



# Le foncier au service du projet

## Comment mobiliser du foncier ?



*La hausse des coûts du foncier, la nécessité de renouveler la ville sur elle-même, de densifier les villes, villages et bourgs rendent aujourd'hui l'anticipation foncière indispensable. De quels outils disposent aujourd'hui les collectivités afin de constituer des réserves foncières pour mener à bien leur projet ?*

*Agir sur le foncier nécessite de concilier l'anticipation, la capacité à projeter sur un temps long, mais également une certaine réactivité pour saisir les opportunités. L'enjeu essentiel réside donc dans la mobilisation du bon outil au bon moment.*

**L'acquisition amiable** permet d'acquérir des opportunités foncières ou de constituer des réserves. Cette voie est souvent privilégiée par les collectivités.

### Le Droit de Préemption Urbain (=DPU)

Le DPU (art. L211-1 du CU) offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser une opération d'aménagement. Les titulaires sont les communes dotées d'un PLU approuvé, d'un POS. Les communes dotées d'une carte communale approuvée, peuvent par délibération, instituer un DPU. Les EPCI peuvent également y prétendre par délégation ou de plein droit s'ils sont compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Le titulaire du droit de préemption peut déléguer ses droits à l'État, aux collectivités locales, à leurs établissements publics (notamment les établissements publics fonciers) ou aux concessionnaires d'une opération d'aménagement. Le DPU est exercé en vue de la réalisation dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L300-1 du CU ; il ne peut être institué que sur tout ou partie des zones urbaines et d'urbanisation future délimitées par le PLU (ou le POS), les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau, les zones soumises aux servitudes dites « d'inondation » prévues par l'article L211-12 du CE, les périmètres des plans de prévention des risques technologiques, dans lesquels les aménagements et constructions sont interdits ou subordonnés à des restrictions.

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

D'une durée de six ans, renouvelable, la ZAD est un outil intermédiaire permettant l'affichage d'une politique foncière de la collectivité sur un secteur donné. Une ZAD ouvre un droit de préemption dans les zones urbaines, naturelles ou agricoles d'une commune, qu'elle dispose ou non d'un document d'urbanisme.

La ZAD peut être créée (cf L.212-1) :

- soit par *décision motivée du préfet*, sur proposition ou après avis de la commune **et après avis de l'EPCI** compétent. En cas d'avis défavorable de la commune ou de l'EPCI compétent, la ZAD ne peut être créée que par décret en Conseil d'État.
- soit par *délibération motivée de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre* compétent après avis des communes incluses dans le périmètre de la zone.

En cas d'avis défavorable d'une de ces communes, la ZAD ne peut être créée que par *arrêté du préfet*.

L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption. *L'acte de création de la ZAD peut ouvrir le droit de préemption soit à une collectivité ou à un établissement public y ayant vocation soit au concessionnaire d'une opération d'aménagement.*

Le droit de préemption en ZAD exclut la mise en œuvre du DPU

La création d'une ZAD permet de : limiter la spéculation en régulant les prix et constituer des réserves foncières au gré des déclarations d'intention d'aliéner.

La ZAD permet à la commune d'afficher sa volonté d'acquérir les terrains, et donc d'afficher son souhait d'un véritable projet sur le secteur considéré.

### La Déclaration d'Utilité Publique (=DUP) réserve foncière

La DUP est un moyen très efficace pour procéder à des acquisitions foncières. La DUP est en général prononcée sur la base d'un projet suffisamment défini, et permet de déclencher les expropriations nécessaires aux travaux. Le code de l'urbanisme (L221-1) et le code de l'expropriation (R11-3 II) ouvrent cependant la possibilité, dans des conditions très encadrées, de constituer un dossier simplifié de DUP. La DUP « réserve foncière » entre dans ce cadre. Elle concerne les situations où la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante, qui nécessite de procéder à l'acquisition d'immeubles avant que le projet n'ait pu être établi. Cette procédure peut être utilisée pour les opérations impliquant une maîtrise foncière préalable en vue d'un projet qui n'est alors défini que dans ses grandes lignes. Le dossier est dit simplifié, car il n'a pas à indiquer de précisions sur les travaux, et est dispensé d'étude d'impact.



## L'Association Foncière Urbaine de Projet (=AFUP)

La loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) a créé les associations foncières urbaines de projet dont l'objectif est de favoriser l'émergence d'opérations d'aménagement réalisées avec les propriétaires privés, grâce à la restructuration foncière qu'elles permettent. Il s'agit d'améliorer et de redynamiser l'Association Foncière Urbaine (AFU) assez peu utilisée aujourd'hui au regard du potentiel qu'elle offre.

L'AFUP est une association foncière urbaine de type « autorisée » (c'est-à-dire qu'elle permet de passer outre l'avis de propriétaires minoritaires opposés), qui réalise à la fois une opération de remembrement foncier et une opération d'aménagement. Les communes ou les EPCI, compétents en matière de PLU, ont la possibilité d'inciter les propriétaires situés au sein d'un périmètre de projet à s'organiser en AFUP pour valoriser leur foncier et réaliser un projet d'aménagement qui correspondent aux objectifs de la collectivité.

L'AFUP est donc un véritable outil de projet, un outil d'urbanisme contractuel entre la collectivité et les propriétaires privés qui permet de renforcer le rôle de la collectivité dans le pilotage de cette démarche puisqu'elle donne in fine son accord sur le projet. L'AFUP comporte à la fois un mécanisme de remembrement et d'aménagement et permet donc une valorisation maximum de parcelles qui révèlent un potentiel de projets urbains lorsqu'elles sont prises dans leur ensemble, mais inexploitable car difficilement constructibles lorsqu'elles sont examinées individuellement.

Une AFUP est créée par arrêté préfectoral après saisine par les propriétaires du préfet et enquête publique.



### Qu'est-ce qu'une réserve foncière ?

La constitution d'une réserve foncière correspond à l'acquisition progressive de terrains ou de bâtiments, dans l'intérêt général, au moyen ou non de prérogatives de puissance publique, afin d'anticiper des actions ou opérations d'aménagement telles que définies à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme.

Une analyse de la jurisprudence indique que les réserves foncières doivent répondre à des projets d'une certaine ampleur, à un effort d'organisation ou à un certain degré de complexité, ce qui n'est, en tout état de cause, pas le cas d'une opération unique ou isolée.



### Quel appui à la mise en œuvre des politiques foncières ?

Les établissements publics fonciers (EPF) ont pour mission d'assister les collectivités dans la mise en œuvre de leur stratégie foncière. Dans le Rhône, l'EPOPA peut être mobilisé par les collectivités afin d'acquérir, de porter les terrains, d'en assurer la dépollution et / ou le recyclage foncier (démolition...), de les gérer et de les préparer en vue d'un aménagement à venir. Le portage foncier donne le temps à la collectivité de définir plus précisément son projet. Les terrains sont ensuite cédés à la collectivité au terme d'une période de portage définie à l'avance.



### Quelle fiscalité pour lutter contre la rétention foncière ?

Les taxes foncières, si elles jouent un rôle de financement des collectivités locales, peuvent jouer un rôle incitatif en poussant les propriétaires, par exemple, de terrains constructibles, à une utilisation optimale de leur bien.

Ainsi la majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) peut être un outil fiscal de lutte contre la rétention foncière. Cette taxe, créée par la loi du 31/12/1973 et modifiée par la loi portant Engagement National pour le Logement (ENL) du 13/07/2006, a vu son dispositif renforcé par la loi de finances 2013, entrée en vigueur le 01/01/2014 (art. 1396 du code général des impôts). Ainsi deux types de majoration de la TFPNB existent depuis la loi de finances de 2013 :

- une majoration facultative de droit commun (loi ENL de 2006)
- une majoration de plein droit renforcée pour les zones tendues du logement (loi de finances 2013).

L'objectif de la taxe est de permettre aux communes (voire aux EPCI) de majorer la taxe foncière des propriétés non bâties constructibles situées en zones urbaines ou à urbaniser afin de mobiliser du foncier à urbaniser. Le dispositif renforcé s'applique aux communes concernées par la taxe sur les logements vacants (décret du 10 mai 2013), donc en particulier dans le Rhône à l'unité urbaine de Lyon.



### Outils complémentaires

En vue d'un projet d'aménagement, les communes peuvent instituer, par le biais de leur PLU les outils qui ne constituent pas à proprement parler des réserves foncières mais qui garantissent la possibilité de maîtriser du foncier identifié comme stratégique pour la collectivité : des emplacements réservés, des secteurs réservés (L123-2-b), des périmètres d'attente d'un projet d'aménagement global (L123-2-a).

## Pour aller plus loin :

<http://www.rhone.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-urbanisme-construction-logement/Urbanisme>  
Epora : [www.epora.fr](http://www.epora.fr)