



DREAL Grand Est

# Étude régionale sur la connaissance et l'utilisation des outils fonciers par les collectivités locales

Rapport final



**SYSTRA**  
FONCIER

AOUT 2018

Ce rapport conclusif de l'étude régionale sur la connaissance et l'utilisation des outils fonciers par les collectivités locales du Grand Est se structure autour trois phases distinctes :

- Une phase bibliographique récapitulant l'ensemble des outils fonciers ;
- Une phase analytique des entretiens et questionnements menés auprès des collectivités locales, ainsi que des rencontres des EPF Lorraine et EPF Alsace ;
- Une phase de préconisations sous la forme d'un plan d'actions.

## 1. ETUDE BIBLIOGRAPHIQUE

Nous avons analysé la littérature existante et identifié des structures publiques ayant réalisé un recensement des outils fonciers.

Structure	Type de recensement
EPF BRETAGNE	<p><i>Boite à outils réglementaires:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Outils de maitrise du foncier</i></li> <li>• <i>Outils de protection ou de réflexion</i></li> <li>• <i>Outils de maitrise de l'aménagement</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Outils financiers</i></li> </ul> </li> </ul>
DDT DE LA MARNE	<i>Plaquette des outils fonciers mobilisables</i>
DDT DES VOSGES	<i>Boite à outils des Vosges</i>
CONSEIL GENERAL DES HAUTES-PYRENEES	<i>Fiche technique d'appui à l'action (AFAF)</i>

Sur cette base, nous avons proposé un tableau des outils fonciers réparti en trois grandes typologies :

- Les outils de stratégie foncière ;
- Les outils fiscaux ;
- Les outils de maitrise foncière.

Ce tableau récapitulant les informations essentielles de chacun des outils (objectif, description sommaire, biens concernés, compétence, pertinence) a servi de guide pour les entretiens avec les collectivités.

CATEGORIE	TYPE	OBJECTIFS	DESRIPTIF	BIENS CONCERNES	COMPETENCE	PERTINENCE
OUTILS DE STRATEGIE	<b>Volet foncier des documents d'urbanisme</b>	Structurer et orienter le développement urbain en minimisant la consommation foncière	<i>Les PLU, SCOT, PLH comportent un volet foncier qui permettent de structurer la consommation du foncier à l'échelle du document d'urbanisme en question.</i>	Tous les biens bâtis ou non bâtis	<b>Communale (POS, PLU) ou intercommunale (SCOT, PLH)</b>	
	<b>Emplacement réservé</b>	Réserver le terrain pour des projets d'aménagement d'utilité publique	<i>Les emplacements réservés sont destinés à recevoir les voies publiques, les ouvrages publics, les installations d'intérêt général ainsi que les espaces verts. L'inscription d'un emplacement réservé intervient au moment de la création, modification ou révision des POS-PLU.</i>	Tous les biens bâtis ou non bâtis	<b>Communale ou intercommunale</b>	Aucune durée de validité
	<b>Observatoire foncier</b>	Connaitre et anticiper les marchés locaux foncier et immobilier	<i>L'observatoire du foncier et de l'immobilier sert à suivre les mécanismes des marchés, leurs dynamiques et leurs dysfonctionnements. Il permet d'organiser la réflexion pour la prise de décision des actions foncières à entreprendre.</i>	Tous les biens bâtis ou non bâtis à l'échelle des zones territoriales homogènes	<b>Communale ou intercommunale</b>	<b>Limites:</b> fluctuation importante des termes de référence, nécessite une ingénierie interne

OUTILS FISCAUX	<b>Taxe foncière sur la propriété non bâtie (TFPNB)</b>	Inciter les propriétaires de terrains constructibles à vendre ou à construire sur leur parcelle	<i>Majoration des valeurs locatives cadastrales dans le cadre du calcul de la TFPNB pour les terrains constructibles situés en zone urbaine ou à urbaniser.</i>	Commune disposant d'une carte communale, d'un PLU ou d'un plan de sauvegarde approuvé.	<b>Communale</b>	
	<b>Taxe d'habitation sur les logements vacants</b>	Inciter les propriétaires à remettre sur le marché leur bien vacant	<i>Mise en place d'une taxe d'habitation sur les logements vacants.</i>	Biens vacants hormis ceux qui le sont pour des raisons indépendantes de la volonté de leur propriétaire	<b>Communale ou intercommunale, si l'EPCI a adopté un PLH ou approuvé un PLUI valant PLH</b>	
	<b>Taxe d'aménagement (TA)</b>	Financer les équipements publics nécessaires au développement urbain	<i>Mise en place d'une taxe liée à des actions et opérations liées au renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, l'offre de logements.</i>	Taxe applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction nécessitant une autorisation d'urbanisme	<b>Communale ou intercommunale pour les communes dotées d'un document d'urbanisme</b>	
	<b>Versement pour sous-densité (VSD)</b>	Economiser l'espace et lutter contre l'étalement urbain	<i>Instauration d'un seuil minimal de densité par secteur (SMD). En deçà de ce seuil, les constructeurs devront s'acquitter d'un versement égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité et la surface de la construction résultant de l'application de ce seuil.</i>	Zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU) des PLU ou des POS	<b>Communale ou intercommunale pour les communes dotées d'un document d'urbanisme (POS, PLU, PLUi)</b>	Validité de 3 ans

<b>OUTILS DE MAÎTRISE FONCIÈRE</b>	<b>Procédure de biens sans maîtres</b>	Acquérir des biens vacants et sans maîtres	<i>Le préfet arrête annuellement la liste des biens sans maîtres (trois conditions article L.1123-3 CG3P) et la transmet aux élus concernés. La procédure est déclenché par un arrêté du maire ou de l'EPCI à fiscalité propre et permet d'incorporer le bien en question dans son domaine. A défaut de délibération, la propriété est attribuée à l'Etat.</i>	Potentiellement tous les biens bâtis ou non bâtis	<b>Communale ou EPCI à fiscalité propre</b>	Limites: les biens concernés ont généralement une faible valeur	
	<b>Procédure de biens en état d'abandon manifeste</b>	Acquérir des biens en état de péril imminent ou d'abandon manifeste	<i>L'article L.2243-1 du CG3P stipule que le maire peut engager la procédure de déclaration en état d'abandon manifeste pour les biens immobiliers non entretenus.</i>	Immeubles, parties d'immeubles, voies privées avec servitude de passage public, installations, terrains sans occupants	<b>Communale</b>	<b>Avantages:</b> procédure plus rapide qu'une expropriation classique, évite les dépenses d'entretien <b>Inconvénient:</b> la procédure ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du "périmètre d'agglomération de la commune" (art L2243-1 CGCL)	
	<b>Zone d'aménagement différé</b>	Permettre la réalisation d'un projet d'aménagement dans un secteur soumis à une forte pression foncière	<i>La ZAD est un secteur où le bénéficiaire (commune, EPCI, SAEM) dispose pour une durée de six ans d'un droit de préemption sur toutes les ventes et cessions à titre onéreux de biens immobiliers ou de droits sociaux.</i>	Ensemble des zones agricoles, naturelles ou urbaines des communes dotées d'un POS-PLU. Possibilité de créer une ZAD dans les communes sans document d'urbanisme	<b>Collectivité locale, établissement public, société d'économie mixte titulaire d'une convention d'aménagement</b>		
	<b>Association foncière urbaine (AFU)</b>	Permettre la réalisation d'un projet d'aménagement avec un moindre investissement public. Impliquer les propriétaires fonciers dans l'opération d'aménagement	<i>L'AFU est une association syndicale de propriétaires. Ces derniers peuvent engager des opérations d'aménagement, de valorisation de terrains ou de bâtiments, exécuter des travaux, gérer des opérations d'urbanisme ou des équipements. Trois types d'AFU existent: AFU libre (AFUL), AFU autorisée (AFUA), l'AFU constituée d'office (AFUO).</i>	Biens bâtis ou non bâtis	<b>Propriétaires privés, préfet, commune ou EPCI</b>	<b>Avantages:</b> pas d'intervention foncière directe de la collectivité, moindre coût <b>Inconvénients:</b> temps longs de négociation, montage risqué, investissement des propriétaires	
	<b>Droit de préemption urbain</b>	Permettre à une collectivité locale d'acquérir en priorité des biens mis en vente dans des zones préalablement définies	<i>La commune peut exercer son droit de préemption sur tout bien immobilier vendu ou donné. Le propriétaire du bien n'est alors pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix et aux conditions qu'il souhaite. La préemption ne peut être opérée qu'en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement.</i>	Biens immobiliers achevés depuis au moins 10 ans en zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU) sur tout ou partie du territoire couvert par un POS, PLU ou Plan de Sauvegarde et de Mise en valeur (PSMV). Sont exclus les fonds de commerce, les lots de copropriété protant sur un seul local et les immeubles appartenant aux organismes HLM.	<b>Communes, EPCI compétents</b>	Il existe un DPU dit "renforcé" qui est l'extension du droit de préemption urbain simple. Il s'applique sur des biens qui normalement étaient exclus du droit de préemption simple.	

<b>OUTILS DE MAITRISE FONCIERE</b>	<b>Droit de préemption commercial</b>	Permettre de préserver une offre commerciale de proximité diversifiée dans les centres-villes <i>La procédure est similaire au droit de préemption urbain.</i>	Fonds artisanaux, fonds commerce et baux commerciaux dans un périmètre de sauvegarde délimité par le Conseil Municipal.	<b>Communes</b>	
	<b>Droit de préemption agricole SAFER</b>	Permettre de préserver la vocation agricole des terres et de lutter contre l'artificialisation des sols <i>Pour chaque transaction portant sur des biens agricoles, les notaires transmettent à la SAFER une notification ou Déclaration d'Intention d'Aliéner (D.I.A.). La SAFER a deux mois pour accepter la préemption puis le rétrocéder à un autre acquéreur association, parc naturel, collectivité locale, agriculteur.</i>	Terrains à vocation agricole, bâtiments d'habitation qui font partie d'une exploitation agricole, bâtiments d'exploitation qui ont conservé l'utilisation agricole.	<b>Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER)</b>	Durée de validité: 5 ans après avis des Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture (CDOA) et des Chambres d'Agricultures
	<b>Droit de préemption ENS</b>	Permettre la préservation et l'entretien de milieux naturels menacés, fragiles ou abandonnés <i>Le département ou le Conservatoire du Littoral peuvent instituer ce droit de préemption pour préserver des sites fragiles ou menacés. Le droit de préemption doit être utilisé pour mettre en œuvre une politique départementale de protection, de gestion et d'ouverture au public des ENS. Les biens acquis doivent ainsi être ouverts au public, sauf en cas de fragilité de milieu ou de raisons de sécurité.</i>	Les zones concernées doivent répondre à la notion "d'espaces naturels sensibles": il s'agit de sites fragiles ou menacés, définis en fonction de plusieurs critères (richesse environnementale, géologique, paysagère ou encore patrimoniale) - Biens bâtis à titre exceptionnel	<b>Conseil Départemental ou l'Etat sur initiative du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CERLRL)</b>	<b>Avantages:</b> pouvoir de substitution du Conservatoire du Littoral ou de l'établissement public chargé d'un parc naturel régional en cas d'absence de préemption du département dans les deux mois. <b>Inconvénient:</b> réquisition d'emprise totale
	<b>Aménagement Foncier Agricole et Forestier (AFAF)</b>	Contribuer à l'aménagement d'un territoire rural par la maîtrise du développement urbain. Mettre en valeur les espaces naturels ruraux. <i>A la demande d'une ou plusieurs communes, le Conseil Départemental peut diligenter une pré-étude d'aménagement après examen du dossier et créer une Commission Communale ou Intercommunale d'Aménagement Foncier. Au vu des conclusions de cette pré-étude, la commission propose au Département la mise en œuvre d'une opération d'AFAF.</i>	Parcelles agricoles ou prairies naturelles morcelées ou dispersées, bâtis d'exploitation...	<b>Conseil Départemental</b>	<b>Avantage:</b> maintien de l'espace et de l'activité agricole grâce aux améliorations de structure (regroupement parcellaire, rapprochement des terres des sièges d'exploitation, desserte autonome de chaque parcelle) <b>Inconvénient:</b> procédure longue (4 à 5 ans) et relativement complexe
	<b>Expropriation - DUP</b>	Contribuer à la réalisation d'ouvrages publics (réseaux de transports, équipements sociaux, réseaux d'assainissement, grands projets) <i>L'expropriation est une procédure qui permet à une personne publique (État, collectivités territoriales...) de contraindre un particulier ou une personne morale (entreprise) à céder la propriété de son bien, moyennant le paiement d'une indemnité (indemnité principale, indemnité de emploi, indemnités accessoires)</i>	Biens bâtis ou non bâtis inclus dans le périmètre de la Déclaration d'Utilité Publique (DUP)	<b>Personne publique (Etat, collectivités territoriales, EPIC, EPA...)</b>	Durée de validité de la DUP: l'arrêté préfectoral de DUP ne peut, en principe, dépasser 5 ans. Néanmoins, un nouvel arrêté préfectoral peut prolonger une fois la validité de la DUP pour cinq ans supplémentaires.

## 2. SYNTHÈSE ET ANALYSE DES ENTRETIENS

---

### 2.1. Mise en place d'une grille d'entretien et sollicitation des collectivités

A partir du tableau synthétique, de notre connaissance des pratiques foncières utilisées, des freins à leur mise en œuvre, mais aussi du territoire et des disparités de la Région Grand-Est, nos deux bureaux d'études ont établi une grille détaillée de questionnement à destination des acteurs locaux du foncier.

Notre questionnaire est le fruit d'une alternance entre une minorité de **réponses fermées** permettant un traitement statistique (questions sur le degré de connaissance des différents outils fonciers) et une majorité de **réponses ouvertes** permettant un traitement qualitatif et une analyse poussée.

Trois moyens de consultation ont été mis en œuvre pour obtenir une vision globale du niveau de connaissance et d'appropriation des outils fonciers par les collectivités locales :

- Un questionnaire en ligne : 34 réponses (195 collectivités territoriales ayant fait l'objet d'un envoi par courriel pour répondre au questionnaire) ;
- Des entretiens téléphoniques : 30 entretiens ;
- Des entretiens physiques : 14 entretiens.

La liste des acteurs questionnés a été établie en concertation entre les bureaux d'études et le comité technique (COTECH). Afin d'auditionner toutes les typologies de collectivités, nous avons retenu les classifications INSEE (classification selon la taille et la localisation de la commune) ainsi que la couverture par un Etablissement Public Foncier ou non, et une répartition géographique représentative à l'échelle des 10 départements de la région Grand Est.

Préalablement aux entretiens, les collectivités territoriales interviewées ont été informées de la démarche par un courriel de la DREAL Grand Est comprenant un courrier d'information, le tableau des outils fonciers et la grille d'entretien.

### 2.2. Synthèse des résultats

#### ➤ Niveau de connaissance des outils fonciers

*Remarque : Parmi les collectivités enquêtées, de nombreuses intercommunalités dont certaines récemment restructurées, ont signalé soit ne pas disposer encore de document d'urbanisme intercommunal ou être en cours d'élaboration de leur PLUi, soit ne pas avoir la compétence urbanisme ou habitat. Pour ces différentes intercommunalités, les outils fiscaux et les outils de maîtrise foncière sont encore très majoritairement gérés au niveau communal.*

Pour les outils fonciers, il a été demandé aux collectivités de préciser leur degré de connaissance de ceux-ci.

Trois niveaux ont ainsi été distingués :

- **Une connaissance forte** lorsque l'outil est connu en interne et a fait l'objet d'une mise en œuvre récente (5 dernières années) ;
- **Une connaissance moyenne**, lorsque l'outil est connu en interne mais n'a pas fait l'objet d'une mise en œuvre récente ;
- **Une connaissance faible** lorsque l'outil n'est pas connu en interne.

Les 16 outils fonciers identifiés sont majoritairement méconnus des collectivités territoriales interrogées (78 réponses au total).

Les collectivités ont un degré de connaissance majoritairement « fort » (connaissance théorique et mise en pratique récente) des seuls outils suivants :

- Les emplacements réservés ;
- Le volet foncier des documents d'urbanisme (PLU, POS, SCOT) ;
- Le droit de préemption urbain

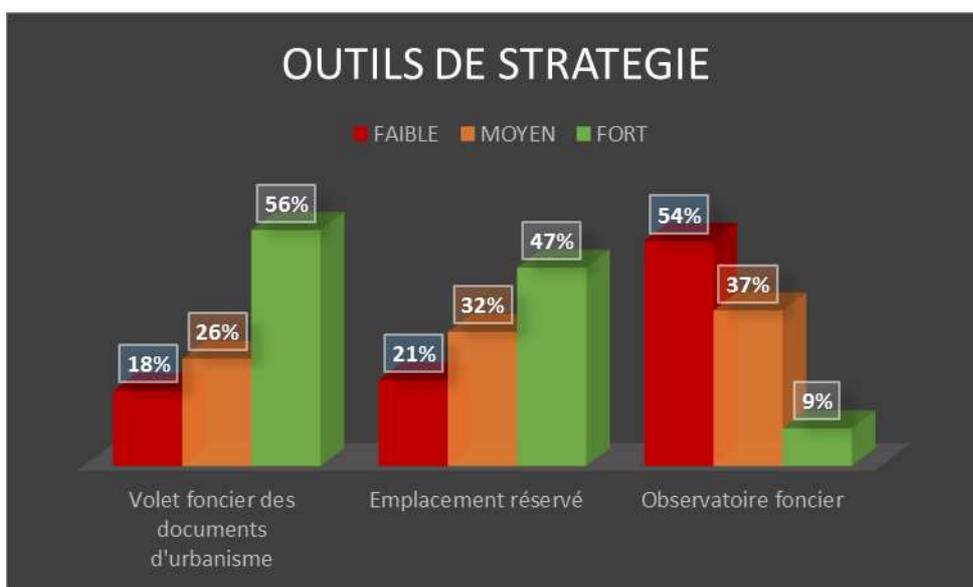
Ainsi, les outils fiscaux et les outils de maîtrise foncière sont très rarement maîtrisés tant sur le plan théorique que sur le plan pratique. Il s'agit notamment de la taxe sur les logements vacants, du versement pour sous-densité, de la zone d'aménagement différée (ZAD), du droit de préemption commercial, du droit de préemption ENS, de la procédure d'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) et dans une moindre mesure de la procédure d'expropriation et des procédures de biens sans maître et en état d'abandon manifeste.

Des observatoires fonciers existent dans quelques métropoles et grandes villes, mais ils font défaut dans les petites communes et dans les EPCI en milieu rural. Le suivi des Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) est assez répandu, et il permet un suivi des transactions. En milieu rural, VIGIFONCIER, l'observatoire foncier de la SAFER est parfois cité.

L'utilité de ces observatoires est très souvent mise en exergue par ces collectivités qui rencontrent depuis quelques années des problèmes pour obtenir des estimations de France Domaine (limitation du nombre d'estimation pour les petites communes, seuil de 160 000€ en dessous duquel il n'est plus possible d'obtenir une estimation).

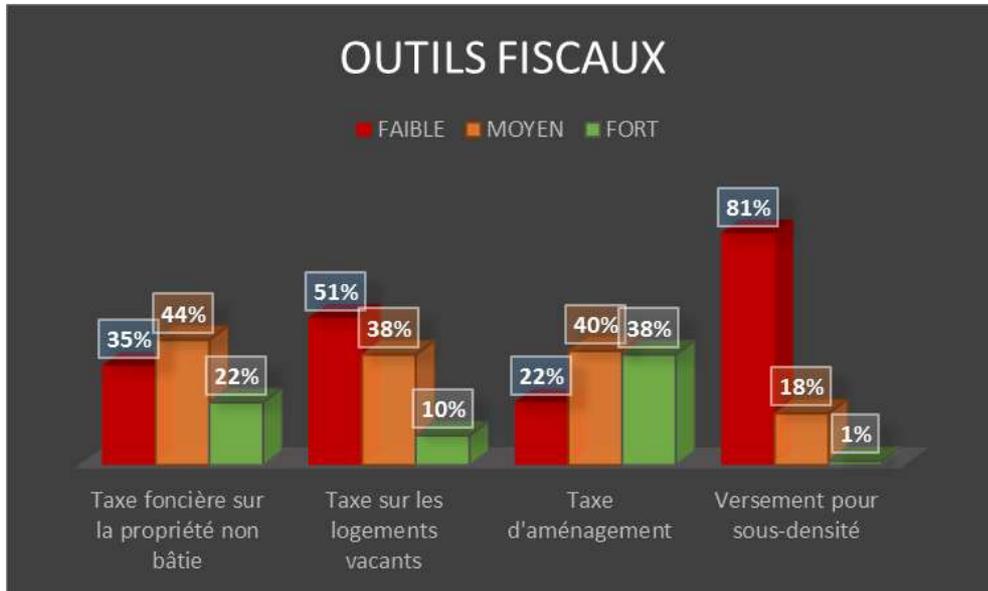
Une grande disparité est néanmoins à mentionner entre les collectivités de grande taille ou localisées dans une aire urbaine dense et les collectivités périurbaines ou rurales : pour les premières d'entre elles, elles sont dotées d'une ingénierie interne capable de maîtriser les principaux outils et ont des projets relativement nombreux pour mettre en œuvre les différentes procédures foncières.

La matrice EXCEL détaillée permet ainsi de différencier le niveau de connaissance de chacun des outils selon la typologie de la collectivité territoriale (commune ou intercommunalité) ainsi que selon son nombre d'habitants (commune dite « rurale », ville petite et moyenne...etc). Cette analyse nous confirme un lien proportionnel entre le degré de connaissance et de pratique des outils fonciers et la taille de la collectivité territoriale.



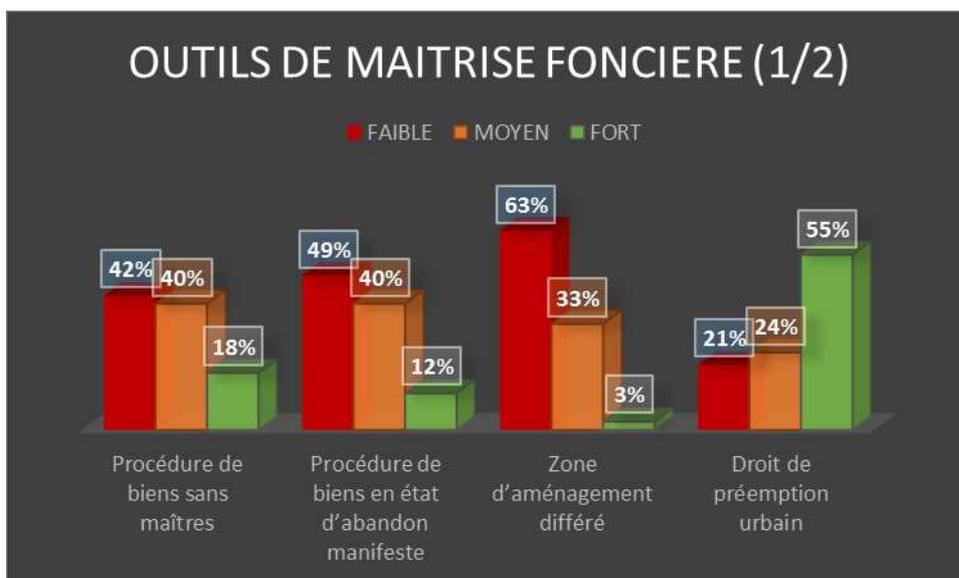
Beaucoup d'intercommunalités ou de communes interrogées sont en phase d'élaboration ou de révision de leur document d'urbanisme principal (PLUI, PLU), et la problématique foncière liée à ces outils est importante.

Les études de stratégie foncière menées par les EPF, ont été réalisées sur une grande partie du territoire lorrain, mais elles sont diversement suivies dans le temps par les collectivités.



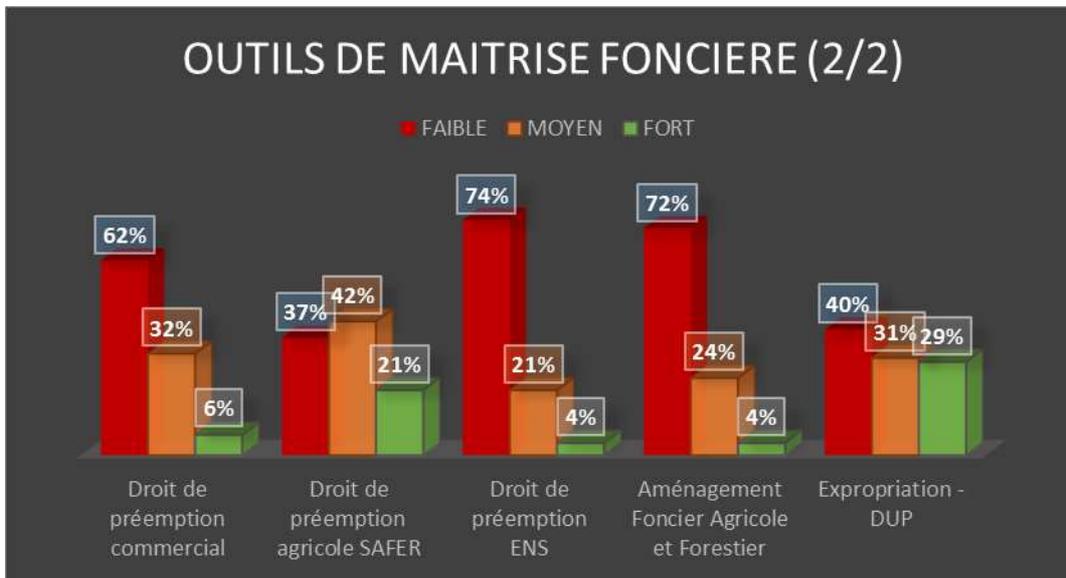
Si la taxe foncière sur la propriété non bâtie et la taxe d'aménagement sont assez connues en pratique, peu de collectivités mettent en place un mécanisme de minoration-majoration de ces taxes faute de retour d'expérience ou d'ingénierie en interne.

La taxe d'aménagement est perçue assez souvent par l'intercommunalité, avec reversement aux communes en fonction des compétences.



Le droit de préemption urbain (DPU) est appliqué dans la majorité des collectivités interviewées mais rarement à l'échelle intercommunale. La réflexion quant au transfert de cet outil à l'intercommunalité est parfois bien engagée et permettra de bâtir une stratégie foncière à l'échelle du bassin de vie.

Les procédures de biens sans maîtres ou de biens en état d'abandon manifeste sont très largement méconnues en pratique même si elles suscitent un intérêt fort pour leur mise en œuvre.



Le droit de préemption agricole SAFER est peu utilisé même lorsqu'il existe un conventionnement entre la commune / l'intercommunalité et la SAFER locale.

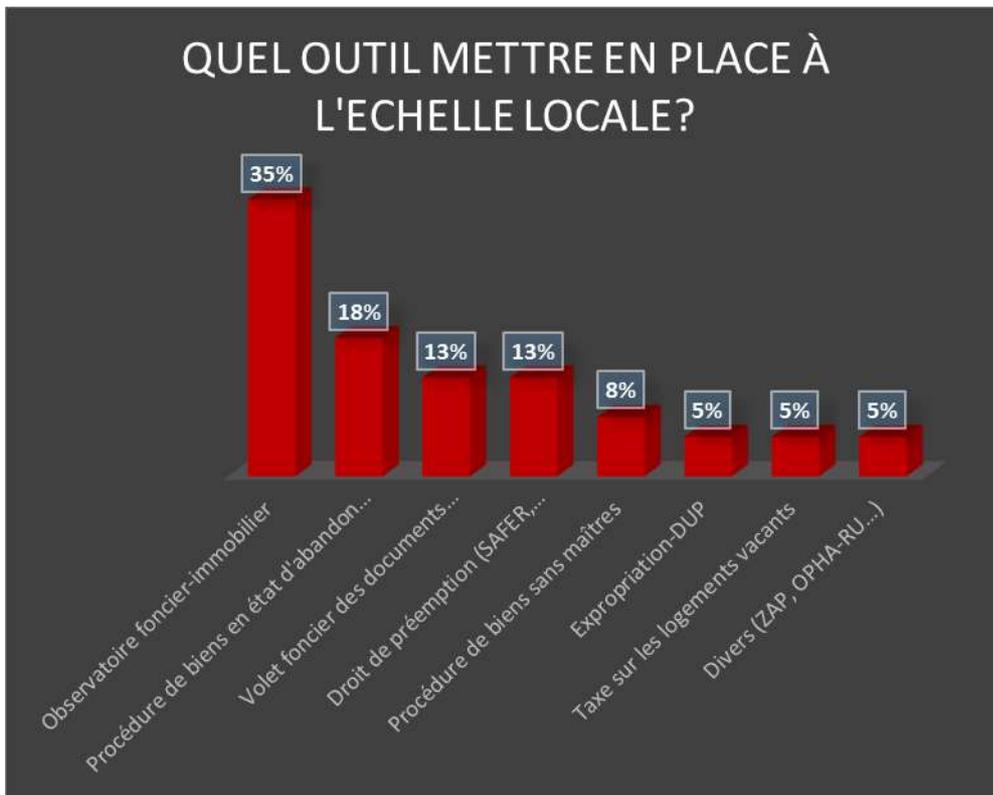
Pour le droit de préemption ENS, il est très peu pratiqué, mais il faut rappeler que les départements de l'ex Champagne-Ardenne ne disposent pas d'Espace Naturel Sensible. De plus il n'existe pas d'ENS dans les autres départements dans toutes les communes.

Si la procédure d'expropriation est parfois connue en pratique, très peu de collectivités l'appliquent malgré la sécurisation foncière et juridique des projets qu'elle garantit. La plupart préfèrent passer par une négociation amiable, quitte à brandir en épouvantail l'expropriation.

Quelques communes signalent l'utilisation d'outils novateurs comme le Projet Urbain Partenarial (PUP) ; contrat librement négocié entre la collectivité compétente en urbanisme et un opérateur pour financer les équipements publics nécessaires à l'opération d'aménagement.

#### ➤ **Un intérêt pour la mise en place d'outils d'observation et de lutte contre la dévitalisation des centres villes**

Confronté à des problématiques de forte vacance des commerces ou des habitations ainsi qu'à un mécanisme de renchérissement du coût du foncier, les collectivités territoriales interrogées mettent en avant un besoin de mise en œuvre d'outils pour connaître les dynamiques foncières territoriales et pouvoir agir sur ces dernières. Certaines signalent les difficultés d'accès à des données existantes, notamment des services de l'Etat.



Ainsi, l'observatoire du foncier-immobilier est mentionné à de nombreuses reprises (14 mentions), tout comme la procédure des biens sans maîtres ou en état d'abandon manifeste (10 mentions), les droits de préemption (5 mentions) ou la taxe sur les logements vacants.

#### ➤ Un besoin d'accompagnement pour mettre en œuvre les outils

La plupart des collectivités questionnées jugent que le panel d'outils fonciers est suffisamment large, et qu'il n'y a pas lieu d'en ajouter de nouveaux.

Quelques-unes souhaiteraient une procédure intermédiaire entre l'expropriation et l'acquisition amiable, et d'autres signalent le manque d'outils pour intervenir sur le milieu naturel (Trame Verte et Bleue, zones humides...).

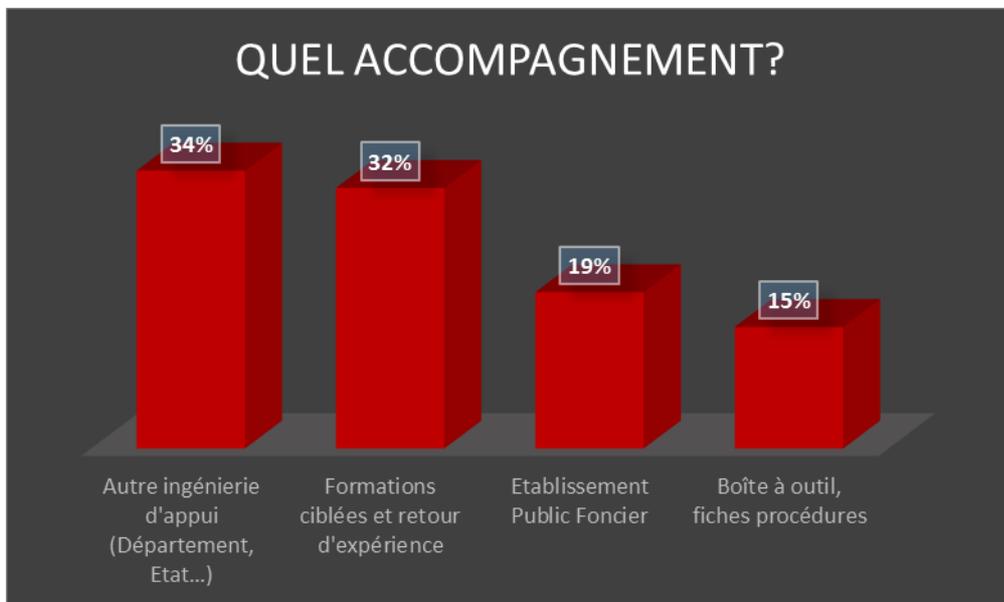
De nombreuses collectivités se plaignent aussi de la lourdeur et de la durée des procédures.

Majoritairement, les collectivités territoriales manifestent un besoin d'accompagnement pour mettre en œuvre les outils : 55 d'entre-elles sur 79 insistent sur cette nécessité d'avoir un appui technique et juridique pour faire face à leur problématique foncière.



Cet accompagnement prendrait essentiellement la forme d'une ingénierie d'appui proposée par les services du département, de la région, de l'Etat pour **la mise en œuvre pratique** des outils fonciers ou par le biais de formations ciblées et de retours d'expériences pour **la partie théorique**.

Dans une moindre mesure, certaines collectivités mentionnent leur réflexion quant à l'intégration à l'un des deux Etablissements Publics Fonciers de la région Grand Est : il s'agit essentiellement de collectivités en Champagne-Ardenne qui aimeraient bénéficier de la force de frappe de l'EPF Lorraine pour du portage foncier et notamment l'intervention sur les friches industrielles, secteur d'expertise de cet EPF.



Quelques collectivités couvertes ou non par un EPF, s'interrogent sur la nature des interventions d'un EPF en milieu rural et périurbain.

Enfin, le besoin d'une boîte à outils ou de fiches de procédures régulièrement mises à jour est mentionné.

Deux Établissements Publics Fonciers sont présents sur la Région Grand Est :

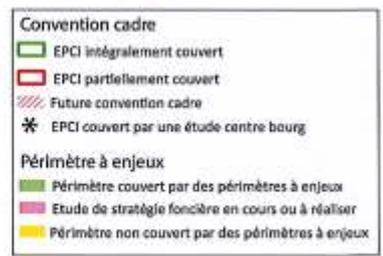
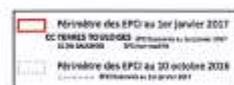
➤ **L'EPF Lorraine :**

Créé en 1973, l'Établissement Public Foncier de Lorraine est un opérateur public de l'État au service des projets des personnes publiques des 4 départements lorrains. L'EPFL accompagne les collectivités dans la définition de leurs politiques foncières et met en place, avec elles, des stratégies d'acquisition adaptées à leurs projets et aux conditions technico-économiques de leur faisabilité.

Entre 2007 et 2013, l'EPFL a engagé sur de nombreuses EPCI à enjeux, des études de stratégie foncière. Depuis sa démarche vise plus à vérifier la capacité et le délai de la maîtrise foncière sur les sites stratégiques. Ces études sont menées de plus en plus souvent en lien avec l'élaboration d'un PLUi ou d'un PLH, ou encore la réflexion d'aménagement des centre-bourgs.

L'EPF intervient sur toute l'ex Région Lorraine, sur sollicitation des collectivités. Il contribue aussi à la constitution de réserves foncières. La structure de la propriété (indivision, successions mal réglées...) complique grandement les interventions sur le foncier.

### Etablissements Publics de Coopération Intercommunale Avril 2018 - Etat des conventions cadre

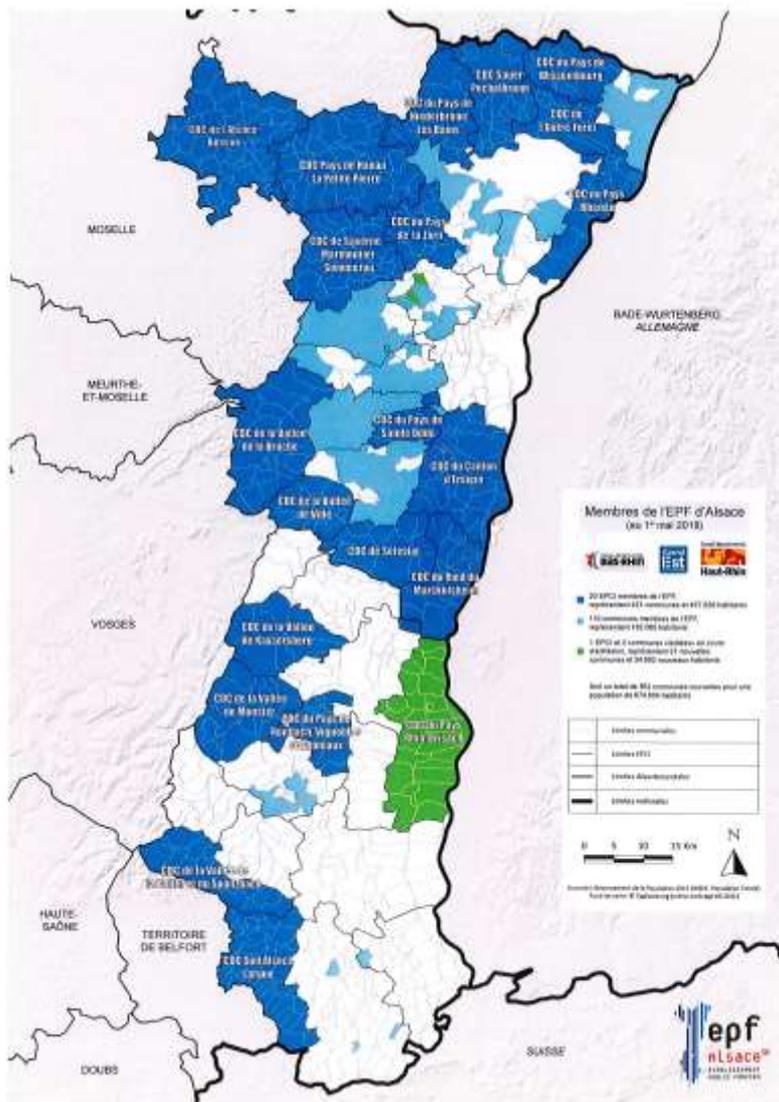


Source: EPFL, Avril 2018 sur les données de la Région Lorraine

➤ **L'EPFL Alsace :**

Créé en 2007, l'EPF du Bas-Rhin est devenu l'EPF Alsace en juillet 2014. L'EPF local d'Alsace est ouvert à toute collectivité ou Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) de la région Alsace qui le souhaite. Il a vocation à acquérir directement, pour le compte de ses membres, des biens fonciers et immobiliers, les porter, les gérer puis les rétrocéder à la collectivité ou à un organisme désigné par ses soins lorsqu'elle est prête à lancer son projet d'aménagement opérationnel. Il accompagne, par de l'information, des conseils (techniques et juridiques) ou de l'ingénierie, les collectivités dans la constitution de réserves foncières au service de projets d'intérêt public.

L'EPF est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), et il est principalement financé par le produit de la Taxe Spéciale d'Équipement – TSE, les rétrocessions des biens qu'il réalise et les emprunts qu'il peut contracter. Il intervient pour le compte de 20 EPCI représentant 531 communes et 110 communes "isolées".



### 3. PLAN D' ACTIONS

---

Sur la base de la synthèse des entretiens et des échanges qualitatifs intervenus lors de nos entretiens physiques, nous proposons plusieurs pistes d'actions :

➤ **La mise en place d'une structure d'accompagnement à l'échelle régionale**

En lien avec la plateforme régionale du foncier, portée par l'État et la région Grand Est, nous suggérons la mise en place d'une structure d'ingénierie technique pour la mise en œuvre pratique des principaux outils fonciers aujourd'hui faiblement maîtrisés par les communes et les intercommunalités.

➤ **Un observatoire régional du foncier (voir annexe 1.)**

L'observatoire foncier-immobilier est l'outil le plus mentionné par les collectivités territoriales interrogées. Cela traduit un besoin de connaître les dynamiques foncières à l'œuvre dans un contexte de retrait progressif des services d'évaluation de l'Etat (relèvement progressif des seuils d'intervention de France Domaine). La connaissance des mutations foncières-immobilières est ainsi essentielle pour aborder la partie opérationnelle des projets (stratégie foncière, budget d'acquisition...).

Cet observatoire régional du foncier pourrait s'inspirer du travail réalisé en Ile-de-France par l'observatoire régional du foncier (ORF) créé en 1987 par volonté conjointe du ministère de l'Équipement et de la région Ile-de-France.

➤ **Des formations ciblées sur les besoins des collectivités (voir annexes 1 & 2)**

Trois formations spécifiques répondant aux besoins des collectivités pourraient être mises en œuvre :

- « Mieux connaître son territoire à travers un observatoire foncier-immobilier » ;
- « Dévitalisation commerciale, logements vacants : quels outils fonciers pour redynamiser son centre-ville ? (biens en état d'abandon manifeste, taxe sur les logements vacants...)»
- « Les outils de la maîtrise foncière (convention d'occupation temporaire, acquisition amiable, DUP...) »

Ces formations pourraient être organisées par la DREAL, en collaboration avec les DDT.

➤ **Une boîte à outils numérique**

Une boîte à outils numérique aurait un double avantage :

- Faire une mise à jour annuelle suivant les évolutions législatives ;
- Alimenter au fur et à mesure la boîte à outils par des retours d'expériences sur la mise en place des outils.

Cette boîte à outils pourrait être construite à partir de celles de la DDT 88 (Boîte à outils des Vosges) ou du CEREMA, actualisées et complétées, afin d'éviter une multiplication de celles-ci.

➤ **L'extension du territoire d'action de l'EPF Lorraine**

Toute la partie Ouest de la région n'est pas couverte par un EPF, et ce manque a été à maintes reprises signalé par les collectivités enquêtées. Ce manque est généralement souligné par des communes urbaines ou périurbaines ayant des problématiques spécifiquement traitées par l'EPF (portage foncier à long terme, réhabilitation ou transformation de friches...)

Une extension du périmètre d'intervention de l'EPF Lorraine à l'ex. Champagne-Ardenne pourrait donc être souhaitable. Il est néanmoins nécessaire de préciser que cette question de l'extension du territoire d'action de l'EPF Lorraine à la Champagne-Ardenne fait actuellement l'objet d'une réflexion.

# **ANNEXE 1. Mise en place d'un observatoire foncier & immobilier**

## **1. Notions d'observatoire foncier-immobilier**

L'observatoire du foncier et de l'immobilier sert à suivre les mécanismes des marchés, leurs dynamiques et leurs dysfonctionnements. Il permettra d'organiser la réflexion pour la prise de décision des actions foncières à entreprendre. Pour être efficace, il nécessite un suivi et une évaluation.

Il s'agira de connaître à l'échelle d'un territoire donné l'un ou la totalité des éléments suivants:

- L'offre et la demande de biens immobiliers.
- La localisation et le volume des transactions.
- Le profil des propriétaires, des vendeurs et des acquéreurs.
- Le suivi du prix des terrains et des constructions.
- L'usage et l'occupation de l'espace.
- Le suivi de la mutabilité et de la constructibilité des terrains.
- L'évaluation des disponibilités foncières existantes

## **2. Définition des périmètres d'observation**

L'analyse des documents d'urbanisme (plan de zonage) doit permettre d'établir une définition fine de l'ensemble des périmètres d'observation.

Pour saisir au mieux les spécificités locales (micros marchés), il paraît adéquat de réaliser une étude de marché différenciée à l'échelle de chaque zone territoriale homogène à vocation résidentielle (zones U et AU).

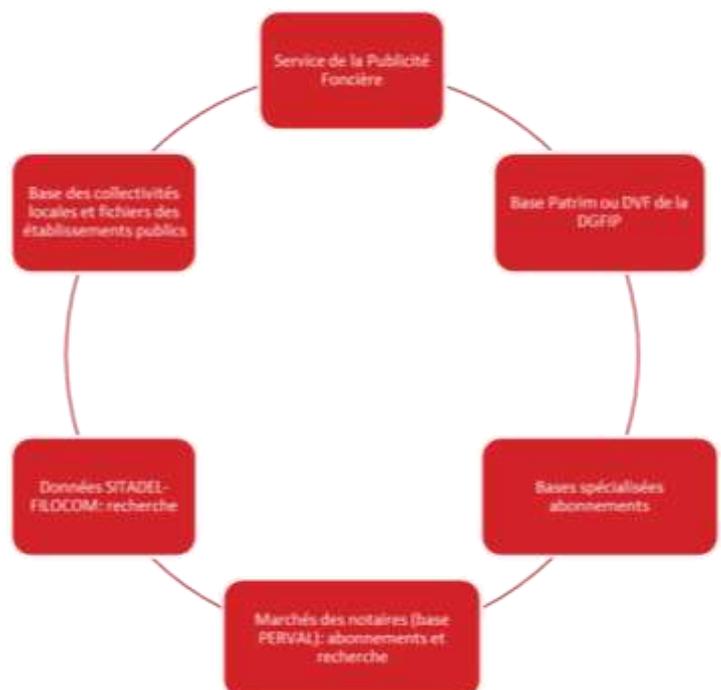
## **3. Réalisation de l'étude des marchés locaux**

L'étude de marché vise à déterminer, pour une typologie de bien, un lieu et un moment déterminé, les prix qui sont pratiqués.

L'étude doit être :

- exhaustive avec l'examen de tous les termes de comparaison disponibles,
- objective en constatant le marché tel qu'il est,
- critique par l'élimination des termes de comparaison non pertinents.

L'objectif est de procéder à l'analyse du marché foncier et immobilier local en fonction de chaque typologie d'immeuble au regard des bases de données suivantes accessibles par abonnement ou recherches.



Sources	Description
<b>Base DVF</b>	<p>En sa qualité d'ayant droit, la CASE dispose sur sa zone territoriale d'un accès à la base DVF. Mis en ligne en 2011, le service Demande de Valeurs Foncières (DVF) permet de connaître les transactions immobilières intervenues au cours des cinq dernières années.</p> <p>Les données accessibles sont les suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Date et référence de l'acte;</li> <li>• Nature de la cession: adjudication, échange, vente, VEFA, vente de terrain à bâtir;</li> <li>• Valeur foncière;</li> <li>• Numéro de voie, type de voirie et code postal;</li> <li>• Section cadastrale, numéro de parcelle, n° volume;</li> <li>• Lots/surface Carrez;</li> <li>• Type du local: appartement, dépendance, local d'activité, maison;</li> <li>• Surface du bâti, nombre de pièce;</li> <li>• Nature et surface du terrain.</li> </ul>
<b>Données SITADEL</b>	<p>SITADEL est le « Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux ». Cette base de données recense l'ensemble des opérations de construction à usage d'habitation (logement) et à usage non résidentiel (bureaux) soumises à la procédure d'instruction du permis de construire sur les 36 derniers mois.</p> <p>Plusieurs échelles d'analyse sont possibles: commune, EPCI, zone d'emploi...</p>
<b>Base notariale PERVAL</b>	<p>Les notaires de province, avec la société PERVAL, ont mis en place un système d'enregistrement des observatoires. La base notariale recense les ventes de biens immobiliers de tous types (immeubles, maisons, appartements, terrains, locaux d'activité, biens agricoles et viticoles, garages) et indique <b>le prix réel des transactions</b>.</p>
<b>Marché des acteurs sociaux</b>	<p>Les acquisitions / cessions des différents acteurs sociaux nationaux et locaux seront mobilisées via la base DVF, BusinessImmo et le réseau du Groupement.</p>

Sources	Description
<b>Fichier de la DGFIP</b>	<p>Toutes les ventes immobilières doivent faire l'objet d'un acte authentique. La forme authentique est celle des actes notariés ou administratifs ainsi que celle des décisions judiciaires. Une copie de cet acte de vente doit être obligatoirement envoyée au bureau des Hypothèques du département où est localisé le bien afin d'assurer les formalités de publicité foncière qui rendront la vente opposable aux tiers.</p> <p>Les informations communicables sont strictement limitées à la liste suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• numéro d'identification administrative de l'acte (en vue de vérification éventuelle en cas d'anomalie),</li> <li>• date de la publication, volume et numéro figurant dans la mention de publicité,</li> <li>• références cadastrales du bien,</li> <li>• date de l'acte et nature de la transaction,</li> <li>• profession (ou catégorie de personne morale), et année de naissance de l'acquéreur,</li> <li>• année de naissance et commune de naissance du vendeur,</li> <li>• nature du bien,</li> <li>• superficie du terrain,</li> <li>• année de la précédente mutation,</li> <li>• montant de la transaction,</li> <li>• destination du bien (engagements de l'acquéreur déclarés à l'administration fiscale),</li> <li>• origine de la propriété.</li> </ul>
<b>Données FILOCOM</b>	<p>Le système d'observation statistique des logements, dénommé FILOCOM, correspond à un traitement automatisé de données issues des fichiers fiscaux et fonciers. Le champ couvert est celui des locaux à usage d'habitation assujettis à la taxe d'habitation ou non assujettis.</p> <p>Le fichier permet de connaître les caractéristiques des logements (surface habitable, confort), de la propriété, des ménages occupants et des mutations (date de la dernière mutation). Néanmoins, FILOCOM ne comprend pas d'information sur le prix de vente.</p>
<b>Déclaration d'intention d'aliéner (DIA)</b>	<p>La déclaration d'intention d'aliéner (DIA) est une formalité imposée à tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier situé sur une zone de préemption. Les DIA se concluent généralement par des cessions et constituent ainsi un excellent outil d'information.</p>

## 4. Mise en place du support SIG

Une fois l'étude des marchés locaux réalisée, l'objectif est de retranscrire l'ensemble des données sur l'outil SIG interne de la collectivité territoriale (à l'échelle communale, intercommunale, départementale voire régionale).

Concrètement, le SIG pourrait comporter une section « Observatoire foncier-immobilier » composé de **deux couches cadastrales**:

- **Une couche détaillant les opportunités foncières** (dents creuses, friches, terrains appartenant à l'Etat ou les services de l'Etat) à l'échelle de chacune des zones territoriales homogènes.
- **Une couche détaillant les mutations foncières-immobilières.** Les zones territoriales homogènes sont colorisées selon le prix de vente moyen au m<sup>2</sup> pour les logements neufs et les terrains à bâtir / à aménager. L'observatoire peut faire apparaître notamment les éléments suivants:

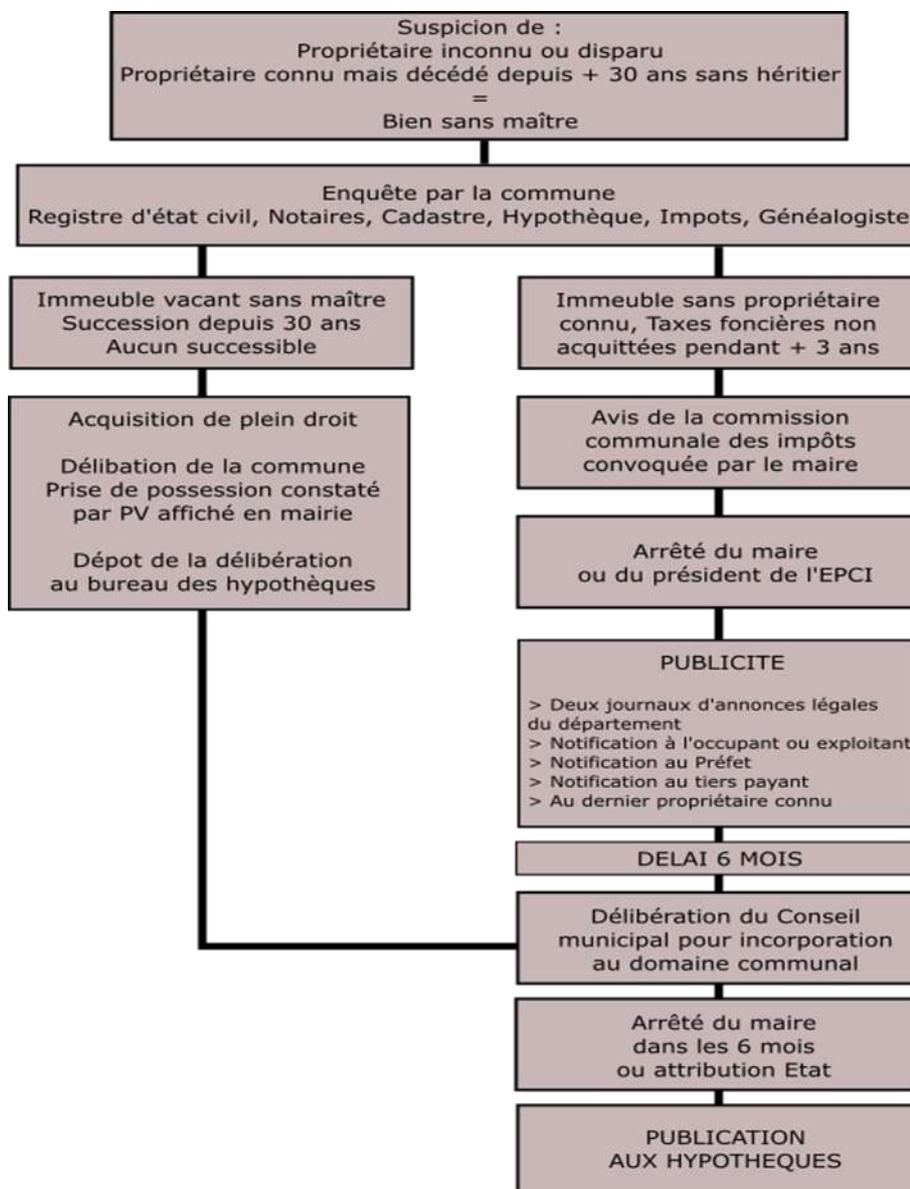
Type de biens	Donnée	Période
Logements neufs <i>Parc privé et social</i>	Prix de vente au m <sup>2</sup>	Cinq dernières années
	Evolution du prix de vente au m <sup>2</sup>	Evolution entre année n et année n-4
	Nombre de transactions	Cinq dernières années
	Evolution du nombre de transactions	Evolution entre année n et année n-4
Logements anciens <i>Parc privé et social</i>	Prix de vente au m <sup>2</sup>	Cinq dernières années
	Evolution du prix de vente au m <sup>2</sup>	Evolution entre année n et année n-4
	Nombre de transactions	Cinq dernières années
	Evolution du nombre de transactions	Evolution entre année n et année n-4
Terrains à bâtir, à aménager ou en situation de rénovation urbaine	Prix de vente au m <sup>2</sup>	Cinq dernières années
	Evolution du prix de vente au m <sup>2</sup>	Evolution entre année n et année n-4

## ANNEXE 2. Les outils de maîtrise des biens délaissés

### ➤ Biens vacants et sans maîtres

<b>Biens concernés</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <u>Soit</u> : succession ouverte depuis plus de 30 ans sans successible</li><li>• <u>Soit</u> : immeubles sans propriétaire connu et taxe foncière non acquittée depuis plus de trois ans</li><li>• <u>Soit</u> : immeubles sans propriétaire connu, non assujettis à la Taxe Foncière sur la Propriété Bâtie et pour lesquels depuis de trois ans, la Taxe Foncière sur la Propriété Non Bâtie est non acquittée</li></ul>
<b>Identification des biens</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Au 1<sup>er</sup> mars de chaque année : signalement des dossiers par le Centre des Impôts Fonciers au représentant de l'Etat</li><li>• Au 1<sup>er</sup> juin de chaque année : le représentant de l'Etat arrête la liste des immeubles concernés et avertit le Mairie pour réaliser la procédure</li></ul>
<b>La procédure</b>	<p><i>Article L.1123-3 CG3P</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Arrêté du Maire ou de l'EPCI à fiscalité propre constatant que l'immeuble satisfait aux conditions mentionnées au paragraphe 2 de l'article L.1123-1</li><li>• Affichage et publication de cet arrêté</li><li>• Notification individuelle<ul style="list-style-type: none"><li>- au dernier domicile du propriétaire connu ;</li><li>- aux occupants ou autres ayants droits ;</li><li>- au représentant de l'Etat</li></ul></li><li>• A l'issue du délai de 6 mois à compter de l'exécution des mesures :<ul style="list-style-type: none"><li>- Délibération du Maire / président EPCI : décision d'incorporation dans son domaine</li><li>- Incorporation constatée par arrêté du Maire / président EPCI</li></ul></li><li>• Défaut de délibération dans le délai de 6 mois :<ul style="list-style-type: none"><li>- Propriété attribuée à l'Etat</li><li>- Transfert du bien dans le domaine de l'Etat constaté par acte administratif</li></ul></li></ul>

## Logigramme « Biens sans Maître »



➤ **Biens en état d'abandon manifeste**

<p><b>Biens concernés</b></p>	<p>Biens immobiliers non entretenus :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Immeubles</li> <li>• Parties d'immeubles</li> <li>• Voies privées avec servitude de passage public</li> <li>• Installations</li> <li>• Terrains sans occupant</li> </ul>
<p><b>La procédure</b></p>	<p><i>Article L.2243-2</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recherches des titulaires des droits réels immobiliers</li> <li>• Procès-verbal provisoire du Maire indiquant la nature des désordres et affichage pendant 3 mois en mairie et sur les lieux et notification individuelle aux ayants-droits</li> <li>• Sans réaction du propriétaire dans le délai de 3 mois :</li> <li>• Procès-verbal définitif d'abandon manifeste tenu à la disposition du public ;</li> <li>• Saisine du Conseil Municipal pour prise de décision d'exproprier au profit de la commune / d'un organisme y ayant vocation / d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement.</li> </ul> <p><i>Article L.2243-4 : Dérogation au Code de l'Expropriation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossier simplifié par le Mairie / président EPCI / Conseil Départemental</li> <li>• Délibération + Notice explicative + Coût sommaire + plans + propriétaires</li> <li>• Enquête : 1 mois / Registre mis à disposition</li> <li>• Le Préfet dans son arrêté : Déclare d'Utilité Publique et cessibles les parcelles, indique le bénéficiaire de l'Expropriation, fixe le montant de l'indemnité provisionnelle, fixe la date de prise de possession au moins postérieure de 2 mois à la publication de l'arrêté de DUP</li> <li>• Affichage de l'Arrêté DUP en Mairie</li> <li>• Notification individuelle aux ayants-droits</li> <li>• Affichage de l'Arrêté DUP en Mairie</li> <li>• Notification individuelle aux ayants-droits</li> </ul>
<p><b>Les avantages</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La commune a la possibilité de faire cesser l'état d'abandon en acquérant la parcelle au lieu de multiplier les arrêtés de péril et les dépenses d'entretien</li> <li>• La procédure est plus rapide qu'une expropriation classique car l'expropriation est simplifiée</li> </ul>
<p><b>Les inconvénients</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nécessité d'identifier tous les héritiers, ou du moins de pouvoir justifier la conduite de recherches approfondies</li> <li>• La procédure ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du « périmètre d'agglomération de la commune » (art. L.2243-1 al.2)</li> </ul>

## Logigramme « Abandon manifeste »

