direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat et
de la Construction

les outils

Politiques foncières locales

Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire

Mars 2004

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme et
de la Mer

Le présent guide, à caractère stratégique, sera suivi par un guide pratique, à caractère plus opérationnel, à l'attention des professionnels de l'action foncière. Les fiches de cas qui l'illustreront seront mises en ligne sur les sites Internet **www.urbanisme.equipement.gouv.fr** et **www.certu.fr**, progressivement en 2004. Elles présenteront des exemples d'actions foncières menées dans le cadre d'opérations d'aménagement et de renouvellement urbain : reconversion de friches, rénovation et redynamisation de zones de grands ensembles (réhabilitation, résidentialisation…), valorisation de lignes de transport en commun, etc.

Le présent guide a été élaboré à l'initiative de la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat (DGUHC) du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (METLTM).

À partir des contributions des membres du comité de pilotage, sa rédaction a été mise au point par un groupe projet composé de :

Luc VASSELIN	Chef du bureau de l'économie de l'aménagement et des politiques foncières (DGUHC/IUH3)
Aziz BELKHATIR	Chargé de mission (DGUHC/IUH3)
Gérard STUCKY	Chargé d'études (DGUHC/IUH3)

en partenariat avec Vincent Fouchier, chargé de mission à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et l'association Entreprises Territoires et Développement (ETD) : François SALZGEBER, chef du pôle « méthode et développement » et Cécile MEZGER, responsable de projet.

COMITÉ DE PILOTAGE

Le comité de pilotage était présidé par Mme Aude DEBREIL, Sous-Directrice des Interventions urbaines et de l'habitat de la DGUHC (DGUHC/IUH).

Il était composé, outre les membres du groupe projet ci-dessus, des membres suivants :

Marc KASZYNSKI	Directeur de l'Établissement Public Foncier Nord-Pas-de-Calais, Président de l'Association des Études Foncières (ADEF)
Stephan MUZIKA	Directeur de l'Établissement Public Foncier Ouest-Rhône-Alpes
Thierry VILMIN	Directeur du Cabinet LOGIVILLE
Alain DUPE	Chargé de mission à la Direction de l'Architecture de la Ville de Marseille, formateur au Centre National de la Fonction Publique Territoriale
Frédéric LASFARGUES	Chef du groupe projet urbain du département urbanisme du Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques
Laurent MARTENS	Chef du département habitat, aménagement, construction, environnement du Centre d'Études Techniques de la Méditerranée
Bernard BOSQUET	Chef du service urbanisme aménagement de la Direction Départementale de l'Équipement de Côte d'Or
Michel CALVINO	Chargé de mission territoriale à la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC/MT)
Maryse TOUZET	Adjointe au chef du bureau de la planification des territoires urbains et ruraux de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC/PS2)

Sommaire

Préambule 5

Prendre en compte le foncier dans un projet de territoire 7

- La dimension foncière dans les projets de territoire 7
- Penser le foncier autrement pour organiser et anticiper son action 8

Les dimensions foncières des projets 13

- Introduction 13
- Le développement et le renouvellement de l'habitat 13
- Le maintien et le développement des activités économiques 20
- Le maintien et le développement des activités agricoles 23
- La préservation, la valorisation et le développement des espaces et milieux non bâtis et/ou naturels 25
- Le développement des infrastructures de transport 26

Organiser le projet foncier local 29

- Introduction 29
- Définir une stratégie pour formaliser le projet foncier local 29
- Mettre en place un dispositif de conduite de projet 33
- Mobiliser les acteurs locaux du foncier 43
- Les sources de financement mobilisables 48

ANNEXES 53

Préambule

La question du foncier n'est-elle pas symptomatique de ces enjeux qui préoccupent l'ensemble des acteurs locaux, mais face auxquels il est souvent difficile de dégager des visions stratégiques ?

L'évidence que l'absence de stratégie foncière publique peut se révéler paralysante pour la réalisation d'un projet de territoire n'est pourtant pas toujours apparue avec l'acuité qui la caractérise aujourd'hui. Ainsi, pour faire face aux énormes besoins du pays dans les années 1960-1970, aussi bien pour implanter des entreprises que rattraper les retards en logements et réaliser les équipements collectifs et les infrastructures, les collectivités publiques (l'État et les communes) ont engagé des politiques de réserves foncières massives. L'assertion selon laquelle « le foncier constitue la matière première de l'aménagement » n'a jamais été aussi avérée que durant cette période. La situation se prêtait d'autant mieux à ces politiques volontaristes que le foncier rural s'achetait à bas prix et que la forte inflation rendait son portage indolore pour la collectivité.

Cet âge d'or des politiques foncières a disparu à la fin des années 1970, tout d'abord en raison du renchérissement, consacré par le juge, du foncier rural destiné à un changement d'usage, ensuite parce que les taux d'intérêt réels sont devenus nettement positifs, et enfin du fait d'un changement de nature des opérations d'aménagement.

Cependant, les évolutions actuelles des agglomérations, la persistance des besoins de constructions, l'étalement urbain mal maîtrisé, le processus rapide de valorisation ou de dévalorisation des territoires, conduisent à une nouvelle prise de conscience de la nécessité de mettre en œuvre des politiques foncières adaptées et de mobiliser des moyens et des outils permettant leur réalisation.

C'est pourquoi, de même qu'en 1960 l'aménagement du territoire était pour l'État centralisé une « ardente obligation », c'en est une aujourd'hui pour les pays et les agglomérations de se doter d'un projet de territoire. Celui-ci doit naître non seulement d'un partenariat entre les collectivités publiques, mais aussi de l'association de la société civile et du monde économique. Or, sans prise en compte de la dimension foncière, ce projet peut se trouver voué à l'échec. Il ne s'agit plus de résumer le projet de territoire, comme dans les années 1960, à un certain nombre d'hectares à urbaniser. Mais, à l'inverse, mieux articuler entre elles les politiques sectorielles (habitat, transports, activités, services publics, commerces…) dans un projet intégré de renouvellement qualitatif de la ville et une gestion économe de l'espace n'est possible qu'à condition d'identifier les enjeux stratégiques et opérationnels du foncier tout au long de la démarche, du projet de territoire à la contractualisation, et de les décliner en modes d'action adaptés aux objectifs poursuivis.

L'ambition du présent guide est d'aider les décideurs locaux et leurs partenaires publics et privés à définir ces stratégies foncières. À cette fin et successivement, il met en évidence la nécessité de prendre en compte le foncier dans les projets de territoire, souligne les dimensions foncières de ceux-ci et propose une démarche foncière adaptée.

Prendre en compte le foncier dans un projet de territoire

La dimension foncière dans les projets de territoire

Le foncier : une dimension intrinsèque des projets de territoire

L'évolution récente du contexte législatif amène une manière nouvelle de penser le développement et l'aménagement du territoire national.

Elle place les pays et les agglomérations au cœur de l'aménagement du territoire, consacre la notion de projet de territoire (formalisée par la charte de pays ou le projet d'agglomération).

Elle instaure par ailleurs le PADD* comme projet fondateur des orientations du SCOT et du PLU, renforcant encore cette notion de projet de territoire.

Un projet de développement global implique une transformation et/ou une adaptation de l'espace concerné (périmètre strict du projet mais aussi territoire d'impact du projet).
Sa conception doit prendre en compte les contraintes foncières : contraintes physiques mais aussi disponibilité du foncier, pollutions des sols, encombrements, servitudes,…
Sa traduction opérationnelle peut se matérialiser par l'engagement d'actions localisées qui ont nécessairement des dimensions foncières : acquisition, portage foncier, vente, échange,… Sa réalisation aura *a minima* un impact direct ou indirect sur le foncier concerné par l'action ou celui environnant : variation de la valeur, changement d'usage, de statut,…

Il est alors indispensable que la question foncière soit traitée très en amont, dès la définition du projet de territoire, et ensuite tout au long de sa maturation et de son élaboration stratégique et opérationnelle. Il n'y a effectivement pas de stratégie foncière sans politique d'aménagement et de développement du territoire.

Le foncier devient ainsi un projet stratégique indissociable du projet de territoire, nourri d'objectifs qui donnent du sens à ses outils, à ses moyens et aux modes d'intervention retenus.

Quels que soient les enjeux stratégiques et opérationnels qui fondent une politique foncière, la recherche de la cohérence entre ses objectifs et ses moyens est compliquée par le caractère ambivalent du foncier : celui-ci est considéré comme rare, alors que les terrains existent. Cette ambivalence est au cœur des interrogations et des attentes des différents acteurs : élus et responsables locaux, professionnels, aménageurs, propriétaires,… : « Qui doit intervenir ? Pourquoi et où ? À quel prix ? Comment, avec quels outils ? Que faire d'un terrain ? À quel usage le destine-t-on ? Quels sont les usages concurrents ? … ».

[1] Ne pas confondre projet de territoire (définition et gestion d'une stratégie globale de développement) et projets *pour le territoire* (actions concrètes d'aménagement ou d'équipement d'envergure variable).

* Les sigles utilisés sont explicités dans le lexique qui se trouve en annexe du présent guide.

Ce n'est donc pas tant la rareté des terrains qui est en cause que leur disponibilité et leur mobilisation en un lieu donné (le projet de territoire) pour un usage et à un prix donnés.

Emboîtement des échelles dans le temps et le territoire ; compétition entre acteurs se disputant son usage ; anticipation pour corriger les marchés fonciers en concurrence, construire les actions volontaristes des collectivités publiques, prévenir les phénomènes de densité, de concentration des localisations, de ségrégation socio-spatiale et de marginalité, appréhender la mutabilité des espaces, remédier aux insuffisances de l'initiative privée pour l'accompagner et la compléter, notamment sur le logement social ; enfin gestion économe de l'espace et des territoires : autant d'enjeux complexes et stratégiques que le projet foncier devra gérer et réguler.

Le rôle des élus et responsables locaux est capital dans la définition stratégique du projet foncier. D'emblée, il est important d'identifier une affirmation collective des objectifs de politique foncière, à partir desquels les moyens et les modes opératoires (quels que soient leurs caractéristiques, juridique, financière et leurs types d'actions, incitatives, directes ou politiquement symboliques) pourront être déclinés et choisis.

Penser le foncier autrement pour organiser et anticiper son action

Prendre en compte la dimension foncière dans les projets de territoire oblige à se référer aux contextes nouveaux qui les encadrent et induit, du même coup, un nouveau mode d'organisation et d'anticipation de l'action foncière.

Tenir compte de l'évolution des contextes économique, juridique et spatial

Plusieurs phénomènes agissant sur la structure et l'organisation de la société, de l'économie et du territoire bouleversent la donne foncière et obligent à penser le foncier autrement :

- les limites du portage foncier

Jusqu'aux années 1980, la vision « stock » d'un foncier passif qui se valorise lorsqu'on le conserve (le principe de réserves foncières : les anciennes ZIF, les ZAD…) était dominante. Il était admis, en effet que la conservation du foncier dans le patrimoine d'une opération permettait de dégager des plus-values foncières et de maîtriser l'aménagement. La crise de l'immobilier des années 1990 (hausse spéculative suivie d'un éclatement de la bulle) a entraîné des difficultés de gestion du foncier dans le cadre des opérations de construction, les coûts de revient des droits à construire étant supérieurs à ceux désormais acceptés par le marché.

Aujourd'hui, maîtriser l'aménagement en se constituant un portefeuille foncier devient risqué, tant la gestion et l'entretien des terrains dans l'attente d'une affectation, les mécanismes du marché, en proie à l'instabilité et au retournement des situations peuvent compliquer sérieusement le portage foncier et agir sur son coût. De même, ce sont parfois des

valeurs négatives qui touchent certains terrains, ceux notamment qui logeaient d'anciennes activités industrielles et qui se trouvent en situation de friche « hors marché », parfois polluée, difficile à porter et à réutiliser.

À l'inverse, la démarche qui consiste à acquérir le foncier par opportunité et au coup par coup, à mesure que l'opération évolue (principe du « juste à temps »), n'est pas sans danger non plus, en raison de la spéculation qui guette les marchés fonciers. Selon les circonstances locales et globales, l'une et/ou l'autre des stratégies d'intervention seront privilégiées.

- le pré-aménagement foncier

Renouveler la ville sur elle-même suppose le traitement de quartiers et de zones en déshérence : friches urbaines, industrielles, commerciales ou militaires, parfois polluées, grands ensembles mal intégrés en difficulté (immeubles dégradés, parcellaire complexe à reconfigurer, etc.). Dans pareille situation, avant d'aménager, il faut traiter, recycler et dépolluer le foncier de ces sites. L'ingénierie foncière publique se construira sur le long terme pour venir à bout des effets de rupture entre la valeur historique du foncier (pollué, encombré, dégradé…), la valeur d'usage admissible (ou valeur urbaine) et l'état du marché (la valeur d'échange et de cession du foncier).

- les effets de la mondialisation

Celle-ci dicte ses lois et ses règles économiques aux territoires locaux. Comment gérer, par exemple, des emprises économiques avec la stratégie d'entreprises qui sont de plus en plus nombreuses à ne pas s'enraciner dans le territoire, mais se délocalisent, au contraire, rapidement en fonction de leurs intérêts financiers. Quelles réponses foncières donner à la flexibilité des entreprises et à l'action économique locale ? Faut-il continuer à constituer des zones d'activité pour revendre les lots aux entreprises ou, au contraire, pour les louer et en assurer la maintenance (technique des baux) ? …

- l'insécurité juridique

Les juges sanctionnent, de plus en plus souvent, les modalités d'acquisition par voie de préemption ou d'expropriation en incorporant, dans la valeur d'indemnisation, les plus-values foncières ou en qualifiant, dans certains cas, les parcelles concernées de terrains à bâtir avec une « valeur de situation » (notion de terrain en « situation privilégiée ») alors que le POS les avait classées en zone inconstructible. Désormais les juges sont très vigilants devant certaines dérives dans l'application du droit des sols et des procédures permettant aux collectivités de récupérer des plus-values foncières. Ces pratiques risquent d'aboutir le plus souvent à des fixations judiciaires de prix du foncier prohibitifs pour l'aménagement public.

La prévention de telles situations de blocage nécessite une connaissance et une prise en compte du foncier en amont du projet pour mieux anticiper les acquisitions en se constituant des valeurs de référence. Par ailleurs, les démarches tendant à mieux intégrer dans les PLU la réalité des valeurs économiques et le potentiel réel de l'urbanisation à partir de l'observation des charges foncières contribueraient également à renforcer leur crédibilité. Plus généralement, il s'agit de sécuriser dans la durée les règles d'urbanisme applicables à l'usage des sols lors de l'élaboration des SCOT et des PLU. En contrepartie, cette sécurisation rend nécessaire la définition par la collectivité d'une stratégie foncière d'accompagnement de son projet de territoire.

- la dimension sociale de l'espace

La dimension sociale du développement urbain pénètre la logique foncière à travers le renouvellement urbain et plus généralement la politique de la ville pour prévenir et guérir les espaces de la marginalisation, de la dévalorisation et de la ségrégation sociale : banlieue et grands ensembles en difficulté, copropriétés dégradées, habitat indigne…

L'habitat social peut difficilement se payer un foncier cher et bien situé. Le volet foncier de toute politique de l'habitat est de créer l'ingénierie publique en la matière pour construire et renouveler la ville dans sa dimension sociale.

- la dimension naturelle et paysagère du développement

L'environnement prend une place de plus en plus importante dans la gestion durable des territoires, propulsé par la montée des exigences sociales en matière de protection et de valorisation du patrimoine naturel des sites et des paysages. Naguère contrainte d'aménagement, l'environnement est aujourd'hui un facteur de valorisation du foncier et de l'immobilier, très recherché par les entreprises et les ménages.

Mettre à profit l'évolution du contexte institutionnel

- Le cadre législatif

Plusieurs lois ont modifié le cadre d'élaboration des projets de territoires (notamment la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la loi Solidarité et renouvellement urbains modifiée par la loi Urbanisme et habitat). Il s'agit désormais de rechercher :

- une plus grande responsabilité des échelons territoriaux locaux avec une répartition des compétences à organiser entre pays, intercommunalités et communes ;
- une meilleure prise en compte des exigences d'un développement durable du territoire, en conciliant dans la mise en œuvre des projets de territoire le développement économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement ;
- une association étroite de la société civile à la démarche de projet.

- La multiplication des acteurs

L'action foncière publique doit être pensée de manière à contrer les logiques spéculatives. Dans ce contexte, elle doit rechercher, par la concertation et la négociation entre différents acteurs, publics comme privés, les consensus nécessaires qui permettent de réguler le foncier sur des espaces où s'exprime la compétition d'usages concurrents. Il peut s'agir aussi de la recherche d'une meilleure articulation des modes d'intervention foncière entre acteurs publics. Tel est le cas notamment des différents droits de préemption dont disposent une commune, un département, l'État, un établissement public comme le Conservatoire du littoral, une SAFER…, susceptibles de s'appliquer sur un même terrain et dont l'usage doit être réglé, en amont, par la concertation.

L'organisation et l'anticipation de l'action foncière supposent ainsi :

- un recentrage de l'action foncière sur les opérations à enjeu fort de développement mais pas nécessairement rentables financièrement et à court terme ;
- une meilleure intégration des différents outils d'intervention foncière prévus par le droit de l'urbanisme (DPU, ZAD, PLU…) dans une véritable stratégie foncière ;
- une meilleure prise en compte des stratégies des différents acteurs publics et privés ;
- une meilleure articulation entre stratégie foncière et politique d'aménagement et de renouvellement.

Le foncier : un lieu, une valeur, un usage

À la différence d'autres biens, le foncier est une ressource parfaitement quantifiable : le stock de foncier d'un territoire est constitué par l'ensemble de ses terres. Il s'agit d'un patrimoine commun qui, au-delà de ses qualités physiques, se définit par son usage, ses valeurs économiques, sociales, environnementales, son statut (propriété, cadre juridique auquel il obéit) et les transformations que ces critères subissent. En effet, les usages du foncier se renouvellent en permanence (en termes d'usage, de statut, de valeur).

Ces caractéristiques rendent nécessaires des choix d'appropriation et d'affectation du foncier par les collectivités locales. Cette maîtrise du foncier doit permettre de gérer « l'équilibre foncier d'un territoire » et d'éviter des conflits d'intérêts, d'usage, de propriété dommageables au développement harmonieux du territoire et à la qualité du cadre de vie des habitants.

Les choix faits par les collectivités doivent évidemment rester en cohérence avec les politiques supra-locales d'aménagement du territoire, environnementales, agricoles et forestières. Ils ne doivent pas, par exemple, avoir pour conséquence la disparition, à un rythme encore plus important qu'aujourd'hui, des meilleures terres agricoles.

De la LOF aux lois SRU et Urbanisme et habitat, un enchaînement qui conduit les collectivités à définir des politiques foncières locales

À l'urbanisation massive des années 1960-1970 caractérisées par une forte croissance démographique et urbaine et une tendance marquée à l'étalement urbain, la loi d'orientation foncière de 1967, dite LOF, va tenter de répondre par la volonté de maîtrise et d'organisation à long terme du développement urbain.
Des outils – prévisionnels, à caractère prospectif et à grande échelle (SDAU), réglementaire de niveau local (POS) fixé dans le cadre des SDAU, et opérationnel (ZAC) – sont mis en place. La loi contient en même temps les germes d'un urbanisme concerté.

La loi foncière du 31 décembre 1975 modifie les droits de préemption en créant de nouvelles zones de préemption : les zones d'intervention foncière (ZIF) à côté des ZAD instituées en 1962. Avec la loi du 18 juillet 1985, le droit de préemption urbain (DPU) fait son entrée en remplacement des ZIF. La fiscalité de l'urbanisme est clarifiée à travers notamment la participation des constructeurs aux dépenses d'équipement. La vocation des ZAD est précisée par deux lois : celle du 23 décembre 1986 et celle du 13 juillet 1991.

Plus de trente ans après la LOF, les lois SRU et Urbanisme et habitat proposent une approche plus globale de l'aménagement et du développement urbain. Au-delà de l'urbanisme, elles s'efforcent d'établir des liens avec la politique de la ville, des transports et des déplacements, du logement et de l'habitat,...

Trois objectifs sont désormais poursuivis :

- rechercher l'équilibre entre les logiques de renouvellement urbain et d'étalement urbain (principe de gestion économe de l'espace),
- mettre en cohérence les différentes échelles d'intervention : supra-communales, communales,... et permettre une meilleure articulation des politiques sectorielles : habitat, transport, commerces, etc.
- favoriser la lutte contre les exclusions sociales et les phénomènes de ségrégation spatiale.

Pour atteindre ces objectifs, la planification urbaine est modifiée. Le SCOT remplace le schéma directeur à l'échelle de l'aire urbaine, le PLU se substitue au POS et la carte communale devient un véritable document d'urbanisme adapté aux petites communes rurales.

Les dimensions foncières des projets

Introduction

La mise en œuvre d'une stratégie de développement à l'échelle des territoires de projets (pays, intercommunalités) repose pour une large part sur la réalisation d'actions, dans différents champs thématiques : habitat, économie, transports, aménagement urbain…

Le chapitre suivant montre, par grand domaine d'intervention, comment se pose la question foncière, quels sont les enjeux liés à la prise en compte du foncier, quelles sont les modalités d'intervention possibles.

Cette approche thématique ne doit pas être comprise comme une méthode d'élaboration du projet, mais comme un moyen de mieux appréhender les multiples facettes de la question foncière.

La construction du projet foncier par les acteurs locaux devra reposer sur une approche globale et transversale en mettant plus particulièrement en évidence les interactions entre chacune des thématiques abordées.

Par exemple, l'exigence de qualité urbaine comme le souci de privilégier le renouvellement par rapport à l'extension urbaine imposent une prise en compte encore plus forte de la question foncière (traitement des délaissés, des espaces résiduels, des friches,…).

De la même façon, la cohérence entre les différentes échelles territoriales devra être recherchée, à la fois sur le territoire (entre communes et communauté) mais également avec les territoires voisins (en organisant la relation entre pays et agglomérations).

Le développement et le renouvellement de l'habitat

L'action foncière en faveur de l'habitat ne se limite pas à la recherche et à l'acquisition de nouveaux terrains à bâtir. L'entretien, la valorisation et la requalification du patrimoine bâti et non bâti existant sont un enjeu fort du renouvellement urbain : foncier des grands ensembles en difficulté, des friches urbaines, industrielles, commerciales ou militaires, dents creuses, centres anciens, copropriétés dégradées. La plupart de ces espaces urbains connaissent des évolutions inquiétantes. Ils cumulent une série de handicaps économiques, sociaux et urbains qui attestent de l'obsolescence de leurs structures. Ils sont une composante non négligeable d'une politique locale de l'habitat dont la traduction foncière s'exprime à travers le volet foncier du programme local de l'habitat (PLH) (art. L 302-1 du Code de la construction et de l'habitat).

Les opérations de renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social

Les opérations de renouvellement urbain qui se traduisent par la transformation (rénovation, réhabilitation, restauration) et par la création de logements neufs sociaux ou aidés et d'équipements publics de proximité se heurtent à des difficultés de mobilisation et de gestion du foncier. Elles nécessitent d'abord, pour le relogement des habitants, un foncier accessible y compris dans les zones centrales à haute valeur urbaine pour permettre la réalisation de la mixité sociale et de la diversité des fonctions urbaines. Ensuite, il faut acter les déficits, en termes d'image et de fonctionnalité, de marginalité, d'absence de valeur urbaine et économique des sites en proie à des difficultés.

De telles opérations ne peuvent se réaliser qu'avec l'aide de l'État et des collectivités territoriales qui assument tout ou partie de la charge foncière.

Diagnostic et enjeux

Dans les quartiers des grands ensembles en difficulté, la dévalorisation urbaine est inscrite dans la structure même du foncier, bâti ou non-bâti, et se traduit par :

- une absence de marché rendant difficile la constitution de valeurs de référence pour les terrains concernés ;
- une confusion foncière (droit du sol mal établi, confusion entre espaces publics et espaces privés, parcellaire mal identifié, mal réparti et imbriqué) ;
- des coûts de libération des sols dans l'optique d'un réaménagement particulièrement élevés, incompatibles avec les capacités financières des bailleurs comme des populations en place ;
- une absence de mixité des usages fonciers, notamment en termes d'équipement de proximité, d'espaces de loisirs, d'accès…

Les enjeux de requalification dépassent les seuls territoires de ces quartiers (éligibles ou non aux procédures exceptionnelles — ORU et GPV) et intègrent des dimensions thématiques multiples (comme les transports, l'accès aux équipements publics, le développement économique) qui ne peuvent être abordées qu'à l'échelle de l'agglomération.

Le temps long et l'importance des périmètres dans lesquels s'inscrivent les opérations de renouvellement urbain, d'une part, la particularité de leur environnement social, la complexité du jeu des acteurs nouveaux et présents sur le site, d'autre part, interdisent de penser, d'un seul tenant, l'aménagement foncier de ces sites. Il est nécessaire de procéder par phasage temporel (tranches fonctionnelles) et spatial (petits périmètres) faisant apparaître, en termes de bilan, l'intervention de chaque acteur, public et/ou privé (bilan par acteur, intégré à un bilan prévisionnel global de l'ensemble de l'opération) et en s'appuyant sur l'existant. On peut alors, sans négliger l'action sociale (accompagnement social, relogement des familles…), procéder à des opérations de restructuration foncière, notamment des opérations d'échange et de transfert des charges foncières (existantes ou à créer) entre collectivités, bailleurs existants et nouveaux, publics et privés.

Dans ce contexte particulier et complexe qui caractérise le processus de renouvellement urbain, il faut distinguer la phase de pré-aménagement foncier (démolition, remembrement urbain), associée aux mesures d'action sociale, qui permet de redonner aux sites concernés une valeur urbaine. Cette phase de pré-aménagement nécessite une mutualisation entre acteurs publics et privés finançant, par des subventions et des participations, les coûts de démolition et/ou de restructuration qui grèvent la charge foncière. C'est cette mutualisation que doit permettre l'Agence nationale de rénovation urbaine créée par la loi d'orientation et de programmation pour la Ville et la rénovation urbaine.

Dans ce cadre, des objectifs fonciers spécifiques peuvent être identifiés pour permettre la mutation et des évolutions à moyen et long terme :

- réaménager les grands ensembles et créer les conditions de développement d'un marché foncier (pluralité des acteurs, établissement de valeurs foncières de référence, développement des transactions) ;

- favoriser la diversification des statuts et modes d'occupation et permettre la réalisation de parcours résidentiels positifs ;

- normaliser la gestion des espaces et mieux répartir les responsabilités entre collectivités, bailleurs, opérateurs et usagers.

Les champs d'intervention foncière possibles

Interventions sur le cadre juridique et technique du foncier

- Définition d'une stratégie globale d'intervention dans les quartiers d'habitat social (dans le cadre de la définition d'une politique locale de l'habitat) ;
- Réorganisation du foncier : recomposition du parcellaire permettant une mutation des usages, mise en cohérence des propriétés foncières et des usages (rétrocessions des réseaux, voiries, espaces verts,...)

Interventions foncières directes

- Financement des coûts de libération du foncier (libération des logements, démolition, remboursement des emprunts,...) ;
- Achat ou aide aux travaux pour les logements en copropriété dégradée et appui à la gestion des copropriétés.

Ces actions impliquent la création ou l'utilisation d'opérateurs spécifiques (pour le montage d'opérations et le portage de terrains libérés en attente de ré-affectation), voire la mise en place d'une ingénierie spécifiquement dédiée.

Les opérations de requalification et renouvellement urbain dans les quartiers anciens

DIAGNOSTIC ET ENJEUX

Les quartiers anciens présentent une grande diversité de fonctions urbaines (commerce, logement, services, équipements publics, tourisme, patrimoine, culture et loisirs) ayant chacune des logiques propres réunies sur un même territoire dans un équilibre fragile.

La dégradation ou la valorisation d'une des fonctions a des effets d'entraînement sur toutes les autres.

Ces quartiers présentent des spécificités foncières qui accentuent leur fragilité :

- L'ancienneté du parc et des structures foncières (imbrication forte et interdépendance) entraîne des processus de dégradation physique parfois très rapides et des difficultés d'adaptation des espaces aux exigences des nouveaux modes de vie en termes de confort, de circulation et stationnement, d'espaces verts, d'équipements des logements, de bruit,…).

- La division forte du parcellaire et la multiplicité des statuts fonciers compliquent les possibilités d'intervention et réduisent leur efficacité (par exemple la difficulté à résorber l'insalubrité).

- Les phénomènes spéculatifs immobiliers et fonciers sont très importants et prennent des formes diverses : renchérissement des prix liés à des améliorations du cadre bâti, mais parfois aussi, forte baisse liée à des dégradations de l'habitat et du cadre bâti en général, exploité par ailleurs par des marchands de sommeil.

Pour les quartiers anciens, le maintien d'un équilibre entre les fonctions et les usages ne peut s'envisager qu'à l'échelle de l'agglomération, seule pertinente pour organiser de manière cohérente la réflexion sur la localisation de certaines fonctions entre centre et périphérie (équipements commerciaux, de loisirs, activités économiques). En outre, il est nécessaire de distinguer les approches curatives (en cas de dégradation avérée) des approches préventives (pouvant conduire à des actions plus ciblées — commerces, espaces publics…) pour créer les conditions du maintien et du renouvellement de la qualité architecturale et urbaine.

Au plan foncier, ces enjeux se déclinent de la manière suivante :

- maintenir la cohérence entre les structures foncières, le fonctionnement du marché et les dynamiques d'adaptation et d'évolution du bâti, des usages et des fonctions (connaissance en continu des marchés foncier et immobilier, et de leurs évolutions) ;

- maîtriser les conséquences foncières (évolution des prix,…) de l'intervention publique sur les quartiers anciens pour conserver les équilibres sociaux ;

- créer les conditions d'une intervention équilibrée et complémentaire entre l'action publique et privée.

- saisir les opportunités de renouvellement dans le cadre des opérations de réhabilitation, de restauration ou d'amélioration de l'habitat, résorption de l'insalubrité (OPAH-RU, OPAH-RR, RHI, PRI…)

Les champs d'intervention foncière possibles

Interventions sur le cadre juridique et technique du foncier

- Organisation de la connaissance (par exemple, sur la base des déclarations d'intention d'aliéner) ;
- Élaboration d'un plan global d'intervention sur les quartiers anciens (intégré dans la définition d'une politique locale intercommunale) ;
- Gestion de l'insalubrité et de la vacance ;
- information des propriétaires, assistance aux copropriétés.

Interventions foncières directes

- Opérations d'acquisition foncière liées à des objectifs de remise sur le marché de logements vacants et/ou de revalorisation des biens (par amélioration de leur qualité technique) ;
- Financement des coûts de libération du foncier dans le cas des procédures de RHI, PRI, d'OPAH-RU, d'OPAH-RR ou de démolition simple ;
- Portage foncier de terrain ou de logement pour soutenir le marché et/ou prévenir des phénomènes spéculatifs et préparer des opérations d'aménagement et de renouvellement.

Comme pour les interventions dans les quartiers d'habitat social, ces actions impliquent nécessairement la mise en place d'une ingénierie spécifiquement dédiée et, éventuellement, l'utilisation d'opérateurs spécifiques dédiés au montage d'opérations et au portage de terrains libérés en attente de réaffectation (établissements publics d'État ou locaux, SEM…) et le soutien d'acteurs de l'habitat, comme les organismes HLM.

Les opérations d'extension urbaine

DIAGNOSTIC ET ENJEUX

Le développement de l'offre nouvelle de logements se fait fréquemment de façon diffuse et dispersée sur le territoire plutôt que de façon maîtrisée et structurée. Une absence de coordination intercommunale dans l'organisation du développement de l'offre foncière peut aboutir à une surabondance de zones futures d'urbanisation et à une concurrence entre projets.

À l'inverse, la disparité entre une faible production de terrains à bâtir et une forte demande de production immobilière émanant de la promotion privée renforce les phénomènes de ségrégation spatiale, en rendant la construction de logements sociaux très difficile (difficulté qui peut être aggravée encore par les communes lorsqu'elles imposent la production de grands terrains à bâtir à faible densité).

En même temps, la plus grande exigence des collectivités et des usagers sur la qualité d'aménagement des terrains à bâtir dans les opérations de lotissement et d'aménagement renchérissent les coûts du foncier équipé.

Il s'agit de fabriquer la ville périurbaine en évitant, autant que faire se peut, la technique du zonage exagérément répandue sur ces espaces, produisant à terme des isolats urbains avec des zones spécifiques : commerciale, industrielle, hôtelière, de lotissement d'habitat individuel, ainsi qu'un paysage urbain désarticulé avec des entrées de ville souvent défigurées, des espaces pénalisés par un déficit en équipement,…

La production du foncier, à travers les documents d'urbanisme prévisionnels et opérationnels ne doit pas systématiquement obéir au vieux réflexe de l'aménagement foncier classique du périurbain, avec des espaces cloisonnés, sans statut apparent, des zones de transit, banalisées…

La mixité sociale, la diversité et l'intégration des fonctions et des formes urbaines seront surtout recherchées en périphérie urbaine pour assurer la continuité, l'intégration et l'harmonie des formes et des fonctions urbaines de l'agglomération. Les enjeux de renouvellement du périurbain sont tout aussi importants que ceux développés dans les zones centrales et péri-centrales de la ville pour réussir la couture urbaine de l'ensemble de l'agglomération.

Sur le plan foncier, l'amélioration des modes de production des zones périurbaines doit permettre de maîtriser les conséquences de l'étalement urbain (ségrégations spatiales induites, coûts de gestion des services publics, impacts sur l'environnement). Il s'agit tout à la fois d'éviter une consommation excessive de l'espace (COS excessivement faibles) et de valoriser le « face à face » d'espaces voués à l'urbanisation et d'espaces à protéger.

La planification de la production foncière à l'échelle des bassins de vie et pas seulement des territoires de compétences des collectivités et des intercommunalités doit y contribuer en particulier par une meilleure maîtrise :

- des coûts de production du foncier (coût d'acquisition, coût du portage dans le temps, équipement) ;

- des prix de vente afin de garantir un équilibre social entre les territoires et un accès à tous au logement ;

- de la programmation des équipements d'infrastructure et de superstructure (transports en commun, équipements scolaires, services de proximité marchands et non marchands).

Cela suppose une organisation de la connaissance en continu des projets et des rythmes de production et de commercialisation du foncier.

Du point de vue de la production et de la gestion opérationnelle du foncier pour l'habitat, les collectivités territoriales ne peuvent se contenter des aides classiques de renouvellement urbain ; elles ont tout intérêt à participer par une ingénierie foncière permettant de créer des opportunités foncières et ainsi de satisfaire les besoins en logement.

DES EXEMPLES D'AIDE DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'ACCESSION SOCIALE SE DÉVELOPPENT METTANT EN ŒUVRE UN MÉCANISME DE « FONCIER DIFFÉRÉ ». CELUI-CI CONSISTE EN UN REPORT DU PAIEMENT DU PRIX DU TERRAIN PERMETTANT À L'ACCÉDANT DE RÉSERVER SES CAPACITÉS DE REMBOURSEMENT AUX SEULS EMPRUNTS CONTRACTÉS POUR LE COÛT DE LA CONSTRUCTION. LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE, POUR SA PART, MET À DISPOSITION DES BAILLEURS SOCIAUX LES EMPRISES FONCIÈRES NÉCESSAIRES, SOUS LA FORME D'UN BAIL EMPHYTÉOTIQUE SUR LE LONG TERME, AVEC UNE CLAUSE DE CESSION DES TERRAINS AUX ACCÉDANTS EN PÉRIODE DE FIN DE BAIL À UN PRIX FIXÉ DANS LE CADRE DU BILAN DE L'OPÉRATION AFFECTÉ D'UN FAIBLE TAUX D'ACTUALISATION.

Les champs d'intervention foncière possibles

Interventions sur le cadre juridique et technique du foncier

- Organisation du projet habitat du territoire et de la programmation du logement à l'échelle intercommunale (PLH d'agglomération par exemple) ;
- Modification du droit des sols pour créer les zones d'extension d'habitat (intervention à l'échelle du SCOT comme à celle du PLU puis de la ZAC) ;
- Organisation de la cohérence entre les obligations et règles applicables à la production de terrains à bâtir et les objectifs de qualité, de mixité sociale,... ;
- Développement de l'information sur la connaissance des mécanismes et modes de production foncière (qui fait quoi,...) ;
- Réservation d'un pourcentage de logements locatifs sociaux dans les opérations d'aménagement.

Interventions foncières directes

- Prise en charge de l'aménagement d'un terrain pour le rendre constructible (totalement ou partiellement) dans un objectif de diminution des prix de vente et/ou d'amélioration de la qualité (voirie et réseaux divers, espaces verts,...) ;
- Achat de terrains pour constituer des réserves foncières à moyen et long terme et permettre une meilleure régulation de la production dans le temps (quantitative et financière) ;
- Prise en charge partielle ou totale du coût du foncier affecté au logement social ;
- Portage du foncier pour préparer le terrain à une opération d'aménagement.

Le maintien et le développement des activités économiques

Diagnostic et enjeux

Le nombre important des zones d'activité (il n'est pas rare de rencontrer des départements où les zones d'activité couvrent les besoins pour plus de cent ans) et leur dispersion géographique procèdent d'une logique d'opportunité que chaque commune engage en vue de créer des emplois et d'obtenir de la taxe professionnelle, induisant une certaine compétition entre les territoires. La prise en compte des intérêts communaux dans une stratégie jouant sur les solidarités intercommunales permet de mieux irriguer sur l'espace le tissu économique. Souvent, l'expression de l'intercommunalité se résume à une distribution inégale de l'espace économique. Certaines communes s'approprient les activités nobles et propres, créatrices d'emplois et de valeurs pendant que d'autres récupèrent les activités nuisantes, consommatrices d'espaces et à faible valeur ajoutée (activités polluantes, zones de dépôts et stockage…).

L'absence de coordination des projets d'aménagement et de commercialisation de zones affectées à l'implantation d'entreprises conduit à des surenchères entre collectivités au détriment d'une politique coordonnée de développement économique (risque de surproduction d'une offre foncière avec ses conséquences néfastes).

Ainsi, le développement économique est parmi les priorités des projets territoriaux (pays comme agglomérations) avec une portée stratégique forte sur le plan foncier, en termes d'emprise à mobiliser, de fiscalité à partager, d'aménagement qualitatif des paysages urbains et économiques à développer. Ce constat s'inscrit dans le cadre de la prise de compétence « développement économique et aménagement des zones d'activités » par les intercommunalités (communautés d'agglomération notamment) et dans une fiscalité locale réaménagée par la Taxe Professionnelle Unique.

Deux évolutions caractérisent les relations qu'entretiennent les entreprises avec leur espace d'implantation :

- la mobilité accrue des entreprises et des activités peut perturber et décourager les perspectives de l'action économique locale, en entraînant un accroissement des friches économiques (industrielles et commerciales) et des besoins de traitement spécifiques,

- la banalisation de l'immobilier : pour l'entreprise, la valeur de site et de situation de son espace prime sur sa valeur patrimoniale.

Ainsi, les collectivités sont de plus en plus confrontées à des problèmes de requalification et d'adaptation des zones d'activités aux évolutions des besoins des entreprises, et notamment aux exigences environnementales (sécurité, gestion des risques technologiques, industriels, traitement des abords, accessibilité…).

Au-delà de la mise à disposition d'une offre foncière la moins chère possible, il importe de mettre en place les conditions de réalisation d'un projet économique prenant en compte l'ensemble des attentes des entreprises, de leur personnel ainsi que l'environnement.

Ce n'est pas par l'offre foncière seulement qu'on génère le développement économique mais plutôt par la convergence des politiques publiques. L'indisponibilité foncière en soi n'est pas un obstacle au développement, il faut compter avec une vision « développement durable » impliquant la recherche de l'équité sociale et spatiale, la solidarité entre territoires et acteurs publics et privés, l'aménagement qualitatif des emprises et des zones d'activité et le soin apporté à leur traitement paysager pour mieux harmoniser les entrées de villes et accroître l'attractivité des zones d'activité.

Il s'agit notamment :

- d'organiser la requalification des zones d'activités dégradées ou les plus anciennes : friches industrielles, militaires, commerciales, touristiques ;

- de coordonner l'extension des zones d'activité en cohérence avec les exigences environnementales ainsi que les besoins des entreprises (dessertes, accessibilité). La prise en compte des besoins spécifiques (pépinières d'entreprises, hôtels d'activités,…) impose une action foncière adaptée ;

- de créer les conditions d'un arbitrage par la collectivité entre les différentes possibilités d'implantation d'activités économiques (périphérie, centre ville, diffus,…) et, inversement, de réorienter vers d'autres usages (habitat, équipements publics…) des zones d'activité en déshérence ;

- de favoriser le maintien d'activités (commerciales et/ou artisanales) dans les secteurs les plus fragiles (quartiers d'habitat social, milieu rural, centre ville).

Les champs d'intervention foncière possibles

Interventions sur le cadre juridique et technique du foncier

- Définition d'une stratégie de développement économique à l'échelle intercommunale (pays ou l'agglomération) ;
- Organisation de la connaissance et le repérage des implantations d'activités, du foncier et de l'immobilier disponibles, en vue d'une meilleure maîtrise de l'offre à destination des entreprises ;
- Mise au point d'un cahier des charges de création des zones d'activités garantissant une faisabilité opérationnelle et financière compatible avec les capacités et besoins des entreprises (desserte, qualité des sols, impact sur l'environnement,...) ;
- Réexamen de la pertinence des zones d'activités existantes au regard du cahier des charges en organisant la réorientation des zones non adaptées vers des usages urbains alternatifs ;
- Mise en place d'un outil de rapprochement entre l'offre et la demande des entreprises ;
- Définition des règles de gestion des espaces communs dans les zones d'activités pour garantir la pérennité de l'entretien et de la qualité des services rendus aux entreprises (mise en place d'associations foncières) ;
- Inscription dans le droit des sols et dans les documents d'urbanisme de l'ouverture de terrains affectés à l'usage économique (ainsi que des conditions de cette ouverture).

Interventions foncières directes

- Acquisition et aménagement de terrains ;
- Constitution de réserves foncières ;
- Reprise des espaces communs dans des zones d'activité existantes et réaménagement.

Le maintien et le développement des activités agricoles

Diagnostic et enjeux

Aux raisons traditionnelles de la déprise agricole (moindres bénéfices pour l'exploitant, incertitude des prix du marché, vieillissement des agriculteurs,…) s'ajoutent la montée des exigences environnementales et le passage d'une pénurie de production agricole à un excédent de production, avec ses conséquences sur la politique agricole commune : quotas, jachères…

Dans ce contexte, le foncier agricole est confronté à des difficultés multiples :

- un phénomène global de déprise agricole lié au morcellement progressif de la surface des exploitations qui augmente les coûts de production, les temps de transport et rend les exploitations intransmissibles aux jeunes ;

- le maintien d'une pression liée à la péri-urbanisation et à la comparaison des rendements d'exploitation et des perspectives de plus values foncières, qui bloquent la mise en marché et freinent la location des terres à des agriculteurs, compte tenu du statut du fermage ;

- la persistance des difficultés de transmission des exploitations familiales et d'installation de jeunes agriculteurs sur des exploitations viables ;

- la dissociation entre certaines activités agricoles (par exemple élevage hors sols) et l'utilisation des sols (épandage des effluents) ;

- un morcellement accentué sur certains espaces à vocation agricole (forêts en particulier) ;

- l'impact fort de certaines infrastructures (transports en particulier) et d'un développement mal maîtrisé de l'habitat sur les structures agricoles induisant une fragilisation des exploitations.

L'organisation d'un développement durable du territoire (y compris dans les agglomérations et leurs périphéries) impose de développer et/ou de maintenir des structures foncières garantes d'une activité agricole viable et pérenne.

Les politiques de développement de l'agriculture auront tout intérêt à s'impliquer dans une vision globale liée au devenir des espaces ruraux, qu'ils soient soumis à de fortes pressions (le périurbain) et/ou à la menace de déprise agricole favorisant l'enfrichement. Une approche plus globale et plus intégrée du secteur agricole dans l'optique de l'aménagement du territoire trouve sa traduction notamment avec le schéma de service collectifs des espaces naturels et ruraux et dans le projet de loi relatif au « développement des territoires ruraux ».

Dans cet ordre d'idées, il s'agit de :

- concilier aménagement et développement local ;
- maintenir le potentiel économique agricole (protection des meilleures terres) pour préserver un équilibre d'ensemble avec les espaces bâtis, et le potentiel écologique ;
- valoriser l'exploitation agricole des sols en termes de qualité paysagère perçue par les urbains ;
- permettre de cogérer l'espace rural avec les autres espaces naturels, urbains et périurbains ;
- impliquer une démarche intercommunale, échelle plus pertinente en cohérence avec une réflexion sur l'aménagement du territoire à l'échelle régionale ;
- créer de la cohérence entre différents moyens d'action : impliquer les intercommunalités, mettre en pratique la protection des zones agricoles, et plus généralement la gestion foncière en zone périurbaine, à travers les outils prévisionnels, opérationnels et contractuels comme la mise en place des contrats d'agriculture durable (CAD), les outils d'urbanisme : SCOT, PLU…

Les champs d'intervention foncière possibles

Interventions sur le cadre juridique et technique du foncier

- Adaptation du droit des sols (PLU,...) ;
- Information sur les outils et procédures existant dans le domaine foncier (transmission des sols, intervention d'outils spécifiquement dédiés : SAFER, ADASEA, chambres d'agriculture...) ;
- Montage d'opérations de remembrement et/ou d'aménagement foncier ;
- Définition de la localisation et la délimitation des espaces agricoles à protéger dans le cadre des SCOT ;
- Évaluation des conditions de mobilité de l'agriculture.

Interventions foncières directes

- Appui à la conception et à la mise en œuvre de volets fonciers dans les outils de gestion des espaces agricoles et forestiers : charte forestière de territoire, OGAF... ;
- Utilisation des outils d'intervention foncière spécifiques (SAFER pour la maîtrise foncière,...) ;
- Aide à la redistribution spatiale et à la relocalisation d'exploitations agricoles ;
- Acquisition publique (notamment en milieu péri-urbain), puis mise à bail des terres afin de pérenniser les exploitations.

La préservation, la valorisation et le développement des espaces et milieux non bâtis et/ou naturels

Diagnostic et enjeux

La forte croissance de la demande d'espaces naturels porte à la fois sur la protection et le développement des milieux naturels à toutes les échelles, du local (espaces naturels de proximité) au national (parcs nationaux, grands massifs forestiers…).

À l'échelle des agglomérations, le milieu urbain manque souvent d'espaces verts et naturels. Le déficit de ce foncier naturel se retrouve dans les phases d'élaboration des projets urbains, sous forme d'opération d'aménagement ou de renouvellement urbain. En effet, dans les ZAC par exemple, l'usage naturel (espace vert, plantation massive) est souvent traité à la marge. L'articulation entre aménagement et environnement y est délicate et, à l'arrivée, difficile à réaliser.

Au plan foncier, la nécessité d'assurer la biodiversité et la préservation de milieux naturels impose de réfléchir en termes de structuration et de modalités de gestion pérenne d'un espace naturel davantage qu'en zonage strict.

Par ailleurs, la demande sociale en espaces verts recèle une contradiction entre une volonté de fréquentation accrue de la part des usagers du territoire et les contraintes de préservation de caractéristiques environnementales fragiles.

Dans ce contexte, les milieux montagnard et côtier ont beaucoup souffert des vagues d'urbanisation successive à grande échelle : construction des stations en altitude, des routes panoramiques, ouverture des pistes modifiant et déséquilibrant les milieux naturels montagnards en place : déboisement, déprise agricole… Il en est de même des milieux littoraux, très sensibles et très prisés où viennent s'implanter pêle-mêle : tourisme et loisirs, activités industrialo-portuaires,… non sans menaces pour leur fragile équilibre naturel.

Une politique foncière devra apporter des réponses spécifiques à ces milieux soumis à la pression urbaine et foncière. Pour la montagne, il s'agit de développer son économie locale tout en valorisant son patrimoine rural et naturel. Pour le littoral, protection et mise en valeur sont les maîtres mots qui doivent accompagner toute urbanisation.

Il est nécessaire de préserver la qualité paysagère et les équilibres entre urbanisation et protection et de prévenir en même temps les risques naturels et anthropiques (incendie, érosion, inondation…).

La préservation et la gestion des espaces naturels imposent de définir les usages en distinguant protection stricte et usage récréatif.

La complexité des enjeux de préservation des équilibres et de la biodiversité nécessite de :

- définir l'échelle (du national au local) de la préservation ;

- définir des motifs de protection et de valorisation ;

- systématiser la prise en compte des nécessités de protection et de valorisation des espaces naturels dans les projets d'aménagement et intégrer cet objectif dans un projet d'ensemble (éviter la juxtaposition de projets ponctuels);

Les actions foncières menées par les Départements dans le cadre de leurs compétences sur les espaces naturels sensibles, par le Conservatoire du littoral ou l'Agence des espaces verts de la Région Ile de France constituent des exemples de politiques de protection et de valorisation du patrimoine naturel et rural.

Les champs d'intervention foncière possibles

Interventions sur le cadre juridique et technique du foncier

- Organisation d'une démarche partenariale sur ce thème (plan vert, bleu, charte d'écologie...) ;
- Organisation de la protection par le droit des sols (PLU, volet paysager des permis de construire et des permis de lotir...) ;
- Prise en compte des enjeux de protection dans les SCOT et mise en œuvre des outils spécifiques de protection : PPRNP, PPRT, ZPPAUP, ZNIEFF, ENS, prescriptions des lois Montagne et Littoral (schéma de mise en valeur de la mer) ;
- Définition des modalités de gestion, des cahiers des charges.

Interventions foncières directes

- Accompagnement de l'action des opérateurs fonciers spécifiques (agences foncières, Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, conservatoires régionaux, Agence des espaces verts d'Ile-de-France...) ;
- Organisation des opérations d'acquisition foncière et d'aménagement;
- Accompagnement de processus de revalorisation/réhabilitation d'espaces spécifiques (carrières, décharges...)

Le développement des infrastructures de transport

Diagnostic et enjeux

La demande croissante de mobilité des hommes comme des marchandises se traduit par un fort développement des infrastructures de transport (réseaux routier et ferré, aéroports,…) occupant de plus en plus d'espace et perturbant fortement les paysages existants.

La problématique des déplacements n'est pas que quantitative, liée à l'efficacité économique, en rapport avec les niveaux d'accessibilité et la densité des différents réseaux. Elle

est aussi sociale et environnementale : une réponse seulement quantitative aux besoins de mobilité et de transport peut contrarier le développement d'un territoire en négligeant la sécurité routière et la qualité de l'environnement routier et urbain en général, d'une part, et en contribuant au renforcement des ségrégations socio-spatiales, d'autre part.

Les stratégies publiques de transport doivent arrêter des choix équilibrés entre différents modes de déplacement (marche, véhicules individuels, transports collectifs) sur le territoire en tenant compte :

- des objectifs sociaux d'équité et de solidarité ;

- des objectifs économiques, en termes d'efficacité et de rentabilité ;

- des objectifs environnementaux par la valorisation des sites et des paysages, la diminution des pollutions et des risques accidentogènes.

Dans ce contexte, le montage des projets se heurte fréquemment à des contraintes foncières fortes, qui sont liées à la combinaison de l'ensemble des enjeux et objectifs ci-dessus.

Le plan de déplacements urbains (PDU), créé par la loi sur l'air de décembre 1996, pose le principe d'un partage modal équilibré de la voirie pour les différentes catégories d'usagers (piéton, deux-roues, voiture, bus, tramway,…) et de l'organisation du stationnement.

Autant dire que l'approche foncière des infrastructures doit être élargie pour gérer la complexité de l'ensemble des motifs et types de déplacements, pour intégrer les dimensions du projet de développement du territoire, et notamment le traitement de proximité (désenclavement de quartiers,…) et des abords de la voirie (espace public, densification, armature commerciale et de services…).

Le développement des « infrastructures de transport » déborde l'emprise linéaire stricte qui lui est réservée pour s'ouvrir sur les espaces transversaux permettant, par des opérations de reconfiguration du parcellaire et de valorisation du foncier environnant, de mener des projets de requalification et de restructuration du bâti environnant et des usages urbains qui lui sont liés : habitat, activités, services, environnement, espaces publics…

Cette articulation de la politique des déplacements avec les projets urbains environnants nécessite des démarches foncières plus intégrées. L'action foncière devra, en amont, se traduire par la réservation et l'aménagement des espaces de mobilité et de circulation qui doit se faire en cohérence avec le développement de l'urbanisation. Cette démarche permet d'anticiper les conséquences foncières des projets d'infrastructures et d'en limiter les effets négatifs bloquants (phénomènes spéculatifs notamment…). Une politique précoce d'acquisition permettra d'anticiper la hausse spéculative liée au nouvel équipement : c'est la meilleure façon de permettre d'accroître la présence de l'habitat social dans les territoires traversés.

Aussi, les moyens d'action foncière utilisés pour les différents usages du sol doivent systématiquement intégrer la composante « transport et mobilité ». C'est au cœur du projet foncier que l'effet structurant des moyens de déplacement trouvera sa réponse.

Ainsi, par souci de cohérence, le PDU s'intègre désormais dans la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme. Il doit être compatible avec les SCOT et il s'impose aux PLU. Les SCOT «…peuvent subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transport collectif…» (art. L 122-1 du CU). Il importe donc d'intégrer la dimension foncière comme critère de choix du type et de la localisation des infrastructures en prenant en compte les caractéristiques foncières du territoire (prix, occupation, usage) concerné par les infrastructures.

Il s'agit :

- de combiner plus étroitement stratégie des déplacements et stratégie urbaine ;
- d'intégrer les espaces publics avec les espaces de mobilité en jouant de la mixité et de la diversité des fonctions urbaines, permettant ainsi d'améliorer le confort des piétons et la qualité des espaces traités ;
- d'intégrer la voirie dans l'agglomération, notamment aux entrées de ville et dans les traversées d'agglomération ;
- de permettre de penser les transports collectifs en site propre (TCSP) dans une vision plus équilibrée et plus intégrée de l'agglomération ;
- d'anticiper la probabilité de la valorisation foncière résultant d'un TCSP pour contrer le risque de ségrégation sociale, en particulier par des acquisitions destinées au logement social et aux équipements publics.

Les modes d'intervention foncière possibles

Interventions sur le cadre juridique et technique du foncier

- Mise en place du PDU : partage modal de la voirie entre différents usagers, organisation du stationnement, sécurité routière, qualité environnementale des espaces publics de transport et des déplacements ;
- Définition et intégration des servitudes liées au projet dans les documents de planification et d'urbanisme (SCOT/PLU) ;
- Articulation PDU/SCOT/PLU ;
- Information sensibilisation des propriétaires et occupants ;
- Adaptation du droit des sols aux objectifs associés du projet (revitalisation commerciale, densification, renouvellement urbain, reconquête de friches...);
- Observations spécifiques sur l'évolution des valeurs des transactions foncières et immobilières, avant et après la mise en place d'un projet d'infrastructure de transport.

Interventions foncières directes

- Adaptation des structures et statuts fonciers (acquisition, remembrement) ;
- Opérations d'aménagement (cf. extension et renouvellement habitat) ;
- Reconstitution des potentiels agricoles, écologiques.

Organiser le projet foncier local

Introduction

L'élaboration du projet de développement d'un territoire permet d'aborder un ensemble de thématiques qui chacune induit une dimension foncière. Leur mise en cohérence, leur organisation se déclinent dans le projet foncier local du territoire.

Tout en s'inscrivant en cohérence avec les politiques supra-locales, ce projet, dans sa définition comme dans sa mise en œuvre, relève de la responsabilité des collectivités locales et exprime le projet politique des élus.

Partie intégrante du projet de développement du territoire, il constitue également l'une de ses applications opérationnelles.

On peut distinguer trois grandes phases :

- le projet foncier local ;
- les modalités de mise en œuvre ;
- la mobilisation des acteurs.

Toutefois, si ces trois phases se succèdent d'abord dans cet ordre, elles laissent ensuite la place à un processus itératif permettant l'enrichissement progressif du projet et de sa mise en œuvre.

Définir une stratégie pour formaliser le projet foncier local

Quelques principes fondamentaux

Le projet foncier local repose sur une stratégie, définie par les élus, dont la construction et la formalisation reposent sur quelques principes essentiels :

Le respect de l'échelle territoriale du projet

Si la prise en compte des spécificités communales voire infra-communales (le quartier, l'îlot, la parcelle) est indispensable, le foncier doit être appréhendé à l'échelle du territoire du projet (agglomération/pays).

L'intégration du projet foncier dans un territoire plus vaste permet de mieux comprendre et anticiper son impact et, à l'inverse, d'intégrer les conséquences foncières des projets des territoires voisins (par exemple, l'implantation d'un grand équipement structurant ou des projets d'extension).

L'intégration des différents temps de l'action foncière

L'analyse et l'observation des évolutions foncières (évolution des prix, des mutations…) nécessitent un travail dans la durée pour donner des enseignements significatifs.
Par contre, l'intervention foncière doit s'envisager à la fois à très court terme (pour saisir des opportunités, bloquer des évolutions négatives) mais également à moyen et long terme, par exemple pour assainir, corriger et équilibrer les marchés fonciers, fluidifier les acquisitions foncières, constituer des réserves foncières.

La traduction spatiale de la stratégie foncière

Tant pour l'élaboration du projet de territoire que pour la formalisation de l'action foncière, le diagnostic foncier, connu aussi sous le terme de « référentiel foncier », constitue une aide indispensable permettant de représenter l'état des lieux et de repérer plus facilement les contraintes et les atouts fonciers ainsi que les principaux enjeux fonciers opérationnels et stratégiques qui en découlent. Un tel outil permet de nourrir le débat local par des éclairages facilement appropriables par les acteurs locaux.

Le référentiel foncier

● Le référentiel foncier est un document qui permet de cadrer l'intervention foncière de la collectivité et de ses outils.
Il a une double fonction : informer les décideurs des potentialités et des contraintes foncières du secteur concerné, afin que les projets d'aménagement tiennent compte de ces paramètres essentiels, et préparer les programmes d'intervention foncière à mettre en œuvre sur ce secteur.

● Un référentiel foncier doit intégrer trois étapes:

- un état des lieux foncier, urbain, économique et environnemental ;
- un croisement avec les objectifs d'aménagement, afin de définir les zones prioritaires en termes d'action, intégrant un phasage dans le temps : court, moyen et long terme ;
- la définition d'une stratégie d'intervention foncière, déclinée dans le temps et l'espace, avec l'ordre de grandeur des enjeux financiers impliqués.

● L'état des lieux pourra comprendre les rubriques suivantes :

- état des lieux foncier : structure parcellaire, propriété et occupation, à partir des éléments fournis par la commune et d'enquêtes de terrain ;
- analyse – diagnostic des secteurs d'intervention potentiels en fonction des caractéristiques et de l'état du bâti, de l'utilisation de l'espace, du paysage urbain et de l'image du site ;
- état des lieux environnemental : utilisation des bases de données BASOL et BASIAS pour identifier les sites pollués ou potentiellement pollués ;
- analyse du fonctionnement urbain : circulation, stationnement, usages des espaces, fonctionnement général,...
- prise en compte des réseaux existants et des contraintes s'y rapportant, sur la base des informations fournies par la commune et ses prestataires, le cas échéant ;
- recueil d'indicateurs relatifs au marché immobilier et à ses perspectives d'évolution.

● L'identification des zones prioritaires d'intervention pourra s'appuyer sur les démarches suivantes:

- identification des enjeux attachés à l'évolution des différents secteurs ;
- aide à la définition ou à la précision des objectifs poursuivis par les collectivités sur chacun des secteurs (orientations ou vocations souhaitées) ;
- appréciation de la mutabilité foncière en fonction de l'état des lieux et des éléments de contexte actuels et futurs,
- définition des vocations potentielles des sites par rapport aux dynamiques observées et aux perspectives d'évolution (scénarios de programme) ;
- indication de scénarios d'aménagement envisageables et des outils de mise en œuvre selon les espaces concernés.

● Enfin, la stratégie d'intervention foncière pourra être établie comme suit :

- proposition d'un programme ou « schéma de référence foncier » au regard des enjeux et des vocations précédemment identifiés sur chacun des secteurs ;
- indication des modes d'action foncière envisageables sur chacun des espaces (intervention, préemption systématique, au coup par coup) ;
- hiérarchie dans le temps des acquisitions (cartographie) ;
- propositions de stratégie de gestion des sites en vue de leur réaffectation ;
- stratégie de traitement et de gestion des espaces maîtrisés (actions de mise en état préalable, dépollution éventuelle, conservation d'éléments patrimoniaux,....) ;
- définition des actions d'accompagnement éventuelles à mettre en œuvre à différentes échéances sur ces sites (fonctionnement urbain, accessibilité,...) ;
- estimation sommaire des ordres de grandeur des dépenses mises en jeu.

● La conduite d'un référentiel foncier sur un secteur urbain complexe nécessite un délai d'environ 6 mois. Cette démarche peut être confiée soit à une agence d'urbanisme, soit à un bureau d'études spécialisé. Il est essentiel que le pilotage de telles études soit partagé entre les collectivités, les services de l'État et les opérateurs concernés.

Définir le contenu du projet foncier local

La définition du contenu du projet foncier local s'organise autour de trois axes de travail complémentaires :

Intégrer les contraintes foncières dans la définition du projet de territoire

Lors de l'élaboration du projet de territoire, le diagnostic à réaliser doit intégrer une dimension foncière explicite qui mettra en évidence :

- un bilan rétrospectif et prospectif de l'occupation spatiale : quelles sont les différentes fonctions des espaces, quels sont les usages réglementaires et réels des sols, dans quel état se trouvent ceux-ci (dégradation/qualité, quels sont les différents statuts de propriété en présence) ?

- le fonctionnement du marché foncier et ses perspectives d'évolution : il s'agit non seulement d'affiner la connaissance des volumes échangés, des prix pratiqués mais également de comprendre comment s'équilibrent l'offre et la demande (de façon rétrospective et prospective) ;

- l'organisation du jeu des acteurs : à partir d'un repérage des acteurs (publics et privés), il s'agit de mettre en évidence leurs logiques d'intervention mais également, dans un souci d'anticipation, de mieux connaître leurs capacités et limites ;

- le repérage des réserves et potentialités foncières : au-delà des réserves « évidentes » (espaces en attente d'affectation), il est fondamental de recenser les potentialités foncières du territoire (espace mal valorisé, perspectives de changement d'affectation, espace valorisé par un futur équipement…).

Ces analyses doivent être conduites dans le double souci :

- de guider les acteurs locaux pour une meilleure connaissance et une compréhension partagée des enjeux de développement de leur territoire ;

- de mettre en évidence les contraintes et implications foncières des choix de développement à arbitrer par les élus.

Traduire les objectifs de développement en besoins fonciers

Les orientations stratégiques de développement du territoire doivent être traduites en besoins fonciers. Cette traduction, qui relève d'une démarche itérative, doit être formalisée selon deux axes :

- un axe pensé en termes quantitatifs. Il s'agit pour chacune des thématiques de développement territorial de définir les rythmes de production foncière nécessaires à la réalisation des objectifs. La quantification se fera en distinguant les besoins à court terme, des besoins à moyen et long terme ;

• un axe pensé en termes qualitatifs. Il est nécessaire de distinguer les besoins selon :

- leur nature : extension urbaine (habitat/développement économique/équipements…), renouvellement, protection ;
- les cadres opérationnels possibles, en précisant les partenariats envisageables, les types d'intervention et les montages financiers réalistes ;
- les impacts fonciers prévisibles, tant en ce qui concerne la variation des prix que celle des volumes de transaction.

Formaliser le programme d'actions foncières

La formalisation du programme d'actions foncières du projet est l'expression concrète de la stratégie foncière du territoire.

Son niveau de détail sera adapté à chaque territoire et à l'avancement de sa réflexion sur ce champ.

Le programme d'actions foncières dans son écriture, doit avant tout être pensé comme l'outil de référence des acteurs du territoire pour les aider à conduire au quotidien l'action foncière.

Il repose donc sur la définition :

• des axes stratégiques retenus et des objectifs visés. La cohérence avec les objectifs stratégiques du projet de territoire doit être particulièrement mise en évidence ;

• des actions à conduire qui relèvent à la fois de l'organisation de la connaissance et de l'action foncière opérationnelle ;

• des modalités de mise en œuvre et en particulier de l'organisation des acteurs.

Mettre en place un dispositif de conduite de projet

La réussite du projet de territoire, et plus spécialement de ses dimensions foncières, repose sur la mise en place d'un dispositif de conduite de projet adapté. Il doit répondre à quelques principes essentiels :

• une responsabilité politique de projet définie et reconnue ;

• un projet inscrit dans les organisations et pratiques existantes dans le territoire (et en particulier dans l'organisation du projet de territoire) ;

• une mise en réseau et en synergie des acteurs ;

• une importance équivalente accordée aux outils de gestion du projet et aux outils d'intervention.

Organiser la maîtrise d'ouvrage

Il est nécessaire de distinguer la conduite du projet foncier local de la conduite des actions foncières proprement dite.

Si la première relève de la responsabilité de la collectivité en charge du projet de territoire (par exemple la communauté d'agglomération), la deuxième est fonction de la nature précise des actions à conduire et de l'implication des différents acteurs, privés et publics, intervenant sur le territoire.

En tout état de cause, la conduite du projet foncier local doit s'exercer en coordination étroite avec les partenaires (autres collectivités, institutions, opérateurs, partenaires privés…). Il s'agit donc d'une maîtrise d'ouvrage collective dont le pilotage et l'animation sont assurés par la collectivité responsable du projet de territoire.

Elle implique :

- une volonté politique et une mobilisation fortes des élus ; la désignation d'un élu responsable du projet foncier en constitue la concrétisation la plus évidente.

- une organisation technique et des moyens adaptés.

On distinguera les actions qui doivent être prises en charge directement par la collectivité (coordination générale…) de celles plus techniques qui peuvent, le cas échéant, être réalisées par un ou des tiers extérieurs (observation, interventions foncières directes…).

L'organisation de la mise en œuvre du projet foncier local peut se concevoir selon deux modes, la régie ou le recours à des prestataires extérieurs :

- en régie, la collectivité s'appuie sur un service foncier qui regroupe les compétences requises.

Le positionnement de ce service au sein de l'organigramme des services mérite d'être réfléchi dans le sens d'une articulation optimale avec le niveau stratégique — le projet foncier étant la déclinaison d'un projet de territoire — et avec le niveau opérationnel — le patrimoine foncier ainsi constitué sera utilisé pour des vocations diversifiées.

Il convient de ne pas sous-dimensionner le service foncier, la mise en œuvre efficace et rigoureuse d'une politique foncière nécessitant un travail important et ayant tendance à se complexifier avec le développement des réglementations environnementales, de santé publique, d'urbanisme, archéologiques,…

Dans le cas de figure d'une maîtrise d'ouvrage d'agglomération, la constitution d'un service foncier d'agglomération devra être pensée en cohérence avec le fonctionnement des services fonciers municipaux existants.

Le service foncier d'agglomération peut devenir le prestataire des communes, en intégrant les personnels municipaux.

Une autre solution peut consister à maintenir la dualité d'un service foncier d'agglomération, agissant sur les sites relevant de la compétence communautaire et coordonnant la connaissance des enjeux et la réflexion stratégique, et des services fonciers municipaux, continuant d'intervenir sur les dossiers fonciers de compétence communale.

Cette organisation en régie n'est pas exclusive d'un appel à des prestataires extérieurs, en aide à la décision pour la définition d'une stratégie foncière, en appui juridique ou technique sur des sujets délicats, ou en renforcement des capacités de négociation.

D'une manière générale, la qualité des prestations extérieures dépend beaucoup de la précision de la commande et du pilotage de la mission ;

- la collectivité peut également s'appuyer sur un prestataire extérieur pour conduire tout ou partie de sa politique foncière.

Les Établissements Publics Fonciers (EPF) constituent à cet égard des partenaires spécialisés, à même de mener des politiques foncières, dans la durée, pour le compte des collectivités. Ces établissements interviennent dans le cadre de conventions avec les collectivités, qui définissent les conditions et le délai du portage foncier. Ils disposent de moyens financiers combinant des ressources propres (ressource fiscale spécifique et produits de cession) et des subventions publiques selon les actions menées. Les EPF offrent également une capacité d'expertise mobilisable au niveau de la définition et de l'ajustement des stratégies foncières.

Les SAFER peuvent contribuer à la maîtrise et à l'organisation du foncier agricole, que ce soit en vue de le protéger ou à l'inverse d'en changer l'usage.

Enfin, les SEM d'aménagement offrent parfois des capacités de prestation foncière, mais sans apporter de financement propre. Leur mode d'action est le mandat.

L'efficacité de ces outils sera d'autant plus grande que la stratégie foncière des collectivités est clairement affichée et articulée avec les démarches d'aménagement organisées en aval.

Mettre en place un dispositif d'organisation de la connaissance

La conduite du projet foncier ne peut pas se contenter d'un travail de connaissance pendant la seule période de réalisation du diagnostic. Au contraire, l'organisation d'une connaissance foncière « en continu » permet une adaptation permanente de l'action et une amélioration de son efficacité.

Pour organiser cette continuité de la connaissance, il y a lieu de distinguer ce qui est nécessaire :

- à la définition des besoins en foncier (par exemple la pression démographique, le jeu de l'offre et de la demande sur les différents segments du marché foncier-immobilier) ;

- au suivi de la réalisation du projet foncier et à ses éventuelles inflexions (consommation du foncier…) ;

- à l'évaluation de l'action conduite (impact sur le développement du territoire, efficacité des moyens mis en œuvre…).

Connaître le foncier

L'observation du foncier conduit spontanément à s'intéresser dans un premier temps au prix des terrains échangés sur les marchés et au volume des transactions réalisées, puis au gisement du foncier mobilisable pour divers usages urbains.

Comme pour toute démarche de connaissance, la mobilisation des informations existantes et la construction de systèmes d'observation spécifiques ne peuvent être dissociées des questions qui suscitent cette observation: s'agit-il d'apprécier la surchauffe d'un marché, la pénurie du gisement, l'intensité des compétitions entre usages ? D'identifier les acteurs d'un marché, de mesurer la nature et les impacts de l'intervention publique, de s'interroger sur la contribution des marchés fonciers aux mécanismes de ségrégations sociales spatiales ?

Une bonne observation est une observation partagée : au-delà du caractère irréductible de l'information dont chaque acteur public ou privé a besoin pour formuler sa propre stratégie, il reste une large place pour la mise en place de systèmes d'information partagés qui permettent à la fois de mutualiser les moyens d'observation et de créer progressivement entre les partenaires un langage commun qui servira de base à leurs diagnostics, à leurs investigations et à leurs négociations.

Dans un contexte où l'information foncière est peu accessible et où les marchés sont réputés opaques, la mise en place d'un dispositif d'observation foncière partagé constitue assurément la première étape d'une politique foncière publique locale.

Suivre et évaluer les politiques foncières locales

Les politiques foncières, qu'elles soient traduites en programmes d'interventions ou déclinées dans les documents d'urbanisme, permettent la territorialisation des politiques de développement économique, de protection de l'environnement, de lutte pour la mixité sociale, etc.
Il en résulte que tout dispositif de suivi et d'évaluation des politiques foncières doit d'abord se référer aux objectifs initiaux des politiques locales. Il s'agit donc de mesurer la façon dont les actions foncières mises en œuvre ont contribué à atteindre ces objectifs : c'est l'appréciation de l'efficacité. Il s'agit aussi de rapporter les moyens mis en œuvre à la nature et à la qualité des objectifs atteints : c'est la mesure de l'efficience.

Cette démarche permet d'intégrer verticalement l'évaluation des actions foncières au dispositif plus général d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre au niveau local.

Or toutes ces politiques se partagent le même territoire induisant la compétition des usages entre différents acteurs privés et publics sur l'espace, et donc la nécessité d'arbitrages publics sur la ressource inextensible que constitue le foncier.

Les politiques foncières locales doivent donc s'évaluer également au regard d'un objectif de gestion économe de la ressource limitée que constitue le foncier.

S'appuyant sur un tableau des échanges fonciers mesurant les flux entre grandes catégories d'usage sur un territoire, cette évaluation doit également intégrer le caractère irréversible ou pas des changements d'usage constatés ou souhaités (prise en compte de la pollution des sols, des risques naturels, des objectifs de biodiversité…).

L'information géographique, support fondamental de l'inventaire et de la compréhension des phénomènes fonciers

La mise en œuvre d'une politique foncière nécessite non seulement la connaissance du territoire au niveau de sa structure foncière, mais aussi la compréhension de phénomènes physiques, sociologiques, économiques et humains.

Les systèmes d'information géographique (SIG) peuvent puissamment aider à remplir ces deux conditions :

1/ils permettent de superposer des connaissances sur un même territoire, de croiser des informations d'origines diverses et de restituer des cartes faciles à interpréter ;
2/analysant des phénomènes, observant des évolutions, simulant des solutions, ils peuvent être modélisés pour répondre à des objectifs définis dans un projet de politique foncière.

De plus, ils présentent l'avantage considérable de constituer un langage commun à tous les acteurs d'un même territoire, améliorant ainsi la compréhension entre métiers très différents et facilitant la concertation avec la population.

Ces systèmes s'appuient sur des moyens informatiques dont la technologie et le coût sont de plus en plus accessibles. Les données de référence nécessaires seront bientôt disponibles au travers de la mise en place du référentiel géographique à grande échelle (RGE) en cours de constitution et qui comprendra une information topographique et foncière sur tout le territoire national. Les SIG doivent donc être modélisés pour répondre aux objectifs qui leur sont définis et constituer un langage universel (inter-opérable).

Il apparaît donc fondamental de se constituer un système d'information géographique dès la mise en place d'une stratégie territoriale.

Mis à jour en permanence, cet observatoire deviendra un outil incontournable de suivi et d'évaluation du programme foncier

Organiser les outils d'intervention foncière et les moyens financiers

La mise en place du programme d'actions foncières mobilise des outils d'intervention foncière et des moyens financiers adaptés. Dans ce but, il est nécessaire de bien distinguer :

- Les interventions foncières directes (acquisition, aménagement) ;
- Les interventions sur le cadre juridique et technique du foncier (réglementation, fiscalité, information).

Les moyens d'actions foncières

Plusieurs familles d'outils permettent d'intervenir directement ou indirectement sur le foncier pour assurer sa régulation et sa maîtrise :

1 — ***Des outils qui agissent sur la valeur d'usage du sol***, en permettant à la puissance publique d'intervenir pour contrôler et modifier l'occupation et l'utilisation du sol, dans l'intérêt géné-

ral et dans le cadre tracé par le droit de l'urbanisme et les législations connexes : droit de l'environnement, droit rural, domanialité, etc. Il s'agit d'outils stratégiques d'orientation et de planification (DTA, SCOT…), du droit des sols (PLU et servitudes publiques) et opérationnels (remembrement…).

2 — ***Des outils qui agissent sur la valeur des échanges fonciers*** permettant ainsi à la puissance publique d'intervenir sur les mutations foncières dans un but d'aménagement délimité par le droit de l'urbanisme. Il s'agit d'outils spécifiques comme la préemption (DPU, ZAD, SAFER, ENS…)

3 — ***Des outils fiscaux multiples qui agissent sur la détention des terrains*** et plus généralement sur la propriété, les mutations, les usages du sol : taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe locale d'équipement, taxe spéciale d'équipement pour les EPF, taxe pour les espaces naturels sensibles, etc. Ainsi, un relèvement de la taxation du foncier non bâti, s'il peut dégager un surcroît de ressources pour les collectivités, présente surtout l'intérêt de pénaliser la rétention foncière (spéculative ou non) et donc de favoriser l'urbanisation.

Deux mesures fiscales ont été récemment introduites :

- la majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles :

L'article 1396 du code général des impôts dispose que :

« La valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvée conformément au code de l'urbanisme, peut sur délibération du conseil municipal prise dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 1639 A bis, être majorée d'une valeur forfaitaire qui ne peut excéder 0,76 € par mètre carré, pour le calcul de la part revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre. »

Si cette amélioration du rendement de la taxe peut contribuer marginalement à l'augmentation des ressources communales, elle a surtout pour intérêt d'encourager l'offre foncière et d'en réduire le coût en pénalisant les pratiques de spéculation foncière.

- La participation pour voies et réseaux (PVR)

Elle organise un mode de participations destinées au financement des voies et réseaux d'infrastructure. La loi Urbanisme et Habitat précise explicitement que la participation peut être utilisée pour le financement de l'aménagement de voies existantes, et elle permet le financement des seuls réseaux sur une voie existante.

La participation est instaurée par délibération du conseil municipal (article L.332-11-1 CU). Elle permet une répartition des coûts d'équipements publics non plus entre les constructions édifiées mais entre les propriétés foncières desservies par les équipements publics. La part du coût mis à la charge des propriétaires riverains est répartie entre ceux-ci au prorata de la superficie du terrain bénéficiant de la desserte et situés à moins de 80 mètres de la voie (avec variation possible entre 60 et 100 mètres).

4 — ***Des moyens d'action contractuels***. L'association des propriétaires fonciers aux opérations et actions d'aménagement et de renouvellement est souvent préférable aux acquisitions foncières réalisées, soit à l'amiable, soit par la préemption, soit par l'expropriation : elle permet de minimiser, voire d'éviter, les coûts d'acquisition et de portage foncier. Différentes formules (bail rural et convention d'occupation précaire pour les terrains non destinés immédiatement à la construction ; bail emphytéotique, à construction, à réhabilitation, crédit-bail immobilier, à partir de la phase constructive) assurent à la collectivité une gestion active de son patrimoine foncier et immobilier privé. Elles offrent l'avantage d'une maîtrise foncière indirecte et différée dans le temps, et en même temps un rendement locatif. Ces formules s'adaptent assez bien aux propriétaires publics détenteurs de grandes emprises foncières et immobilières : RFF, SNCF, EDF, Ports autonomes, etc. Au-delà, la constitution d'une AFU facilite dans certaines situations, la conduite de projets urbains.

Pour garantir une certaine maîtrise des coûts fonciers permettant la réalisation des objectifs du PLU et la conduite des projets urbains, la date de référence de l'évaluation du prix de l'acquisition foncière ou immobilière par la juridiction de l'expropriation, dans le cadre de l'indemnisation du propriétaire est la date à laquelle est rendue publique l'approbation ou la révision du PLU. Dans le cas des ZAD, la date de référence est fixée à un an avant la publication de l'acte instituant la zone.

Si le droit de préemption permet d'assurer à la commune la sauvegarde de ses intérêts fonciers et immobiliers, en lui garantissant un droit de priorité sur les mutations foncières et immobilières, notamment à l'occasion de la réalisation de son projet de développement, il ne la met pas à l'abri d'évaluations foncières élevées qui pourraient alourdir son portage foncier. Celui-ci ne peut être garanti que si la commune anticipe sur les valeurs foncières en se constituant des valeurs de référence par la négociation amiable, au sein du périmètre du projet ou dans son environnement. Les différents contentieux liés à la fixation de l'indemnisation due au propriétaire dans les procédures d'expropriation, montrent combien celle-ci peut bloquer une opération d'aménagement en proposant des valeurs d'indemnisation élevées, qui contraignent sévèrement le montage financier et le bilan global de l'opération envisagée.

Avant tout portage du foncier, l'usage réglementaire du terrain, les droits à construire (le système du COS), la valeur du terrain et la préemption doivent être conjugués pour s'assurer de leur cohérence et de leur efficacité à permettre une maîtrise publique du foncier.

Le DPU et les objectifs d'aménagement

La pratique du DPU a souvent été éloignée de ses objectifs définis par le code de l'urbanisme (art. L 210-1 et L 300 1). Ces détournements ont naturellement exposé leurs auteurs à la sanction du juge.
Ainsi dans certains cas, le DPU a été utilisé comme un instrument de contrôle et de sélection du peuplement de la commune, en s'opposant à certaines transactions immobilières, pour empêcher, par exemple, l'installation de forains ou de familles étrangères. Dans d'autres cas, il a été utilisé pour s'opposer à l'implantation d'un certain type d'équipements et de services : construction d'une mosquée, d'un supermarché, d'une solderie ; création d'un hôtel social pour la réinsertion de personnes en difficulté.
Plus généralement, les prises de position des juges sur les objectifs et la motivation du DPU, la qualification des terrains, la date de référence de l'évaluation foncière, l'affectation des plus-values foncières au propriétaire sont autant de risques et de freins majeurs aux opérations de renouvellement urbain. La ligne de partage doit être rigoureusement recherchée dans l'équilibre et la pondération entre les objectifs du DPU et sa motivation, les impératifs de l'utilité publique et la juste indemnité de dépossession de la propriété. Les collectivités locales doivent, plus que jamais, redoubler de vigilance pour prévenir les situations de blocage et assurer une conduite stable de leurs projets de développement.

5 — ***Des moyens d'action structurels***. En complément de ses propres services (service foncier des collectivités), la collectivité a la capacité de contribuer à la constitution ou au renforcement d'outils structurels à vocation foncière de service public (EPF, SEM, SAFER) qui peuvent intervenir dans la durée au service du projet foncier local. Le contrôle direct ou moins direct de ces outils lui permettra de mieux maîtriser les évolutions de son territoire et lui donnera meilleure capacité de réaction.

6 — ***Des moyens d'action financiers***. La mise en place du projet foncier local implique de mettre en place des financements adaptés. Une ingénierie financière spécifique est nécessaire en vue de mobiliser le plus efficacement possible et au moment opportun l'ensemble des ressources disponibles.

En premier lieu le budget des collectivités locales doit être mobilisé : la mise en place d'une ligne budgétaire dédiée à l'action foncière est la marque forte d'une implication de la collectivité sur ce thème. Elle permet également un affichage clair en direction des partenaires de la collectivité.

Les subventions constituent la deuxième ressource financière mobilisable. Outre les diverses subventions de l'État et de l'Union européenne (cf. tableau page 47), les autres collectivités (conseil régional, conseil général) peuvent disposer de lignes financières spécifiques au foncier.

Les prêts permettent de compléter les financements. On peut distinguer d'une part les prêts spécifiques (prêts CDC notamment, cf. tableau page 49) pour la constitution de réserves foncières (prêts à long terme) qui peuvent permettre à la collectivité de constituer rapidement des réserves foncières significatives mais qui imposent une programmation budgétaire, et d'autre part des prêts à plus court terme (qui interviennent dans le cas de portage foncier temporaire). Dans ce cas, le montage du projet doit contribuer à l'équilibre de l'opération envisagée.

Enfin, la taxe spéciale d'équipement dont bénéficient les EPF permet à ces établissements de mobiliser le foncier au bénéfice des collectivités.

LES OUTILS D'INFORMATION ET D'ANIMATION

L'animation du marché foncier revêt une grande importance et relève de la responsabilité de la collectivité. Elle repose sur la mise en place d'une observation foncière permanente et sur un dispositif d'information adapté.

Le dispositif d'information à mettre en place doit permettre :

- de disposer d'informations régulières et fiables sur l'évolution du foncier (transactions, prix, etc.);

- d'approfondir certains thèmes en complétant des approches quantitatives par des éléments qualitatifs (par exemple, les problèmes de pollution/dépollution des sols, l'évolution de l'attitude des chefs d'entreprises en matière foncière…).

Ce dispositif doit donc se construire sur un programme rigoureux de collecte d'informations et sur l'adoption d'un programme d'études plus thématiques. Les SAFER, qui assurent un suivi des mutations des espaces agricoles et naturels, peuvent contribuer à l'établissement d'un observatoire.

L'information des acteurs locaux sur le marché foncier doit leur permettre d'adapter leur stratégie et leurs pratiques aux objectifs du projet de territoire. La mise en commun et la diffusion la plus large possible de la connaissance du foncier est la base indispensable au partenariat à créer.

LES LEVIERS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE FONCIÈRE				
Objectifs **Outils**	**L'approche patrimoniale globale du foncier (*)**	**Les stratégies publiques sectorisées et territorialisées**	**La régulation des marchés fonciers (urbains, ruraux)**	**La production d'espaces et d'équipements publics**
Les outils juridiques	Droit du sol Servitudes d'utilité publique Documents de planification et d'urbanisme	SDRIF, SAR SCOT, PDU, PLH, PLU	DPU, ZAD, Emplacements réservés, périmètres restreints, droit de préemption SAFER, ENS, remembrement	ZAC, lotissement communal DUP, expropriation
Les outils techniques	Observatoires Outils de suivi et d'évaluation	Opérateurs fonciers (EPF, SAFER,...) Conservatoire du littoral, Agence des espaces verts d'Ile-de-France Aménageurs (SEM,...) Outils de suivi et d'évaluation	Observatoires et opérateurs fonciers (EPF, SAFER, AFL,...)	Régie des collectivités territoriales et/ou opérateurs fonciers et concessionnaires
Les outils fiscaux et financiers	Fiscalité locale et fonds propres des collectivités territoriales	Participation des organismes publics (EPF,...) Subventions (Europe, État, régions, départements) Prêts (CDC,...)	Fiscalité immobilière, de l'urbanisme	Fonds dédiés par les collectivités territoriales aux projets + subventions publiques
Les outils contractuels	Contrat d'agriculture durable Négociation avec les aménageurs et promoteurs	Contrat de plan Contrats de pays et d'agglomération Contrat Leader +/objectif 2... ZUS, ORU, GPV,...	Technique des baux Échange foncier (remembrement foncier...)	Bail emphytéotique Bail à construction

(*) La puissance publique veille sur un territoire à ce que l'ensemble des acteurs utilisent et consomment le foncier de façon économe

Mobiliser les acteurs locaux du foncier

Si le projet relève de la responsabilité politique des élus, il ne peut prendre une dimension opérationnelle efficace que s'il associe étroitement l'ensemble des acteurs.

Leur mobilisation doit obéir à quelques règles simples.

Associer toutes les « familles d'acteurs »

On peut distinguer cinq grandes familles d'acteurs à réunir.

Les collectivités locales

Si la responsabilité des structures intercommunales est forte, il est indispensable d'associer le plus étroitement possible toutes les communes du territoire qui conservent un rôle essentiel, à la fois pour la connaissance fine du terrain mais également du fait de leur capacité d'intervention propre.

Les professionnels de l'action foncière et de l'aménagement (intermédiaires juridiques et techniques, promoteurs-constructeurs, aménageurs,...)

Ils permettent d'améliorer la connaissance mais sont aussi les relais indispensables de l'action.

Les propriétaires et/ou leurs représentants

Il ne s'agit pas bien évidemment de mobiliser chacun des propriétaires fonciers du territoire mais d'organiser une écoute de leurs attentes.

Une approche des grands propriétaires, institutionnels ou non, mais également des structures représentatives des propriétaires (chambres syndicales, mais aussi chambres d'agriculture) constitue un préalable indispensable.

L'État et ses différentes composantes

L'État est porteur de politiques publiques, dont certaines dépassent l'échelle de l'agglomération, et de politiques territoriales qui doivent s'inscrire dans l'espace local (transports, habitat, environnement). Par ailleurs, l'État est parfois propriétaire d'emprises importantes. Ensuite, dans le cadre de l'application du volet territorial du contrat de plan, l'État est signataire de

contrats locaux (contrats de pays, contrats d'agglomération) peut se trouver être l'un des financeurs des actions engagées par les collectivités locales.

La société civile

C'est surtout dans la phase amont de définition et de fabrication de la stratégie foncière locale (plus que dans les phases de mise en œuvre) que l'association de la société civile est importante. Les modalités et formes d'association sont nombreuses.
Dans les pays ou les communautés d'agglomération, le conseil de développement constitue un échelon privilégié pour cette association.

Définir les champs et les modalités de la concertation

La mobilisation des acteurs et surtout son maintien dans le temps impliquent de définir de façon claire les modalités de travail qui leur sont proposées.

Si la simple information constitue le minimum du travail de concertation, il est nécessaire :

- de proposer à chaque grande catégorie d'acteurs des modes concrets de travail en précisant le mieux possible ce qu'il est attendu de cette concertation ;
- de définir un calendrier précis de travail.

Les grands acteurs du foncier

I) Les Régions — Les Départements — Les Communes et leurs groupements

L'agglomération est à l'évidence l'échelle la plus adéquate pour la mise en œuvre d'une politique foncière intercommunale en vue de conduire des projets communs de développement du territoire communautaire.
Une compétence d'intervention foncière revient aux départements par l'exercice d'un droit de préemption permettant l'acquisition, la gestion et la mise en valeur des espaces naturels sensibles.
Enfin, la Région est compétente en matière d'aménagement du territoire.
Par ailleurs, certaines collectivités se sont dotées de structures dédiées à l'action foncière : agence des espaces verts en région Ile-de-France, agences foncières dans le Doubs et l'Hérault (associations loi de 1901), syndicat d'action foncière du département du Val-de-Marne.

A) Les établissements publics fonciers locaux

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont compétents pour réaliser pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement. Ils peuvent acquérir les biens par voie amiable ou par voie d'expropriation dans le cadre des déclarations d'utilité publique. Ils peuvent aussi exercer par délégation les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme : droit de préemption urbain, droit de préemption en zone d'aménagement différé (ZAD), ainsi que le droit de préemption sur les espaces naturels sensibles. Ils peuvent disposer d'une ressource fiscale propre : la taxe spéciale d'équipement.

B) Les sociétés d'économie mixte

Ce sont des sociétés anonymes associant dans leur capital des collectivités locales (commune, département, région ou leur groupement) et des partenaires économiques. Elles sont régies par la loi du 7 juillet 1983, modifiée par la loi du 2 janvier 2002. La SEM est dite locale (SEML) par distinction avec la SEM d'État constituée entre l'État et des actionnaires privés auxquels peuvent se joindre des collectivités territoriales (participation minoritaire). La SEML est créée pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics et d'intérêt général.

II) L'État

A) Les ministères

Plusieurs grands ministères gèrent un patrimoine foncier : le ministère de l'agriculture, le ministère de l'équipement, le ministère de la défense.

B) Les établissements publics

A) Les établissements publics fonciers d'État

Les EPF d'État peuvent mettre en œuvre toutes les prérogatives de puissance publique prévues en matière foncière par le code de l'expropriation et par le code de l'urbanisme : acquisition par voie amiable ou expropriation, gestion de ZAD, droit de préemption urbain par délégation des collectivités locales. Ils peuvent disposer d'une ressource fiscale, la taxe spéciale d'équipement, qui leur permet d'exercer les actions foncières dont ils ont la charge : achat de terrains, portage foncier, revente de terrains.
L'action des EPF s'inscrit essentiellement dans le cadre de conventions passées avec les collectivités locales. La convention définit un cadre contractuel précisant les conditions d'acquisition, de portage, les délais de revente, la détermination du prix de cession et les modalités de paiement. Il existe actuellement cinq établissements publics fonciers (EPF) : Basse-Seine, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Ouest-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

B) L'agence foncière et technique de la région parisienne

L'agence foncière et technique de la région parisienne (A.F.T.R.P.), créée en 1962, a une triple vocation d'acquéreur, de régulateur du marché foncier en Ile-de-France, et d'aménageur.

c) Le conservatoire du littoral et des rivages lacustres

C'est un établissement public à caractère administratif créé par la loi du 10 juillet 1975. Ses missions consistent à élaborer et appliquer une politique foncière dont l'objectif est la sauvegarde du littoral, la protection et la valorisation des sites naturels ainsi que l'équilibre écologique.

d) Réseau Ferré de France (RFF)

C'est un établissement public industriel et commercial créé par la loi du 13 février 1997. Il a pour objet « l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national ». RFF s'attache à valoriser son patrimoine. Il exerce cette mission directement ou par le biais d'une convention spécifique passée avec la SNCF.

e) Voies Navigables de France (VNF)

Établissement public à caractère industriel et commercial, VNF a été créé en 1991 avec des missions qui lui sont confiées par l'État : gérer, entretenir et développer les canaux et les fleuves du réseau navigable français ; exploiter l'espace du domaine public fluvial qui les borde ; valoriser son patrimoine (écluses, barrages, berges, etc.) ; participer à la politique d'environnement et d'aménagement du territoire, en partenariat avec les collectivités territoriales.

f) Autres établissements publics

Citons : les ports autonomes maritimes, le port autonome de Paris, EDF, GDF, Les Charbonnages de France, La Poste, Assistance Publique – Hôpitaux de Paris, les hospices civils de Lyon, la RATP, Aéroports de Paris. Ces divers établissements publics ont cessé de constituer des réserves foncières et la plupart d'entre eux se sont engagés, au contraire, depuis plusieurs années, dans une politique de cession de biens.

III) Les acteurs fonciers agricoles

a) Les sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER)

Les sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural, sociétés anonymes, ont pour mission de service public de concourir à l'aménagement du territoire, en favorisant le développement de l'agriculture, la protection de l'environnement et le développement local. Elles peuvent ainsi améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols et, éventuellement par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Elles ont aussi la possibilité de réorienter les terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement. Elles peuvent apporter leur concours aux collectivités locales sur les volets suivants (article L 141-5 et article R. 141-2 du Code rural) :

- assistance à la mise en œuvre des droits de préemption dont ces personnes morales sont titulaires ;
- négociation de transactions immobilières portant sur les immeubles ruraux ;
- gestion du patrimoine foncier agricole de ces personnes morales ;
- recherche et communication d'informations relatives au marché foncier ;
- aide à la mise en œuvre et au suivi des politiques foncières en zone rurale.

Outre leurs interventions foncières, les SAFER peuvent permettre l'établissement d'observatoires du marché foncier. Des expérimentations sont en cours.

B) LES ASSOCIATIONS DÉPARTEMENTALES POUR L'AMÉNAGEMENT DES STRUCTURES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES (ADASEA)

Les ADASEA sont des associations loi de 1901 qui ont passé avec le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), établissement public rattaché au ministère chargé de l'agriculture, une convention pour la mise en œuvre à l'échelon du département des actions agricoles dont cet établissement est chargé au niveau national. Ainsi, les ADASEA interviennent pour le Contrat territorial d'exploitation (CTE) appelé à être remplacé par le Contrat d'agriculture durable (CAD), pour favoriser l'installation des jeunes agriculteurs, la modernisation des exploitations, le boisement des terres agricoles, les mesures agro-environnementales, etc.

IV) La Caisse des dépôts et consignations (CDC)

La Caisse des dépôts et consignations peut intervenir sur le financement des actions foncières dans le cadre de trois programmes : le financement du logement social, le renouvellement urbain et l'aménagement et le développement du territoire. Les objectifs qu'elle vise consistent à favoriser la préparation et le montage d'opérations d'aménagement répondant à certains critères d'éligibilité. Ils peuvent également chercher à faciliter le montage de projets urbains dans les zones défavorisées. Dans ces deux cas, les enjeux fonciers peuvent constituer une contrainte que les financements de la CDC peuvent contribuer à lever.

V) L'Union européenne

L'Union européenne, sans que cela relève directement de sa compétence, peut intervenir, selon les principes de partenariat et d'additionalité, aux côtés des collectivités locales et des États sur des actions foncières.

Les fonds européens (FEDER, FEOGA) sont le principal appui de la politique régionale menée par l'Union européenne au profit des États membres. Ils peuvent financer les actions menées dans des zones industrielles en difficultés, des zones rurales de faible densité avec un chômage important, des zones urbaines présentant certains handicaps (habitat dégradé, délinquance, chômage de longue durée). Ainsi, l'Europe est intervenue en cofinancement et en partenariat avec l'État et les collectivités locales pour la reconversion d'une friche industrielle dans le Pas-de-Calais, la réalisation d'un grand projet urbain en zone portuaire à Dunkerque, etc.

Les sources de financement mobilisables

Les crédits de l'État et de l'Union Européenne

La mise en œuvre du volet foncier des projets d'agglomération appelle la mobilisation de crédits provenant de différents ministères (Aménagement du territoire, Défense, Écologie, Équipement, Ville) ainsi que des fonds structurels européens.

Le tableau ci-dessous récapitule ces différentes sources, les conditions d'éligibilité, les objectifs et les méthodes.

Tableau synthétique des différents fonds d'intervention

Fonds	**Ministère de la Défense** Fonds pour les Restructurations de la Défense **FRED (1)**	**Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale** Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire **FNADT**	**ADEME (2)** Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie	**Europe** Fonds Européen de Développement Régional **FEDER (objectif 2)**	**Ministère de l'Équipement** **Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC)** **Chapitre 65.23/50**
Territoires éligibles	zones de restructuration militaire	- territoires fragiles - territoires ruraux de développement - zones de conversion industrielles (notamment celles nécessitant des actions de restructuration urbaine)	- Sites pollués classés orphelins par le MATE ; - Sites à risque	4 types de zones éligibles en objectif 2 urbaines en difficulté, rural en déclin, mutation socio-économique	Territoires faisant l'objet d'un projet (projet d'agglo, SCOT, PLU etc.)
Bénéficiaires	porteurs d'actions collectives (collectivités territoriales, établissements publics...)	- porteurs d'actions collectives (collectivités territoriales, établissements publics...) - entreprises	maîtrise d'ouvrage ADEME	- collectivités locales, établissements publics,...	collectivités locales ; EPCI ; EPF
Objectifs	faciliter la réutilisation des emprises	- développer et diversifier l'économie - rapprocher initiatives publiques et privées	Réhabiliter les sols pollués	Soutenir la reconversion économique et sociale de zones en difficultés structurelles	Réinsérer le foncier dans le fonctionnement de l'agglomération avec 3 objectifs : - diversité de l'habitat - développement équilibré - mixité urbaine

Fonds	FRED (1)	FNADT	ADEME (2)	FEDER (objectif 2)	Chapitre 65.23/50
Actions	opération de requalification d'emprises militaires	- ingénierie de projets et études. - actions de conversion dans les territoires touchés par des restructurations économiques et industrielles - mesures d'accompagnement territorial relatives à l'évolution des services publics - programmes de préservation ou d'amélioration des milieux et des ressources.	- Inventaire de sites pollués - Diagnostics - Étude de faisabilité - Travaux de dépollution (3)		**- actions** Immatérielles (en 1ère priorité) : études de définition de politiques foncière ; Inventaire de friches ; études préalables aux acquisitions foncières ; expertise de friches ; études préalables à un projet de restructuration foncière ; structurelles: dispositifs d'observation; établissement public foncier local **- actions** Opérationnelles : constitution de réserves foncières pour logement social; recyclage foncier (en 2ème priorité) ;
Caractéristiques de l'aide	en complément d'autres financements ; < 40 % des dépenses éligibles (circulaire du 20 mars 2000)	- susciter la participation d'autres partenaires fonctionnement : - en général dégressif et non reconductible - doit s'intégrer dans programme d'action précis investissement: - pour projet sous MOP sont exclus : financement infrastructure et d'aménagement urbains (sauf cas cités ci-dessus) - études sous MOA État : 100 %		Dotation de 40 MdF pour l'ensemble des régions en France pour la période 2000-2006. Règlement CE n° 1783/1999, JOCE 13/8/99 Subvention de 100 % pour les études, les travaux de réhabilitation et le suivi	- Subvention - différé d'amortissement - bonification d'intérêt

(1) ne concerne que les aides en faveur des porteurs d'actions collectives visant à requalifier des emprises.

(2) Les autres champs d'intervention de l'ADEME (maîtrise de l'énergie, réduction des déchets,…) ne sont pas pris en compte ici.

(3) Les interventions opérationnelles de l'ADEME sont fonction des conventions passées avec les régions.

D'autres sources de financement ?

Les partenariats financiers pour la mise en œuvre des actions foncières retenues dans le contrat d'agglomération peuvent se diversifier et être mentionnés dans le contrat, même si seuls les signataires du contrat sont réellement engagés par son contenu.
Les CCI, RFF, la SNCF, les ports autonomes, les établissements publics d'aménagement, les établissements publics fonciers, la Caisse des dépôts et consignations, etc., sont des financeurs potentiels d'opérations inscrites dans le contrat d'agglomération. Il convient de profiter de la dynamique partenariale suscitée par la préparation du contrat pour solliciter ces acteurs et les faire participer aux choix stratégiques, puis au « tour de table » financier.

Les financements de la Caisse des dépôts et consignations

Ils peuvent être mis en place sur les territoires situés en politique de la ville soit dans le périmètre des grands projets de ville, d'opérations de renouvellement urbain ou de contrats de ville ; dans le cadre de ses interventions en faveur de la requalification des villes moyennes, la CDC peut également intervenir si l'opération est intégrée dans un projet urbain. L'objectif de ces financements, qu'il s'agisse d'études ou d'interventions opérationnelles, est de favoriser la réinsertion de ces territoires dans le marché local et la préparation d'un projet.

Tableau synthétique des financements de la CDC

Type d'intervention	Conditions d'éligibilité	Financements sur Fonds d'épargne	Financements sur fonds propres
Études	Stratégie foncière liée à la question des territoires défavorisés. Études préalables à un projet de réinsertion des territoires		Crédits d'ingénierie pour expertise et cofinancement d'études
	Hors géographie prioritaire, pour les modes d'intervention en reconversion et développement économique		Crédits d'ingénierie pour expertise et cofinancement d'études
Portage foncier	Portage d'un foncier hors marché en sites de politique de la ville et dans le programme en faveur des villes moyennes. Les opérateurs peuvent être les SEM, les EPF ou des sociétés privées.	PPU* ou PRU* attribués aux opérateurs selon localisation du site dans le cadre d'un projet	- Prise de participation au capital de l'opérateur - Prêt participatif (quasi fonds propre) à l'opérateur
Financement du foncier pour un projet d'investissement	Les critères sont les mêmes que pour le projet : localisation géographique prioritaire de la politique de la ville, équilibre financier de l'opération.	PPU, PRU, dans le cadre d'un projet urbain	- Prise de participation au capital de l'opérateur - Prêt participatif (quasi fonds propre) à l'opérateur
	Hors de la géographie prioritaire de la ville et des programmes de renouvellement urbain, les opérations doivent concourir au développement économique d'un territoire		- Prise de participation au capital de l'opérateur - Prêt participatif (quasi fonds propre) à l'opérateur
Financement du foncier pour un projet de logement social	Les bénéficiaires sont les organismes de logements sociaux, les SEM ou les collectivités locales pour le prêt locatif à usage social (PLUS) anticipation foncière	Les PLUS peuvent financer l'achat de terrains en anticipation de la réalisation de l'opération (PLUS anticipation foncière) sur une durée maximale de 4 ans. La durée d'amortissement peut atteindre 50 ans pour la charge foncière.	

- PPU : prêt projet urbain, au taux de 4,20 % (au 01-08-2003)

- PRU : prêt renouvellement urbain, au taux de 2,50 % (au 01-08-2003)

ANNEXES

ANNEXES

Lexique

ANRU Agence nationale pour la rénovation urbaine

L'ANRU a été créée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003. C'est un établissement public national à caractère industriel et commercial qui a pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine dans tous les quartiers classés en zone urbaine sensible. Cette contribution prend la forme de concours financiers accordés aux collectivités territoriales, aux établissements de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations concourant à la rénovation urbaine : aménagement urbain, réhabilitation, résidentialisation, démolition et construction de logements sociaux, acquisition ou reconversion de logements existants, réhabilitation d'équipement publics ou collectifs, réorganisation d'espaces d'activité économique et commercial, etc.

AFTRP Agence foncière et technique de la région parisienne

Cf. définition dans l'encadré sur « les grands acteurs du foncier » (page 44 et suivantes)

AFU Association foncière urbaine

L'AFU est un moyen juridique qui permet à des propriétaires de s'associer activement à l'aménagement urbain. Définie comme une « collectivité de propriétaires réunis pour exécuter et entretenir à frais communs » un certain nombre de travaux nécessaires à la réalisation d'une opération d'aménagement, elle est autorisée à effectuer quatre types d'interventions : le remembrement des parcelles et les travaux et aménagements nécessaires ; le regroupement de parcelles en vue de la mise à disposition ou la vente à un tiers ; la construction et l'entretien d'équipements d'usage collectif (voirie, chauffage, espaces verts, etc.) ; la conservation, la restauration et la mise en valeur d'immeubles dans un secteur sauvegardé ou un périmètre de restauration immobilière.
L'intérêt public d'une AFU est d'intégrer le propriétaire comme un acteur à part entière de l'aménagement, en le sensibilisant aux enjeux du développement et du renouvellement urbains ; l'intérêt du propriétaire, par delà les avantages fiscaux qui peuvent lui être accordés, est de tirer directement profit de l'opération d'aménagement à laquelle il aura contribué et de bénéficier, au terme de l'opération, de la valorisation de ses biens.

CAD Contrat d'agriculture durable

Les CAD sont appelés à remplacer les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE). Ce sont des contrats passés entre l'État et les agriculteurs. Les CAD comporteront deux volets : économique et social, d'une part, territorial et environnemental, d'autre part. Les agriculteurs auront le choix de prévoir des engagements soit dans les deux volets, soit en contractualisant uniquement des mesures agro-environnementales. Ils recevront, en contrepartie de leur effort, un montant moyen, par département, de 27 000 € sur cinq ans.

CIL Comité interprofessionnel du logement

Les CIL, qui interviennent en général sur un département, sont des associations paritaires (employeurs, salariés) concourant au logement des salariés. Les sommes affectées par les employeurs permettent aux CIL d'attribuer aux salariés des entreprises adhérentes des prêts complémentaires finançant des opérations d'accession à la propriété ou de travaux concernant des résidences principales, ainsi que des investissements immobiliers. Elles permettent aussi d'obtenir, pour ces mêmes salariés, des logements relevant du parc HLM ou du parc privé conventionné, contreparties de concours financiers accordés à des organismes HLM ou des propriétaires privés, ainsi que des aides à l'accès au logement que celui-ci soit privé ou HLM.

DPU Droit de préemption urbain

Le DPU est un outil d'intervention foncière, défini à l'article L. 201-1 du Code de l'urbanisme, qui permet à une commune de se porter acquéreur prioritaire en cas de vente de terrains ou d'immeubles. Le DPU s'exerce dans un périmètre délimité par la collectivité et doit avoir pour objet la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement (ou la constitution de réserves foncières nécessaires à celles-ci). Les communes ont toute liberté pour instituer le DPU, en réduire le champ d'application ou même le supprimer. Elles peuvent déléguer leur droit à l'État, une collectivité locale, un établissement public ou une SEM d'aménagement. Une délibération motivée peut « renforcer » le DPU, en application de l'article L. 211- 4 du CU, en élargissant le champ des biens assujettis (lots de copropriétés ; cession de parts ou d'actions de sociétés donnant vocation à l'attribution d'un local ; immeubles bâtis depuis moins de dix ans).

DTA Directive territoriale d'aménagement

Les DTA ont pour objectif de préciser, dans une région présentant des difficultés et des enjeux importants, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement du territoire et de localisation des grandes infrastructures de transport. Elles peuvent aussi préciser les modalités d'application des lois littoral et montagne. Les SCOT doivent être compatibles avec les DTA dont l'élaboration est conduite par l'État en concertation avec la région, les départements et les communes de plus de deux mille habitants.

DVA Dossier de voirie d'agglomération

Le DVA est une démarche de l'État qui vise à définir à long terme (20-25 ans) ce que seront les grandes voiries nouvelles et comment seront aménagées les routes nationales existantes. L'objectif est d'assurer dans de bonnes conditions de sécurité et de fluidité l'écoulement du trafic de transit et la desserte de l'agglomération. Engagée sur les agglomérations de plus de vingt mille habitants, la démarche nécessite une réflexion sur le développement

démographique et économique du territoire, mais aussi sur l'ensemble des réseaux de transports avec lesquels l'aménagement de la voirie doit s'articuler.

ENS Espace naturel sensible

L'ENS est un périmètre délimité pour préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux et des espaces naturels. La procédure de création des ENS a été décentralisée au profit des autorités départementales: c'est le conseil général qui prend l'initiative de la création d'un ENS, création qu'il peut favoriser par l'institution de zones de préemption et celle d'une taxe départementale des espaces naturels sensibles.

EPF Établissement public foncier d'État

Cf. définition dans l'encadré sur « les grands acteurs du foncier » (page 44 et suivantes)

EPFL Établissement public foncier local

Cf. définition dans l'encadré sur « les grands acteurs du foncier » (page 44 et suivantes)

GPV Grand projet de ville

Les GPV s'inscrivent dans le programme national de renouvellement urbain présenté au Comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999. Le GPV est un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dégradés dans leur agglomération. Il permet, en particulier, des opérations lourdes de requalification urbaine : restructuration du bâti et des espaces, implantation de services publics, désenclavement des quartiers. Par l'amélioration des conditions de vie des habitants, il doit marquer, en profondeur et de manière durable, la transformation d'image et de statut des quartiers dévalorisés. Par les actions de revitalisation et de revalorisation sociale, il doit redonner une valeur économique à ces territoires en difficulté. Le GPV s'insère dans le contrat de ville qu'il vient compléter et renforcer, en bénéficiant de financements spécifiques. Cinquante sites ont été sélectionnés dont une quinzaine en Ile-de-France.

OGAF Opérations groupées d'aménagement foncier

Les OGAF ont pour but d'apporter, sur une zone restreinte et pendant une période limitée, des aides financières publiques destinées à l'amélioration des conditions foncières et structurelles de la zone (mobilité foncière par échanges volontaires, drainage, baux à long terme, etc.). L'utilité de ces opérations réside dans le lien qu'elles établissent entre l'action foncière et le développement global de la zone dans le cadre d'une véritable animation/participation de la population.

OIN Opération d'intérêt national

Une OIN est une vaste opération inscrite dans la politique d'aménagement du territoire et dont la réalisation, par les enjeux qu'elle met en cause, échappe au droit commun de l'utilisation des sols, notamment à la règle de constructibilité limitée. Dans une OIN, les autorisations de construire continuent à être délivrées au nom de l'État, même si la commune est dotée d'un POS ou d'un PLU.

OPAH Opération programmée d'amélioration de l'habitat

L'OPAH est une procédure d'intervention concertée entre l'État, une collectivité locale et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ayant pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti. Plus qu'une procédure d'aménagement opérationnelle à laquelle serait attachée toute une série de procédures de puissance publique, il s'agit d'une démarche associant, par une convention, divers intervenants en vue d'améliorer les conditions de l'habitat. L'opération peut concerner un quartier d'une ville (OPAH — Renouvellement Urbain) ou un secteur rural (OPAH — Revitalisation Rurale).

ORU Opération de renouvellement urbain

L'ORU est un projet global de développement qui vise à mieux intégrer un ou plusieurs quartiers dévalorisés d'une agglomération dans la dynamique urbaine. Elle concerne des sites ou des projets dont la taille reste nettement en deçà des GPV et dont les difficultés sont moins aiguës. Mais, comme les GPV, les ORU doivent permettre la mise en œuvre d'actions ambitieuses de renouvellement urbain se traduisant par des interventions sur le bâti, sur les espaces publics et le fonctionnement des quartiers en prenant en compte les aspects de développement économique et social. Comme les GPV, les ORU viennent également renforcer et prolonger sur ces quartiers les objectifs et les moyens des contrats de ville, grâce à des crédits spécifiques.

PADD Projet d'aménagement et de développement durable

Le PADD est la pièce fondamentale du dossier du PLU. Il expose les intentions de la municipalité pour les années à venir en matière d'évolution et de développement d'ensemble de la commune C'est un document destiné à l'ensemble des citoyens, qui doit donc éviter d'être trop technique et complexe. Il peut définir les projets d'aménagement et de développement des quartiers centraux, les actions de renouvellement des quartiers en difficulté, les projets d'aménagement des espaces publics et des entrées de ville, les mesures destinées à protéger les paysages naturels et urbains, etc.
Le PADD du SCOT traduit l'expression stratégique du territoire. Il doit tirer les conséquences du diagnostic pour fixer les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements,… Il n'a pas de caractère prescriptif (contrairement au document d'orientation), mais constitue un élément de l'exposé des motifs du SCOT.

PAE Programme d'aménagement d'ensemble

Les PAE ne constituent pas, à proprement parler, une procédure d'aménagement opérationnel. Ils ont pour objet de mettre à la charge des constructeurs tout ou partie du coût d'équipements publics réalisés à des fins d'urbanisation. Il s'agit donc d'un outil financier permettant la réalisation d'équipements publics dont la capacité ne pourra excéder les besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur d'aménagement considéré. Les PAE sont approuvés par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI concerné et ne peuvent s'appliquer que dans les secteurs d'aménagement délimités par ces autorités. La délibération approuvant le PAE doit déterminer : la nature des équipements à réaliser ; leur coût prévisionnel ; la part des dépenses à la charge des constructeurs, ainsi que le critère de répartition entre les diverses catégories de constructions.

PDALPD Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

Les PDALPD ont été institués par la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement. Ils sont placés sous la responsabilité conjointe du préfet du département et du président du Conseil général et élaborés pour une durée de trois ans, en concertation avec les collectivités territoriales, les services de l'État (DDE, DDASS, etc.), les bailleurs sociaux, les associations d'insertion par le logement, etc. Leur objectif est de développer et de mobiliser l'offre de logements répondant aux besoins des personnes et des familles en situation précaire, notamment celles cumulant difficultés économiques et sociales, et de mettre en œuvre pour cette population des mesures de solvabilisation (ex. fonds de solidarité logement).

PDU Plan de déplacements urbains

Le PDU définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. Il doit être compatible avec les orientations des SCOT et des schémas de secteur, des directives territoriales d'aménagement définies par le Code de l'urbanisme, ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air, s'il existe… Il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part.

PIG Programme d'intérêt général

Constitue un PIG « tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique… et destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil des personnes défavorisées, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural ». Le PIG peut être conçu par toute personne ayant la capacité d'exproprier (l'État, une région, un département ou une commune (ou un groupement de communes)), mais la qualification de PIG appartient exclusivement au préfet qui le porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements. Les SCOT et les PLU doivent prendre en compte les dispositions du PIG.

PLH Programme local de l'habitat

Le PLH est un outil de programmation articulant aménagement urbain et politique de l'habitat à différentes échelles infra-communales, communales et inter-communales. Il « définit, pour une durée au moins égale à cinq ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements » (article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat). S'il reste facultatif, le PLH est un bon outil de lutte contre la dégradation de certains quartiers en centre ville et en périphérie et un bon instrument pour favoriser la cohésion sociale et la diversité de l'habitat. Depuis la loi SRU, il s'insère dans la hiérarchie des documents d'urbanisme entre le SCOT (avec les orientations duquel il doit être compatible) et le PLU (qui doit être compatible avec ses objectifs).

PLU Plan local d'urbanisme

Document de nature réglementaire, il délimite, pour l'intégralité du territoire communal (à la seule exception des périmètres couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur = secteur sauvegardé) les zones urbaines, à urbaniser, agricoles et naturelles. Il comprend un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui précise le projet d'évolution et de développement de l'ensemble de la commune. Les règles et servitudes qu'il impose aux particuliers doivent être compatibles avec les orientations du SCOT.

POS Plan d'occupation des sols

La loi Solidarité et renouvellement urbains (13 décembre 2000) a remplacé le POS par le PLU. Néanmoins, les POS approuvés avant le 1er avril 2001 restent valables. Ils peuvent être adaptés tant qu'il n'est pas nécessaire de les réviser.

PPRNP Plan de prévention des risques naturels prévisibles

Le PPR est un document réalisé par l'État qui réglemente l'utilisation des sols en fonction des risques naturels auxquels ils sont soumis. Cette réglementation introduit des prescriptions en matière d'urbanisme, de construction et de gestion de l'espace dans les zones à risque. Elle va de la possibilité de construire sous certaines conditions à l'interdiction de construire. Elle s'impose aux constructions existantes et aux constructions futures, mais aussi, selon les cas, aux différents usages possibles du sol : activités touristiques, de loisirs, exploitations agricoles, industrielles, etc.

PPRT Plan de prévention des risques technologiques

Les PPRT ont pour objet de limiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations classées et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu. Ces plans délimitent un périmètre d'exposition aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques décrits dans les études de dangers, et des mesures de prévention mises en œuvre.

PRI Périmètre de restauration immobilière

Le PRI est une procédure d'aménagement qui a pour objet la restauration et la remise en état d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles dans un périmètre créé à cet effet. À l'intérieur d'un périmètre délimité après enquête publique, les travaux de remise en état des immeubles sont déclarés d'utilité publique, puis notifiés aux propriétaires qui doivent les exécuter dans un délai fixé, faute de quoi la procédure d'expropriation peut être engagée. Les travaux sont entrepris soit par une collectivité publique, soit par une société concessionnaire, soit par les propriétaires groupés en association foncière urbaine (AFU) ou non. Lorsqu'un PRI est créé dans une zone couverte par un secteur sauvegardé ou dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), les travaux de restauration immobilière entrepris par les propriétaires bailleurs s'engageant à louer les locaux à usage d'habitation principale pendant une durée minimale de six ans ouvrent droit à un régime fiscal privilégié. Cette procédure est souvent utilisée en combinaison avec d'autres outils tels que l'OPAH qui ouvre des subventions de l'État, de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et des collectivités territoriales. Elle peut également être associée avec les procédures de sortie d'insalubrité ou de résorption de l'habitat insalubre ou la procédure de ZAC.

RHI Résorption de l'habitat insalubre

La RHI est une procédure spéciale d'urbanisme née de la loi n° 70-612 du 12 juillet 1970, dite Loi Vivien. Elle vise à faciliter et à accélérer la suppression de l'habitat insalubre notamment par des dispositions réglementaires et financières permettant la mutation du foncier et dérogeant aux procédures de droit commun du code de l'urbanisme. Un régime dérogatoire d'expropriation pour cause d'utilité publique, régi par l'article 14 de la loi Vivien, permet de prononcer la DUP par arrêté préfectoral sans enquête publique préalable pour les immeubles qui ont fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable et d'une interdiction définitive d'habiter. Cette procédure, qui permet un gain de temps considérable, doit être utilisée avec précaution et dans le respect du droit des habitants.

SAR Schéma d'aménagement régional

Il existe des schémas d'aménagement régionaux (SAR) dans les quatre DOM, en Corse et un schéma directeur en Ile-de-France. Les schémas régionaux d'aménagement ont été institués dans des régions à statut particulier du fait de leur éloignement géographique ou de leur insularité (DOM et Corse) ou de leur importance (Ile-de-France). Ces schémas ont les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement (DTA) et s'imposent aux documents locaux d'urbanisme. Dans les départements littoraux, ils ont aussi valeur de schéma de mise en valeur de la mer.

SCOT Schéma de cohérence territoriale

Document à caractère prospectif, il fixe au niveau de l'ensemble du périmètre du schéma (ensemble de communes) les orientations générales de l'aménagement de l'espace, en particulier l'équilibre à maintenir entre zones à urbaniser et zones naturelles ou agricoles ou forestières ; il fixe également les objectifs en matière d'équilibre de l'habitat, de mixité sociale, de transports en commun ou encore d'équipements commerciaux ou économiques. Il définit les espaces naturels ou urbains dont la protection présente une importance intercommunale.

SDAGV Schéma départemental d'accueil des gens du voyage

Institué par la loi du 5 juillet 2000, le SDAGV est le document de référence sur lequel les élus doivent s'appuyer pour développer sur le territoire de leur commune l'accueil des gens du voyage. Il détermine l'implantation des aires d'accueil localisées et des aires de grand passage, à localiser par arrondissement. Lorsqu'il respecte certaines normes techniques, l'aménagement de ces aires peut bénéficier d'une aide de l'État et du Département.

SDC Schéma de développement commercial

Les SDC ont été créés par la loi du 5 juillet 1996 relative au développement du commerce et de l'artisanat ; ils sont élaborés par l'observatoire départemental d'équipement commercial. Ces schémas intercommunaux qui peuvent aussi être départementaux doivent prendre en considération les DTA et les schémas régionaux d'aménagement. Ils doivent également être compatibles avec les SCOT.

SSC Schéma de service collectif

Les SSC prévus par la loi du 25 juin 1999 sur l'aménagement durable et le développement du territoire (LOADDT) fixent un cadre d'actions pour l'État et les collectivités territoriales dans la durée (20 ans), à partir d'une réflexion prospective, publique et ouverte. Il existe neuf schémas qui couvrent tout un ensemble d'activités économiques et sociales : l'enseignement supérieur et la recherche ; la culture ; les transports de voyageurs ; les transports de marchandises ; les espaces naturels et ruraux ; l'énergie ; la santé ; le sport ; l'information et la communication. La loi prévoit que les SRADT doivent être compatibles avec les SSC.

SDAU Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

Créés, comme les POS, par la loi d'orientation foncière de 1967, les SDAU, devenus Schémas Directeurs (SD), ont été remplacés par les SCOT (loi SRU de décembre 2000) à qui ont été données de nouvelles finalités, en particulier la mixité sociale destinée à combattre la ségrégation par l'habitat, et le renouvellement urbain destiné à encourager la reconstruction de la ville sur elle-même et à limiter le gaspillage des sols.

SEM Société d'économie mixte

Cf. définition dans l'encadré sur « les grands acteurs du foncier » (page 44 et suivantes)

SMVM Schéma de mise en valeur de la mer

Les SMVM ont été légalisés par la loi du 7 janvier 1983. Ils sont instruits et élaborés sous l'autorité des préfets (préfet du département et préfet maritime), et approuvés par décret en conseil d'État. Ils ne sont soumis que pour avis aux collectivités territoriales. Ils s'imposent aux documents locaux d'urbanisme, notamment les SCOT et les PLU qui doivent être compatibles avec leurs dispositions. Seul, pour l'instant, le SMVM du bassin de Thau (et sa façade maritime) a fait l'objet d'une approbation.

SRADT Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire

Les SRADT, créés par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) et transformés par celle du 25 juin 1999 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), fixent les orientations fondamentales à moyen terme, de développement durable des territoires régionaux. Le SRADT est élaboré par les Conseils régionaux après avis des Conseils généraux des départements concernés et du Conseil économique et social régional. Les SRADT n'ont aucun caractère prescriptif vis à vis des documents d'urbanisme. Ils doivent, par contre, être compatibles, avec les neuf schémas de services collectifs (SSC).

ZAC Zone d'aménagement concerté

Le champ d'application de la ZAC est très large. Selon la réglementation, la ZAC a « notamment » pour objet la réalisation : « 1° de constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie, de services ; 2° d'installations et d 'équipements publics ou privés ». Lorsque la commune est dotée d'un PLU, les ZAC ne peuvent être créées qu'à l'intérieur des zones urbaines ou destinées à être urbanisées. Lors de la révision d'un POS, les règles applicables dans les plans d'aménagement de zone des ZAC sont supprimées et remplacées par celles du PLU. La ZAC perd ainsi tout caractère dérogatoire et entre dans le droit commun de l'urbanisme.

ZAD Zone d'aménagement différé

La ZAD est un instrument de réserve foncière à long terme. C'est un secteur créé par arrêté préfectoral où une collectivité publique, un établissement public ou une société d'économie mixte dispose, pour une durée de quatorze ans, d'un droit de préemption sur toutes les ventes d'immeubles. Le système de la ZAD doit permettre à une collectivité de s'assurer progressivement la maîtrise des terrains où une opération est projetée, sans que l'annonce du projet ne provoque un enchérissement de ces acquisitions.

ZAP Zone agricole protégée

La ZAP est une zone agricole dont les caractéristiques font qu'elle mérite d'être particulièrement protégée et mise en valeur. C'est le préfet du département qui classe les zones agricoles en ZAP sur proposition d'une ou de plusieurs communes.

ZIF Zone d'intervention foncière

Instituée en 1975, la ZIF était une zone classée « urbaine » par un plan d'occupation des sols et soumise de plein droit au droit de préemption pour une durée illimitée. La loi aménagement du 18 juillet 1985 a fait disparaître le système de la ZIF au profit du « droit de préemption urbain » qui peut être institué par la commune sur tout ou partie des zones urbaines ou à urbaniser des POS.

ZNIEFF Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

Une ZNIEFF est un secteur du territoire particulièrement intéressant sur le plan écologique, participant au maintien des grands équilibres naturels ou constituant le milieu de vie d'espèces animales et végétales rares, caractéristiques du patrimoine naturel. La ZNIEFF n'a pas de valeur juridique et ne confère au site concerné aucune protection particulière. Elle permet cependant la prise en considération de la richesse patrimoniale dans l'élaboration des projets susceptibles d'avoir un impact sur le milieu naturel. Elle doit elle-même être prise en compte lors d'une opération d'aménagement. Ainsi, elle sert à étayer la décision des juges au cas où une décision administrative va à l'encontre de l'intérêt écologique d'un site (autorisation de défrichement, classement de zones d'un POS, etc.).

ZPPAUP Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

Créées en 1983 pour le patrimoine architectural et urbain, les ZPPAU ont été étendues aux paysages en 1993. Les procédures les concernant sont régies par le Code de l'environnement. Leur création est facultative. Elles peuvent être créées autour des monuments histo-

riques et dans les quartiers et sites à protéger « pour des motifs d'ordre esthétique ou historique ». Leurs dispositions vont de la simple recommandation à de fortes contraintes : choix des matériaux et des couleurs, limitation ou interdiction de construire, etc. Ces dispositions constituent des servitudes d'utilité publique qui s'imposent à celles du PLU.

ZUS Zones urbaines sensibles

Les ZUS ont été définies dans la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Elles « sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines » (article 2). Le fonds de revitalisation économique (FRE) a été créé pour aider ces zones en difficulté. Ce fonds distribue trois types d'aides aux entreprises qui s'installent ou qui sont déjà implantées dans une ZUS : aides au démarrage des créateurs d'entreprises, aides à la réalisation d'investissements, aides au titre du soutien et de la dynamisation du tissu économique existant.

Textes juridiques principaux

- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération inter-communale

- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

- Décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée pour l'aménagement et le développement du territoire.

- Circulaire METL n° 2000-61 UHC/IUH3 du 3 août 2000 relative à l'utilisation des crédits « action foncière et aménagement urbain » du chapitre 65-23, article 50, dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions 2000-2006 (hors Ile-de-France).

- Circulaire METL n° 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et au programme d'intérêt général.

Quelques références

À lire

Dans les bibliothèques spécialisées, et notamment au Centre de Documentation de l'Urbanisme (toutes les informations relatives au CDU se trouvent à l'adresse suivante : **www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/index.htm**), vous trouverez les publications suivantes :

ADEF : La rente foncière. Approches théoriques et empiriques, 1990
Joseph COMBY, Vincent RENARD, Les politiques foncières, Que sais-je, PUF, 1996
Olivier PIRON, Renouvellement urbain : analyse systémique, PUCA, 2002

La question foncière, séances des 9 et 10 janvier 1996 du Conseil économique et social, 1996
L'Aménagement foncier : nouvelles manières, IAURIF, actes du colloque du 9 décembre 1997
Ségrégations sociales et logiques foncières, ADEF, actes du colloque du 30 novembre 2001
Outils et méthodes de l'analyse foncière, ADEF, actes de la journée technique du 3 juillet 2002
L'observation foncière, actes du Club des opérateurs fonciers, DGUHC, 2000
Les espaces mutables, actes du Club des opérateurs fonciers, DGUHC, 2001
Le foncier et la péri-urbanisation, actes du Club des opérateurs fonciers, DGUHC, 2002
Les grands opérateurs du foncier, actes du Club des opérateurs fonciers, DGUHC, 2003
Le foncier en quartiers anciens. Le renouvellement urbain, actes du Club des opérateurs fonciers, DGUHC, 2003.

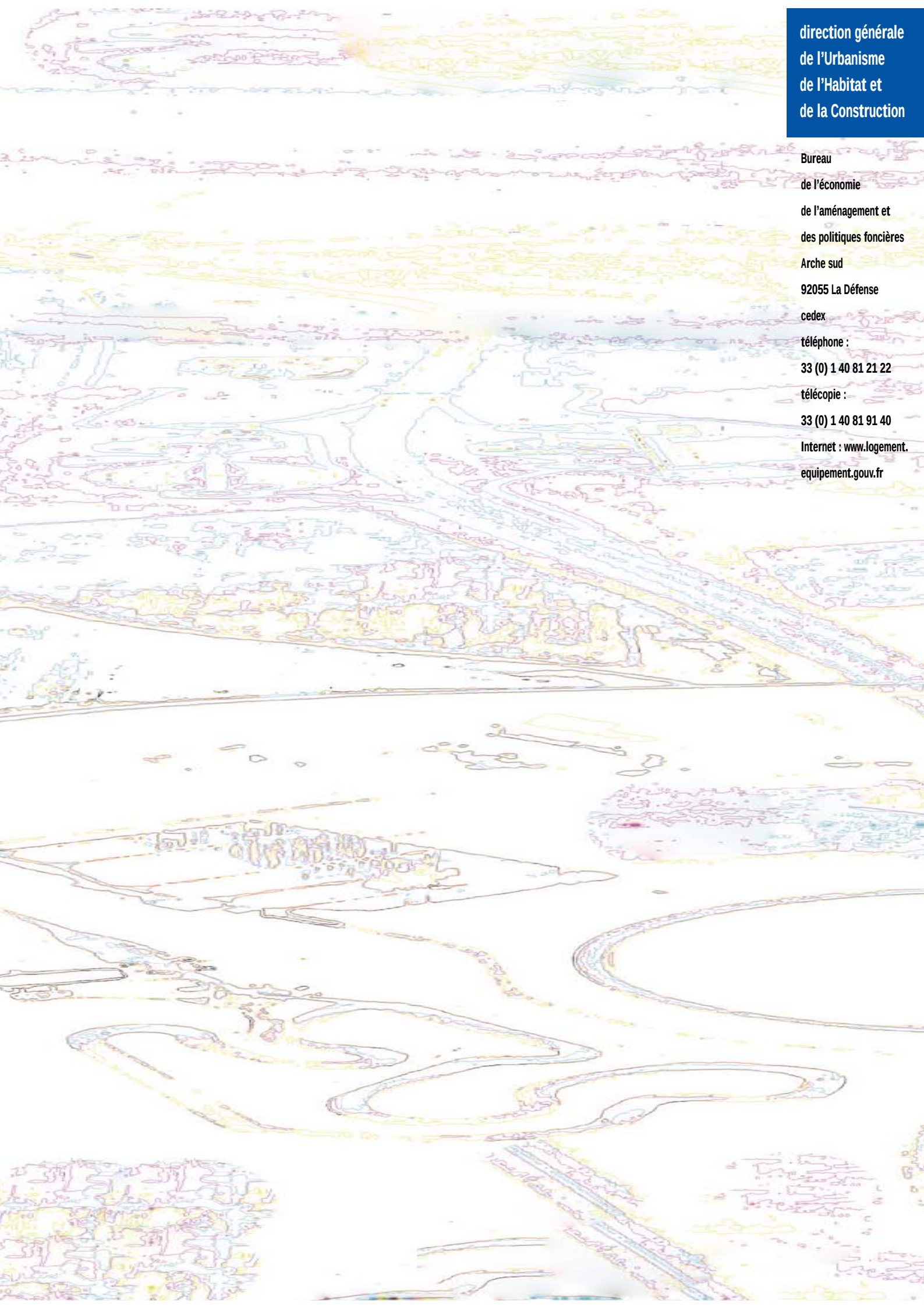
Guides

- Cinquante quartiers : le foncier dans le projet urbain, CDC, UNFOHLM, ÉTAT, 1996
- Intervenir en quartiers anciens, Le moniteur, 2000 (nouvelle édition en préparation)
- Les établissements publics fonciers locaux, ministère de l'Équipement, DGUHC 2003
- Élaborer un programme d'actions foncières pour la mise en œuvre d'un programme local de l'habitat, ministère de l'Équipement (à paraître en 2004)

Contacts

- Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer
Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Arche de la Défense — Paroi Sud, 92055 La Défense cedex — Tél. 01.40.81.21.22
www.urbanisme.equipement.gouv.fr

- Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques — 9, rue Juliette Récamier 69456 Lyon Cedex 06 — Tél. 04 72 74 58 00
www.certu.fr



direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat et
de la Construction

Bureau
de l'économie
de l'aménagement et
des politiques foncières
Arche sud
92055 La Défense
cedex
téléphone :
33 (0) 1 40 81 21 22
télécopie :
33 (0) 1 40 81 91 40
Internet : www.logement.
equipement.gouv.fr