

# Objectifs 500 000

## Rapport du groupe de travail 2

Mobiliser le foncier privé des secteurs urbanisés



Remis à Mme Cécile DUFLOT,  
ministre de l'Égalité des territoires et du Logement,  
le 21 février 2014

Rapporteur général

Claude Bertolino, directrice générale de l'EPF PACA

Février 2014



# Sommaire

<b>1</b>	<b>Enjeux du thème d'étude et périmètre de travail.....</b>	<b>4</b>
1.1	Composition et calendrier du groupe de travail .....	4
1.1.1	Composition du groupe de travail.....	4
1.1.2	Calendrier du groupe de travail.....	5
1.2	Enjeux associés au thème d'étude .....	6
1.3	Articulation avec les autres groupes de travail .....	8
<b>2</b>	<b>Rapport d'étude .....</b>	<b>10</b>
2.1	Développer des stratégies territoriales pour orienter la mobilisation et l'optimisation foncière ....	10
2.1.1	Mieux articuler planification stratégique et planification réglementaire.....	11
2.1.2	Conduire les politiques d'urbanisme à la bonne échelle.....	11
2.1.3	Développer le volet foncier des documents de stratégies territoriales .....	12
2.1.4	Faciliter l'accès à une ingénierie de qualité .....	14
2.2	Comment mobiliser et développer du foncier privé à « coût maîtrisé » ?.....	15
2.2.1	Coût du foncier des secteurs urbanisés .....	15
2.2.2	Objectivation et maîtrise des prix : développer les diagnostics préalables aux transactions foncières.....	17
2.2.3	Partager et diffuser les pratiques d'évaluation.....	18
2.3	Pour mobiliser les propriétaires : le puissant levier des outils fiscaux.....	19
2.3.1	Quelle stratégie fiscale pour lutter contre la rétention foncière du foncier non bâti ?.....	19
2.3.2	Favoriser la densification.....	20
2.3.3	Eviter la multiplication des procédures d'expropriation à seule fin d'exonération fiscale.....	21
2.3.4	Favoriser la production de logements sociaux .....	21
2.4	Les territoires à enjeux du point de vue foncier : optimisation du recyclage foncier et mutabilité.....	21
2.4.1	Potentialités liées au foncier révélé.....	21
2.4.2	Optimisation du recyclage foncier : cas des sites et sols pollués .....	24
2.5	Optimiser, simplifier, compléter ou consolider les outils existants pour les opérations d'aménagements.....	26
2.6	Développer des outils de mesures et d'observations fiables, sécurisés et partagés par l'ensemble des acteurs.....	30
<b>3</b>	<b>Mesures à mettre en place à court terme .....</b>	<b>32</b>
3.1	Mise en place d'un kit relatif à la densification et au développement urbain maîtrisé.....	32
3.2	Un suivi national, régional et départemental des opérations « plantées » ou rencontrant des difficultés/leur sortie opérationnelle .....	32
3.3	Développer des approches contractuelles ou conventionnelles contractualiser sur la densification ou l'optimisation foncière d'actifs immobiliers .....	32
<b>4</b>	<b>Annexes .....</b>	<b>34</b>
	Annexe 1 : sites d'information ou bases de données susceptibles de renseigner les aménageurs.....	34
	Annexe 2 : Texte actuel de l'article 150 U du code général des impôts .....	36
	Annexe 3 : état des lieux sommaire relatif aux outils d'aménagement .....	37
<b>5</b>	<b>Bibliographie de travail .....</b>	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>Lexique .....</b>	<b>41</b>

# 1 Enjeux du thème d'étude et périmètre de travail

---

Le 7 novembre 2013, Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, a installé « Objectifs 500 000 », une démarche de concertation approfondie avec les acteurs du logement et de la construction, pour proposer en février 2014 un plan d'action partagé à mener par l'Etat et les professionnels pour construire et rénover 500 000 logements par an d'ici à 2017, à un niveau de qualité élevé et à coûts maîtrisés.

Dans le cadre de cette démarche, elle a invité les acteurs, par courrier du 15 novembre 2013 à participer au groupe de travail « Mobiliser le foncier privé des secteurs urbanisés ».

La mobilisation du foncier privé est complexe et nécessite d'intervenir sur différents paramètres et différents acteurs au premier rang desquels les collectivités locales qui en amont, au travers de leur document d'urbanisme et des règles consécutives traduisent spatialement leur intention de développer du foncier. Le rapport de ce groupe de travail s'inscrit pleinement dans cette démarche.

## 1.1 Composition et calendrier du groupe de travail

### 1.1.1 Composition du groupe de travail

#### Rapporteur général

- Le rapporteur général du groupe de travail est Claude BERTOLINO, Directrice Générale de l'EPF PACA

#### Participants au groupe de travail

- Fédération Française du Bâtiment (FFB)** : Nicolas GRAVIT, Bruno LUCAS
- Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI)** : Guy PORTMANN, Philippe ROUVIER-COROUGE, Géraldine FAVRE
- Union des Maisons Françaises (UMF)** : Dominique COLLIN, Sylvain MASSONEAU, Dominique DUPERRET
- Union Sociale pour l'Habitat (USH)** : Hervé de la GIRAUDIÈRE, Jean NIKA, Florence SLOVE, Gaëlle LE COUEDIC, Pascale LOISEAUX
- Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB)** : Dominique METAYER, Luc POTTERIE, Sophie GOURVENEC-GUÉRIZEC, Ingrid BIGOT-FALCON
- Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement (SNAL)** : Rémi ROCHE, Hervé GASTAUD, Audrey DROUART60
- Fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL)** : Catherine LEGER, Hélène LE RAI
- Fédération Française des Constructeurs de Maisons Individuelles (FFCMI)** : Anne-Marie MINASSIAN
- Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle du Conseil, de l'Ingénierie et du Numérique (CINOV)** : François MEUNIER, Sylvie CASSAN
- Association des Maires de France (AMF)** : Charlotte de FONTAINES
- Assemblée des Communautés de France (AdCF)** : Claire DELPECH, Philippe SCHMIT
- Association des Maires des grandes Villes de France (AMGVF)** : Emmanuel HEYRAUD
- Association des Communautés Urbaines de France (ACUF)** : Jean-Louis FOURNIER
- Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC)** : Philippe PRADIER
- Association Départementale d'Etudes et de Formation (ADEF)** : Frédérique BRIQUET
- Association des Etablissements Publics Fonciers Locaux (EPL)** : Philippe VANSTEENKISTE, Loïc ALCARAS
- Ordre des Géomètres Experts (OGE)** : Claude BARNERON, Sophie L'ANGEVIN
- Conseil Supérieur du Notariat (CSN)** : Eliane FREMEAUX
- Conseil National de l'Ordre des Architectes (CNOA)** : Cristina CONRAD, Dominique TESSIER

## Personnalités qualifiées

- **Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME)** : Daniela SANNA
- **Fédération Nationale des Agences d'urbanismes (FNAU)** : Jérôme GRANGE

### 1.1.2 Calendrier du groupe de travail

Le groupe de travail s'est réuni à 4 reprises entre le mois de novembre 2013 et le mois de janvier 2014 :

- **Le 15 novembre 2013 :**
  - Introduction méthodologique par le rapporteur général, Claude Bertolino
  - Tour de table : recueil des attentes et observations des participants
  - Partage des enjeux et axes de travail proposés
  - Présentation du bail emphytéotique logement (BELO) par l'étude « Cheuvreux Notaires » et échanges
  - Identification de contributions attendues et d'auditions à mener
- **Le 12 décembre 2013 :**
  - Point sur la méthodologie de travail du groupe de travail
  - Point d'avancement sur le projet d'ordonnance relative au logement intermédiaire
  - Recyclage des sites et sols pollués : intervention de Marc KASZYNSKI, EPF Nord-Pas-de-Calais
  - La co-construction et la co-promotion public-privé :
    - présentation des outils au service d'une action et d'une gouvernance partagées public-privé ;
    - Article 22 de la loi Grand Paris : Intervention de Pierre BOUSQUET, Icade ;
    - présentation des Contrats de Partenariats Opérateurs par Nicolas GRAVIT, Eiffage.
  - Amélioration des modalités d'évaluation foncière
  - Identification de contributions attendues et d'auditions à mener
- **Le 8 janvier 2014 :**
  - Interventions de Michel ROUSSET (CAUE 27) et d'Anastasia TOUATI (PUCA) sur la densification des secteurs bâtis peu denses
  - Echange avec le groupe de travail sur l'aménagement des abords des gares et le recyclage des ZAE
  - Intervention de Jérôme GRANGE (FNAU) sur le développement et l'organisation de l'ingénierie (privée et publique) au service des territoires et des politiques foncières
  - Identification des leviers fiscaux pour accompagner les politiques foncières et les politiques d'aménagement
- **Le 23 janvier 2014 :**
  - Passage en revue des 12 mesures phares du groupe de travail
  - Echange sur les propositions faisant débat ou à préciser

En outre, le groupe de travail a procédé aux auditions et rencontres suivantes :

- **12 décembre 2013** : Marc KAZINSKY (EPF Nord-Pas-de-Calais) sur l'anticipation des coûts du foncier grâce à une connaissance approfondie du terrain du point de vue des sites et sols pollués
- **12 décembre 2013** : Nicolas GRAVIT (Eiffage), sur la co-construction des projets publics et privés (Contrats de Partenariats Opérateurs)
- **12 décembre 2013** : Pierre BOUSQUET (ICADE) sur la co-construction des projets publics et privés (Article 22 du Grand Paris)
- **16 décembre 2013** : rencontre entre le rapporteur général et les EPF
- **8 janvier 2014** : Michel ROUSSET (CAUE 27) sur la densification des secteurs bâtis peu denses
- **8 janvier 2014** : Anastasia TOUATI (PUCA) sur la densification des secteurs bâtis peu denses
- **8 janvier 2014** : Jérôme GRANGE (FNAU), sur le développement et l'organisation de l'ingénierie (privée et publique) au service des territoires et des politiques foncières

Par ailleurs, un sous-groupe dédié au thème de la co-construction public-privé en aménagement s'est réuni à 2 reprises :

▪ **Le 8 janvier 2014 :**

Participants :

- ICADE : Pierre BOUSQUET
- Entreprise Générale de France (EGF BTP) : Christian CUCCHIARINI,
- FFB : Nicolas GRAVIT (Eiffage)
- CDC Ile de France : Emmanuel BALLU
- Société Centrale pour l'Equipement du Territoire (SCET) : Jérôme BOUISSOU
- Entreprises Publiques Locales (EPL) : Catherine LEGER, Hélène LE RAI

Agenda :

- Description des mécanismes de co-construction existants et en cours d'évolution/création
- Retour sur les principales problématiques concernant les questions de coopération entre public et privé (risques, prix du foncier, maîtrise d'ouvrage publique)
- Présentation par ICADE d'une étude réalisée par ICADE/CDC/SCET : Analyse contrat article 22 loi grand paris et proposition de modalités de mise en concurrence

▪ **Le 20 janvier 2014 :**

Participants :

- Caisse des dépôts (CDC) : Jean-Dominique PIANI
- Services Conseil Expertises et Territoires (SCET) : Jérôme BOUISSOU
- ICADE : Pierre BOUSQUET
- FEDEPL : Catherine LEGER,
- SEM 92 : Hervé GAY
- FFB : Nicolas GRAVIT (Eiffage)
- Entreprise Générale de France (EGF BTP) : Christian CUCCHIARINI,
- ACUF et la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) : Jean Louis FOURNIER
- Filiale de développement Immobilier de Bouygues Bâtiment Ile-de-France (SODEARIF) : Sophie SCHMITT
- RFF : Nathalie DARMENDRAIL

Agenda :

- Présentation par Eiffage aménagement et RFF du contrat de partenariat opérateur et discussion autour de l'amendement proposé sur les permis d'aménager : consensus
- Présentation par EGF BTP d'une proposition contrat de conception réalisation associé à un bail réel immobilier (ex BELO)

## 1.2 Enjeux associés au thème d'étude

Du fait de l'accroissement permanent du besoin en logements (croissance démographique, densification des ménages) et d'une mise à disposition insuffisante de nouveaux logements depuis de nombreuses années, la France connaît une crise du logement importante, particulièrement sensible dans les zones les plus tendues comme l'Ile-de-France ou le littoral méditerranéen.

Ce déséquilibre entre offre et demande de logements trouve notamment son origine dans l'insuffisance de la production de logements nouveaux (construction neuve), imputable en particulier à l'insuffisance et à la cherté du foncier mis à disposition de l'appareil de production. Cette « rareté » du foncier constructible, structurelle, dépend tout autant d'une difficulté à mobiliser efficacement le foncier disponible que d'une rareté physique ou géographique.

Plusieurs raisons semblent concourir aujourd'hui à cette situation, dans les domaines de l'urbanisme, de la fiscalité, de l'environnement... car déterminantes pour la fixation du coût du foncier.

Or, le foncier, premier maillon de la chaîne de construction du logement, occupe une position clé pour atteindre l'objectif de création de 500 000 logements. Ainsi, le foncier doit participer, tant par une mobilisation accrue que par la modération de son prix de vente, à atteindre ces objectifs.

Un stock de logements historiquement insuffisant, la pression démographique connue par certains territoires, ainsi que les évolutions sociétales des modes de cohabitation, appellent à la mise en œuvre d'une politique de construction de logements volontariste et adaptée à la diversité des situations.

Dans un contexte de retournement ou de stabilisation des marchés, de moindres capacités financières des collectivités locales, le foncier, doit contribuer, tout comme la baisse des coûts de construction, à la production de logements à prix durablement maîtrisés.

Afin de répondre à l'objectif de 500 000 logements en construction par an, il convient de mobiliser toutes les typologies de logement. Aujourd'hui, une grande majorité des logements construits le sont en diffus et sous la forme d'individuels purs dans des secteurs de moindres tensions. Or, pour répondre aux besoins largement insatisfaits de la population des secteurs tendus et à la complexité des enjeux actuels : création ou restructuration des morceaux de ville entiers, limitation de l'étalement urbain ainsi que de l'impact écologique de certains transports, il convient de travailler sur du foncier déjà utilisé. Dans ce cas, les opérations sont plus complexes, plus longues et plus chères et il convient de les développer, car elles sont actuellement minoritaires, en faisant en sorte d'en maîtriser rigoureusement à la fois les délais de réalisation et les coûts.

Du fait de la crise économique et de la réduction des dépenses publiques, des orientations volontaires en termes d'aménagement durable (et notamment de reconstruction de la ville sur la ville donc sur des terrains ayant une plus grande valeur initiale) et de la révolution numérique et de son impact sur les territoires, les modes de faire de l'aménagement ont tendance à évoluer vers une plus grande coproduction entre le public et le privé.

Il conviendra donc d'étudier les nouvelles modalités de partenariat possibles entre public et privé pour engager des opérations d'aménagement complexe. Il s'agira également, compte tenu de la rareté du foncier aisément mobilisable, de réfléchir aux divers gisements existants par le biais du recyclage foncier.

La montée de la complexité des projets et de l'incertitude liée à leur mise en œuvre nécessitent de revisiter les outils traditionnels en la matière.

Cette mise en œuvre requiert de construire plus, tout en construisant mieux, à des prix admissibles pour les populations à loger, et selon une stratégie globale d'économie des ressources foncières et ce, dans un contexte de marché qui se stabilise ou se retourne et de capacité des collectivités locales réduites.

La stratégie mise en œuvre, par les acteurs de la construction et notamment les collectivités, pour cibler leurs interventions sur le foncier, qu'il soit à aménager ou à construire directement lorsqu'il est déjà aménagé, doit s'inscrire dans une politique de développement du territoire cohérente. Elle doit tenir compte des enjeux de gestion économe de l'espace favorisant une limitation de l'étalement urbain et le recyclage des friches (industrielles ou commerciales), d'optimisation du foncier bien desservi par les transports en commun et les équipements publics et d'adaptation qualitative de la production de logements à la demande, en restant compatible avec la solvabilité des ménages.

La problématique du foncier mobilisé pour la construction de logements comprend deux grands volets :

- le foncier mobilisé pour la construction de logements collectifs ;
- le foncier mobilisé pour produire des maisons individuelles (soit 50 à 60% de la production de logements), constructions qui engendrent souvent de l'habitat diffus et de l'étalement urbain non maîtrisé si des modalités de type habitat groupé ne sont pas privilégiées.

Si le foncier public est plus mobilisé pour des opérations de logements collectifs, le foncier privé permet selon le contexte, la construction de logements collectifs voire d'individuel groupé en zone dense, la construction de logements individuels en lotissement ou en diffus. Plus généralement, il ne faut pas perdre de vue que la construction de logements ne représente qu'un des enjeux de mobilisation de foncier, en particulier dans les secteurs tendus, et que des liens étroits doivent être établis avec les politiques de développement des activités économiques, des équipements et infrastructures publiques, des espaces d'aménités... afin de mettre en œuvre des projets cohérents et intégrés.

## **Une réforme législative de premier plan en cours d'adoption : le projet de loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR), voté en deuxième lecture au Sénat le 17 janvier 2103 :**

- Une meilleure optimisation du foncier dans les documents d'urbanisme : une disposition du projet de loi ALUR

Le projet de loi ALUR prévoit, dans le cadre des SCoT et des PLU, d'analyser les possibilités de densification et de mutation des secteurs déjà urbanisés. Le besoin de foncier et la pression qu'il connaît varient en fonction des territoires. Il convient donc d'étudier les besoins en foncier et les réponses potentielles des territoires au niveau local, tout en prenant en compte les enjeux liés à l'artificialisation des sols et à l'étalement urbain. Le projet de loi prévoit aussi de supprimer les possibilités pour un PLU de fixer des surfaces minimales de terrain pour construire ainsi que de fixer des densités maximales par un Coefficient d'Occupation des Sols (COS).

- Le rétablissement d'une égalité d'accès au logement.

Le projet s'attache notamment à la rénovation des règles en matière de logement, de construction et d'urbanisme. Il prévoit ainsi (Titre IV) des mesures favorisant le développement de l'offre de la construction : déploiement d'une offre d'ingénierie foncière territorialement cohérente au service des collectivités ; mobilisation des gisements fonciers, etc. En mobilisant tous ces leviers, le projet de loi entend ainsi faciliter l'accès au logement et la construction en zone dense tout en maîtrisant la consommation d'espaces.

Au regard des dispositions déjà mises en place concernant le foncier public, notamment par la loi du 18 janvier 2013 et ses décrets d'application, permettant l'application d'une décote sur le prix de cession du foncier de l'Etat et de ses établissements publics pour les projets de logement social, le groupe de travail concernera principalement le foncier privé et se concentrera sur les enjeux suivants :

- Accompagner la production de terrains aménagés ou à viabiliser
- Optimiser l'utilisation des terrains disponibles par le recyclage du foncier dans les projets de construction ou d'aménagement
- Contribuer au développement d'une offre de logement intermédiaire par la dissociation du foncier et du bâti
- Analyser les leviers fiscaux disponibles ou potentiels.

### **1.3 Articulation avec les autres groupes de travail**

- **Articulation avec le groupe de travail n°1 : « Simplifier la réglementation et l'élaboration des normes de construction et de rénovation »**

Le groupe de travail n°1 de la démarche Objectifs 500 000 n'a pas abordé la question de l'archéologie préventive – qui impacte directement les préoccupations du GT 2 - sous le double aspect des délais et des coûts.

- **Articulation avec le groupe de travail n°3 : « Proposer un logement adapté à chaque situation de vie »**

Le groupe de travail n°3 de la démarche Objectifs 500 000 avait pour objectif de mener une réflexion sur l'adaptation des logements aux différentes situations de vie. Dans ce cadre, il a travaillé sur les thèmes suivants :

- Les outils de connaissance et de mesure de la construction et de l'étalement urbain,
- Le développement d'une offre de logements répondant à tous les besoins,
- La relance de l'accession à la propriété,
- L'adaptation des logements à l'évolution des situations de vie (logements adaptables et modulables).



Ces thèmes rejoignent les réflexions du groupe de travail n°2 sur les prix des logements : en effet, la production de logements à prix maîtrisés dépend non seulement du foncier (en tant que premier maillon de la chaîne de construction du logement), mais est aussi soutenue par des outils financiers et l'émergence d'une gamme de logements intermédiaires.

D'autre part, certaines initiatives en matière de logements modulables pourraient aussi constituer des solutions aux problématiques de densification et de lutte contre l'étalement urbain (projets des « Hauts Plateaux – lotissement vertical »).

Enfin, le sujet de la fiabilité et du partage de l'observation a été partagé par les 2 groupes.

→ **Articulation avec le groupe de travail n°4 : « Développer des matériaux innovants et inventer de nouvelles façons de construire et rénover »**

Le groupe de travail n°4 de la démarche Objectifs 500 000 avait pour objectif de mener une réflexion sur les procédés et matériaux innovants permettant de réduire les coûts de construction et de rénovation tout en répondant à des enjeux économiques, environnementaux et sociétaux. Dans ce cadre, il a travaillé sur les thèmes suivants :

- L'innovation (produit et procédé) comme levier quantitatif et qualitatif de la construction et de la rénovation,
- L'animation et la dynamisation des filières porteuses et la structuration du marché de la rénovation.

Ces thèmes rejoignent les réflexions du groupe de travail n°2 sur deux points :

- la densification : des nouveaux matériaux comme le bois permettent de densifier certaines constructions existantes (surélévation)
- la production de logements à prix maîtrisés : construire plus, construire mieux et construire moins cher lie indéniablement la question de la construction du bâti à celle de l'accès au foncier. Les innovations de produits et de procédés permettant de réduire les coûts de construction participeront à la mise sur le marché de logements à prix maîtrisés.

## 2 Rapport d'étude

---

La mobilisation du foncier privé est complexe et nécessite d'intervenir sur différents paramètres et différents acteurs. Au premier rang de ces acteurs et en amont du processus se trouvent les collectivités locales qui, au travers de leur document d'urbanisme et des règles consécutives, traduisent spatialement leur intention de développer du foncier.

Les propositions et développements qui suivent s'organisent en 7 chapitres, correspondant aux différents types d'actions pouvant être menées. En préalable, il est impératif de rappeler que la préoccupation de la mobilisation du foncier irrigue tout un pan de l'action territoriale car c'est bien par la cohérence d'ensemble et la conjugaison des mesures que les effets pourront se faire sentir localement et dans la durée. Ainsi la réflexion du groupe de travail a porté notamment sur l'inscription pleine et entière de la problématique foncière dans les stratégies territoriales, la modération des prix passant par des politiques de maîtrise foncière et l'orientation à bon escient des outils fiscaux. La mobilisation effective de potentiels fonciers partiellement occupés au sein des espaces urbanisés et l'ajustement des outils d'aménagement disponibles, notamment dans le sens d'une plus grande mobilisation des acteurs privés ont également constitué un important axe de travail. Enfin, l'amélioration de la connaissance et des outils de simulation et diverses mesures organisationnelles à mettre en œuvre rapidement pour accélérer la mise à disposition de foncier ont fait l'objet de propositions consensuelles au sein du groupe. Chaque chapitre et proposition présente des caractéristiques différentes, certains ayant une portée générale et nationale, d'autres étant plus particulièrement ciblés sur une typologie de fonciers, de propriétaires ou ayant un champ géographique limité.

### 2.1 Développer des stratégies territoriales pour orienter la mobilisation et l'optimisation foncière

Le foncier est la matière première de l'aménagement urbain et, partant, de la construction de bâtiment, notamment de logement.

La valeur et la qualité d'un terrain dépendent bien sûr de sa localisation, étroitement corrélée à l'usage auquel on le destine (les localisations préférentielles recherchées ne sont pas les mêmes pour un usage résidentiel ou un usage d'activités. Elles dépendent aussi, de son occupation éventuelle, ou encore de la qualité mécanique du sol et plus généralement des contraintes techniques qui s'y appliquent et donc de la constructibilité (au sens technique), qu'il recèle. Mais sa valeur et son utilité sont tout autant déterminées par les règles d'occupation du sol permises par la collectivité locale, en particulier au moyen de son document d'urbanisme. Selon la constructibilité, appréciée sous l'angle juridique cette fois, permise par ce document, le terrain pourra voir sa valeur démultipliée, en particulier dans le cadre de changement d'usage (par exemple, une terre à vocation agricole, devenant constructible pour un développement résidentiel).

D'où la très grande sensibilité de ces questions, en raison des incidences financières qu'elles peuvent avoir pour les propriétaires concernés, et notamment ceux dont les revenus peuvent par ailleurs être modestes : dans les dernières décennies, la « retraite » de nombreux exploitants agricoles, aux pensions faibles, était ainsi essentiellement assurée par la rente foncière conférée par une partie de leurs terrains qui étaient « rentrés dans le Plan d'Occupation des Sols (POS) », c'est-à-dire étaient devenus constructibles à l'occasion d'une modification des documents d'urbanisme locaux. Il n'en reste pas moins que la question de la juste répartition de cette rente « foncière » entre propriétaires et collectivité reste posée.

Un autre paramètre déterminant est la question du coût de l'urbanisation. A toutes les échelles territoriales, les pouvoirs publics prennent davantage conscience, avec le temps et la raréfaction des moyens financiers dont ils disposent, du coût complet du développement urbain. Si produire un hectare de terrain à bâtir en extension urbaine représente dans un premier temps un niveau de dépenses budgétaires immédiates moindre qu'en milieu urbanisé, ce que chaque collectivité est capable d'apprécier facilement, ce choix devrait cependant aussi prendre en compte les coûts indirects générés par cette forme urbaine (coûts supplémentaires de fonctionnement du fait de l'entretien d'infrastructures et superstructures plus nombreuses ou moins mutualisées, coûts de déplacements supplémentaires pour les ménages...).

Actuellement, les méthodes d'appréciation de ce coût global sont malheureusement encore relativement empiriques, du fait de la complexité de la matière, et peu de collectivités utilisent concrètement ces éléments d'arbitrage.

Les objectifs de politique publique ont évolué avec le temps et de nouveaux paradigmes se sont peu à peu imposés dans le débat public, visant par exemple la transition écologique des territoires et notamment la moindre consommation de ressources foncières ou fossiles pour le fonctionnement humain, la limitation de l'artificialisation des terres ou des émissions de gaz à effet de serre. La prise en compte, complexe, de ces enjeux, la nécessité d'intégrer le plus en amont possible les effets induits croisés des différentes décisions prises, le coût croissant à assumer sur le long terme par la collectivité, le caractère irréversible au plan environnemental de certaines décisions d'aménagement conduisent l' élu comme l'expert, le législateur comme le citoyen à exiger que le développement urbain soit de plus en plus maîtrisé, au sens où il doit découler d'une réflexion outillée, de prise de décisions en conscience complète des conséquences qu'elles emportent.

### **2.1.1 Mieux articuler planification stratégique et planification réglementaire**

Le premier axe de renforcement des politiques territoriales tient à s'assurer de leur robustesse au regard de la satisfaction des besoins locaux de développement urbain et des tendances sur le long terme. A l'heure où ces derniers s'apprécient à l'échelle de bassins de vie qui transcendent les périmètres institutionnels classiques, du fait de la mobilité croissante des populations, les instances de coordination font parfois défaut. Si le travail de territorialisation des besoins et de l'offre de logement à des échelles infra-régionales est opéré dans certains territoires et notamment en Ile-de-France, il ne fait pas l'objet d'un suivi fin systématique et n'est alors pas partagé entre l'ensemble des acteurs concernés. Or cette vision consolidée au niveau macroscopique est essentielle à l'appréciation éclairée de la pertinence d'ensemble des choix qui sont opérés ensuite dans chaque contexte particulier d'intercommunalité ou de commune.

#### **Propositions :**

- **Partager au sein des Comités Régionaux de l'Habitat (CRH) les objectifs locaux en matière de construction de logements** (territorialisation de l'offre et de besoins de logement en régions) afin de mieux les coordonner et de s'assurer de leur cohérence d'ensemble au regard des prévisions de développement du territoire
- **Associer l'ensemble des acteurs du bâtiment à l'élaboration des Programmes Locaux de l'habitat (PLH)** et de tout autre document en tenant lieu, notamment les futurs Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi) tenant lieu de PLH ou de Plan de Déplacement Urbain (PDU) (PLUiHD)
- **Mieux articuler les différents documents stratégiques et de planification entre eux (SCoT et PLH, PLH et PLU...)** en donnant un rôle de suivi de cette articulation au CRH. Les PLU doivent en effet être compatibles avec les PLH lorsqu'ils existent mais les différences de nature (document de planification urbaine d'un côté, de programmation dans le champ de l'habitat de l'autre) et de temporalités (horizon de 10 à 15 ans pour un PLU, 6 ans pour un PLH) rendent parfois l'exercice complexe. Il en est de même quant au lien entre SCoT et PLH.

### **2.1.2 Conduire les politiques d'urbanisme à la bonne échelle**

Ces questions renvoient également à la question de l'élaboration des stratégies de territoires, que les documents d'urbanisme viennent ensuite cristalliser au niveau des droits à construire attachés à chaque terrain. Le débat sur ces questions a évolué depuis quelques années et la compétence première de la commune en la matière devrait être modifiée dans le cadre de la loi ALUR<sup>1</sup>. Mais la vigueur des débats parlementaires a également montré que si l'objectif était assez largement partagé, de très nombreux élus ne souhaitaient pas que le transfert de compétences se fasse de façon automatique.

---

<sup>1</sup> Le Projet de loi pour l'Accès au Logement et pour un Urbanisme Rénové, encore en discussion au cours des séances du groupe de travail, prévoit notamment la dévolution de la compétence d'élaboration des documents d'urbanisme à l'échelon intercommunal, sauf si une minorité qualifiée de communes s'y oppose.

## Propositions :

- Il ressort particulièrement des échanges du groupe de travail 2 le souhait d'affirmer un **consensus sur l'échelle territoriale pertinente pour conduire les politiques en matière d'urbanisme et d'aménagement, à savoir celle de l'intercommunalité**. Cet échelon, sans nier les spécificités de telle ou telle commune qui la compose, apparaît en effet comme le plus à même de mobiliser les compétences techniques indispensables à l'élaboration de politiques cohérentes et concertées, de fédérer les moyens nécessaires à la mise en œuvre des projets, de « résister » aux pressions diverses des acteurs de terrain par un plus grand éloignement des centres de décision finaux... Le groupe de travail a donc clairement exprimé son souhait de voir l'élaboration des documents d'urbanisme confiée à l'échelon intercommunal (PLU intercommunal PLUi)
- Certains acteurs ont également considéré que, pour être en cohérence avec le PLUi, **l'application du droit des sols**, à savoir la délivrance des autorisations d'urbanisme elles-mêmes, **devrait être également traitée à l'échelon intercommunal**. Si ce transfert de compétence est juridiquement possible et sera peut-être de plus en plus usité à l'avenir (du fait de la raréfaction des moyens humains et budgétaires pour assurer ces tâches avec la sécurité juridique nécessaire), il est encore anecdotique aujourd'hui et ce transfert ne sera pas imposé. La question n'est ainsi pas perçue par tous comme une question stricte d'application juridique d'un document d'urbanisme préalablement défini mais également comme une question porteuse d'enjeux politiques, symboliques...

### 2.1.3 Développer le volet foncier des documents de stratégies territoriales

L'aménagement du territoire et notamment la production de logements nécessite d'anticiper les évolutions du territoire et relèvent d'une démarche stratégique à réaliser le plus en amont possible des projets. En effet, le temps du foncier est long : s'il faut, par exemple, compter un minimum de 5 ans pour voir se réaliser une opération ponctuelle, les grandes opérations d'aménagement structurantes et complexes se développent le plus souvent sur plusieurs décennies. La trop faible production de logements constatée actuellement est le fruit d'une insuffisance notoire de politiques foncières d'anticipation au cours des 15 dernières années. Si la mise en place de telles stratégies ne développera pas de production de logements à court terme, elle permettra de ne pas se retrouver dans de telles situations à l'avenir.

Les volets fonciers des documents de planification sont donc la base de cette politique foncière et doivent donc être systématisés afin de cibler les secteurs de développement prioritaires.

Ces mesures ne sont toutefois efficaces que si elles sont accompagnées par une véritable démarche opérationnelle permettant d'intervenir sur le foncier à travers les différents outils et procédures opérationnels à disposition des collectivités.

Au-delà de la définition d'une stratégie territoriale, élaborée à différentes échelles, les membres du groupe de travail ont donc insisté sur la nécessité de définir une stratégie foncière arbitrant les différents usages et clarifiant l'articulation des différentes échelles et d'éventuels phasages infra territoriaux. La réflexion autour de la dimension foncière est tout à la fois une manière de s'assurer du réalisme des propositions programmatiques formulées mais également de créer les conditions pour les mettre en œuvre. Or ce volet est trop souvent absent des réflexions territoriales, de même que la dimension « projectuelle » et opérationnelle est trop peu présente dans les documents d'urbanisme. De ce fait, les collectivités ont souvent recours à un « urbanisme d'exceptions », qui organise des dérogations aux règles générales édictées, motivées par le projet urbain enfin déterminé et ancré dans la réalité, rendant très complexe la mise en place puis la lecture des ajustements et dérogations permanentes à la règle générale instaurée. Un dispositif comme celui prévu dans l'ordonnance « Procédure Intégrée pour le

---

<sup>2</sup>Souhait émanant principalement des organismes professionnels et des associations d'élus représentant des intercommunalités.

logement » (entrée en vigueur le 1/01/2014) va dans le bon sens en mettant en place (pour les projets d'intérêt général comportant du logement) une adaptation encadrée de la règle d'urbanisme ainsi qu'une instruction cohérente et accélérée des diverses autres autorisations, sur la base de la réalité du projet. Une réflexion pourrait être développée sur cette base, dans un esprit pour que la règle d'urbanisme soit édictée avec davantage de souplesse afin de faciliter le projet tout en garantissant l'esprit des textes.

L'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) depuis le « Grenelle de l'Environnement » prévoit notamment que ces derniers comportent, dans le Rapport de présentation d'une analyse de la consommation foncière et instaurent des objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces. Mais si ce type de réflexions gagne ainsi du terrain, elles sont encore loin d'être la règle générale.

Il convient de préciser à ce stade que la stratégie foncière évoquée ici, définie par la collectivité, ne se confond pas avec sa propre stratégie d'acquisition ou de maîtrise foncière, qui en compose une partie mais ne peut s'y réduire, la question primordiale étant celle de la mobilisation de fonciers appartenant à des propriétaires privés dans le cadre notamment d'un « urbanisme négocié ».

### Propositions :

- Mettre en place de véritables **stratégies foncières dans les territoires** en articulant mieux les différentes échelles et les phasages liés à la planification stratégique, réglementaire et au projet opérationnel ; imposer notamment l'établissement et le partage d'un document de stratégie foncière dans les SCoT, PLH, PLU et PLUiH.

Après d'importants débats parlementaires sur cette question, la loi ALUR va renforcer les exigences en la matière, de façon à ce que cette dimension pré-opérationnelle soit davantage intégrée aux réflexions stratégiques et que ces dernières soient ainsi plus directement liées à des dispositifs de mise en œuvre de nature à garantir leur plein succès, sans pour autant, au regret de certains participants du groupe, que cette stratégie foncière soit nécessairement explicitée dans les documents d'urbanisme.

- **Développer des secteurs stratégiques du territoire avec les outils correspondants.** Pour cela, plusieurs solutions ont été envisagées : la mise en place de zones d'opérations futures (ZOF) un temps imaginées dans le cadre de la Proposition de Loi (PPL) déposée par M. Maurey, la mobilisation aujourd'hui possible à l'échelle de l'intercommunalité de Zones d'Aménagement Différé (ZAD) et la maîtrise foncière via des DUP réserves foncières. Le cadrage des attentes de la collectivité par un recours plus régulier aux Orientations d'aménagement et de Programmation (OAP) au sein des Plans Locaux d'Urbanisme (notamment pour les zones à urbaniser, permettant ainsi aux propriétaires et opérateurs de travailler dans un cadre prédéfini), et le développement des plans d'actions foncières ont également été préconisés.

Ces différentes procédures et outils constituant autant de moyens de développer des stratégies foncières ciblées adaptées à chacun des territoires

En effet, dès lors que le foncier stratégique est ciblé, il faut réfléchir à la manière de le maîtriser ou de conduire son développement en cohérence avec les attentes et investissements de la collectivité. Les documents de planification ne doivent pas être statiques mais au contraire dynamiques et actifs, ils doivent donc permettre de mobiliser des outils qui rendront la stratégie foncière opérationnelle.

En ce sens, les membres du groupe de travail ont salué les dispositions du projet de loi ALUR permettant, dans certain cas, la création de ZAD intercommunale directement par délibération du conseil communautaire de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) et non plus systématiquement par arrêté préfectoral.

Parmi ces outils, figurent également les « Déclaration d'Utilité Publique (DUP) réserves foncières », outils méconnus et mal appréciés, y compris par les services de l'Etat, et pouvant être perçus comme une procédure dérogatoire par rapport à la DUP « classique ».

Or, la DUP réserve foncière est consacrée par les textes et par sa légitimité dans une logique d'anticipation foncière.

Sans réformer les textes, il s'agit donc ici, par la rédaction de guides pédagogiques et de circulaires, d'informer les acteurs locaux et les services déconcentrés en charge de l'instruction des dossiers d'expropriation de l'intérêt de cet outil et du fait que la DUP réserve foncière ne constitue pas une mesure dérogatoire, mais au contraire une procédure de droit commun, dévolue aux Etablissements Publics Fonciers (EPF) entre autres, dès lors qu'ils mettent en œuvre le volet foncier des documents de planification.

Par cette action foncière ciblée et affichée par la collectivité (délibérations définissant les futurs périmètres d'aménagement), les projets de logements à venir, étant anticipés, ils auront un équilibre financier et un montage opérationnel plus aisé à trouver, et dès lors un plus grand nombre de logements aidés par opération pourra être envisagé.

#### 2.1.4 Faciliter l'accès à une ingénierie de qualité

Comme déjà évoqué, la définition de stratégies et de politiques d'urbanisme, ainsi que leur mise en œuvre s'avèrent de plus en plus complexes et requièrent une plus grande technicité pour en maîtriser les enjeux, identifier les choix stratégiques relevant prioritairement des élus et s'assurer ensuite dans leur application que ces objectifs ne sont pas perdus de vue. L'ingénierie au service des territoires ou l'ingénierie territoriale, pouvant être mobilisée, va être de nature, de diversité et de qualité très variables et souvent en fonction du contexte territorial rencontré.

Les territoires ne sont donc pas tous égaux en la matière :

- Certains territoires disposent de moyens propres, au sein de leurs services en ayant souvent déjà fait l'objet de mutualisation à une échelle intercommunale, tandis que d'autres doivent encore engager cet effort ou auront de toute façon du mal à atteindre une masse critique
- D'autres territoires s'appuient sur des collectivités de rang supérieur (auparavant l'Etat dans le cadre de la mise à disposition de ses services, aujourd'hui de plus en plus des conseils généraux ou leurs agences techniques départementales...) ou sur des structures parapubliques diverses (Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE), agence d'urbanisme, agence départementale pour l'information sur le logement, équipe projet d'un parc naturel régional...) pour accompagner la définition et la mise en œuvre de ces politiques ; cela requiert néanmoins que des outils performants existent sur le territoire concerné et soit en capacité d'assumer cette charge supplémentaire.
- Certains participants ont insisté sur l'incidence des choix opérés par les maîtres d'ouvrage en faveur de l'ingénierie publique, ces derniers n'étant évidemment pas neutres sur le maintien d'une ingénierie privée de qualité tant en amont qu'en accompagnement et réalisation des projets. Une articulation des compétences publiques et privées étant de ce point de vue largement préconisée.
- Le groupe de travail a également préconisé qu'une attention particulière soit portée sur certains territoires notamment certains secteurs périurbains ou ruraux, où l'ingénierie amont et aval est absente et la collectivité n'est pas forcément en capacité de définir précisément, en amont du projet, son besoin et sa commande puis de piloter le prestataire sélectionné lors de la réalisation du projet.

**L'appui aux montages opérationnels** est en effet essentiel afin que les collectivités peu habituées à l'acte de construire et à sa complexité puissent bénéficier d'expertises avisées pour les aider à piloter les études préalables et pré opérationnelles et les accompagner dans la réalisation des projets (choix du montage, conception du projet...).

Si divers rapports se sont penchés sur la question et notamment le récent rapport du sénateur Pierre Jarlier<sup>3</sup> les pratiques en la matière sont encore relativement mal connues, notamment aux échelles infra-territoriales.., Malgré cette méconnaissance des pratiques réelles, sur certains territoires le manque de capacité de recours à une expertise de qualité est régulièrement avancé comme un frein au développement d'une urbanisation de meilleure qualité.

---

<sup>3</sup> Rapport d'information « Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme », n° 654 (2011-2012), de M. Pierre JARLIER, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, 17 juillet 2012

## Propositions :

- Dresser un état des lieux local de l'ingénierie territoriale publique et privée mobilisable, au regard des enjeux de développement et des inégalités territoriales en la matière, le partager et identifier les pistes d'action pour une ingénierie territoriale de meilleure qualité. Cet état des lieux doit notamment permettre une meilleure délimitation de l'ingénierie publique et d'identifier les pistes de complémentarités dans l'intérêt des territoires et de leurs besoins.
- Plus spécifiquement sur les communes carencées ou déficitaires au titre de l'article 55 modifié de la loi SRU (celles devant renforcer leur production de logements locatifs sociaux), il convient de favoriser, en lien avec les services locaux de l'Etat, l'émergence d'une offre spécifique de services aux collectivités, dans le respect des règles de concurrence et dans le cadre d'une mutualisation des moyens (expertise publique : services déconcentrés de l'Etat en lien avec leurs architectes et paysagistes-conseils, CAUE, Agences d'urbanisme... ; et ingénierie privée) pour :
  - Les aider à élaborer un état des lieux et définir des stratégies de développement urbain et de mixité sociale (pertinence des outils de type Servitudes de Mixité Sociale (SMS), règles de densité, mutabilité des secteurs ...). Les organismes Hlm ou leur représentant (Associations Régionales et USH notamment par le biais de son Programme d' Etudes 2014) pourraient utilement contribuer à ces actions ;
  - Développer le volet gouvernance des projets avec – notamment - la mobilisation d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, pour animer cette transversalité qui pourra s'appuyer sur le nouveau conseil aux territoires.
- Poursuivre les travaux sur les modélisations de développement urbain et de mobilisation de l'offre foncière, comme outil support de l'ingénierie. Ce type de modélisation plus courant dans d'autres pays, notamment anglo-saxons, en tant qu'outil d'aide à la décision pourrait être généralisé France entière d'ici fin 2014.

Dans le cadre d'un partenariat régional élargi, l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) d'Avignon et le CEREMA<sup>4</sup> d'Aix-en-Provence ont par exemple développé un outil web d'aide à la décision sur le foncier, Urban Simul, à destination des collectivités locales. Cet outil à visée opérationnelle permet aux collectivités de localiser et de caractériser le gisement foncier potentiellement mutable, de tester les effets des évolutions des documents d'urbanisme sur l'offre foncière et enfin d'améliorer la connaissance des déterminants de la constructibilité des terrains. À ce jour, il est constitué sur l'ensemble de la région PACA et testé par plusieurs collectivités locales. Les premiers résultats sont attendus mi-2014, Par ailleurs, un module de simulation est en cours de développement. Il permettra de visualiser l'urbanisation future à partir de modélisations statistiques des tendances passées et de scénarios paramétrables de densification et d'accueil de population.

Au-delà de la visualisation des choix de développement, leurs incidences financières sont déterminantes et devront impérativement être précisées.

## 2.2 Comment mobiliser et développer du foncier privé à « coût maîtrisé » ?

Il convient en préalable de rappeler qu'en moyenne, le coût du foncier représente 20% du coût de construction d'un logement. Si chacun s'accorde sur la nécessité de réduire ce coût, l'ensemble du processus doit être examiné afin que le prix pour le bénéficiaire in fine tienne compte de cette minoration.

### 2.2.1 Coût du foncier des secteurs urbanisés

La période haussière récente a vu les prix du foncier augmenter significativement laissant à penser aux propriétaires que le système du plus offrant est la règle, sans tenir compte de la réalité physique et économique du bien ou du marché. Après l'emballlement récent, il est en effet très délicat de revenir à des prix raisonnables, les propriétaires attendant pour céder leurs biens des jours meilleurs.

---

<sup>4</sup> Le CEREMA regroupe les trois principaux organismes scientifiques du Ministère de l'Ecologie : le CERTU, le CETE et le SETRA

Il convient de rappeler que la détermination du coût du foncier « brut » est donc essentielle et peut s'envisager de plusieurs façons selon que le bien soit bâti ou non et fasse l'objet d'une approche par comparaison ou par compte à rebours. « L'improbable certitude » de l'évaluation (titre du colloque de l'Association Des Etudes Foncières (ADEF) du 8 juin 2012) atteste de la difficile détermination d'un prix, ce dernier étant également plus que sensible aux marchés immobiliers locaux et à la durée de détention.

L'exemple des évaluations domaniales est tout à fait symptomatique des difficultés rencontrées :

- grande délicatesse d'une évaluation foncière sujette à caution, on procédera donc par fourchettes de prix,
- grande fluctuation des prix, une actualisation annuelle est nécessaire,
- contrôle et gestion des deniers publics : notion de « juste prix »,
- nécessité d'une expertise indépendante et compétente.

Dans ce contexte, plusieurs solutions peuvent être envisagées mais elles passent toutes par l'adhésion du ou des propriétaires. L'exemple de la commune de Mareil-Marly dans les Yvelines est de ce point de vue éclairant quant à la dynamique née de l'adhésion collective à une référence de prix (250 € du m<sup>2</sup>) et à l'association des propriétaires aux résultats de l'opération (clause d'intéressement), dans une commune à proximité de Versailles qui n'avait plus construit depuis 20 ans<sup>5</sup>.

En effet, le prix du foncier peut être ferme et définitif ou peut prévoir une clause de « retour à meilleure fortune » ou clauses de complément de prix, dont le groupe de travail a pu constater que cela constituait une solution à manier avec prudence.

Le groupe de travail a pu constater qu'afin de permettre la libération de foncier privé en secteurs urbanisés, l'intéressement du ou des propriétaires est en effet de plus en plus envisagé. L'objectif poursuivi ici est de faire accepter par le vendeur la diminution d'un prix virtuel auquel il est attaché, à condition que l'acte de vente prévoie un complément de prix selon les résultats financiers de l'opération de construction ou d'aménagement future. Si cette pratique existe depuis longtemps (chambre des requêtes en 1925) et a pu se traduire sans grande difficulté par une forme détournée que constitue les dations, la période récente de marché haussier et maintenant de prix orientés à la baisse a suscité un certain engouement pour ce type de montage. C'est notamment le cas pour le foncier public mais cela peut également s'envisager pour des transformations d'usage avec optimisation foncière permettant de relocaliser une partie des activités dans le projet futur.

Face à cet engouement, le groupe de travail a examiné les conditions opportunes de son usage afin d'éviter un usage intensif source de difficultés juridiques ultérieures. Le Conseil Supérieur du Notariat (CSN) confronté en effet depuis longtemps à la rédaction de ce type de clauses a notamment insisté sur le risque ultérieur quant à la validité de la vente.

Sans que **les propositions** qui vont suivre n'aient pu, faute de temps, être précisément discutées par le groupe de travail, ses membres se sont accordés sur la corrélation des prix et leur libération.

Aussi, pour permettre de débloquer du foncier à moindre coût, plusieurs types de mesures peuvent être envisagés mais nécessitent un suivi dans la durée du projet.

**Les premières propositions** concernent les cas où le foncier est naturellement peu élevé ou a fait l'objet de minorations foncières de la part des collectivités. Il convient dans cette hypothèse de garantir le caractère non spéculatif du foncier dans le temps : en amont par l'établissement d'un cahier des charges précis au moment des cessions aux opérateurs et en aval par des clauses anti spéculatives pour les propriétaires in fine.

**La deuxième série de propositions** concerne les situations où le coût du foncier est prévu comme évolutif. Il convient là de sécuriser les clauses de complément de prix en objectivant la clause entre les parties afin de garantir la validité de la vente.

Enfin, dans un dispositif vertueux de régulation foncière en marché très tendu, l'anticipation foncière dans le cadre d'accompagnement de grands projets structurants (infrastructures de transport, équipements métropolitains...) devra également s'assurer de ne pas générer d'effet d'aubaine au moment de la cession du foncier aux opérateurs et aux bénéficiaires finaux. La mise en place de dispositifs de préemption et de mesures fiscales visant à une juste répartition de la plus-value foncière s'impose dans ces cas.

---

<sup>5</sup> Source : *Le foncier en Ile-de-France : retour sur dix idées reçues*, sous la direction de Sonia Guelton, ADEF, 2013



## 2.2.2 Objectivation et maîtrise des prix : développer les diagnostics préalables aux transactions foncières

La détermination du prix est également très variable du fait de coûts non parfaitement connus au moment de l'acquisition : durée de portage, démolition, dépollution qualité des sols, risques archéologiques et servitudes diverses.

Les membres du groupe de travail ont souhaité mettre en exergue le constat suivant : le vendeur d'un bien se contente de fixer son prix sans prendre en compte ce qui peut le composer d'un point de vue technique et juridique. Pour maîtriser les prix il convient donc, au plus tôt, de partager avec le propriétaire un certain nombre d'éléments non contestables qui permettent d'objectiver la chose et son prix. Il est précisé qu'il existe aujourd'hui des bases de données susceptibles de renseigner les aménageurs telles l'Observatoire National des Risques Naturels (ONRN) qui permet aux professionnels et aux particuliers d'accéder aux données liées aux risques naturels (inondations, gonflement des sols, vulnérabilité, mouvements de terrains ...).<sup>6</sup>

La maîtrise des coûts passe également, pour des biens majoritairement peu ou pas bâtis, par l'anticipation de l'archéologie préventive. Or, des dispositions récentes ou des engouements sur certains territoires aboutissent à l'embolie des services prescripteurs, pénalisant la dynamique des opérations. Cela peut également aboutir à l'abandon de certaines opérations quand il y a prescription de fouilles sur une opération, qui ne peut se le permettre, notamment en termes d'équilibre financier.

### Propositions :

- Création d'une fiche d'identité des sols et des biens qui concernerait :
  - les plans de bornage (à la charge du vendeur),
  - la qualité des sols (le vendeur autorise l'acquéreur à procéder à un certain nombre de sondages préalables (G 11 et G12) avant la conclusion de l'acte),
  - la pollution (le vendeur autorise l'acquéreur à procéder à un certain nombre de sondages préalables à la conclusion de l'acte),
  - les risques archéologiques (le vendeur autorise l'acquéreur à procéder à un certain nombre de sondages préalables à la conclusion de l'acte),
  - l'amiante pour les démolitions (le vendeur autorise l'acquéreur à procéder à un certain nombre de sondages préalables à la conclusion de l'acte),
  - la situation juridique des biens (ex règles obsolètes de lotissement...)
  - la desserte en Voiries et Réseaux Divers (VRD)

Il convient ici de mentionner que les membres du groupe de travail se sont accordés sur l'établissement de ce diagnostic partagé, sans pour autant trouver un consensus sur sa prise en charge, une partie des membres considérant notamment que le propriétaire doit pouvoir justifier des caractéristiques de son bien, d'autres que certaines analyses relèvent d'une approche éminemment liée à la nature du projet que compte y réaliser le preneur.

Concernant le risque archéologique, le groupe de travail a affirmé la nécessité de l'anticiper afin de permettre aux aménageurs et aux différents opérateurs de savoir rapidement si l'opération comporte un risque de fouilles ou pas. Pour cela, la réduction des délais de diagnostic est essentielle, et le Projet de Loi (P JL) patrimoine pourrait y répondre partiellement en envisageant la mise en place de servitudes en cas de présomptions archéologiques

- Beaucoup d'opérateurs souhaitent également que soit réintroduit un fonds de mutualisation concernant l'archéologie, qui serait mobilisé en cas de fouilles pour accompagner une opération qui ne peut se le permettre au plan financier.

---

<sup>6</sup> Voir en Annexe 1 la liste de ces bases de données

## 2.2.3 Partager et diffuser les pratiques d'évaluation

Lorsque les collectivités publiques sont à l'initiative de projet de construction de logements notamment, il arrive que l'anticipation (procédures de ZAD puis de ZAC) ou la maîtrise foncière soient assujetties à une évaluation par les services fiscaux. Pour cela, 3 méthodes d'évaluation sont mobilisées :

- la méthode dite par comparaison : dans ce cas, seule la localisation et la qualité du bien (dans le cas de biens bâtis) comptent. Dans ce cas, la connaissance partagée de l'information sur les prix est essentielle au travers de DVF ou de la base INSEE/Notaires.
- celle dite du « compte à rebours » : la constructibilité et la complexité des travaux à réaliser sont déterminantes, conjuguées aux obligations de la démolition (si les biens sont bâtis) et de la dépollution en fonction de l'usage antérieur. Il convient donc pour cette méthode de connaître le projet (en premier lieu son programme) et l'état des sols. C'est notamment avec cette méthode que la clause de complément de prix est envisagée, toutefois les services domaniaux ne sont pas toujours suffisamment habitués à cette méthode ou l'optimisent excessivement.
- enfin est également pratiquée la méthode par capitalisation en cas d'acquisition d'un bien occupé à forte rentabilité. Dans ce cas, la valorisation de l'occupation est prise en compte dans l'estimation car le bien n'a pas vocation à être libéré à très court terme. La notion de durée de portage et de changement d'usage - passage du développement économique à du logement pour tout ou partie du tènement - est ici essentielle. Cette méthode peu connue est parfois sujette à contestations.

Ces 3 méthodes permettent en cas d'acquisitions amiables (la majeure partie des transactions), de préemptions ou de déclarations d'utilité publique de disposer d'une expertise impartiale, précédant la décision de conclure la vente et pouvant être contestée par les propriétaires ou les acquéreurs évincés pour les 2 derniers cas. Sur la base de retours d'expériences, on constate qu'au cours des 2 dernières années le recours à ce type d'évaluation a été sensiblement augmenté, dans le cadre de délais très contraints (2 mois en cas de préemption suite à Déclaration d'Intention d'Aliéner - DIA) et s'est parallèlement beaucoup complexifié (biens atypiques, tréfonds...). Dans ce contexte, le risque est grand de disposer d'expertises plus sommaires, réalisées « en chambre » et dès lors peu adaptées, tandis que celui des recours et des contestations est fort. La neutralité et l'objectivation, étant déterminantes pour les acquisitions par voie de préemption, il importe à tous les acteurs au long de la chaîne d'améliorer et de sécuriser ce type de procédures. Dans cet esprit, il a été rappelé par le CSN, que depuis plus de 30 ans, le Notariat a mis en place des bases de données qui, au fil du temps, se sont affinées et forment aujourd'hui des outils très performants qui ont pour objectif de maximaliser le traitement des informations afin de guider les opérateurs publics et privés.

Les membres du groupe de travail proposent donc que la question des méthodes d'estimation foncière fasse l'objet d'une réflexion approfondie avec tous les acteurs concernés et soit notamment traitée dans le cadre des suites de ce groupe de travail, élargi au niveau interministériel.

### Propositions :

- Engager un travail avec les services de l'Etat afin d'améliorer la méthodologie d'évaluation des biens fonciers et immobiliers, notamment pour les projets de nature complexe en tissu constitué, afin de faciliter les montages opérationnels « au juste prix » et d'éviter les phénomènes spéculatifs.
- Donner les moyens aux services des Domaines de travailler (moyens techniques (dont partage des données de Demandes de Valeurs Foncières - DVF) et effectifs, développer une fonction support au niveau régional...), à la hauteur du nombre croissant de sollicitations dont ils font l'objet et de la complexité de celles-ci pour des interventions en milieu urbain constitué.

## 2.3 Pour mobiliser les propriétaires : le puissant levier des outils fiscaux

Les dispositions fiscales des projets de lois de finances des trois dernières années ont souligné la montée en puissance des leviers fiscaux pour lutter contre la rétention foncière en accélérant significativement les volumes de cessions à travers notamment la taxation sur les plus-values immobilières. Le volume des transactions des mois de décembre 2011 et janvier 2012 en atteste et le retour des opérateurs est tout aussi éloquent sur tel bien en négociation depuis plusieurs années et dont la vente a été brusquement accélérée et quasi sans négociations financières afin d'échapper à cette fiscalité. Il convient cependant d'être très attentif à la mise en œuvre d'une fiscalité durable et suffisamment annoncée préalablement.

Les membres du groupe travail ont beaucoup débattu des outils fiscaux qui peuvent tout à la fois lutter contre la rétention foncière, encourager les maires à produire du foncier et par la même du logement et favoriser la densification.

### 2.3.1 Quelle stratégie fiscale pour lutter contre la rétention foncière du foncier non bâti ?

Le levier fiscal sur le foncier non bâti est au nombre des outils susceptibles d'intervenir sur le comportement des vendeurs en vue de lutter contre la rétention foncière.

Ainsi deux pistes peuvent être envisagées :

***La première consiste à alourdir la fiscalité de la détention du non bâti constructible.***

Une première étape a déjà été initiée avec la mise en place de la majoration automatique de la valeur locative des biens passibles de taxe foncière. Cette majoration, applicable au 1er janvier 2015, vise les terrains classés Urbanisés (U) ou A Urbaniser (AU) situés en zone constructible dans les communes relevant de la taxe sur les logements vacants, à l'exclusion des terres agricoles. L'année 2014 doit ainsi permettre d'identifier les communes significativement impactées par ce dispositif, afin que ces dernières puissent être attentives à cette réforme et réduire la constructibilité aux seuls terrains nécessaire au développement de la commune. En effet, les zonages ayant parfois été réalisés à des époques d'ouverture massive de terrains à l'urbanisation à faible taxation, une vigilance particulière s'impose sur la mise en œuvre de cette disposition.

Au delà, il conviendrait de **revoir la base taxable de la taxe foncière sur les propriétés non bâties**. En l'état actuel de la législation, la valeur locative de chaque parcelle cadastrale résulte d'un tarif à l'hectare établi dans chaque commune par nature de propriété et le cas échéant de classe.

Ce tarif est issu de la révision générale des évaluations opérée en 1961, dont les résultats ont été actualisés à deux reprises, d'abord en 1974 puis en 1980. Depuis 1981, le tarif est simplement majoré chaque année à l'aide de coefficients forfaitaires fixés au niveau national par loi de finances pour tenir compte de l'évolution des loyers. Il s'agirait de revoir l'assiette des terrains constructibles situés dans les zones urbaines ou à urbaniser. **L'imposition du non bâti pourrait ainsi être assise sur la valeur vénale du terrain considéré.**

D'un champ géographique d'application plus large que la majoration, l'alourdissement de la cotisation de taxe foncière résultant assise sur la valeur vénale pourrait être un levier incitatif à la cession, sous réserve que parallèlement la plus-value de cession soit soumise à une taxation allégée. Au delà, la mise en place des nouvelles assiettes foncières pourrait être accompagnée d'une période au cours de laquelle les propriétaires désireux de vendre bénéficieraient d'une exonération de la plus-value de cession. Ces deux mesures seraient constitutives d'un choc d'offre de foncier.

A défaut d'observatoire des prix de marché, ou même d'un marché de taille suffisante pour qu'il soit représentatif ou de l'existence d'un référencement de biens comparables, il convient de souligner que la fixation de la valeur vénale de tels terrains pourrait être source de **contentieux**.

### Proposition :

- Ainsi, dans le cadre de cette première piste de travail, la mesure suivante pourrait être proposée : il s'agirait de **revoir le principe de taxation de la plus-value sur le non bâti en compensation d'une taxation plus significative de la détention sur la base de la valeur vénale du bien** (annonce de l'application de la mesure d'ici à 2 ans pour créer un choc d'offre). Par ailleurs, il serait également proposé de flécher le produit de cette taxe à la fois vers le bloc local, pour appuyer les collectivités dans leurs politiques en faveur du logement, et vers le bloc national. Cette proposition ne fait pas consensus au sein du groupe de travail.

### *La seconde voie consiste à alléger la fiscalité de la cession du non bâti.*

Dans cette logique, les principes de taxation des plus-values bâti/non bâti seraient totalement dissociés. Alors qu'une progressivité des abattements sur la plus-value caractériserait le foncier bâti, une logique de dégressivité des abattements présiderait à l'imposition des plus-values sur le non bâti. Ainsi, plus le bien serait vendu dans un délai proche de son classement en constructible, plus l'abattement serait important. Un abattement de 60 % pourrait être appliqué la 1ère année, puis 40 et 20 % au titre des deux années suivantes. Afin d'avoir un réel effet incitatif à la cession, il conviendrait toutefois que ces abattements dégressifs interviennent sur une période relativement courte, s'étalant par exemple sur 3 ans - délai raisonnable pour la prise de décision de cession et la réalisation de cette cession. Cela étant, il convient de nuancer la faisabilité juridique d'une telle proposition. En effet, lors de l'examen constitutionnel des deux dernières lois de finances initiales, le Conseil Constitutionnel a censuré à deux reprises les modalités d'imposition des plus-values immobilières, en retenant notamment : l'absence de prise en charge des facultés contributives par la suppression des abattements de détention, le régime différencié d'imposition selon le caractère bâti-non bâti.

### Propositions :

- Dans cette hypothèse, il serait proposé d'inverser la logique fiscale concernant les plus-values sur le non bâti et de mettre en place un système d'abattements dégressifs. Cette mesure ne fait pas consensus au sein du groupe de travail.
- Enfin, il est proposé, dans l'hypothèse du maintien de la plus-value sur les propriétés non bâties, de poursuivre avec l'ensemble des partenaires (aménageurs, lotisseurs, services des Domaines, etc.) les réflexions sur la répartition de la plus-value entre propriétaires/opérateurs et collectivités.

## 2.3.2 Favoriser la densification

D'autres mesures ont fait l'objet de contributions et discussions au sein du groupe de travail, en vue de créer un environnement fiscal plus favorable à la densification des tissus constitués.

### Propositions :

- **Créer des conditions avantageuses (fiscalité...) pour les micro-opérations de promotion en densification** (dents creuses, surélévation), plus complexes et coûteuses à monter, et toute autre opération organisée, qui favorise un urbanisme plus structuré et responsable. Si les membres du groupe de travail conviennent de l'opportunité de fond qui paraît assez évidente, ils sont plus circonspects sur la mise en œuvre de dispositifs de ce type qui risque d'induire des difficultés fortes de définition des opérations éligibles et de rupture dans le principe d'égalité devant l'impôt. Poursuivre la réflexion semble donc nécessaire.
- **Prolonger (au-delà de décembre 2014) l'exonération des plus-values de cession des droits de surélévation.** L'ordonnance du 3 octobre 2013 permet de déroger à certaines règles de hauteur, de gabarit, de densité et de stationnements afin de favoriser la surélévation de bâtiments ayant pour objet la création de logements sur 1158 communes urbaines. Elle doit fiscalement ne pas être mise en difficulté par la suppression trop rapide de l'exonération actuelle, il est proposé de proroger cette disposition, a minima jusqu'au 31/12/2017.

### 2.3.3 Eviter la multiplication des procédures d'expropriation à seule fin d'exonération fiscale

L'objectif de la proposition ci-dessous est d'éviter de multiplier la procédure d'expropriation (DUP) quand un remembrement en vue de la réalisation d'une petite opération (inférieure à 100 logements dont au moins 30% de logement locatif social) nécessite d'obtenir l'adhésion du dernier propriétaire récalcitrant. Cette disposition permettrait en effet que le propriétaire en question soit exonéré d'imposition sur la plus-value en cas d'acquisition de son terrain par la puissance publique pour un projet d'intérêt général ce qui permettrait d'éviter que celui-ci souhaite aller jusqu'à la procédure d'expropriation dans le seul but de bénéficier d'une exonération fiscale.

**Proposition :**

- Elargir la disposition du 150 U 4 du CGI au-delà du seul cas de l'expropriation et l'étendre au cas d'acquisition par la puissance publique pour un projet d'intérêt général.

### 2.3.4 Favoriser la production de logements sociaux

Il s'agit ici de pérenniser et d'ajuster une mesure existante, permettant de faciliter la maîtrise foncière publique en vue de la réalisation de projets d'intérêt général :

**Proposition :**

- Pérenniser au-delà de 2015 les dispositions de l'article 150 U 7e et 8e du CGI (voir annexe 2) sur l'exonération des plus-values immobilières dès lors que le propriétaire vend son bien à une collectivité territoriale ou à un organisme HLM et passer la durée de portage de 3 ans à 6 ans au minimum.

Les propositions ou réflexions relatives à la fiscalité pourront utilement alimenter le volet Logement des futures Assises de la Fiscalité.

## 2.4 Les territoires à enjeux du point de vue foncier : optimisation du recyclage foncier et mutabilité

### 2.4.1 Potentialités liées au foncier révélé

La mutation des tissus est ici un sujet majeur qui doit tout à la fois permettre la transformation des secteurs sans obérer l'avenir (densification appropriée dans l'espace et dans le temps).

La construction de 500 000 nouveaux logements par an à l'horizon 2017 repose sur la capacité des acteurs de l'acte de construire à organiser collectivement la mobilisation de gisements fonciers capables d'accueillir ces nouveaux logements ainsi que les équipements publics et activités nécessaires aux populations.

La reconstitution d'un stock de foncier constructible est un enjeu majeur en milieu urbain où les terrains vacants, immédiatement aménageables, sont rares.

Pour autant, les tissus urbains offrent des ressources foncières importantes qu'il est nécessaire de valoriser car suffisamment intéressants en termes de capacité ou de qualité de localisation : quartier d'habitat ou secteurs commerciaux sous-densifiés, ensembles fonciers dédiés à l'activité économique ou à des projets d'infrastructures à reconvertir, anciennes emprises industrielles encore occupées et polluées. Il peut également s'agir de secteurs jugés jusqu'alors peu stratégiques ou mutables : zones pavillonnaires, gares, emprises de bailleurs sociaux concernées par la rénovation urbaine...

Sur ces secteurs, l'enjeu est de parvenir à une mutation foncière favorisant une nouvelle occupation du sol et le déploiement de projets urbains générateurs d'intensification urbaine.

Le Groupe de travail s'est interrogé pour savoir où pouvait être porté l'effort de construction et quels outils devaient être mis en œuvre afin de révéler les fonciers mutables, pour « fabriquer du foncier » à ressource spatiale constante.

3 typologies de secteurs mutables ont été identifiées par le groupe de travail et ont fait l'objet d'échanges :

### **Les zones commerciales**

Il s'agit souvent de très grandes emprises peu densément occupées, génératrices de flux importants, leurs propriétaires sont clairement dans une recherche d'accroissement de valeur et une plus grande urbanité / densité peut tout à la fois valoriser leur fond et amener une nouvelle clientèle. En outre, les recompositions accélérées des modes de consommation (modèle des drives, pertes de chiffres d'affaires des grandes enseignes alimentaires, développement du e- et m-commerce...)

#### **Propositions :**

- **Travailler sur la question de l'urbanisme commercial pour mieux l'intégrer au système urbain** (tant en termes stratégiques qu'opérationnels). Des réformes y répondant étaient initialement prévues dans la loi ALUR, elles sont reportées dans le PJJ relatif à l'Artisanat, au Commerce et aux Très Petites Entreprises (ACTPE), et concernent entre autres :
  - Le ScoT, conforté comme document de référence pour construire l'armature commerciale, en renforçant le DOO (document d'orientation et d'objectif), en élargissant les conditions d'implantation commerciales à l'ensemble du territoire de ScoT et en supprimant la notion de Zone d'Aménagement Commercial (ZACOM) trop restrictive ;
  - La procédure à « guichet unique » de l'autorisation commerciale et du permis de construire qui permettra une meilleure instruction et un raccourcissement des délais.
- **Optimiser l'utilisation des fonciers dédiés aux activités économiques** (négociations avec les propriétaires fonciers : réduction des zones de stockage, des nuisances... pour faciliter la mixité fonctionnelle), en particulier lorsqu'ils sont au cœur du tissu urbain constitué ;
- **Faciliter les transactions relatives à ces fonciers, notamment en faisant évoluer le droit des baux commerciaux** (volume des indemnités d'éviction proportionnées à l'intérêt général des opérations mises en œuvre).

### **Les gares**

Les secteurs des **gares** constituent des emprises stratégiques en termes de foncier mutable, du fait de la qualité de leur emplacement aujourd'hui, au cœur des villes, et, par construction, de leur bonne desserte.

#### **Propositions :**

- **Construire des partenariats de projet sur ces territoires à enjeux** (conseils régionaux, Réseau Ferré de France - RFF, SNCF, collectivités...).
- Mettre en place des **outils de veille ou d'anticipation foncière** (ZAD ou DUP réserves foncières).
- Définir des **densités minimales sur des périmètres pertinents**. Encourager, notamment par des outils puissants comme la fiscalité, la densification de ces secteurs (dans un rayon de 800 mètres environ), ou les dispositifs de préemption.

### **Les zones de rénovation urbaine**

Les premiers projets de rénovation urbaine ont permis de démontrer le fort potentiel d'évolution foncière des quartiers concernés, souvent des cités d'habitat social quasi exclusif, portés par un nombre limité de bailleurs sociaux. Ils illustraient clairement l'enjeu de restauration d'une forme de mutabilité foncière de la ville par la restructuration des propriétés foncières sur ces quartiers. Pour ce qui est des ensembles d'habitat social, dans les cas les plus favorables, ces actions de restructuration peuvent attirer l'investissement d'opérateurs privés, allant à la fois dans le sens d'une diversification sociale et d'un équilibre économique de l'opération.

### Proposition :

- Sur les territoires de rénovation urbaine, articuler document de planification, étude des gisements fonciers et dispositifs opérationnels et fiscaux pour identifier ce qui est possible et ce qui serait souhaitable (territoires en devenir : comment faciliter leur mutation dans le temps et dans l'espace ?)

Sur ces 3 types d'ensembles, il conviendrait dans un premier temps de définir des cadres d'études urbaines, de stratégie foncière avec les propriétaires concernés et de faisabilité, pour préciser ensuite les actions opérationnelles pouvant être mises en œuvre.

Par ailleurs, la promotion de la densification des zones déjà occupées à l'échelle d'un bâtiment ou d'une petite opération constitue aussi un levier important pour le développement de l'offre de logement.

Ces actions sont cohérentes avec les dispositions du projet de loi relatif à l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), qui prévoit la traduction de cet objectif de densification dans les documents de planification :

- le rapport de présentation du SCoT devra désormais intégrer une approche paysagère du potentiel de densification sur les principaux secteurs de développement, de restructuration et de renouvellement urbain.
- le rapport de présentation du PLU analysera le potentiel de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis.

Ainsi, cette densification sera adaptée aux besoins et ressources foncières des territoires et l'optimisation des terrains mutables pourra revêtir des modalités différentes, selon une approche plus opérationnelle et pragmatique :

- en fonction du type de densification :
  - douce en zone pavillonnaire articulée autour de projets favorisant par exemple l'alignement au faitage des bâtiments mitoyens, la construction en fond de parcelle
  - dynamique dans les secteurs urbanisés bien desservis par les transports en commun avec par exemple l'instauration de seuil de densité (en fonction des typologies de territoires)
- en fonction du type d'habitat : collectif ou individuel

### Propositions :

- **Création d'un kit pédagogique global** (cf. *infra*) sur la densification à l'attention des nouvelles équipes municipales, comprenant une présentation équilibrée des différentes situations, enjeux et voies possibles de densification (si la densification « douce » peut être adaptée à certaines zones pavillonnaires, les modes opératoires seront très différents autour des gares).
- **Saisir les opportunités sur les friches et les dents creuses** et exploiter les gisements de densité autorisée résiduels, à travers un repérage des droits à bâtir restants sur certaines résidences en mono-propriété, notamment sur le foncier des bailleurs HLM (convention collectivités/Etat/HLM).
- **Donner aux collectivités une plus grande visibilité par rapport aux moyens mis à leur disposition** pour réaliser leurs projets : sorte de « Service Après Vote » (SAV) de l'ordonnance du 03 octobre 2013 relative au développement de la construction de logements et des différentes mesures existantes, récentes ou à venir, à l'attention de nouveaux élus pour les aider dans la mise en œuvre de leurs programmes et dans l'évolution de leurs documents d'urbanisme.
- **Etablir un diagnostic territorial préalable** à toute politique de densification ; étudier la possibilité de nommer un référent pour accompagner techniquement la densification au niveau local ; permettre que des projets puissent voir le jour dans le cadre d'Associations Foncières Urbaines (AFU ou AFUP). Si l'idée de rendre obligatoire une étude de densification dans les documents d'urbanisme a déjà été reprise dans le projet de loi ALUR, elle a également été largement plébiscitée par les membres du groupe de travail.

Certaines propositions ont également été formulées par des acteurs. Elles font l'objet de davantage de controverses, laissant fortement craindre que le seul accent mis sur la densification ne se montre bloquant pour permettre une mobilisation de foncier au niveau des objectifs de production attendus et dans des prix de revient correspondant à la solvabilité des ménages :

- **Fixer des seuils de densité minimaux à atteindre sur les zones urbanisées avant ouverture de nouvelles zones à urbaniser** (négociation Etat/collectivités). Cette mesure est vue par plusieurs participants comme peu opérante car rien ne peut contraindre réellement à l'atteinte de cette densité sur les secteurs urbanisés en l'absence de volonté des propriétaires. Une telle mesure serait donc de nature à « bloquer » la construction résidentielle par limitation drastique de la consommation de foncier en extension, au lieu de sa régulation.
- **Rendre obligatoire le versement pour sous densité.** Ce dispositif proposé par certaines parties, est aujourd'hui très peu usité et donc mal maîtrisé par les collectivités. Beaucoup de participants n'ont pas adhéré pleinement à cette proposition et ont davantage insisté sur l'effort de pédagogie qui serait plutôt nécessaire auprès des élus/techniciens.
- **Développer une plus grande complémentarité entre la taxe d'aménagement et la fiscalité appliquée aux plus values.** Certains membres du groupe de travail ont souhaité que les modalités de mise en œuvre de la taxe d'aménagement fassent l'objet d'un suivi.
- **Exonérer de plein droit les aires de stationnement de la taxe d'aménagement.**

## 2.4.2 Optimisation du recyclage foncier : cas des sites et sols pollués

L'essor industriel a conduit à créer au cours des 19ème et 20ème siècles des installations industrielles dans les périphéries immédiates des tissus urbains existants, voire, à constituer des agglomérations entières autour de sites d'activités (bassins miniers en particulier). Aujourd'hui, ces anciens sites et friches industrielles constituent de nouvelles opportunités foncières et immobilières liées à un changement d'usage résidentiel ou fonctionnel voire environnemental.

Constituant souvent des tènements fonciers de plusieurs hectares voire de dizaines d'hectares, ces sites présentent l'intérêt de pouvoir mobiliser dans une logique de projet cohérent des espaces à recycler d'une surface beaucoup plus importante que les opérations de restructuration urbaine sur quartiers anciens, dont les phases de maîtrise foncière sont beaucoup plus longues et nécessitent très souvent une intervention publique préalable.

Environ 5 000 sites répertoriés dans la base de données BASOL (base de données recensant les sites pollués ou potentiellement pollués) font l'objet d'un suivi particulier, en termes de surveillance et de diagnostic de la part des pouvoirs publics, compte-tenu des indices d'état dégradé des sols ou des eaux souterraines qui ont pu y être relevés. Ils recouvrent trois situations distinctes :

- les sites industriels encore en activité, qui en constituent un peu moins de 50 % ;
- les sites déjà réaménagés pour un nouvel usage ;
- les sites industriels en friche, représentant environ 1 200 sites.

De plus, 260 000 terrains répertoriés dans la base de données BASIAS (inventaire historique de sites industriels des activités de service) ont connu par le passé une activité industrielle. On estime qu'environ 3 000 sites issus de cette base de données BASIAS sont susceptibles de présenter des risques particuliers de pollution des sols, du fait de l'activité historique connue du site. L'inventaire historique national BASIAS a été complété, à l'initiative des collectivités locales, par des inventaires régionaux.

Des expérimentations de prise en compte de ces données dans les documents d'urbanisme sont en cours entre les Direction Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et les services d'urbanisme des communes de Villeurbanne, La Rochelle et Le Havre. Elles ont fait apparaître la volonté de construire autour de ces zones une dynamique de renouvellement urbain maîtrisé.

Lille Métropole a déjà mis en place un dispositif similaire. Depuis 1993, quatre inventaires des friches ont été dressés en partenariat avec les communes. Le dernier effectué en 2006 a permis d'identifier 160 sites pour une surface totale de 400 hectares. La révision du POS au PLU, en 2004, a permis d'introduire un indice « n » au zonage qui renvoie à une disposition réglementaire du PLU qui prévoit que le maître d'ouvrage doit apporter la preuve que son projet est compatible avec la pollution présumée ou constatée du sol. Un autre indice est proposé dans le règlement du PLU, appelé « n1 » ; il est plus restrictif que l'indice « n » puisqu'il interdit toute construction.



Enfin, à titre expérimental, Lille Métropole émet des recommandations depuis 2011 ans sur les demandes de permis de construire concernés par une problématique de pollution des sols. Plus d'une centaine d'avis ont été émis.

L'attractivité du territoire s'en trouve renforcée et a permis la redynamisation économique d'anciens sites industriels (Euratechnologie, installation du siège mondial de Kipsta sur le site de l'Union, mais aussi de PME...). La levée de l'incertitude concernant la pollution de ces friches industrielles constitue en effet un préalable déterminant dans la mobilisation de ce foncier au profit de projets de réurbanisation.

Le dispositif législatif actuel est considéré par de nombreux acteurs comme insuffisant pour prendre en compte les questions de pollution dans la reconquête urbaine. En particulier, on observe un enchevêtrement et une grande complexité des règles, qui engendre une multiplication des contentieux (150 % d'augmentation de contentieux civils en annulation de vente ou en responsabilité en trois ans).

La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 a créé au sein du code de l'environnement les articles L.125-6 et L.125-7 relatifs à l'information des tiers sur les risques de pollution des sols, leur prise en compte dans les documents d'urbanisme et l'information des acquéreurs et locataires sur ces risques. L'application effective de ces articles nécessitait l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat. Or, le Conseil d'Etat a jugé que le dispositif envisagé par le gouvernement nécessitait une base légale plus complète que ce qu'offraient les articles concernés.

L'article 84 bis introduit par le sénat dans le cadre du projet de loi ALUR visait à intégrer dans la législation des dispositions relatives à une meilleure prise en compte des sites et sols pollués. Après d'intenses débats lors de la navette parlementaire, la commission mixte paritaire a finalement confirmé cet article, attendu par les membres du groupe de travail concernés par ces questions de terrains pollués sur leur territoire d'intervention.

#### Propositions :

- **Faire connaître les bases de données BASIAS et BASOL pour permettre aux aménageurs d'anticiper cette problématique.** Dans le cadre des transactions commerciales, les notaires consultent couramment ces bases de données. Néanmoins cette information est insuffisamment utilisée pour les «non spécialistes ».
- **Objectiver les volumes, coûts et situations des interventions sur les terrains mutables pollués et permettre le développement des projets.** Certains membres du Groupe de Travail s'interrogent en effet sur l'ampleur du phénomène et son degré de priorité. Celui-ci est effectivement variable selon les territoires, en fonction notamment de leur densité et localisation, et, du strict point de vue de la production quantitative de logement, ne représente pas nécessairement des gisements importants. Si le sujet s'est particulièrement développé depuis quelques décennies (Lorraine, Nord pas de Calais), étant d'ailleurs à l'origine des créations des premiers Etablissements Publics Fonciers, c'est bien du fait de la prévalence de ces sites dans le paysage urbain, de l'enjeu environnemental pour les populations alentours mais également de la qualité de la localisation de ces tènements. Ils ont souvent été pleinement intégrés à la ville et se situent aujourd'hui à proximité d'infrastructures de transport, d'équipements publics..., les rendant ainsi très stratégiques pour les collectivités. Cependant, le souci de refaire plus généralement « la ville sur la ville », de recycler plus systématiquement les friches industrielles, ferroviaires, militaires (y compris sur les terrains de l'Etat et de ses établissements), dans le cadre de normes de dépollution complexes en fonction du programme à réaliser, redonne une véritable actualité à cette question. Le risque lié à la pollution des sols sera réduit par son appréhension le plus en amont possible de la conception du projet, par son traitement en liaison avec le programme et le plan masse de l'opération et par les dispositions de traçabilité qui peuvent accompagner la commercialisation des produits immobiliers tant auprès des investisseurs que des particuliers. La clarification de ce risque permettra de clarifier les négociations entre le promoteur et le propriétaire détenteur du site, ainsi que de mieux le prendre en compte dans les évaluations foncières réalisées par les services domaniaux.

- **Développer un système pour prendre en charge le surcoût ou les risques de surcoût liés à la dépollution** (système de garantie ou fonds national de dépollution). Il faut souligner que des dispositifs d'accompagnement existent déjà pour diminuer le coût des études de projet et de diagnostics de sol ou de gestion de la pollution. Il s'agit notamment des aides au diagnostic de l'ADEME, des aides à la réhabilitation des friches (au maximum, 50 % pour un montant maximal de 1,5M€), des aides des agences de l'eau dans le cas d'une pollution de la nappe ou de cours d'eau ou encore le recours à des financements européens. La question est donc d'amplifier leur effet de levier lorsque cela s'avère nécessaire.
- **Créer un crédit d'impôt pour les sociétés passibles de l'IS sur les dépenses réalisées pour la dépollution d'un site en vue de son usage futur.** Il s'agit d'avoir un effet incitatif pour la remise sur le marché anticipée de terrains qui seraient ensuite valorisables, sans attendre que ces travaux soient imposés à l'issue de longues procédures. Cette anticipation nécessite d'avoir en amont des éléments de stratégie urbaine quant à la requalification de ces friches.

## 2.5 Optimiser, simplifier, compléter ou consolider les outils existants pour les opérations d'aménagements

La problématique de la fluidification de l'offre foncière se conçoit bien évidemment en interaction étroite avec la chaîne de production urbaine aval, qu'il s'agisse de construire des logements, des équipements publics ou des locaux économiques. Selon la configuration des lieux ou leur niveau d'équipement préalable, les opérations peuvent nécessiter un effort d'aménagement (dépollution complémentaire et de la déconstruction, mise en place des réseaux et voiries...) plus ou moins important, avant la construction proprement dite. L'enjeu d'amélioration de ces phases aval est donc également très important dans la perspective de valorisation effective et efficace de terrains et peut jouer un rôle significatif dans la prise de décision par un propriétaire foncier quant à la mobilisation et l'optimisation de l'occupation de son terrain.

La diversité des situations rencontrées conduit à avoir une approche différenciée de ces questions selon la typologie de propriétaires, la nature et la taille du foncier concerné, le projet souhaité... Les outils mobilisables sont également déjà nombreux pour faire face à ces situations et font l'objet de guides méthodologiques et d'actions pédagogiques facilement accessibles. Ils peuvent être globalement considérés comme suffisamment maîtrisés par les acteurs locaux de la construction (collectivités, professionnels...), même si des efforts doivent certainement être conduits sur ce volet là également auprès de donneurs d'ordre (cf. propositions sur le volet ingénierie en particulier) ou pour mettre en lumière les atouts de tel ou tel mode opératoire.

En outre, les remontées de terrain mettent plus particulièrement en avant la difficulté à mobiliser quelques outils spécifiques ou à conduire des processus opérationnels pleinement satisfaisants dans le contexte politique, économique et juridique actuel, capacités réduites des collectivités incluses. Même s'ils ont fait l'objet d'améliorations constantes, nombre de ces outils ont en effet été conçus il y a plusieurs décennies, dans un cadre de politique urbaine de fort développement des villes en extension sur des terres agricoles dans un mode de décision relativement centralisé et après une maîtrise publique préalable. Or les enjeux des politiques urbaines développées de nos jours ont évolué et nécessitent de prendre davantage en compte la préoccupation de transition écologique et la limitation de l'artificialisation des terres, de développer la mixité fonctionnelle au sein d'opérations complexes, de mieux articuler les procédures environnementales et d'urbanisme qui ont été conçues en vertu de législations indépendantes et sont encore insuffisamment coordonnées, enfin de laisser une part d'initiative et de portage des projets plus importante à l'implication citoyenne et aux propriétaires des fonciers concernés...

Conscient de ces préoccupations, le Gouvernement a introduit plusieurs réformes pour dynamiser et simplifier « l'arsenal » législatif et réglementaire, sans perdre de vue ces objectifs. La loi ALUR porte ainsi plusieurs dispositions d'aménagement opérationnel, relatives par exemple aux Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), à des dispositifs rénovés en matière d'Association Foncière Urbaine de propriétaires, de gestion des lotissements ou de financement de projets d'initiative privée par des mécanismes comme le Projet Urbain Partenarial (PUP). Il a également pris différentes ordonnances au cours de l'année 2013 visant à accélérer les projets de construction avec, en particulier, une ordonnance

sur la densification et une autre prévoyant l'instauration d'une Procédure Intégrée pour le Logement (PIL publiées toutes les deux le 3 octobre 2013). Cette dernière vise, lors de l'élaboration d'un projet d'opération d'intérêt général comportant principalement du logement au sein des unités urbaines, à prévoir, d'une part de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme et d'autre part, d'adapter des normes supérieures, permettant ainsi de diminuer très significativement les délais de procédure nécessaires.<sup>7</sup>

Ces évolutions, brièvement évoquées par les participants au Groupe de Travail, ont globalement été jugées satisfaisantes. L'évaluation de leurs effets, sur une période significative, reste nécessaire sur la base d'opérations concrètes, pour ajuster et compléter les dispositifs si cela était nécessaire. Toutefois, ces réformes récentes ou en cours de finalisation n'épuisent pas pour autant ces problématiques et réflexions, les membres du Groupe de Travail ont ainsi fait des propositions complémentaires ciblées et échangé sur des manières d'améliorer encore certaines procédures ou de trouver de nouveaux leviers de mobilisation de foncier pour des opérations plus complexes que la moyenne, notamment dans les zones tendues.

Ils se sont en particulier réunis au sein d'un sous-groupe de travail spécifiquement consacré à la coproduction de la ville entre public et privé. Comme vu précédemment, les projets d'aménagement doivent aujourd'hui répondre à des exigences accrues des citoyens et élus, tout en s'inscrivant dans un modèle économique viable et sensiblement renouvelé. Dès lors, les collectivités s'interrogent sur la manière de mobiliser des compétences, modes de faire et capacité financière ou d'initiative d'acteurs privés au profit d'une finalité d'intérêt général et d'une cohérence d'ensemble, dont elles sont le garant, visant le développement équilibré et solidaire de leurs territoires. Inversement, des propriétaires fonciers, conscients que la réalisation de projets ambitieux sur leurs terrains nécessite leur inscription dans une vision urbaine plus large et prennent en charge une partie des effets induits (notamment en termes d'équipements publics), sont intéressés à la mise en place de cadres d'intervention plus efficaces et sécurisants, permettant d'aborder l'ensemble des questions liées à l'évolution de leur patrimoine ou de leur outil productif dans un échange constructif avec des opérateurs et la collectivité.

Si les collaborations publiques/privées ne sont pas nouvelles et se sont en particulier développées au cours des dernières années, les modalités de partenariats évoluent vers d'autres compromis et vers un meilleur équilibre sur l'ensemble de la vie du projet : de la stratégie urbaine à la conception, de la livraison aux enjeux de gestion. Divers acteurs se préoccupent de ces questions et récemment le CEREMA et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) ont notamment organisé une journée d'échanges à ce sujet le 28 novembre 2013. Au regard des réformes en cours précédemment évoquées, la question se pose avec une acuité différente selon le degré de complexité des opérations et les caractéristiques du foncier. Les réflexions développées à ce stade par le sous-groupe ont essentiellement concerné des opérations complexes, dans un champ géographique relativement limité car conçues ou réalisées en zone tendues et par des propriétaires et opérateurs privés de grande taille. Elles ne sont ainsi pas apparues comme nécessaires ou pertinentes par certains membres du groupe de travail.

Le groupe de travail s'est également penché, en relation avec le groupe de travail n°3, sur un volet du projet d'ordonnance sur le Logement Intermédiaire qui était en cours d'élaboration et doit être publié au début du mois de mars 2014. Le groupe de travail a en effet travaillé sur une nouvelle forme de bail emphytéotique, visant à favoriser la production de logements intermédiaires en accession et en location, en garantissant au bailleur (propriétaire initial du terrain) le maintien de la vocation intermédiaire du bien au cours des années, et au preneur la réalité des droits conférés pour une certaine durée (et éviter ainsi dans le cas de personnes publiques, le caractère précaire de certains baux). Le projet de texte remanié sur le bail réel immobilier a été intégré au projet d'ordonnance, en prenant en compte les remarques issues des différentes concertations menées. Ce nouveau type de bail emphytéotique dédié au Logement Intermédiaire (ex-BELO) a reçu l'adhésion des membres du groupe de travail sur le principe, dans l'attente de la connaissance précise des contours du futur « logement intermédiaire » et du projet d'ordonnance le concernant, objet du groupe de travail n°3. Le projet d'ordonnance a par ailleurs été diffusé aux membres du groupe de travail.

Enfin le groupe de travail a examiné quelques exemples territorialisés de procédures et a constaté que certaines procédures se développent sur certains territoires et pas d'autres (exemple des AFU à Bordeaux ou du PSLA (Prêt Social Location Accession) à Toulouse), des propositions complémentaires ont ainsi été formulées par ses membres.

---

<sup>7</sup> Sur l'aménagement opérationnel et les différents outils mobilisables, ainsi que certaines évolutions juridiques récentes, voir l'état des lieux figurant en annexe, qui a été partagé au sein du GT, préalablement aux débats.

### Proposition :

- Transformation en groupe de travail pérenne du sous-groupe dédié à la co-production public/privé en aménagement pour permettre une rencontre régulière des opérateurs privés, publics de l'Etat, d'autres partenaires (dont l'Union Sociale pour l'Habitat) afin d'échanger sur les pratiques et sur la créativité des montages.

Compléter la palette des outils existants mobilisables par les acteurs privés ou publics, pour permettre un choix adapté à la diversité des opérations (taille, complexité, maîtrise foncière etc....).

La réflexion du groupe de travail part du constat que certains outils disponibles sont particulièrement formatés **pour des opérations d'aménagement complexes et importantes (de plusieurs ha) ou très lourdes au niveau technique et/ou financier, qui nécessitent une intervention sur des secteurs urbains entiers** : elles conduisent par exemple à avoir recours à des concessions d'aménagement, mises en œuvre en particulier par des Sociétés d'Economie Mixte (SEM), ou à mobiliser des outils spécifiques dédiés (Sociétés Publiques Locales (SPL), SPL d'Aménagement (SPLA), Etablissements Publics d'Aménagement (EPA), ou demain des « SEM contrat »/SEM à opération unique, selon une proposition de loi (en cours de discussion parlementaire). En revanche, les opérations de taille et de complexité intermédiaire manquent souvent d'outils adaptés et doivent dès lors mobiliser des procédures lourdes qui peuvent s'avérer dissuasives. C'est pourquoi le groupe de travail a examiné diverses propositions faites par des membres du groupe, qui par ailleurs gagneraient parfois à être combinées.

### Propositions :

- **Elargir l'utilisation des processus contractuels de conception-réalisation** dans le cadre de la mise en œuvre du « bail réel immobilier logement », pour la réalisation d'ensembles immobiliers mixtes, Il s'agit de permettre aux bailleurs sociaux de participer à des groupements avec promoteur, constructeur et maître d'œuvre et ainsi d'accélérer la mise en œuvre des projets tout en assumant pleinement les prérogatives de maître d'ouvrage de l'opération. L'alternative aujourd'hui est en effet pour le bailleur d'acheter au promoteur des logements en Vente en l'Etat Futur d'Achèvement (VEFA). Dans cet esprit, il s'agirait donc pour le propriétaire du foncier de retenir par exemple le meilleur projet architectural chiffré comprenant un montant de loyer pour le bail, un prix de vente et un loyer de sortie en logements. Le but est ici d'accélérer les cessions foncières et les réalisations de logements qui en découlent afin de retrouver un gain de temps comme dans les opérations en VEFA.
- **Elargir le champ d'utilisation du futur dispositif de Bail réel immobilier** (un temps évoqué sous le nom de Bail Emphytéotique Logement – BELO) qui va être proposé par l'ordonnance sur le logement intermédiaire pour permettre notamment d'organiser la cession temporaire de terrains publics ou privés à un opérateur. Ce nouveau bail est destiné à faciliter la création de logements intermédiaires en zones tendues sur des fonciers dont les propriétaires veulent garder la maîtrise à très long terme et pour lesquels ils sont prêts à consentir un rabais sur sa valeur, pour peu qu'ils soient assurés que leur effort financier ne sera pas indûment capté au bout de quelques années par l'un des preneurs du bail.

Le groupe de travail, sollicité en réaction à la présentation du dispositif et du projet d'ordonnance prévu sur la base de la loi d'habilitation du 1er juillet 2013, a notamment insisté sur la nécessité d'ouvrir pleinement le dispositif à des propriétaires privés de terrains (et pas seulement des collectivités publiques), de définir un dispositif aussi simple et lisible que possible, sans quoi ces modes de propriété, courants outre-Manche, ne seraient pas usités en France et enfin a questionné sur le processus de sortie du bail et la situation des derniers occupants. Ces remarques ont été largement suivies dans le travail de finalisation de la rédaction de l'ordonnance.

La proposition également faite par le groupe de travail est que l'opérateur, preneur de ce bail réel puisse être un groupement constitué, soit d'un bailleur social, soit d'un promoteur, associé à une entreprise et un architecte, par voie compétitive. La sélection du groupement choisi pourrait s'effectuer selon le processus contractuel conception réalisation évoquée ci-avant.

**Développer et soutenir pédagogiquement les démarches de type Contrats de partenariat opérateur (CPO)**, notamment pour des petites opérations d'aménagement (jusqu'à 50.000 m<sup>2</sup>) avec un foncier d'un seul tenant. Le principe du CPO consiste en des opérations de cession foncière à des aménageurs-constructeurs afin de construire des ensembles urbains sur des fonciers importants. Un propriétaire foncier privé ou public (Etat, Etablissements Publics de toute nature, EPF, Collectivités locales et ses satellites,...) confie la conduite des études en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou de promotion sur un tènement foncier. Il confie ces études de manière exclusive ou en compétition, sur la base de compétences et de références, à un aménageur ou à un promoteur (selon la taille et la complexité de l'opération). Ces études portent principalement sur les domaines suivants :

- Proposition de schéma d'urbanisme et d'aménagement .
- Proposition d'un programme de construction.
- Analyses techniques et environnementales.
- Conditions de faisabilité juridiques et administratives de l'opération d'aménagement. Proposition de montage immobilier.
- Planning général.
- Approche d'une valeur foncière argumentée des terrains appartenant au propriétaire par une approche économique du marché immobilier et des contraintes du site (Méthode du compte à rebours).

Ces études sont financées par l'opérateur à ses risques. Les études sont faites en transparence (bilans financiers notamment) avec le propriétaire et la collectivité, qui doivent être parfaitement structurés pour pouvoir pleinement analyser celles-ci. Le programme est agréé par la collectivité, qui fait évoluer si nécessaire ses documents d'urbanisme pour permettre le projet. A l'issue des études (4/12 mois selon complexité), une offre de valorisation foncière définitive est remise par l'opérateur d'aménagement au propriétaire permettant la signature d'un accord foncier. Les avantages majeurs attendus concernent l'adaptation du projet aux besoins et capacités du propriétaire, l'adaptation aux attentes de la collectivité, la maîtrise des risques financiers et la réduction des délais de l'opération.

- **Améliorer l'efficacité du dispositif de permis d'aménager**, en prévoyant une modification réglementaire complétant ainsi l'Article R 442-18 / alinéa c du code de l'urbanisme : « Dès la délivrance du permis d'aménager, la mise en œuvre des permis de construire est autorisée sous les deux conditions suivantes et cumulatives : le titulaire du permis d'aménager a obtenu une garantie financière d'achèvement des travaux de desserte des lots et le permis de construire concerne un immeuble sous maîtrise d'ouvrage professionnelle, publique ou privée. »
- **Améliorer l'accompagnement et le suivi de la mise en œuvre des premiers contrats « Article 22 » de la loi Grand Paris** et étude de la pertinence (aspects économiques, juridiques, opportunité...) de l'extension de leur application au-delà du champ initial, par exemple dans le champ des futurs Projets d'intérêt majeur.
  - La loi Grand Paris de 2010 a prévu en Ile-de-France la signature de Contrats de Développement Territorial (CDT) entre l'Etat et les collectivités ou principaux partenaires, autour des principales gares du futur réseau de transport, permettant notamment d'acter des orientations stratégiques de développement du territoire et d'identifier les opérations d'aménagement susceptibles de décliner ces objectifs. Des procédures de Zones d'Aménagement Différé (ZAD) et de Déclaration d'Utilité Publiques d'opérations peuvent également être incluses dans ces contrats.
  - La loi ALUR a prévu de décliner ces CDT sur l'ensemble du territoire national au travers de PIM (projets d'intérêt majeur) et avec une composante opérationnelle plus affirmée encore.
  - L'article 22 de la loi Grand Paris prévoyait en outre que, dans les CDT signés, des procédures permettent la signature de contrats intégrés, notamment entre une personne publique et une structure privée, portant à la fois sur la conception du projet d'aménagement global, l'élaboration d'une proposition de révision ou de modification du document d'urbanisme et la maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement concourant à la réalisation du projet d'aménagement. Cette disposition avait notamment été imaginée pour des opérations d'aménagement de taille moyenne avec un foncier pas trop complexe à mobiliser (2 à 10 ha). Alors que les premiers CDT sont actuellement signés en Ile-de-France, il convient de stabiliser les contours de l'application de ces contrats à certaines opérations et d'examiner si cette expérience pourrait être reproductible et intéressante dans d'autres domaines/territoires.
- **Fixer des cadres de coopération publique - privé sous des formes conventionnelles pour les terrains privés en zone AU** (proposition de création d'un nouvel article du Code de

l'urbanisme dont la première rédaction a été travaillée par le sous-groupe de travail sur la base d'une contribution). Le principe en serait que, sur des secteurs à urbaniser notamment (zones AU des documents d'urbanisme), appartenant à des propriétaires privés et identifiés comme porteurs de développement souhaités par la collectivité, puisse être initiée une démarche de projet partagée, à l'initiative des opérateurs au sens large. Il s'agit à la fois d'accélérer le processus de réalisation des actifs, de donner des clés à la collectivité pour clarifier ses priorités de développement et cadrer l'urbanisation désirée. Cette initiative prend la forme d'un protocole proposé à la collectivité, précisant un cadre conventionnel d'étude partagé, dans laquelle la collectivité est consultée au titre de sa compétence de droit des sols et peut prendre connaissance des réflexions menées par des opérateurs sur une portion de leur territoire en vue de leur réutilisation. Il s'agit donc de transformer un potentiel réglementaire (une zone AU) en un projet de développement local associant le territoire. Ce type de processus serait à encadrer précisément au regard des enjeux de protection de la propriété intellectuelle et, s'agissant de la collectivité, du Code des Marchés Publics.

## 2.6 Développer des outils de mesures et d'observations fiables, sécurisés et partagés par l'ensemble des acteurs

Afin de contribuer aux différentes étapes du processus de mobilisation du foncier et de suivre les dynamiques des opérations, il convient également de renforcer significativement les dispositifs d'observation mis à disposition des collectivités publiques mais également, sous des formes à préciser, des acteurs opérationnels, de façon à créer les conditions d'une objectivation des problématiques et d'une plus grande responsabilité collective sur cette thématique, souvent mal appréhendée par méconnaissance des enjeux. Il s'agit de concevoir d'entrée de jeu ces dispositifs comme des outils orientés vers l'action et la mise en œuvre opérationnelle et de faire en sorte qu'ils puissent être articulés les uns aux autres, en fonction des différentes phases des projets.

### Propositions :

- **Coordonner et renforcer les dispositifs d'observation foncière existants**, le plus souvent mis en œuvre dans un cadre partenarial à l'initiative d'une collectivité (en relation avec ses documents d'urbanisme), un Etablissement Public Foncier, un dispositif d'ingénierie comme une Agence d'urbanisme... :
  - en les territorialisant aux échelles de projets et en effectuant davantage de croisements thématiques pour en exploiter les informations en relation plus étroite avec les déterminants économiques des opérations, afin d'optimiser le rendement des dispositifs : par exemple en croisant des données sur les gisements fonciers et les dispositifs spécifiques en termes de fiscalité (TVA réduite autour des Projets de Rénovation Urbaine (PRU), zonages des dispositifs d'investissement locatif...), les dispositions particulières en matière d'urbanisme (localisation des servitudes de mixité sociale, règles de densité...), le foncier économique mutable, le foncier agricole et naturel ... L'objectif est de confronter les dispositifs mis en place par la collectivité publique pour inciter certains comportements supposés vertueux à la réalité d'une offre foncière disponible ou facilement mobilisable, afin de corriger le cas échéant les premiers et la stratégie sous-jacente
  - en lien avec les bases de données existantes (notamment la base DVF – Données Valeurs Foncières éditée par les services fiscaux...), à l'image de l'Observatoire mis en place par la FPI (outil CAPEM sur la construction), de manière à disposer des données suivantes : nombre précis de transactions, surface des parcelles, prix des parcelles, situation géographique, taux d'écoulement des opérations... Il s'agit également de poursuivre les travaux sur la mobilisation de ces éléments consolidés dans l'élaboration des documents d'urbanisme et de programmation (SCoT, PLH, PLU(i)...). L'objectif est d'assurer, par une plus grande mutualisation et un meilleur partage des données (dans des cadres à définir quand il s'agit de données confidentielles), une meilleure compréhension des mécanismes de marchés à l'œuvre et donc un meilleur exercice des compétences de chacun, en connaissance précise des décisions qui peuvent faire levier
- **Assurer une meilleure connaissance de la réalité de la production de logements en France par des systèmes d'information consolidés** (mesure transversale avec le GT3). Il y a

une unanimité des professionnels concernant la réalité de ce besoin et un partage assez évident d'un certain nombre de difficultés méthodologiques ou opérationnelles actuellement identifiées sur ce volet. Avec la disparition d'un certain nombre d'enquêtes et de suivis auparavant effectués sur les territoires par les DDE et d'informations qui figuraient sur les demandes d'autorisation d'urbanisme avant la réforme de 2008, les professionnels et les pouvoirs publics ont beaucoup plus de difficultés aujourd'hui à qualifier les modes de production urbaine et notamment le poids, les caractéristiques et la dynamique des petites opérations (moins de 5 logements par exemple). En outre, même si elle a fait l'objet de progrès significatifs ces dernières années (projet Sit@del2), les données nationales relatives à la construction de logements font encore l'objet de nombreux débats quant à leur fiabilité.

Des pistes d'action peuvent résider dans le croisement et le recoupement par l'entrée territoriale de plusieurs sources (y compris d'enquêtes terrain ou téléphoniques), afin d'obtenir des chiffres de construction les plus fidèles possibles (cf. expériences évoquées du SNAL, du CG 78 ou d'agences d'urbanisme comme celle de Marseille par exemple).

D'autres leviers peuvent être mobilisés comme un travail avec les principaux éditeurs de logiciels dédiés à la gestion de projets ou de processus d'instruction d'autorisations d'urbanisme afin de faciliter des agrégations et remontées d'information, transparentes pour les utilisateurs.

Plus généralement, ces systèmes d'information interfacés devraient permettre de :

- mesurer les chiffres quantitatifs et qualitatifs de la construction (mesure identifiée dans l'ensemble des GT) ;
- mesurer l'évolution des marchés immobiliers locaux ;
- mesurer l'étalement urbain, la consommation d'espaces naturels et agricoles (mesure identifiée dans les GT2 et GT3 notamment) ;
- mesurer le potentiel de foncier mutable (améliorer la connaissance des gisements de foncier mobilisables) ;

- Au-delà de l'amélioration de la connaissance de la production de logements, le Groupe de Travail a échangé autour de la question d'un recensement plus complet des opérations d'aménagement publiques et privées qui interviennent en amont, dans l'objectif d'une consolidation locale et nationale, permettant un véritable pilotage des politiques d'aménagement, aujourd'hui réduit à une appréciation souvent qualitative, par défaut d'information.
- Là aussi, les enquêtes antérieures réalisées par les services de l'Etat apportaient des premiers éléments d'information ; elles ne couvraient pour autant qu'un champ restreint, limité aux plus grosses opérations (en ZAC notamment). Afin de lever cet écueil et de trouver des moyens opérationnels réels de mettre en œuvre de dispositif, il est plutôt proposé de lancer un travail coopératif avec les partenaires, sur l'élargissement de la base LOAD (librairie des opérations d'aménagement durable, mise en place par le CEREMA pour l'Etat et qui comporte déjà plusieurs centaines d'opérations, avec des degrés divers de précision et d'actualisation des données) et son interfaçage avec les outils propres à chaque (famille d')acteurs pour déterminer s'ils pourraient servir de base à ce recensement. L'objectif serait de limiter les nécessités de collecte et de saisie d'information par des tiers. Pour ce faire, on chercherait à mobiliser plus directement la donnée auprès de son producteur / opérateur, autant que possible de façon transparente pour lui et/ou en lui apportant des services supplémentaires en termes d'agrégation ou de comparaison de données (pour l'inciter à contribuer effectivement).

## 3 Mesures à mettre en place à court terme

### 3.1 Mise en place d'un kit relatif à la densification et au développement urbain maîtrisé

- **Création d'un kit global pédagogique, politique et méthodologique sur la densification, notamment à destination** des nouveaux exécutifs locaux, comprenant à la fois des items sur la densification « douce » (surélévation, limites séparatives, divisions parcellaires, ...), la densification en zone dense par surélévation, et construction des dents creuses mais également en sensibilisant aux enjeux d'opérations plus structurées autour des grands gisements fonciers ou des pôles générateurs de déplacements (exemple du foncier révélé autour des gares).
- **Consolider un diagnostic territorial préalable à toute politique active de densification et de développement urbain maîtrisé de l'existant** ; identifier un référent pour accompagner techniquement la densification au niveau local et opérer la synthèse au regard des préoccupations de la collectivité
- **Développer la vectorisation des cadastres et la numérisation des PLU et des SCoT** (en cours avec l'ordonnance géoportail de l'urbanisme ; l'enjeu actuel consiste en la mise en œuvre de l'ordonnance).
- **Donner aux collectivités une plus grande visibilité par rapport aux moyens juridiques, réglementaires et d'observations mis à leur disposition pour réaliser leurs projets** : SAV de l'ordonnance sur la densification et des différentes mesures existantes, récentes ou à venir, d'initiatives publiques ou privées (Associations Foncières Urbaines de Projet...), à l'attention de nouveaux élus pour les aider dans la mise en œuvre de leurs programmes et dans l'évolution de leurs documents d'urbanisme.
- **Saisir les opportunités foncières sur les friches / dents creuses ou à travers un repérage des droits à bâtir** restants sur certaines résidences en mono-propriété.

### 3.2 Un suivi national, régional et départemental des opérations « plantées » ou rencontrant des difficultés/leur sortie opérationnelle

Proposition :

- Qu'elles soient d'initiative publiques ou privées, plusieurs opérations sont en difficulté ou vont l'être dans les prochains mois sur le foncier privé des secteurs urbanisés. **Il convient de désigner des référents qui collectent les informations sur ces opérations, identifient les difficultés rencontrées** (juridiques, techniques, économiques, politiques...) tout en les objectivant et jouent un rôle de facilitateur médiateur. Ces référents seraient plutôt choisis dans la sphère Etat et proches du terrain (sous-préfet...). Cibles : toutes opérations de logements sur communes carencées ou déficitaires ou/et toutes opérations d'ensemble supérieure à 200 logements.

*N.B : les opérations 100% logements sociaux sont déjà suivies par ailleurs (services territoriaux de l'Etat et bailleurs sociaux).*

### 3.3 Développer des approches contractuelles ou conventionnelles contractualiser sur la densification ou l'optimisation foncière d'actifs immobiliers

Les 10 ans de marché haussier que la France vient de connaître, permettent de penser (et de nombreux professionnels s'en font l'écho) que le foncier n'est pas rare mais qu'il souffre d'un problème de disponibilité et d'association des acteurs concernés.

Chacun à son niveau territorial ou professionnel a connaissance de grandes sociétés qui développent en interne des directions du patrimoine pour liquider ou optimiser les actifs immobiliers (foncier libre, insuffisamment occupé ou biens obsolètes) dans un souci de rentabilité. Trop souvent les droits à bâtir



sont ainsi optimisés puis utilisés pour valoriser les actifs sans que les collectivités puissent en bénéficier alors qu'elles portent des stratégies plus larges et doivent accompagner par des équipements des restructurations majeures de quartiers.

Inversement, si ce type de pratiques permet parfois des optimisations financières de court terme, les propriétaires pâtissent également du manque de dynamique et de perspectives concernant d'autres actifs fonciers et immobiliers et rencontrent parfois des difficultés à ce que leurs problématiques de développement (auxquelles ces actifs ne correspondent pas nécessairement) soient suffisamment bien prises en compte par les pouvoirs publics.

La montée en puissance des intercommunalités permet de renouveler le regard sur ces pratiques sur des échelles de territoire plus significatives et d'engager des négociations plus globales et stratégiques sur l'ensemble du territoire et des patrimoines concernés. Il convient donc d'envisager plusieurs nature d'actions, tant au niveau national que local, afin que ces mutations de tissus se fassent en lien avec les objectifs et les enjeux des territoires dans un souci de partage de la valeur et d'effets levier sur les territoires. Un certain nombre de négociations des pouvoirs publics pourraient ainsi être conduites au niveau national ou/et local avec les grands propriétaires publics et privés (friches industrielles de grands groupes en zone urbaine, résidences obsolètes de caisse de retraites, comité d'entreprise de grandes sociétés : télécom, EDF/GDF, propriétaires nationaux de centres commerciaux...) afin de mieux prendre en compte les besoins des territoires et en appréhendant au mieux les attentes des grands propriétaires.

Ce travail engagé par certains (les bailleurs sociaux notamment) mériterait d'être systématisé en terme de gisement et généralisé en terme de méthode afin de produire dans les années à venir les restructurations de quartiers et logements attendus et les capacités financières correspondantes.

#### **Propositions :**

- Identifier, suivre et exploiter les gisements de constructibilité résiduels sur les fonciers résidentiels en secteurs urbanisés (zones ou ensembles commerciaux ou d'activité, foncier de bailleurs sociaux, centres de vacances obsolètes...) dans le cadre de négociations globales afin de partager les stratégies foncières des grands propriétaires avec celles des collectivités.
- Mettre en place au niveau national des dynamiques d'échanges et de suivi de la politique patrimoniale de grands groupes et de grands propriétaires afin d'éviter la vente à la découpe à des échelles d'opérations infra-territoriales et d'accompagner ces groupes dans leurs restructurations d'actifs et leur développement par des négociations d'ensemble.
- Sur les secteurs urbanisés, les lotissements « historiques » (d'avant la 2<sup>nde</sup> guerre mondiale ou juste après), peuvent constituer un important et stratégique gisement foncier mais leur mutabilité est contrainte par des règles obsolètes juridiquement difficiles à abroger. Il conviendrait, sans mettre en difficulté les co-lotis, ni les collectivités (basculer automatique des espaces collectifs dans le domaine public), d'identifier rapidement avec le conseil supérieur du notariat les possibilités d'éteindre certaines règles dans la durée et de permettre leur mutation/ densification. A court terme la mise en place d'un groupe de travail sur quelques exemples nationaux permettrait de déboucher sur des propositions concrètes et des engagements de mutation entre co-lotis et collectivités.
- Pour les grandes opérations d'aménagement structurantes pour les territoires, la charge foncière permet d'optimiser financièrement des bilans d'aménagement, souvent en difficulté du fait d'insuffisance ou d'obsolescence d'équipement et d'infrastructure. La pratique est donc souvent de maximiser la charge foncière et ce, dans un cadre concurrentiel entre les opérateurs. Si cette saine concurrence produit des effets positifs, elle s'inscrit toutefois dans un marché immobilier plus large, parfois aujourd'hui orienté à la baisse. Or les volumes et la taille des programmes ont d'importants effets sur les marchés. Il est donc nécessaire de pouvoir « piloter » les effets potentiellement destructurants à l'échelle d'un bassin de vie de la mise sur le marché de ces opérations et de ne pas rechercher systématiquement la maximisation financière pour tel ou tel acteur. La mise en place d'un suivi des marchés fonciers et immobiliers corrélé à l'évolution des charges foncières pourrait faire l'objet d'une contractualisation opportune entre les collectivités et les opérateurs (fonciers, aménageurs, promoteurs).

Ces propositions n'ont pas pu être examinées dans le détail par le groupe de travail.

## 4 Annexes

---

### Annexe 1 : sites d'information ou bases de données susceptibles de renseigner les aménageurs

- Ministère chargé de l'Ecologie  
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>
- BRGM  
<http://www.brgm.fr/>
- BASOL  
<http://basol.environnement.gouv.fr/>
- BASIAS  
<http://basias.brgm.fr/>
- Portal « Sites Pollués » du Ministère chargé de l'Ecologie  
<http://www.sites-pollues.developpement-durable.gouv.fr/>
- INERIS  
<http://www.ineris.fr/>
- Institut de Veille Sanitaire  
<http://www.invs.sante.fr/>
- Agence européenne de l'environnement  
<http://www.eea.eu.int/>
- Commission environnement / sol  
<http://ec.europa.eu/environnement/soil/index.en.htm>
- Registre national des émissions polluantes  
<http://www.pollutionsindustrielles.ecologie.gouv.fr/IREP/index.php>
- Union Professionnelle des Entreprises de Dépollution de Sites  
<http://www.upds.org>
- Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) – Evaluation Environnementale Déchets Matériaux et Sols pollués (EEDEMS)  
<http://www.eedems.com/>
- Schéma conceptuel et modèle de fonctionnement – Février 2007 - MEEDDAT  
<http://www.sites-pollues.developpement-durable.gouv.fr/>
- Interprétation de l'état des milieux – Grille de calcul – Février 2007 - MEEDDAT  
<http://www.sites-pollues.developpement-durable.gouv.fr/>
- Analyse des risques résiduels – Février 2007 - MEEDDAT  
<http://www.sites-pollues.developpement-durable.gouv.fr/>
- Liste des guides relatifs aux sites et sols voir l'annexe 3 de la note ministérielle relative aux « Outils en appui aux démarches de gestion » - Circulaire BPSPR/2005-371/LO du 14 février 2007  
<http://www.sites-pollues.developpement-durable.gouv.fr/>

- Documents utiles pour la gestion des sites pollués – 8 février 2007  
<http://www.sites-pollues.developpement-durable.gouv.fr/>
- Suivi de la qualité des eaux souterraines relative aux installations classées et sites pollués : état des lieux et méthodologies de bancarisation des données – Juin 2005 – édition BRGM – Réf. N° RP-53784 FR  
<http://www.brgm.fr/>  
<http://www.entreprises.ccip.fr/web/environnement/icpe-sites-et-sols>
- Les garanties financières pour les ICPE
- Les prescriptions applicables aux ICPE
- Les différentes études de sols
- Les sanctions administratives
- Les sanctions pénales
- La fin de vie de l'ICPE

## Annexe 2 : Texte actuel de l'article 150 U du code général des impôts

### Article 150 U

*I.-Sous réserve des dispositions propres aux bénéficiaires industriels et commerciaux, aux bénéficiaires agricoles et aux bénéficiaires non commerciaux, les plus-values réalisées par les personnes physiques ou les sociétés ou groupements qui relèvent des articles 8 à 8 ter, lors de la cession à titre onéreux de biens immobiliers bâtis ou non bâtis ou de droits relatifs à ces biens, sont passibles de l'impôt sur le revenu dans les conditions prévues aux articles 150 V à 150 VH.*

*Ces dispositions s'appliquent, sous réserve de celles prévues au 3° du I de l'article 35, aux plus-values réalisées lors de la cession d'un terrain divisé en lots destinés à être construits.*

*II.-Les dispositions du I ne s'appliquent pas aux immeubles, aux parties d'immeubles ou aux droits relatifs à ces biens :*

*[...]*

*4° Pour lesquels une déclaration d'utilité publique a été prononcée en vue d'une expropriation, à condition qu'il soit procédé au remploi de l'intégralité de l'indemnité par l'acquisition, la construction, la reconstruction ou l'agrandissement d'un ou de plusieurs immeubles dans un délai de douze mois à compter de la date de perception de l'indemnité ;*

*[...]*

*7° Qui sont cédés avant le 31 décembre 2011 et du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2015 à un organisme d'habitations à loyer modéré, à une société d'économie mixte gérant des logements sociaux, à l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, aux sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts pour les logements visés au 4° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation ou à un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation.*

*8° Qui sont cédés avant le 31 décembre 2011 et du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2015 à une collectivité territoriale, à un établissement public de coopération intercommunale compétent ou à un établissement public foncier mentionné aux articles L. 321-1 et L. 324-1 du code de l'urbanisme en vue de leur cession à l'un des organismes mentionnés au 7° ; en cas de non respect de cette condition dans un délai d'un an à compter de l'acquisition des biens, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent reverse à l'Etat le montant dû au titre du I ; ce délai est porté à trois ans pour les cessions réalisées par un établissement public foncier au profit de l'un des organismes mentionnés au 7°.*

## Annexe 3 : état des lieux sommaire relatif aux outils d'aménagement

### *La chaîne traditionnelle de la production de logements en France*

↗ Investisseurs

Propriétaire foncier → Aménageur → Promoteur ↘ Particuliers occupants

A partir d'un foncier identifié par la collectivité, la conception d'un projet urbain à son initiative permet d'organiser sa mise en œuvre et de produire du foncier aménagé assorti de droits à construire. Cette opération donne lieu à la vente de charges foncières à des promoteurs qui conçoivent à leur tour des projets d'immobilier de logements et les commercialisent auprès d'investisseurs ou de particuliers - futurs occupants.

Cette chaîne ne s'organise pas de manière équivalente lorsqu'il s'agit d'un projet public ou privé.

Le groupe de travail a passé en revue les différents outils existants et a fait des propositions pour compléter la boîte à outils à disposition des collectivités et des opérateurs pour favoriser la réalisation des projets d'aménagement et in fine la construction de logements.

### **Les outils existants**

#### ▪ **Les ZAC et les concessions d'aménagement**

D'initiative publique, les ZAC permettent à la collectivité d'assurer l'intérêt général de l'opération : la puissance publique « fabrique » du foncier équipé. Elles constituent :

- Un outil adapté aux opérations complexes, importantes et étalées sur une grande durée.
- Un outil qui ne nécessite pas obligatoirement une possession préalable des terrains.
- Un outil qui permet une réflexion sur les équipements nécessaires et facilite leur financement grâce à un régime de participation contractuellement établi.
- La mise en œuvre de la ZAC est le plus souvent réalisée suite à une mise en concurrence pour une concession d'aménagement.

La ZAC organise traditionnellement la relation avec les privés par le biais de ventes de charges foncières à des promoteurs, le plus souvent soumis à concurrence ; elle peut imposer des contraintes éventuelles (architecturales, environnementales, sociales : typologie de logements et prix de sortie) à ces promoteurs. Ces contraintes sont enregistrées dans les cahiers des charges de cession de terrains (CCCT).

Toutefois, elle a évolué depuis plusieurs années pour prévoir davantage d'intervention du privé, qui a pris différentes formes et notamment :

- Attribution de concessions d'aménagement pour la réalisation de ZAC à des aménageurs privés ou à des groupements d'aménageurs, composés de SEM, d'aménageurs privés, d'organismes Hlm aménageurs...
- La réalisation de ZAC via des concessions d'aménagement avec un portage foncier original (mobilisation d'un gros propriétaire ou d'un groupe de propriétaires).

#### ▪ **Les permis d'aménager – lotissements, associés ou non à une convention de PUP (projet urbain partenarial)**

D'initiatives privées ou publiques, les lotissements/permis d'aménager offrent la possibilité à des opérateurs, dans la mesure où les documents d'urbanisme le permettent, de réaliser une opération d'aménagement, soit qui ne nécessite pas d'équipements publics (seulement des équipements propres), soit qui en prévoit le financement par une convention de PUP. Ces aménageurs, pour l'essentiel privés ou parfois HLM, traitent avec les services de l'urbanisme de la collectivité qui instruisent le permis d'aménager. Cette formule permet à la puissance publique et à l'initiative privée de joindre leurs efforts et de conjuguer leurs savoir-faire, en termes de montage opérationnel et de qualité paysagère et environnementale.

Il permet aussi à une commune ou à une SEM de prendre l'initiative du lotissement « communal » ou du permis d'aménager, pratique couramment répandue dans certaines régions. Il peut donc être utilisé dans des cas très variés.

- **Evolution du projet urbain partenarial (PUP)**

Pour les opérations d'initiative privée, le projet de loi ALUR a notamment développé la phase de négociation préalable à la signature des PUP en créant une possibilité pour l'opérateur privé de demander l'organisation d'un débat à la collectivité, qui lui permette de présenter son projet. Cette proposition était initialement issue de contributions de membres du groupe de travail, lors de la concertation préalable au projet de loi ALUR.

- **Les associations foncières urbaines libres (AFUL) ou autorisées (AFUA) et de projet (AFUP), créées par le PJA ALUR, pour une mobilisation des propriétaires privés**

Cette formule permet à des propriétaires privés de se mobiliser conjointement pour réaliser un projet d'aménagement et valoriser leur terrain. Le type d'AFU dépend du degré de consensus au sein des propriétaires concernés : l'AFUL se décide à l'unanimité des propriétaires, tandis que l'AFUA permet, après enquête publique, de passer outre l'avis bloquant de certains propriétaires minoritaires. Ces formules allient un remembrement foncier à des travaux d'aménagement, permettant aux propriétaires initiaux de vendre ou d'utiliser pour eux mêmes des droits à construire.

L'AFUP, nouvelle sorte d'AFU, s'axe beaucoup plus sur le projet d'aménagement et sur la possibilité pour la collectivité d'indiquer que, sur un secteur donné (notamment lorsque le parcellaire ne permet pas d'optimiser la constructibilité), elle souhaite travailler avec les propriétaires fonciers pour qu'ils réalisent un véritable projet d'aménagement après remembrement ; le financement des équipements publics peut se réaliser également en combinant ce dispositif avec un PUP.

- **Les mandats d'études et d'aménagement**

Le projet de loi ALUR a recréé le mandat d'études et d'aménagement qui avait perdu sa base légale à l'occasion de la loi n°2005-809 relative aux concessions d'aménagement ; cet outil devrait notamment permettre :

- de faciliter un travail transversal sur la réalisation des études préalables aux procédures de mises en concurrence des concessions d'aménagement, à l'élaboration des dossiers de création et de réalisation des ZAC et d'études d'impact ou de loi sur l'eau,
- de faciliter le travail des collectivités qui souhaitent réaliser des ZAC ou des lotissements en régie mais ont besoin de l'appui de professionnels de l'aménagement avec des compétences transversales.

## 5 Bibliographie de travail

---

### La libération du foncier

- « La place des acteurs privés dans l'aménagement » CERTU et CNFPT, novembre 2013
- « Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus? », Rapport d'information de François Pillet, René Vandierendonck, Yvon Collin et Philippe Dallier, octobre 2013
- « Quelles ressources pour le recyclage urbain ? », Groupe de travail de l'Observatoire Régional du foncier, Novembre 2012
- « Les outils pour une politique foncière efficace », Le Moniteur des Travaux publics et du Bâtiment, Nathalie Coulaud, juin 2012
- « Politiques foncières : aux collectivités de regagner du terrain », Delphine Gerbeau et Gregory Heller, Gazette des communes, juin 2012
- « Foncier public et production de logements : quelles alternatives ? », André TUNC, Gazette des communes, mars 2012
- « La modernisation des outils de l'action foncière », Etienne Fatôme, Yves Jégouzo, Jean-Pierre Lebreton, Soizic Marie et Michel Verpeaux, janvier 2012
- « Pour un urbanisme de projet : synthèse des travaux du groupe de travail Stratégies foncières », avril 2011
- « Pour un urbanisme de projet : synthèse des travaux du groupe de travail Foncier », avril 2011
- « Revitaliser les friches économiques : transformer les contraintes en opportunités », La Note n°10, Fiche AUDAS, octobre 2012
- Rapport du CGEDD « La Production de logements sociaux en diffus, réalité et obstacles », Isabelle Massin, Marc Prévot, Jean-Marie Tétart – Avril 2010

### Reconversion des sites

- « La transformation et la mutation des immeubles de bureaux », Olivier de la Roussière, Note de l'ORIE n°29, février 2013
- « Reconversion des friches urbaines polluées », Intervention journées techniques nationales ADEME, S. Bost, octobre 2011
- « 2009 : en pleine crise, la surproduction de surfaces commerciales s'aggrave », Note de la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé, janvier 2010

### Le bail emphytéotique

- « Imaginer les solutions juridiques de demain pour réaliser du logement et y accéder », Lamy Droit Immobilier, juillet 2013
- Offre de loi du Club des juristes, Philippe Malinvaud, RFDA 2013

### La fiscalité foncière et immobilière

- « Les Outils de l'action foncière au service des politiques publiques », CERTU, Juin 2013
- « Pour un urbanisme de projet : synthèse des travaux du groupe de travail Fiscalité et financement », avril 2011
- « Fiscalité foncière, fiscalité de l'aménagement, financement des équipements », Vincent Renard, mars 2011
- « Présentation de la réforme de la fiscalité de l'aménagement », Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports, et du Logement, janvier 2011

### Autre

- Site internet Etudes foncières : <http://www.etudesfoncier.es.fr>
- Site internet de l'Association des études foncières : <http://www.edef.org/>
- Sit@del
- Commissariat Général au développement durable – Chiffres et statistiques, Septembre 2013





## 6 Lexique

---

<b>ACTPE</b>	Artisanat, Commerce et Très Petites Entreprises
<b>ACUF</b>	Association des Communautés Urbaines de France
<b>AdCF</b>	Assemblée des Communautés de France
<b>AFU</b>	Association Foncière Urbaine
<b>AFUA</b>	Association Foncière Urbaine Autorisée
<b>AFUL</b>	Association Foncière Urbaine Libre
<b>ALUR</b>	Projet de loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
<b>AMF</b>	Association des Maires de France
<b>BASIAS</b>	inventaire historique de sites industriels des activités de service
<b>BASOL</b>	base de données recensant les sites pollués ou potentiellement pollués
<b>BELO</b>	Bail Emphytéotique Logement
<b>BRI</b>	Bail Réel Immobilier
<b>CAPEB</b>	Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment
<b>CAUE</b>	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
<b>CCMI</b>	Construction de Maison Individuelle
<b>CDC</b>	Caisse des Dépôts et des Consignations
<b>CDT</b>	Contrat de Développement Territorial
<b>CEREMA</b>	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, créé le 1 <sup>er</sup> janvier 2014. Regroupe les 11 principaux organismes du réseau scientifique et technique des Ministères de l'Ecologie et du Logement : le CERTU, le CETMEF, le SETRA et les 8 CETE
<b>CFF</b>	Crédit Foncier de France
<b>CGEDD</b>	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
<b>CINOV</b>	Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle du Conseil, de l'Ingénierie et du Numérique
<b>CNFPT</b>	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
<b>CNOA</b>	Conseil National de l'Ordre des Architectes
<b>COS</b>	Coefficient d'Occupation des Sols
<b>CRH</b>	Comité Régional de l'Habitat
<b>CSN</b>	Conseil Supérieur du Notariat
<b>DIA</b>	Déclaration d'Intention d'Aliéner

<b>DOO</b>	Document d'Orientation et d'Objectif
<b>DREAL</b>	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
<b>DUP</b>	Déclaration d'Utilité Publique
<b>DVF</b>	Données Valeurs Foncières
<b>EPA</b>	Etablissements Publics d'Aménagement
<b>EPCI</b>	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
<b>EPL</b>	Entreprises Publiques Locales
<b>FBF</b>	Fédération Bancaire Française
<b>FFB</b>	Fédération Française du Bâtiment
<b>FFCMI</b>	Fédération Française des Constructeurs de Maisons Individuelles
<b>FNAU</b>	Fédération Nationale des Agences d'urbanismes
<b>FPI</b>	Fédération des Promoteurs Immobiliers
<b>FPI</b>	Fédération des Promoteurs Immobiliers
<b>HLM</b>	Habitation à Loyer Modéré
<b>INRA</b>	Institut National de la Recherche Agronomique
<b>LOAD</b>	Librairie des Opérations d'Aménagement Durable
<b>OAP</b>	Orientations d'aménagement et de Programmation
<b>PDU</b>	Plan de Déplacements Urbains
<b>PIL</b>	Procédure Intégrée pour le Logement
<b>PJL</b>	Projet de Loi
<b>PLH</b>	Programme Local de l'Habitat
<b>PLU</b>	Plan Local d'Urbanisme
<b>PLUi</b>	Plan Local d'Urbanisme intercommunal
<b>PLUi HD</b>	Plan local d'urbanisme intercommunal Habitat et Déplacement (ie tenant lieu de PLH et PDU)
<b>POS</b>	Plan d'Occupation des Sols
<b>PPL</b>	Proposition de Projet de Loi
<b>PRU</b>	Projets de Rénovation Urbaine
<b>PSLA</b>	Prêt Social Location-Accession
<b>PUP</b>	Projet Urbain Partenarial
<b>RFF</b>	Réseau Ferré de France
<b>RT</b>	Réglementation Thermique

<b>SCET</b>	Société Centrale pour l'Équipement du Territoire
<b>SCoT</b>	Schéma de Cohérence Territoriale
<b>SEM</b>	Société d'Économie Mixte
<b>SHON</b>	Surface Hors-Œuvre Nette
<b>SMS</b>	Servitude de Mixité Sociale
<b>SNAL</b>	Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement
<b>SPL</b>	Société Publique Locale
<b>SPLA</b>	Société Publique Locale d'Aménagement
<b>UESL</b>	Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement
<b>UMF</b>	Union des Maisons Françaises
<b>USH</b>	Union Sociale pour l'Habitat
<b>VEFA</b>	Vente en État Futur d'Achèvement
<b>VRD</b>	Voiries et Réseaux Divers
<b>ZAC</b>	Zone d'Aménagement Concerté
<b>ZACOM</b>	Zone d'Aménagement Commercial
<b>ZAD</b>	Zones d'Aménagement Différé
<b>ZOF</b>	Zones d'Opérations Futures

