

Charges d'urbanisme et économie foncière

Ou comment collectiviser les plus-values foncières sans le dire

Formation CPDT 2018 – Jean-Marie Halleux

Namur – le 13 septembre 2018 / Verviers – le 8 novembre 2018

Structure de la présentation

- ❶ Pour récupérer les plus-values foncières
- ❷ Mais sans le dire directement
- ❸ Alors, on dit quoi ?

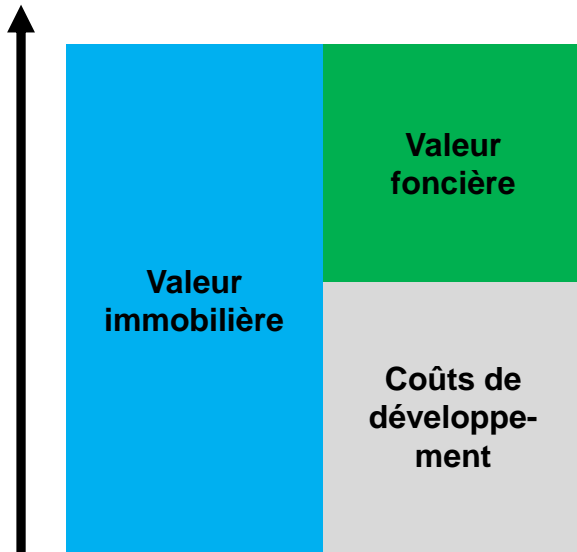
Structure de la présentation

- ① Pour récupérer les plus-values foncières**
- ② Mais sans le dire directement**
- ③ Alors, on dit quoi ?**

❶ Pour récupérer les plus-values foncières

**Les biens immobiliers sont des biens composites :
terrain plus construction**

Coûts et
valeurs



Valeur foncière = Valeur immobilière – Coûts de développements

Plus-value foncière = Croissance des valeurs foncières

Coûts de développement = Coûts de viabilisation et de construction

France entière, les quelques 178.500 terrains achetés par un particulier en 2006, hors ZAC et lotissement, pour y construire une maison individuelle, l'avaient été à un prix moyen de 60.325 €, pour un prix de la construction de 132.743 €. Le taux de la charge foncière représentait donc en moyenne 30% du coût total (193.000 €). Ces chiffres moyens recouvrent de fortes différences régionales comme le montre le tableau suivant.

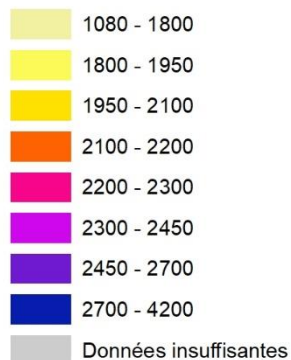
Composantes du coût des maisons (au m² hors œuvre) en 2006

Régions	prix de la construction	prix du terrain	Prix total	Part de la charge foncière
Champagne Ardenne	905 €/m ²	267€/m ²	1.172€/m ²	23%
Centre	866 €/m ²	322€/m ²	1.188€/m ²	27%
Basse Normandie	931 €/m ²	263€/m ²	1.193€/m ²	22%
Bourgogne	917 €/m ²	278€/m ²	1.195€/m ²	23%
Auvergne	952 €/m ²	259€/m ²	1.212€/m ²	21%
Lorraine	925 €/m ²	289€/m ²	1.214€/m ²	24%
Poitou Charente	938 €/m ²	305€/m ²	1.244€/m ²	25%
Picardie	900 €/m ²	350€/m ²	1.251€/m ²	28%
Haute Normandie	906 €/m ²	345€/m ²	1.251€/m ²	28%
Franche Comté	990 €/m ²	268€/m ²	1.258€/m ²	21%
Nord Pas de Calais	927 €/m ²	386€/m ²	1.313€/m ²	29%
Pays de Loire	966 €/m ²	367€/m ²	1.333€/m ²	28%
Aquitaine	933 €/m ²	401€/m ²	1.334€/m ²	30%
Midi Pyrénées	946 €/m ²	404€/m ²	1.350€/m ²	30%
Bretagne	1 011 €/m ²	340€/m ²	1.351€/m ²	25%
France entière	969 €/m ²	440€/m ²	1.409€/m ²	31%
Alsace	1 021 €/m ²	432€/m ²	1.454€/m ²	30%
Languedoc Roussillon	903 €/m ²	621€/m ²	1.524€/m ²	41%
Rhône Alpes	1 043 €/m ²	606€/m ²	1.649€/m ²	37%
Ile de France	1 094 €/m ²	985€/m ²	2.079€/m ²	47%
Provence Côte d'Azur	1 120 €/m ²	978€/m ²	2.098€/m ²	47%

Les prix du terrain au mètre carré est établis sur la base des superficies construites et non de la superficie des terrains

Prix de vente moyens des maisons d'habitation récentes

Moyennes par commune ou ancienne commune des prix de vente des maisons d'habitation de moins de 10 ans au prorata de la surface plancher brute entre 2007 et 2015 (€/m²)



Auteurs : CPDT, 2018

Sources : SPF Finances - AGDP 2017 (historique des transactions entre 2007 et 2015)

❶ Pour récupérer les plus-values foncières

Les valeurs foncières peuvent être négatives

Coûts et
valeurs



Coûts de
développe-
ment

Valeur
foncière
« négative »

Valeur
immobilière



❶ Pour récupérer les plus-values foncières

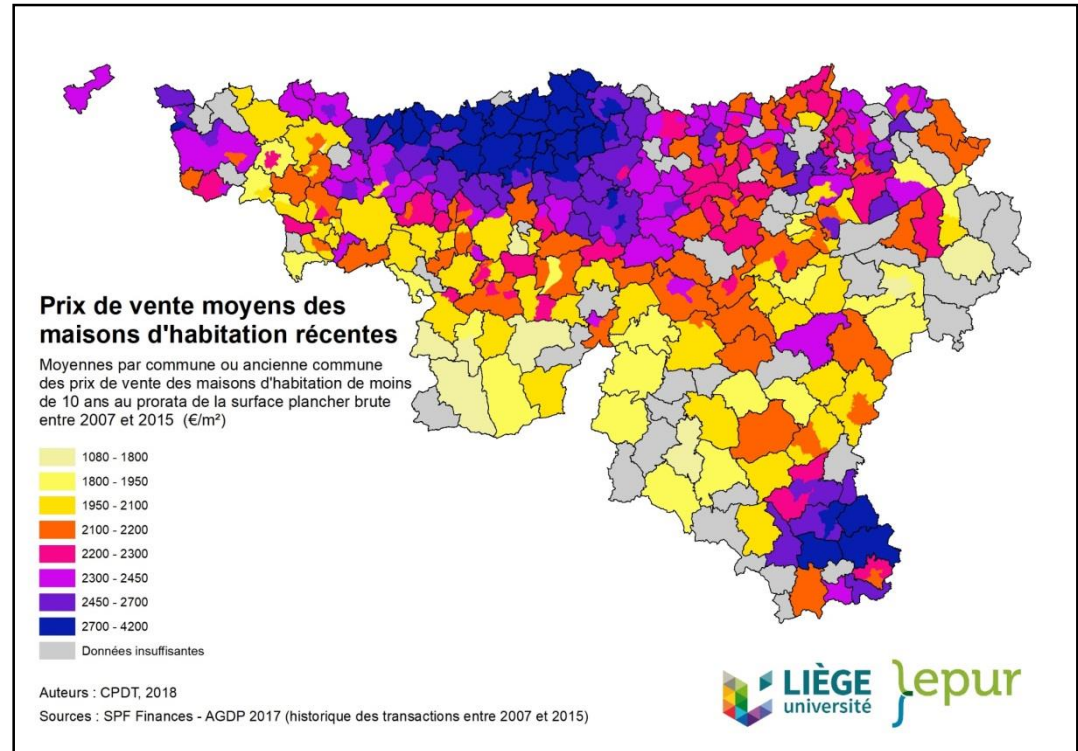
Les valeurs foncières peuvent être nulles

Coûts et
valeurs



Coûts de
développe-
ment

Valeur
immobilière



Coût de construction minimal : ± 1100 €/m²

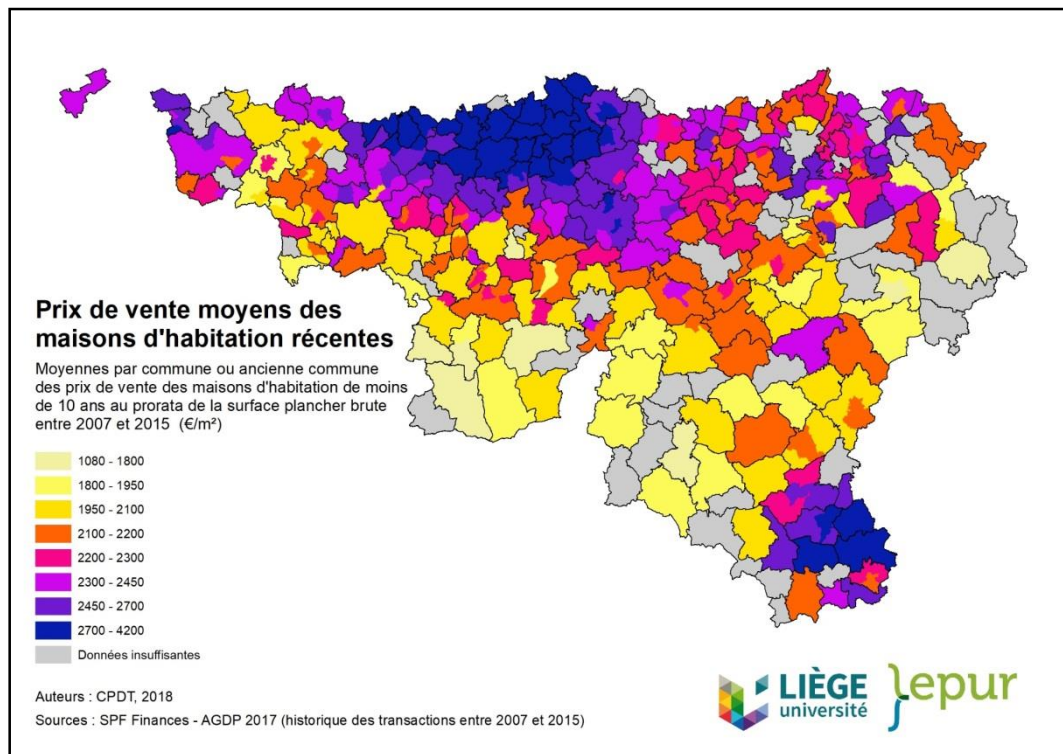
① Pour récupérer les plus-values foncières

Les valeurs foncières peuvent être nulles

Coûts et valeurs



Qu'est-ce que cela implique pour les charges d'urbanisme ?



Coût de construction minimal : ± 1100 €/m²

① Pour récupérer les plus-values foncières

Valeurs foncières et calcul à rebours du promoteur



La notion de
calcul à rebours
est-elle connue ?

❶ Pour récupérer les plus-values foncières

Valeurs foncières et calcul à rebours du promoteur

Quelques prérequis d'économie foncière

Le calcul à rebours du promoteur

Pour le promoteur, le terrain est un facteur de production

Le terrain n'a pas de valeur a priori, elle dépend de la valeur des produits finaux

Plan financier prévisionnel et négociation foncière sur base de l'équation suivante :

Prix du terrain maximal = Recettes espérées – Dépenses prévisibles – Marge minimale

Cette équation conduit à fixer le prix d'achat maximum pour le promoteur

Estimation des recettes	Prix maximal pour le terrain
	Marge minimale
	Dépenses prévisibles - Coûts de construction (viabilisation et bâtiments) - Frais divers - Frais financiers

Trois possibilités :

- ❶ Prix demandé < Prix maximal
⇒ Surprofit pour le promoteur
- ❷ Prix demandé > Prix maximal
⇒ Le promoteur n'achète pas
- ❸ Prix demandé = Prix maximal
⇒ Opération avec la marge minimale

**Estimation des
recettes**

**Prix maximal pour le
terrain
=
Valeur foncière**

Marge minimale

Dépenses prévisibles
- Coûts de construction
(viabilisation et
bâtiments)
- Frais divers
- Frais financiers

Trois possibilités pour le promoteur :

- ❶ **Prix demandé < Prix maximal**
⇒ **Surprofit pour le promoteur**
- ❷ **Prix demandé > Prix maximal**
⇒ **Le promoteur n'achète pas**
- ❸ **Prix demandé = Prix maximal**
⇒ **Opération avec la marge minimale**

Estimation des recettes

Prix maximal pour le terrain
=
Valeur foncière

Marge minimale

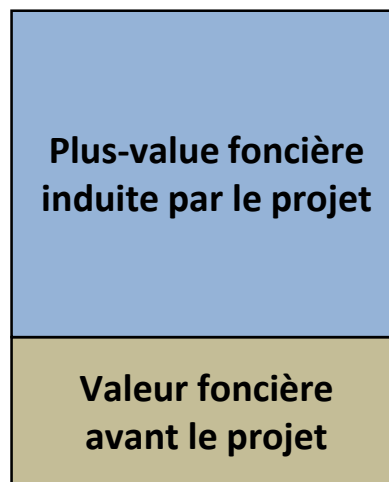
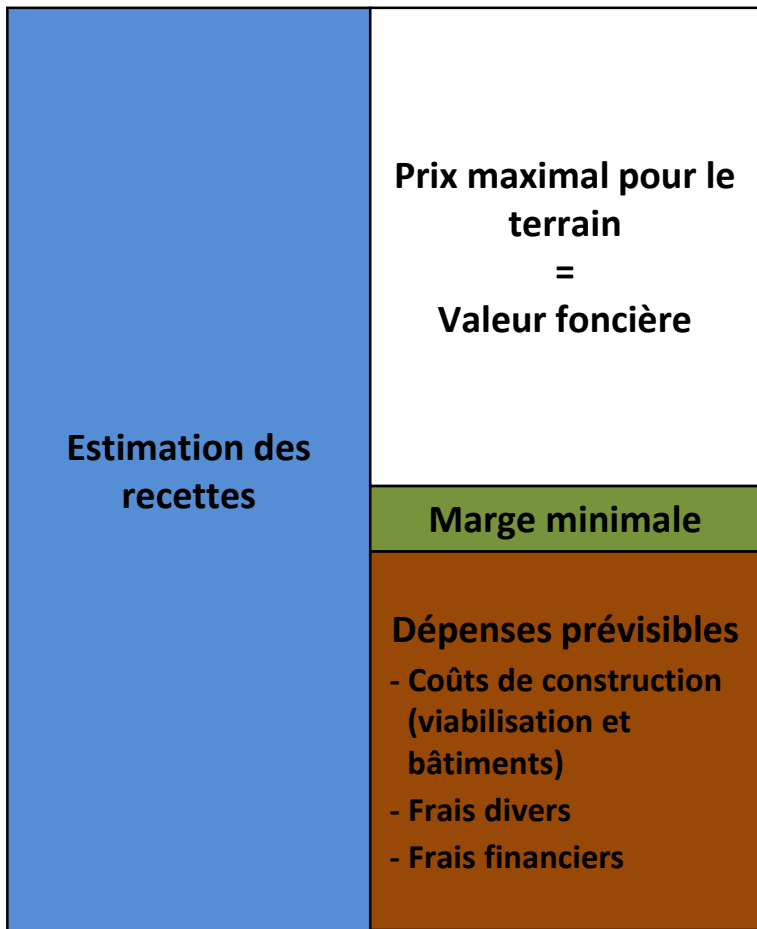
Dépenses prévisibles
- Coûts de construction (viabilisation et bâtiments)
- Frais divers
- Frais financiers

Plus-value foncière induite par le projet

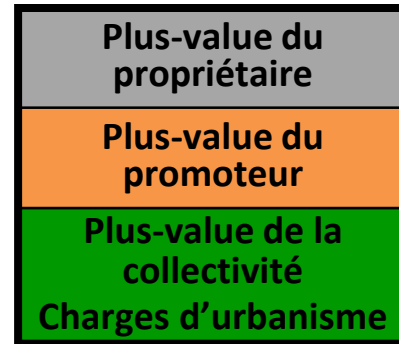
Valeur foncière avant le projet

Trois possibilités pour le propriétaire :

- ❶ **Prix offert < VF avant le projet**
⇒ **Pas de vente**
- ❷ **Prix offert > VF avant le projet**
⇒ **Capte une partie de la plus-value**
- ❸ **Prix offert = VF avant le projet**
⇒ **Vente sans plus-value**



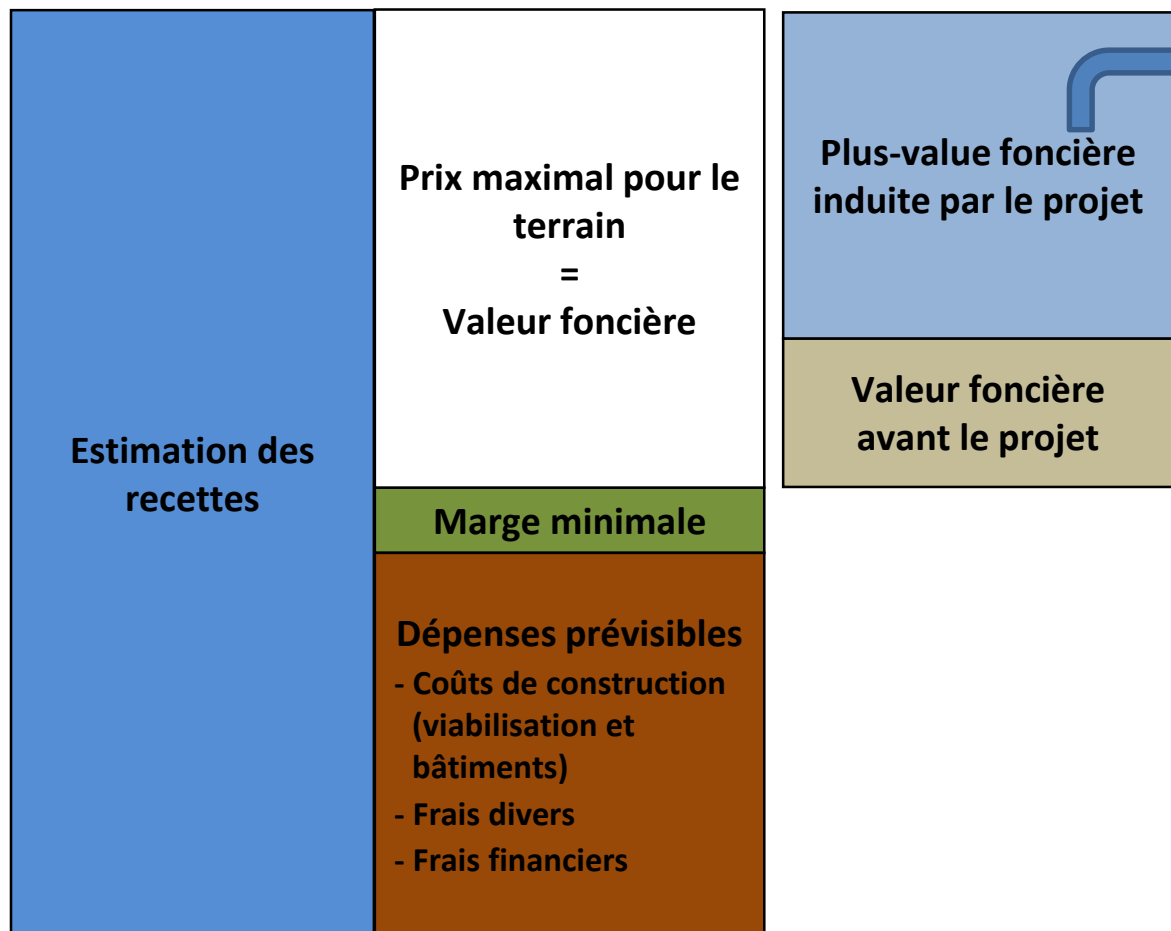
Et les autorités publiques ?



Qu'on le veuille ou non, il y a conflit !

① Pour récupérer les plus-values foncières

Pour la théorie économique, il est légitime de collectiviser les plus-values foncières



D'où viennent les plus-values foncières ?

Des acteurs privés ?

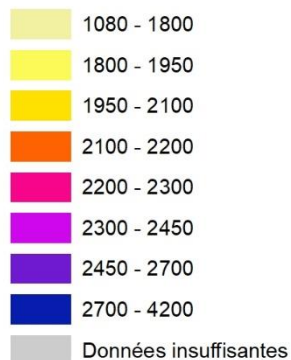
- Pas du travail du propriétaire
- Du travail du promoteur
⇒ Marge bénéficiaire

De la collectivité ?

- Des règles urbanistiques
- Des travaux publics : réseaux de transport, d'infrastructures...
- Des développements réalisés sur les terrains « voisins » : constructions résidentielles, parcs d'activités, éoliennes, centrales nucléaires...
- Du travail de l'ensemble de la société : les valeurs immobilières dépendent de l'économie

Prix de vente moyens des maisons d'habitation récentes

Moyennes par commune ou ancienne commune des prix de vente des maisons d'habitation de moins de 10 ans au prorata de la surface plancher brute entre 2007 et 2015 (€/m²)



Auteurs : CPDT, 2018

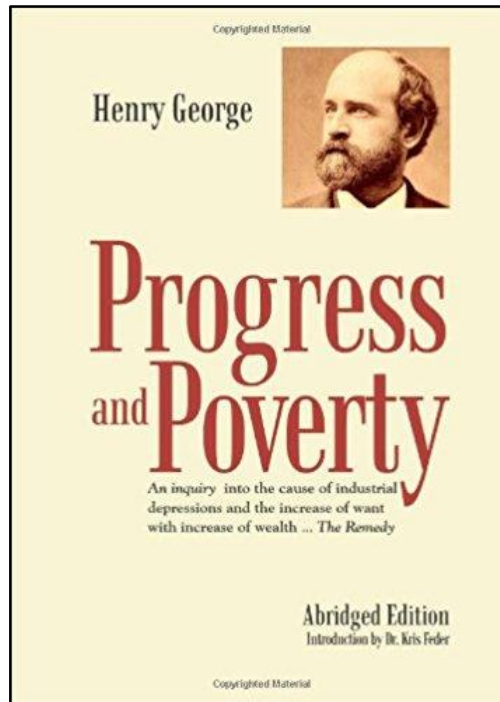
Sources : SPF Finances - AGDP 2017 (historique des transactions entre 2007 et 2015)

❶ Pour récupérer les plus-values foncières

Pour la théorie économique, il est légitime de collectiviser les plus-values foncières

Théories de la rente foncière : il est légitime de collectiviser les plus-values foncières puisqu'elles ne sont pas liées au travail du propriétaire ou du promoteur mais au travail de la collectivité

L'urbanisation entraîne à la fois des coûts et des bénéfices : il est cohérent de profiter des seconds pour financer les premiers : « la règle d'or de l'économie publique locale : financer les coûts de développement des services collectifs par la rente foncière et immobilière, pour la part en capital, via le prix d'acquisition des lots et pour la part récurrente via un impôt foncier annuel sur la valeur vénale des propriétés » (A. Guengant, 1990, pp. 108-109).



Henry George, 1879,
Progrès et pauvreté
Proposition d'une taxe
unique sur la terre : une
telle taxe pourrait
remplacer toutes les
autres

❶ Pour récupérer les plus-values foncières

En conclusion pour le premier point

- **Qu'on le veuille ou non, il y a conflit et rapport de force**

Conflit pour quel enjeu ? Pour capter la plus-value foncière

Conflit entre trois catégories d'acteurs : les propriétaires, les promoteurs et les autorités publiques

- **Arbitrage entre intérêts privés et publics**

Objectif des autorités publiques : générer un maximum de ressources dans des contextes budgétaires de plus en plus difficiles

Objectif du promoteur : maximiser son profit dans le cadre de projets de plus en plus complexes et risqués ⇒ Importance de la prévisibilité

Objectif du propriétaire : maximiser son profit via le prix de vente

- **En théorie, il faudrait collectiviser les plus-values foncières (en pratique...)**

❶ Pour récupérer les plus-values foncières

En conclusion pour le premier point

- Qu'on le veuille ou non, il y a conflit et rapport de force

Conflit pour quel enjeu ? Pour capter la plus-value foncière

Conflit entre trois catégories d'acteurs : les propriétaires, les promoteurs et les autorités publiques

- Arbitrage entre intérêts privés et publics

Objectif des autorités publiques : générer un maximum de ressources dans des contextes budgétaires de plus en plus difficiles

Objectif du promoteur : maximiser son profit dans le cadre de projets de plus en plus complexes et risqués ⇒ Importance de la prévisibilité

Objectif du propriétaire : maximiser son profit via le prix de vente

- En théorie, il faudrait collectiviser les plus-values foncières (en pratique...)



Structure de la présentation

- ❶ Pour récupérer les plus-values foncières
- ❷ Mais sans le dire directement
- ❸ Alors, on dit quoi ?

② Mais sans le dire directement

Typologie des dispositifs pour récupérer les plus-values

En pratique, comment collectiviser les plus-values générées par des développements immobiliers ?

R. Alterman (2012) : analyse de 13 pays (Allemagne, Australie, Autriche, Canada, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Israël, Pays-Bas, Pologne, Suède, Royaume-Uni)

- ① Dispositifs « directs » : basés sur la justification philosophique que les plus-values foncières doivent être collectivisées**
- ② Dispositifs « macros » : intégrés dans des politiques foncières globales**
- ③ Dispositifs « indirects » : basés sur la justification pragmatique des besoins financiers**

② Mais sans le dire directement

Les dispositifs directs

- Justification philosophique

La seule justification de ces dispositifs est l'obligation morale (et en conséquence légale) des propriétaires de partager une plus-value qui résulte de l'action de la puissance publique ou du travail de l'ensemble de la collectivité

- Des mises en application assez rares

R. Alterman (2012) : analyse de 13 pays et seuls 3 ont adoptés des dispositifs directs (Israël et la Pologne en vigueur 2012 ; le Royaume-Uni jusqu'aux années 1980)

- Pourquoi ce décalage entre la théorie et la pratique ?

L'idée que la plus-value foncière est à collectiviser est cohérente intellectuellement mais contre-intuitive

Politiquement peu porteur : « *not easy to "sell" to politicians and voters* » (R. Alterman, 2012, p. 773)

Influence des lobbys de propriétaire, de la construction, de la promotion

② Mais sans le dire directement

Les dispositifs directs



**Des dispositifs directs de
collectivisation des plus-
values existent-ils en
Wallonie ?**

② Mais sans le dire directement

Les dispositifs directs



**Des dispositifs directs de
collectivisation des plus-
values existent-ils en
Wallonie ?**

② Mais sans le dire directement

Les dispositifs macros

- Dans le cadre de politiques foncières globales

Politiques foncières dont l'objectif n'est pas nécessairement la collectivisation des plus-values mais qui néanmoins le permet

- Par exemple

Nationalisation des terrains et des biens immobiliers

Droit de superficie

Politique de production foncière

② Mais sans le dire directement

Les dispositifs indirects

- Quelles justifications légales ?

Dispositifs directs : justification philosophique selon laquelle il est légitime de collectiviser la plus-value foncière

Dispositifs indirects : des raisons variées comme l'indemnisation des coûts d'investissements publics, l'internalisation des externalités induites par les projets, la compensation pour les atteintes aux patrimoines naturels et bâtis, l'atténuation des effets sociaux...

- Des justifications ambiguës

« In practice, a mixture of these rationales may serve as the legal or public-policy ground for indirect value capture. Real-life application of indirect instruments often contains ambiguities about which of the alternative rationales is being applied in a particular case » (R. Alterman, 2012, p. 777)

- La justification en dernière analyse

Les autorités (locales) ont besoin de ressources !

② Mais sans le dire directement

Les dispositifs indirects

- Quel succès !

Analyse de 13 pays de R. Alterman (2012) : 3 ont adoptés des dispositifs directs mais les 13 ont adoptés des dispositifs indirects !

- Les raisons d'un tel succès ?

- Forte progression du prix des logements et donc des valeurs foncières
- Difficultés budgétaires des collectivités et volonté de limiter la pression fiscale
- Pas de controverses philosophiques ou politiques ⇒ Plus facile à justifier que les dispositifs « directs »
- Moins impopulaire d'imposer les promoteurs que les propriétaires ou les habitants
- Attentes de plus en plus fortes des populations pour des services collectifs de qualité (épuration, espaces verts, transition énergétique...)

- Émergence en *bottom-up* et diffusion

② Mais sans le dire directement

Les dispositifs indirects

- Le succès du zonage inclusif

- Mise à contribution des promoteurs fonciers ou immobiliers visant à inclure une offre en logement « aidé » dans les projets de développement
- Argument de la hausse des prix de marché par le secteur de la construction mais peut devenir la norme (Royaume-Uni) si la prévisibilité est suffisante (calcul à rebours)

- La diffusion du zonage inclusif

1971 Conté de Fairfax (Virginie) et ensuite diffusion ensemble des États-Unis

Années 1990 : Royaume-Uni

1995 : Pays Basque – 1997 : Madrid – 2002 : Catalogne

2006 : France – 2008 : GDL – 2009 : Flandre

Structure de la présentation

- ❶ Pour récupérer les plus-values foncières
- ❷ Mais sans le dire directement
- ❸ Alors, on dit quoi ?

③ Alors, on dit quoi ?

La situation en Wallonie

- Le constat général : il faut trouver d'autres justifications

Dispositifs indirects : des raisons variées comme l'indemnisation des coûts d'investissements publics, l'internalisation des externalités induites par les projets, la compensation pour les atteintes aux patrimoines naturels et bâtis, l'atténuation des effets sociaux...

- Le constat général : des justifications ambiguës

« In practice, a mixture of these rationales may serve as the legal or public-policy ground for indirect value capture. Real-life application of indirect instruments often contains ambiguities about which of the alternative rationales is being applied in a particular case » (R. Alterman, 2012, p. 777)

- S'applique à la Wallonie

Logique du CoDT : la compensation des impacts sur la collectivité

Art. D.IV.54 : Les charges d'urbanisme consistent en des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal. Les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs.

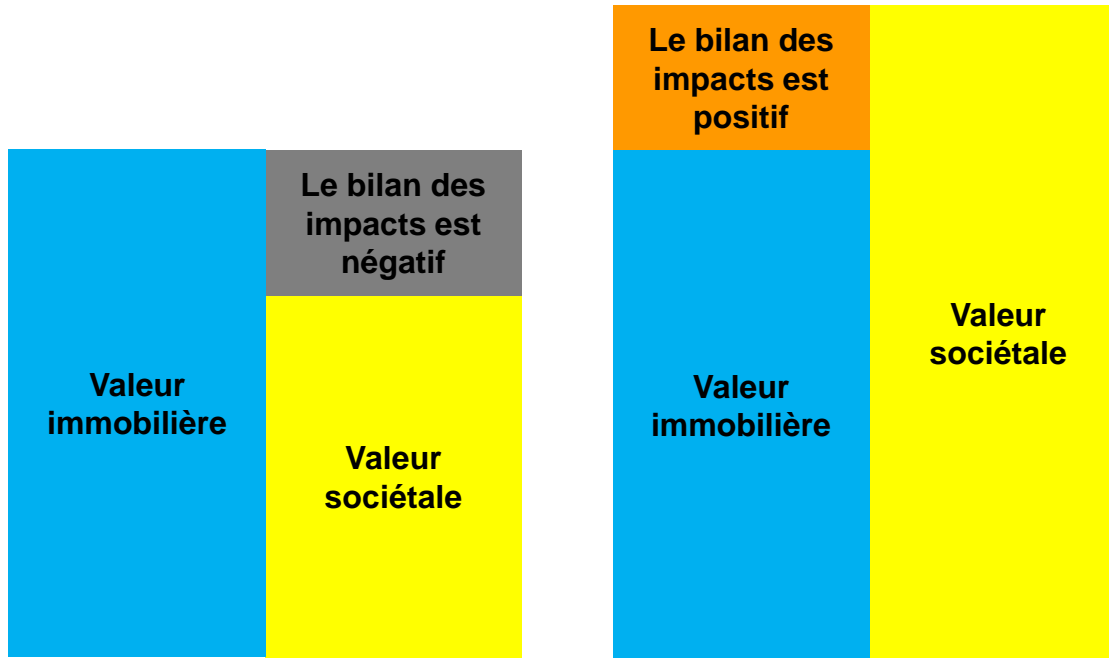


**Il faut considérer le
bilan des impacts**

③ Alors, on dit quoi ?

Il faut mesurer le bilan des impacts collectifs et donc la valeur sociétale des projets

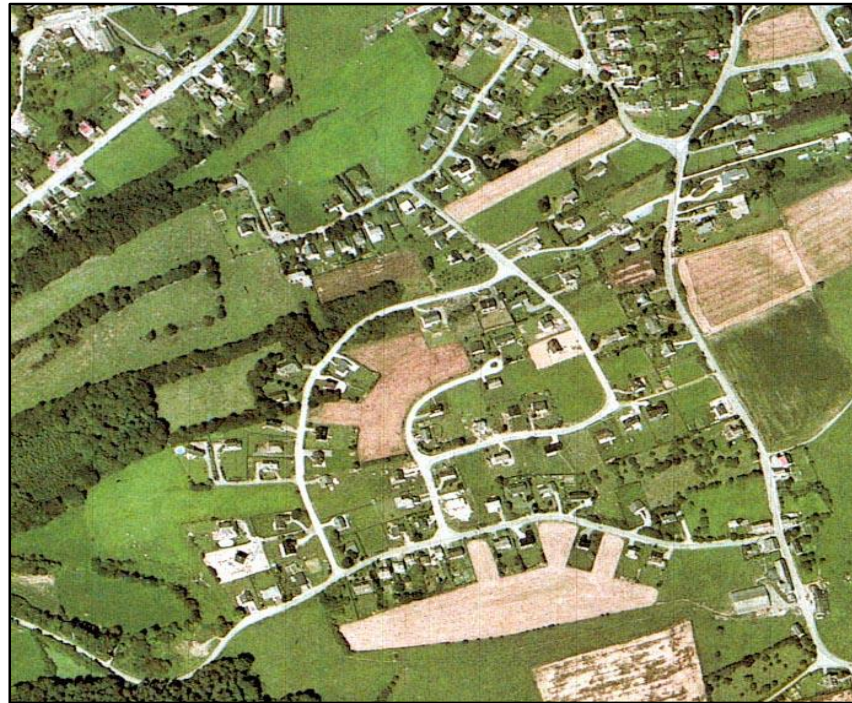
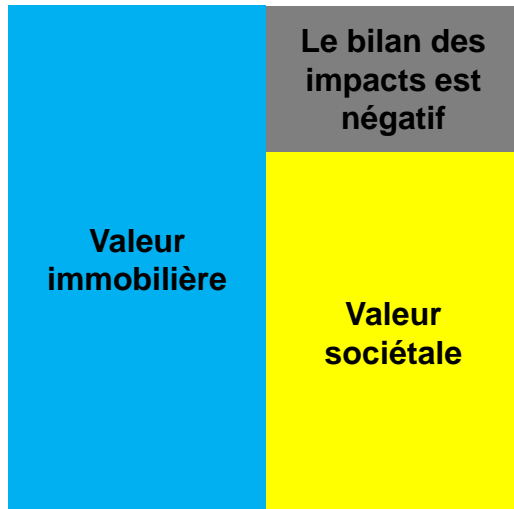
Coûts et
valeurs



③ Alors, on dit quoi ?

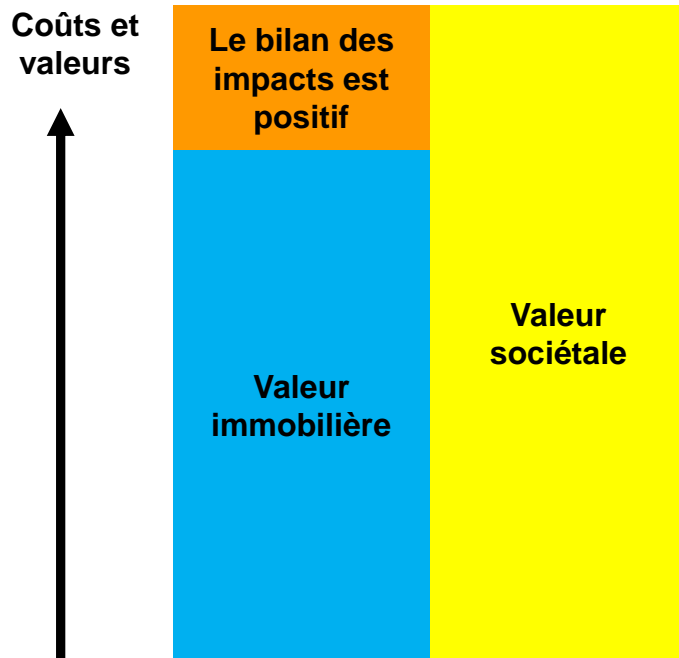
Il faut mesurer le bilan des impacts collectifs et donc la valeur sociétale des projets

Coûts et
valeurs



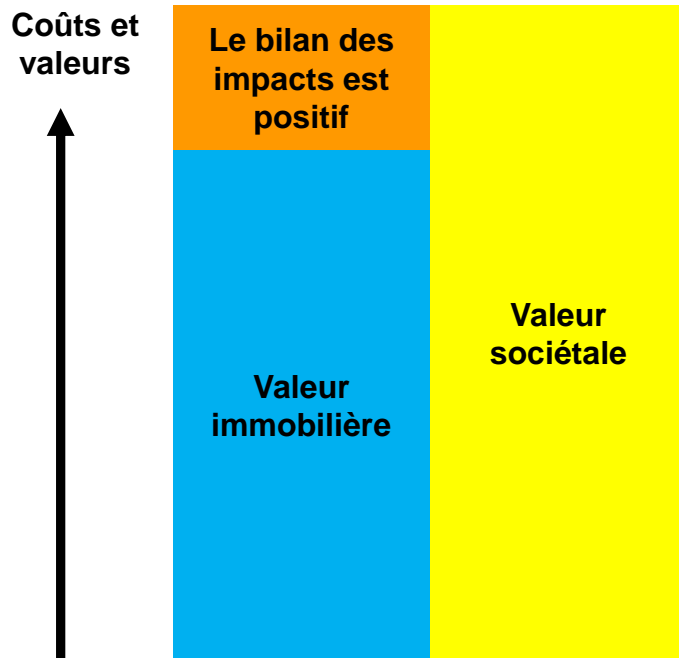
③ Alors, on dit quoi ?

Il faut mesurer le bilan des impacts collectifs et donc la valeur sociétale des projets

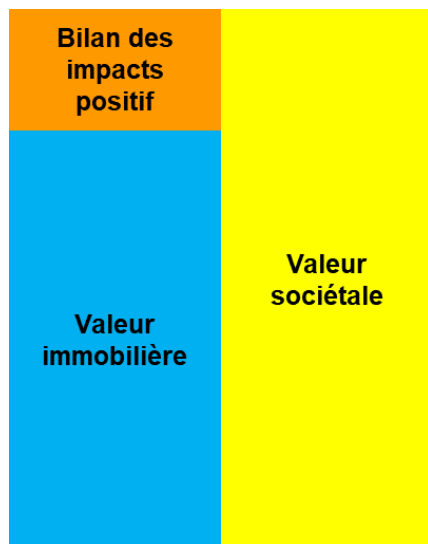
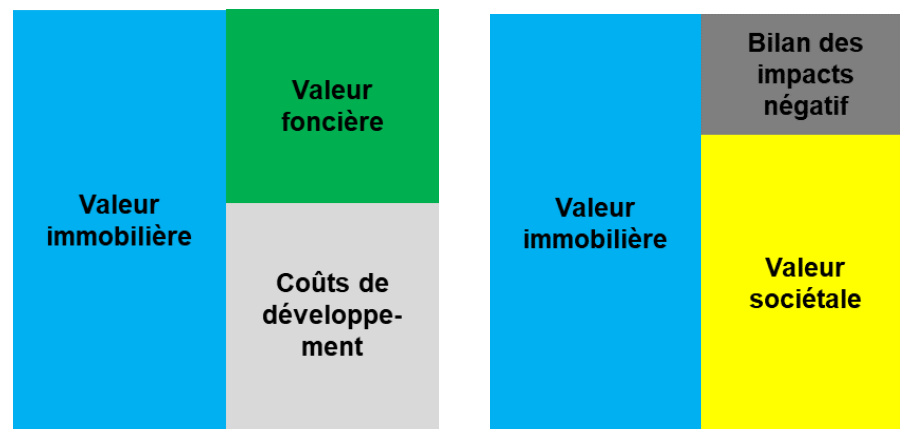


③ Alors, on dit quoi ?

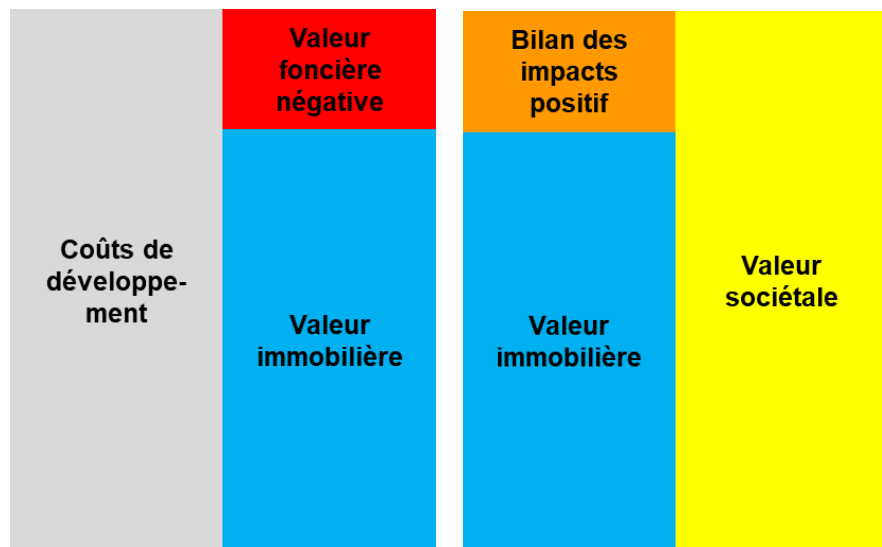
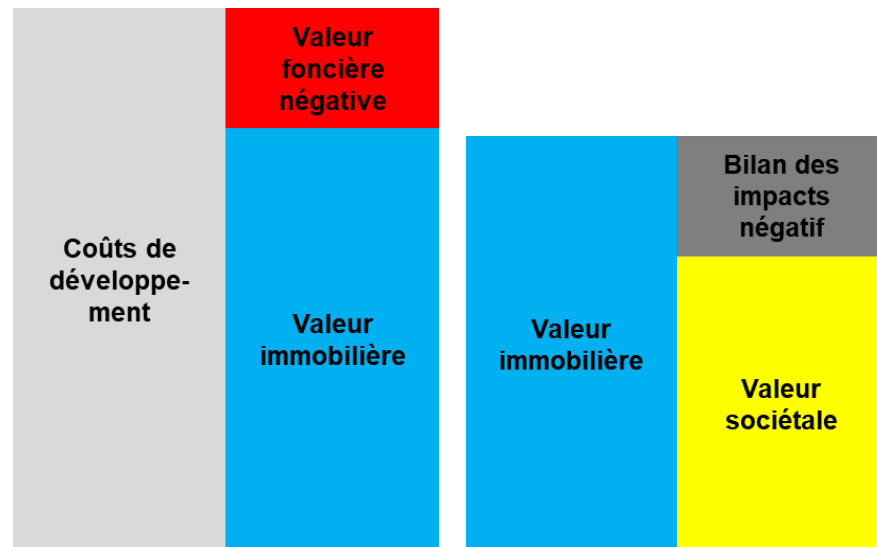
Il faut mesurer le bilan des impacts collectifs et donc la valeur sociétale des projets

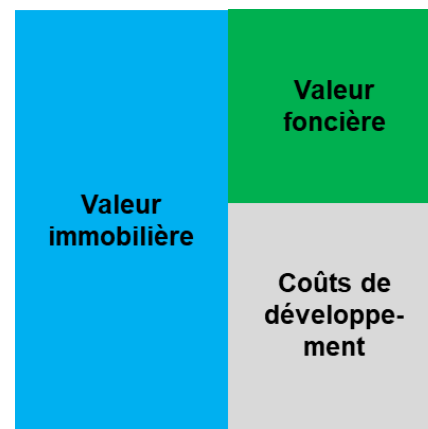
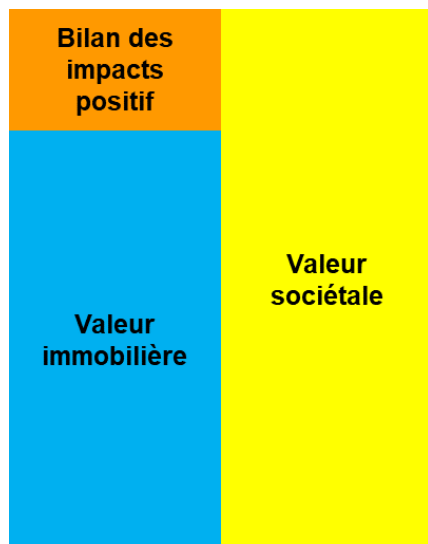


Comment faire concrètement ?

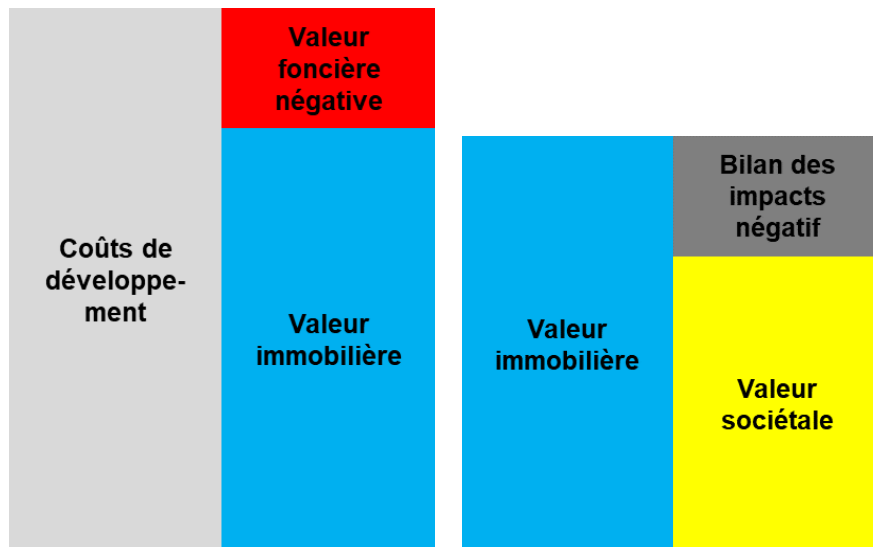
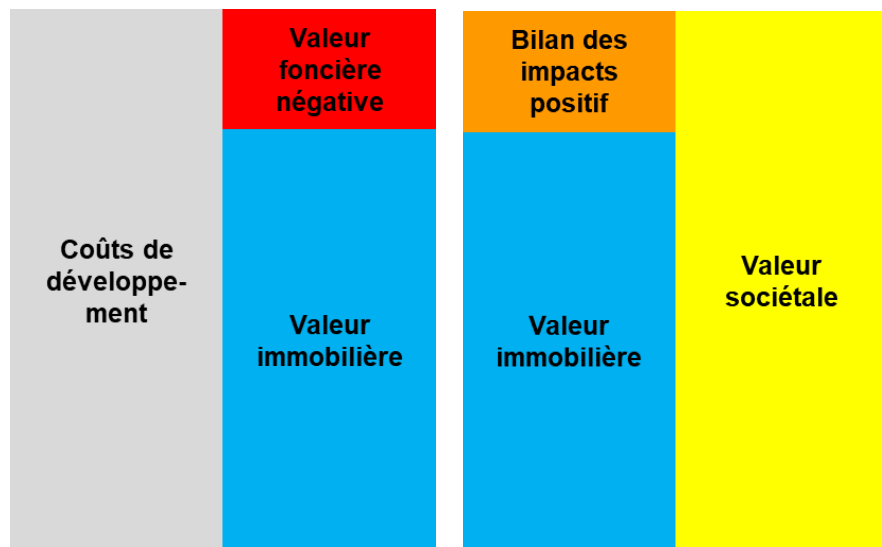
A**B**

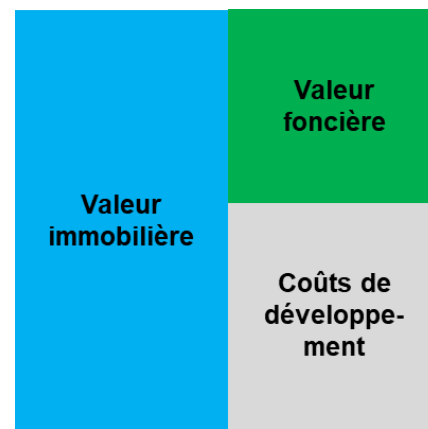
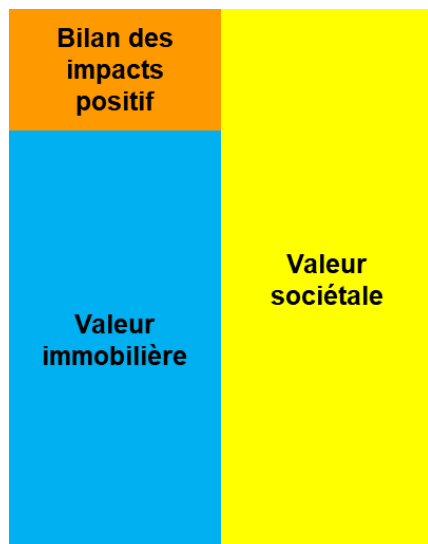
En conclusion : quatre types de projets à distinguer

C**D**

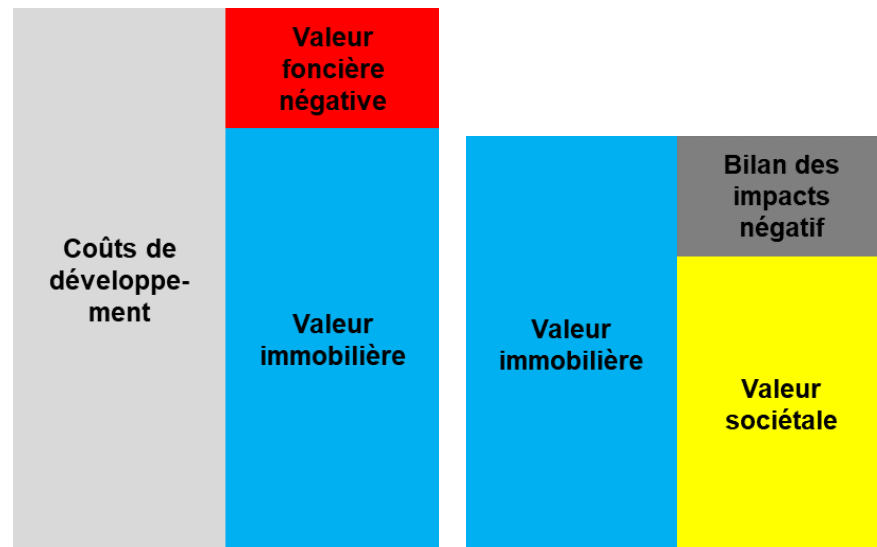
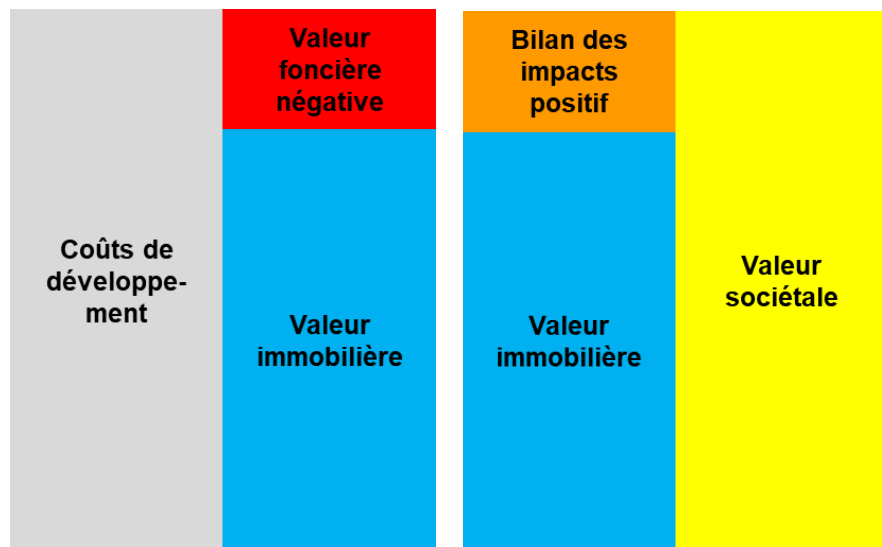
A**B**

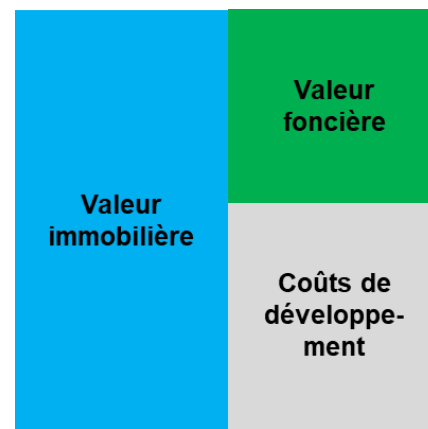
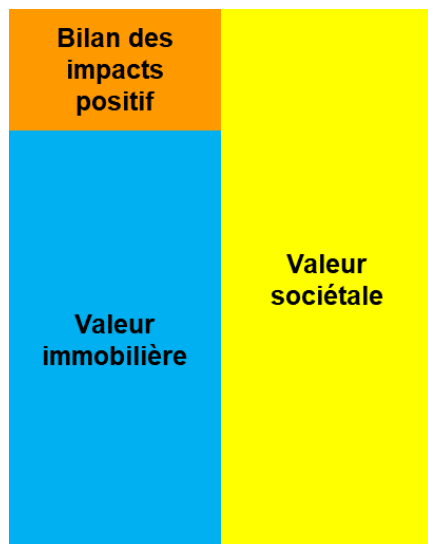
**Charges d'urbanisme ?
Revitalisation urbaine ?**

C**D**

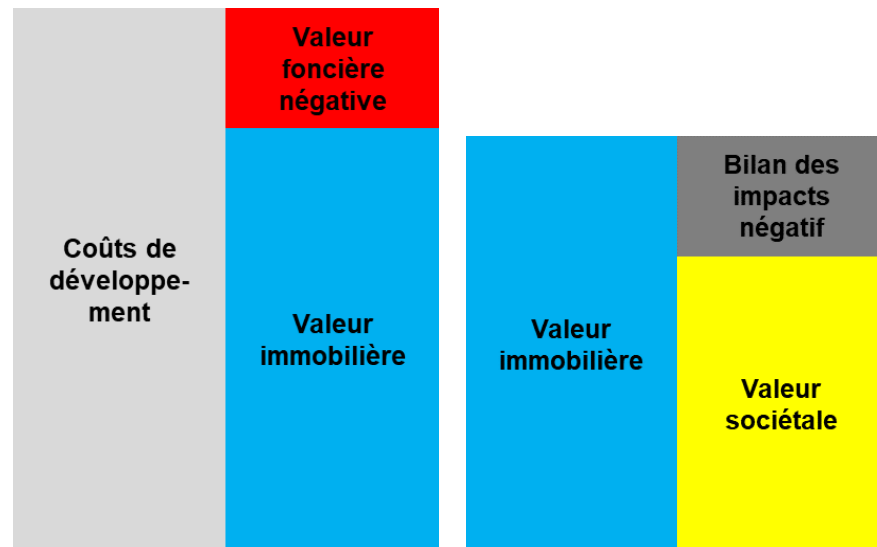
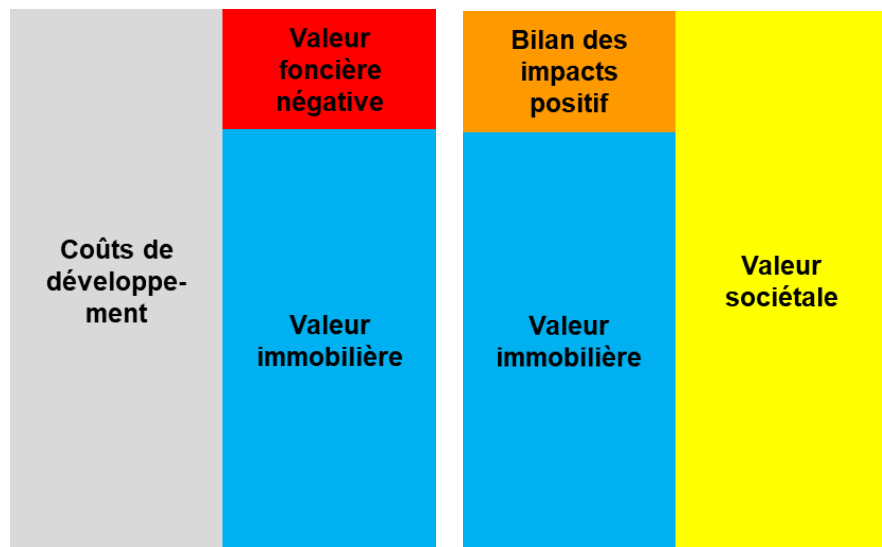
A**B**

**Charges d'urbanisme ?
Revitalisation urbaine ?**

C**D**

A**B**

**Charges d'urbanisme ?
Revitalisation urbaine ?**

C**D**

Charges d'urbanisme et économie foncière

***Ou comment collectiviser les plus-values foncières
sans oser le dire***

Formation CPDT 2018 – Jean-Marie Halleux

Namur – le 13 septembre 2018 / Verviers – le 8 novembre 2018

Merci pour votre attention

Un exemple de calcul à rebours

Exemple réel correspondant à un projet de la fin
des années quatre-vingt en région parisienne

Caractéristiques de l'immeuble

Surface du terrain : 4565 m²

Nombre de logements : 88 sur 5752 m² (\pm 65 m²)

Nombre de parkings : 88

Ventes

Logements : 5752 m² x 1950 €/m² = 11 216 400 €

Parkings : 88 x 10 500 = 924 000 €

Total recettes : 12 140 400 €

Dépenses

Coûts de viabilisation : 336 000 €

Coût de la construction : 5 935 000 €

Frais divers (études, publicité, commercialisation...) : 100 000 €

Frais financiers : 500 000 €

Marge : 1 000 000 €

Total dépenses hors foncier : 7 871 000 €

Calcul du prix du terrain

Prix du terrain maximal : 12 140 400 € - 7 871 000 € = 4 269 400 €

Source : J.-Y. Martin, 1993, p. 79.

Quelques prérequis d'économie foncière

Le calcul à rebours du promoteur

Calcul à rebours et plus-value foncière : l'impact du RSV

Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997)

Seuils de densité minimale : 400 m² en zone urbaine et 650 m² ailleurs

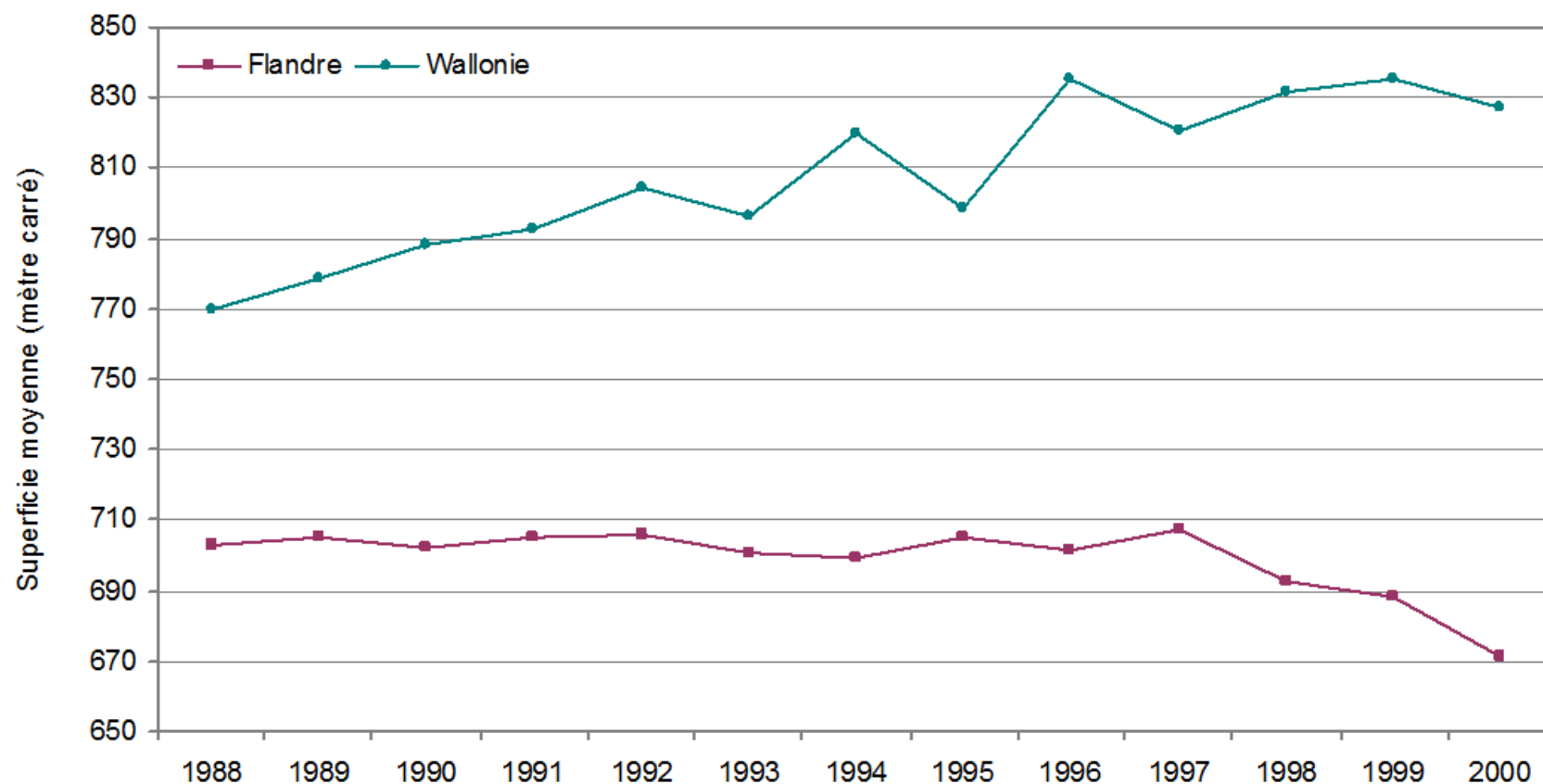
Densification + Marginalité décroissante \Rightarrow Effet sur les calculs à rebours

L'impact de la publication du RSV sur le calcul à rebours
d'une opération de promotion foncière (exemple fictif)

Situation antérieure au RSV	Situation postérieure au RSV
Gisement de 10 000 m ² \Rightarrow 10 parcelles de 700 m ² Commercialisation de 70 %	Gisement de 10 000 m ² \Rightarrow 16 parcelles de 400 m ² Commercialisation de 64 %
Recettes 10 x 50 000 € = 500 000 € \pm 70 €/m ²	Recettes 16 x 40 000 € = 640 000 € \pm 100 €/m ²
Coûts de viabilisation 10 x 10 000 € = 100 000 €	Coûts de viabilisation 16 x 8 000 € = 128 000 €
Calcul à rebours 400 000 €	Calcul à rebours 512 000 €

Graphique IV.15

Evolution de la superficie moyenne pour les terrains à bâtir de moins de 1500 m²

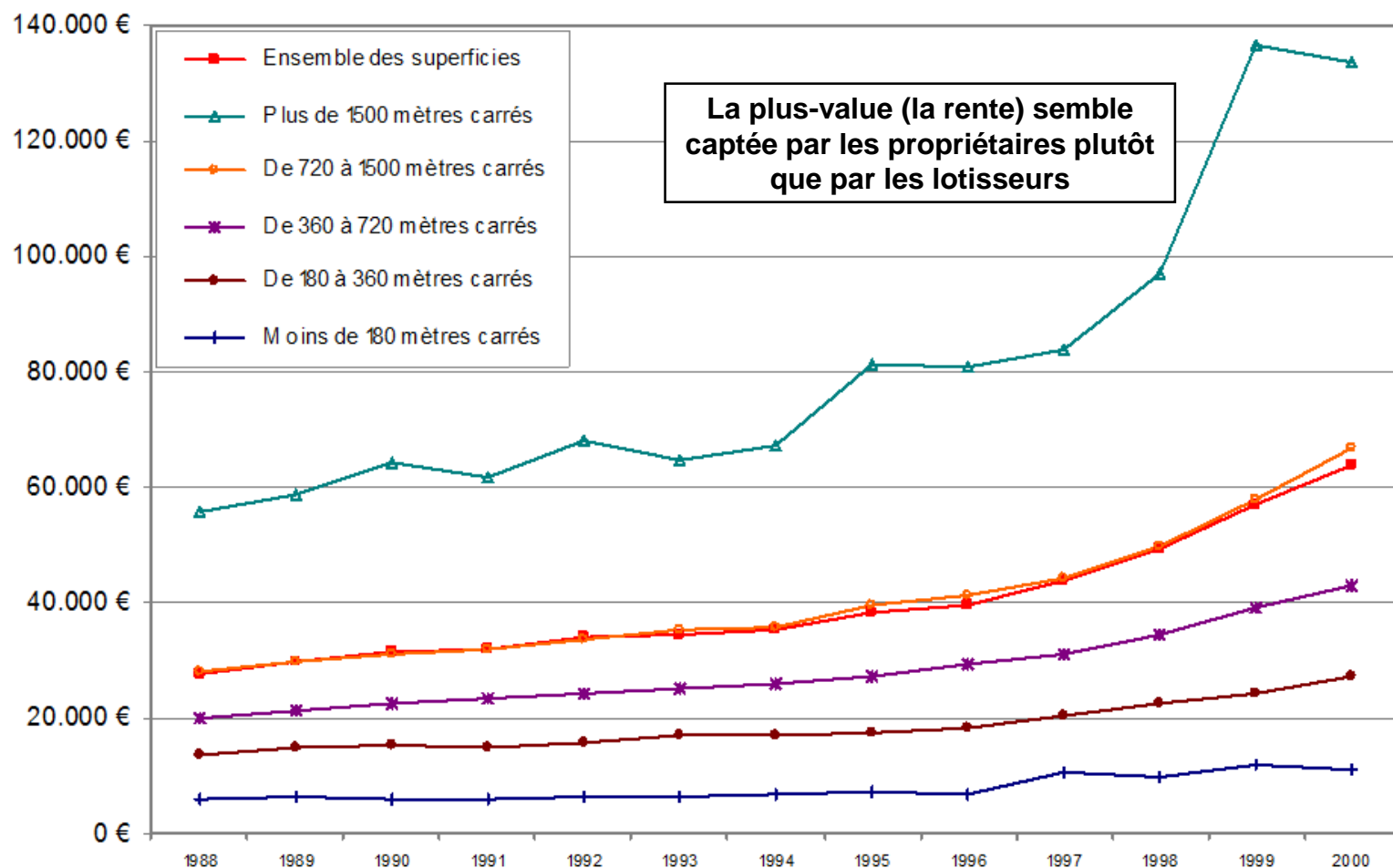


Source : STADIM

Source : J.-M. Halleux, 2005, p. 142.

Graphique III.13

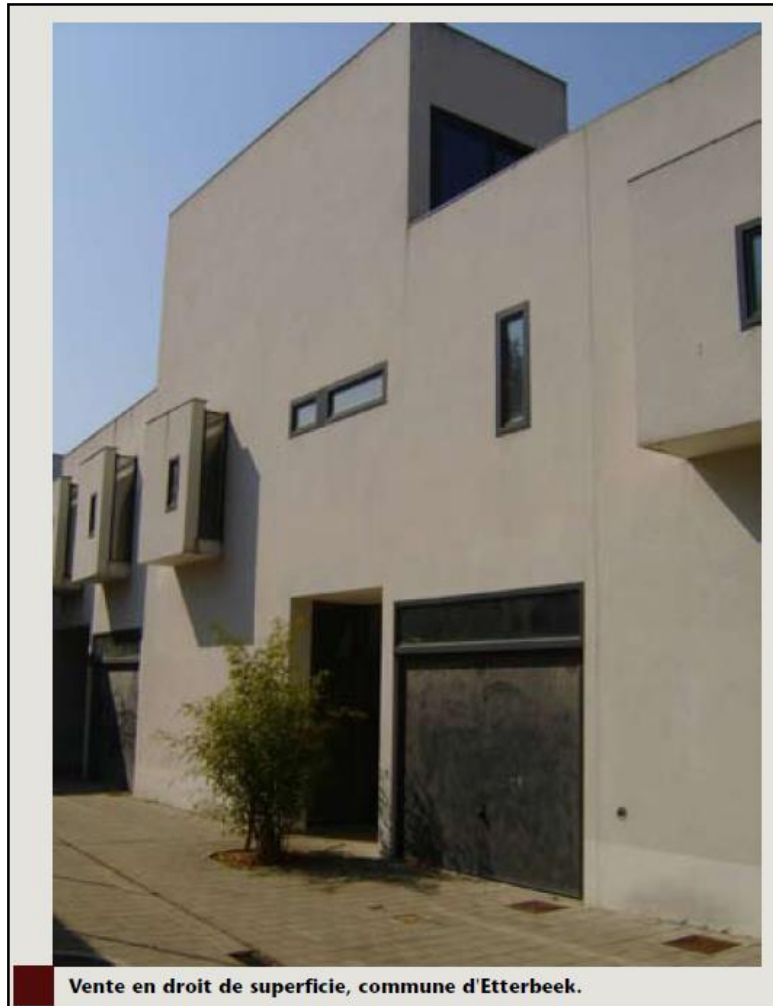
Evolution du prix des terrains à bâtir en Flandre par classe de superficie



Source : STADIM

Source : J.-M. Halleux, 2005, p. 101.

Une application récente du droit de superficie : vente d'appartements par la commune d'Etterbeek en 2007



Vente de biens bâtis : des appartements
Dans le cadre de la politique communale
de l'aide au logement

Avantages financiers du droit de
superficie par rapport à un achat
classique (estimé entre 30 et 40 %) :

- Le superficiaire ne paie pas le tréfonds (la valeur foncière) (au moins 20-25 % de gain)
- Droits d'enregistrement et de succession moindres
- Prêts hypothécaire plus court ⇒ Charge moindre pour les intérêts

L'application de la formule par la
commune d'Etterbeek a nécessité de
préciser différents éléments :

- Obligation d'occuper le bien pendant 10 ans (pas de spéculation)
- Conditions de revenus
- Le superficiaire peut louer mais en fonction d'un barème social

Source : N. Bernard, 2008.

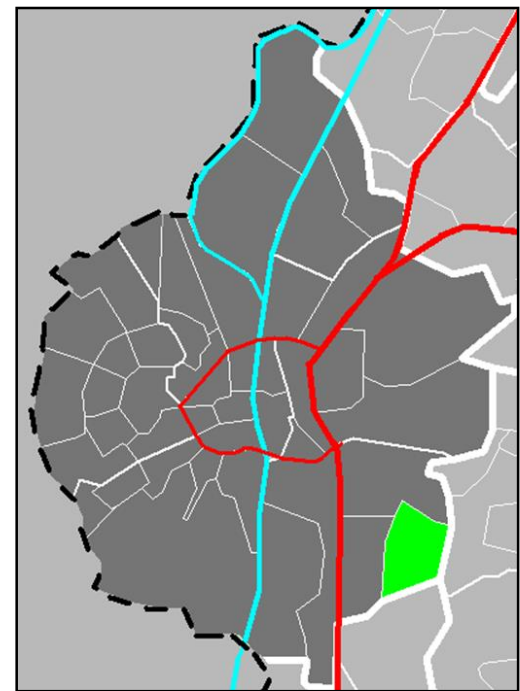
Vroendaal : 270 logements développés sur 15 hectares entre 2000 et 2010

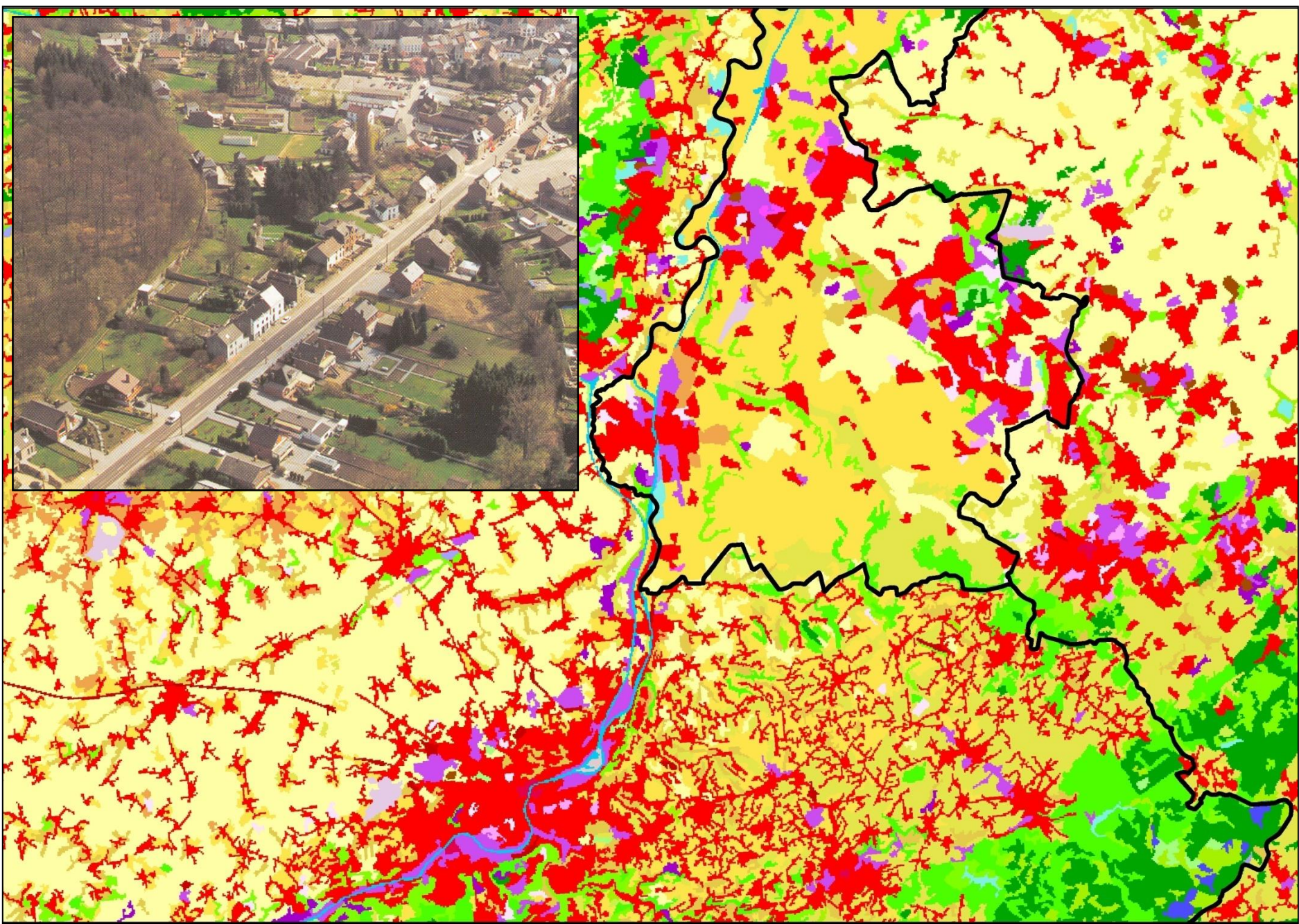
Et pourtant cette forme urbaine, qui se trouve en périphérie de Maastricht, donne un éclairage intéressant sur l'urbanisme hollandais actuel. Les Pays-Bas mènent en effet une politique drastique de limitation de l'étalement urbain par la pratique d'un strict zonage grâce à des documents d'urbanisme réglementaire. Ainsi, les périmètres circonscrivant les espaces résidentiels se voient à l'œil nu, ce qui se traduit sur la photo par le double cordon, au bout de la rue, l'un pour voitures et l'autre pour vélos (les cyclistes sont nombreux en ce samedi matin printanier, roulant par groupes, mais pas au moment précis de la prise de vue). La limite est donc nette entre le lotissement et les champs, qui s'étendent à perte de vue au-delà de celui-ci, comme on le voit bien sur l'image satellitale ci-dessous.



Le quartier Vroendaal vu du ciel

A. Delage, 2010 ; fonds : Google Earth, 2010





Source : European Environment Agency (sur base de Corine Land Cover (2000))

Références citées

- Alterman R., 2012, « Land-Use Regulations and Property Values. The "Windfalls Capture" Idea Revisited », *The Oxford Handbook of Economics and Planning* (Ed. N. Brooks, K. Donaghy and G.-J. Knaap), Oxford University Press, pp. 755-786.
- Bernard N., 2010, « La superficie et l'emphytéose comme pistes de solution à la crise du logement ? », *Les Échos du logement*, 2010, n°1, p. 1 à 11.
- Georges H., 1874, *Progress and Poverty*, E.P. Dunton & Company.
- Guengant A., 1990, « L'économie des lotissements dans l'agglomération de Rennes », *Outils fonciers, modes d'emplois* (ADEF), ADEF, Paris, pp. 93-109.
- Halleux J.-M., 2005, *Structuration spatiale des marchés fonciers et production de l'urbanisation morphologique. Application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels*, Dissertation présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en Sciences, Université de Liège, inédit.
- Martin J.-Y., 1993, « Compte à rebours du promoteur et raisonnement de l'aménageur », *L'articulation du foncier et de l'immobilier* (ADEF), ADEF, Paris, pp. 77-87.