

## MOBILISATION DU FONCIER

**Pourquoi la mobilisation du foncier représente un enjeu d'aménagement majeur aujourd'hui ?**



### UNE INJONCTION: CONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE

La reconversion du foncier (friches industrielles, anciennes zones d'activités commerciales, entrepôts désaffectés, quartiers anciens dégradés, bâti sous-dense) **s'impose comme l'alternative à l'étalement urbain et le principal vecteur** pour répondre aux objectifs de construction de logements.



**45%** C'EST LA PART DU FONCIER DANS LE COÛT DE PRODUCTION DES LOGEMENTS EN IDF

La rareté, la fragmentation des terrains, ou les difficultés associées à leurs usages antérieurs complexifient l'utilisation de ces fonciers et contribuent à la hausse des prix.



### 3 RAPPORTS RÉCEMMENT PUBLIÉS RECENSENT LES OUTILS POUR FACILITER CETTE MOBILISATION

Le rapport **Repentin** sur la mobilisation du foncier public, et les rapports **Goldberg** et **Figear** sur la mobilisation du foncier privé ont permis de faire le bilan des initiatives publiques engagées, mais aussi d'évaluer la performance des outils existants.

## 1

### LES OUTILS OUVRANT UN DROIT DE PRÉEMPTION OU D'EXPROPRIATION

**2** PROCÉDURES  
- PRÉEMPTION  
- EXPROPRIATION

**4** OUTILS  
qui permettent à la collectivité d'adapter sa politique foncière aux spécificités de son projet, et à son degré de définition.



Des outils coercitifs uniquement à l'initiative de la puissance publique

#### Le droit de préemption urbain et droit de préemption urbain renforcé

Il permet à une collectivité d'**acquérir prioritairement des biens immobiliers en voie d'aliénation**.

Les collectivités peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU) délimitées par le PLU approuvé.

**+** **Simplicité de mise en oeuvre**  
Peut être mis en place par simple délibération

**-** **Un dispositif soumis à condition**  
Ne peut être exercé qu'en vue d'un projet d'aménagement urbain déjà défini  
Ne permet à la collectivité d'acquérir un bien que lorsque le propriétaire décide de le vendre

#### La Zone d'Aménagement Différé (ZAD)

A l'initiative de l'État, la ZAD permet également d'**acquérir prioritairement des biens en voie d'aliénation** dans un secteur défini.

Elle permet de préparer des opérations d'aménagement sur le long terme et d'éviter que l'annonce d'un projet ne déclenche une hausse des valeurs foncières. Ce droit de préemption est valable sur une durée de 6 ans renouvelable.

**+** **Un outil d'anticipation**  
La ZAD peut être appliquée sans qu'un projet d'aménagement ne soit défini  
Elle permet donc de préparer des projets de développement urbain très en amont

**-** **Une nécessaire intervention de l'Etat**  
Créée par l'Etat, elle est moins facile à mettre en oeuvre que le DPU  
Ne permet à la collectivité d'acquérir un bien que lorsque le propriétaire décide de le vendre

#### L'expropriation pour cause d'utilité publique

L'expropriation pour cause d'utilité publique permet à une collectivité locale de **s'approprier un bien immobilier, après enquête publique et parcellaire, moyennant une indemnité juste et préalable**.

**+** **Un dispositif coercitif...**  
Donne à la collectivité un certain contrôle sur la continuité des fonciers expropriés  
Peut constituer un outil efficace pour assurer la construction de logements sociaux dans une commune.

**-** **... Pouvant être source de contentieux**

#### La Déclaration d'Utilité Publique (DUP) pour constitution de réserves foncières

La DUP «réserves foncières» est prévue pour réaliser des réserves avant même qu'un projet urbain n'ait pu être établi. De par son caractère dérogeatoire, elle doit être utilisée dans des conditions strictement encadrées en amont de la phase opérationnelle.

Le recours à une DUP « réserve foncière » est envisageable dès lors qu'il est démontré:

- qu'il s'agit d'une opération d'aménagement et d'urbanisme importante
- que les caractéristiques principales ne sont pas encore déterminées à la date de l'ouverture de l'enquête publique
- qu'il existe une certaine urgence à acquérir les terrains.

**+** **Un outil de maîtrise et d'anticipation...**  
Permet d'éviter qu'une utilisation immédiate ne compromette l'usage ultérieur envisagé  
Permet d'acquérir des terrains à leur valeur d'usage, avant que la modification des règles d'urbanisme, la réalisation d'équipements publics ou l'annonce d'un projet d'aménagement n'entraînent des hausses des prix fonciers.

**-** **... Impliquant un portage foncier de long terme**

## 2

### LES OUTILS PERMETTANT D'ENGAGER UNE DÉMARCHE PARTENARIALE DE MOBILISATION DU FONCIER

Les procédures de préemption et d'expropriation restent à l'origine de nombreux contentieux ; **d'autres outils permettent la mobilisation du foncier à travers une démarche d'initiative privée et partenariale**. C'est le cas des Associations Foncières Urbaines. Les associations foncières urbaines (AFU) sont des «collectivités» de propriétaires dont l'objet est de **faciliter le remembrement, le regroupement de parcelles, l'entretien des ouvrages d'intérêt collectif et la restauration immobilière**.

**4** TYPES D'AFU

- AFU LIBRES (AFUL) ] d'initiative privée
- AFU AUTORISÉES (AFUA) ]
- AFU CONSTITUÉES D'OFFICE (AFUO) imposée par l'Etat
- AFU DE PROJET (AFUP) encadrée par la collectivité



#### Les Associations Foncières Urbaines (AFU) formée par initiative privée

Les AFUL et AFUA sont des associations foncières urbaines formées à l'initiative des propriétaires pour assurer la valorisation de leurs biens.

**Les AFU libres sont constituées par le consentement unanimes de propriétaires**, sans aucune intervention ni autorisation de l'administration ; elles constituent des personnes de droit privé.

**Les AFU autorisées**, permettent de passer outre l'opposition de certains propriétaires. Elles **sont constituées par un acte de l'administration, à l'initiative d'un ou plusieurs propriétaires**, suite à une enquête publique.

**+** **Un dispositif partenarial**  
Les AFU permettent d'établir une discussion partenariale avec les propriétaires (plutôt que de laisser aux collectivités le seul choix d'intervenir par voie d'expropriation) et implique une prise en charge de l'urbanisation de la parcelle par ceux-ci. En contrepartie, ces derniers valorisent leur terrains grâce à une viabilisation globale.

**-** **Des collectivités en retrait**  
Ces AFU ne sont pas constituées à l'initiative de la collectivité locale, mais à celle des propriétaires privés.

#### Les AFU constituées d'office (AFUO)

Constituées d'office par le préfet, ces AFU obligent l'ensemble des propriétaires à la discussion partenariale, sans le consentement d'une majorité qualifiée des propriétaires. Ceux-ci ne sont pas pour autant spoliés de leurs biens.

La constitution d'une AFUO est possible dans 5 cas :

- Lorsque l'état du parcellaire compromet la réalisation d'un plan d'urbanisme prévoyant une discipline particulière pour l'implantation et le volume des constructions
- Pour l'entretien d'équipements d'intérêt collectif lorsque le défaut d'entretien serait nuisible à l'intérêt collectif
- Pour la restauration d'immeubles visibles de l'extérieur
- Pour faire participer les propriétaires à la réparation du dommage causé par des servitudes dont ils bénéficient
- Pour le groupement de parcelles, lorsque la disposition des parcelles compromettrait la mise en oeuvre d'un programme de restauration urbaine

**+** **-** **Un outil coercitif**

**Les AFUO permettent d'imposer des pratiques coopératives** de remembrement et d'aménagement sur un périmètre donné.  
Elles ne peuvent cependant être mise en oeuvre que dans des conditions précisément déterminées, et peuvent être considérées comme coercitives par les propriétaires.

#### Les AFU de projet (AFUP)

Instaurées dans la loi ALUR, les AFUP regroupent en collectivités locales de **définir un périmètre de projet dans lequel les propriétaires sont invités à se regrouper en association foncière urbaine** : l'initiative publique de projet d'informel et de rassurer les propriétaires qui ne se seraient pas spontanément organisés en AFU. Elles innoveront néanmoins dans la mesure où **elles donnent aux collectivités un rôle d'initiateur**.

Le périmètre peut s'accompagner de propositions incitatives, telles que l'avance des études opérationnelles, la prise en charge de constitution de l'AFUP, ou une offre de garantie des emprunts de l'AFUP

**+** **Des collectivités à l'initiative du projet**  
Les AFUP **permettent d'imposer des pratiques coopératives de remembrement et d'aménagement** sur un périmètre donné.  
L'AFUP donne à la collectivité locale un rôle d'impulsion, et s'accompagne également d'un assouplissement des conditions de mise en oeuvre d'une décision de dissolution par rapport aux autres AFU.

## 3

### LES OUTILS COMPLÉMENTAIRES PERMETTANT D'ASSURER UNE GESTION FONCIÈRE DE LONG TERME

Plusieurs outils existant permettront également aux collectivités de limiter la spéculation foncière sur leurs territoires, mais aussi d'encourager une intensification de l'usage du foncier. A la différence des outils ponctuels évoqués précédemment, ils visent à **accroître le contrôle des collectivités locales sur l'avenir de leur commune**.



#### Des études foncières en amont de chaque opération d'aménagement d'envergure

L'annonce d'une opération d'aménagement d'envergure peut être à l'origine d'une hausse des prix incontrôlée. Pour éviter l'émergence de telles « bulles foncières », les opérations d'aménagement peuvent être précédée d'une étude foncière très en amont **pour cadrer l'augmentation de valeur, et engager les outils permettant de partager la valeur ajoutée créée par des investissements publics**.

#### Le versement de sous-densité

Le rapport Goldberg a souligné qu'en l'absence de planchers de densité, le PLU ne permet pas d'assurer une utilisation optimale du foncier disponible pour la production de logements. **Le dispositif du versement de sous-densité (VSD), applicable depuis mars 2012, permet néanmoins aux communes de taxer tout détenteur de permis de construire dont le projet immobilier n'atteint pas un seuil minimal de densité, en limitant ainsi la sous-utilisation du foncier**. Le VSD ne peut s'appliquer que dans les zones U ou AU des PLU ou des POS. Il est calculé par rapport à un seuil minimal de densité par secteur qui varie de 50% à 75% de l'usage maximale autorisée par le PLU.