

Entretien avec Dominique Figeat,
président de l'Observatoire régional du foncier en Île-de-France

Mobilisation foncière

L'ordre des urgences

Le rapport qui avait été commandé à Dominique Figeat par Michel Sapin, Sylvia Pinel et Christian Eckert sur « La mobilisation du foncier privé en faveur du logement »¹ a été remis le 14 mars à Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et Christian Eckert, secrétaire d'État au Budget. L'auteur, actuel président de l'Observatoire régional du foncier en Île-de-France, a accepté de répondre à quelques questions pour les lecteurs de La revue foncière.

● *La revue foncière.* Votre rapport énonce trente propositions susceptibles d'aller dans le sens d'une meilleure mobilisation du foncier pour la production de logements. Toutes n'ont sans doute pas la même importance, dans votre esprit. S'il fallait indiquer les deux principales, ou les deux axes principaux à retenir, ce seraient lesquels ?

Dominique Figeat. Il y en a trois. Le premier axe, c'est la transparence du marché et la connaissance publique des données sur l'ensemble des mutations foncières et immobilières. L'asymétrie de l'information crée des fantasmes et des comportements de rétention irrationnels chez les propriétaires. Et cette transparence générale faciliterait également le pilotage des politiques foncières et des actions d'aménagement. Je préconise donc en premier lieu un « open data » des bases de données fiscales. Ensuite confier au Cerema, dans le cadre de sa mission de service public, l'exploitation des fichiers fiscaux de l'enregistrement des mutations avec la mise en place d'ici quatre ans (2020) de géo-portails permettant de croiser les données sur la propriété (cadastre), celles sur l'urbanisme (droit des sols) et celles sur le marché (enregistrement des mutations). Enfin développer à l'échelle des régions ou des métropoles des observatoires du foncier et de l'immobilier partenariaux déclinant sur leur territoire l'analyse fine de ces données et les mettant au service de l'ensemble des acteurs publics et privés concernés. J'ai bon espoir que le projet de loi numérique en cours d'examen au Parlement puisse nous donner satisfaction sur le premier point et que soit franchie rapidement une étape décisive en faveur de cette transparence indispensable. Le deuxième axe, c'est le renforcement de l'action foncière locale et le troisième, c'est une réforme profonde de la fiscalité foncière et immobilière, reposant sur des valeurs vénales, incitative à la fluidité du marché et stable dans la durée.

● Qui dit « action foncière », dit pilotage de cette action. Qui doit être aux manettes ? On a parfois l'impression qu'il y a plusieurs acteurs qui n'agissent pas nécessairement dans le même sens (entre la commune, l'intercommunalité, le département ou la région, les EPF d'État, etc.)

Dominique Figeat. Ce pilotage passe d'abord par une programmation concertée de l'action foncière. Sa responsabilité relève de l'échelon intercommunal, au même titre que la planification urbaine. L'élaboration intercommunale du PLH (programme local de l'habitat) devrait être le moment privilégié de cette concertation. À chaque PLH doivent être joints un diagnostic foncier complet, incluant une identification et une analyse de l'offre foncière, et un plan d'action foncier : comment convenir d'un objectif de construction sans convenir des besoins fonciers correspondants et des leviers d'action ? Le projet de loi Égalité Citoyenneté dans sa version actuelle avant son examen par le Parlement reprend ces propositions et prévoit un renforcement du volet foncier des PLH.

● L'idée d'une programmation revient en effet plusieurs fois dans le rapport. Mais, en pratique, l'action foncière a aussi besoin d'être opportuniste. C'est souvent à l'occasion d'une succession ou d'une faillite, voire d'un sinistre, qu'une opportunité foncière se présente tout d'un coup, de manière imprévisible.

Dominique Figeat. Certainement, mais la saisie des opportunités, pour être utile, doit s'inscrire dans un objectif d'ensemble qu'elle concourt à atteindre. Une politique d'anticipation en amont ne dispense pas d'un pilotage fin et opérationnel en aval. Sinon, on reste dans une pratique de cueillette peu opérante.

¹ Le texte intégral du rapport (une centaine de pages) est disponible sur Internet.

→ ● À quel échelon ?

Dominique Figeat. À l'échelon intercommunal car c'est à cet échelon géographique que s'évaluent les besoins de logements et que se traitent les arbitrages de localisation des programmes immobiliers. C'est à cette échelle que fonctionnent les marchés immobiliers locaux. La volonté de passer progressivement de plans d'urbanismes communaux à des plans intercommunaux s'inscrit dans cette même logique de pilotage de l'urbanisme à ce niveau.

● Difficile de piloter l'urbanisme à l'échelon intercommunal si l'outil du permis de construire reste communal.

Dominique Figeat. Il y a eu en effet un vote négatif du Sénat sur ce point qui a empêché d'accompagner la réforme du PLU d'une réforme similaire du permis de construire, mais l'évolution des esprits se poursuit et le rôle d'un rapport comme celui-ci est de contribuer à la progression des idées. En outre, si je suis personnellement favorable pour des raisons de simplicité et de cohérence à ce que la responsabilité des documents d'urbanisme et des permis de construire soit dans la même main, je ne suis pas certain que ce soit indispensable pour bien assurer la mission de pilotage de l'urbanisme. Il est à mon sens plus important de bien coupler à l'échelon intercommunal stratégie foncière et règles d'urbanisme. La délivrance des permis se situe en aval de ces dispositions.

● Sur votre troisième axe prioritaire, celui de la mise en place d'une fiscalité incitative, il semble encore plus nécessaire de faire mûrir l'opinion publique si l'on voit la levée de boucliers provoquée par la récente tentative de sur-taxation des terrains constructibles non bâtis. À moins qu'elle ne montre au contraire la nécessité de gagner la bataille de l'opinion.

Dominique Figeat. C'est bien le cas et ce à quoi je souhaite contribuer. Je ne me fais aucune illusion sur la capacité politique à entreprendre une telle réforme fiscale en fin de mandat. C'est une réforme à entreprendre en début de mandat, couplée avec une mise en cohérence et une simplification de la fiscalité sur les revenus et sur le capital. Que privilégie-t-on ? La rente ou l'investissement ? C'est justement le moment d'en débattre avec tous ceux qui adhèrent à l'idée que notre fiscalité immobilière est injuste et inefficace, pour prépa-

rer les décisions qui pourraient être prises dès l'an prochain.

Nous avons souhaité poser les bases d'une nouvelle architecture d'ensemble de la fiscalité immobilière, fondée sur un transfert de la taxation des mutations vers la taxation de la détention, et une méthode pour y parvenir en fixant un objectif à 10 ans inscrit dans une loi de programmation et des étapes intermédiaires.

L'archaïsme de notre système de taxation foncière deviendra plus facile à réformer si l'on progresse sur la transparence des valeurs foncières. Les trois axes stratégiques proposés se confortent les uns les autres. Le ciblage de la sur-taxation sur quelques sites dont la collectivité locale souhaite accélérer la transformation, a été perçu comme une mesure arbitraire, une sanction de quelques propriétaires qui refusent de vendre leur terrain.

Appuyée sur une plus grande transparence de la cartographie des valeurs foncières, la réforme de la taxation annuelle doit être présentée au contraire comme une mesure de justice : la mise en adéquation du niveau de la taxe et de la valeur véritable des propriétés.

Quant à la réforme de l'imposition des plus-values, il est proposé d'y substituer une taxation au fil de l'eau par un renforcement de la taxe foncière. Celle-ci constitue l'instrument le plus approprié permettant de capter tout ou partie de la rente foncière constituée par les propriétaires de foncier bâti ou non, tout en renforçant l'efficacité du fonctionnement des marchés grâce à leur meilleure fluidité.

À court terme, la simplification des dispositifs d'imposition des plus-values, avec pas moins de 4 taxes additionnelles, et la suppression des abattements pour durée de détention s'impose comme une exigence absolue.

● Vous suggérez aussi de réfléchir à l'introduction de deux nouveaux outils plus inattendus. Le premier, consistant à introduire dans le PLU des marges de négociation de la règle d'urbanisme, sur certaines zones, avec les « porteurs de projet » en contrepartie d'un accord sur le contenu du projet, ne rappelle-t-il pas l'ancienne pratique des ZAC négociées ?

Dominique Figeat. Nous avons souhaité ouvrir des pistes pour aller au-delà de l'évolution constatée depuis quelques années d'un urbanisme administré vers un urbanisme de projet et promouvoir un urbanisme négocié. Mais la marge de manœuvre juridique est

étroite pour aller dans ce sens tout en respectant le pouvoir régalié des collectivités locales en matière d'urbanisme. En droit français, il n'est pas possible de contractualiser sur le pouvoir urbanistique. Dans le cas des anciennes procédures de ZAC négociées, l'aménageur ne fait par contrat que réaliser un projet décidé unilatéralement par la collectivité.

Pour contourner cet obstacle, certains proposent de délimiter dans le PLU des secteurs dans lequel celui-ci prévoirait en amont la possibilité de recourir à un dispositif contractuel avec des engagements des parties suffisamment définis. Dans le cadre de la concertation préalable et de l'enquête publique, le public pourrait se prononcer sur la délimitation des secteurs retenus et leur contenu.

Nous n'avons pas pu procéder faute de temps à une analyse juridique approfondie et contradictoire de cette évolution mais elle nous semble judicieuse et nous préconisons que la réflexion se poursuive. Je ne doute pas que *La revue foncière* puisse y contribuer.

● L'autre suggestion innovante est la mise en place d'une procédure de permis de construire « emportant la mise en compatibilité du PLU », ce que l'on appelait autrefois le « pilotage par l'aval ». **Dominique Figeat.** Elle s'inspire des procédures emportant mise en compatibilité du PLU où à l'occasion d'une même enquête publique, le public est amené à se prononcer sur le projet et sur les nouvelles règles d'urbanisme. L'idée est bien de développer une pratique négociée de l'urbanisme. Nous allons entrer dans la période d'élaboration des programmes pour l'élection présidentielle. C'est une période propice au lancement d'idées nouvelles qui font ensuite leur chemin. ■

Propos recueillis par Joseph Comby