



Formation continue CeM

Charges d'urbanisme et mobilité. Quelles nécessités ? Quelles opportunités ?

Jeudi 7 novembre 2013

Quelle méthodologie pour déterminer les charges d'urbanisme ?

Pierre Fontaine - ULB-IGEAT, CPDT



Contenu

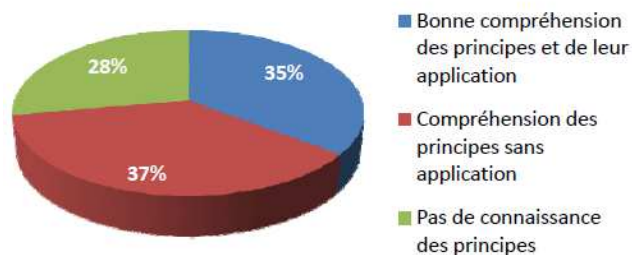
1. Pratique actuelle
2. La raison principale d'imposer des charges
3. Qui paie le coût des charges ?
4. Suggestions pour organiser la mise en pratique
5. La proportionnalité



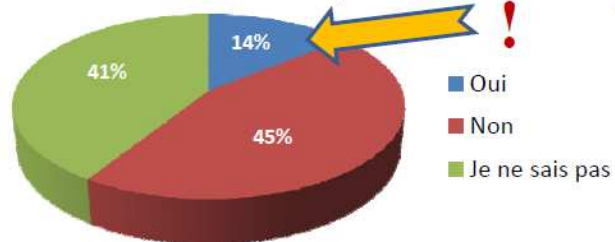
1. La pratique actuelle sur le terrain

Jugées utiles, utilisées mais sous utilisées et rarement systématisées...

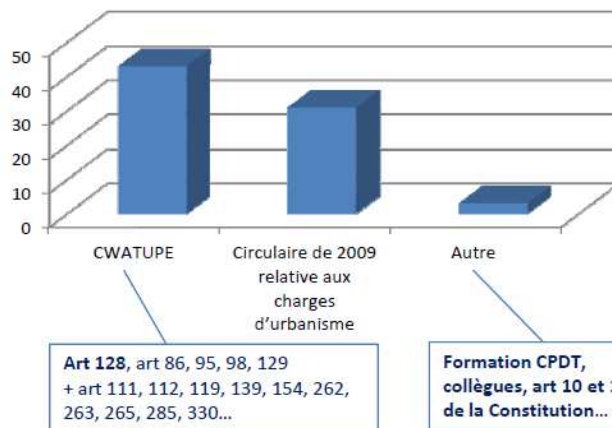
Estimez-vous avoir une compréhension des charges d'urbanisme ?



Estimez-vous l'information disponible suffisante ?



Sources générales de référence



Art 128, art 86, 95, 98, 129
+ art 111, 112, 119, 139, 154, 262,
263, 265, 285, 330...

Formation CPDT,
collègues, art 10 et 11
de la Constitution...

Cadre légal suffisamment explicite ?

Avis partagés
Problèmes d'interprétation des
principes de proportionnalité et
d'égalité

Résultats complets :
cf. CPDT, équipe
formation



Pourquoi ? Entre autres raisons :

- confusion entre conditions (internes) et charges (externes)
- caractère vague de la notion de « proportionnalité »
- méconnaissance des principes théoriques décrivant la relation entre les marchés fonciers et immobiliers dans les prix de sortie des produits immobiliers
- difficulté de parler le même « langage » que le promoteur

→ « La charge sera ce que le promoteur accepte de me donner »



2. Raison principale d'imposer les charges



Faire participer au « poids supplémentaire du projet »

Charge d'urbanisme = une des formes de participation au financement des équipements collectifs nécessaires !

Circulaire 2009 : « Le projet doit s'analyser bien au-delà d'une analyse purement intrinsèque »

Circulaire 2009 : « En outre, la charge doit permettre de compenser directement le "poids supplémentaire" que le projet implique à la collectivité. »

Plusieurs types de participation au financement (outre les add. à l'IPP) :

- **taxe d'urbanisation : tous les propriétaires**
- **taxe de remboursement : une partie des propriétaires**

L'une est + facile, l'autre + rentable

→ Quels sont ces équipements **nécessaires** ?

→ Que souhaite-t-on prioritairement faire prendre en charge ?



3. Répercussion du coût des charges : faut-il avoir peur ?



Les objections ne manquent pas à la pratique des charges d'urbanisme !

- cela va faire diminuer la production
- c'est une mesure que devront payer les candidats acquéreurs
- les candidats acheteurs ne veulent pas de mixité
- ...

Derrière les deux premières assertions, la question fondamentale est la suivante :

le coût des CU sera-t-il répercuté...

- sur le prix de vente du bien immobilier final ?
- ou sur le prix de vente du foncier-support ?



Le coût sera répercuté sur le prix de vente du support foncier

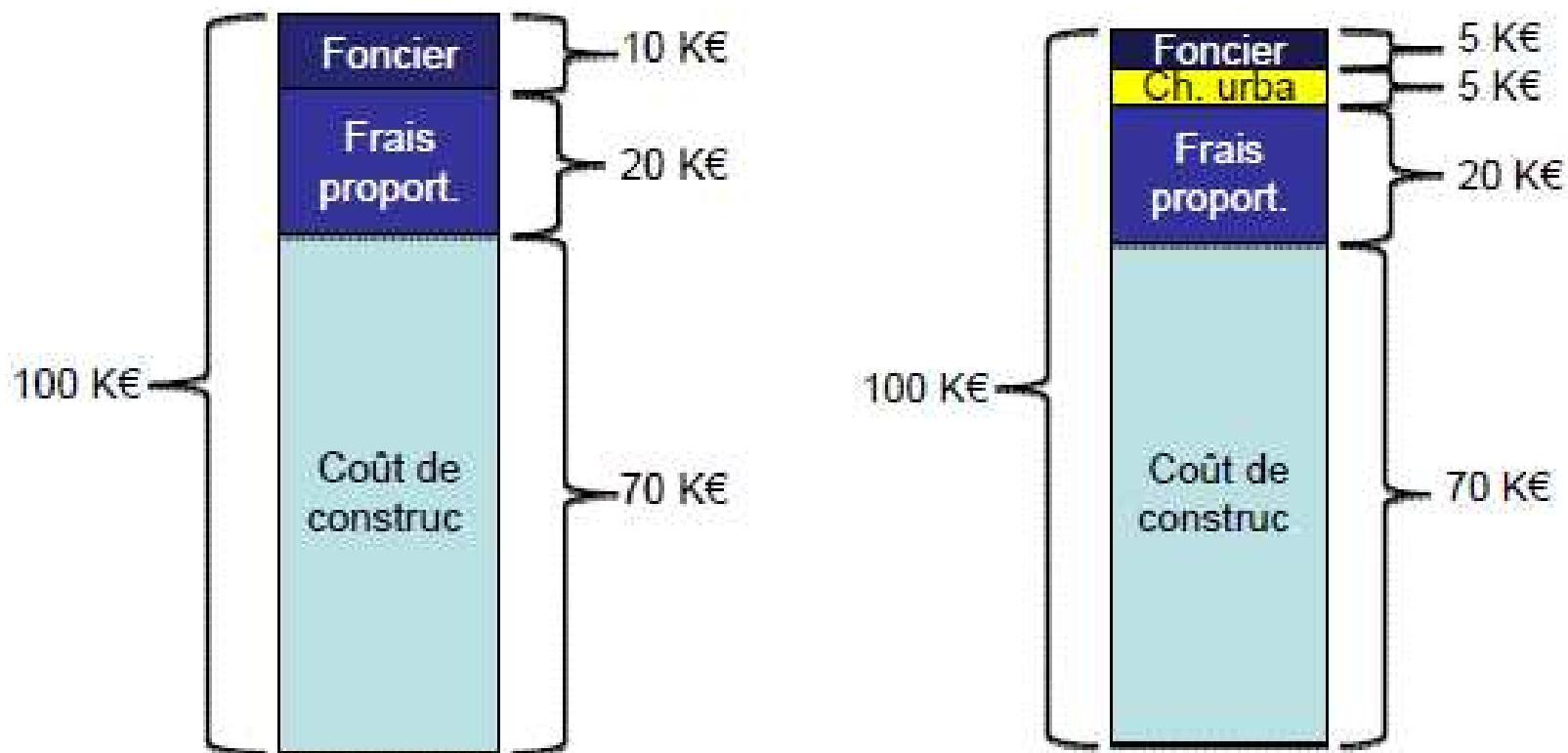


Illustration : CPDT, équipe formation



Un urbaniste :

« Outre son efficacité directe et sa vertu pour les finances publiques, ce mode de production présente l'intérêt de rétroagir sur les valeurs du foncier brut, en laissant aux opérateurs privés, souvent plus convaincants vis-à-vis des propriétaires que les pouvoirs publics, le soin d'infléchir à la baisse le prix des terrains pour tenir compte de cette obligation nouvelle. Au bout du compte, cette pratique apparaît comme une planche de salut pour booster la production sans trop mettre à contribution les collectivités locales déjà fragilisées. » (in C. JAMOT (2010), *Les freins à la production de logements sociaux en Languedoc-Roussillon, dans Etudes foncières*, n°145, janvier-février 2010, p. 46)

Un promoteur (commune de 12.500 habitants en France) :

« Dès que nous savons ce que la collectivité attend de nous, nous commençons à travailler et c'est en fonction des demandes de la mairie et des objectifs de notre clientèle privée que nous pouvons élaborer un programme, en entretenant cette concertation avec les responsables techniques et de l'urbanisme des communes pour établir un programme cohérent mixte avec à la fois du social et des logements privés. C'est la commune qui définit le nombre de logements sociaux qu'elle souhaite sur l'opération ainsi que la taille et leur typologie. La seule difficulté que nous rencontrons au départ est de trouver un bon compromis avec le propriétaire du terrain, car bien entendu, lorsque nous, professionnels, nous vendons de la SHON à un opérateur social, nous savons que nous perdons de l'argent. Il faut alors équilibrer le bilan quelque part et cela se négocie avec le propriétaire. En revanche, ce système a pour effet, dans notre région, de stabiliser depuis quelques temps le coût foncier qui partait dans des sommes où l'on ne maîtrisait rien. [...] Toutes les opérations mixtes que nous avons menées dans la région jusqu'à aujourd'hui se sont déroulées sans problème » (in *La mixité sociale dans les programmes de logement*, dans *Études foncières*, n°118, nov-déc. 2005, p. 15)

Un consultant, chercheur et enseignant en aménagement urbain et politiques foncières :

« Cette obligation faite aux promoteurs de prévoir une part de logements sociaux dans leurs programmes a, sur leurs bilans, le même effet que des participations aux équipements. **Il s'agit d'un coût supplémentaire qui ne peut être absorbé que par le poste foncier** puisque les autres postes (construction, marge, viabilisation) sont incompressibles (au moins dans le bilan prévisionnel en ce qui concerne la marge). Comme pour les participations aux équipements, il est préférable que la servitude soit affichée à l'avance afin que les opérateurs en aient connaissance avant de signer des promesses d'achat aux propriétaires. » In T. Vilmin, *L'aménagement urbain en France*, 2008, p. 73-74



En pratique, c'est évidemment moins simple que cela...

Zone à forte pression foncière : propriétaires ont tendance à résister, ce qui conduit à une potentielle \uparrow du prix du produit immobilier

Cependant, la hausse de l'immobilier a localement ses limites !

Ailleurs, la répercussion du coût des équipements se fera plus vite sur le foncier

Dans tous les cas, pour arriver à agir sur le prix du foncier :

- annoncer la règle (et faire savoir que ce n'est pas passager) pour que, à l'avenir, les promoteurs intègrent anticipativement la donnée
- faire preuve de patience (les promoteurs et propriétaires vont s'adapter)



4. Suggestions pour l'organisation de la pratique des charges d'urbanisme par le/la responsable/l'équipe « CU »



Etre capable d'estimer les coûts avant négociation

Préalable : avoir listé les mesures nécessaires pour intégrer correctement les/le projet

Puis **chiffrer, même sommairement** :

- **les coûts d'investissement en CU** (cela s'apprend)
- **et même les coûts de fonctionnement**
 - qualiroutes
 - kengetallenkompas (NL)
 - expérience de terrain



La réussite de la négociation sur le projet (et ses charges) tient de cela.

Circulaire 2009 : « Trop souvent, l'excuse du coût d'entretien de ces espaces est un prétexte pour ne pas en créer. Il est impératif d'exiger une évaluation des modes de gestion et de leur coût au regard des choix opérés pour leur réalisation sur le terrain. Fréquemment, cet aspect a été négligé à la conception et constitue par la suite une mauvaise surprise pour le gestionnaire communal qui en a reçu la charge. »



Etre capable de dialoguer sur le bilan financier du projet

Dans tous les cas, faire (faire) une analyse même sommaire du bilan du pré-projet envisagé ou du projet soumis à demande de permis

- **pour ne pas se laisser assommer par des arguments avancés comme incontournables**
- **pour s'aider à juger du caractère proportionnel des CU envisagées**

Dire qu'analyser les coûts de l'opération, c'est pour vous 1 condition nécessaire...

- nécessité d'observer les prix du marché local
- utilité mais pas obligation de connaître le prix d'achat du terrain
- utilité de demander le prix de vente envisagé



Organiser la pratique via...

- **Une ligne politique CU**
 - déterminer les principes généraux (« compenser directement le poids... », modes de calcul...)
 - ne pas avoir peur du retrait de certains promoteurs
- **Une transparence sur les principes généraux**
 - les détails sont à réserver pour la négociation
 - offre un caractère de stabilité recherché par les développeurs
- **Une équipe chargée de concrétiser l'application des CU**
 - varie suivant taille de la commune : ADT/URB, ENVIR, MOBILITE + travaux
 - team chargé d'anticiper (connaître son terrain) ET d'agir au cas par cas
 - le CATU doit en être le responsable : il a vocation à globaliser (ch. *d'urbanisme* !)
- **La tenue d'un registre des charges**
 - pour être constant et équitable
 - pour éviter les pertes de temps, les blocages
- **Une systématisation du questionnement sur les impacts et donc sur les charges**
 - pour chaque dossier (même si réponse rapide et « sans objet ») et pas seulement là ou EI
 - application du principe d'équité
- **Un questionnement systématique des instances d'avis sur la nécessité de prévoir des CU**



Dialoguer dès que possible avec le demandeur

Étape d'autant plus aisée si la commune a affiché ses principes

Circulaire 2009 : « [...] il est vivement conseillé aux autorités d'informer le plus tôt possible le demandeur sur la nature et l'importance de ces charges, notamment lors d'une demande officielle relative à un certificat d'urbanisme n° 2. Le demandeur du permis doit pouvoir évaluer rapidement le coût de son projet. »

La négociation en amont du dépôt permet de discuter du projet et d'éviter les blocages (importance du temps pour le promoteur)

- prend du temps mais permet d'approcher la proportionnalité...
- ne pas oublier que, dans la convention d'achat du terrain, il y a régulièrement des clauses permettant au développeur d'annuler tout ou partie de la convention en cas, par exemple, de non obtention du permis sollicité

Arbitrer en interne pour arrêter la proposition définitive

Il y aura toujours plus de charges possibles que ce que permet la proportionnalité...

Motiver la décision dans l'acte



5. A propos de proportionnalité



La proportionnalité s'établit par... le dialogue.

Elle n'est possible que si on est capable :

- de lister et présenter les impacts du projet (cf. circulaire)
- de lister et présenter et les obligations d'équipements
- de parler chiffres avec le demandeur (donc de pratiquer le compte à rebours du promoteur et connaître les prix fonciers et immobiliers locaux)
- de ne pas parler des charges que comme coût mais aussi de considérer qu'elles sont aussi une valorisation du projet (« ce qui coute a de la valeur »)

Merci pour votre attention...

Contact : Pierre Fontaine, chercheur en développement territorial

Université Libre de Bruxelles, Faculté des Sciences,
Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire (ULB-IGEAT)
et Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT)

pierre.fontaine@ulb.ac.be -- www.ulb.ac.be/igeat/ -- www.cpdw.wallonie.be