

Approche de la rétention foncière dans le Pas-de-Calais



Juin 2016

Organisme commanditaire :

Direction Territoriale des Territoires et de la Mer du Pas-de-Calais (DDTM62)

–

Personne(s) référente(s) :

Gauthier Turco – DDTM 62

Bureau d'études : Cerema DTer NP :

Pilote et rédacteur

Martin Bocquet, chargé d'études (Cerema DTer Nord-Picardie, RDT/ stratégies foncières - expertise géomatique – SFEG) - Tél. : 03 20 49 62 71 - Courriel : martin.bocquet@cerema.fr

Relectrice

Magali Journet, Chargée d'études (SFEG)

Directeur d'études

Jérôme Douché, responsable du groupe (SFEG)

Informations contractuelles :

Numéro d'affaire (SIGMA) : C15NR0118

Nature du rapport

- Intermédiaire
- Définitif

Historique des versions du document :

Version	Date	Commentaire
1	30 mai 2016	Version brouillon – sans la partie « Résultats»
2	13 juin 2016	Version soumise à la DDTM62
3	29 sept 2016	Version finale – Relecture Jérôme Douché
4	14 déc 2016	Version finale – relecture DDTM62

Maître d'ouvrage



Direction Départementale des Territoires et de la Mer du
Pas-de-Calais (DDTM 62)

Références affaire / devis

Affaires n° C15NR0118

Bureau d'études : Cerema DTer NP

Visas techniques

Le chargé d'études pilote	Le directeur d'études
 <p data-bbox="379 1151 544 1182">Martin Bocquet</p>	 <p data-bbox="1066 1162 1238 1193">Jérôme Douché</p>

Sommaire

Sommaire

Cadrage et objectif de l'étude.....	3
La rétention foncière : explications et outils.....	4
Qu'est-ce que la rétention foncière ?.....	4
Le foncier : un bien économique particulier.....	8
Le(s) phénomène(s) de rétention foncière.....	13
Les leviers et outils permettant de limiter la rétention foncière.....	16
Observation de la rétention sur le Pas-de-Calais.....	19
Les méthodes d'observation de la rétention.....	19
Objectifs.....	23
Résultats globaux.....	24
Les données territoriales.....	30
Le taux de rétention foncière.....	3
Conclusion.....	7
Annexe 1 : Méthodologie détaillée.....	10
Considérations générales et données préparatoires.....	10
Les parcelles constructibles non vendues.....	13
La rétention / protection.....	14

Cadrage et objectif de l'étude

Introduction

Les récentes lois¹ donnent aux documents d'urbanisme les outils leur permettant de limiter leur consommation d'espaces, à travers deux leviers :

- l'augmentation de la densité des opérations d'aménagements ;
- la mobilisation de foncier compris dans l'espace bâti.

Cette mobilisation peut se réaliser par des opérations de densification des parcelles déjà existantes, par du renouvellement urbain, ou par une construction sur les espaces libres, communément nommés « dents creuses ».

Dans les documents d'urbanisme, un important travail est réalisé afin de qualifier la mutabilité des espaces. Cependant, en pratique, on s'aperçoit qu'un certain nombre de terrains, idéalement placés et sans contraintes apparentes, ne sont pas construits. En particulier, ces parcelles n'ont pas fait l'objet de transactions récentes : ce sont donc des terrains « dormants », que le propriétaire ne souhaite ni vendre, ni transformer. Ce phénomène est qualifié de « rétention foncière ».

Au vu de leurs emplacements et de la qualité de l'aménagement possible sur ces parcelles, leur mobilisation permettrait de limiter l'étalement urbain, tout en permettant aux collectivités de répondre à leurs besoins en termes de construction de logements.

Cette étude a donc pour objectif d'étudier le décalage entre la mutabilité théorique (un espace libre est constructible, et sera donc construit), et la mutabilité de projet (en pratique, le terrain ne se construit pas).

Déroulement de l'étude

Cette étude explique donc le phénomène, en donnant un cadre théorique permettant de préciser les raisons de la rétention. Seront ensuite listés les différents leviers et actions pour permettre de lutter contre ce phénomène.

Le second objectif est d'arriver à quantifier le phénomène selon les types de territoires (rural, périurbain, urbain), les types d'espaces (zones d'activités, etc.), ou les types de propriétaires. Cette partie permet notamment de déterminer si le phénomène est majeur et dimensionne fortement la planification, ou reste marginal, et de permettre de décider les leviers à mettre en œuvre.

Une tentative de modélisation des comportements a elle aussi été réalisée. Cette approche, faisant l'objet d'un rapport séparé, n'a cependant pas été concluante.

¹ Et notamment la loi ALUR (LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) Cerema Nord-Picardie / DDTM 62

La rétention foncière : explications et outils

Qu'est-ce que la rétention foncière ?

Définition

La rétention foncière On peut définir la rétention foncière comme : « la conservation par les propriétaires de terrains potentiellement urbanisables alors qu'ils pourraient être mis en vente sur le marché foncier du territoire. Dit autrement, la rétention foncière se définit par l'absence de mutabilité d'un terrain potentiellement constructible »².

Un terrain, une parcelle qui subit une rétention foncière est donc à la fois :

- un terrain potentiellement constructible ;
- qui n'a pas muté récemment, et de manière générale qui ne mutera pas de manière spontanée.

Problématique de la rétention foncière Dans le cadre de leur élaboration, les documents d'urbanisme prévoient du foncier constructible en adéquation avec leurs besoins.

Afin de gérer le foncier de manière économe, il est nécessaire de calculer au plus juste le foncier nécessaire. Dans ce cadre, la rétention foncière pose des problèmes pour l'atteinte de ces objectifs. Il s'agit donc d'une différence de points de vue entre le planificateur, qui raisonne en termes de stock de foncier et les propriétaires, qui raisonnent en termes de flux.

A enveloppe foncière identique, le phénomène de rétention foncière empêche d'atteindre les objectifs de construction.

La définition des terrains potentiellement constructibles La définition de la rétention foncière pose cependant un certain nombre de questions, qui peuvent constituer autant d'études connexes. En premier lieu, l'étude fine de la rétention foncière est étroitement liée à l'étude du gisement foncier, c'est-à-dire à la définition des terrains « constructibles ».

Il faut donc impérativement retirer de la rétention foncière les terrains non constructibles, que ce soit par une contrainte extérieure (terrain inondable, enjeux environnementaux, etc.) ou les caractéristiques intrinsèques du terrain (parcelle enclavée, trop petite, avec une topographie contrainte, etc.).

Les résultats d'une étude de rétention foncière sont donc fortement dépendants de la méthode de détermination des terrains libres constructibles.

²http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DREAL-PaysLoire-AC90_IdentifierComprendreRetentionV2.pdf

Le rôle de la planification

De même, seuls les terrains classés comme « constructibles » au sens du document d'urbanisme doivent être considérés pour la rétention foncière à court terme.

Cependant, les documents d'urbanisme évoluent avec le temps. A ce titre, l'étude des seules parcelles situées en zone « U » n'est pas suffisante. Il faut donc observer les parcelles en zone « U » du PLU pour déterminer la rétention foncière à court terme, mais aussi observer les parcelles en frange urbaine. En effet, en cas d'évolution du PLU, ces espaces sont les plus à même de muter.

Trois exemples de rétention foncière

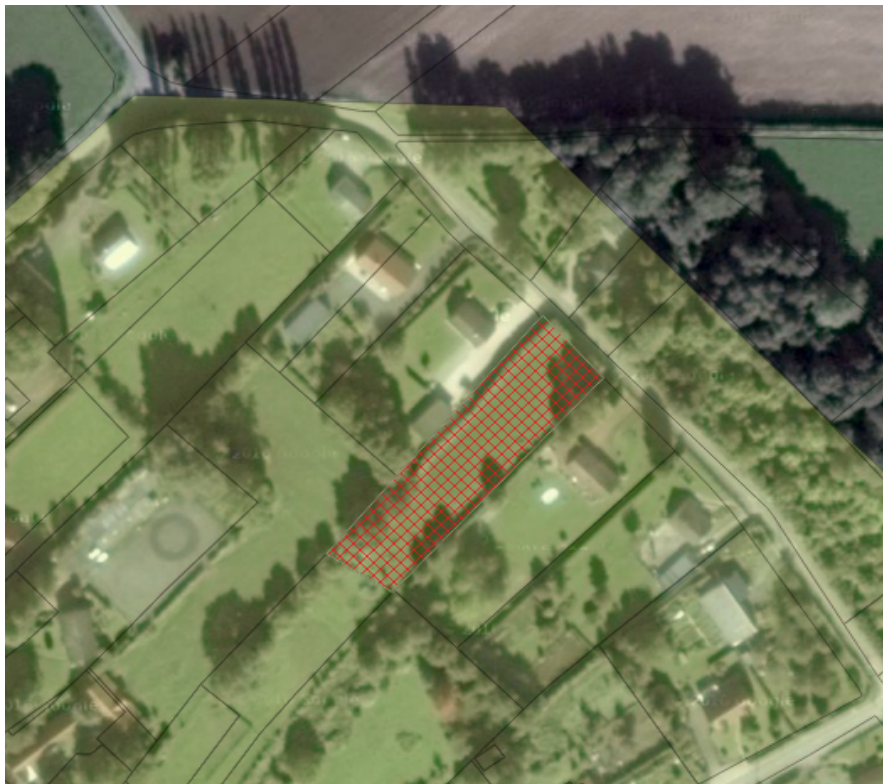
Au-delà de cette définition générale, les situations de rétention foncière sont très différentes. Les trois exemples présentés ci-après permettent d'appréhender ces différentes situations. Un cadre théorique sera défini par la suite.

Note : pour des raisons de confidentialité, les données de base ont été modifiées à la main. Les illustrations ne correspondent donc pas forcément à la situation décrite.

Exemple 1

La parcelle mesure 2480 m² et est située en milieu rural. Le propriétaire est une personne physique. Il est âgé, et possède de nombreuses parcelles dans la commune. Il habite en dehors de la région. La parcelle a été achetée en 1981, la parcelle est aujourd'hui vierge, et apparemment utilisée comme pâture.

Il peut ainsi s'agir d'un propriétaire souhaitant garder le terrain pour le transmettre : le terrain est un bien familial, qui a une valeur sentimentale en plus d'avoir une valeur vénale.



La parcelle considérée est hachurée en rouge. Le filtre vert marque la limite de l'enveloppe urbaine

Exemple 2 La parcelle jaune a été acquise en 1980 et construite en 1981. La parcelle entourée en rouge a été acquise en 1998 et n'a pas été bâtie ni cédée depuis. Elle est contiguë et appartient au même propriétaire que la parcelle jaune. Il s'agit d'un propriétaire ayant acheté un terrain constructible à côté de chez lui pour se prémunir de voisins, et utiliser ce terrain en jardin d'agrément.



La parcelle hachurée en rouge appartient au même propriétaire que la parcelle jaune.

Exemple 3 Le propriétaire des parcelles en rouge est une SCI. La plupart de ces parcelles ont été transférées ou acquises avant 1970. Les parcelles au Nord sont situées dans le tissu urbain, et n'ont pas changé de propriétaire depuis 1970. Dans ce cadre, les propriétaires ont une approche purement patrimoniale : il s'agit de gérer son terrain comme un actif financier. Les parcelles sont mises en location à des agriculteurs au même titre que les parcelles non-constructibles.



Les parcelles en rouge vif seraient propices à une urbanisation, mais sont conservées par leur propriétaire

**La rétention foncière :
un cadre commun
pour des réalités
multiples**

Ces exemples montrent que le terme de rétention foncière, s'il peut être défini simplement, regroupe un ensemble de situations, réellement différentes.

Dès lors se pose la question du pourquoi de cette rétention. Comme précédemment, il y a autant de raison de pratiquer la rétention que de propriétaires eux-mêmes.

Plusieurs approches peuvent être tentées. La première d'entre elles est de supposer une rétention foncière se justifiant par une rentabilité économique, qu'elle soit présente ou future. Pour comprendre ce point de vue, il est toutefois nécessaire de comprendre que le foncier est un bien économique à part.

Les autres analyses se baseront sur des approches plus sociologiques.

Le foncier : un bien économique particulier

Une approche purement économique du foncier

La rétention foncière est communément associée à un phénomène spéculatif ou permettant de réaliser des plus-values sur la vente des terrains.

Cette approche est très réductrice, mais a le mérite de rappeler que le foncier est avant tout un bien économique.

Une première approche de la rétention foncière nécessite donc de s'intéresser au foncier d'un point de vue purement économique. Nous verrons cependant par la suite que cette approche doit être complétée par des facteurs plus sociologiques.

Les différentes approches

Comme n'importe quel bien économique, le foncier peut être analysé à travers plusieurs prismes : celui de sa valeur, de sa rentabilité à court et moyen terme, ou son marché (la manière de l'échanger).

L'intérêt des acteurs

Dans ce cadre, nous considérerons que tous les acteurs cherchent à maximiser leur utilité. Cela signifie qu'ils arbitrent entre les différents choix. Dans le cadre de cette partie, nous considérerons que l'utilité est uniquement économique : les acteurs cherchent donc à maximiser leur profit, qu'il soit à long ou à court terme.

Nous verrons ainsi que la valeur peut se calculer en flux (rapport annuel), ou en stock (valeur du terrain lui-même).

Le terrain : un actif

Ainsi, on peut considérer un terrain comme un actif financier, au même titre qu'un stock d'actions. Chaque année, cet actif a un coût et des gains.

Les coûts

Une spécificité du marché du foncier est son coût de portage et d'entretien faible, en dehors d'un portage d'opération financière. En d'autres termes, le coût annuel pour simplement posséder un terrain est relativement faible.

Cependant, ce coût de portage ne doit pas être confondu avec le coût d'immobilisation. Les acteurs institutionnels (EPF, promoteurs, etc.) souffrent de coûts élevés d'immobilisation, qui comprennent :

- les coûts financiers liés à l'acquisition du terrain, notamment liés aux intérêts d'emprunt ;
- le coût de gestion, liés aux assurances, à la mise en sécurité et aux salaires versés pour gérer un portefeuille de terrains. Par exemple, pour un EPF, il s'agit du personnel affecté à l'achat / vente / location de ces terrains.
- le coût d'opportunité : l'argent engagé sur ce terrain aurait pu être utilisé ailleurs, notamment sur des placements ou des actions plus rentables.

Ces trois catégories peuvent être résumées sous le concept de « coût du temps », c'est à dire le prix de l'attente pour chaque acteur.

Ces coûts peuvent être classés en deux catégories :

- les dépenses « obligatoires », qui sont payées par tous les acteurs. Il s'agit des coûts d'entretien du terrain (faible) et des taxes (variables selon les territoires) ;
- les dépenses « variables », qui ne sont pas les mêmes selon les acteurs.
-

Dans ce contexte, le coût de la possession d'un terrain sera très différent selon les profils d'acteurs. A titre d'exemple, un aménageur aura un coût du temps important, tandis qu'un particulier achetant le terrain à proximité aura un coût très faible.

En particulier, les acteurs institutionnels, ou les particuliers achetant un terrain en vue de construire, n'ont pas d'intérêt à une rétention foncière.

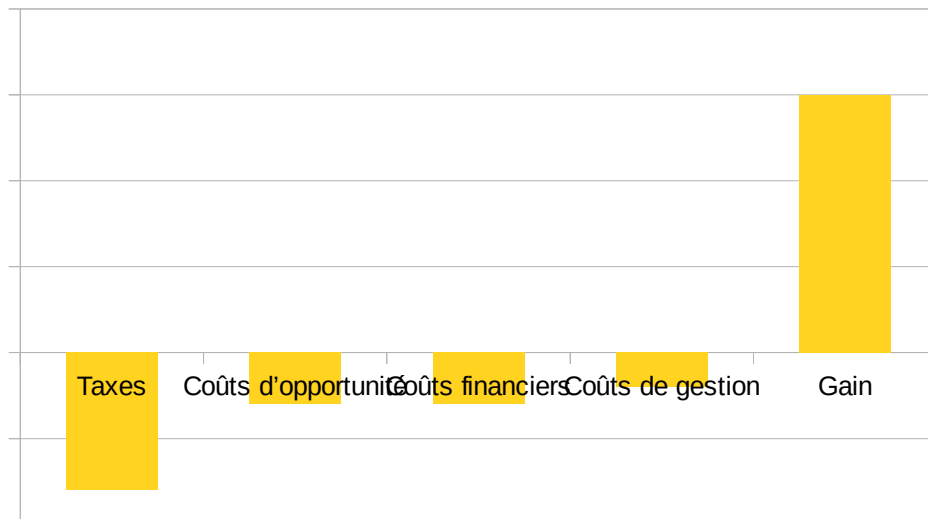
A l'inverse, les acteurs qui possèdent un terrain, qu'il soit acquis depuis longtemps, hérité, échangé, n'ont pas d'intérêt à échanger ce bien.

Les gains Sur un plan purement monétaire, le terrain peut se louer, notamment à un exploitant agricole. Les fourchettes de loyers sont déterminées par arrêté préfectoral en fonction de la qualité et du type de terres³. Ce type de location constitue un apport régulier et sûr pour le propriétaire.

D'autres types de locations, notamment pour des jardins d'agrément, des jardins ouvriers peuvent aussi constituer des revenus.

Décision de vente Sur une stratégie purement économique, un acteur n'a intérêt à garder son terrain qu'à partir du moment où son gain annuel est supérieur au gain d'un autre actif. En effet, en cas de gain moindre, l'acteur aurait tendance à revendre son bien pour acheter des actifs plus rentables.

Une modification des conditions économiques (loyer des terres, taxes foncières, augmentation de la rentabilité d'autres actifs...) peut donc pousser le propriétaire à vendre le terrain.



Résumé des facteurs influençant le résultat financier annuel pour la possession d'un terrain. Les valeurs inscrites sont arbitraires.

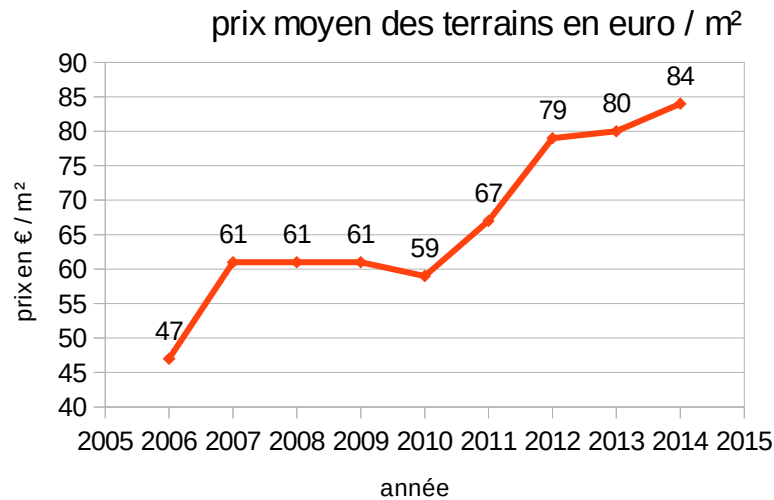
³Comme par exemple dans le Pas-de-Calais :

http://www.agriculture-npdc.fr/fileadmin/documents/Materielagricole__PrixetIndice/fermage/minima%20maxima%2062%20pour%202015%202016%20.pdf

Le terrain : un objet dont le coût fluctue

Au-delà de cette vision en flux, le terrain est aussi un objet dont le prix fluctue avec le temps. Dans ce cadre, l'acteur économique peut souhaiter réaliser une plus-value entre son prix d'achat et son prix de revente.

Ainsi, l'anticipation du marché par le propriétaire contribue à la décision de vendre ou de garder le terrain. Une anticipation baissière incitera la vente, alors qu'une anticipation haussière incitera à la rétention.



Les prix des terrains à bâtir dans la région Nord-Pas-de-Calais.

Source : enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB)

Ces dernières années étant marquées par une conjoncture haussière, la rétention peut être importante, et ce d'autant plus que les plus-values sont importantes : un terrain d'1ha acheté en 2010 au prix moyen et revendu en 2012 au prix moyen assure une plus-value moyenne de 200 000 € à son vendeur.

La particularité du marché foncier est cependant sa segmentation. Un terrain constructible voit sa valeur augmentée fortement par rapport au même terrain non-constructible. L'achat d'un terrain non-constructible, revendu comme terrain constructible assure à son propriétaire une confortable plus-value. Le terrain à bâtir coûte entre 50 et 100 fois plus que le terrain agricole libre.⁴

De plus, le caractère constructible ou non dépend en grande partie de son classement dans le document d'urbanisme. A ce titre, la délimitation de la zone constructible est l'objet de toutes les attentions des propriétaires fonciers locaux.

Ainsi, le classement d'une parcelle comme terrain constructible peut inciter le propriétaire à vendre. A l'inverse, si le propriétaire anticipe un classement de sa parcelle en constructible, il ne vendra pas. De même, si sa parcelle est constructible et si le propriétaire anticipe un déclassement de celle-ci, il sera incité à vendre.

⁴Cette fourchette reste estimative, et varie grandement en fonction des territoires. En 2014, sur le Nord-Pas-de-Calais, le terrain agricole libre coûte 1,33 € / m² (<http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/territoire-prix-des-terres/valeur-venale-des-terres-agricoles/>), le terrain à bâtir 84 € / m² (<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/donnees-ligne/r/enquete-prix-terrains-batir-eptb.html>)

Cette spéculation reste toutefois difficile à observer, dans la mesure où il n'existe que très peu de profils de purs spéculateurs. Cependant, cette espérance d'un gain futur peut influencer, dans certaines situations, sur la volonté ou non de vendre.

De manière générale, il s'agit bien de la conviction du propriétaire, et non forcément de la trajectoire réelle du marché. Dans ce cadre, des signaux adaptés (consultation publique sur le zonage du PLU, discussion en conseil municipal du déclassement d'une parcelle...) peuvent être tout aussi efficaces.

Le marché foncier : un marché imparfait

Un bien hors d'une concurrence libre et parfaite

Le marché foncier est un marché ne respectant pas les conditions de concurrence libre et parfaite :

- les biens ne sont pas homogènes : les terrains se distinguent tous, au moins du point de vue de la localisation. De plus, ils disposent d'autres caractéristiques (topographie, forme, accès...), qui augmentent encore la différenciation.
- La condition d'atomicité n'est pas respectée : l'offre en terrain est souvent réduite, et parfois entre les mains de grands propriétaires. A ce titre, certains propriétaires ont un pouvoir de marché, c'est-à-dire le pouvoir d'influer localement sur les prix. De même, sur certains segments (grandes parcelles), le nombre d'acteurs présents reste relativement réduit.

Ces éléments ne permettent donc pas une fluidité du marché. Ces points constituent autant d'incertitudes pesant sur le vendeur, ou de freins à la mise sur le marché des terrains. Ces difficultés peuvent donc créer une rétention foncière.

Un marché opaque

Enfin, le marché n'est pas transparent. Il n'existe pas de sites de référence pour les achats ou ventes de terrains : une partie importante se fait de gré à gré, sans publicité extérieure. Cette opacité s'applique tant sur les prix que sur la disponibilité des terrains. Concernant le marché, le manque d'information ne permet pas de mettre en relation les acheteurs et vendeurs de manière optimale.

De plus, il n'existe pas d'information générale sur les prix pratiqués sur les terrains. Cela conduit les propriétaires, notamment les particuliers, à avoir une vision faussée de la valeur de leur terrain. Ainsi, un certain nombre de propriétaires ne vendent pas, faute de trouver un acheteur au « bon prix », ce prix se révélant largement au-delà du prix du marché ! Entre autres, les propriétaires subissent « l'effet de cliquet », c'est-à-dire une résistance à la baisse au prix des terrains : un propriétaire ne souhaite pas vendre en deçà de son prix d'achat, et ce même si le terrain a bien perdu de la valeur par rapport au prix du marché.

Cette problématique fait partie des propositions de la mission Figeat⁵ pour libérer le foncier, qui propose de libérer les bases de données relatives aux mutations à titre onéreux (DVF).

⁵ Programme d'actions en faveur de la mobilisation du foncier et de la relance de l'aménagement opérationnel, disponible sur <http://www.logement.gouv.fr/remise-du-rapport-de-la-mission-confiee-a-dominique-figeat-programme-d-actions-en-faveur-de-la-mobilisation-du-foncier-et-de-la-relance-de-l>

Les limites d'une vision purement économique

Au-delà de l'aspect purement monétaire, les acteurs disposent d'un certain nombre de préférences. Par exemple, comment expliquer l'acquisition foncière d'une parcelle adjacente pour en faire un verger ? Dans ce cas, le propriétaire ne reçoit aucun gain et n'espère aucune plus-value à la revente. Il s'agit donc d'un comportement que l'on ne peut expliquer à travers des phénomènes purement économiques, même si cela influe sur la valeur de la parcelle bâtie contiguë.

Pour expliquer ce cas, il est nécessaire de se pencher sur d'autres phénomènes plus sociologiques.

Coûts d'usage

On peut ainsi considérer la valeur d'usage. Ainsi, un terrain utilisé par un particulier en tant que jardin constitue, pour le propriétaire, un bénéfice personnel, qu'il est toutefois difficile de chiffrer.

Les terrains possèdent donc une valeur d'usage, qui est difficile à chiffrer pour des particuliers. Cette valeur peut ainsi modifier les échanges, et constituer un frein à la vente des terrains.

La valeur symbolique

Enfin, la terre a une valeur symbolique. Certaines personnes préfèrent par exemple des biens physiques (terrains, logements, etc.) à des biens immatériels (actions, comptes, etc.).

Au-delà de cette considération, les terrains ont souvent une charge symbolique et émotionnelle forte : il peut s'agir d'un héritage, ou d'un terrain donné ou gardé pour la famille, etc.

Cette valeur symbolique est ainsi un autre frein à la vente.

Des valeurs de foncier ?

Le foncier a donc non pas une, mais des valeurs, qu'elles soient économiques ou sociologiques. On ne peut donc pas résumer un terrain en fonction d'une caractéristique économique (le prix). Au mieux, un ensemble de caractéristiques permettraient de qualifier un terrain.

Le choix de vendre ou de ne pas vendre son terrain est ainsi basé sur la valeur que chaque propriétaire donne à ces caractéristiques : privilégie-t-il le rapport à court terme ? A long terme ? Sa valeur d'usage ?

Le(s) phénomène(s) de rétention foncière

Garder son terrain : un phénomène rationnel

A partir de cette brève analyse, il est possible de lister les différents types de rétention foncière, et de donner un bref aperçu des raisons qui peuvent la justifier.

En premier lieu, on considère souvent la rétention foncière comme un refus de vente. Cependant, la question inverse peut être posée : dans des conditions similaires, pourquoi un propriétaire vendrait-il son terrain ?

En effet, le fait de vendre un terrain nécessite une action précise de la part du propriétaire pour passer à l'acte (recherche d'un acheteur, démarches administratives, etc.). Ces actions sont coûteuses, que ce soit en temps passé, ou en argent lorsque ces actions sont déléguées à un professionnel. Ces actions, au même titre que n'importe quelle vente, constituent un « coût d'entrée » qui rebute par nature les acteurs à vendre.

De manière générale, dans toute l'étude, nous considérerons que les acteurs raisonnent de manière rationnelle. Cela signifie que le propriétaire est capable d'expliquer et de justifier ses choix en fonction de ses préférences particulières.

Par nature, il est donc totalement rationnel pour un propriétaire de ne pas vendre son terrain. En d'autres termes, il est illusoire de penser que la rétention foncière se réduira spontanément, sans modification des conditions économiques générales.

Quatre stratégies guidant la rétention foncière

A partir de l'analyse économique du marché foncier, il est possible de donner quatre grands profils d'acteurs pratiquant la rétention foncière. Cette classification théorique est basée sur les travaux de la DREAL Pays de la Loire et de la Direction territoriale Ouest du Cerema⁶.

Le foncier possède plusieurs usages ou valeurs. Ces quatre profils-type se concentrent sur un des aspects du foncier, qu'il maximise. Dans la réalité, chaque propriétaire correspond partiellement à tous ces profils.

La maximisation de l'usage du foncier

Le propriétaire souhaite maximiser l'usage de la parcelle acquise.

Dans ce cas, cette parcelle peut servir de potager, ou pour éviter d'avoir un voisin immédiat. D'autres stratégies peuvent aussi voir le jour, comme de garder le terrain pour une hypothétique extension.

C'est donc l'usage de la parcelle qui est au centre des préoccupations. La parcelle est souvent située à proximité de l'habitation principale, est fait l'objet d'une attention particulière de la part du propriétaire.

Le propriétaire reste ainsi peu intéressé par la rentabilité monétaire du terrain, dans la mesure où il n'en obtient aucune rentabilité directe. Il possède un coût du temps faible.

⁶ Identifier et comprendre la rétention foncière, disponible sur <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/identifier-et-comprendre-la-retention-fonciere-a2321.html>
Cerema Nord-Picardie / DDTM 62

La maximisation de la valeur symbolique Le propriétaire peut souhaiter garder sa terre pour des questions symboliques. En particulier, cette catégorie regroupe tous les terrains qui seront transmis par héritage / donation à des personnes proches (essentiellement famille). Il n'y a donc pas d'arbitrage avec d'autres actifs, ni même avec d'autres terrains.

Dans ce cadre, le propriétaire reste peu intéressé par des considérations économiques : il est prêt à perdre de l'argent pour arriver à transmettre son patrimoine. Il possède un coût du temps faible.

La maximisation du patrimoine Le propriétaire se positionne sur un marché local, qu'il connaît. Il s'agit donc pour lui de garder ou de vendre les terrains au meilleur moment, pour optimiser son patrimoine local.

Les conditions de vente et de rétention dépendent en grande partie de l'environnement économique local (planification, taxes locales, etc.). Le propriétaire peut ainsi garder ou vendre ses terrains en fonction de leur constructibilité ou de leur fiscalité.

Les considérations qui guident le propriétaire sont en grande partie économiques, mais peuvent laisser place à d'autres éléments (transmission de patrimoine...). Le coût du temps pour cet acteur est moyen.

La maximisation du revenu Le propriétaire possède un terrain dans une logique d'investissement. Dans ce cadre, le contenu du terrain est largement déconnecté de considérations locales, ou même du caractère matériel du terrain.

Le propriétaire peut arbitrer son investissement avec d'autres actifs, notamment financiers.

Le propriétaire considère donc le terrain comme un actif économique, dont il faut se séparer ou acheter en fonction de la conjoncture. La stratégie économique dépend donc en grande partie du rapport du terrain, notamment dans le cadre d'une location à un agriculteur.

Il possède un coût du temps important.

Conclusion

Les quatre profils de rétention nous permettent de caractériser les stratégies qui sous-tendent cette rétention. Pour lutter contre celle-ci, des leviers existent. Leur efficacité sera cependant variable en fonction du type de rétention.

1- Usage immédiat du terrain non bâti, ou acquisition anticipée d'une parcelle	2- Transmission familiale du patrimoine	3- Stratégie d'optimisation économique de l'offre sur un marché singulier	4- Stratégie d'investissement
<p>Le propriétaire utilise la parcelle sans la construire (prolongement de la propriété bâtie, potager,...) ou organise une construction future (agrandissement d'activité, nouvelle étape du parcours résidentiel, ...).</p> <p>Selon la forme du foncier local, le propriétaire constitue un tènement de parcelles pour créer un îlot de propriété adapté à ses besoins.</p> <p>Le propriétaire arbitre entre la valeur d'usage du terrain et sa valeur d'échange. (J.Comby, non daté)</p> <p>La valeur d'usage dépend de l'utilisateur et des circonstances. Elle tient également compte des usages productifs que l'utilisateur peut faire du terrain.</p>	<p>La terre et le patrimoine foncier ont une valeur symbolique. (Chayanov)</p> <p>Le propriétaire s'inscrit à la fois dans une logique sociologique d'héritage et une logique économique de transmission (Broutelle, A-C., et al, 2011)</p>	<p>Le propriétaire se positionne sur le marché foncier local.</p> <p>3 particularités « freinent » la mise en vente :</p> <p>1- l'offreur détient un quasi-monopole de la localisation qui intéresse des acheteurs potentiels (Donzel, Napoleone, 2008) ;</p> <p>2- le foncier est un stock de matières premières, la rétention est donc un levier d'ajustement ;</p> <p>3- l'opacité du marché est source de désajustements et de coûts de transaction élevés.</p> <p>Le propriétaire optimise la mise en vente / la rétention afin de maximiser son profit ou de minimiser ses pertes à la revente.</p> <p>La spéculation foncière est une opération commerciale faite pour tirer profit des variations du marché.</p> <p>Tous les propriétaires fonciers n'ont pas acheté dans l'unique but de revendre.</p>	<p>Le foncier est un actif au sein d'un portefeuille d'investissement diversifié. (Granelle)</p> <p>L'investisseur foncier recherche un rendement sur investissement. Ce dernier est lié aux plus-values nettes d'impôts à la revente et/ou aux loyers attendus d'une mise en location.</p>
<p>La mutabilité augmente lorsque le coût d'opportunité de conserver le terrain augmente. En effet, si les gains d'un échange dépassent de plus en plus la valeur d'usage, le manque à gagner potentiel augmente. La mise en vente devient opportune.</p>	<p>La mutabilité s'accroît fortement quand le propriétaire a besoin de se défaire de son patrimoine (divorce, succession, ..).</p>	<p>En conjoncture baissière ou face aux opérateurs fonciers, plus la valeur que le propriétaire donne au temps est faible (mise en vente non contrainte), plus la rétention foncière peut être judicieuse économiquement. (V.Renard, 1996, 2006 ; J.Comby, non daté)</p> <p>La mutabilité s'accroît quand le propriétaire anticipe que sa plus-value nette d'impôts est forte relativement au risque.</p> <p>Inversement, dans une conjoncture haussière, la rétention s'accroît car le propriétaire anticipe une plus-value future supérieure. (J.Comby, non daté)</p> <p>La rétention ne peut diminuer en territoire détendu faute de demande.</p>	<p>La mutabilité s'accroît fortement quand le propriétaire a besoin de liquidités ou de se défaire de son patrimoine (retraite, divorce, succession, ..).</p>

Les différents phénomènes de rétention foncière, source : DREAL Pays de la Loire / CEREMA-DTOuest

Les leviers et outils permettant de limiter la rétention foncière

Introduction

Dans ce chapitre nous verrons les leviers et outils pour lutter contre la rétention foncière au niveau local. Nous ferons donc la différence entre ces 2 notions :

- les leviers sont les stratégies à mettre en place pour réduire la rétention foncière. Ex : augmenter les charges économiques du terrain
- les outils permettent d'activer les leviers. Ex : augmentation de la taxe sur le foncier bâti, qui permet donc d'augmenter les charges sur le terrain.

Note : nous ne traitons ici que les outils pouvant être utilisés à un niveau local pour limiter la rétention foncière des terrains non-bâti.

Les actions ont des efficacités différentes selon les types de rétention.

Les leviers

Un acteur peut choisir de partager ou de garder son terrain. En résumé des chapitres précédents, on peut préciser les facteurs qui motivent ou non la rétention foncière.

L'augmentation des charges

Une augmentation des charges pesant sur le terrain peut pousser le propriétaire à la vente. Ainsi, les propriétaires recherchant une plus-value, ou recherchant un investissement, pourraient vendre en vue d'une construction.

De même, les propriétaires achetant pour un usage personnel pourraient revoir leur position. Ce levier n'a cependant que peu d'effet sur la rétention comportant une forte valeur symbolique.

Les modifications de la valeur du terrain

La valeur du terrain fluctue selon les lois du marché, et l'environnement économique local. Les collectivités n'ont que peu de prises sur cette valeur. Cependant, elles peuvent donner des signaux adéquats aux propriétaires, notamment dans le cadre de l'évolution d'un PLU.

La collectivité peut dans ce cas déclasser des terrains du secteur constructible, ou prévoir un zonage limitatif (ex : uniquement pour la construction de bâtiments publics ou de services), pour pousser le propriétaire à vendre ou à construire avant l'approbation du PLU. Ce n'est dans ce cas pas l'acte en tant que tel, mais la menace de déclassement qui peut pousser à la vente. Ce levier ne peut être mobilisé que sur des terrains en limite de l'enveloppe urbaine.

L'acquisition des terrains par la collectivité

Les collectivités ont à leur disposition un certain nombre de leviers permettant d'acquérir les terrains.

Il s'agit en premier lieu d'une acquisition amiable du terrain, mais nécessitant une démarche proactive de la part de la collectivité : le propriétaire ne souhaite peut-être pas vendre spontanément, mais ne serait pas forcément opposé à une vente si la collectivité fait le premier pas.

Il s'agit en deuxième lieu du droit de préemption : la collectivité est prioritaire pour l'acquisition du terrain. Il faut cependant qu'une vente soit sur le point d'être conclue. Ce cas ne se rencontre donc pas si les terrains font l'objet d'une rétention foncière.

Enfin, l'expropriation peut être une piste crédible. Il est à noter que la menace d'expropriation peut être tout aussi efficace que l'expropriation elle-même pour forcer les mutations.

De manière générale, ces procédures nécessitent une participation active de la collectivité, une connaissance fine du foncier et de ses propriétaires, et une trésorerie capable d'assumer l'achat de ces terrains. Des opérateurs fonciers (EPF) peuvent assumer ce portage, ainsi que les négociations vis-à-vis des propriétaires.

Ces outils nécessitent un portage par une structure publique, qui sort donc du mode de construction habituellement observé dans les territoires urbains et périurbains, qui privilégient plutôt une construction portée par des opérateurs privés (construction individuelle ou via un lotisseur).

**La stratégie foncière :
une clé pour lutter
contre la rétention
foncière**

La lutte contre la rétention foncière passe donc par une stratégie foncière pilotée par la collectivité, qui mixe stratégie de taxation, connaissance des terrains et acquisition du foncier.

Dans ce cadre, la collectivité pourra être amenée à constituer des réserves foncières, dans le but de démarrer des projets de construction. Cependant, il est important que cette stratégie soit déterminée afin de prévoir des cycles de mutation courts.

Ainsi, la collectivité doit connaître par avance le type de projet à réaliser, et ce avant l'achat, afin de permettre de bâtir au plus vite. Sans ces précautions, la collectivité pourrait devenir elle-même un des acteurs favorisant la rétention foncière sur sa commune.

Conclusion

La lutte contre la rétention foncière se fera donc tout d'abord à travers une connaissance et une anticipation du marché local. Dans le cadre d'un document d'urbanisme, il est indispensable de connaître finement le marché, ses propriétaires, et de mener une politique proactive d'achat / acquisition de terrains le cas échéant.

Les outils

**Un outil principal: la
majoration de la taxe
sur le foncier non-bâti**

Article 1396 code général des impôts permet de majorer la taxe payée sur les terrains non-bâti constructibles. Les modalités techniques de ce dispositif ont beaucoup évolué ces dernières années. Ce présent paragraphe est basé sur le dispositif en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016. Il est à noter que la philosophie du dispositif est ancienne, puisque la première possibilité de revalorisation date de 1994.

Cette majoration concerne deux dispositifs :

- une majoration automatique dans les zones tendues (grandes agglomérations concernées par la taxe sur les logements vacants). Aucune commune du Pas-de-Calais n'est concernée par cette majoration, et ce dispositif ne sera donc pas explicité ici ;
- une majoration optionnelle.

La majoration optionnelle peut concerner toute commune couverte par un document de planification⁷. Elle s'exerce sur les terrains constructibles, dont la liste est fixée par le maire. La connaissance du patrimoine et des terrains constructibles est donc un préalable indispensable.

Dans le cas général (sans majoration), le calcul de la taxe sur le foncier non bâti se calcule de la manière suivante :

$$\text{Taxe non bâti} = (\text{valeur locative}) \times \text{taux} \times 0,8$$

Cette taxe peut être augmentée d'un montant compris entre 0 et 3 € par m², décidé par le conseil municipal. La surface prise en compte est celle du terrain diminuée de 200 m²⁸. Elle se calcule donc de la manière suivante :

$$\text{Taxe non bâti} = (\text{valeur locative}) \times \text{taux} \times 0,8 + (\text{surface} - 200) \times \text{majoration}$$

⁷ Plan Local d'urbanisme, Plan d'occupation des Sols ou Carte communale

⁸ Cet abattement peut être supprimé par délibération du conseil municipal

Une « clause filet » est mise en place, pour éviter une explosion de la taxe foncière pour certains propriétaires. Ainsi, la majoration totale ne peut excéder 3 % d'une valeur forfaitaire moyenne au mètre carré fixée en 2007 à 184 € en zone A, 96 € en zone B1, 68 € en zone B2 et 34 € en zone C⁹. Ces valeurs sont revalorisées chaque année selon l'indice des prix à la consommation de l'INSEE.

L'acquisition des parcelles en état d'abandon manifeste

La commune a possibilité, pour les parcelles en état d'abandon, de mettre en place une procédure d'expropriation simplifiée, après mise en demeure aux propriétaires de la remettre en état.

Cette procédure est applicable à un niveau local, et permet le cas échéant d'acquérir ces parcelles ou de démarrer un dialogue avec le propriétaire sur le devenir de son terrain.

Acquisition de biens sans maîtres

Les parcelles non-bâties qui sont considérées comme « sans maître », c'est-à-dire :

- « 1° font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté (...)
- 3° sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu, (...) pour lesquels, depuis plus de trois ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers¹⁰»

peuvent faire l'objet d'une acquisition par la collectivité.

La liste des parcelles n'ayant pas de propriétaire connu est arrêtée annuellement par le préfet, qui la transmet aux élus concernés.

Ces deux derniers outils restent d'une portée marginale, mais peuvent permettre de débloquer quelques situations problématiques.

Conclusion

Les outils permettant de limiter la rétention foncière sont nombreux. Le premier d'entre eux est le recours aux outils classiques de la stratégie foncière, à savoir l'observation, la connaissance en vue d'une acquisition.

L'augmentation de la taxe sur les terrains constructibles non-bâties peut être fixée à un niveau local. La fourchette de la majoration est assez large, et permet aux élus d'adapter la règle au plus près des situations locales.

Des solutions (acquisition de parcelles en état d'abandon et acquisition des biens sans maître) viennent compléter le dispositif. Cependant, ces solutions restent des interventions d'appoint, sur des biens très particuliers, et ne permettent à elles seules de libérer une quantité importante de foncier.

Enfin, dans des cas précis, et pour une opération d'intérêt public, une expropriation peut être envisagée.

⁹Article 321 H de l'annexe 3 du Code général des impôts

¹⁰Article L1123-1 du code général des personnes publiques

Observation de la rétention sur le Pas-de-Calais

Les méthodes d'observation de la rétention

Introduction

La rétention foncière est donc un phénomène complexe et multiple. Comme nous avons pu le voir précédemment, celle-ci diffère largement selon les profils de propriétaires.

Un des prérequis pour lutter contre la rétention foncière est de connaître celle-ci. Dans le cadre de cette étude, le Cerema a déterminé une méthode permettant de déterminer si une parcelle fait l'objet d'une rétention foncière.

Cette méthodologie est largement inspirée du travail de la DREAL Pays de la Loire et du Cerema - DT Ouest, citées ci-dessus.

La durée de possession : paramètre essentiel

Définition du problème

La rétention foncière se mesure par le temps de possession d'un terrain. Pour déterminer ce qui est du ressort ou non de la rétention foncière, il est donc nécessaire de fixer une date pivot : les parcelles achetées avant cette date sont considérées comme en rétention foncière.

La mesure de la rétention foncière est très sensible au choix de cette date, à tel point qu'on ne peut pas parler de mesure de la rétention foncière sans la lier à une date de référence.

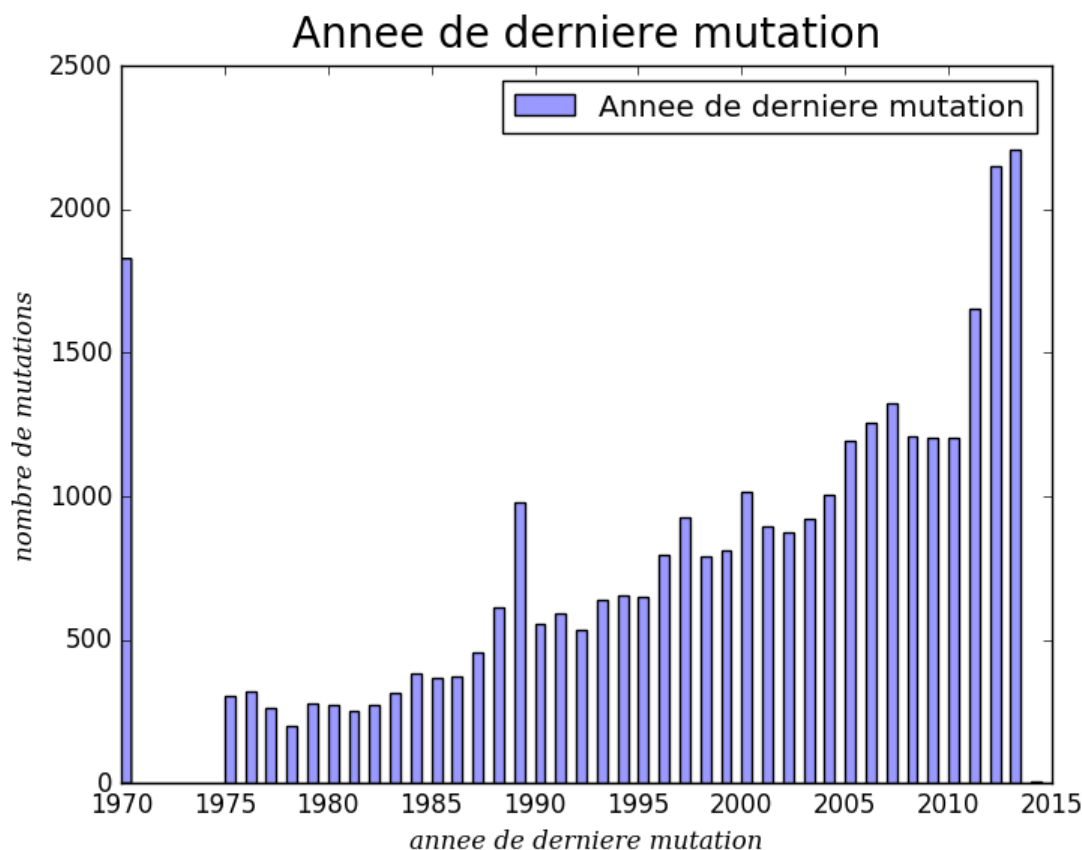
Exemple du Pas-de-Calais

Les premières mesures nous donnent la distribution des terrains en rétention en fonction de la date de dernière mutation d'une parcelle.

On observe ainsi qu'une majorité des parcelles a muté récemment. A l'inverse, le pic en 1970 s'explique par une remise à jour de la valeur cadastrale des terrains. La DGFIP a, à cette date mis par défaut à 1970 la date de dernière mutation.

Cette valeur correspond donc à tous les terrains n'ayant pas muté depuis 1970.

La valeur médiane de mutation est de 2002 sur le département du Pas-de-Calais. Cette date est calculée sur les données au 1^{er} janvier 2014.



Légende de l'image du dessus

Une absence de référence

La littérature ne fait pas état d'une date consensuelle, ou d'une durée de possession pouvant faire consensus. La DREAL Pays de la Loire a utilisé la médiane de la durée de rétention pour caractériser le phénomène. Les premiers résultats d'une étude en cours montreraient que la durée de rétention médiane est stable dans le temps.

Méthodologies générales

Nous avons utilisé deux méthodologies différentes, pour faire part de deux problèmes différents : la rétention de terrains libres, et la rétention au sein d'unités foncières.

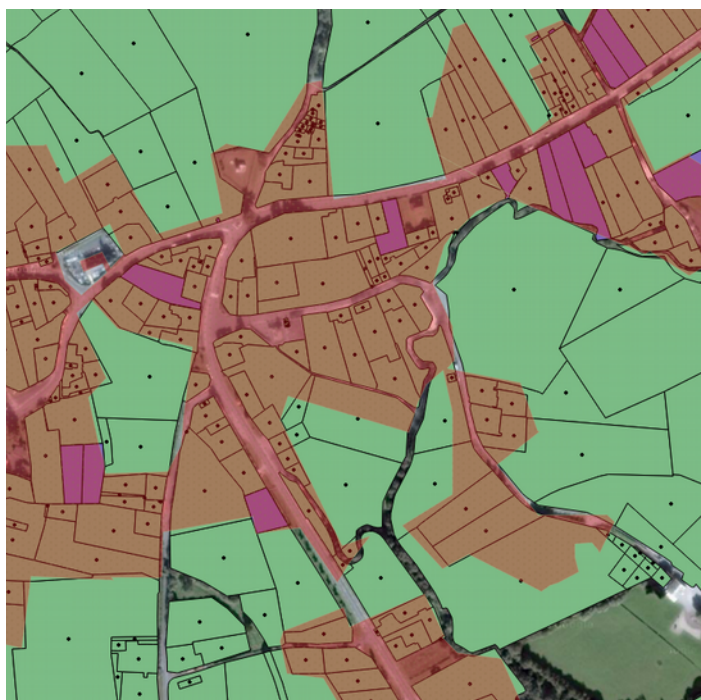
Il sera présenté ici la méthodologie générale. Les méthodologies détaillées (paramètres utilisés, données, seuils, limites, etc.) sont explicitées en annexe.

La rétention de terrains libres

La première méthode pointe les terrains libres, n'ayant pas fait l'objet d'une mutation récente. On ne considère que les terrains totalement libres, c'est-à-dire appartenant à une unité foncière (ou un terrain seul) qui n'a pas été construite. En effet, il est difficile, avec les Fichiers fonciers, de savoir où est situé un local sur une unité foncière.



Etape 1 : détermination des parcelles dans la tache urbaine.



Etape 2 : détermination des parcelles libres dont la date d'acquisition est inférieure à 2002

La rétention foncière au sein des unités foncières

La deuxième méthode pointe la rétention foncière au sein d'une unité foncière. On récupère donc les parcelles, non construites, dont l'acquisition a été réalisée après l'acquisition de la parcelle portant l'habitation.



Etape 1 : récupération des parcelles dans une unité foncière et le tissu bâti



Etape 2 : Croisement des parcelles avec le bâti de la BD Topo



Etape 3 : on regarde, au sein d'une même unité foncière, les parcelles possédant du bâti (en jaune) et les parcelles libres (en rouge)



Etape 4 : les parcelles en rétention foncière sont les parcelles libres achetées plus tard que la parcelle bâtie.

Objectifs

Introduction

Cette méthode permet de répondre aux questions suivantes.

Le volume global En premier lieu, quelle est l'ampleur du phénomène de rétention foncière ? Quel est le nombre de parcelles, la surface concernée ? De manière incidente, on peut comparer le volume global à la consommation d'espace du Pas-de-Calais (433 ha par an pour l'habitat entre 2001 et 2009)¹¹ et le gisement lié à la rétention foncière.

Cette question est assez importante pour la réduction globale de la consommation d'espaces : la rétention foncière est-elle un levier important ? Parmi celle-ci, les terrains privilégiés peuvent-ils être facilement mobilisables ?

La répartition de la volumétrie Ces volumes sont ensuite analysés en termes de dispersion : a-t-on beaucoup de grandes parcelles, de petites ? Cette distinction est importante pour la mobilisation des parcelles. En effet, on n'intervient pas sur de nombreuses petites parcelles isolées (sur lesquelles une stratégie d'acquisition par négociation est privilégiée), ou sur de grandes surfaces, pour lesquelles une expropriation est envisageable.

Cette répartition sera ensuite analysée par rapport à la date de dernière vente : y a-t-il beaucoup de ventes récentes ? De nombreux terrains sont-ils détenus depuis longtemps ? A partir de ces données, il sera déterminé la date pivot, c'est-à-dire la dernière date de mutation de la parcelle.

La répartition communale Une fois cette répartition globale étudiée, on peut se pencher sur les données communales. Une typologie développée par le Cerema et la DREAL Nord-Pas-de-Calais permet de faire le point sur la répartition entre les différents types de communes (rural / bourgs centres et périurbain / pôles urbains / centres urbains).

¹¹http://www.nord-picardie.cerema.fr/IMG/pdf/1_Consommation_espaces_v4_cle241519.pdf

Résultats globaux

Introduction

La rétention foncière, telle que calculée, peut se décomposer en deux types distincts :

- la rétention opérée sur des parcelles libres : les parcelles sont dans l'enveloppe urbaine et aptes à recevoir de nouvelles constructions, mais n'ont pas mutées depuis le 1er janvier 2002 ;
- la rétention « protection » : les parcelles sont constructibles. Elles appartiennent au même propriétaire qu'une parcelle à vocation d'habitation. Cependant, elles ont été acquises après l'habitation principale. Il s'agit souvent, pour le propriétaire, d'éviter l'installation de voisins.

Résultats globaux

Une parcelle est considérée comme en rétention foncière si sa durée de rétention est importante.

Détermination de la date de référence

Est considérée comme étant en rétention foncière toute parcelle libre dont la dernière mutation a eu lieu avant le 1er janvier 2002 ou avant. Ce seuil a été fixé pour plusieurs raisons :

- il s'agit de la valeur médiane des mutations ;
- il s'agit d'un seuil de 12 ans, par rapport aux fichiers fonciers 2014. Cette valeur de 12 ans est souvent une valeur de référence pour la détermination des PLU.

Différence entre logement et activité

Ces données ont été segmentées entre le logement et l'activité. Une majeure partie de la rétention est pratiquée dans des zones à dominante d'habitation. Cependant, dans les zones d'activités, les parcelles concernées sont souvent de plus grande taille.

La rétention foncière liée à l'activité est guidée par des stratégies différentes, notamment pour anticiper une extension ou empêcher l'implantation de concurrents.

Dans la suite de l'analyse, nous nous concentrerons uniquement sur la rétention foncière liée à l'habitat.

Type de rétention	Total		Habitat		Activité	
	Nombre de parcelles	Surface concernée (en ha)	Nombre de parcelles	Surface concernée (en ha)	Nombre de parcelles	Surface concernée (en ha)
Rétention longue (avant 2001)	20 632	2 226	18 870	1 857,2	1 762	368,9
Rétention courte (entre 2002 et 2007 inclus)	7 766	927	6 862	725,3	904	201,8
Pas de rétention (parcelle acquise après 2008)	10 703	1 114	9 634	906,4	1 069	207,8
TOTAL	39 101	4 267	35 366	3 489	3 735	779

Nombre et surface des parcelles de moins de 3ha concernées par la rétention foncière dans le Pas-de-Calais

Source : Cerema Nord-Picardie, Fichiers fonciers 2014.

Quels indicateurs pour la rétention foncière ?

Il est possible de quantifier la rétention foncière selon deux paramètres.

Le premier est le nombre de parcelles en rétention foncière. Cet indicateur s'adapte bien à une vision en termes de stratégie foncière, de nombre de transactions à réaliser. Il permet aussi de quantifier les comportements de rétention foncière et le nombre de propriétaires la pratiquant.

Le deuxième est la surface de parcelle concernée. Celle-ci permet d'avoir une vision plus prospective en termes de potentiels de création de logements.

La distribution des parcelles en rétention

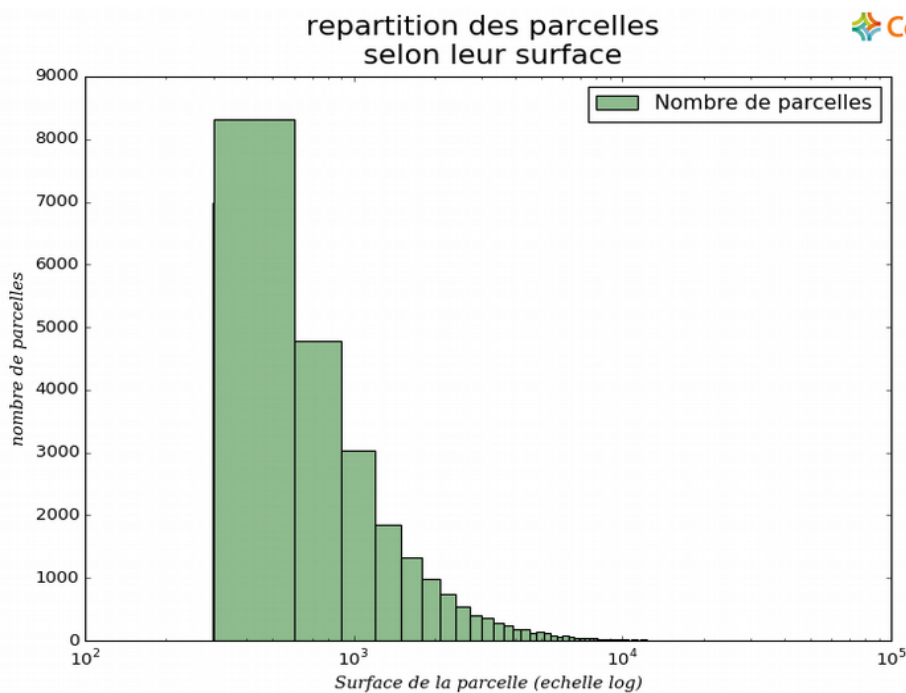
Les parcelles en rétention sont pour la plupart de faible taille : 2/3 d'entre elles font moins de 1000 m² et 97 % font moins de 5000 m².

Il s'agit donc de parcelles permettant de placer quelques maisons, au mieux, mais ne permettant que rarement de réaliser des opérations d'ensemble intéressant des promoteurs.

En particulier, l'expropriation, si elle est théoriquement toujours possible sur de telles surfaces, reste difficile à mettre en œuvre au vu de l'enjeu.

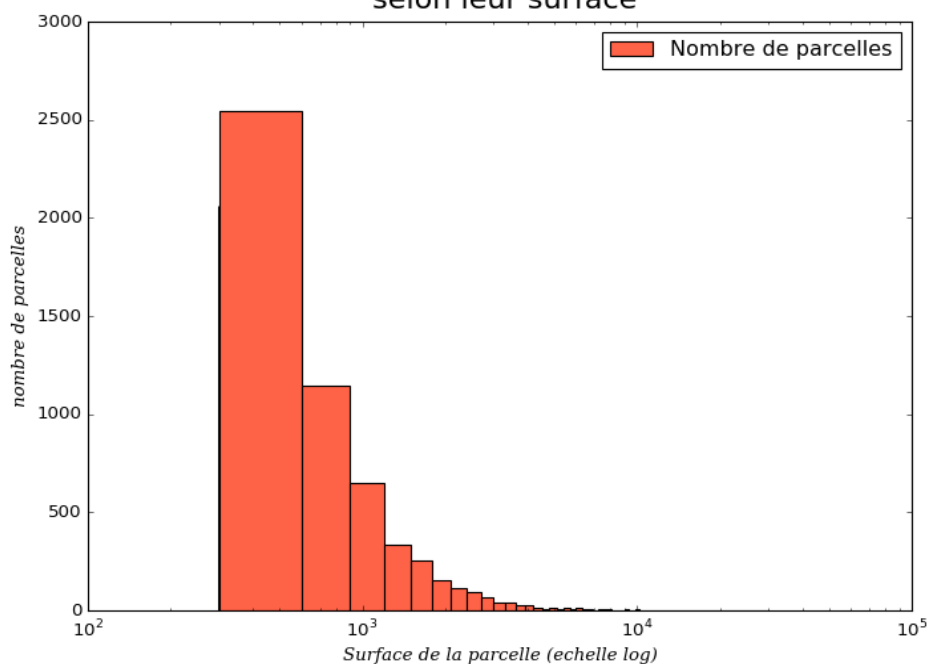
Il n'en reste pas moins que 646 parcelles en rétention foncière, d'une surface comprise entre 5000 m² et 3 ha, sont situées dans des zones à vocation d'habitat. Si le nombre de parcelles reste faible, le potentiel de construction n'en est pas moins important.

A l'inverse, dans la rétention foncière « protection », il s'agit en grande majorité de parcelles de faible taille : seules 57 parcelles font plus de 5000 m² (173 plus de 3000 m²). Ces 57 parcelles restent peu nombreuses, et peuvent souvent s'expliquer par des problèmes de données. Ainsi, la quasi-totalité de la rétention protection est composée de parcelles de taille limitée, ne pouvant accueillir au mieux que quelques habitations.



Répartition des parcelles en rétention foncière « libre »
Source : Cerema Nord-Picardie, Fichiers fonciers 2014.

répartition des parcelles selon leur surface



Répartition des parcelles en rétention foncière «protection»

Source : Cerema Nord-Picardie, Fichiers fonciers 2014.

Année de mutation

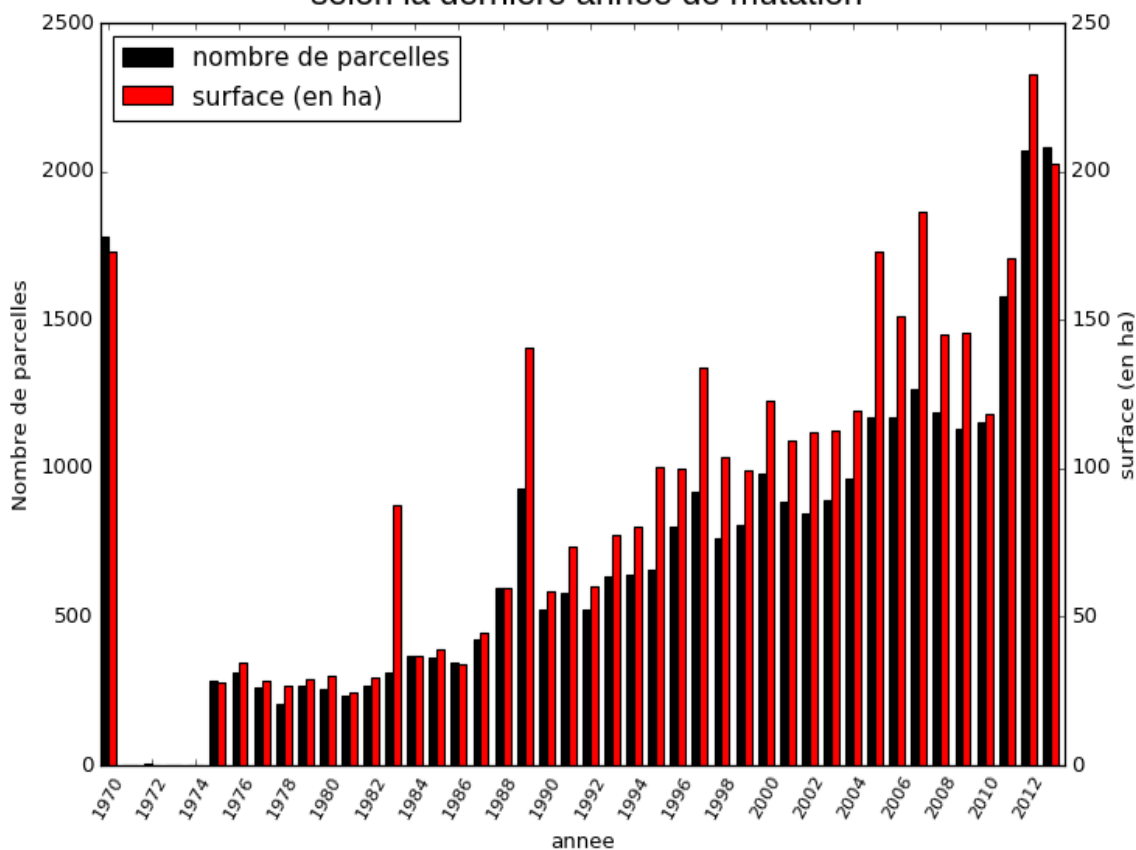
L'application de la méthodologie permet de déterminer le profil des parcelles libres, en fonction de leur durée de rétention.

Rétention de parcelles libres

Cette analyse montre qu'une grande partie des parcelles a muté récemment : 50 % des parcelles ont muté depuis 2002. A l'inverse, 5 % des parcelles ont une durée de mutation très longue, puisqu'elles n'ont pas mutées depuis 1970 ou moins.

La rétention de parcelles libres (habitat seul) concerne 1541 ha, la rétention protection 327 ha. La rétention protection représente environ 1/6 du volume (17,5 % du total). Il s'agit donc d'un phénomène minoritaire, mais qui n'est pas négligeable.

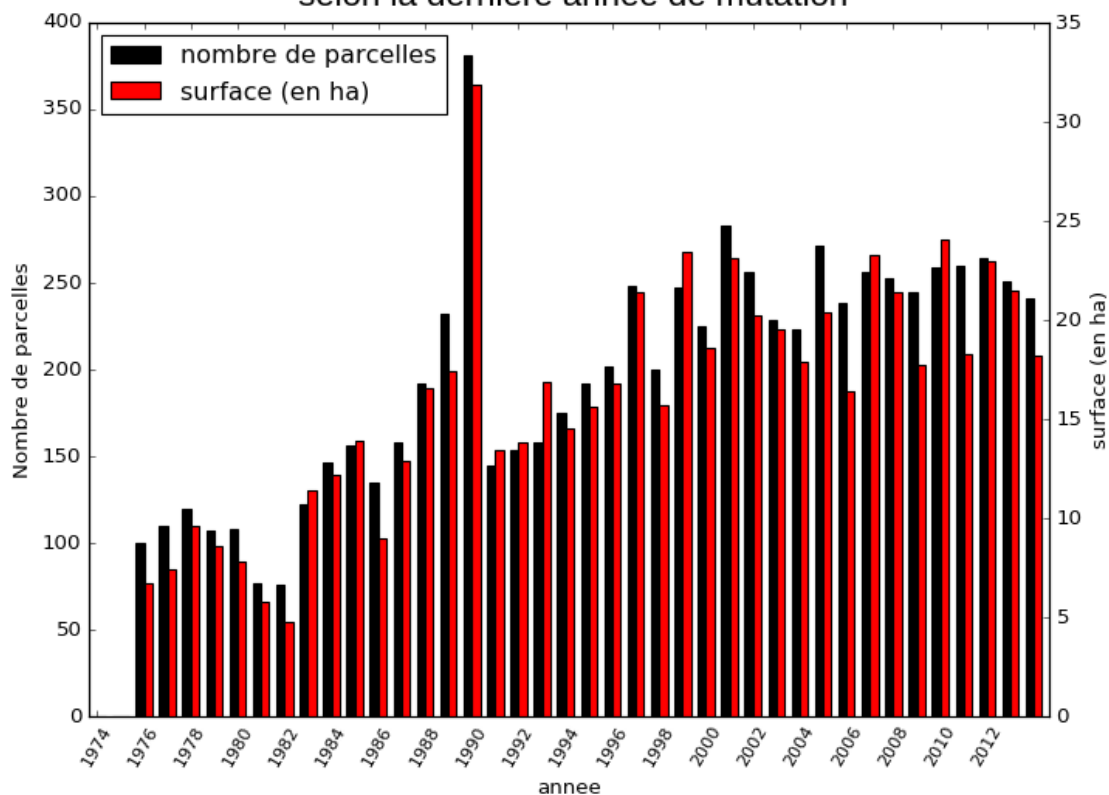
Nombre de parcelles et surface concernée selon la dernière année de mutation



Nombre de parcelles et surface concernée par la rétention foncière « libre » dans le Pas-de-Calais.

Rétention protection A l'inverse, les volumes annuels liés à la protection sont à peu près stables dans le temps. Cela pourrait montrer qu'une parcelle achetée pour de la protection a tendance être conservée. Il y a donc plus de rétention sur ces parcelles. Ainsi, environ 250 parcelles sont achetées chaque année dans ce cadre.

Nombre de parcelles et surface concernée selon la dernière année de mutation



Nombre de parcelles et surface concernée par la rétention foncière «protection» dans le Pas-de-Calais.

Volumes totaux La rétention de parcelles libres (habitat seul) concerne 1541 ha, la rétention protection 327 ha. La rétention protection représente environ 1/6 du volume (17,5 % du total). Il s'agit donc d'un phénomène minoritaire, mais qui n'est pas négligeable.

Cependant, si une partie des parcelles libres font l'objet de mutations spontanées, les achats de terrains contigus à l'habitation ne montrent que peu de densification. En d'autres termes, les terrains achetés pour de la rétention protection ont peu de chances de muter spontanément. Les ventes de terrains doivent donc être accompagnées par les pouvoirs publics, pour tenter de créer des habitudes locales.

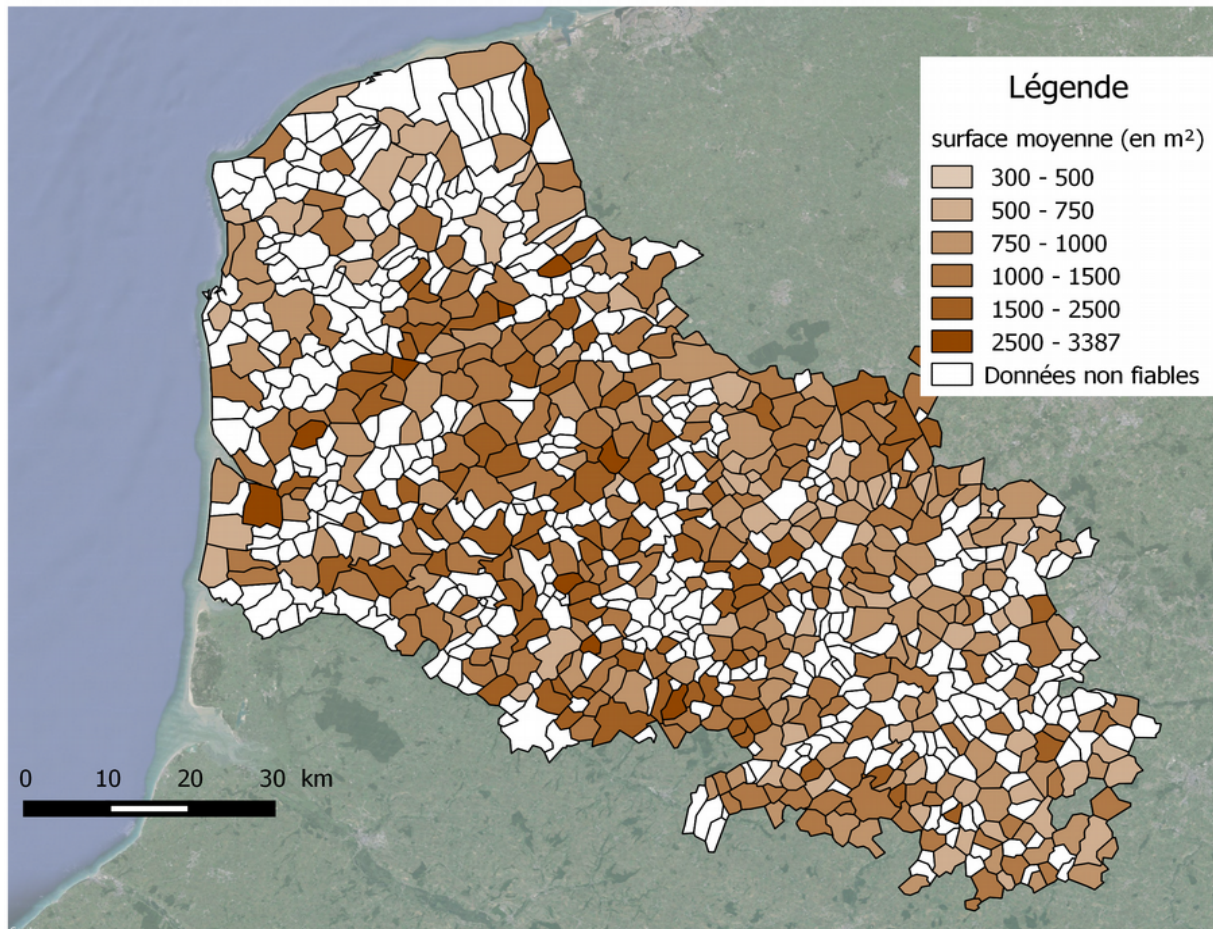
A l'inverse, les terrains libres sont nombreux et constituent un gisement intéressant. Les mutations se font, pour une partie d'entre elles, de manière spontanée. Il s'agit donc pour les pouvoirs publics d'augmenter cette part, ou en d'autres termes de stimuler un marché déjà existant.

Surface moyenne des parcelles

Pour faire le lien entre le nombre de parcelles en rétention et la surface concernée, on peut calculer la surface moyenne par commune. Pour des raisons de robustesse statistique, les communes comportant moins de 50 parcelles libres n'ont pas été prises en compte.

Le secteur le plus rural a une surface moyenne plus importante. Ces écarts sont cependant comparables aux pratiques en termes de construction et de densité de ces espaces.

Surface moyenne des parcelles en rétention



Surface moyenne des parcelles en rétention.

Source : Cerema Nord-Picardie, Fichiers fonciers 2014.

Conclusion

Le volume de foncier concerné est donc important : toutes choses égales par ailleurs, il équivaut à environ 5 ans de consommation foncière¹² dans le département.¹³ Cette valeur pourrait encore être augmentée avec des politiques plus durables en termes d'aménagement.

Cependant, il est situé sur de très nombreuses parcelles, dans des endroits très disparates. La mobilisation de ce foncier reste cependant un enjeu très important :

- les parcelles concernées sont situées dans le tissu urbain, déjà artificialisé, doté en réseaux ;
- la mobilisation de ce foncier complète bien les stratégies de densification du tissu urbain, ou d'augmentation de la densité dans les extensions urbaines.

Cette mobilisation doit privilégier les leviers de la densité et de la négociation à l'amiable avec les propriétaires.

¹² De manière plus précise, 433 ha ont été consommés pour de l'habitat chaque année entre 2001 et 2009.

La rétention de parcelles libres (habitat seul) concerne 1541 ha, la rétention protection 327 ha.

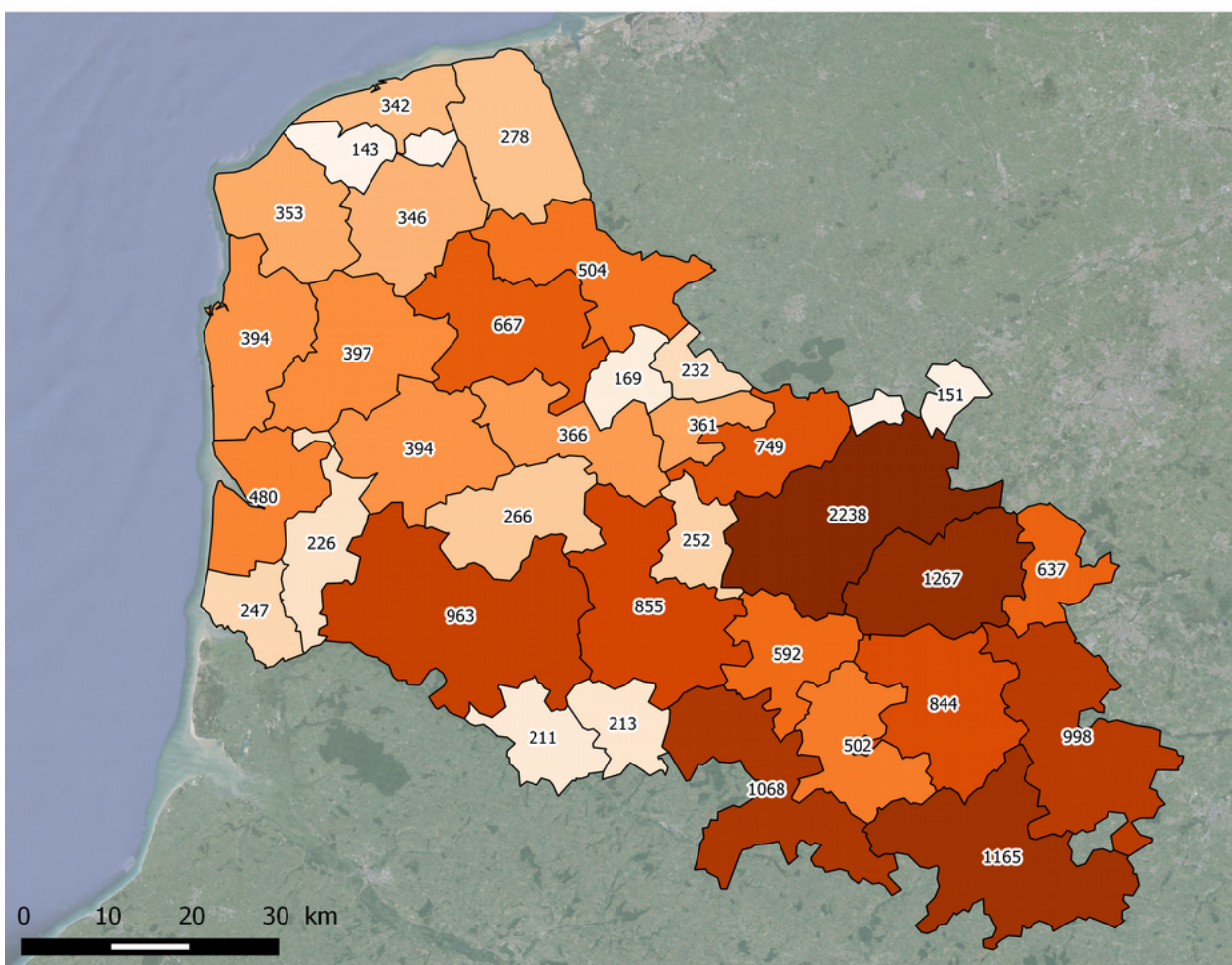
¹³ Cette valeur est bien entendue théorique, puisque la consommation ne se fait pas toujours là où les terrains sont disponibles.

Les données territoriales

Introduction

Une fois la rétention foncière déterminée, il sera analysé sa répartition géographique sur le territoire. Ces analyses seront réalisées uniquement dans les parcelles à vocation habitat. L'analyse est réalisée uniquement sur le segment de la rétention foncière « libre »

Nombre de parcelles en rétention foncière longue par EPCI



Nombre de parcelles en rétention foncière par EPCI (rétention « libre » uniquement)

Source : Cerema Nord-Picardie, Fichiers fonciers 2014.

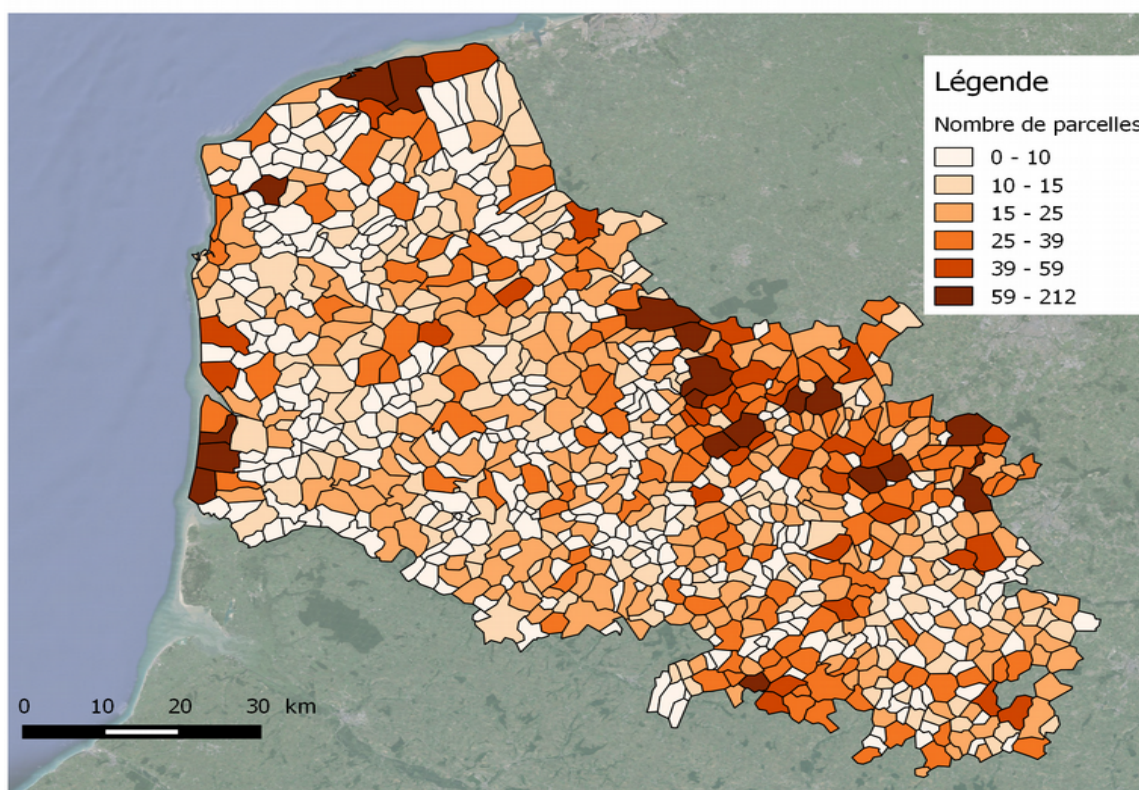
Répartition communale

La rétention foncière peut ainsi être répartie par commune. Ainsi, le nombre de parcelles (ou la surface totale à mobiliser), fait ressortir plusieurs espaces majeurs :

- L'espace littoral Nord, autour de Calais, où la rétention peut s'expliquer par le manque de dynamisme du marché local. De plus, la méthodologie ne prenant pas en compte les risques, une partie des parcelles pourrait être gelée à cause de la présence de risques littoraux. Enfin, la construction peut être interdite en application de la loi littoral. Il peut ainsi s'agir d'une rétention subie par les propriétaires.
- L'espace littoral Sud (Berck – Le Touquet) se caractérise plutôt par un dynamisme important du marché local. Les prix sont élevés, et l'attractivité importante. Cependant, ces espaces sont aussi concernés par de l'inconstructibilité liée à des enjeux de préservation. La rétention est ainsi autant une rétention subie, de par les documents administratifs, qu'une stratégie patrimoniale destinée à conserver des terrains dans un marché tendu.
- Le bassin minier est un des pôles où le gisement est le plus important. Cependant, ce gisement est lié à la forte population de cet espace : les communes plus importantes ont plus de parcelles et plus de propriétaires. Le nombre de parcelles a donc mécaniquement tendance à augmenter. En conclusion, sur cet espace, le potentiel est important, mais ne démontre pas un comportement différent de la part des propriétaires.

Pour approcher les comportements de rétention foncière, il peut être important de comparer cette rétention à la population communale afin d'éliminer les biais liés au volume.

Nombre de parcelles en rétention foncière longue par commune

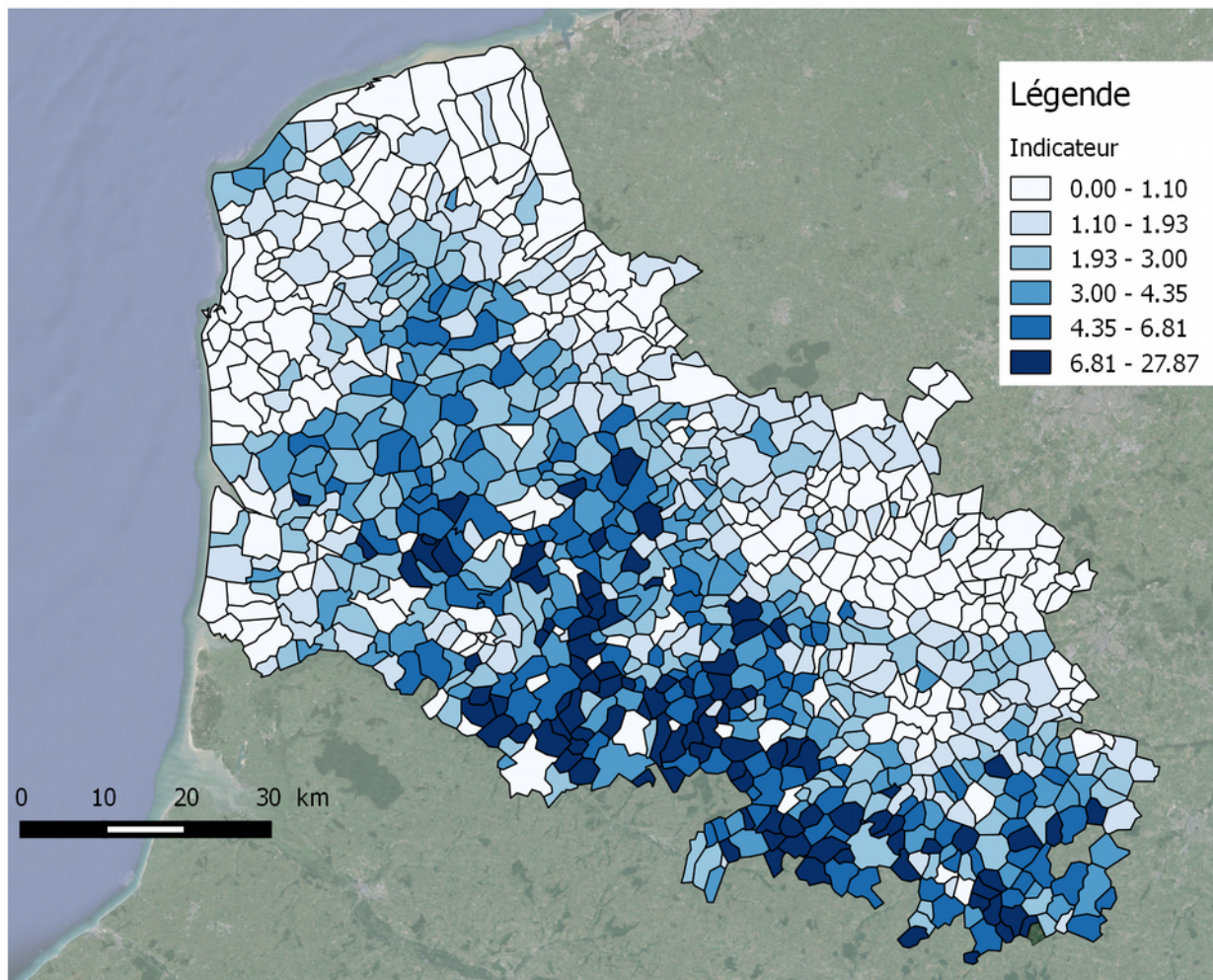


Nombre de parcelles en rétention foncière par commune (rétention « libre » uniquement)

Indice de rétention Pour gommer les effets de volume (les communes importantes ont mécaniquement plus de parcelles, plus de propriétaires, donc plus de parcelles en rétention foncière), l'indicateur suivant sera calculé :

$$\text{Indice rétention communale} = \frac{\text{Nb parcelles en rétention}}{\text{population communale}}$$

Nombre de parcelles en rétention foncière par rapport à la taille communale



Nombre de parcelles en rétention foncière par rapport à la population (rétention « libre » uniquement)
Source : Cerema Nord-Picardie, Fichiers fonciers 2014.

Résultats Les résultats montrent clairement une prédominance de la rétention foncière dans les espaces plus ruraux. De manière générale, moins la commune est peuplée, plus la rétention foncière est importante.

Ce phénomène peut s'expliquer par :

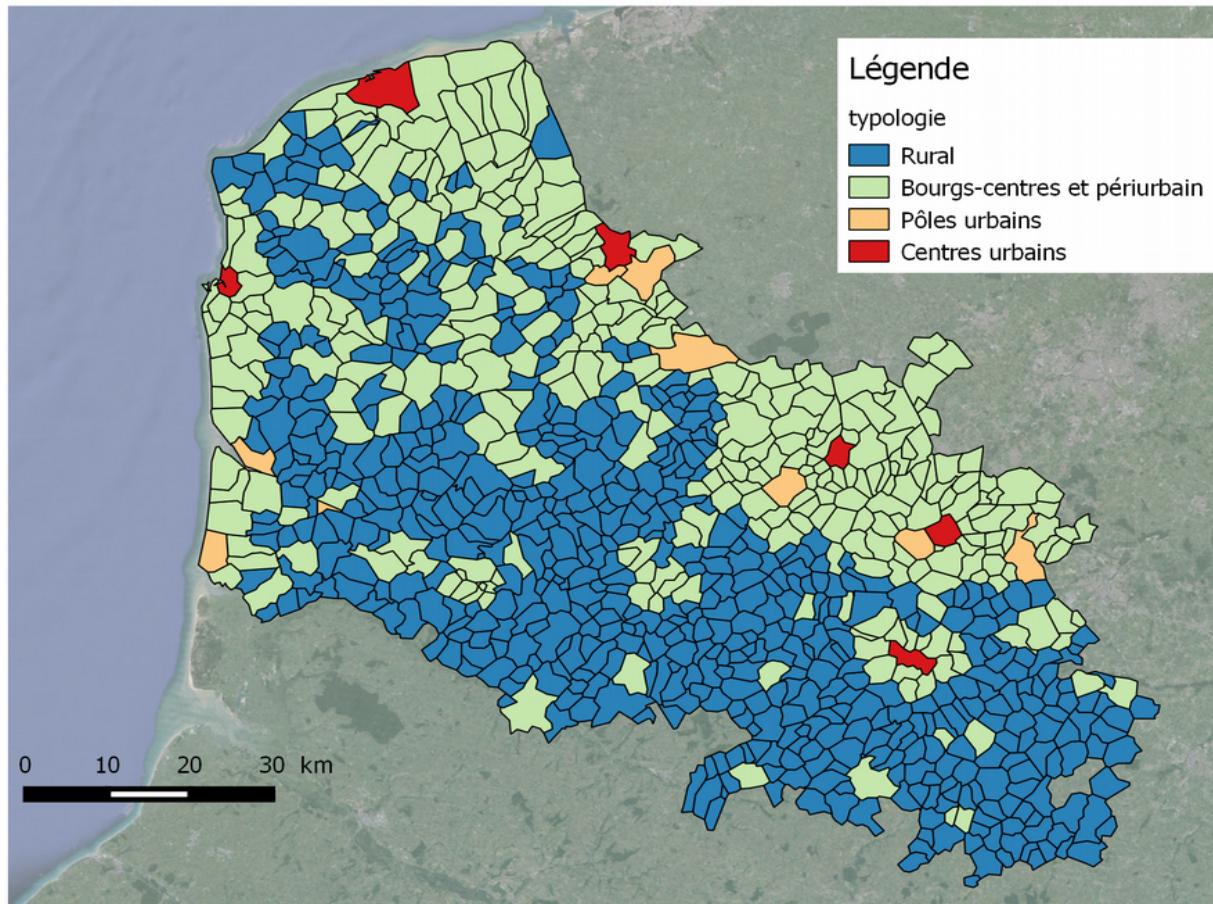
- un rapport à la terre qui diffère entre les ruraux et les urbains ;
- une structure de la population différente, avec une présence plus importante de propriétaires fonciers ;
- un foncier plus abondant, plus propice à des investissements ;
- dans le périurbain, des terrains plus propices à être urbanisés, et dont les propriétaires anticipent un classement en urbain ;
- des taxes sur le foncier non bâti globalement plus faibles ;
- une politique foncière moins active ;
- dans les territoires très ruraux, une faiblesse globale de l'offre.

Il est cependant difficile de déterminer la part de chacune de ces explications, et la contribution de chacune d'entre elles devra être évaluée au cas par cas.

Typologie des communes Dans le cadre d'une étude pour le compte de la DREAL, le Cerema a réalisé une typologie des communes, selon leur caractère (rural, périurbain / bourgs-centres, pôle urbain ou centre urbain). Cette typologie reste indicative. En particulier, le choix des seuils peut être soumis à discussion. Cependant, les regroupements permettent de bien faire la différence entre les groupes de communes.

Sur le Pas-de-Calais, la typologie, déterminée ci-dessous, recoupe l'indicateur ci-dessus.

Typologie des communes



Typologie des communes du Nord-Pas-de-Calais.

Source : Cerema Nord-Picardie / DREAL Nord-Pas-de-Calais-Picardie

Une rétention foncière surreprésentée dans le milieu rural

La rétention foncière est plus importante dans les communes rurales et périurbaines. Si l'absence de vente peut parfois s'expliquer par un manque de dynamisme de certains territoires ruraux. Ce manque de dynamisme est cependant loin d'être généralisé sur le territoire, et ne saurait être la seule explication du phénomène.

Cependant, cette analyse met bien en avant le paradoxe des territoires périurbains. Leur croissance est forte, leur demande en foncier importante, mais la rétention foncière reste importante.

Typologie	Nombre de parcelles	Surface concernée (en ha)	Nombre de communes concernées	Population concernée
Communes rurales	6 874,0	838,6	559	202 494
Périurbain et bourgs-centres	6 836,0	633,1	316	891 985
Pôles urbains	480,0	34,7	9	140 298
Centres urbains	364,0	23,3	6	228 851

La rétention foncière par typologie de communes

Source : Cerema Nord-Picardie, Fichiers fonciers 2014.

Le taux de rétention foncière

Vers la définition d'un taux de rétention foncière ?

Nous sommes capables de déterminer, par territoire, le nombre de parcelles et la surface en jeu. Cependant, la donnée souvent disponible dans les documents d'urbanisme est un taux de rétention foncière.

Définition du taux de rétention foncière

Dans le cadre d'un document d'urbanisme, les collectivités déterminent un taux de rétention foncière, qui représente le pourcentage de foncier qui ne mutera pas à l'échelle du PLU.

Selon les documents, ce pourcentage de foncier peut être :

- le pourcentage de terrains qui ne vont pas muter :
- le pourcentage de surface de terrains qui ne vont pas muter (souvent présenté comme le pourcentage de logements qui ne pourra se faire).

Ce taux varie entre 0 et 50 % selon les documents. Il n'est que très rarement justifié, et occasionne de la planification de terrains disproportionnée par rapport aux besoins. Sur certains documents d'urbanisme, ce taux pourrait même être utilisé comme variable d'ajustement, afin de justifier a posteriori une consommation importante de foncier.

Un besoin de clarification du terme

Dans l'absolu, ce taux n'est que rarement défini de manière claire. Ainsi, ce taux est intimement lié à :

- l'horizon du PLU (date à laquelle s'appliquera les données),
- la définition de la rétention foncière utilisée (prise en compte ou non des unités foncières, etc.),
- la date de référence pour la rétention foncière (5 ans, 10 ans, durée de vie du PLU, etc.).

Ces données, pourtant importantes, ne sont que rarement présentes dans les documents d'urbanisme, ce qui peut faire planer un doute sur la validité de leur calcul.

Un taux de rétention qui dépend de la politique menée

De plus, la rétention foncière n'est pas une fatalité. Des outils, que ce soit de prévision ou d'acquisition existent (cf supra) et ont des effets sur ce taux.

Il est donc délicat de déterminer un taux de rétention décorrélé de la politique menée. A ce titre, un taux de rétention doit être obligatoirement accompagné d'une étude des mécanismes mis en œuvre sur la commune (politique foncière proactive, mécanismes fiscaux, observation, saisine de l'EPF sur des terrains précis, etc.).

Définition d'un taux de rétention

Précautions d'usage

On peut cependant calculer un taux de rétention, appliqué à la commune. Ce taux n'est cependant qu'une observation, valable sur les 12 dernières années. Elle ne prédit en aucun cas la rétention qui peut apparaître dans les prochaines années. De même, elle ne prend pas en compte les efforts et la politique mise en œuvre par

les collectivités.

Ce taux observé n'est en aucun cas un taux de référence. A ce titre, le taux affiché dans les documents d'urbanisme doit être inférieur à celui-ci, afin de prendre en compte la politique volontariste menée par les élus.

Il est à noter que la rétention foncière est liée à l'attractivité de la commune. En toute logique, un fort taux de rétention foncière devrait être lié à de faibles prévisions de croissances de la commune.

Robustesse statistique Pour des raisons de robustesse statistique, le taux de rétention ne peut se calculer que sur les parcelles libres. Il est à noter qu'en fonction du nombre de parcelles concernées, il peut être délicat d'afficher un taux, qui n'est parlant que si un certain nombre de parcelles sont concernées.

Ainsi, dans les plus petites communes, il peut être préférable de noter un nombre de parcelles en rétention foncière qu'un taux.

Mode de calcul Le taux de rétention se définit comme le nombre de parcelles en rétention foncière, divisé par la somme des parcelles :

- qui ont muté depuis 2002 : la durée de détention n'est pas assez importante pour qualifier la parcelle de rétention ;
- qui ont été bâties depuis 2002 : la parcelle a été bâtie, et n'est donc plus en rétention. Cependant, elle doit être intégrée au calcul puisque ces parcelles ont changé de destination ;
- qui sont en rétention foncière : normalisation pour le calcul du taux.

Les parcelles bâties avant 2002 ne sont pas considérées dans les calculs.

$$\text{taux de rétention depuis 2002} = \frac{\text{nombre de parcelles libres achetées depuis 2002}}{\text{parcelles libres} + \text{parcelles construites depuis 2002} + \text{parcelles mutées}}$$

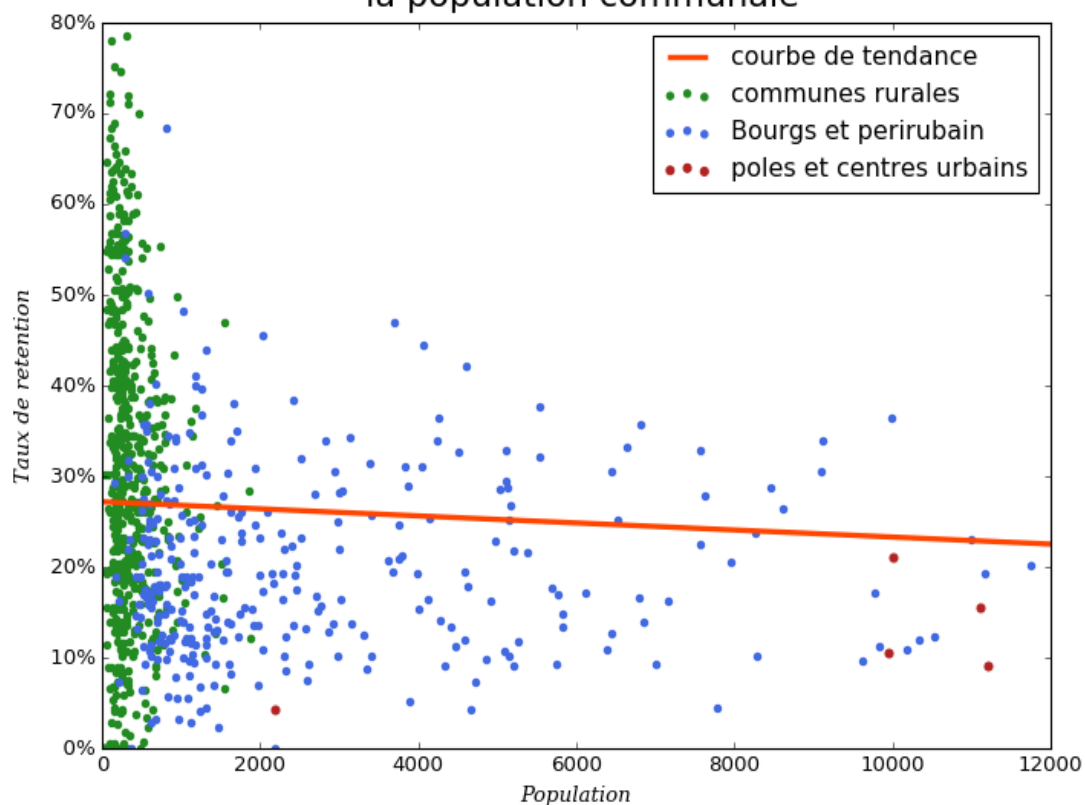
	Date de mutation >= 2002	Date de mutation < 2002
Parcelle libre	Parcelles ayant évolué	Rétention foncière
Parcelle bâtie ≥ 2002	Parcelles ayant évolué	Parcelles ayant évolué
Parcelle bâtie < 2002	Non considérée	Non considérée

Résultats Le taux de rétention foncière est très variable selon la collectivité considérée. Les chiffres qui sont donnés ici sont donc des moyennes, qu'il ne faut pas forcément généraliser à la commune. Le graphique ci-dessous montre en premier lieu la dispersion des taux de rétention par rapport à la moyenne (ligne rouge).

Les taux moyens qui seront affichés ci-dessous sont donc indicatifs, mais ne sont pas forcément représentatifs de la diversité des situations.

Le taux moyen de rétention baisse avec la population communale. Cependant, cette corrélation est très peu significative, et est très loin d'expliquer toute la variabilité du taux de rétention foncière ($R^2 < 0,1$).

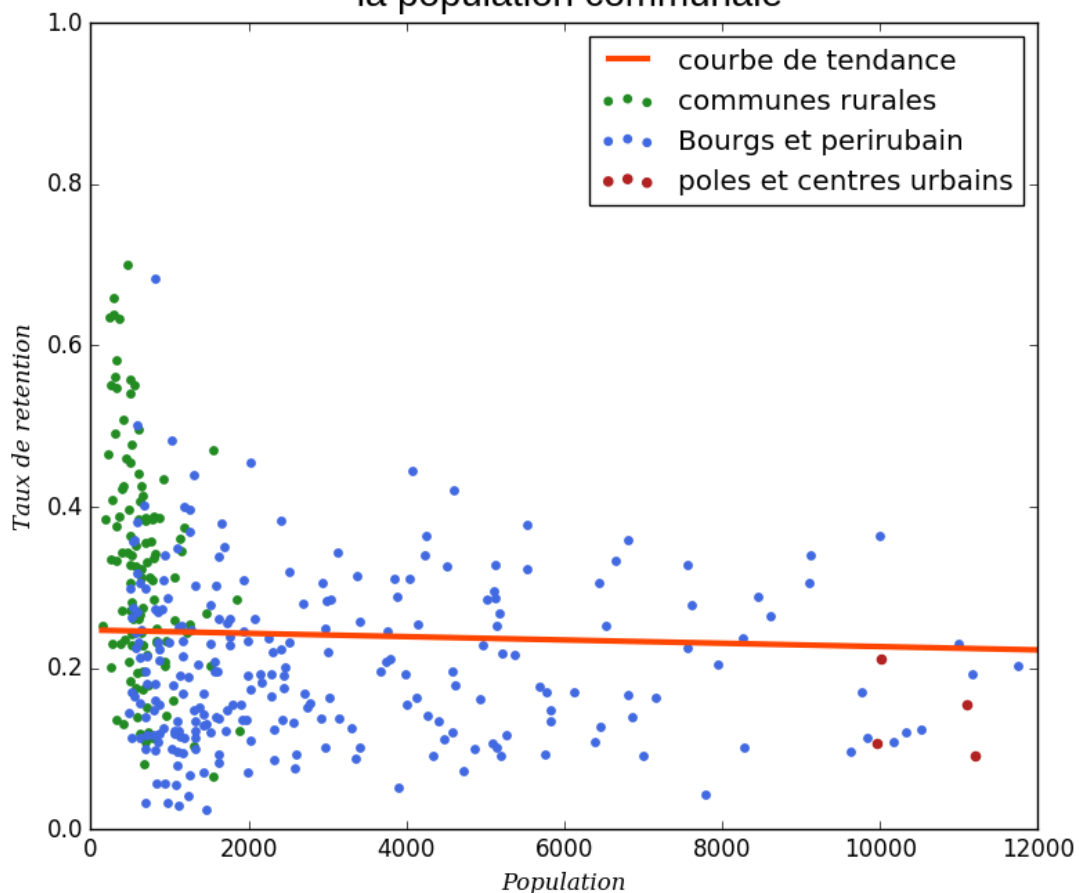
Taux de rétention en fonction de la population communale



Taux de rétention foncière en fonction de la population communale et de la typologie de commune. En rouge la régression linéaire entre le taux de rétention et la population ($R^2 = 0,1$)

Résultats consolidés Ce taux de rétention est cependant faussé pour les plus petites communes : lorsque 3 parcelles sont en rétention sur 5 parcelles considérées, le taux est artificiellement haut, et ne reflète pas une réalité complexe. Un deuxième calcul a été réalisé sur les communes avec plus de 50 parcelles considérées, et aboutit au résultat suivant :

Taux de rétention en fonction de la population communale



Taux de rétention foncière en fonction de la population communale et de la typologie de commune, filtré sur les communes ayant plus de 50 parcelles considérées
 . En rouge la régression linéaire entre le taux de rétention et la population ($R^2 = 0,1$)

La détermination de taux moyens Au niveau de la région, le taux de rétention foncière depuis 2002, calculé comme ci-dessus, est de 24,7 %.

Ce taux reflète des réalités différentes selon les territoires. A ce titre, l'utilisation de la typologie des communes indique des réalités très différentes.

Typologie	Taux de rétention foncière moyen
Communes rurales	33.3
Périurbain et bourgs-centres	20.3
Pôles urbains	15.9
Centres urbains	21.7

Taux de rétention moyen par typologie de commune

Conclusion

Le taux de rétention foncière confirme la sur-représentation du phénomène de rétention dans les espaces ruraux, et dans une moindre mesure périurbains.

Conclusion

Qu'est ce que la rétention foncière

Introduction et problématique

Les récentes évolutions législatives¹⁴ donnent aux documents d'urbanisme les outils leur permettant de limiter leur consommation d'espaces, à travers deux leviers :

- l'augmentation de la densité des opérations d'aménagements ;
- la mobilisation de foncier compris dans l'espace bâti.

Cette mobilisation peut se réaliser par des opérations de densification des parcelles déjà existantes, par du renouvellement urbain, ou par une construction sur les espaces libres, communément nommés « dents creuses ».

Les documents d'urbanisme définissent les espaces où les terrains sont constructibles. Cependant, un certain nombre de terrains, idéalement placés et sans contraintes apparentes, ne sont pas construits plusieurs années après l'approbation du document d'urbanisme. En particulier, certaines parcelles n'ont pas fait l'objet de transactions récentes : ce sont donc des terrains « dormants », que le propriétaire ne souhaite ni vendre, ni transformer. Ce phénomène est qualifié de « rétention foncière ».

Au vu de leurs emplacements et de la qualité de l'aménagement possible sur ces parcelles, leur mobilisation permettrait de limiter l'étalement urbain, tout en permettant aux collectivités de répondre à leurs besoins en termes de construction de logements.

Le phénomène

Le phénomène de rétention foncière est de causes multiples. Parmi les raisons qui peuvent l'expliquer, 4 grandes catégories sont à prendre en considération :

- la maximisation du revenu : les propriétaires louent leurs terres, et en retirent un revenu régulier ;
- la maximisation du patrimoine : les propriétaires disposent de leurs terres comme d'un actif financier, qu'ils cherchent à faire fructifier. Le terrain est donc gardé en l'attente de plus-values ;
- la maximisation de l'usage : le terrain est utilisé en tant que jardin ou espace de détente par les propriétaires, sans recherche d'une quelconque rentabilité ;
- la maximisation de la valeur symbolique : le terrain est gardé pour un héritage ou une transmission. Il a une valeur symbolique (terrain de la famille, etc.), dont le propriétaire n'accepte que peu de se défaire.

Ces phénomènes différents appellent à mobiliser des leviers différents.

Comment repérer la rétention foncière ?

Le cadre général : le diagnostic foncier

Tout document d'urbanisme doit faire l'objet d'un diagnostic foncier, déclinant notamment les parcelles disposant de capacités de mutation. A ce titre, la détermination de la rétention foncière n'est qu'un élément de ce diagnostic. Lors de la réalisation d'un document d'urbanisme, la date de dernière mutation peut être déterminée sur toute parcelle libre, et ainsi permettre d'observer la rétention foncière.

La méthode

La méthode développée dans l'étude réalisée par le Cerema pour le compte de la

14 Et notamment la loi ALUR (LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové)

DDTM62 se base sur les Fichiers fonciers¹⁵, et sur l'utilisation de la variable jdatatan, qui retrace l'année de la dernière mutation. Dans ce cadre, est considéré en rétention foncière tout terrain dans le tissu bâti non construit n'ayant pas muté depuis 2002.

Les résultats La rétention foncière estimée représente, sur le territoire du Pas-de-Calais l'équivalent de 3489 ha, soit environ 5 ans de la consommation d'espaces liée à l'habitat.

De manière générale, on s'aperçoit que la rétention foncière est plus représentée dans les petites communes.

Les parcelles sont globalement de petite taille (2/3 d'entre elles font moins de 1000 m² et 97 % moins de 5000 m²). Ce morcellement plaide plutôt pour des solutions globales d'ordre fiscal, ou par un dialogue accru avec les propriétaires.

Cependant, à l'échelle du département, 646 parcelles situées dans l'espace bâti et potentiellement en situation de rétention foncière, ont une surface comprise entre 5000 m² et 3 ha. Ce nombre de parcelle reste faible, mais leur taille et leur intérêt permettent d'envisager des solutions de mobilisation plus ciblées (option de rachat, voire expropriation).

Prendre en compte de la problématique

Les précautions liées aux résultats Au-delà de l'observation, il faut rappeler que la rétention foncière est largement liée au marché foncier local. Ainsi, une rétention peut aussi traduire une faiblesse de la demande locale. Il n'est donc pas forcément nécessaire, en présence d'une forte rétention foncière, d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation.

A ce titre, une forte rétention foncière doit plutôt amener à modérer les capacités d'extension urbaine.

Le taux de rétention foncière : une approche souvent dépassée et peu représentative du territoire L'approche actuelle, en termes de taux de rétention foncière, n'est usuellement pas en accord avec les réalités du territoire, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, les approches par taux sont souvent peu représentatives. Les données ne sont pas basées sur des observations, la date pivot n'est pas établie, etc. Tout taux de rétention doit ainsi être impérativement lié :

- à une date pivot (on considère comme rétention tout terrain qui n'a pas muté depuis cette date) ;
- à une approche foncière (les terrains non constructibles doivent être exclus) ;
- à une méthode d'observation.

Les politiques publiques mises en place dans le cadre du PLU vont modifier la rétention foncière locale. Pour envisager les besoins en foncier, on ne peut donc se contenter de reprendre strictement le taux observé dans les dernières années.

Enfin, la rétention foncière n'est pas une fatalité : les taux pris en compte doivent donc tenir compte des outils et leviers mis en place au niveau local – et dans le PLUi – pour accentuer la mobilisation des terrains dans l'enveloppe urbaine. À ce titre, il peut être choisi de ne pas mobiliser ces outils mais, conformément à l'objectif de sobriété foncière fixée par la réglementation, l'absence de volonté d'agir sur la rétention ne peut se traduire par la planification de zones en extension urbaine.

Dans les petites communes : une approche au cas par cas Les taux de rétention foncière n'ont pas de valeur dans les petites communes, pour lesquelles les terrains en jeu restent peu nombreux. L'observation d'une rétention de 80 % sur une commune alors que seuls 10 terrains sont en jeu ne peut être extrapolée.

15 Dont la documentation générale est présente sur : <http://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/fichiers-fonciers-r549.html>

Dans les petites communes, il faut alors privilégier une approche au cas par cas, et une stratégie foncière globale.

Dans les communes plus importantes : une approche en taux

Dans les communes urbaines et périurbaine, l'application d'un taux de rétention maximal de 25 % peut être utilisé. Pour les communes rurales, une approche au cas par cas est nécessaire.

Ce taux de 25 % est une valeur plafond, et doit être modulée au territoire, en lien avec le diagnostic foncier. De même, ce taux ne saurait être affiché qu'au regard des efforts et leviers mobilisés sur le territoire.

Les outils pour lutter contre la rétention foncière

Les outils permettant de limiter la rétention foncière sont nombreux. Le premier d'entre eux est le recours aux outils classiques de la stratégie foncière, à savoir l'observation, la connaissance en vue d'une acquisition.

L'augmentation de la taxe sur les terrains constructibles non-bâtis peut être fixée à un niveau local. La fourchette de la majoration est assez large, et permet aux élus d'adapter la règle au plus près des situations locales.

Des solutions (acquisition de parcelles en état d'abandon et acquisition des biens sans maître) viennent compléter le dispositif. Cependant, ces solutions restent des interventions d'appoint, sur des biens très particuliers, et ne permettent à elles seules de libérer une quantité importante de foncier.

Enfin, dans des cas précis, et pour une opération d'intérêt public, une expropriation peut être envisagée.

Conclusion méthodologique

Dans le cadre d'un document d'urbanisme, les tâches à réaliser sont les suivantes :

Étape	Action
1	Réalisation du diagnostic foncier, et repérage des terrains potentiellement constructibles
2	Liaison de cette liste de terrains avec leur date de mutation, donnée par les Fichiers fonciers
3	Détermination de la liste des terrains en rétention foncière.
4	Détermination des leviers à mettre en place pour limiter cette rétention.
5	Pour les petites communes : déduction d'un potentiel foncier utilisable au cas par cas. Pour les grandes communes : détermination d'un taux projeté avec application des mesures
6	Détermination du potentiel utilisable.

Annexe 1 : Méthodologie détaillée

Considérations générales et données préparatoires

Définition du problème

L'objectif de cette méthodologie est de déterminer les parcelles sujettes à rétention foncière. A travers les Fichiers fonciers, et selon certains critères, il sera déterminé la liste des parcelles. Ces parcelles sont ensuite agrégées à différents niveaux (commune, typologie de communes, EPCI, etc.), pour déterminer les résultats.

Les données utilisées

Les fichiers fonciers

Les Fichiers fonciers sont issus des données fiscales de la DGFIP, retraités par le Cerema.

Suite aux travaux menés pour le compte du ministère (DGHUC, aujourd'hui DGALN) par IETI Consultants¹⁶, le ministère a fait le choix d'une acquisition nationale des Fichiers fonciers auprès de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). Les fichiers étant livrés bruts, leur retraitement a été confié à la direction territoriale Nord-Picardie du Cerema afin d'en faciliter l'exploitation.

Dans le cadre de notre étude, nous utiliserons le dernier millésime disponible (2014). En particulier, la variable jdatatan, qui décrit la dernière année de mutation, est utilisée (cf infra).

Autres données

En outre, dans le cadre de notre étude, les données suivantes sont utilisées :

- le mode d'occupation des sols SIGALE (millésime 2009) ;
- le SRCE Nord-Pas-de-Calais ;

la BD Topo de l'IGN.

Pour connaître plus précisément ces données et leurs limites, le lecteur peut se baser sur l'étude sur l'étude réalisée par le Cerema Nord-Picardie pour le compte de la DREAL Nord-Pas-de-Calais Picardie.

Limites et biais les plus notables

L'occupation des sols est relativement fiable pour déterminer le tissu bâti. Cependant, le dernier millésime disponible date de 2009, et peut ne pas être totalement à jour.

La variable jdatatan est reconnue comme fiable pour la DGFIP, puisque couplée avec le livre foncier depuis une dizaine d'années. Cependant, les services gardent la main pour une éventuelle rectification à la main, ce qui peut occasionner des erreurs locales.

Le taux de renseignement est bon (> 95%), mais pas exhaustif. De manière plus ponctuelle, on observe un pic de transactions en 1970. En effet, à cette date, une réévaluation nationale a eu lieu. A cette occasion, toutes les mutations plus anciennes ont été réinscrites à cette date. On ne connaît donc pas la date exacte de mutation. On sait cependant qu'elle est inférieure à 1970.

Enfin, fautes de données, les parcelles concernées par un risque naturel n'ont pas été exclues du calcul. Des parcelles peuvent ainsi être considérées comme en rétention, mais sont en réalité non constructibles.

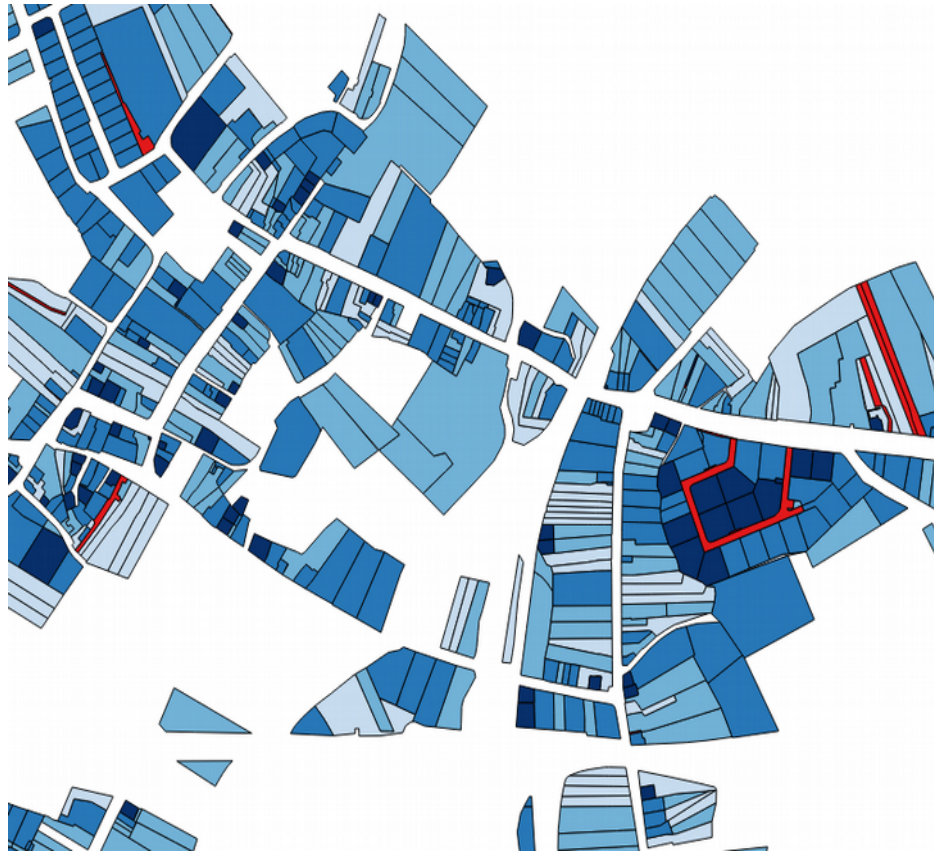
¹⁶ DGHUC, Certu, IETI Consultants, *Les Fichiers fonciers standards délivrés par la DGI, appelés communément fichiers MAJIC II, Volume 1 : Guide méthodologique pour leur utilisation*, avril 2008, 60 p.

Définitions utilisées

La compacité Afin d'évaluer la forme d'une parcelle un indicateur de compacité est calculé par la formule suivante :

$$\text{Compacité} = \frac{4 \pi * \text{Surface}}{\text{Périmètre}^2}$$

La valeur de la compacité est comprise entre 0 et 1. Plus la valeur est proche de 0 et plus le site est linéaire. Une compacité proche de 1 révèle donc une géométrie intéressante pour l'aménagement du site. En revanche, associé à une surface d'emprise faible, l'indicateur peut alors révéler des sites difficilement aménageables.



Compacité des sites. Les sites en rouge ont une compacité inférieure à 0,2 et sont donc exclus des calculs.

Les unités foncières On considère comme unité foncière la réunion de parcelles adjacentes de même propriétaire. Dans les Fichiers fonciers, il s'agit donc de parcelles adjacentes partageant un même identifiant de comptes-propriétaire, c'est-à-dire :

- concernent les mêmes personnes ;
- qui détiennent les mêmes droits de propriété (même partage de l'indivision ou même usufruitier par exemple) ;
- un même destinataire de l'avis d'imposition ;
- même nom de la première personne (changement si la personne destinataire de l'avis d'imposition prend un nom marital).

Ce compte propriétaire ne correspond donc pas forcément à un propriétaire physique, mais plutôt à une combinaison spécifique de droits de propriété.

La tâche bâtie Dans les calculs, nous cherchons à connaître les parcelles situées dans un espace bâti. Dans ce cadre, et en l'absence d'une couverture parfaite par des PLU numérisés le mode d'occupation des sols « SIGALE » du conseil régional sera utilisé. On part donc du principe que ces espaces sont déjà dans un espace bâti, et sont donc intégrés dans un espace constructible (zone U du PLU, PAU en RNU, zone constructible de la carte communale...).

Dans ce MOS, nous n'avons considéré que les espaces bâtis, dont la densification est possible. Entre autres, il a été exclu les emprises ferroviaires, dont la mobilisation est un sujet à part entière¹⁷, ou les espaces non mobilisables comme les cimetières. A ce titre, nous utilisons les MOS sur les composantes suivantes :

- 11XX (zones d'habitat et de services);
- 121 (zones économiques), à l'exception des cimetières .

Il est donc exclu :

- les infrastructures et espaces associés ;
- les espaces verts urbains (parcs, golfs, etc.).

De même, les espaces libres importants, en centre-village, ont été exclus des calculs. Au vu des surfaces concernées, de l'emplacement stratégique du bâti, et de considérations locales (usage patrimonial et collectif de ce terrain...), nous n'avons pas fait de retraitement pour intégrer ces terrains.

Sur ce MOS, filtré sur les couches, il ne sera retenu que les unités supérieures à 2 ha. Ce traitement permet d'éliminer les trop petites entités.



Deux exemples de taches urbaines

17 P. Rutkowski, M. Bocquet - Valorisation du foncier ferroviaire.
<http://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/valorisation-du-foncier-ferroviaire-a3403.html>

Les parcelles constructibles non vendues

La rétention foncière simple

Dans ce cadre, nous observons les parcelles non bâties, situées dans la tache urbaine.

La définition de l'espace bâti

Pour déterminer les parcelles, nous utilisons le millésime 2014 des Fichiers fonciers. Les parcelles considérées sont celles dont le localisant est compris dans la tache urbaine.

Nous considérons donc les parcelles (ou les unités foncières) non-bâties (nlocal = 0), situées dans ces espaces.

Cette vision permet d'observer la rétention sur les terrains les plus intéressants. Cependant, il ne permet pas de caractériser la rétention foncière sur les zones destinées à être urbanisées en extension urbaine (zones AU).

Les terrains constructibles

Dans ce cadre, des tests ont été effectués pour caractériser l'espace bâti. Pour éviter des faux positifs (terrains non utilisables quoique libres), les parcelles suivantes ont été exclues du calcul :

- parcelles dont le propriétaire est public,
- parcelles dont le localisant est situé dans un réservoir de biodiversité du SRCE,
- parcelles dont la surface est inférieure à 300 m² (ce seuil est le même que celui choisi par la DT Ouest, et permet de ne sélectionner que les parcelles dont la surface est suffisante pour être construite). Cette valeur a été calée par rapport à une norme nationale. Il est donc possible d'être plus restrictif.
- parcelle dont la date de mutation est inférieure à 1900. Dans ce cas, on considère que la date de mutation n'est pas fiable, et que la donnée n'est pas utilisable,
- parcelle dont la compacité de leur unité foncière est inférieure à 20 %. Ce tri permet d'enlever les parcelles dont la géométrie est trop complexe (parcelles en bande), ou les routes privées. Ce tri permet d'enlever environ 8,5 % de parcelles problématiques.

Limites de l'approche

La rétention foncière nécessite de connaître le stock de terrains situés en dents creuse. On approche donc le concept de dents creuse par les terrains situés dans la tache artificialisée SIGALE. Cependant, cette délimitation peut ne pas suivre totalement les données du terrain, ou exclure des terrains en dents creuses, mais situés en dehors de la tache urbaine.

De plus, le caractère constructible d'un terrain dépend de facteurs non calculables :

- l'environnement ;
- l'accessibilité du terrain ;
- la topographie ;
- les servitudes de la parcelle ;
- les caractéristiques environnementales de la parcelle, notamment par rapport aux risques naturels.

Dans ce cadre, l'étude réalisée ici n'est qu'une première approche de l'espace constructible. Celle-ci méritera d'être complétée en fonction d'une analyse de terrain.

De manière générale, on peut considérer que les filtres utilisés sont assez restrictifs, et conduisent à une vision pessimiste du potentiel de mutabilité.

La rétention / protection

Les unités foncières

Énoncé du problème Une partie de la rétention foncière se fait à travers l'achat, par des propriétaires, d'une parcelle adjacente à la leur. La parcelle adjacente est constructible, apte à recevoir une construction. Cependant, le propriétaire fait le choix d'acheter et de garder cette parcelle en non-constructible.

Méthodologie générale Il s'agit donc ici de repérer les terrains vides, achetés par leurs propriétaires, et situés dans la même unité foncière que l'habitation principale.

Les parcelles en rétention foncière sont celles :

- dont la date d'acquisition est postérieure à l'acquisition de la parcelle portant le bâti ;
- située à côté de la parcelle portant le bâti ;
- d'une surface totale supérieure à 300 m² ;
- hors d'un réservoir de biodiversité du SRCE ;
- dans le tissu bâti ;
- dont la géométrie permet la construction.

Données utilisées Les données utilisées sont les suivantes :

- Fichiers fonciers (millésime 2014) : table des parcelles et table agrégée des unités foncières (DGALN / Cerema Nord-Picardie) ;
- BD Topo, notamment les couches permettant de localiser le bâti (bati_remarquable, bati_industriel et bati_indifférencié) (IGN) ;
- le MOS SIGALE (Conseil régional Nord-Pas-de-Calais) ;
- le SRCE Nord-Pas-de-Calais (Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais / Etat).

Méthodologie détaillée

Au sein d'une même unité foncière, il est courant que les Fichiers fonciers ne fassent pas la différence entre les parcelles qui la composent. De manière plus pratique, l'intégralité des logements présents sur les parcelles d'une unité foncière sont souvent inscrits sur une unique parcelle.

Il est donc nécessaire de déterminer précisément, au sein de l'unité foncière, où se situe le bâti.

La constitution de la table de base Le traitement se base en premier lieu sur les parcelles :

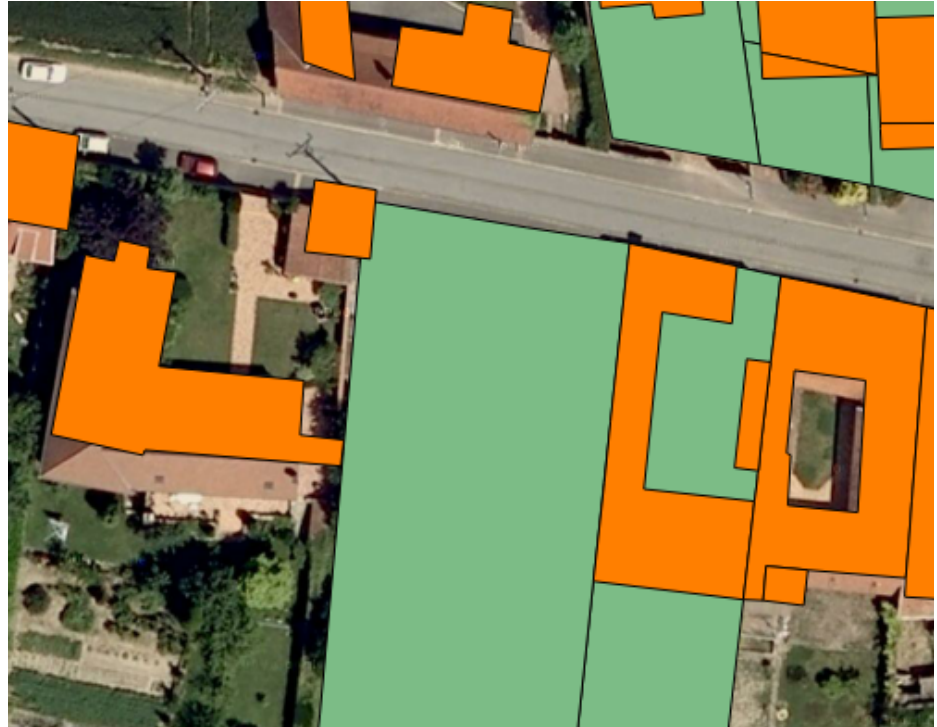
- appartenant à une unité foncière (telle que définie dans la table agrégée),
- dans la tache artificialisée (dont le centroïde intersecte la tache bâtie),
- dont le centroïde n'intersecte pas un réservoir de biodiversité du SRCE.

Enrichissement par la BD Topo La table est ensuite enrichie à l'aide du bâti de la BDTopo (couches bâti indifférencié et bâti industriel). Pour chaque parcelle, on fait l'intersection de la couche bâtie avec le parcellaire, et on détermine l'aire de l'objet géométrique intersecté.

Pour chaque parcelle, on détermine la probabilité de la présence de bâti. La probabilité est définie à 1 si l'aire d'intersection est supérieure à 20 m et si l'aire d'intersection divisée par la surface de la parcelle est supérieure à 1 %.

Ce croisement relativement complexe permet de passer outre les problèmes de calage entre la BD Topo et les Fichiers fonciers. Une simple intersection, sans calcul de seuil, aurait pour effet de classer en constructible ce qui n'est qu'une erreur de géométrie.

En sortie, nous sommes donc capables de déterminer, pour chaque parcelle, la présence ou non de bâti.



La parcelle verte est libre de construction. Cependant, les bâtiments aux alentours empiètent très légèrement sur celle-ci

Rétention foncière Au sein de chaque unité foncière, on détermine donc la ou les parcelles bâties. On considère que celles-ci sont le siège de la parcelle mère, et on note la date d'acquisition de celle-ci.

On considère donc comme rétention foncière toute parcelle respectant les caractéristiques suivantes :

- la date d'acquisition de la parcelle est ultérieure à la date d'acquisition de la parcelle bâtie,
- les parcelles sont aménageables : ensemble supérieur à 300 m² et compacité supérieure à 20 %,
- les parcelles ne possèdent pas de bâti.

Connaissance et prévention des risques – Développement des infrastructures – Énergie et climat – Gestion du patrimoine d'infrastructures – Impacts sur la santé – Mobilités et transports – Territoires durables et ressources naturelles – Ville et bâtiments durables

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Direction territoriale Nord-Picardie : 44 ter rue Jean Bart - CS 20 275 - 59019 Lille Cedex

Tél : +33 (0)3 20 49 60 00 – fax : +33 (0)3 20 53 15 25

Siège social : Cité des mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - F69674 Bron Cedex - Tél : +33 (0)4 72 14 30 30

Établissement public - Siret 130018310 00016 - TVA Intracommunautaire : FR 94 130018310 www.cerema.fr