

## **Colloque « La réforme de l'urbanisme au Liban »**

*Intervention de Thierry Vilmin (commission E4, 1<sup>er</sup> juillet 2000)*

### **LE COUT DU DROIT A CONSTRUIRE (Charges foncières et transferts de densités)**

#### **EN PREAMBULE : TROIS POINTS A SOULIGNER**

- La relation entre document d'urbanisme et prix du terrain : la formation des prix des terrains urbanisables s'explique par le « compte à rebours » du promoteur. Il en résulte une relation de quasi proportionnalité entre le coefficient d'occupation des sols (coefficient d'exploitation) et le prix du terrain. Il en résulte également une forte variabilité des prix des terrains urbains en fonction des évolutions conjoncturelles de l'immobilier (effet de levier de l'immobilier sur le foncier).
- Un élément de contexte fondamental : l'opposabilité juridique du document d'urbanisme fixant le droit des sols. L'opposabilité signifie qu'un pétitionnaire demandant une autorisation de bâtir un immeuble conforme au plan et au règlement d'urbanisme ne peut pas se voir refuser cette autorisation (notamment, au motif que les équipements seraient insuffisants). L'opposabilité fixe les droits des propriétaires mais confirme aussi juridiquement les inégalités qu'ils subissent du fait de coefficients des sols différenciés. En Europe, on oppose généralement le modèle continental (ou napoléonien) de documents opposables au modèle anglo-saxon de documents non opposables juridiquement.
- Un autre élément de contexte fondamental : le principe d'indemnisation ou de non indemnisation des servitudes d'urbanisme. La plupart des pays d'Europe ont été amenés, en pratique, à renoncer à l'indemnisation des servitudes d'urbanisme (sauf en cas de droits acquis comme un permis de construire déjà accordé) en raison des coûts que cela représenterait pour la collectivité. Symétriquement, certains d'entre-eux ont affirmé le principe de gratuité des autorisation de construire (cependant, battu en brèche par les contributions de plus en plus nombreuses aux dépenses d'équipements induits).

#### **COMMENT RETABLIR L'EGALITE ENTRE LES PROPRIETAIRES ?**

Le document d'urbanisme opposable générant de fortes inégalités entre les propriétaires, la question est de savoir comment rétablir l'égalité entre ceux-ci tout en conservant l'efficacité de l'action publique ?

Les moyens habituellement utilisés sont les suivants :

- la fiscalité ;
- le contrôle des prix ;
- la municipalisation des sols ;
- le transfert de densité ;
- l'imputation des coûts d'équipements aux propriétaires.

## **1. La fiscalité**

Trois types de récupération fiscale :

### *1.1 L'impôt foncier annuel*

Le principe est d'imposer, en contrepartie du droit accordé par le document d'urbanisme, un devoir sous forme du paiement annuel d'un impôt calculé à partir de la valeur sur le marché du terrain constructible. Cet impôt annuel doit servir à financer les équipements dont profite le terrain. Il a aussi comme objectif d'inciter les propriétaires de terrains classés constructibles à les mettre sur le marché pour alimenter une offre suffisante pour maintenir des prix raisonnables.

Les tentatives, comme celle faite en France avec la taxe d'urbanisation instaurée par la loi foncière de 1967, n'ont pas donné de grandes résultats à la fois pour des raisons techniques et pour des raisons politiques. Raisons techniques : des documents d'urbanisme stables doivent avoir été élaborés sur tout le territoire. Or c'est loin d'être le cas. Problème également de la définition d'un terrain constructible : un fond de jardin utilisé pour l'agrément mais pouvant théoriquement être le support de droits à bâtir doit-il être taxé ? Raisons politiques : beaucoup de citoyens auraient été concernés et auraient dû déclarer eux-mêmes la valeur de leur terrain avec la sanction éventuelle d'une expropriation au prix déclaré.

Donc seule subsiste une fiscalité ordinaire sur les sols qui est adaptée à la valeur de rendement agricole et qui aboutit à une imposition très faible pour les terrains à bâtir.

L'impôt sur le capital (sur la fortune) prend en compte dans son assiette la valeur des terrains à bâtir mais son taux n'est pas suffisant pour inciter à la mise sur le marché. Par ailleurs, son produit ne profite pas à la collectivité locale.

### *1.2 Le plafond légal de densité*

Etabli par une loi de 1976 en France, il revient à considérer que le droit de construire au delà d'une densité réglementaire de 1 appartient à la collectivité. Les constructeurs doivent racheter à la collectivité l'équivalent du prix du terrain qui doit générer les droits à construire au delà du plafond légal.

Au départ, cette mesure a été bien absorbée par les bilans des constructeurs car elle apparaissait à une époque d'expansion et de croissance continue des prix. Lorsque le marché immobilier s'est retourné une première fois entre 1981 et 1986, cette mesure a été allégée dans un certain nombre de villes car elle empêchait les opérations de sortir. Une loi en cours d'examen par le parlement prévoit sa suppression car elle a pour résultat de décourager le renouvellement des tissus existants sur eux-mêmes et, en contrepartie, de pousser à la consommation d'espace en périphérie. En réalité, le plafond légal de densité est trop rigide dans un système cyclique de variations très accusées des prix fonciers. Aisément absorbable par les opérations en période de hausse, il s'avère être un facteur de blocage dans les période de baisse.

Cependant, il a pu rétablir l'égalité entre les propriétaires fonciers et rapporter des recettes substantielles aux communes. Mais ces recettes n'étaient pas prévisibles d'une année sur l'autre.

Au Liban, la pratique de « l'étage Murr » se rapproche de celle du plafond légal de densité.

### *1.3 L'imposition des plus-values*

Celle-ci ne porte que sur les terrains revendus dans un délai pas trop éloigné de leur achat initial. Elle est d'un faible rapport, les assujettis tendant soit à opérer une rétention de leur bien, soit à demander à l'acquéreur d'absorber ce coût fiscal, soit à dissimuler une partie du prix. Elle ne va pas dans le sens d'une fluidité du marché foncier. Enfin, elle ne touche pas les propriétaires patrimoniaux qui tiennent leur terrain en héritage depuis longtemps.

En définitive, il s'avère que le rétablissement de l'égalité entre les propriétaires par la voie fiscale reste d'une efficacité relative et se traduit par des effets plutôt négatifs sur le fonctionnement du marché foncier.

## **2. Le contrôle des prix**

Dans plusieurs pays européens, les collectivités disposent d'un droit de préemption sur le marché foncier. Dans certains d'entre-eux, comme la France, ce droit permet d'effectuer un contrôle des prix. Mais ce contrôle est limité pour des raisons économiques et juridiques.

Raisons économiques : à qui va profiter la stabilisation des prix ? Si c'est à l'acquéreur d'un logement, il pourra le revendre plus tard au prix du marché et capter ainsi la différence de prix. Par ailleurs, la préemption sur une large échelle de terrains urbanisables suppose des moyens financiers très importants que les collectivités n'ont pas en général. Enfin, l'exercice systématique de la préemption entraîne généralement un retrait des propriétaires qui n'ont pas de raisons urgentes de vendre et rétrécit l'offre, alimentant ainsi des hausses plus fortes dans les secteurs non surveillés.

Raisons juridiques : la loi ne donne pas en général la possibilité de contrôler les prix sur l'ensemble du territoire de la collectivité. Elle réserve cette possibilité aux secteurs destinés à

un projet public et dans lesquels la valorisation des terrains va résulter de l'effort d'équipement fait par la collectivité. En fait la préemption sert surtout à préparer un aménagement à l'initiative publique. Mais cet aménagement peut permettre de créer une offre suffisante de terrains à bâtir et ainsi contribuer à la stabilisation des prix sur le marché. La préemption est alors efficace si elle porte sur les terrains qui vont changer d'usage et ne disposent pas encore de droits, par exemple, les terrains agricoles non constructibles juridiquement.

### **3. La municipalisation des sols**

Cette solution a été pratiquée à grande échelle en Hollande et en Suède. En Hollande, les risques constants d'inondations et la nécessité de gagner des terres sur la mer ont amené la puissance publique à intervenir sur le foncier. En Suède, les espaces étaient abondants et les collectivités ont pu faire des réserves foncières assez tôt.

En France, les villes nouvelles ainsi que l'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon et du littoral de la Côte Aquitaine ont amené aussi l'Etat à faire des réserves foncières massives en amont, avant que la publication des schémas n'ait donné de la valeur aux terrains.

Lorsque les terrains sont la propriété de la collectivité, celle-ci peut les donner en location aux constructeurs avec des baux à long terme. Le bail à long terme, qui est un contrat de droit privé, permet à la collectivité d'imposer au preneur un certain nombre de contraintes personnalisées qu'elle ne pourrait pas faire passer par un document d'urbanisme unilatéral (proportion de logements sociaux, qualité de l'architecture et des espaces extérieurs, taille des logements, etc.).

Mais aujourd'hui la municipalisation des sols est difficilement envisageable, non seulement pour des raisons idéologiques mais surtout pour des raisons économiques. Il y faudrait trop de moyens financiers avec les coûts de portage que cela entraînerait et, à la sortie, le risque que les réserves foncières ne soient pas localisées là où il s'avère souhaitable de développer l'urbanisation. Il y a, en effet, antinomie entre, d'une part, l'affichage des documents d'urbanisme qui permet de localiser judicieusement les achats et, d'autre part, la possibilité d'acheter des terrains à la valeur de leur usage antérieur (par exemple, l'usage agricole).

### **4. Les transferts de densités**

Des expériences de transferts de densités existent ponctuellement dans des pays comme la France<sup>1</sup> et les Etats-Unis mais elles sont restées limitées. En France, ces expériences ont eu lieu à la fin des années 1970 et au début des années 1980.

En France, le transfert de densités a été utilisé dans des secteurs où le souci de protéger les paysages s'accompagnait de celui de ne pas désavantager une partie des propriétaires par rapport aux autres. En pratique, il pose cinq types de questions :

- Où commence et où s'arrête la zone émettrice de droits ? Doit-elle inclure des secteurs agricoles qui ont leur équilibre économique par ailleurs ?

---

<sup>1</sup> Un compte rendu très complet de l'expérience française est fait dans la revue Etudes Foncières n° 82 (printemps 1999) par Vincent Renard, chercheur au CNRS.

- Le document d'urbanisme, sur la base duquel sont calculés les transferts, doit rester stable dans le temps pour ne pas modifier l'économie du système. Mais les besoins et les conceptions d'urbanisme évoluent dans le temps et obligent régulièrement à réviser les plans d'occupation des sols.
- Le transfert de densité laisse entière la question de l'équipement de la zone réceptrice. Qui doit le payer ?
- La gestion dans le temps du marché des droits est assez lourde. Ce marché dépend de la plus ou moins grande demande de terrains dans le secteur. Il est aussi possible que les propriétaires dans la zone réceptrice n'utilisent pas la totalité du coefficient d'occupation des sols (coefficient d'exploitation) et, dans ce cas, une partie des droits ne trouveront jamais preneur. En pratique, en France, on observe que le prix des droits à bâtir transférable s'établit en dessous du marché ordinaire des charges foncières. Les propriétaires dans la zone émettrice sont donc moins favorisés que ceux qui sont dans la zone réceptrice et qui bénéficient d'un avantage de localisation.
- Enfin, le transfert de densité acclimate l'idée d'indemnisation des servitudes d'urbanisme et peut inciter les propriétaires non inclus dans le périmètre à revendiquer eux aussi un morceau du gâteau.

Le système, assez complexe à gérer, n'a pas été généralisé et bien qu'il soit encore possible de l'utiliser, il n'existe plus de mise en œuvre nouvelle depuis le milieu des années 1980. Cependant, l'élaboration des plans d'occupation des sols dans certaines zones rurales s'apparente à un transfert de densité informel. En effet, les auteurs des documents d'urbanisme s'arrangent pour que chaque famille obtienne de manière plus ou moins équitable des droits à construire en échange du classement de la majeure partie du territoire communal en zone inconstructible.

## **5. La récupération des coûts d'équipement**

Le raisonnement et l'expérience montrent que lorsque l'on met les équipements publics à la charge des opérations d'aménagement et de construction, le prix du terrain doit diminuer pour absorber la majeure partie du coût supplémentaire. Cette méthode fonctionne d'autant plus efficacement que la règle financière a été imposée au moment où se forment les droits à construire (publication du plan). Elle fonctionne également mieux là où la demande du produit immobilier est élastique par rapport au prix, c'est-à-dire, dans la plupart des segments ordinaires du marché immobilier. A contrario, là où la demande est inélastique par rapport au prix, comme dans les centres villes, elle n'opère plus car les constructeurs arrivent à reporter le coût supplémentaire sur l'acquéreur.

Cette méthode a l'avantage d'utiliser un langage purement technique : les équipements sont objectivement nécessaires pour rendre physiquement constructibles les terrains. Il faut bien que quelqu'un paye ces équipements et si ce n'est pas le bénéficiaire, ce sera le contribuable qui n'en profite pas directement.

## **En conclusion**

Il n'existe donc pas de méthode imparable pour assurer l'égalité des propriétaires fonciers. Si l'on veut rétablir cette égalité, c'est au détriment de la fluidité du marché et donc de

l'évolution de la ville et de l'activité immobilière. En pratique, la plupart des pays européens ont renoncé à faire régner une justice foncière absolue. On observe au contraire que la tendance est à l'affichage et à la sécurisation des droits conférés aux propriétaires par les documents d'urbanisme, droits qui sont inégaux et qui entravent également l'efficacité de l'action foncière publique. Mais de manière beaucoup plus générale, les pays européens ont aussi renoncé à récupérer les multiples rentes qui se forment dans l'activité économique et sociale et qui n'ont d'ailleurs pas toujours une traduction monétaire. Ils ont donné la priorité à la fluidité sur la justice. Finalement, il en va de la rente foncière comme des autres rentes.

**Colloque « La réforme de l'urbanisme au Liban »*****Intervention de Thierry Vilmin (projet)*****LE COUT DU DROIT A CONSTRUIRE  
(Charges foncières et transferts de densités)**

- La relation entre document d'urbanisme et prix du terrain : la formation des prix des terrains urbanisables. Les inégalités qui en découlent.
- Comment rétablir l'égalité entre les propriétaires tout en conservant l'efficacité de l'action publique :
  - par la fiscalité ;
  - par le contrôle des prix ;
  - par la municipalisation des sols ;
  - par le transfert de densité ;
  - par l'imputation des coûts d'équipements aux propriétaires.L'expérience française et européenne sera décrite pour chaque type de solution en soulignant les effets positifs et les effets pervers.
- La contradiction entre affichage des plans d'urbanisme et des droits des tiers, d'une part, et efficacité foncière, d'autre part. La stabilité des documents d'urbanisme et la négociation avec les acteurs.

Recommandations E5  
Le coût du droit à construire  
Thierry Vilmin

### **En préambule 3 points :**

1. Le prix du droit à construire est proportionnel au coefficient d'exploitation. Ce prix peut varier considérablement en fonction de la conjoncture.
2. Le droit à construire résulte d'un document d'urbanisme opposable qui concrétise juridiquement l'inégalité entre les propriétaires.
3. L'indemnisation des servitudes d'urbanisme serait d'un coût exorbitant pour l'État, seule l'indemnisation des droits réels serait réaliste

### **Cinq méthodes pour rétablir une égalité entre les propriétaires**

#### 1- La fiscalité

- Différencier l'impôt annuel sur le foncier selon que le terrain est classe constructible ou non par le plan
- Le plafond légal de densité : danger de sur-densification des villes car cela rapporterait de l'argent aux municipalités
- La taxation des plus-values : difficulté d'évaluer en droit des plus-values virtuelles

#### 2- Le contrôle des prix

- Inapplicable en pratique, trop coûteux et constitue une atteinte au droit de propriété si la collectivité exerce le droit de préempter

#### 3- La municipalisation des sols

- Inapplicable au Liban car il y a déjà trop d'anticipations sur la valeur et l'usage futurs des terrains

#### 4- *Les transferts de densité*

- Nécessitent que les documents d'urbanisme aient déjà été élaborées pour désigner les territoires à protéger
- A coupler avec une fiscalité spécifique sur les terrains de la \zone réceptrice des droits
- Problème de la taille : l'expérience française plaide pour des secteurs géographiques limites et très homogènes sur le plan paysager

#### 5- *La récupération des coûts d'équipements*

- Les propriétaires qui bénéficient d'un classement constructible dans le plan doivent en contrepartie contribuer aux dépenses d'équipement qui valorisent leurs terrains
- Langage technique et concret plus facile à expliquer aux propriétaires

### **Conclusion**



Aucun système n'est parfait, mais on peut essayer de rétablir une certaine égalité entre les propriétaires en utilisant simultanément les différentes méthodes : fiscalité, transferts de droits à bâtir, récupération des coûts d'équipements.

Mais la justice absolue entre les propriétaires est hors d'atteinte si l'on veut réellement des documents d'urbanisme efficaces.