioration de certains outils pour les voir utilisés (préemption, emphytéose, taxe non bâti...). Mais aussi sur l'examen de nouveaux moyens (charges d'urbanisme en logement, remembrement-relotissement, captation des plus-values de changements d'affectation, taxation des plus-values de ventes foncières, précompte immobilier...).

Petit à petit, nous sommes parvenu à travailler par « objectifs de politique foncière » tels que, pour exemples : améliorer la fluidité du foncier résidentiel, mettre en place une observation foncière, gérer la question financière des révisions de plans de secteurs, agir sur le foncier en « noyaux d'habitat », adapter la fiscalité foncière aux défis actuels de l'aménagement du territoire et de la politique du logement, capter les plus-values foncières, adopter une politique de cession du foncier public... Autrement dit, nous avons étudié des pistes pour passer de l'action foncière à des objectifs de politique foncière.

Cette méthode de travail nous a aussi permis de faire le point sur l'état de la question de la politique foncière en Région wallonne. Qui peut être résumé comme suit :

- Ce que dit le SDER de la politique foncière n'est plus pertinent. En particulier dans les champs sectoriels que cette politique est censée couvrir, dans les objectifs qui lui sont assignés et dans le rôle attribué aux différents niveaux de pouvoir.
- Le CWATUPE reprend quelques outils dits « fonciers », répartis de façon diffuse dans le code. Des outils « fonciers » se trouvent dans d'autres textes de lois. Exemples : emphytéose, superficie, réméré, taxation de la spéculation... Donc, la politique foncière dispose de beaucoup d'outils dans les faits.
- La fiscalité foncière régionale, en particulier sur le non bâti, est peu adaptée et contre-productive. Elle favorise la rétention, la spéculation, la dispersion de l'habitat.

- Des normes fiscales fédérales ont une incidence négative sur la prérogative régionale qu'est l'aménagement du territoire : le revenu cadastral, l'imposition des ventes spéculatives... Constat qui peut aussi être fait pour la politique du logement.
- Les revenus générés par la fiscalité et les outils fonciers ne sont pas utilisés pour doter l'action foncière, locale ou régionale.
- La DG04 n'a pas de « vraie » direction « politique foncière ».
- Il n'y a pas d'action et de stratégie régionale pour organiser une captation des plus-values foncières, ou a minima des rentes foncières, à partir des niveaux régional et local.
- Il n'y a pas de stratégie régionale pour la constitution - le plus en amont possible, au moment de la décision d'urbanisation - de réserves foncières vouées à l'habitat. Absence aussi de stratégie pour l'activation et le type de mise à disposition du foncier public et semi-public. Le rôle de producteur foncier des Autorités est faible alors qu'il est reconnu comme un des rares moyens efficaces pour peser sur les équilibres des marchés fonciers. De manière générale, les Autorités procèdent au mieux à de l'offre foncière.
- Les communes ne se dotent pas systématiquement d'une vision spatialisée pour le développement de leur territoire. Le « schéma de structure communal » n'est pas conçu pour être aussi le « premier outil de la politique foncière ». Il pourrait pourtant l'être et deviendrait alors, outre la traduction du projet public, la traduction des ambitions foncières. Cette traduction foncière articulée à un projet de territoire est une condition sine qua non de la mise en œuvre d'une stratégie foncière à l'échelle communale. Ce manque de vision stratégique handicape fortement une approche par « urbanisme de projet » au service de laquelle les outils fonciers classiques devraient être.
- Les outils fonciers du CWATUPE requièrent des aménagements importants. Notamment parce qu'ils ne sont généralement pas conçus pour que la Région ou les communes puissent les appliquer à une partie ciblée du territoire, aux « zones de projets ». Ce qui les rend peu efficaces ou inutilisables à bon escient dans le cadre d'une politique d'aménagement opérationnel durable. Qui plus est, de manière générale, les mesures et outils fonciers ne sont pas conçus pour « coller » aux valeurs foncières qui ont cours là où ils sont utilisés.
- L'observation planologique existe, mais pas l'observation foncière. Laquelle n'est pas perçue ou reconnue comme un enjeu important dans la gestion des défis de l'aménagement du territoire et dans l'équilibre financier de l'action publique. Une connaissance précise des réalités foncières et immobilières semble pourtant nécessaire au diagnostic des différents contextes fonciers, à l'application de mesures et d'outils suivants au mieux les réalités de marché et, enfin, à l'évaluation de l'impact des mesures.

Dans nos travaux se trouvent des éléments utiles à l'évaluation du CWATUPE et à la révision du SDER. Nos suggestions pourront aussi aider à l'amélioration d'autres codes ou outils réglementaires. Certains résultats sont principalement destinés à l'Administration régionale. D'autres pourront alimenter la réflexion des autres parties prenantes au développement territorial.

3.3. PRINCIPAUX RESULTATS

3.3.1. Résultats en quelques points

- Différents outils fonciers du CWATUPE ont été analysés et font l'objet de propositions concrètes de modifications : charges d'urbanisme, préemption, taxes sur le non bâti... Des innovations sont proposées. D'autres outils, hors CWATUPE, font également l'objet de recommandations concrètes d'application. Certains d'entre eux pourraient être « rapatriés », ne fût-ce que partiellement, dans le CWATUPE.

- Des méthodes de captation des rentes foncières ont été analysées : si changement d'affectation, remembrement-relotissement revisité, extension du champ des charges d'urbanisme, taxe régionale sur les plus-values spéculatives, préemption à valeur d'achat négociée... Nous recommandons d'adopter une stratégie régionale en la matière.
- La réforme du précompte immobilier a fait l'objet de travaux de l'UVCW (2009), lesquels ont identifié les formules possibles et souhaitables, sans modification conséquente des équilibres financiers actuels. Nous avons pour notre part examiné plus spécifiquement la question de la fiscalité sur le non bâti en vue de voir les réformes possibles pouvant servir les objectifs de lutte contre la rétention, d'attractivité des noyaux urbanisés et de recentrage de l'urbanisation.
- Le problème de la rétention foncière a été étudié de manière approfondie et a abouti à une proposition d'actions coordonnées permettant d'agir concrètement contre ce phénomène tout en rencontrant d'autres objectifs (notamment la densification).
- L'outil « charges d'urbanisme en logement abordable » existe chez certains de nos voisins, sous différentes formes. Il permet d'acquérir du foncier, de faire produire du logement et/ou de capter des plus-values foncières, de parfois faire baisser les valeurs foncières locales. Nous avons étudié les pratiques et procédé à quelques tests d'application en Région wallonne, pour quantifier la puissance de l'outil en termes de production foncière et immobilière. Sans en recommander une application dès aujourd'hui, nous suggérons à l'Autorité qu'elle se saisisse du travail pour envisager à moyen terme une application dans certains cas de figure à déterminer et pouvoir, ainsi, faire produire certains types de logements jugés prioritaires à moyen et long termes.
- Les éléments à prendre en compte pour mener une observation foncière de qualité ont été identifiés et analysés et ont permis d'aboutir à une proposition d'opérationnalisation partenariale et centralisée. Nous suggérons que cette observation spécifique au foncier fasse partie des missions du Centre d'Etudes en Habitat durable, afin de faire le lien entre deux axes intrinsèquement liés : le foncier et l'immobilier.
- La plupart des outils fonciers, pour ne pas produire d'effet pervers et pour être efficaces, nécessitent un zonage. Les outils méritant d'être appliqués par « zone de projet » ont été identifiés : préemption (cas des schémas d'axe), taxe sur le non bâti (éviter l'application à toutes les parcelles à front de voirie suffisamment équipée), captation des plus-values de changement d'affectation, abattement ou réduction des droits d'enregistrement, obligation de construire... Lesquels pourront être appliqués spécifiquement à toute zone de projet que le Gouvernement adopterait à l'avenir. Et/ou à toute zone que la commune identifierait elle-même comme prioritaire, si cette voie par délégation était choisie. Permettre de zoner l'application des mesures foncières sera aussi un moyen de soutenir les « noyaux d'habitat ». Cette approche par « zonage des outils » et par « délimitation de périmètres centraux » permettra dans les faits de lever un certain nombre de blocages et de difficultés générées par les plans de secteur. Autrement dit, d'agir mieux sans nécessairement devoir passer par une révision globale des plans de secteur.
- Sans nous attacher à l'utilité de procéder à une révision générale de l'affectation des sols, nous avons pris en compte l'approche des « plans de secteur durables » mise au point à la CPDT. Nous avons analysé des pratiques qui permettraient d'y concourir tout en servant une pratique de production foncière : captation des plus-values si changement d'affectation, remembrement-relotissement revisité.
- Le mode de production d'un SSC mérite d'évoluer pour que la politique foncière y trouve sa place et soutienne les choix d'aménagements opérationnels qui y sont faits.
- L'attention a été attirée sur le fait que l'échelle communale n'est pas le meilleur niveau pour définir une politique foncière, mais bien le bassin foncier. Suggestion est faite de ne pas omettre la politique foncière dans la conception et les missions d'une échelle intermédiaire entre la Région et les communes. Et d'envisager d'y créer un opérateur

foncier œuvrant spécifiquement à la production foncière au service de l'habitat en général, à l'image, par exemple, des « Etablissements publics fonciers » français. Opérateur qui pourrait associer à certaines de ses missions des partenaires privés.

3.3.2. Priorités de concrétisation des recommandations

L'efficacité d'une politique foncière se marque sur le long terme. Dès lors il y a urgence à commencer, même modestement. Des recommandations opérationnelles que nous avons faites, nous suggérons en priorité :

- Communiquer officiellement nos études aux évaluateurs du CWATUPE
- Activer une cellule « politique foncière » au sein de la DGO4 qui, concrètement, mettra en place un début de data room, suivra les préemptions et expropriations, réfléchira à la mise en place de nouveaux outils ou à l'utilisation effective des outils qui existent
- Réformer la taxe sur le non bâti et mettre ensuite en œuvre, là où cela est prioritaire, la lutte contre la rétention et la mise sur le marché du foncier « presque disponible »
- Adopter effectivement des périmètres de préemption
- Quantifier et caractériser tout le foncier public et semi-public
- Déclarer la gestion des rentes foncières prioritaire (en particulier pour les communes) et organiser le choix des mesures à prendre pour mettre en œuvre une répartition équilibrée des plus-values entre les différentes parties prenantes (publiques et privées)
- Confier l'examen de la question de la réforme de la fiscalité foncière et du précompte immobilier à un groupe de travail au sein du Parlement wallon

3.3.3. Suggestions de continuation

- Poursuivre la recherche sur le foncier à vocation économique (en ce compris le foncier à l'usage de l'économie agricole)
- Quantifier le stock foncier public et semi-public disponible pour permettre la réflexion sur une stratégie d'usage et de mise en œuvre coordonnée.
- Faire procéder à une analyse précise du foncier (prix et types de propriétaires) sur quelques communes de l'arrondissement de Huy pour : 1- y tester le « remembrement-relotissement revisité » ; 2 - affiner les résultats d'une captation des plus-values ; 3 - tester la corrélation entre « localisation optimale (durable) » et « prix du foncier ».
- Etudier les conditions de création d'un opérateur public foncier.
- Nourrir la réflexion sur les charges d'urbanisme de manière générale par des études : 1– sur les pratiques concrètes actuelles au sein des communes ; 2– sur les conditions de rentabilité des projets immobiliers en vue de permettre une bonne application du principe de proportionnalité des charges ; 3– sur l'identification des types de logements et de produits immobiliers que les Autorités jugent nécessaires de voir produits prioritairement pour entrer dans une application de la pratique des charges d'urbanisme en logement.

3.4. LISTE DES ANNEXES

Les différentes analyses, la synthèse et une conclusion générale ont été regroupées dans un seul volume (dossier politique foncière).

- Annexe IV.3. : Politique foncière – Rapport final, octobre 2011
Fichier : CPDT_rapport-final_Oct-2011_Annexe-4-3_Politique_fonciere.pdf

3.5. EQUIPE

Caroline d'ANDRIMONT (ULB-IGEAT), Pierre FONTAINE (ULB-IGEAT), H el ene GUERARD (UCL-CREAT), Francis HAUMONT (UCL) et Emilie HANSON (ULB-IGEAT), sous le pilotage scientifique de Mathieu VAN CRIEKINGEN (ULB-IGEAT).