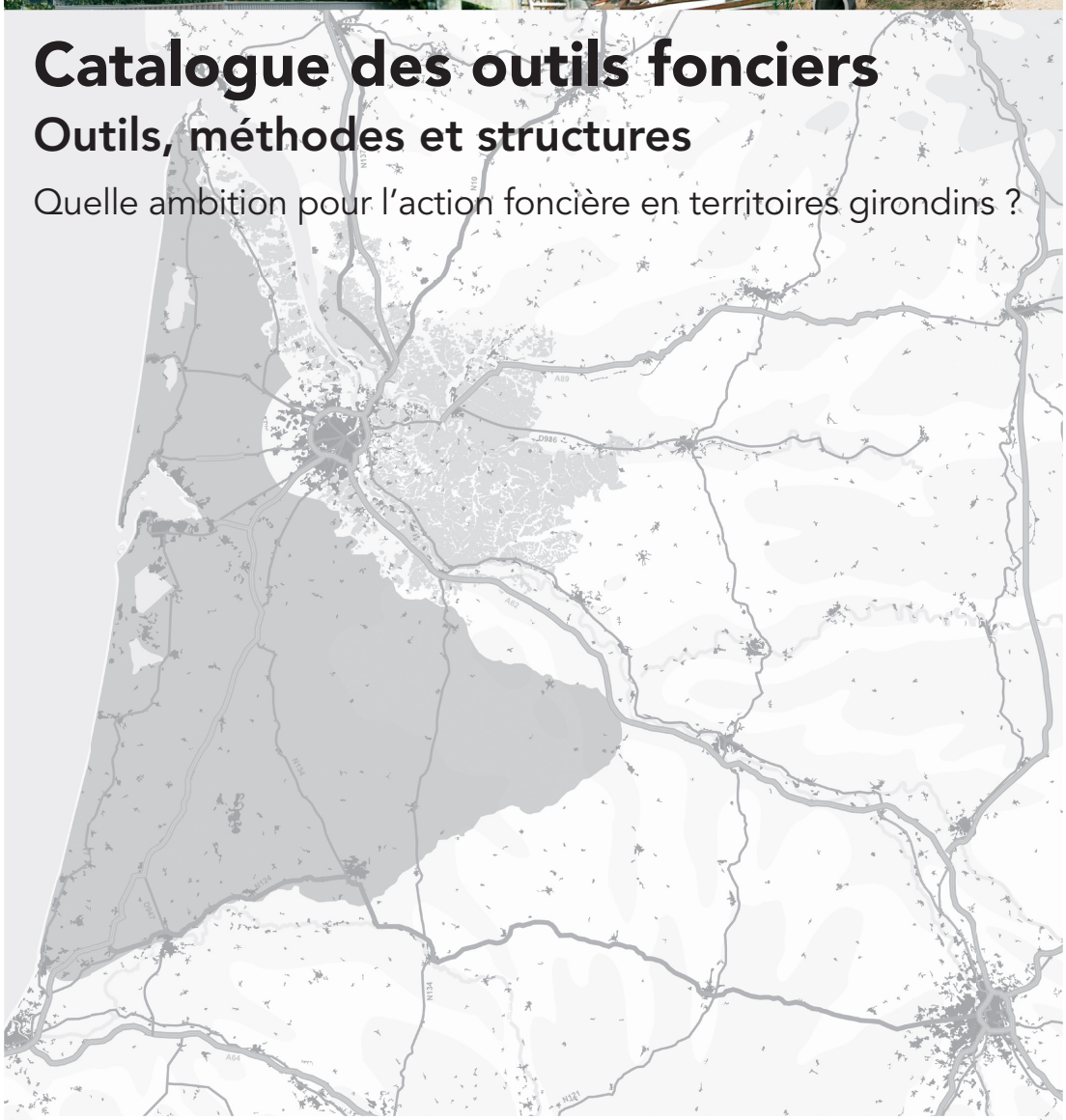
Catalogue des outils fonciers

Outils, méthodes et structures

Quelle ambition pour l'action foncière en territoires girondins ?



a'urba.
agence d'urbanisme
Bordeaux métropole Aquitaine

Première contribution à la réflexion partenariale

15/06/07 provisoire étape définitif

Hangar G2 Bassin à flot n°1 quai Armand Lalande BP 71 F-33041 Bordeaux Cedex
Tél. : 33 (0)5 56 99 86 33 Fax : 33 (0)5 56 99 89 22 e-mail contact@aurba.org

Objet de l'étude

Initiative de l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine (a'urba), ce catalogue enrichit les travaux sur les pratiques urbaines où le foncier tient une place déterminante.
Il a été diffusé dans le cadre des ateliers fonciers animés par l'a-urba et réunissant différents acteurs d'Aquitaine en 2006.

Équipe projet
Agnès Charousset
Jean-Romain Lestanguet

Avec la collaboration de
Michaël David
Cécile Yung
Catherine Cassou-Mounat
Martine Plissonneau
Le centre de ressources et de documentation de l'a-urba
Crédits photographiques : Paul Robin, Hélène Dumora © a'urba

L'a-urba remercie Maurice Goze (Université de Bordeaux III) de s'être prêté au jeu d'une relecture constructive.

Contenu de l'étude

Ce catalogue recense et qualifie les outils relatifs au foncier.

Sommaire simplifié

1 | Propos introductifs p. 5

2 | Catalogue des outils, méthodes et structures fonciers p. 9

3 | Les outils d'acquisition foncière p. 13

4 | Les outils d'intervention foncière p. 19

5 | Les outils de définition du projet et de réserve foncière comme vecteurs de l'action foncière p. 25

6 | Les méthodes opératoires et de connaissance du territoire p. 33

7 | Les acteurs fonciers et le partenariat p. 37

8 | Les structures d'intervention foncière p. 41

9 | Les techniques et outils financiers relatifs à l'aménagement p. 47

10 | Deux tableaux de synthèse p. 57

1 | Propos introductifs

1 | Propos introductifs

« Le droit de l'urbanisme pourrait se définir de façon quelque peu provocatrice comme le droit des atteintes légales à la propriété foncière » selon le rapport du Conseil d'Etat de 1992 "L'urbanisme : pour un droit plus efficace".

Il est effectivement difficile de concilier l'intérêt général avec les intérêts particuliers des propriétaires du sol (personnes physiques ou morales) et des acteurs du changement (élus, constructeurs, etc). Les causes de la crise foncière que connaissent les territoires girondins sont sans doute imputables à une gestion des sols et des projets qui s'est confrontée à cette situation.

Depuis la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, le droit de l'urbanisme s'est doté de divers instruments fonciers permettant à l'autorité publique d'avoir les moyens de mettre en œuvre sa politique d'urbanisme. A partir des années 80, la montée en puissance du système partenarial a complété et décliné le dispositif des pratiques de l'aménagement urbain.
La variété des outils, méthodes et structures pour l'action foncière constitue à la fois une originalité mais aussi une richesse quant au traitement des problématiques foncières. Il est fréquent de pouvoir utiliser différents outils pour une même finalité, encore faut-il connaître ces différentes possibilités, et non se référer mécaniquement aux outils traditionnels. La question se pose donc, lors de chaque projet d'aménagement, de savoir quel outil, quelle méthode ou encore quelle structure mobiliser pour répondre aux objectifs poursuivis.
Ainsi les multiples combinaisons de ces procédures méritent d'être diffusées afin de leur donner meilleure lisibilité et crédit, au regard du développement des territoires. Ces actions foncières sont censées répondre à des questions de niveau tactique : à un problème, une solution. Toutefois, même utilisés dans une combinatoire astucieuse, ces outils suffisent-ils à garantir l'ambition des actions foncières ? Pourquoi la question foncière est-elle récurrente à ce point en Gironde ? Pourquoi est-elle si prépondérante dans les débats menés au sein de la CUB, du CG, de la DDE, etc. ?

Quelles réponses donner ? Elles sont vraissemblablement de trois ordres :

1) les outils, pour la plupart créés dans les années 60, sont parfois peu adaptés, mais sont surtout méconnus.

2) La question foncière n'est pas « transparente », « circonscrite » et partagée, elle est donc vécue comme opaque et peu explicite. La connaissance des marchés fonciers et de leurs mécanismes échappe à la plupart des acteurs. Pourtant, il existe des systèmes d'observation dans les territoires plus ou moins élaborés et souvent peu pérennes. Le problème n'est pas tant technique même si l'accès à l'information foncière est difficile en France, mais se situe plutôt au niveau de la question des modalités d'animation dans la pérennité.

3) Le manque d'anticipation, subi par les acteurs, conduit à une prise en compte trop en aval du foncier dans le cadre des projets et donc entraîne un foncier à prix fort. La marge de manœuvre des acteurs s'en trouve de fait réduite et favorise une intervention publique au coup par coup, révélant ainsi l'acuité du coût foncier. La rareté foncière est ainsi créée mécaniquement (trop cher pour certains usages).

De plus, ce manque d'anticipation entraîne une rivalité entre les usages de ce foncier libéré ou libérable. Les conflits se manifestent sur les usages moins rémunérateurs (logement social, certains équipements, espace de stockage, plates-formes logistiques…) qui ne rivalisent pas au regard d'occupations plus rentables (logements de standing, « De Robien », tertiaire…).

En effet, les logiques foncières supposent d'intégrer les composantes de rentabilité de façon à préparer les développements plutôt que de les subir.

1 | Propos introductifs

A titre d'illustration, voici une grille de travail type :

Rentabilité	Nature des espaces								
	Naturels et agricoles			Urbains					urbanisables
	naturel	agricole	rural	vacant	résidentiel	activités	infrastructure	équipement	
+	exploit.forestière	vigne	bâti	bâti mutable	standing	tertiaire	autoroute	multiplex	chantier
–	réserve biotope	filière en crise	délaissé	délaissé	locatif social	logistique	voie communale	station épuration	sol pollué

Les conflits d'usage s'opèrent lorsque les questions de rentabilité se posent et ce malgré la présence de documents d'urbanisme affichant une vocation précise des espaces définis.
Les documents d'urbanisme fonctionnent très certainement comme des éléments pondérateurs sur les marchés fonciers, mais leur force d'infléchissement sur les logiques de marché est limitée pour deux raisons :

1) les documents d'urbanisme agissent à des échelles macro et s'imposent localement dans la limite de leurs modalités de mise en œuvre

2) les logiques de marché sont rarement emblématiques, elle sont le cumul de petites actions spontanées locales.
Les échelles d'approche selon qu'elles relèvent de la planification ou de l'action foncière ne sont pas les mêmes.

Alors comment faire le lien entre les enjeux de développement du territoire à consolider, les logiques de marché à dépasser et les actions foncières à coordonner.

Politique de l'espace			
stratégie	protection	extension urbaine	valorisation urbaine
tactique	interdire	réglementer	orienter
enjeu foncier	pression aux franges	hiérarchisation et cohérence des consommations	faisabilité du recyclage

Le défi, c'est l'identification des éléments de croissance et d'évolution possibles qui impactent les territoires et leur attractivité aussi bien à l'échelle macro (implantation d'une surface commerciale, le grand contournement, un site classé, poids croissants du tourisme et de la villégiature, crise viticole …) qu'à l'échelle locale (station de tramway, revitalisation d'une centralité, aménagement d'un espace public…). Cette approche permet de repérer les espaces de pressions et les risques pour la perte de cohérence des territoires. Le degré de malléabilité foncière jouera sur l'importance de la pression et sur la proximité du risque.
Il est aisé de comprendre que les outils fonciers ne viennent qu'en accompagnement d'une clarification de ces défis et qu'ils supposent également une coordination en termes d'échelles d'intervention. C'est ce que toute politique foncière établit pour accompagner les stratégies territoriales définies dans les documents d'urbanisme et pour donner un cadre à la combinatoire des outils. Se posent alors les questions des (de la) structure(s) et du financement permettant la mise en oeuvre de cette politique foncière.

2 | Catalogue des outils, méthodes et structures fonciers

2 | Catalogue des outils, méthodes et structures fonciers

Ce catalogue est un inventaire des modes opératoires existants pour agir sur le foncier.

Il est destiné à tous les acteurs pour montrer :

1) la diversité des outils, méthodes et structures dédiées à l'action foncière.

2) l'intérêt de trouver la meilleure combinatoire possible selon les territoires et les acteurs en présence.

3) les possibilités d'actions à court, moyen et long termes, en les combinant.

Toutefois, ce catalogue n'aborde pas la question du calibrage financier des modes opératoires.

3 | Les outils d'acquisition foncière

3 | Les outils d'acquisition foncière

L'ampleur des projets et la nature des interventions à mener conditionne bien souvent une maîtrise foncière suffisante et reposant en priorité sur le volontarisme des propriétaires fonciers et reléguant l'expropriation comme le dernier recours à l'achat de patrimoine foncier de propriétaires ne souhaitant pas vendre. La maîtrise foncière s'effectue donc :
- soit par acquisition foncière fondée sur la vente : compte tenu de l'impopularité et du caractère traumatisant de la procédure d'expropriation, les acquisitions de gré à gré sont largement privilégiées dans une quête de maîtrise foncière. Mais l'acquisition amiable ne constitue pas pour autant la seule procédure. La préemption des terrains mis en vente et, dans une moindre mesure, l'acquisition des terrains délaissés par les propriétaires constituent des modes d'acquisition foncière de premier ordre ;
- soit par acquisition par voie d'expropriation.

• L'acquisition amiable
L'acquisition amiable est le régime naturel des transactions foncières qui s'opèrent dans le cadre des lois du marché de l'offre et de la demande. Il semble évident que toute maîtrise publique dans ce cadre se borne à saisir des opportunités ou repose sur des prospecteurs fonciers qui mènent un travail assidu de négociation.
Les acteurs de l'aménagement préfèrent acquérir à l'amiable les terrains nécessaires à la réalisation de leur projets. La préemption et surtout l'expropriation ont une image d'interventionnisme brutal, de spoliation des droits liés à la propriété. De plus, ces procédures sont strictement encadrées par les textes et supposent des contraintes en termes de motivation, de délais, de coût et d'utilisation des biens acquis.
Il reste que la négociation directe avec les propriétaires fonciers implique une excellente connaissance du milieu local, des attentes de la population et des prix (la consultation du domaine est obligatoire).

• La dation
Il s'agit d'un échange dans lequel la collectivité locale prend en charge les travaux de viabilisation en contrepartie de la cession à son profit d'une partie des terrains ainsi constructibles. La dation est un moyen de financer l'aménagement des terrains sans atteinte aux droits des propriétaires. Défini par l'article L 1702 du Code Civil, « l'échange est un contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre ». Les principaux critères qui guident l'aménagement sont les suivants : préserver l'ossature végétale existante, réserver des terrains pour des futurs équipements publics, créer une voie principale...
L'originalité de l'opération est d'avoir recours au principe de la dation : les études et les travaux sont financés par la collectivité publique. En compensation les propriétaires cèdent à la commune une part de terrains nécessaire à la création des équipements communs. Il s'agit alors d'une cession partielle de terrain, qui permet de lutter contre la rétention foncière, même si ce n'est pas vraiment l'objet. Ce montage est d'autant plus intéressant que les taux d'intérêts sont élevés, et permet alors de s'exonérer des coûts de portage.
L'intérêt de l'opération pour la collectivité est multiple : elle maîtrise le foncier en évitant les frais financiers, le prix de vente du mètre carré, l'urbanisme ; elle réserve les terrains nécessaires aux équipements publics ; elle évite l'expropriation et réalise une opération concertée avec les propriétaires. La collectivité qui porte le risque de l'opération et de la mévente doit néanmoins se prémunir contre une mauvaise évaluation des travaux. Quant aux propriétaires fonciers, l'intérêt réside dans l'aménagement de leur terrain et sa mise en valeur, ainsi que des avantages fiscaux grâce à l'annulation des droits de mutation.
Cette intervention publique directe permet de financer les coûts de développement des équipements collectifs par la rente foncière et immobilière (exemple des lotissements en dation).

• Le droit de préemption
Les droits de préemption des collectivités publiques sont traditionnellement présentés comme des modalités de maîtrise foncière, des modes d'acquisition foncière, situés à « mi-chemin entre la vente volontaire et l'expropriation ». Ces outils juridiques sont fortement encadrés par la loi et la jurisprudence qui en découle.

L'objet de la préemption, par référence aux dispositions de l'article L. 300-1 C. urb, est très large. Cependant, le Code de l'Urbanisme précise que toute préemption doit être motivée. Suite à de nombreux arrêts ou décisions de jurisprudence, l'autorité préemptrice a l'obligation de motiver ce droit même quand il s'agit de réserves foncières.
Il est ainsi possible de préempter pour mettre en œuvre un projet urbain, une politique de l'habitat ou environnementale.La décision de préemption pouvant faire l'objet d'un recours devant le juge, elle doit être précise. Il n'est pas possible de préempter pour un objet autre que l'intérêt général.
Apparu au début des années 1960, le droit de préemption a été conçu notamment en tant que :
- instrument de lutte contre la spéculation foncière et d'information préalable ;
- instrument pour constituer une réserve foncière et pour saisir des opportunités ;
- instrument d'aménagement : loi du 31 décembre 1975 (ZIF), puis loi du 18 juillet 1985 qui réaménage le droit de préemption en instaurant le DPU (droit de préemption urbain) ;
- instrument au service de la diversité de l'habitat : suite à la Loi d'Orientation pour la Ville de 1991 et la Loi SRU de 2000.
La préemption et son objet se déclinent différemment selon trois niveaux de compétence : les communes, l'Etat et le département.

Si l'expropriation est une modalité qualifiée d'agressive pour le propriétaire, le droit de préemption présente lui une plus grande « dimension humaine ». La loi SRU a renforcé la capacité des collectivités à mobiliser du foncier en étendant le champ d'application du DPU, en consacrant la motivation par référence, et la possibilité d'une « préemption partielle ». La loi SRU ne pacifie pas la matière, les droits de préemption sont exclusivement favorables aux pouvoirs publics d'un point de vue opérationnel mais non financier, les décisions du juge s'avérant plus favorables au propriétaire cédant en cas de litiges.

1 - Le droit de préemption urbain (DPU) par les communes et les EPCI :
Le DPU, défini par l'article L. 211-1 s. C. urb, ne peut être instauré que dans les communes munies d'un plan d'urbanisme (POS ou PLU) et seulement dans les zones urbaines ou les zones à urbaniser.
Les communes ont une grande liberté. Elles peuvent l'instituer ou non, sur tout ou une partie de son territoire urbanisé ou à urbaniser. Elles ont la liberté de la réduire, de la supprimer ou de la rétablir.
Le titulaire du DPU est soit la commune, soit l'EPCI auquel les communes ont transféré ce droit. Le titulaire peut le déléguer à une autre personne (département, Etat, établissement publique foncier local, SEM).
Ainsi, le DPU constitue un moyen pour la collectivité de capter le foncier au profit de ses projets. Mais la préemption s'exerce en amont de la réalisation concrète des opérations. Se pose alors la question du portage financier de ce foncier dont le coût d'acquisition correspond à une valeur de marché qui spécule sur l'usage futur du terrain.
Le DPU est également utilisé comme une source d'observation du marché foncier et immobilier.
Cet outil peut permettre la mise en place d'une coopération entre collectivité et bailleurs sociaux en transmettant aux organismes pour avis les DIA pouvant faire figure d'opportunités à saisir dans le cadre de réalisation de logements sociaux.

2 - La zone d'aménagement différé (ZAD) par l'Etat :
La ZAD, définie par l'article L. 212-1 s. C. urb a été instituée en 1962 puis réformée en 1991, dans une logique de diversification de l'habitat, pour faciliter la maîtrise des terrains par les collectivités publiques en vue, soit d'opérations d'urbanisation, soit de réserve foncière.
Il est possible de créer une ZAD, que la commune soit dotée ou non d'un document d'urbanisme. Si la commune a un document d'urbanisme, il est possible d'instituer la ZAD dans toute zone du territoire de celle-ci.
Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un POS ou un PLU approuvé et comprises dans un périmètre provisoire de ZAD ou dans une ZAD ne sont plus soumises au

droit de préemption urbain institué sur ces territoires. Il n'en reste pas moins que le périmètre doit rester proportionné au besoin nécessité par le projet d'aménagement envisagé.
La création d'une ZAD peut être à l'initiative soit d'une commune ou un groupement de communes, soit de l'Etat. La demande de ZAD doit être motivée au regard de l'opération d'aménagement future envisagée. Le titulaire peut être une collectivité publique (Etat, collectivités locales, établissement publique d'aménagement, chambre de commerces…), une SEM d'aménagement… Un régime de délégation est possible, il est identique a celui des DPU.

L'institution d'une ZAD a un intérêt dans les secteurs qui pourraient être soumis à une spéculation foncière. Cette procédure, en gelant les terrains, permet de stabiliser les prix pendant la durée de vie du droit de préemption institué dans la ZAD, soit 14 ans.

3 - Les espaces naturels sensibles (ENS) par le département :
Les zones de préemption au titre des ENS, définies par l'article L. 142-1 s. C. urb, ne peuvent être instituées que si elles ont pour finalité la protection de l'environnement. La loi du 18 juillet 1985 est venue décentraliser la protection de ces ENS, en confiant la responsabilité au département, désormais principal titulaire du droit de préemption des ENS . La politique des ENS a pour objet de permettre au département de préempter des sites et espaces naturels en vue de les protéger ou de les ouvrir au public.
Toutefois, s'il n'exerce pas ce droit, la commune ou, le syndicat gérant un parc naturel régional sur son territoire, peut agir par substitution. Le Conseil Général peut déléguer son droit de préemption à une autre collectivité territoriale. La loi de démocratie de proximité du 27 février 2002, est venue reconnaître le droit d'instituer un droit de préemption dans les ENS, en plus de celui qui existait déjà pour le conservatoire du littoral.
La commune concernée par la création de la zone de préemption est consultée avec ou sans plan local d'urbanisme. Les droits de préemption de type ENS ont une valeur permanente (pas de durée de validité limite).
L'objectif est de préserver un intérêt écologique ou paysager et de limiter l'artificialisation des espaces naturels de grande valeur patrimoniale et économique, assujettis aux pressions foncières de l'étalement urbain.
La maîtrise foncière ou d'usage par le titulaire du droit de préemption, à moyen terme, est un préalable à la préservation de ces espaces.

• L'expropriation
L'expropriation, définie par l'article L. 11-1 C. exp du 27 février 2002, permet aux collectivités publiques et à certains organismes privés, d'acquérir unilatéralement dans un but d'utilité publique la propriété d'un immeuble et de droits réels immobiliers (usufruit, droit d'usage et d'habitation, droit d'emphytéose...) en contrepartie d'une juste et préalable indemnisation. Seul l'Etat a la compétence juridique pour déclarer d'utilité publique une opération. La capacité d'exproprier est reconnue aux collectivités locales, dans les limites de leurs compétences et de leur territoire.
Certaines catégories d'opérations sont présumées d'utilité publique et donc susceptibles de donner lieu à expropriation pour leur réalisation :
- opérations de réalisation et modification d'ouvrages publics et acquisitions liées au fonctionnement des services publics (voirie, infrastructures de transport, équipements de santé, traitement des déchets, élimination de l'habitat insalubre, logement social, etc.) ;
- opérations réalisées à des fins d'aménagement, de développement économique et de protection et de l'environnement (opérations d'urbanisme, équipements concourant au développement de l'emploi, aménagement rural, archéologiques etc.).

L'expropriation est un mode d'acquisition interventionniste, mais son coût financier est important pour les opérations d'envergure et la procédure est lourde. Droit exorbitant de la puissance publique, son utilisation rappelle les limites de la propriété privée au profit de l'intérêt général. Les habitants et/ou propriétaires contraints de céder leur bien, professionnels de l'immobilier, perçoivent de plus en plus cette prérogative exorbitante du

droit commun, de puissance publique, comme une mesure confiscatoire. La procédure même de l'expropriation, longue et complexe, donc coûteuse, explique son utilisation marginale de dernier recours.
L'utilisation du droit de préemption ou de l'expropriation est un élément clé de la politique foncière. La volonté ne se résume pas à être propriétaire de tous les sols, ce n'est pas la vocation et ce n'est pas dans les moyens des acteurs publics. Il existe beaucoup d'autres possibilités de maîtriser le foncier que celle d'être propriétaire du sol.

4 | Les outils d'intervention foncière

4 | Les outils d'intervention foncière

Dans toute opération d'aménagement, le propriétaire foncier est un partenaire à part entière. Il peut se fondre dans l'opération et y participer, ou au contraire être contraint. Un projet urbain peut être réalisé sans acquisition foncière.
Il existe différents moyens juridiques permettant aux propriétaires de prendre part à l'aménagement urbain. Ces outils constituent une alternative aux outils classiques d'acquisition foncière, tout en permettant la maîtrise foncière.

• Le bail rural
Les modalités d'une location d'une terre agricole ne peuvent être conclues librement entre le propriétaire et le locataire. Le bail rural, défini par les articles L. 411-1 s. C. rur et 1800 s. C. civ, est très protecteur pour le locataire (le fermier), puisque le loyer (le fermage) est encadré et que le propriétaire ne peut mettre fin au bail que dans un certain nombre de cas prévus par la loi. L'adoption de nouvelles règles d'urbanisme rendant les terrains constructibles est l'un de ces cas.

• Le bail à construction
Il s'agit d'une catégorie particulière de location à long terme d'un terrain, définie par l'article L. 251-1 CCH, dans laquelle le locataire prend l'engagement de construire sur le terrain loué un bâtiment dont les caractéristiques sont déterminées et de remettre ce bâtiment en bon état d'entretien et libre d'occupation, à la fin du bail, au propriétaire du terrain. Un tel mode de rémunération en nature du propriétaire du terrain a pour avantage de supprimer tout problème d'indexation contre l'érosion monétaire.
Le bail peut ou non prévoir en outre le versement d'un loyer, indexé ou non.
Le locataire du terrain peut, entre temps, vendre la construction sans avoir à demander l'accord du propriétaire du terrain. Le bail dont il dispose sur le terrain reste attaché à la propriété de la construction et continue à s'appliquer pour la durée restant à courir.
En France, ce type de bail a une durée comprise entre 18 et 99 ans, et n'est pratiquement utilisé que pour la réalisation d'habitat collectif (souvent des logements sociaux) et pour la constructions de locaux d'entreprises dans les zones industrielles.

• bail emphytéotique
Défini par les articles L. 1311-2 s. CGCT et L. 451-1 C. rur, il s'agit d'une forme de concession du droit d'usage du sol. Le bail de droit commun est régi par le code civil. Le bail emphytéotique est un bail de longue durée, de nature temporaire (de 18 à 99 ans). On se rapproche alors d'un système de « vente à durée limitée ». L'emphytéote (preneur à bail) a plusieurs obligations envers le bailleur : il est tenu d'améliorer le fonds, d'exploiter le bien occupant et de payer la redevance prévue. Cette formule présente l'intérêt d'acheter ou de réaliser des constructions sans pour autant financer leur assiette foncière. Cette dissociation de la propriété (terrain et construction) est dérogatoire au principe de l'accession.
Utilisé par les collectivités locales (bail administratif), il permet la valorisation du domaine public avec deux conditions : le preneur doit être une personne privée et ce bail doit correspondre à l'accomplissement d'une mission de service public.
Dans une logique de renouvellement urbain où le foncier est coûteux et où la mobilisation d'une grande part des capacités d'investissements est peu aisée ou souhaitée, l'intérêt de l'emphytéose est de louer le terrain à d'autres acteurs économiques. Cette formule permet le partage de plus-values foncières, d'alléger les investissements et de conserver à terme la propriété.
Le bail emphytéotique est surtout utilisé pour la construction de logements sociaux, pour la gestion du domaine foncier urbain et pour la réalisation de grandes opérations d'aménagement sans acquisition foncière préalable.
La formule du bail emphytéotique est un mode d'aliénation de l'actif foncier public. Bien qu'il ne résolve pas la problématique de l'acquisition foncière en amont du processus, il offre l'avantage de produire un rendement locatif des flux.

• La nue propriété
Ce type d'opération consiste au démembrement temporaire et contractuel de la propriété,

à séparer la propriété du bien de son usage ou de ses revenus selon les articles 578 à 624 du Code Civil. L'investisseur acquiert la nue-propriété d'un logement neuf dont l'usufruit est cédé pour une période de quinze ou vingt ans selon le coût d'amortissement, à un bailleur social ou institutionnel. Le bailleur loue dans le cadre d'une convention avec l'Etat, à des loyers correspondant à ceux des HLM. Au cours de la location, le propriétaire ne perçoit pas de loyers mais est acquitté des charges et des rapports de gestion relatifs à la propriété immobilière mais aussi de la valeur du bien dans le patrimoine imposable à l'ISF. Il bénéficie également d'une réduction importante, la valeur de l'usufruit sur le prix du bien en pleine propriété, soit près de 45 % sur le prix initial du logement.

L'investisseur achetant l'usufruit n'est pas viager mais temporaire. Au terme du délai de location, le nue-propriétaire récupère, sans frais, le logement entretenu tout en perdant son statut de logement social. Ces investisseurs ne visent pas le rendement immédiat mais la plus-value à long terme.
Si le propriétaire décide de vendre, il échappe à l'impôt sur la plus-value, devenu nul après 15 ans de détention. Quant au bailleur social, il trouve son intérêt dans l'augmentation de son offre locative sans mobiliser de fonds propres. La difficulté de ce type de bien réside dans la rencontre de deux investisseurs (bailleurs et propriétaires privés) aux objectifs divergents : l'un intéressé par la nue propriété et l'autre seulement par l'usufruit.

• La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)
La VEFA, définie par l'article 1601-3 du Code Civil, est un contrat par lequel le vendeur transfère à l'acquéreur tous ses droits sur le sol et la propriété des logements au fur et à mesure de l'avancement des travaux.
Cette solution peut être intéressante pour un bailleur social, dans la mesure où il a le droit d'acquérir un certain nombre de logements en VEFA dans un immeuble classique construit par un promoteur privé classique. La VEFA offre plusieurs avantages.
D'abord, elle rend le logement social plus ou moins invisible : c'est donc un argument de poids pour convaincre les élus. Insérer quelques logements dans un immeuble classique qui ne porte pas sur le permis de construire la mention « logement social » permet d'éviter les recours en contentieux : les permis déposés aujourd'hui pour construire du logement social sont très souvent attaqués par les associations d'habitants.
Ensuite, c'est une opération de mixité, qui répond aux grands objectifs de l'Etat. Enfin, elle permet à de petits bailleurs d'acquérir quelques logements dans une opération portée en maîtrise d'ouvrage par un promoteur.
La VEFA est bien adaptée aux territoires où il est difficile de trouver de grandes parcelles pour construire du logement social et où la concurrence avec les promoteurs privée est rude.

• Combinaison VEFA et nue-propriété en Ile-de-France

La société d'ingénierie financière PERL a acheté à Châtillon, des appartements en VEFA à Kaufman & Broad. Le programme « Le Plaza » comprend ainsi 50 « logements Partenariat Public-Privé » et 50 logements classiques vendus en accession. Cette société a vendu la nue-propriété à 50 investisseurs, et l'usufruit pour 20 ans à l'Office départemental d'HLM des Hauts-de-Seine.
Pendant cette période, ce bailleur social assurera la gestion, le bon entretien de l'immeuble et percevra les loyers. A la fin de l'usufruit, il procédera à une remise en bon état général.
L'avantage pour le bailleur social est de bénéficier, pendant vingt ans, de logements sociaux situés dans des secteurs où le foncier est cher sans mobiliser de fonds propres, tout en ayant une exploitation locative équilibrée dès l'origine.
Ce montage original alliant le public et le privé, peut apporter des éléments de réponse aux problèmes de production de logements sociaux qui demeurent très importants et plus particulièrement dans les marchés tendus. Pour preuve, pour cette opération de démembrement de 20 ans, le prix de vente moyen en nue-propriété ressort à 1700 € par m², soit 47 % du prix du marché estimé à 3620 €.
Les nue-propriétaires (investisseurs privés) qui avaient la propriété du bien mais pas la jouissance, deviendront propriétaires (propriété et jouissance du bien) lors de l'expiration des 20 ans de l'usufruit des logements à l'OPHLM.

• La concession du domaine public
La caractéristique principale du domaine public est d'être inaliénable, mais dans certains cas il peut être utile de mettre provisoirement à disposition d'un usage privé. La concession, définie par l'article L. 1311-2 et 3 CGCT, peut être accordée « à charge de mise en valeur » , c'est à dire que le preneur s'engage à réaliser un programme de travaux convenus d'avance.
Par exemple, une commune peut concéder pour quarante ans à une entreprise le sous-sol d'une place publique, à charge pour l'entreprise, de réaliser un parc de stationnement sous-terrain dont la location pendant toute cette période, lui permettra d'amortir le coût des travaux.

• Le lotissement
Le lotissement est une procédure d'aménagement consistant à produire des terrains à bâtir viabilisés destinés à recevoir le plus souvent des constructions d'habitations individuelles. L'article L. 315-1 C. urb renvoie la définition du lotissement à la notion de division parcellaire.
Division d'un terrain en vue de son aménagement, le lotissement se distingue du simple « morcellement » dans lequel il n'est pas prévu de construire les parties détachées. Pour constituer un lotissement, cette division doit remplir cumulativement 3 critères :
- la division doit être faite en vue de l'implantation de bâtiments ;
- la division doit présenter une certaine importance ; elle doit porter à plus de deux le nombre de terrains issus de l'îlot de propriété divisé.
- la ou les divisions doivent se succéder sur une période inférieure à 10 ans.
Cette définition limite, en apparence, le domaine du lotissement à un simple découpage foncier mais il est également une procédure d'aménagement contractuelle assurant l'équilibre entre intérêts privés et intérêt public. Le lotissement est une opération privée (ce qui n'exclut pas les lotissements communaux) avec une concertation permanente entre le professionnel privé et la commune au travers des conditions de réalisation de l'opération.

• L'association foncière urbaine (AFU)
L'objet de l'AFU, née de la Loi d'Orientation Foncière de 1967, est à la fois le remembrement et l'aménagement des terrains à bâtir. Chaque propriétaire fait apport de ses terrains à l'AFU et contribue à son financement dans la même proportion. L'AFU, définie par l'article L. 322-1 C. urb, est l'opérateur des travaux d'aménagement et redistribue les lots de terrains à bâtir aux propriétaires, au prorata de leurs apports.
Souvent située en périphérie des villes ou en centre ancien, la structure de la propriété foncière est compliquée par l'existence d'une multitude de propriétaires et par un parcellaire très complexe et imbriqué. Une mauvaise structure foncière constitue un frein au développement urbain. L'intervention d'opérateurs privés ou publics est très difficile, voire impossible et très coûteuse (acquisition foncière et charge de la restructuration). Le recours à l'AFU permet d'éviter une intervention traumatisante.
D'un point de vue des communes, l'AFU peut permettre de réaliser des économies notamment sur le coût des acquisitions foncières et des mutations successives.

Une AFU permet surtout d'intégrer le propriétaire comme acteur à part entière de l'aménagement. Aussi, du point de vue du propriétaire, l'avantage est d'ordre fiscal, sans parler de la valorisation des biens en cas de réussite. En outre, il bénéficie directement de l'opération d'aménagement. Les aménageurs-lotisseurs peuvent également être partie prenante, non seulement en apportant leur savoir-faire, mais aussi en y faisant partie comme propriétaires associés. Il n'y a pas que les collectivités qui peuvent faire partie de l'AFU. Cet outil complexe, n'a pas bénéficié de la promotion qui a été reservée aux autres procédures d'aménagement, qui tient dans l'opinion que l'urbanisme est une affaire de professionnels et d'élus, mais surtout pas de propriétaires.

• Les AFU en centre ville de Bordeaux

Les AFUL ont constitué l'outil par excellence de la reconquête du centre ville de Bordeaux dans les années 1980. Il s'agissait de donner un nouveau régime aux quartiers populaires du centre-ville en réhabilitant un habitat très dégradé, voire indigne, pour attirer du même coup de nouveaux habitants. Avec du recul, il convient de parler en réalité d'échec puisque dysfonctionnements et autres inerties ont caractérisé majoritairement l'utilisation de cet outil en centre-ville. Cette procédure faisant suite à la loi Malraux de 1962, a permis aux propriétaires de réhabiliter leurs biens et, à nombreux marchands de biens, de profiter du grand nombre d'immeubles vacants et de leurs prix abordables pour mener de véritables opérations d'investissements. Ces AFUL étaient des associations de propriétaires qui groupaient leurs immeubles pour réaliser une restauration à l'intérieur du périmètre du secteur sauvegardé, tout en bénéficiant de larges déductions fiscales sur le montant dépensé. Ces derniers, seulement intéressés par le processus de défiscalisation, la qualité de la réhabilitation est passée au second plan.

• La division en volume

Dans certaines opérations d'urbanisme denses et complexes, où se trouvent imbriquées des éléments du « domaine public » et des éléments de programmes immobiliers privés, il est vain d'organiser sous forme de copropriété l'occupation d'un même terrain par des planchers superposés en hauteur. On peut alors utiliser la division de la propriété en plusieurs volumes.

La division en volume, définie par l'article 553 C. civ, peut encore être utilisée pour laisser au vendeur la responsabilité d'un sous-sol pollué : le terrain n'est vendu (ou bail emphytéotique) qu'à partir du sol avec interdiction de le creuser.

Ce montage souple qui permet de s'adapter aux évolutions et mutations des constructions, s'adresse particulièrement aux opérations complexes (imbrications de volumes publics et privés).

5 | Les outils de définition du projet et de réserve foncière comme vecteurs de l'action foncière

5 | Les outils de définition du projet et de réserve foncière comme vecteurs de l'action foncière

Les documents d'urbanisme donnent aux élus locaux les moyens d'organiser le développement de leur territoire. Ils constituent donc le premier levier sur lesquels ils peuvent agir pour influer sur le comportement des marchés fonciers.
L'action foncière menée par les collectivités publiques a une influence très importante sur le droit de propriété. Si l'ensemble des règles d'urbanisme ne manque pas d'avoir des conséquences sur la propriété foncière et le marché immobilier, la planification urbaine a nécessairement des incidences sur la valeur des terrains et les marchés fonciers, et donc sur l'évolution de l'urbanisation.
La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000 modifiée par la loi Urbanisme et Habitat de juillet 2003 a profondément modifié l'architecture des documents d'urbanisme.
Le SCOT est rarement accompagné d'une politique foncière.

• Le schéma de cohérence territoriale (SCOT)
Les SCOT, défini par l'article L. 122-1 s. C. urb, prolongent la réforme de l'urbanisme et permettent la mise en cohérence des différentes politiques publiques. La Loi d'Orientation Foncière de 1967 crée les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Les SDAU ont un double objet : fixer les orientations fondamentales de l'aménagement sur le périmètre, et fixer les destinations générales des sols. Le SDAU est un document prospectif, il n'y a donc qu'un rapport de compatibilité avec les autres documents sectoriels. Les SDAU sont devenus des SD en 1983 et se généralisent sur l'ensemble du territoire.
Le SDAU devient le SCOT à partir de la loi SRU du 13 décembre 2000. Instrument fédérateur des documents sectoriels de politiques urbaines, le SCOT est un document stratégique. Il fixe également les objectifs en matière d'équilibre de l'habitat, de mixité sociale, de transport en commun ou encore d'équipements commerciaux ou économiques. Il définit aussi les espaces naturels ou urbains dont la protection présente une importance intercommunale. Pour le SCOT, la question du foncier est essentielle. Ce document de planification doit arbitrer entre les grandes répartitions fonctionnelles au détriment de la valeur des espaces.
Dans la pratique, le SCOT est rarement accompagné d'une politique foncière.

• Le Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine Bordelaise ayant valeur de SCOT
Le projet de Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine Bordelaise a été arrêté avant l'entrée en vigueur de la loi SRU (projet arrêté le 31 mars 2000), son approbation reste donc soumise au régime antérieur. Néanmoins le Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine Bordelaise a valeur de SCOT.
Le Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine Bordelaise tient un rôle de document d'orientation devant assurer une approche stratégique intégrée de l'aménagement et ayant pour objectif premier l'articulation des échelles d'intervention des différentes politiques sectorielles. Il se caractérise par la formalisation d'un projet politique collectif et partagé, ainsi que spatial et réglementaire par l'affectation générale des sols. Il présente ainsi, à l'échelle de l'agglomération, le projet d'aménagement et de développement durable du territoire du SYSDAU.
Ce document traduit les besoins quantitatifs en foncier nécessaires au développement de l'habitat sur l'ensemble de l'aire métropolitaine, et précise que les objectifs quantitatifs doivent se traduire en fonction des caractéristiques urbaines et géographiques des communes.
Le schéma directeur affiche la faible proportion du foncier disponible à l'horizon 2020 pour permettre un fonctionnement normal des marchés fonciers dédiés à l'habitat.
Il préconise une occupation plus rationnelle de l'espace, un renouvellement et une densification des tissus constitués. La réalisation des objectifs en logements suggère, outre les opération privées, l'intervention publique, notamment par une offre de terrains à bâtir maîtrisée par la collectivité, afin de faire face à cette crise de mobilisation du foncier et de production de logements. Pour autant, l'habitat ne constitue pas le seul « poste » en besoin foncier.
Outre la question prégnante du foncier pour des usages résidentiels, il existe des besoins

récurrents pour le développement économique local, les déplacements et infrastructures, la préservation des espaces naturels... Quels sont en définitive les défis fonciers pour ces prochaines années sur l'ensemble de l'aire métropolitaine ? Quelle est la taille de l'enjeu ? Comment se côtoient les différentes problématiques foncières afin de mieux orienter l'action publique ?

• Le programme local de l'habitat (PLH)

La loi du 13 juillet 1991 fait du PLH un outil sectoriel essentiel de mise en oeuvre des principes de mixité urbaine et de diversité de l'habitat.

Le PLH, défini par l'article L. 302-1 s. CCH, ne se conçoit pas à part : une politique de l'habitat procède d'une vision d'ensemble sur le devenir de l'agglomération.

Le rapport de compatibilité avec le SCOT et le PLU permet d'assurer une cohérence entres les politiques communales ou intercommunales en matière d'habitat. La prise en compte des enjeux fonciers et la définition d'une stratégie foncière à l'échelle de l'agglomération, indispensables lors de l'élaboration d'un PLH, favorise une meilleure articulation entre stratégies habitat et foncières. Trop souvent, cette cohérence est plus formelle qu'opérationnelle.

Le nouveau PLH, suite à la loi relative aux « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004, ne peut plus éviter la définition de stratégies foncières et immobilières intercommunales permettant la mise en oeuvre des actions décidées en matière d'habitat, et ce particulièrement en situation de marché foncier tendu.

La connaissance du marché foncier et les actions foncières déjà engagées par les différents acteurs orientent les projets d'habitat à programmer à travers le volet de territorialisation des objectifs du PLH. Cette planification des lieux de production du logement consiste à définir un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques. Cette nouvelle obligation recense les moyens fonciers adaptés à la complexité des interventions à mener, afin d'accroître une offre de logements adaptée à la demande que le marché produit difficilement.

Le PLH doit faire l'objet d'une analyse suffisamment approfondie du marché foncier en termes de disponibilités ou de modalités de production du sol urbain. Les objectifs territorialisés du PLH doivent être peu à peu intégrés aux politiques d'aménagement urbain, renforçant ainsi sa portée opérationnelle.

• Le plan local d'urbanisme (PLU)

Le PLU, outil d'anticipation, de gestion et de développement de l'espace urbain issu de la loi SRU du 13 décembre 2000, constitue un réel instrument d'urbanisme opérationnel. Le PLU, défini par l'article L. 123-1 s. C. urb, est un outil foncier destiné à réglementer l'occupation du sol, mais aussi et surtout, à exprimer un projet politique local d'aménagement et d'urbanisme au sein duquel se situe désormais un projet d'aménagement et de développement durable affichant les orientations retenues par la commune.

Le problème de l'urbanisation d'une commune est trop souvent assimilé à l'opposition binaire de l'urbain et du rural. Or en réalité, il s'agit bien d'une opposition triangulaire entre trois composantes : les espaces agricoles, les espaces naturels et les espaces bâtis. Savoir ouvrir des espaces naturels à une urbanisation future, c'est paradoxalement savoir protéger l'ensemble de ces espaces naturels.

La principale difficulté de gestion de l'espace urbain résulte des écarts de valorisation foncière parfois considérables qui caractérisent des terrains voisins d'usage différent. Dans un contexte de pression foncière, le PLU fait évoluer les valeurs et rentabilités économiques des espaces par l'affichage du projet et des stratégies territoriales. Le règlement entérine le projet territorial et constitue l'outil opératoire de gestion du foncier, en contrôlant et modifiant l'occupation des sols, par la mutation ou la préservation des espaces.

La pérennisation du classement des espaces naturels doit être crédible. Les propriétaires doivent être convaincus qu'une urbanisation nouvelle ne viendra pas toucher leurs terrains dans un avenir prévisible d'une trentaine ou quarantaine d'années, c'est-à-dire un certain temps, qualifié de « découragement », réduisant les comportements d'anticipation spéculatifs de plus-values foncières. Les espaces naturels et agricoles doivent être appréhendés en

termes de projet de valorisation et de protection, clairement affichés, des espaces naturels ou de l'appareil productif agricole.

• Le projet d'intérêt général (PIG)
La qualification de PIG, définie par l'article L. 121-2 C. urb, se fait pour tout projet d'ouvrage, de travaux, ou de protection présentant un certain nombre de caractères d'utilité publique, et répondant à la destination prévue par les textes.
Il peut s'agir d'un projet pour l'aménagement ou l'équipement relatif au fonctionnement d'un service publique, ou d'un projet destiné à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes.
Compte tenu du contexte local, qu'il soit urbain ou rural, le PIG permet aux collectivités territoriales, après qualification par le préfet, de résoudre des problèmes spécifiques en matière d'habitat et donc implicitement de foncier, à des échelles de territoires plus ou moins grandes. Seule contrainte, le projet du PIG doit être en cohérence avec les documents d'urbanisme existants.
Le PIG est un outil d'Etat fortement déconcentré. La qualification de PIG revient exclusivement au préfet. Néanmoins, le PIG, apparu avec la décentralisation de l'urbanisme et dont l'initiative est désormais ouverte aux collectivités territoriales, tend à devenir un outil partenarial alternatif et approprié pour promouvoir des actions d'intérêt général. Selon les problématiques concernées et le contexte local, le PIG ouvre droit à une contribution financière de l'Etat à l'ingénierie nécessaire. D'autres partenaires publics peuvent être invités à contribuer à cette ingénierie. L'Etat, la région, les départements, les communes et groupements de collectivités, les établissements publics et autres personnes ayant la capacité d'exproprier peuvent initier le projet.
Malgré l'orientation de cet outil vers une pratique partenariale locale, il reste subordonné à l'accord obligatoire du représentant de l'Etat.

• La zone d'aménagement concerté (ZAC)
La ZAC, définie par l'article L. 311-1 C. urb, est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique décide d'intervenir pour réaliser, ou faire réaliser, l'aménagement et l'équipement des terrains entrant dans un projet d'ensemble.
La ZAC est un instrument volontariste, d'initiative et d'intérêt public, servant de cadre pour aménager et équiper des terrains. C'est une procédure adaptée pour engager de nouvelles urbanisations, ou restructurer fortement des zones sous-utilisées ou en friches : elle est conçue pour créer de nouvelles parcelles de terrains, ou pour traiter des îlots à démolir et à réorganiser.
La ZAC n'est pas un outil approprié pour traiter des tissus urbains habités et occupés en y améliorant les conditions de vie et de confort et accompagner l'évolution. La ZAC est l'un des instruments dont disposent les collectivités locales pour mettre en oeuvre leur politique d'urbanisme offrant un cadre souple pour :
- mener à bien un projet d'urbanisme discuté avec la population ;
- conduire une opération combinant l'acquisition des terrains, leur aménagement, la réalisation d'équipements publics, de constructions ;
- associer, sous leur contrôle et leur responsabilité, interventions et initiatives privées et publiques.
La ZAC, à la fois souple et précis, est un outil d'aménagement réactif mais aussi, et surtout de péréquation financière. Son utilisation s'inscrit dans le court terme et peut avoir pour avantage de prôner une mixité sociale et spatiale de l'espace concerné.

5 | Les outils de définition du projet et de réserve foncière comme vecteurs de l'action foncière

• La ZAC en territoire CUB
Instrument historiquement usité par la CUB, la ZAC n'en reste pas moins plébiscitée aujourd'hui par les élus communautaires qui privilégient cet outil en tissu urbain afin de favoriser le recentrage du développement par le renouvellement urbain de l'agglomération bordelaise. Il y a 25 ans, les ZAC étaient pour la plupart publiques et déficitaires. Depuis les années 1990, une évolution s'opère sur le marché des ZAC avec les interventions progressives des aménageurs privés. Les clivages public-privé s'amenuisent au regard d'un partenariat entre aménageurs publics et privés de plus en plus fonctionnel et au profit d'une meilleure santé des bilans de ZAC.
Au final, le partenariat grandissant public-privé permet de formaliser les objectifs visés du projet retenu. La ZAC sert de cadre de référence à l'association d'acteurs locaux quant à une meilleure gestion organisationnelle, opérationnelle et financière de la programmation dans le temps.

• Les emplacements réservés
L'article L. 123-1 8° C. urb définit les emplacements réservés comme des espaces destinés à voir la réalisation de voies publiques ou d'ouvrages publiques, d'installation d'intérêt général ou d'espaces verts à créer ou à modifier. Ces terrains sont gelés au profit de la collectivité pour en faciliter son acquisition lorsque la décision de réaliser ces équipements aura été prise. Les propriétaires acquièrent néanmoins le droit de délaissement.
L'institution d'emplacements réservés dans l'élaboration ou révision des PLU communaux doit veiller à respecter les principes de mixité sociale et spatiale. Ils seront localisés à fortiori au cœur des centres bourgs ou non loin du cœur de vie des communes concernées. Ce régime « gèle » le droit de construire. Un terrain est placé en emplacement réservé pour éviter à la collectivité publique d'avoir à payer plus cher le bien le jour où elle voudra réaliser l'équipement. La question de la cession gratuite et du report de constructibilité est précisée dans l'article R123-10 du C. urb.
La collectivité est libre de mettre ou non en emplacement réservé les terrains dont elle sait qu'elle aura besoin dans un futur proche. Cet outil peut être utilisé à des fins de production de logements sociaux dans les environs des centres bourgs communaux, là où le foncier est généralement rare et cher, qui entraînera de surcroît une mixité fonctionnelle nécessaire afin de régénérer les tissus urbains existants
L'utilisation raisonnée des emplacements réservés est assujettie à un projet urbain clairement défini, précis et justifiable dans un PLU.

• La servitude de mixité sociale (SMS)
La servitude en vue de la mixité de l'habitat, définie par l'article L.123-2 b C. urb, offre la possibilité aux communes d'instituer une servitude consistant à réserver dans les zones urbaines du PLU, des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements, dans le respect des objectifs de mixité sociale.

• La SMS en territoire CUB

Le PLH de la CUB poursuit un objectif de rééquilibrage, de développement et de valorisation de l'offre locative conventionnée. En complément des outils pouvant être mis au service de cet objectif, les SMS permettent de réserver pour le développement de l'habitat des parcelles bien situées et équipées et d'en préciser le programme au regard des objectifs territorialisés du PLH et des caractéristiques du quartier. La SMS, outil de réserve foncière, entraîne un portage foncier d'une durée de deux ans, effectué par la CUB qui y consacre un budget dédié .

La SMS constitue un outil de négociation avec les propriétaires privés d'un foncier en diffus, non morcelé et d'un seuil supérieur à 5 000 m² . Certaines parcelles de moins de 5 000 m² font aussi l'objet d'une SMS en raison de leur localisation géographique.

Conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme, et en cohérence avec les objectifs d'accueil et de mixité sociale énoncés dans les orientations générales du PADD qui traduit les objectifs du PLH communautaire, des terrains ont été identifiés en vue d'y réaliser des programmes de logements. Les opérations de logements peuvent être réalisées par le propriétaire du terrain ou par un tiers à qui le terrain aura été cédé.

L'inscription de SMS en territoire CUB vise à développer une offre locative conventionnée dans les communes et les quartiers ayant moins de 25 % de logements locatifs conventionnés; et à diversifier l'offre de logements dans les communes ou les quartiers ayant plus de 25 % de logements locatifs conventionnés. L'utilisation des SMS se justifie également dans les quartiers bien dotés en logements sociaux afin de reconstituer et diversifier l'offre sociale démolie.

• La servitude de gel

Issue de la loi SRU et définie par l'article L. 123-2 a C. urb, la servitude de gel n'est applicable qu'en zone urbaine et illustre le rôle que joue le PLU en tant qu'instrument d'aménagement et de mise en œuvre de la politique de mixité sociale. Dans les zones urbaines, le PLU peut délimiter un périmètre à l'intérieur duquel les constructions sont interdites, dans l'attente de l'approbation d'un projet d'aménagement de secteur (servitudes consistant à interdire ou soumettre à condition la construction, dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global) . Le délai de l'interdiction ne peut dépasser 5 ans. Il s'applique aux constructions dépassant un certain seuil fixé par la collectivité et instaure un droit de délaissement (L. 123-17 C. urb).

• La servitude conventionnelle (ou servitude contractuelle conventionnelle)

La servitude conventionnelle est un outil environnemental contractuel de maîtrise foncière, technique privilégiée dans les conservatoires d'espaces naturels (littoral, parcs naturels...) aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne mais aussi sur le territoire national, en l'occurrence en Île-de-France.

La servitude conventionnelle est une technique juridique importée, officialisant un accord de volonté par lequel un propriétaire limite la nature et l'importance de l'urbanisation qui pourrait affecter sa propriété.

Pour comprendre le concept de servitude conventionnelle qui s'affranchit de la tutelle de la servitude d'urbanisme , il faut considérer la propriété foncière comme un faisceau de droits. Ceux-ci peuvent concerner par exemple le droit à bâtir, de limiter l'accès, d'exploiter le bois, etc. Pour céder certains droits, tout en conservant les autres, un propriétaire consent une servitude à un tiers.

Les droits qu'abandonne un propriétaire en consentant une servitude sont précisés dans l'acte.

Le propriétaire transfère alors le droit d'exiger ces limitations à un organisme qualifié en matière de protection de l'environnement, tels qu'un organisme public, un conservatoire d'espaces privés, une association de protection. Un propriétaire consent une servitude environnementale sur sa propriété afin d'éviter qu'elle ne soit défigurée par des usages non conformes à sa vocation naturelle ou culturelle tout en conservant la propriété privée. Ainsi,

le propriétaire s'assure que les valeurs environnementales seront préservées. La raison de cet outil est motivée par l'impossibilité d'obliger les propriétaires à gérer leurs espaces et par le souci de donner à la puissance publique un nouvel outil plus efficace et moins coûteux que l'acquisition en toute propriété.

• Les espaces boisés classés (EBC)
Le Code de l'urbanisme donne également la possibilité aux collectivités publiques d'imposer aux propriétaires des cessions foncières gratuites. Parmi celles-ci peut être évoqué le cas particulier des EBC. Le régime des espaces boisés classés est défini à l'article L. 130-1 du C. urb dans lequel peut être classé des terrains boisé ou non. Le classement est effectué à l'occasion de l'élaboration ou de la révision du document local d'urbanisme. Depuis 1983, on peut faire déclasser un espace boisé après la révision du document. Ce classement permet une protection contre l'urbanisation. Il est interdit de changer les affectations ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, protection ou création de boisement. La collectivité locale qui classe un terrain en espace boisé classé peut seulement espérer en faire une réserve foncière strictement naturelle et désintéressée à toute ouverture à l'urbanisation.

La constitution de réserves foncières en Gironde est une pratique peu usitée en comparaison avec d'autres territoires français. Constituer des réserves foncières, c'est d'une manière générale, permettre la réservation et l'acquisition des espaces dont les collectivités publiques auront besoin pour des fins d'urbanisation, à un terme plus ou moins lointain. Cette pratique peut également s'inscrire dans une procédure d'échange foncier (remembrement).
En termes financiers, la réservation foncière entraîne des comportements d'anticipation y compris des acteurs publiques aménageurs et collectivités. En effet, pour ces derniers, les politiques de réserves foncières sont coûteuses (portage). Le principal avantage d'une politique de réserve foncière n'est pas d'ordre financier mais stratégique dans le cadre de la planification.
La stratégie de réserves foncières apporte aux communes concernées par le développement urbain, le moyen de :
- contenir l'envolée des prix des terrains nus ;
- acquérir par anticipation les zones d'extension future de l'urbanisation.

6 | Les méthodes opératoires et de connaissance du territoire

6 | Les méthodes opératoires et de connaissance du territoire

Dans ce contexte local de pression foncière, la connaissance territoriale des marchés fonciers s'avère précieuse et constitue la préalable nécessaire à toute action foncière. La mise en application et/ou la convergence de méthodes opératoires garantit la cohésion des actions foncières mises en œuvre et conditionne très souvent leur réussite.
La gamme de ces méthodes opératoires est vaste mais complémentaire au regard du processus de connaissance. La veille foncière, l'observation et les systèmes d'information géographique participent au processus de connaissance pérenne des territoires ; l'observatoire étant la forme d'observation la plus aboutie dans le sens où il constitue un espace de rencontre des acteurs. L'ingénierie, la prospection foncière et l'étude de définition sont des modes opérationnels qui s'appuient préalablement sur la connaissance foncière des territoires.

• L'observatoire foncier
L'observatoire est un outil indispensable pour améliorer le niveau de connaissance sur le foncier et amener l'ensemble des acteurs locaux à dégager une vision partagée de la problématique foncière.
Le système d'observation constitue une aide à la décision, et non pas un simple instrument d'analyses de données, un outil d'études des marchés fonciers dont on retire aucune démarche ou proposition concluante. L'observation foncière doit être établie sur le long terme et de nature pérenne. Le temps du foncier est un temps long afin de pouvoir constater des évolutions intelligibles.
Il s'agit sans doute d'un préalable à la bonne conduite de toute politique foncière, mais aussi le support des études d'opportunité et de faisabilité d'un EPFL.
Toute politique foncière instituée nécessite un éclairage permanent par la connaissance non sectorielle du fonctionnement et de l'évolution des marchés.
Cette action doit concerner au minimum l'échelle d'un bassin de vie et d'habitat d'un territoire, voire au-delà afin de pouvoir mesurer les interactions réelles, les effets de lisière résultant de la compétition des territoires.
Par ailleurs, afin de garantir le bon déroulement de l'observatoire, il semble indispensable que l'organisme chargé de l'observation foncière se distingue des organismes en charge de l'action foncière. L'observatoire doit rester neutre et travailler indépendamment dans l'intérêt de recherche de la qualité de l'information espérée.
L'observatoire, défini à la fois comme support à la réflexion et comme plate forme d'acteurs de l'aménagement, doit être accessible à l'ensemble des acteurs concernés par la nature transversale des problématiques foncières.
Afin de faciliter la constitution d'observatoires fonciers et d'assurer une plus grande transparence des transactions, l'article 21 de la loi ENL adoptée en seconde lecture par l'Assemblée Nationale le 6 juin 2006, permet aux collectivités locales et autres acteurs publics de disposer gratuitement « des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement».

• Le système d'information géographique (SIG)
Ce système informatisé permet une superposition cartographiée des informations se rapportant à un même espace. Il existe autant de couches d'informations que de thèmes traités.
L'informatisation de la cartographie constitue un outil d'observation de l'espace foncier et urbain et la base de différentes méthodes relatant des mutations de l'espace urbain, agricole et naturel.

• L'observation dédiée au recensement des mutations du foncier à l'a-urba
Un travail de description et d'identification des modes d'occupation du sol a été mis en place à partir de 2000 sur le territoire de la Communauté Urbaine de Bordeaux. Cette approche s'est fondée sur un inventaire croisant l'exploitation des bases de données géographiques existantes avec un relevé de terrain systématique de l'ensemble du territoire en 2001, qui sera soumis très prochainement à une mise à jour. Ce travail aboutit à la constitution d'un outil nommé MOS (Modes d'Occupation du Sol), décrivant l'affectation actuelle des parcelles, îlots et différentes composantes territoriales. Le MOS fait donc office d'atlas cartographique informatisé de l'occupation du sol du territoire de la CUB. Il permettra de connaître et d'analyser précisément l'évolution de l'occupation des sols sur le territoire communautaire : extension de l'urbanisation, mutation des tissus urbains, transformation des espaces ruraux... Les informations sur l'occupation du sol dans la CUB sont traduites par l'a-urba sous différentes études mises à la disposition des collectivités locales ou autres personnes intéressées.

• L'observation des déclarations d'intention d'aliéner (DIA)
La mise en oeuvre d'un droit de préemption suppose une obligation faite au vendeur, sous peine de nullité de la vente, d'informer au préalable le ou les bénéficiaires du droit de préemption et de lui laisser un certain délai de décision.
En pratique, l'observation des DIA montre généralement que le taux de préemption effectif est faible (de l'ordre de 1 % pour les terrains urbains). Il est plus important dans le cas du droit de préemption des SAFER sur les ventes de terres agricoles.
La DIA est un outil d'information sur les intentions de transactions foncières permettant de connaître le marché foncier local et d'éclairer la stratégie et la politique d'aménagement d'un territoire. Un observatoire des DIA favorise la connaissance et la diffusion d'informations foncières ainsi que l'ouverture au débat sur le thème foncier entre tous les partenaires concernés.
Ainsi, afin de mieux utiliser cette source d'information unique, l'observation doit s'effectuer sur le long terme et pourrait être partagée entre les différents acteurs : collectivités/SAFER/ Bailleurs sociaux/promoteurs privés.

• La veille foncière
La mise en oeuvre d'une veille foncière s'effectue de différentes façons : observatoire fonciers, observatoire de DIA... Compte tenu de l'expérience du portage foncier ces dernières années (éclatement de la bulle spéculative sans que le foncier suive la baisse des prix immobiliers), les acquisitions foncières d'anticipation doivent intervenir ponctuellement ou recréer des références foncières compatibles avec les prix de sortie immobiliers (compte à rebours).

• La veille foncière de la CUB : un moyen au service de l'aménagement
Fruit de la volonté municipale de préparer au mieux l'agglomération de demain, une veille foncière sur les terrains disponibles, sur les immeubles à vendre ou sur les lieux délaissés, a été mis en place, même si le contexte bordelais ne propose pas souvent ce type d'opportunités. Cette veille foncière repose sur l'observation des DIA, qui permet ainsi à la Communauté Urbaine de Bordeaux de connaître les possibilités foncières. Les sites de projet du PLU et les actions définies au titre du PLH requièrent une attention particulière dans le cadre de cette veille foncière. La CUB reste néanmoins attentive à toutes les opportunités dans l'ensemble des communes.

• L'ingénierie foncière
La mobilisation du foncier ne peut être le seul fait des aménageurs ou développeurs. Une synergie doit être instaurée entre les services qualifiés « d'amont » et « d'aval ».
Si le foncier est bien la base de toute construction, il est sollicité parfois bien mal ou bien tard dans l'élaboration d'un projet.
L'obligation de la définition des objectifs, de leur porter à connaissance à l'ensemble des métiers nécessaires à la réalisation du projet, s'impose naturellement. Dès lors, il est possible d'avancer les éléments complexes suivants : état du marché, évolution de la valeur des terrains, solidité des projets, connaissance des acteurs majeurs du foncier et de l'immobilier.

6 | Les méthodes opératoires et de connaissance du territoire

Cette démarche d'ingénierie foncière constitue un investissement conceptuel fondamental et indispensable, synonyme de gain de temps et d'argent, et de facteur de réussite supplémentaire des actions ou projets à mener.« Cette cellule » serait à la disposition des communes du territoire, des structures intercommunales, pour les conseiller dans la préparation foncière de leurs projets et la mise en œuvre de « la boîte à outils » de l'action foncière publique.

• L'étude de définition
Sur un territoire donné, il s'agit, à partir de diagnostics sur les marchés foncier et immobilier, de définir un programme d'actions visant à permettre le démarrage, puis à accompagner le développement d'un projet urbain. Les recommandations, qui relèvent d'une logique d'assistance à maîtrise d'ouvrage, doivent porter à la fois sur les mécanismes opérationnels à mettre en oeuvre, les moyens financiers à prévoir, l'organisation à mettre en place et la politique de gestion patrimoniale qui en découle.

• La prospection foncière
Au niveau opérationnel, il s'agit d'une méthode reconnue par les aménageurs, promoteurs, collectivités locales, opérateurs fonciers… pour obtenir de l'information sur la mutabilité, la constructibilité et les niveaux de prix du foncier.
Les stratégies des promoteurs sont assez diverses en la matière selon la plus ou moins grande nécessité devant laquelle ils se trouvent de chercher du foncier.
Les collectivités quant à elles peuvent développer une stratégie de prospection foncière dans le but de convaincre la population, ou les communes de l'EPCI de construire (outil pédagogique) ou encore pour aider les bailleurs qui n'ont pas nécessairement de cellule de prospection (outil opérationnel).
Les principaux avantages de cette méthode résident dans la possibilité de visualiser les enjeux et les disponibilités assez facilement sur une cartographie, et sert ainsi d'outil pour repérer les opportunités foncières à court terme ou encore d'avoir une stratégie optimale de repérage des dents creuses.
Dans le cadre d'un objectif de maîtrise foncière arrêté par la collectivité, il s'agit de mettre en oeuvre une démarche d'approche des propriétaires et utilisateurs d'un site de projet et de définir, avec le plus grand nombre d'entre eux, un processus amiable de mise à disposition de leurs biens (cession, apport en dation...).

7 | Les acteurs fonciers et le partenariat

7 | Les acteurs fonciers et le partenariat

L'aménagement de l'espace est essentiellement un jeu à trois entre les propriétaires qui détiennent les terrains, les opérateurs qui ont besoin de ces terrains, et la collectivité, qui tente de gérer de la meilleure manière possible l'aménagement de l'espace.
L'aménagement direct en régie, à cause des risques encourus, ne constitue plus l'instrument privilégié de l'aménagement du territoire. D'autres formules existent, plus souples et jugées aussi efficaces. Aujourd'hui, les opérations d'aménagement sont plus ponctuelles et font davantage appel au partenariat. Ces opérations plus restreintes, en partenariat privé/public, réussissent très bien tout en donnant une garantie de bonne fin et une garantie d'équilibre.

• Le propriétaire foncier : acteur incontournable de l'aménagement urbain
Une opération d'aménagement s'applique à un espace compris dans un patrimoine quelconque : il n'existe pas en France de terres sans propriétaire. Une opération d'aménagement doit donc associer ou contourner les propriétaires fonciers. Le droit de l'urbanisme et la propriété privée forment un binôme ambivalent, parfois conflictuel. Les rapports des propriétaires à l'aménagement ont toujours été ambigus : chacun se réjouit de la réalisation ou de l'amélioration d'équipements publics; chacun proteste et réclame si les besoins de la population ne sont pas suffisamment pris en compte; mais quel propriétaire se verra privé de son bien par la puissance publique sans réagir ?
Le droit de propriété n'est-il pas un dogme ? Ainsi, dans la conception subjective que peut avoir un individu, le droit de propriété paraît absolu. A défaut d'un consensus partenarial pour un montage d'opération urbaine, tout empiètement non souhaité est perçu comme illégitime. Mais en réalité, ce principe ne peut-il pas être remis en cause au regard du droit de l'urbanisme et de ses outils opérationnels consacrant l'intérêt général à celui du particulier ?

• Le droit de délaissement du propriétaire
La « réserve » ou la définition du périmètre d'étude n'entraînent pas de transfert de propriété. Le propriétaire peut faire valoir son droit de délaissement, défini par l'article L. 230-1 s. C. urb, et mettre en demeure le bénéficiaire concerné par l'acquisition du terrain. L'acquisition peut se faire à l'amiable ou après saisine du juge de l'expropriation s'il y a désaccord sur le prix. S'il n'y a pas acquisition du terrain dans les délais fixés par le Code de l'urbanisme, le propriétaire peut à nouveau en disposer librement. La mise en demeure d'acquérir peut donc obliger la collectivité a acquérir le bien à un moment où elle ne comptait pas investir dans la réalisation de l'équipement envisagé.

• Le propriétaire institutionnel : porteur d'actifs fonciers
Le propriétaire foncier a un comportement patrimonial de long terme. La terre n'est pas perçue comme un bien de consommation ordinaire, mais comme un investissement patrimonial, où sa valeur ne peut qu'augmenter. Le foncier est considéré comme une réserve de valeur non risquée, et son propriétaire en attend soit une rente soit une plus-value. Il existe différents types de propriétaires fonciers parmi lesquels on trouve le propriétaire institutionnel, qui se différencie par la taille, l'usage et la localisation souvent stratégique de son patrimoine au regard de l'élaboration de projets de ville. Le foncier est considéré comme un actif et est géré comme un patrimoine. Quelque soit la nature de ces propriétaires, et au delà de leurs activités respectives, ils font partie intégrante du processus d'aménagement urbain.
Ils constituent des acteurs d'aménagement de poids. De cette situation, deux comportement émergent :
- le propriétaire devient un des partenaires du processus d'aménagement souvent en devenant porteur foncier. Il est soucieux de la valorisation de son patrimoine (gains fiscaux) ;
- le propriétaire cède plus ou moins son terrain en gérant son patrimoine d'un point de vue économique et financier (vente compatible avec la valeur de l'actif foncier).

• Le Maire et le permis de construire (PC)
Le maire est la personne référente en terme de délivrance des autorisations de constructions. Cette prérogative consacre le rôle majeur du représentant communal de l'Etat. Le permis de construire défini par l'article L. 421-1 s. C. urb, dans un contexte d'attractivité du territoire, doit être considéré comme un outil de négociation à défaut d'un travail préalable en amont

de la chaîne opérationnelle de toute construction, entre le maire et les différents acteurs de la production urbaine.
Ainsi, les élus locaux, prennent part intégrante à l'aménagement d'un territoire à travers des outils de contrôle de développement urbain, que ce soit par le permis de construire ou encore les DIA. Le maire, par son rôle et sa fonction, peut sans conteste mettre en application sa propre politique de développement urbain, en s'inscrivant au delà des intentions du groupement intercommunal.
Les autorisations de construction constituent l'archétype des relations et des décisions locales entre les différents acteurs, devant avoir tous pour point commun une même finalité : répondre le plus complètement possible aux besoins et à la capacité financière des ménages.

• Le promoteur-constructeur
Le promoteur est un acteur de l'aménagement urbain consacrant la culture du risque; celui d'acheter un terrain à bâtir et de le faire construire, en espérant dégager un bénéfice qui couvrira ses risques et sa marge d'activité. Le plus souvent un promoteur travaille avec de l'argent emprunté. D'une part, chaque opération peut faire l'objet d'un tour de table spécifique auquel participent, avec le promoteur, d'autres financeurs disposés à partager ses risques et ses profits. D'autre part, avec la garantie des « fonds propres » ainsi rassemblés, des crédits sont obtenus auprès des banques. Cette pratique a permis de développer des procédures partenariales permettant de gérer le risque.
Le promoteur peut aussi exercer simultanément la fonction d'aménageur foncier s'il achète pour ses opérations des terrains qu'il viabilise lui-même.

• Le portage foncier
Le portage foncier est une charge pour le détenteur du foncier. Il consiste à porter un bien dont l'usage final est identifié mais différé par rapport à la date d'acquisition. La valorisation différée de l'acquisition est connue sinon arrêtée à priori. Ce portage immobilise des ressources financières et engendre des frais de gestion. La connaissance a priori des coûts d'actualisation et de gestion et la fixation du délai de portage autorisent une contractualisation entre un opérateur foncier et une collectivité.
L'existence de foncier difficile à aménager, parfois de valeur négative, tel que des quartiers à recomposer ou friches industrielles, met en exergue la logique économique et financière parfois non rentable du portage foncier au regard des prix du marché. Il arrive ainsi, qu'au terme du portage, le prix du foncier qui se compose du prix d'achat et du coût de portage, soit supérieur au prix du marché du gisement foncier.
La difficulté de portage foncier à long terme s'explique par des contraintes économiques et financières s'inscrivant dans un contexte local.
Le recours à un porteur foncier en amont d'un aménagement opérationnel présente comme principaux avantages de disposer d'un temps réservé à l'acquisition foncière moins douloureux et de permettre le portage dans un cadre contractualisé.

• Les contrats de partenariat public-privé
Le partenariat en France a longtemps été envisagé seulement entre acteurs publics, puis s'est tourné vers les acteurs privés afin d'associer leurs initiatives. L'ordonnance du 17 juin 2004 crée un nouveau contrat entre partenaires publics et privés (P.P.P.), défini par l'article L. 1414-1 CGCT.
Ce type de contrats globaux, prenant des formes parfois difficiles à identifier, permet la participation de la personnes privée depuis la conception du projet jusqu'à sa réalisation et son exploitation, afin de l'associer à toutes les phases. Il instaure le nécessaire partage des risques en évitant de faire supporter à l'un des partenaires la totalité de la charge. Cet équilibre public-privé permet la production et la réalisation de projets urbains complexes et s'inscrit dans une finalité essentiellement économique, et à un degré moindre de mixité urbaine et sociale. Ainsi, intérêts privés et publics ne semblent pas être incompatibles, mais plutôt complémentaires au regard de leurs objectifs respectifs. Le développement du partenariat public-privé permet de développer la capacité des protagonistes de l'aménagement, à gérer la culture du risque, plus ou moins intégrée aux processus décisionnels, à ce jour.

7 | Les acteurs fonciers et le partenariat

Cette pratique partenariale à caractère stratégique, s'appuie sur la contractualisation des objectifs communs aux différents acteurs concernés par le territoire, en précisant les axes d'actions que se fixent communément les signataires. Ce partenariat est un moyen irremplaçable de susciter un développement endogène du territoire en mobilisant les acteurs concernés.

• Les contrats de territoire

La formule-slogan « un territoire, un projet, un contrat » résume parfaitement les objectifs et la méthode des contrats territoriaux, type de contrats sui generis.

La procédure contractuelle, passée entre différents acteurs de l'aménagement, permet de concrétiser la participation au projet de territoire différents niveaux de responsabilité (Etat, Région, Département, collectivité locales, bailleurs sociaux, promoteurs privés), en conciliant la nécessaire diversité des actions et la recherche d'une cohérence. L'existence d'un contrat signifie que tous les enjeux d'un territoire ne se définissent pas seulement au plan local. Le projet d'un territoire est porteur d'enjeux d'échelles et d'acteurs différenciées. Même si l'objet des contrats de territoire (contrats de pays, chartes intercommunales...) ne relèvent pas directement de la question foncière, le contrat permet de prendre en compte les enjeux fonciers et en même temps de reconnaître que le territoire contribue, par sa mobilisation, à résoudre ces questions de portée globale.

8 | Les structures d'intervention foncière

Ainsi, l'absence de définition claire des compétences en matière foncière et les enjeux d'aménagement relatifs à la maîtrise foncière sont à l'origine du développement de structures chargées de maîtriser la question foncière. Les collectivités territoriales sont de plus en plus intéressées par des structures délégataires capables d'acquérir, de porter et de céder du foncier.
Ainsi, plusieurs types de structures correspondent à des périmètres, à des échelles et des objectifs différenciés en concordance avec les objectifs du projet poursuivi.
Face à la crise du logement à laquelle les élus locaux ont de plus en plus de mal à faire face, il paraît nécessaire, voire évident, de penser une structure chargée d'apporter des solutions ne serait-ce que dans le domaine du foncier.
Les évolutions actuelles du département girondin, la persistance des besoins de constructions, l'étalement urbain mal maîtrisé, le processus de valorisation du territoire a conduit à une nouvelle prise de conscience de la nécessité de mettre en œuvre une politique foncière adaptée et de mobiliser des moyens et des outils permettant leur réalisation.

• L'établissement public foncier local (EPFL)
Même si l'utilisation d'un EPF n'est pas pour autant synonyme de réalisations d'économies, il est utile de recourir à un opérateur foncier extérieur, fondé sur un principe de mutualisation entre les communes du coût de l'action foncière, qui pourra assurer l'ensemble des prestations nécessaires à l'acquisition et au portage foncier, et donc à fortiori dégager rapidement une masse de manœuvre.
En intervenant sur un territoire dont l'échelle est suffisante, en termes de population, de nombre et de diversité des collectivités membres, de superficie et le cas échéant de potentiel fiscal, un EPFL peut développer toutes les conséquences techniques de l'action foncière sans représenter un coût excessif. Les EPFL, institués par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 et définis aux articles L. 324-1 s. C. urb, sont voués uniquement à de l'acquisition foncière.
L'EPFL n'est pas un aménageur. Il peut acquérir les biens par voie amiable ou d'expropriation dans le cadre des DUP telle que la programmation de logements sociaux. Il peut aussi exercer par délégation les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme : DPU, droit de préemption en ZAD. Il est compétent pour réaliser pour son compte, celui de ses 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. La Loi SRU a modifié le cadre juridique des EPFL en levant les obstacles qui ont gêné le développement de ces établissements. Les acquisitions réalisées par un EPF peuvent faciliter la mise en œuvre de toutes les actions ou opérations d'aménagement visées par l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme, parmi lesquelles figurent notamment la politique locale de l'habitat.

• Les conditions de création d'un EPFL en territoires CUB et girondins
La création d'un EPFL dans le contexte local pose trois questions :
- Sur quelles intérêts les différents responsables locaux pourraient-ils se retrouver, quelle vision foncière commune ? Quelles seront les bases politiques du projet ?
- Quel(s) territoire(s) et problématiques cet outil doit-il recouvrir pour la pertinence de l'action au service des collectivités locales adhérentes ?
- Sur quels missions devra s'orienter cet outil ? En complémentarité de quel(s) autre(s) outil(s) : SAFER Aquitaine-Atlantique…? Sur quelles modalités de travail ?
Un EPFL est un outil de péréquation financière entre les charges relatives à l'acquisition et au portage des terrains et les recettes tirées de la gestion différée de ce foncier. L'utilité d'un établissement public foncier en Gironde est d'abord d'ordre économique, mais permet aussi de bénéficier d'un savoir-faire dédié à la maîtrise foncière du territoire.

• L'établissement public foncier d'Etat (EPF d'Etat)
Pour mener des politiques foncières actives là où les situations locales le justifient, l'État a créé, à partir de 1967, des «établissements publics fonciers d'État».
Les EPF d'Etat ont été constitués là où sont identifiés des enjeux forts pour l'Etat au titre de

l'aménagement du territoire : aujourd'hui, il en existe cinq.
Ils ont pour principale mission de procéder à des acquisitions foncières mais peuvent également réaliser des opérations d'aménagement. Ils peuvent conduire quant à eux des «opérations d'aménagement» (ZAC, par exemple) et revendre des terrains aménagés (après création de voiries et de réseaux, d'espaces verts, de réserves pour équipements publics...).Ils restent soumis aux dispositions du Code de l'urbanisme antérieures à cette loi, sauf si leur statut est modifié pour les faire entrer dans le champ d'application du nouvel article L. 321-1 C. urb qui régit la deuxième catégorie d'EPF d'Etat. Ceux-ci, en application de la loi du 18 janvier 2005, ont pour exclusive mission la réalisation d'interventions foncières.
Un EPF d'Etat est un organisme public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, créé par l'État en accord avec les collectivités locales concernées. Sa vocation est à la fois d'acquérir des terrains, y compris par voie d'expropriation ou de préemption, et de les revendre à différents investisseurs, privés et publics, après remise en état, normalement au prix de revient. Il travaille dans le cadre de conventions avec les collectivités locales et leurs groupements, ou avec d'autres organismes publics. Tout comme un EPFL, il bénéficie d'une ressource fiscale affectée et son conseil d'administration est entièrement composé d'élus locaux. Ainsi, pourrait-on penser que la constitution forcée d'un Etablissement Public Foncier d'Etat n'entraînera pas de meilleurs résultats si un consensus politique ne se dégage pas autour du projet de territoire.
Cet EPF est un instrument au service d'une politique foncière préalablement définie, qui n'a de chances de réussir et d'être efficace que si il est l'expression de volontés locales convergentes, mûrement réfléchies, animées d'une vision spatiale solidaire inspirée de l'intérêt général, à la recherche d'un développement pertinent et durable pour le territoire en question.

• La foncière
La Foncière est une société immobilière, le plus souvent SCPI (Société Civile de Placements Immobiliers). Les Foncières offrent le double avantage de regrouper des actifs fonciers et d'être capables d'assurer la maîtrise d'oeuvre d'opérations significatives. L'implication des Foncières est généralement perçue en aval du processus d'aménagement.
Cependant, la nécessité de bien encadrer leur intervention est unanimement partagée : la prise en compte de l'intérêt général reste essentielle. Les Foncières pourraient constituer une alternative aux structures publiques traditionnelles (EPIC / SEM...). Par ailleurs, dans une perspective de développement des baux, les Foncières pourraient contribuer à drainer des capitaux privés vers l'aménagement.
En effet, le démembrement du titre de propriété permet la création de droits de créances sur lesquels on peut s'appuyer pour développer une ingénierie financière. La foncière constitue un outil méconnu et marginalisé.

• Le syndicat d'action foncière (SAF)
Le SAF peut prendre deux formes :
- un syndicat de communes, défini par l'article L. 5212-1 s. CGCT, qui confie à un établissement public de coopération intercommunale le soin d'accompagner ses actions foncières.
- un syndicat mixte, dit « fermé » défini par l'article L. 5711-1 s. CGCT lorsqu'il est constitué exclusivement de communes et/ou d'EPCI ; ou dit « ouvert » lorsqu'il est constitué de collectivités territoriales et d'établissements publics de nature différente (département, région, EPCI, chambres consulaires etc.) en référence à l'article L. 5721-1 s. CGCT.
L'objet des SAF consiste en l'acquisition foncière nécessaire à la conduite des projets et en assure le portage.
Depuis 1996, le Conseil général du Val-de-Marne s'est doté d'un syndicat mixte d'action foncière : le SAF 94. Seul outil de ce type en Île-de-France, il permet de mobiliser des terrains à des coûts maîtrisés pour un développement urbain et économique équilibré du territoire. Cet organisme regroupe à l'heure d'aujourd'hui 26 communes et une communauté d'agglomération. Cet organisme procède aux acquisitions foncières nécessaires et en assure le portage durant 10 ans.

8 | Les structures d'intervention foncière

• La société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)
Depuis 1990, les SAFER, sociétés anonymes, ont vu leur champ de compétence s'étendre largement puisqu'elles peuvent, désormais, mener une activité foncière non plus seulement au bénéfice de l'agriculture, mais aussi de l'environnement et de l'aménagement. Elles sont de ce fait les opérateurs fonciers ruraux. Ces structures acquièrent des terres agricoles et forestières mises en vente volontairement par leurs propriétaires, afin de les rétrocéder par la suite, soit afin d'augmenter la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières en veillant à maintenir un certain niveau d'agriculteurs, soit à d'éventuels aménageurs.
Les SAFER, à travers leur action de recomposition et de remembrement fonciers, ont pour particularité de disposer d'une prérogative de puissance publique : le droit de préemption. Les SAFER utilisent la préemption avec mesure, lui préférant la négociation amiable avec les différents partenaires : elle ne concerne en moyenne que 10% du total des surfaces acquises par les SAFER. En aucun cas, la SAFER ne peut exproprier ni obliger qui que ce soit à vendre ou à acheter.
Enfin, Il est largement fait appel à elles pour acquérir des terrains d'assiette des grandes infrastructures et il devient habituel que les collectivités locales passent avec elles des conventions pour intervenir sur les espaces urbains périphériques.

• L'établissement public d'aménagement (EPA)
Au contraire des EPF, les EPA, définis par l'article L. 321-1 a) C. urb, peuvent réaliser toutes les opérations d'aménagement prévues par le Code de l'urbanisme et les acquisitions foncières qui leur sont liées. Il s'agit d'une autorité publique spécialement créée pour conduire l'ensemble des opérations d'aménagement lorsque existe un projet de grande envergure nécessitant une intervention publique (réalisation d'un quartier d'affaires par exemple). Cet établissement dispose d'un budget autonome permettant de financer les coûts d'aménagement par les ventes des droits à bâtir.

• Les offices publics (OPHLM et OPAC)
Créé par la loi en 1971, le statut d'Office public d'aménagement et de construction (OPAC) a été suscité avant tout pour doter les offices publics d'HLM (OPHLM) de la capacité à intervenir en tant qu'aménageur. L'article L. 421-1 CCH place cette compétence avant même celle de constructeur et de gestionnaire de logements locatifs sociaux. Ainsi, les OPAC ont pour premier objet « de réaliser pour leur compte ou pour le compte de tiers, avec l'accord de la ou des collectivités ou communautés intéressées, toutes les interventions foncières, les actions ou opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme et de la construction et de l'habitation ».
Néanmoins, les OPHLM peuvent exercer, sur délibération de leur collectivité de rattachement, tout ou partie des compétences des OPAC en matière d'aménagement et d'intervention foncière (art. L.421-1 alinéa 3).
La loi ENL, récemment votée, fusionnant les OPAC et les OPHLM en Offices Publics de l'Habitat, entraîne un changement de statut dont l'impact sur les compétences de ces organismes mériterait une analyse spécifique.

• Les entreprises sociales pour l'habitat (ESH)
Les ESH (art. L. 422-2 CCH) ou anciennement dénommées sociétés anonymes d'HLM (SA HLM), apportent des réponses diversifiées aux besoins en logements, tant dans le locatif qu'en accession à la propriété. Elles contribuent à la prise en charge du logement des personnes les plus démunies en partenariat avec les acteurs locaux et le milieu associatif. Enfin, les ESH peuvent, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, « réaliser pour leur compte ou pour le compte d'un tiers, avec l'accord de la ou des collectivités ou communautés intéressées, toutes les interventions foncières, les actions ou opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme et le code de la construction et de l'habitation ».

• Les sociétés coopératives d'HLM
Les sociétés coopératives d'HLM (art. L. 422-3 s. et L. 422-12 CCH) ont vu au cours de la décennie écoulée, leur fonctionnement profondément assoupli et modernisé ainsi que leur

champ de compétences élargi. Elles se positionnent comme de véritables généralistes de l'habitat social, et à l'instar des offices publics et des ESH, peuvent réaliser toutes les actions ou opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme, pour leur compte ou pour celui d'un tiers.
Ces compétences ne font pas pour autant des sociétés coopératives d'HLM des structures d'intervention foncière au sens strict.

• Les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI)
La mission première des SACI (art. L. 422-4 s. CCH) est de promouvoir l'accession à la propriété en accordant aux personnes physiques des prêts à taux très bas.
La loi du 15 mai 1991 a profondément modifié leur régime et étendu leurs compétences. Elles peuvent désormais réaliser certaines opérations de construction ou de prestation de service. Ces opérations ne doivent pas aboutir à la constitution d'un parc locatif mais les SACI sont habilitées à créer des filiales commerciales appelées à développer ces activités. Enfin, elles peuvent réaliser pour leur compte ou pour celui d'un tiers « toutes les opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme, avec l'accord de la ou des collectivités concernées ». Néanmoins, au contraire des ESH et à l'instar des sociétés coopératives d'HLM, les SACI ne sont pas par définition des strcutures d'intervention foncière.

• La société d'économie mixte (SEM)
Forme privilégiée du partenariat public/privé, les SEM, définis par l'article L. 1521-1 s. CGCT, sont un instrument d'accompagnement des compétences transférées aux collectivités locales.L'objet social est limité aux compétences des collectivités locales. On y trouve les activités liées à l'aménagement et la construction, à la gestion d'un service public industriel et commercial, à la satisfaction de l'intérêt général. La SEM est un instrument pour l'accomplissement de toutes les opérations d'acquisitions, de vente, de loyers, de contractualisation avec des partenaires privés. Ces structures, consacrant le partage du risque, apparaissent comme les formes les plus connues du partenariat public / privé en France. Se pose néanmoins la question d'une plus forte participation du secteur privé dans leur capital.
L'assise territoriale de ces structures opérationnelles peut être, soit le département, comme cela existe déjà, soit un regroupement de communes permettant d'atteindre une taille critique dans la conduite des opérations et la mutualisation des risques.
Cet outil générique, dans le cadre de compétences d'intervention foncière, peut prendre la forme d'une société d'économie mixte foncière (SEMF) ou locale d'aménagement (SEMLA).

• La société d'économie mixte foncière (SEMF)
L'action des SEM foncières se limite à l'acquisition et la revente sans aménagement de terrains. Cette SEM peut se résumer à une association, au sein d'une même structure, de banquiers spécialisés dans le financement de projets publics profitant à une collectivité entière. Les SEM foncières, alternative ou complément des EPFL dont la création s'avère plus lourde, constituent un opérateur foncier associant fonds propres et crédits. Elles sont chargées généralement d'acquérir des terrains jugés stratégiques et de les revendre, une fois remembrés, à des aménageurs publics ou privés. Leur intervention se limite aux terrains destinés à sortir du contrôle de la collectivité.
L'achat s'effectue dans une période à court terme avant la réalisation d'une opération, lorsque que le marché se trouve en constante augmentation.
Leur rôle consiste également à diversifier l'offre foncière, en remettant par exemple sur le marché d'anciens sites industriels que les propriétaires ont bien souvent laissés en état de friches. Il s'agit de faciliter le recours à l'emprunt, d'accroître l'action foncière de la collectivité. Cette action foncière doit être très ciblée afin de ne pas conserver trop longtemps en portefeuille les immeubles acquis, et de ne pas travailler à perte.
Ces structures ne font pas de l'aménagement, n'ont pas pour vocation d'être un propriétaire foncier et tendent à faire émerger une nouvelle logique, plus économique. Il n'en reste pas moins qu'il est plus coûteux de recourir à des emprunts et à des capitaux rémunérés que d'utiliser, comme les EPF, une ressource fiscale. Les SEM foncières, au contraire des SEM

d'aménagement ne peuvent être titulaires de prérogatives de puissance publique, autrement dit, elles ne peuvent ni préempter ni exproprier.

• La société d'économie mixte locale d'aménagement (SEMLA)
Les collectivités territoriales et leurs regroupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à un ou plusieurs partenaires privés et, éventuellement à d'autres personnes publiques, pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour tout autre activité d'intérêt général selon l'article L.1521-1 C. CGCT.
Dans ce cadre, et notamment lorsqu'elle s'est vu confier la maîtrise d'opérations d'aménagement de type zone d'aménagement concerté, une SEML peut être amenée à acquérir les terrains ou immeuble bâtis compris dans le périmètre de la zone. Dans l'hypothèse où l'aménagement est conduit par le biais d'une convention publique d'aménagement, la SEML peut se voir confier les acquisitions par voie d'expropriation ou de préemption.
Elle peut également procéder par voie amiable. Dans le cadre d'une convention privée, la SEML ne bénéficiera pas des procédures d'expropriation ou de préemption ni d'un régime fiscal dérogatoire.
La SEML peut avoir aussi pour objet de mettre en état les sols, et éventuellement, les libérer de leurs occupants.

• Le syndicat de groupement
La crise de l'immobilier a remis en cause la stratégie de portage foncier pratiquée dans les années 1980. En effet, les promoteurs sont devenus réticents à la constitution de stocks de terrains et s'orientent plutôt vers des stratégies à plus court terme, en développant par exemple la pré-commercialisation des programmes.
Dans le cas d'opérations d'aménagement de grande envergure, les promoteurs n'hésitent pas à former des syndicats de groupement. Ces syndicats de groupement associent plusieurs promoteurs à un banquier. Ils permettent de partager et de limiter la prise de risque lié au portage foncier. Chaque promoteur entre sur une quote-part de risques aux côtés d'autres promoteurs, le recours au groupement apporte ainsi une complémentarité de produits garantissant la péréquation et plus indirectement une certaine mixité urbaine.

9 | Les techniques et outils financiers relatifs à l'aménagement

9 | Les techniques et outils financiers relatifs à l'aménagement

Depuis le début des années 80, les politiques foncières ont été renvoyées à des problématiques essentiellement financières. D'un point de vue financier, la question foncière n'est qu'un des aspects de la chaîne de production de l'aménagement. Le financement de l'urbanisme s'est développé avec le processus de décentralisation, en faisant participer de plus en plus les constructeurs, et donc l'utilisateur final à l'équipement urbain.
L'un des enjeux des débats des politiques foncières locales prend teneur dans ce qui relève du mode de financement de l'urbanisation. Qui doit payer quoi, à quel moment, sous quelle forme ?
C'est ainsi que se pose le problème de la répartition du coût de l'aménagement foncier. Des techniques financières clés permettent d'appréhender le niveau du prix du foncier pour chaque montage d'opération (partie1).
Les propriétaires doivent être associés à l'aménagement du territoire. Il s'agit de trouver un équilibre entre les besoins de la collectivité et ceux des propriétaires, de leur faire supporter tout au moins une partie du coût de l'aménagement, mais en même temps de leur permettre de bénéficier de la valeur produite. Il existe plusieurs procédures d'aménagement peu connues qui permettent de financer l'urbanisation, de réconcilier l'urbanisme et le droit de propriété (partie 2).

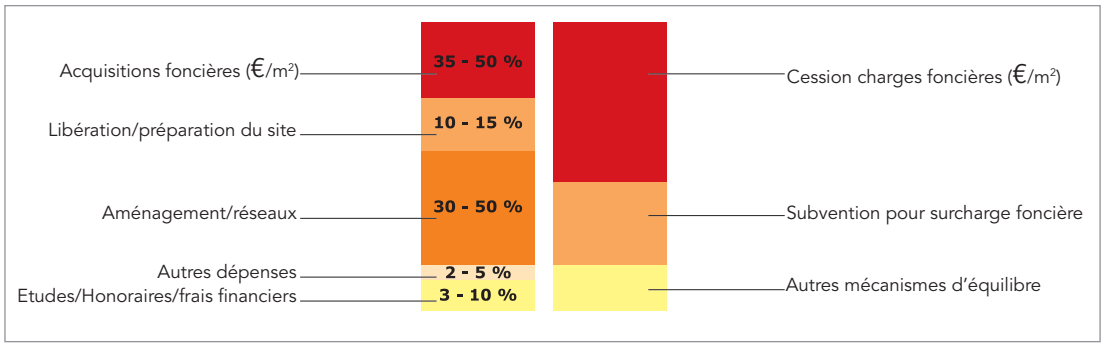
1 – Les notions financières clés relatives à l'aménagement foncier

• Du gisement foncier aux terrains à bâtir

L'actuelle pénurie foncière, si pénurie il y a, est principalement due à la hausse des prix du gisement foncier et n'oubliant pas que ces marchés fonciers constituent la matière première, leur raréfaction pèse considérablement sur les coûts de l'immobilier, et donc sur l'offre en logements. Le phénomène de pénurie foncière décrit n'est pas tant un problème de rareté des terrains mais bel et bien un problème de mobilisation du foncier pour un usage donné à un prix donné (manque de fluidité des marchés). Il n'est donc pas difficile de comprendre qu'en l'état actuel des choses, la production de droits à bâtir constitue un goulet d'étranglement de l'offre immobilière.
L'urbanisation coûte cher. L'ensemble des travaux d'infrastructures, la réalisation d'équipements représentent des coûts importants pour la production de logements. Ainsi se pose légitimement la question du « payeur » de l'aménagement. Il existe autant de réponses qu'il y a de moyens de financement de l'urbanisation. Malgré les différentes combinaisons possibles, au final, les payeurs potentiels sont au nombre de 4 : les usagers, les propriétaires, les aménageurs-constructeurs, les contribuables.

• De la charge foncière à la surcharge foncière

Les charges foncières correspondent à l'ensemble des dépenses qui doivent être engagées pour la valorisation d'un terrain.
Outre le prix d'achat versé au propriétaire vendeur, les charges foncières comprennent : les coûts de mutation, les coûts de libération du terrain ou de dépollution, les coûts de branchements et raccordement aux réseaux et la viabilisation interne éventuelle si le terrain est, les surcoûts de construction dus aux besoins de fondations spécifiques...



La charge foncière peut, pour des raisons de localisation et de coût du foncier, dépasser ce que les acteurs peuvent admettre (compte à rebours). C'est souvent le cas pour les charges foncières du logement social.
Le gap financier pourrait entraîner une inéquité des produits sur le marché. Aussi, pour le logement social, un dispositif a été créé pour lui permettre d'être programmé dans une opération sans la déséquilibrer.
La surcharge foncière, dont les modalités d'attribution pour les départements de province sont définies par les articles R. 331-24 & 25 du CCH, peut être accordée dans le cadre de la construction de logements sociaux financés en PLUS, en PLA-I et, à titre exceptionnel pour ceux financés en PLS.

Le principe est donc de subventionner la partie de la charge foncière de l'opération (en neuf) ou du prix de revient de l'opération (en acquisition de logements existants) qui dépasse la valeur de référence, définie par arrêté du ministre chargé du logement.

Valeurs foncières de référence (en € / m² de SU)

	Neuf		Acquisition	
	collectif	**individuel**	**collectif**	**individuel**
CUB (zone 2)	150,00 €	210,00 €	1 150,00 €	1 150,00 €
Hors CUB (zone 3)	100,00 €	130,00 €	1 000,00 €	1 000,00 €

La subvention de l'Etat pour surcharge foncière ne peut être accordée que si une collectivité locale (ou un groupement de collectivités locales) subventionne au moins 20 % du dépassement.
Le taux maximal de subvention est égal à 50 % du dépassement défini ci-dessus.
Ainsi, lorsque la cession des charges foncières ne permettent pas d'équilibrer le bilan d'une opération et notamment le dépassement de la « charge foncière de référence », l'Etat et les collectivités locales peuvent en subventionner une partie.
Ce mécanisme financier peut se justifier dans un contexte de niveaux de prix fonciers élevés et nécessite un accord et un apport financier de la collectivité locale, sans lesquels l'opération ne peut se réaliser. Cette procédure peut participer en contrepartie au mécanisme inflationniste des marchés fonciers.

Simulation de montages d'opérations

Un bailleur social réalise 18 logements individuels neufs de type PLUS.
Un logement = 72,35 m² de surface utile ; 28287,11 € de charge foncière
A titre d'exemple, le calcul de la surcharge foncière par logement construit se calcule de la manière suivante :
Charge Foncière de Référence = Surface utile * Valeur Foncière de Référence
Charge Foncière de Référence = 72,35 * 210
Charge Foncière de Référence = 15 193,5 €

Surcharge Foncière = charge foncière – charge foncière de référence
Surcharge Foncière = 28 287,11 – 15 193,5
Surcharge Foncière = 13 093,61 €

• Le compte à rebours
Il s'agit du mode de raisonnement du promoteur qui détermine le montant maximum de la charge foncière acceptable sur un terrain pour y monter une opération immobilière

financièrement équilibrée. Il part pour cela du « prix de sortie » escompté et en retranche l'ensemble des coûts prévisibles pour mener à bien l'opération. Parmi ces coûts, certains sont plus ou moins proportionnels aux « prix de sortie » : marges de promotion, coût du crédit, frais de commercialisation etc... D'autres, sont plus ou moins constants (coûts de construction proprement dits). A partir de cette charge foncière maximum, le promoteur et/ou l'aménageur évalue le prix maximum qu'il est acceptable d'accorder au propriétaire, en retranchant toutes les autres composantes prévisibles de cette « charge foncière ». Dans une économie de marché, les divers promoteurs en concurrence parviennent à des raisonnements identiques à partir d'informations tout aussi identiques. Ainsi, le niveau d'équilibre des valeurs foncières des espaces urbains à aménager dépend de l'estimation de l'évolution des prix de l'immobilier. Variante du compte à rebours du promoteur, celui de l'aménageur part du prix auquel il espère vendre les terrains à bâtir, en retranche les coûts d'aménagement, pour évaluer le montant du prix maximum acceptable des terrains « bruts » (non aménagés). Si le propriétaire exige un prix jugé trop élevé, l'opération ne pourra avoir lieu.

• Le compte à rebours : du constructeur à l'aménageur

Le compte à rebours, selon Joseph Comby, formalise le lien qui existe entre la marché de l'immobilier et le marché des terrains à bâtir. Un opérateur immobilier, lorsqu'il achète un terrain, envisage de monter une opération suffisamment bénéficiaire pour justifier le risque encouru. Il ne prendra ce risque que si la différence entre le prix auquel il espère commercialiser les planchers construits et les coûts à engager pour réaliser cette opération est suffisante pour couvrir l'acquisition du terrain. Une opération immobilière peut se décomposer en trois catégories de coûts.

Il y a d'abord ceux qui sont **quasi proportionnels au chiffres d'affaires de l'opération,** c'est à dire au prix de sortie (budget des études, frais de commercialisations / financiers...). L'ensemble de ces postes représente environ le tiers du chiffres d'affaires hors taxe de l'opération.

D'autres coûts sont **quasi constants,** à savoir les frais de constructions, qui représente environ 1 000 € / m² pour une opération de construction de logements. Enfin, la **charge foncière** regroupe une troisième catégorie de coûts, qui est une variable, tout comme le prix de sortie.

Si nous appelons PS (prix de sortie de l'immobilier) la première variable, et CF (charge foncière) la seconde, elles sont liées par un équation du type :

CF = PS – 1/3 x PS – 1 000.

Cela signifie que pour un prix de sortie de 2 500 €, la charge foncière supportable est de 770 € par mètre carré de plancher; que pour 1 800 €, la charge foncière ne peut plus dépasser 300 € et que l'opération devient impossible en dessous d'un prix de sortie de 1 400 €, car il faudrait alors que le terrain ait une valeur négative.

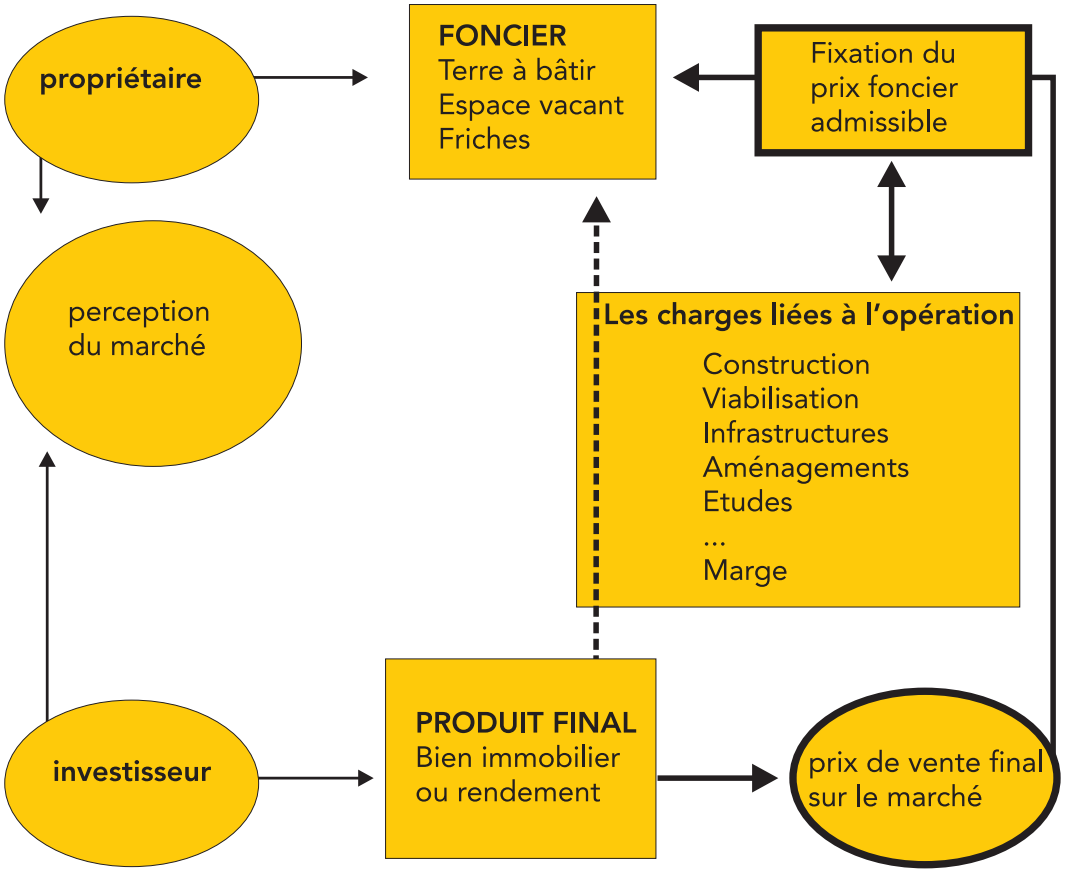
Ce « **compte à rebours du constructeur** » conduit à un second qui peut être qualifié de « **compte à rebours de l'aménageur** ».

La CF se rapporte dans un premier temps au m² de plancher puisque que le prix de sortie concerne la vente de m² de logements, de bureaux...Cette CF est fonction de la valeur par m² de terrain, en la multipliant par le COS. Ainsi, si la charge foncière est de 500 € le m²/plancher et que le COS est de 2, la charge acceptable reportée au m² de terrain sera de 1 000 €. Parfois, il ne s'agira pas du prix d'acquisition final par l'opérateur du fait de l'apparition de nouvelles charges (coûts de destruction / libération...).

Prix maximum du terrain = CF/m² x COS – coûts et travaux divers.

A charge foncière identique, le prix d'acquisition proposé au propriétaire sera donc plus élevé si le terrain est déjà libéré et viabilisé, ne nécessite pas de fondations spéciales...

• **La culture du compte à rebours**



Le prix de vente final (PVF)
Les charges liées à l'opération (CO)
Le prix foncier admissible (PFA) - Le prix foncier perçu (PFP)

PVF - CO = PFA

En période d'inflation .....PFP < PFA
> période de fluidité foncière = « Effet de levier »

En période de récession ou de stabilité ..PFP > PFA
> période de rétention foncière = « Effet cliquet »

Au moment de la conception du projet, la majorité des coûts d'une opération d'aménagement et de construction est fixe. La négociation et donc la marge de manœuvre de l'aménageur reposent beaucoup sur le poste foncier (prix admissible). En cas de variation du chiffres d'affaires de l'opération, c'est donc la part accordée au foncier qui va être modifiée. Cela explique qu'en période de croissance du secteur immobilier, l'aménageur et le constructeur pourront consacrer au foncier un prix plus élevé. Ce mécanisme s'appelle « l'effet de levier ».
Au contraire, lorsque les prix de l'immobilier baissent, on remarque que les propriétaires fonciers hésitent à se confirmer au niveau du prix du marché. Il s'agit de « l'effet cliquet ». Qu'il s'agisse de propriétaires isolés, d'aménageurs ou d'investisseurs institutionnels, ils préfèrent adopter une attitude patrimoniale à long terme et attendre une hypothétique hausse de l'immobilier plutôt que de tenir compte de la baisse. Les prix fonciers peuvent donc être qualifiés de peu élastiques car ils résistent à leur ajustement. On peut ainsi affirmer qu'il existe, tout du moins dans les centres urbains, une forte corrélation entre les prix fonciers et les prix immobiliers. La première conséquence sera le gel des terrains disponibles, faute d'un niveau de prix acceptable par l'aménageur.

2 – Les outils financiers de l'aménagement foncier

• La subvention dite d'équilibre
Le plus souvent entendue comme surcharge foncière (instituée en 1995), elle consiste à couvrir une partie du dépassement de la charge foncière de référence logement afin d'assurer l'équilibre des bilans d'opérations déficitaires. Elle n'est attribuée par l'Etat que comme complément à une subvention principale accordée par les collectivités locales. La fixation de la subvention d'équilibre est à la discretion des collectivités locales participantes. Cette subvention, somme versée à fonds perdus à un tiers généralement aménageur ou collectivité locale dans le cadre du processus d'aménagement, peut tout à fait être indexée sur des critères d'attribution préalablement définis qui permettent de l'orienter au regard de la finalité du projet.

• L'emprunt financier
Le prêt est octroyé par un organisme financier pour constituer un financement remboursable. Il est difficilement envisageable de faire des analyse économiques de l'aménagement en omettant le prix du temps et le coût de rémunération des capitaux. La notion de rémunération du capital investi (et/ou prêté) est d'autant plus vraie depuis que les taux d'intérêt sont positifs.
Il existe des prêts bonifiés pour lesquels le taux d'intérêt est pour partie porté par une subvention publique (ligne repérable dans le budget des collectivités publiques).
Le découplage entre les mécanismes financiers et les processus d'aménagement peut être maîtrisé par les collectivités publiques aménageuses par des recours à l'emprunt de longue durée (au-delà de 20 à 25 ans).
Très utilisé dans les pays anglo-saxons, le différé d'amortissement foncier a récemment été mis en place en France, outre quelques cas pour des organismes HLM. Il s'agit d'un prêt à long terme qui est fondé sur un remboursement indexé à un indice compatible avec le foncier. Il suppose parallèlement la mise en place de techniques d'exploitation adossée (rendement).
Ainsi, le système des prêts, prêts bonifiés, prêts de longue durée peut paraître coûteux pour les collectivités dont la solidité financière ne permet pas toujours de recourir à des engagements trop importants.
Dans une stratégie de développement, les collectivités locales peuvent utiliser cet outil financier relèvant de l'endettement, mais qui peut s'avérer au final judicieux si le projet financé aboutit à un retour sur investissement.

• La garantie d'emprunt
Les collectivités locales et les EPCI ont la possibilité, dans des limites fixées par les lois de décentralisation, de garantir des emprunts contactés par des organismes publics ou privés

afin de faciliter leur accès aux prêts bancaires. Sont garantis tous les emprunts à l'exception de ceux concernant des créances commerciales, loyers ou opérations de crédit bail.
Il s'agit d'un dispositif d'assurance financière transitoire qui cible certaines opérations au coût foncier élevé, permettant ainsi de faciliter l'accès et la mobilisation du foncier aux acteurs d'opérations urbaines, en attendant les premiers retours sur investissement.
En cas de survenue du risque et conformément à ses engagements, la collectivité garante doit verser les sommes dues en lieu et place de l'emprunteur défaillant. Il est à noter que la collectivité est libre de décider, au moment de la mise en jeu de la garantie, des modalités de paiement des sommes garanties, c'est-à-dire de choisir entre le paiement sous forme d'annuités ou le paiement de la totalité du concours.
Ce type d'intervention suppose pour la collectivité une évaluation préalable des risques encourus et liés à l'opération.

• Le crédit-bail immobilier
Le crédit-bail immobilier est un système dans lequel l'acquéreur d'un logement (ou d'un local d'activité économique) commence par être locataire de l'organisme de crédit qui a financé la construction, avant d'en devenir le propriétaire à l'occasion du dernier versement. L'organisme de crédit reste propriétaire du bâtiment qui a été construit tant que tous les crédits ne sont pas remboursés par l'acheteur. Seul le dernier versement vaut transfert de propriété. Le système offre donc à l'organisme prêteur, apportant les fonds nécessaires à la réalisation de l'opération, une garantie un peu supérieure à celle du crédit hypothécaire.
En contrepartie, le crédit-bail immobilier constitue un moyen de financement d'un patrimoine immobilier en préservant les fonds propres du preneur à bail, qui amortit la construction le temps de la durée du contrat de crédit bail. Il devient ainsi propriétaire des locaux monnayant des charges voisines d'une location à fonds perdus.

• L'avance remboursable
C'est une avance de trésorerie sèche, un prêt net d'intérêts dans le cadre d'une opération d'aménagement où par exemple le foncier est souvent le premier poste de dépenses. Cette technique est perçue comme peu souple, surtout pour celui qui porte le risque.

• Le paiement en dation
Cette pratique intéresse les propriétaires privés et institutionnels. Si le dispositif est parfois déconsidéré, c'est plus par méconnaissance de l'outil.
Le propriétaire d'un terrain veut souvent le valoriser sans avoir de compétence dans l'immobilier. De son côté l'aménageur n'a pas intérêt à immobiliser ses capitaux dans l'acquisition de terrains qui mettront plusieurs années à être aménagés avant d'être revendus. Une solution pour l'aménageur est alors d'aménager le terrain du propriétaire sans le lui acheter en convenant avec lui d'un paiement de ses services, en fin d'opération, par la dation d'une partie (par exemple la moitié) des lots aménagés. Le même principe peut être utilisé par un promoteur pour une opération de construction, mais fonctionne alors dans l'autre sens : le promoteur achète le terrain mais ne le paie qu'en fin d'opération sous la forme d'une dation au propriétaire d'une partie convenue d'avance de la construction. L'avantage pour le promoteur est double : il fait l'économie du portage du terrain et il réduit son risque puisque tout se passe comme si une partie du programme était vendue d'avance.
La garantie du vendeur n'est assurée que si le transfert de propriété n'intervient qu'à la livraison des lots, car l'opérateur ne peut commencer à vendre qu'après avoir rempli ses engagements avec le propriétaire initial.

• La défaisance
Il s'agit d'une technique d'ingénierie financière qui aboutit à un désendettement de fait. Dans les années 90, les structures de défaisance ont contribué à assainir le marché de l'immobilier essentiellement.
Dans le cas de clause de retour à une meilleure fortune, ces pertes pourraient se trouver atténuées d'autant. Les créances en difficulté dans les opérations d'aménagement concernent plutôt le foncier.

On distingue deux types de procédés de défaisance. La défaisance économique qui se traduit par une opération de restructuration du passif dans laquelle la dette transférée est éteinte du point de vue comptable, mais juridiquement vivante.
La défaisance économique s'oppose en cela à la défaisance formelle où, il s'agit d'une délégation parfaite. En effet, dans la défaisance formelle, forme plus sophistiquée, le cédant est libéré de ses engagements vis à vis du créancier qui doit donner son accord à l'opération. On observe qu'en France, la défaisance économique est la forme la plus courante.
Les deux procédés se traduisent par un transfert de deux éléments : un passif (une dette obligataire ou des crédits) et un actif exempt de tout risque (généralement un portefeuille de valeurs mobilières permettant d'assurer le service de la dette).
L'intérêt se situe dans l'amélioration de la rentabilité en raison d'une diminution du coût des dettes. Cette procédure offre de la souplesse, il permet de nettoyer le bilan de certains passifs, d'améliorer la solvabilité. La défaisance est également moins rigide que la gestion d'emprunt.

• Le lease-back
Le lease-back permet une double opération de cession et de location du même actif avec option de rachat. De telles opérations ont essentiellement pour but de procurer à la personne cédante des capitaux à long terme pour financer de nouveaux investissements, ou de consolider des activités/opérations à court terme pour rééquilibrer le bilan.

• Les taxes et participations
La gestion urbaine impose aux collectivités publiques, et plus particulièrement aux communes, de lourds investissements. C'était vrai avant la décentralisation, c'est encore plus vrai après la décentralisation. Les collectivités territoriales ont reçu de nouvelles compétences sans souvent recevoir de nouvelles ressources en contrepartie. Les besoins en financement des politiques urbaines locales se sont accrus considérablement. Ainsi, la LOF de 1967, puis différentes lois d'aménagement dont la LOV en 1991 et la loi SRU en 2000 avaient pour but d'apporter des moyens financiers supplémentaires aux acteurs de l'aménagement.
Les principales taxes et participations depuis la loi SRU sont les suivantes :
- la PVR : la participation pour voirie et réseau, définie par l'article L. 332-11-1 C. urb, a pour objet de financer en tout ou partie, des voies nouvelles, des aménagements de voies existantes et / ou des réseaux associés. La PVR permet de faire participer les propriétaires au coût des voies et des réseaux qui vont les desservir. Elle peut donc inciter les communes à mobiliser du foncier pour de l'habitat. La PVR étant le plus souvent payée par le propriétaire à partir du moment où celui-ci reçoit son permis de construire, cette taxe ne le dissuade pas de vendre son terrain si celui-ci n'est pas bâti ;
- le PLD : institué en 1975, le plafond légal de densité est un dispositif fiscal qui vise à supprimer l'intérêt financier qu'aurait un propriétaire à construire au delà d'une certaine densité parcellaire. Le propriétaire doit verser à la collectivité une taxe égale à la valeur de la surface supplémentaire de terrain dont il aurait disposer pour ne pas dépasser le plafond. Abrogée par la loi SRU, cette participation demeure applicable dans les communes où elle était instituée avant le 31 décembre 1999 ;
- la TLE : définie par les articles L. 332-6 C. urb et L. 1585 A CGI, il s'agit d'une taxe prélevée par la commune sur les constructions nouvelles indépendamment de leur localisation, en fonction de la surface de plancher et de la catégorie de construction (bâtiment agricole, logement social, etc.). Elle correspond à environ 1 % du prix total de la construction ;
- la fiscalité sur la détention des terrains : elle passe par deux taxes, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. La loi SRU a introduit une mesure permettant aux communes qui le veulent de majorer de 0,76 euro/m² les impôts fonciers pour des propriétaires qui possèdent des terrains inutilisés dans les zones urbaines ;
- prélèvement pour insuffisance de logements sociaux : défini par l'article L. 302-5 s. CCH, les communes de plus de 3 500 habitants incluses dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants doivent disposer d'un parc social au moins égal à 20 % de leurs résidences principales.

• Le programme d'aménagement d'ensemble (PAE)
Le PAE, défini par l'article L. 332-9 C. urb, permet d'instaurer, en substitution des taxes de droit commun (TLE et PRE), une participation des opérateurs de la zone à la réalisation d'un ensemble d'équipements publics utiles au fonctionnement cohérent d'un nouveau secteur urbain. Sa rationalité s'apprécie en terme de cohérence avec le programme des équipements publics (notamment au regard des besoins de la population), et le programme de construction (par rapport à la situation du marché immobilier et aux préconisations du PLH). Ce document s'applique indépendamment au document d'urbanisme.
Il constitue aussi une bonne réponse aux insuffisances et limites du régime des participations de droit commun. La TLE et la PRE sont, en effet, des contributions affectées au financement des équipements généraux de la commune calculées forfaitairement sans aucune relation avec le coût des équipements publics induits par le développement urbain.
L'avantage du PAE est donc de permettre une péréquation du coût d'un ensemble d'équipements publics utiles à un secteur donné. Le PAE apparaît comme une garantie que les constructeurs participent aux équipements, alors qu'avec la TLE, le taux de participation varie en fonction du mode de financement du logement et n'est donc pas prévisible au moment du permis de construire.
Il s'agit uniquement d'une technique de financement des équipements publics. La loi du 29 janvier 1993 « anti-corruption » a limité la définition des équipements du secteur concerné : seront réalisés ceux répondant à « l'intérêt principal des usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné ».

Ces outils et techniques n'ont pas pour vocation exclusive le financement des actions foncières. Un éclairage de ce type dans ce catalogue tente de rappeler que l'ingénierie financière, au cœur des problématiques foncières, nécessite par contre un adossement robuste en termes d'expertise et de garanties. L'ingénierie financière permet de dégager des solutions ad hoc, reposant souvent sur des combinatoires astucieuses que les spécialistes appellent « financements mezzanines ».

10 | Tableaux de synthèse

10 | Tableaux de synthèse

Appropriation & efficacité des outils fonciers		Degré d'usage en territoires girondins ces 5 dernières années			Degré d'efficacité de l'action foncière (appréciation générale)
		Courant	Ponctuel	A revisiter	
Définition du projet	SCOT	X			++
	PLU	X			+++
	PLH	X			++
	PIG		X		+
	ZAC	X			+++
Réserve foncière	Emplacements réservés	X			++
	Servitude conventionnelle			X	+
	EBC	X			++
Acquisition foncière	Acquisition amiable	X			+++
	DPU	X			++
	ZAD		X		++
	ENS		X		+
	Expropriation	X			+
Intervention foncière	Baux (construction, emphytéotique, rural)		X		++
	Concession du domaine public		X		+++
	Servitude de mixité sociale		X		+++
	Lotissement	X			++
	AFU		X		++
	Division en volume			X	+
Méthodologique	Observatoire foncier		X		++
	SIG		X		+++
	Veille foncière		X		++
	Ingénierie foncière			X	++
	Etude de définition	X			++
	Prospection foncière		X		++

10 | Tableaux de synthèse

	Niveau de compétence						
	Etat	Région	Département	Commune / EPCI	Bailleurs sociaux	Promoteurs privés	Propriétaire foncier
SCOT	Association	Association	Association	Initiative	X	X	X
PLU / Réserves foncières	Association	Association	Association	Initiative	Association	Association	Association
PLH	Association	X	X	Initiative	Association	Association	X
PIG	Déclaration	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	X	X
ZAC	Association	Association	Association	Initiative	Association	Association	Association
Acquisition amiable	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative
DPU	Délégation	Délégation	Délégation	Initiative	Délégation	X	X
ZAD	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	X	X	X
ENS	Déclaration	Déclaration	Titulaire	Délégation	X	X	X
Expropriation	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	X	X	X
Baux	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	X	Initiative
Concession du domaine public	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	X	X
Servitude conventionnelle / SMS	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Association	Association	Association
Lotissement	Initiative	Initiative	Initiative	Initiativ e	Initiative	Initiative	Association
AFU	Association	Association	Association	Association	Association	Association	Initiative
Observatoire foncier	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative
Ingénierie foncière	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative
EPF d'Etat	Initiative	Association	Association	Association	Association	X	X
EPFL	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Association	X	X
EPA	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Association	Association	Association
Syndicat d'Action Foncière	Association	Association	Association	Initiative	Association	X	X
SEM Foncière	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Association	Association	X
SEM Locale	Initiative	Initiative	Initiative	Initiative	Association	Association	Association
OPAC	Association	Association	Association	Association	Initiative	X	X
SAFER	Association	Association	Initiative	Association	X	X	Association

Initiative = titulaire possible de l'action	Délégation = à l'initiative du titulaire	X = pas de compétence
Association = participation possible à l'action avec le titulaire	Déclaration = qualification à agir	

Certains outils par l'interprétation de la loi quant à leur utilisation permettent, comme le suggère ce tableau, un développement du partenariat public-privé, incontournable aujourd'hui au regard des enjeux fonciers en territoires CUB et girondins. Ce processus émergent de la contractualisation entre les différents acteurs de l'aménagement, ne s'inscrit ni en remplacement, ni au détriment d'outils « régaliens territoriaux ».
Ils constituent une alternative complémentaire à revisiter.
Au vu du tableau, se pose la question de la coordination et de la pertinence d'action selon les échelles.