

# **Compte rendu Action foncière et territoire - Séance introductive**

## **Pascale MARCHAL**

### **L'objectif de ce cours**

Comprendre comment faire pour optimiser la chaîne des acteurs et la ressource foncière.

### **Les intervenants et les thèmes traités**

- Da Silva : Comment faire émerger un projet quand on est propriétaire (privé) du foncier ?
- Fournier : Comment une collectivité peut mettre en œuvre une stratégie foncière ciblée, de la gestion des données à la planification ?
- Escobar (Adéquation) : Comment mettre en œuvre une stratégie foncière pertinente pour éviter les surcoûts ? Quels sont les « trucs et astuces » pour réduire le coût foncier des opérations ?
- Serfaty : Comment limiter le séquençage du projet pour produire des opérations d'aménagement efficaces ?
- Bouvelot : Quels sont les leviers efficaces pour mobiliser du foncier dans un milieu urbain dense ? Exemples de montages innovants mis en œuvre par une collectivité.
- Graffin : Présentation de l'approche foncière en promotion (le foncier dans le bilan promoteur, compte-à-rebours ou raisonnement inverse), les stratégies de contournement pour mobiliser le foncier.

### **Introduction : La question foncière en évolution**

#### **· La question de l'étalement urbain**

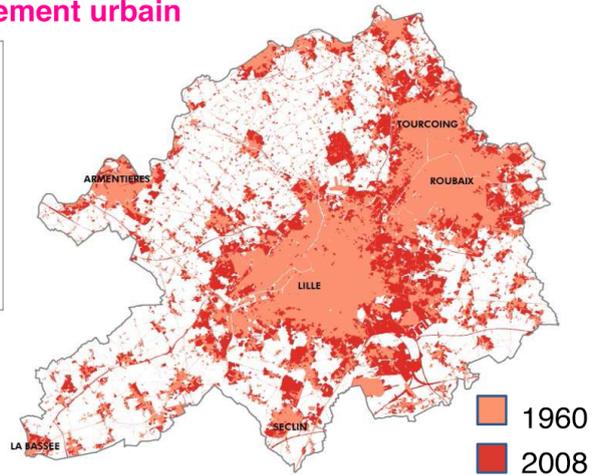
La question foncière majeure est celle de l'étalement urbain, car celui-ci ne correspond pas aux dynamiques et évolutions démographiques. Par exemple, Lille a vu sa surface urbanisée augmenter de 50% en 50 ans quand la population n'augmentait que de 10%.

Cette vague d'étalement urbain a eu lieu pour différentes raisons. Dans les années 90 / 2000, le foncier agricole était très peu coûteux, et dans le même temps il y avait une réelle facilité d'aller en extension grâce aux acquisitions et réserves foncières constituées par les communes. Cette politique foncière découle de l'idée que "Qui détient le foncier détient le pouvoir", or ce n'est pas le cas, car de nombreux paramètres peuvent empêcher le projet (réseaux, marché...).

## Question foncière majeure : l'étalement urbain



Toute utilisation des supports pédagogiques en dehors du cadre de la formation ne pourra être réalisée qu'avec l'accord exprès de leur auteur



## Pourquoi l'étalement urbain est-il un problème ?

Cependant, les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont en baisse constante, celles-ci n'ont donc plus les mêmes budgets à allouer au foncier, et ne peuvent donc plus (ou peu) faire de réserves foncières. La Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renouvelé (ALUR) de 2014 a également participé à la fin du phénomène, ce qui s'est traduit par l'arrêt de nombreuses opérations. Mais le modèle classique de pensée des acteurs du foncier et de l'aménagement reste le même : fondé sur l'étalement urbain.

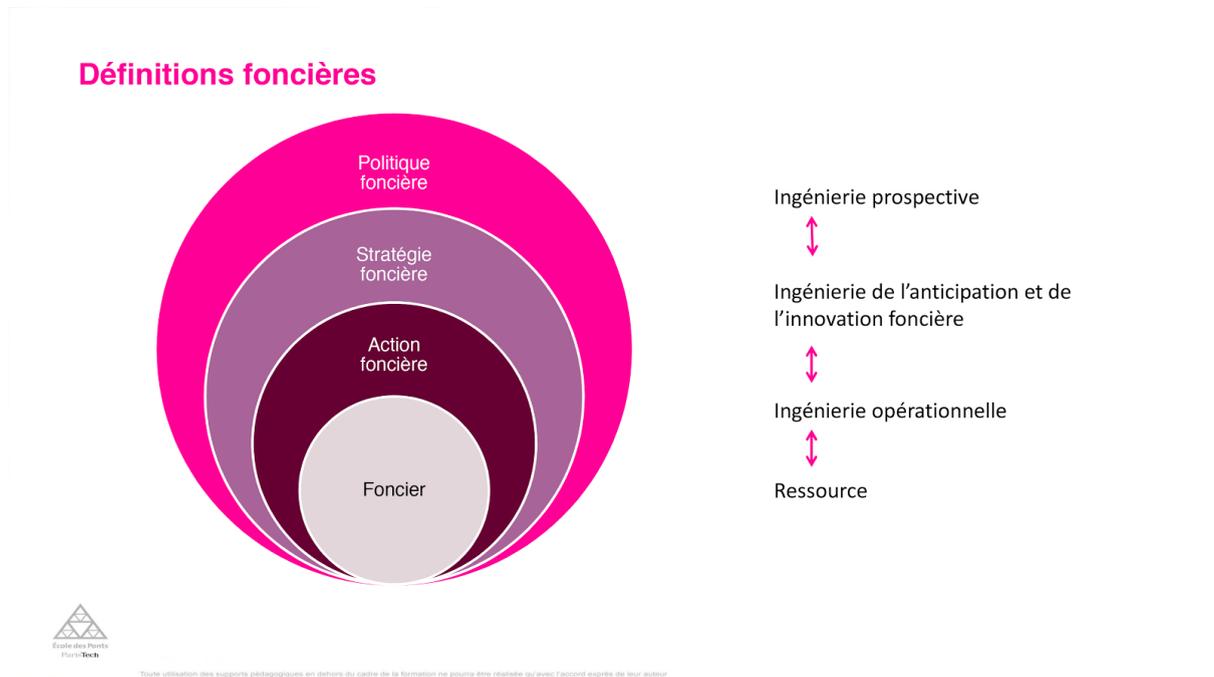
### Le problème de l'étalement urbain

L'étalement urbain est un problème pour différentes raisons :

- Au niveau agricole, l'étalement induit la consommation de terres à forte valeur agronomique et limite donc l'auto-suffisance alimentaire, qui reste une question centrale pour un Etat,
- En termes de mobilité, l'étalement urbain génère des déplacements plus longs en termes de temporalité mais aussi de distances, et en majorité avec l'automobile,
- L'efficacité foncière est limitée par le coût des infrastructures mises en oeuvre pour rendre les terrains agricoles urbanisables, comme les routes ou les réseaux.

Il est donc préférable de privilégier d'autres formes de développement urbain, comme la densité ou le renouvellement urbain, bien que ces derniers soient plus coûteux que l'extension. Ces formes de développement sont abordées et favorisées par la loi ALUR.

## · Qu'est-ce-que le foncier ?



1/ La politique foncière émane de l'autorité publique.

2/ La stratégie foncière est une anticipation plus globale, qui nécessite une ouverture sur tous les acteurs fonciers en présence. Les collectivités gagnent à avoir des partenariats.

3/ L'action foncière, qui est le côté technique de l'acquisition du foncier, rassemble les outils et techniques pour mobiliser le foncier.

4/ Le foncier est le **sol et le sous-sol naturel ou urbain, support de construction des immeubles. Il est également ressource naturelle.**

Conclusion : Le foncier est une ressource naturelle (support de production agricole), une ressource des territoires (sociale, économique, écologique...) et une ressource urbaine complexe (imbrication des propriétés, acteurs, usages, échelles, ...), toutes trois en tension. Le foncier n'est pas le sol mais le potentiel de construction (N. Aveline)

## · **La perception de la question foncière par les acteurs publics dans les Métropoles françaises**

La vision classique du foncier est encore prégnante :

- Le foncier n'est que le sol et le bâti, sans prise en compte du sous-sol,
- La stratégie foncière repose sur une vision du PLU qui définit où acquérir (et n'est pas une articulation entre objectifs / outils / acteurs permettant de définir une stratégie qui sera traduite dans le PLU).

La stratégie dynamique, sans séquençage, intégrée au PLU et aux politiques publiques, n'est pour l'instant pas portée par les acteurs en présence.

## **I. Les stratégies des acteurs du foncier**

### **Les filières foncières**

L'acquisition, l'usage, l'affectation et la fiscalité du foncier sont différents selon que l'on a affaire à :

- La filière publique (qui planifie, porte un projet et bénéficie d'une fiscalité attractive). Elle comprend les collectivités et organismes publics (EPF...). Les collectivités exercent une mainmise sur le foncier par leur capacité à édicter le règlement urbain. En outre, aujourd'hui, c'est le maire qui détient le pouvoir tant qu'il garde le permis de construire. Les collectivités ont également une capacité à porter les projets, et sont actrices de territoire (PLU) et de projet (production de foncier),
- La filière privée (qui a acquis un foncier et y développe un projet). En France 70% des logements créés le sont dans le diffus, par les acteurs de la promotion privée.

A ces deux filières s'ajoute depuis peu la filière coopérative.

Aujourd'hui il existe une volonté de laisser une plus grande place et d'encourager la filière privée pour diminuer les coûts dans le public. De fait, dans la filière coopérative, les collectivités sont facilitatrices de projet, les acteurs privés sont initiateurs du projet et de plus en plus ensembliers, acquéreurs de grandes emprises. La stratégie repose sur l'évitement de l'acquisition du foncier, la propriété étant liée au projet.

Le promoteur travaille sur de petites emprises. Il fixe les prix sur l'usage futur tant qu'il garde une marge. L'évaluation est libre, elle dépend du bilan promoteur.

Les acteurs publics achètent de grandes emprises et fixent le prix par rapport à l'usage antérieur, qui est inférieur au prix réel des ventes précédentes, car il faut viabiliser le terrain. Les collectivités fixent le prix en faisant appel aux services des Domaines, dépendant de la Direction Générale des Finances Publiques, si le prix d'acquisition est supérieur à 180 000 € (depuis le 1<sup>er</sup>/01/2017). Si le prix d'acquisition est inférieur, ce sont elles qui déterminent le prix, ce qui pose problème car elles n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour le faire, par exemple pour le traitement des données. Cette solution présente également un risque de clientélisme.

En cas de contentieux avec le vendeur, c'est le juge de l'expropriation qui tranche. Celui-ci ne reconnaît que la méthode de détermination du prix par la méthode de comparaison, soit la méthode utilisée par les Domaines.

L'ouverture récente des bases de données, accessibles publiquement (demandes des valeurs fiscales) et peu coûteuses facilitent ce travail d'évaluation par comparaison. Toutefois cette méthode est contestée, certains chercheurs proposent que la méthode de comptabilité double (utilisée par les promoteurs) soit également reconnue.

La fixation du prix d'un bien doit également intégrer le risque de spéculation foncière, c'est-à-dire ne pas créer un précédent, qui est presque impossible à maîtriser.

- **Les méthodes d'élaboration du projet**

### Méthode classique ou méthode globale

Emprise + Budget + Outil



Méthode classique

= **Projet**



titre de la formation ne pourra être réalisée qu'avec l'accord exprès de leur auteur



Méthode globale

= Choix des outils = **Projet**

Méthode classique : une emprise, un budget et un outil permettent la définition du projet. Il faut acquérir le foncier pour réaliser le projet.

Méthode globale, dynamique : il faut définir les acteurs (collectivité, promoteur, un spécialiste du chaînage des acteurs, le propriétaire), le financement, le programme, le foncier, toutes problématiques liées, pour ensuite choisir des outils et aboutir au projet.

## II. Stratégie foncière des projets opérationnels : les diagnostics fonciers

Il existe deux types de diagnostics :

- De l'état actuel, qui permet d'identifier les contraintes,
- De l'état futur, qui permet d'anticiper l'évolution de la valeur foncière dans le temps du projet.

- **Le diagnostic initial du périmètre**

Le raisonnement est opéré en fonction de la valeur antérieure, c'est-à-dire la valeur avant-projet.

Le diagnostic initial est une étude d'impact foncière faite sur la base de données, de documents mais également de visites de terrains afin de vérifier la présence d'éventuels occupants, de lignes haute tension, etc. qui ne seraient pas mentionnés dans le PLU.

## 1/ Définir le périmètre

Il est important d'ajuster le périmètre à l'opération. Si ce n'est pas précisément fait, le projet prévu peut être abandonné. Parfois, une modification du PLU peut être réalisée pour faciliter les négociations avec les propriétaires.

Avant l'obligation pour les villes de hiérarchiser les motifs d'ouverture des zones à urbaniser – « zones AU », il était possible d'ouvrir de grandes zones qui de fait ne sont toujours pas aménagées. Par exemple, à Lille, seuls 500 hectares d'une zone de 3000 ha AU sont en projet. Ces grandes zones étendues ne sont généralement pas adaptées à la réalisation d'un projet, et traduisent l'absence d'une réflexion et des ambitions non contrôlées. En revanche de plus petits périmètres, en continuité du tissu existant sont plus propices à la réalisation d'opérations.

## 2/ Définir le bien

Il s'agit de faire le point sur :

- L'état du sol et du sous-sol : géologie, hydrologie, pollution, archéologie (dans ce cas il peut être nécessaire de prendre contact avec la DRAC), biodiversité etc.,
- La situation réglementaire : obligations, servitudes, périmètre Monument Historique etc. inscrits notamment dans le PLU,
- Les occupants, qui ne sont pas nécessairement les propriétaires (comme dans le cas d'un agriculteur qui exploite par le biais d'un droit de fermage),
- La propriété : unique, indivision, SCI,
- L'usage : occupation sans titre notamment,
- La connaissance du marché foncier et immobilier.

Ces éléments de diagnostic peuvent paraître évidents, mais il arrive encore que des collectivités acquièrent du foncier peu urbanisable (présence de lignes haute tension, de pollution, d'un exploitant agricole) faute d'avoir réalisé un diagnostic complet .

Les conditions de réussite du diagnostic sont d'avoir connaissance des marchés fonciers et immobiliers, de maîtriser la problématique de la pollution, de maîtriser la problématique de l'archéologie, d'analyser des bases documentaires usuelles, d'analyser les documents d'urbanisme, d'être en mesure de lire une matrice cadastrale, et de visiter le terrain.

### · **Focus sur le diagnostic de la pollution**

La qualification de la pollution des sols en droit français est peu développée, en France, la réglementation appliquée est celle sur les installations classées et celle sur les déchets, avec différentes conséquences : la réglementation ne s'applique pas au sol mais au déchet, le sol ne devient un déchet que lorsqu'il est excavé, et il n'y a pas d'obligation de prise en compte du sol dans les projets d'aménagement et de construction.

La pollution peut être évaluée grâce aux bases de données BASIAS et BASOL, qui donnent des indications sur les risques de pollution liés aux affectations précédentes des terrains.

Le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) a élaboré une « méthodologie nationale de gestion des sites et sols pollués » qui peut être mobilisée. Toutefois il n'existe

aucun référentiel, et les 10 bureaux d'études qui réalisent ce type d'analyse en France proposent 10 méthodologies différentes.

Les responsabilités en matière de pollution :

Selon le principe pollueur / payeur, le dernier exploitant doit remettre en état le sol pour un état conforme à l'usage constaté au moment de la vente, soit un usage industriel s'il s'agissait d'une activité industrielle. La dépollution reste donc de très faible qualité, et insuffisante pour la construction de logements ou d'un équipement recevant du public.

Si le dernier propriétaire fait défaut, le liquidateur – mandataire de justice endosse la responsabilité du dernier exploitant durant toute la procédure, avec un objectif usage conforme également. L'ADEME peut également intervenir sur des sites à responsabilité défaillante, avec comme objectif l'usage conforme. Le propriétaire peut être considéré responsable en cas de pollutions générées en raison de sa négligence.

Dans le cas d'un terrain pollué acquis dans le but d'en changer l'usage, donc un usage non conforme à la dernière vocation, par exemple des logements, un équipement, ou des bureaux à la place de l'industrie, l'aménageur/l'acquéreur doit mener les études et travaux en adéquation avec l'état du site et de son projet. Il peut se substituer au dernier exploitant (loi ALUR), mener une seconde dépollution après celle réalisée par le propriétaire ou négocier avec lui pour partager les frais de dépollution.

Afin de limiter les coûts de dépollution sur le projet et les impacts de la pollution des sols sur les futurs usagers du site, il est pertinent d'ajuster le périmètre et le programme du projet en fonction de la pollution du sol, en amont.

A prendre en compte : il faut 10 ans pour retrouver un sol naturel agricole sans pesticides, il faut plusieurs dizaines d'années pour une terre précédemment urbanisée (le sol urbain étant toujours pollué).

#### · **Le diagnostic de l'état futur**

La projection de projet repose sur l'analyse du périmètre et du bien, en se basant sur:

- la valeur future
- le programme
- les projets autres
- mesure de l'impact des sols et sous-sols
- situation future du PLU
- propriétaire

Le diagnostic de l'état futur est une deuxième lecture du diagnostic.

1/ Concernant le périmètre, il s'agit d'analyser la concurrence d'autres projets sur un périmètre élargi, approfondir l'analyse du marché.

2/ Concernant le bien, il s'agit de mesurer les impacts de l'état du sol et du sous-sol sur le programme, le planning et le bilan de l'opération. Il s'agit de traduire de façon opérationnelle la contrainte et les aléas identifiés précédemment.

Il est également nécessaire de prendre en compte, autant que possible, la situation future du PLU, c'est-à-dire être sûr du passage en zone urbanisable si ce n'est pas le cas.

Enfin, il faut identifier plus finement les caractéristiques de propriété :

- L'identifier sur le cadastre,
- Analyser les informations de la matrice cadastrale, tout en gardant en mémoire le fait que le cadastre n'étant qu'un outil fiscal, celui-ci peut contenir des erreurs,
- Lire les fiches de renseignements de la publicité foncière (fiche sommaire, fiche immeuble et fiche personne à demander au bureau des hypothèques) qui aident à la détermination de la valeur du bien tout en étant très peu coûteuses et publiques,
- Connaître l'état civil des propriétaires et toute autre information utile,
- Et les rencontrer.

Remarque : On entend par dureté foncière le degré de capacité à acquérir, qui dépend de la volonté des propriétaires et de la structuration juridique de la propriété.

Différentes raisons poussent à acquérir un bien foncier : la peur de manquer de foncier, la volonté de maîtriser les prix malgré la difficulté de contenir la spéculation foncière.

En conclusion, les enjeux des études foncières sont de connaître précisément le terrain acquis pour éviter toute erreur, d'évaluer la faisabilité du projet avant la première dépense foncière, d'évaluer le degré de maîtrise du foncier pour réaliser le projet, de mesurer l'impact de l'acquisition de fonciers contraints voire de l'éviter, de mesurer la capacité partenariale des acteurs en présence, et de tester le réalisme du périmètre envisagé.

A noter que depuis 2005, l'évaluation de la valeur foncière est également nécessaire dans le cadre de la mise en concurrence des SEM, la réalisation du bilan de l'opération étant du ressort des collectivités.

### **III. Mobilisation des outils publics**

Les principaux outils d'anticipation foncière sont les suivants :

#### **· Le PLU**

En France, le plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document d'urbanisme de planification de l'urbanisme au niveau communal ou intercommunal. Le PLU définit les emplacements réservés, les servitudes de mixité sociale, les périmètres d'attente de projet, les orientations d'aménagement et de programmation. Par exemple, Bordeaux utilise de façon efficace son PLU pour mettre en œuvre sa stratégie foncière.

#### **· La ZAD (Zone d'Aménagement Différée)**

La ZAD est à l'initiative du préfet et des communes ou EPCI, dans le but de faire des réserves foncières ou de préparer des opérations d'aménagement sur le long terme, sur des zonages définis. La collectivité peut exercer son droit de préemption lors de la déclaration d'intention d'aliéner. La ZAD est un outil anti-spéculatif.

- **DUP (Déclaration d'Utilité Publique) simplifiée**

La DUP est un projet d'utilité publique, dont les motivations sont présentées succinctement, sans expropriation.

Ces deux dernières solutions sont relativement inefficaces, sont généralement utilisés comme outils de constitution de réserves foncières, et ne sont généralement pas validées par le Préfet.

- **Négociation amiable**

Lors d'une négociation amiable publique, l'étude précède la négociation, qui en cas d'échec peut aboutir à une procédure d'expropriation (DUP).

Dans le cas d'une négociation amiable privée, la prospection précède la négociation, qui est la seule issue possible pour réaliser le projet.

- **Le droit de préemption urbain**

Le droit de préemption urbain est un privilège d'achat, la collectivité peut acheter un terrain de manière privilégiée par rapport à un acquéreur privé. Ce droit s'exerce quand la collectivité enregistre la DIA (Déclaration d'Intention d'Aliéner) lors d'une vente conclue entre deux personnes.

- **Les outils de l'aménagement**

La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) et le lotissement permettent la division foncière. La ZAC permet l'action au long court car celle-ci ne nécessite pas l'acquisition de l'ensemble du périmètre pour démarrer le projet. La procédure est adaptée à des projets de grande emprise.

La ZAC a été créée en 1967 par la Loi d'Orientation Foncière qui a fondé les outils modernes de l'urbanisme réglementaire. Celle-ci avait initialement pour objectif de faciliter la concertation entre les collectivités publiques et les promoteurs privés, et d'uniformiser les opérations d'aménagement urbain.

L'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme dispose que « les zones d'aménagement concerté sont des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ».

La ZAC est une procédure d'initiative publique qui confie à un opérateur public ou privé la réalisation de constructions de toute nature, et permet de produire du foncier prêt à bâtir, à travers la réorganisation du parcellaire, la viabilisation des terrains, l'aménagement et l'équipement de la zone.

Un lotissement est selon le code de l'urbanisme « la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis ».

«Un lotissement est constitué par un ensemble de lots provenant de la division d'un terrain en vue d'y recevoir des constructions qui sont vendues ensemble ou plus généralement

séparément après que le lotisseur ait réalisé des voies d'accès, des espaces collectifs, des travaux de viabilité et des raccordements aux réseaux de fourniture en eau, en électricité, aux réseaux d'égouts et aux réseaux de télécommunication.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dictionnaire de droit privé de Serge Braudo, disponible ici : <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/lotissement.php>