



CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DE MARTINIQUE

CONCOURS INTERNE ET TROISIEME CONCOURS DE TECHNICIEN TERRITORIAL SESSION 2014

Mercredi 19 novembre 2014

Elaboration d'un rapport technique rédigé à l'aide des éléments contenus dans un dossier portant sur la spécialité au titre de laquelle le candidat concourt.

*durée : trois heures
coefficient : 1*

SPECIALITE : AMENAGEMENT URBAIN ET DEVELOPPEMENT DURABLE

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

Ce dossier comporte 23 pages, y compris celle-ci.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.

- ✓ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou nom fictif, ni votre numéro de convocation, ni signature ou paraphe.
- ✓ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) **autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier** ne doit apparaître dans votre copie.
- ✓ Seul l'usage d'un stylo à encre soit noire, soit bleue est autorisé (bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ✓ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Le non respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Vous êtes technicien territorial au service des opérations foncières de Techniville, ville de 40 000 habitants. Dans la perspective de réalisation d'une vaste opération d'aménagement, les élus se posent la question des procédures qu'ils pourraient mobiliser.

En vue d'éclairer les élus, votre responsable hiérarchique, directeur de l'aménagement, vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents ci-joints, un rapport technique sur les outils de l'aménagement urbain.

Liste des documents joints :

- Document 1 :** « Concessions d'aménagement, Guide des procédures de passation », extraits - *Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement* – juillet 2011 – 7 pages
- Document 2 :** « Aménager le foncier : maîtriser une opération d'aménagement » - *Extraits des fiches techniques du Conseil général de Haute-Savoie* – juillet 2007 – 2 pages
- Document 3 :** « Aménager le foncier : une procédure pour un projet. » - *Extraits des fiches techniques du Conseil général de Haute-Savoie* – juillet 2007 – 3 pages
- Document 4 :** « Acquérir le foncier, La zone d'aménagement différé (ZAD) » – *Fiche C1, CERTU et CETE Nord Picardie* – juin 2013 – 4 pages
- Document 5 :** « Choisir une procédure d'aménagement » - *Le Maire et l'urbanisation des nouveaux territoires. Mémento des extensions urbaines de qualité, extraits* – CAUE 41 – avril 2007 – 2 pages
- Document 6 :** « Politiques foncières : des outils pour agir » - *Technicités n°257* – 23 octobre 2013 – 3 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

La mise en concurrence des aménageurs dans le cadre d'une concession d'aménagement : un processus complexe en 4 étapes

UN GUIDE AU SERVICE DES ÉLUS ET DES AGENTS PUBLICS

Le présent guide s'adresse aux élus locaux, aux agents des collectivités territoriales ainsi qu'à ceux de l'État et de ses établissements publics, en particulier ceux relevant du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL). Il est destiné à leur fournir les éléments d'analyse qui permettront d'éclairer le choix de la bonne procédure d'attribution devant être mise en œuvre, avec un maximum de sécurité juridique, pour concéder la réalisation d'une opération publique d'aménagement durable.

En effet, la mise en œuvre d'une concession d'aménagement et la nécessité de choisir la procédure la mieux adaptée au contexte d'une opération donnée, est l'aboutissement d'un important processus de réflexion, d'orientations et de décisions.

La procédure retenue, devra être choisie pour satisfaire au mieux les conditions de mise en œuvre, les modalités de réalisation et la qualité de livraison des différentes composantes du projet.

Passer d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projet

Le président de la République a souligné la nécessité de libérer le secteur de l'urbanisme de son carcan réglementaire en le rendant plus simple et plus lisible. En effet, les réglementations et les procédures se sont ajoutées d'année en année, rendant le droit de l'urbanisme complexe et bridant les initiatives des collectivités comme celles de nos concitoyens.

La mise en œuvre d'un urbanisme de projet vise à lever ces blocages et à faciliter la réalisation de projet d'urbanisme, de construction ou d'aménagement durable.

Encourager la réalisation d'opérations publiques d'aménagement durable

Les opérations publiques d'aménagement durable constituent l'un des modes d'intervention des collectivités locales pour « fabriquer la ville ». Une opération se caractérise par différents aspects :

- Le périmètre d'intervention, plus ou moins étendu, qui correspond à une portion significative du territoire.
- La réalisation de travaux (voiries, terrassements...) et d'équipements publics impliquant très souvent une recomposition foncière.

- Le portage politique par la collectivité compétente.
- Le bilan qui doit nécessairement donner une vision globale du projet, sur les plans comptable, financier et opérationnel afin de prendre en compte l'action d'investissement public dans toutes ses dimensions, y compris les externalités (plus et moins values sur les espaces environnants, emplois directs et indirects induits, recettes fiscales, dépenses de fonctionnement nouvelles...).

Quelle que soit sa nature ou son importance, l'opération publique d'aménagement durable ne constitue que l'aboutissement d'une réflexion plus large portant sur le territoire de la collectivité qui l'a initiée. La collectivité doit ainsi évaluer tant la pertinence que la légitimité, en regard des objectifs poursuivis et des impacts potentiels sur son territoire.

La collectivité locale doit jouer un rôle central

Être maître d'ouvrage, pour un élu, signifie à la fois être le commanditaire de l'opération publique d'aménagement durable, le chef d'orchestre, le financeur, celui qui définit le cap et le garde, veille aux moyens et parfois les fournit. Il est présent dans les phases d'incubation et de mise en route, où il représente les futurs bénéficiaires du projet. Il gouverne dans la phase opérationnelle et réceptionne pour s'assurer que les habitants et utilisateurs peuvent vivre dans le projet réalisé. Souvent, il assure ou fait assurer la gestion des espaces et des services publics. Le maître d'ouvrage a donc un rôle

QUELS SONT LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UNE OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT ?

L'existence d'une opération d'aménagement s'apprécie au regard d'un faisceau d'indices qui correspondent à :

- Un objectif conforme à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme.
- Une compétence de la personne publique : une opération d'initiative et sous contrôle public.
- Un objet : un impact sur le territoire.
- Un périmètre cohérent.
- Un contenu : des études et des travaux.
- Des moyens juridiques : des opérations foncières (achats, ventes, restructurations du parcellaire).
- Des moyens financiers : un bilan prévisionnel.

multiple, évolutif dans le temps du projet, comportant des niveaux politiques et « régaliens » et des niveaux plus techniques, financiers et opérationnels. Il est aussi le garant de la lecture des échelles et des temporalités ainsi que de la pérennité des solutions au service du territoire, des habitants et des entreprises.

■ La conduite en mode projet

La collectivité, maître d'ouvrage public, qui veut intervenir sur son territoire par un aménagement se trouve de fait impliquée dans une logique de projet. Cela signifie qu'il faut en définir les objectifs, le contenu et le périmètre, les intervenants, le calendrier et le budget, et mettre en place une organisation de ce projet dans toutes les phases de son déroulement, tant au niveau du pilotage que de la mise en œuvre.

■ Réaliser ou faire réaliser ?

La collectivité locale doit aussi s'interroger sur le mode opératoire mobilisable. Il lui appartient de définir la position qu'elle souhaite tenir. Veut-elle se contenter d'encadrer l'opération d'aménagement au titre de ses pouvoirs d'urbanisme, par le seul biais du PLU et sans lien contractuel avec les opérateurs, constructeurs et promoteurs ? Ou souhaite-t-elle conserver un rôle actif dans la définition et la réalisation de l'opération d'aménagement ?

Dans cette seconde hypothèse, deux modes opératoires sont possibles :

- Elle peut réaliser elle-même l'opération, en régie le cas échéant, avec l'assistance d'un mandataire. Cela requiert toutefois qu'elle détermine si elle dispose en interne des capacités et des ressources (humaines, organisationnelles, financières) suffisantes pour conduire et mener à bien l'opération.
- Elle peut transférer la maîtrise d'ouvrage à un aménageur par le biais d'une concession d'aménagement : l'opération est réalisée par un aménageur désigné après mise en concurrence, sauf si le

contrôle qu'exerce la collectivité sur l'aménageur est analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services¹. La concession d'aménagement ne conduit nullement la collectivité à se déposséder de ses pouvoirs : l'aménageur participe au service public de l'aménagement, dont la responsabilité incombe toujours à la collectivité. Si cette dernière confie à un professionnel la réalisation et le financement d'une opération d'aménagement, il lui appartient d'assurer son rôle de concédant et d'organiser le contrôle tant de l'action de l'aménageur que de l'évolution de l'opération, afin de s'assurer que les objectifs poursuivis soient atteints.

■ Le cadre juridique de la concession d'aménagement a connu de nombreuses évolutions réglementaires

Le cadre juridique de la concession d'aménagement a connu de nombreuses évolutions ces dernières années, destinées à mettre en adéquation ce type de contrat avec le droit de l'Union européenne, sans que ne s'estompent ses spécificités.

QU'EST-CE QU'UNE CONCESSION D'AMÉNAGEMENT ?

Une concession d'aménagement est un contrat administratif par lequel une personne publique, appelée « le concédant », dûment compétente en matière d'aménagement, confie à un opérateur, public ou privé, appelé « le concessionnaire », la réalisation d'une opération d'aménagement. La concession d'aménagement s'accompagne du transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'opération du concédant au concessionnaire.

Le cadre juridique de la concession d'aménagement¹ ne s'applique donc pas lorsqu'il n'y a pas de transfert de maîtrise d'ouvrage et qu'il s'agit de désigner un prestataire chargé uniquement de la réalisation des travaux d'aménagement (voirie, réseaux, espaces publics, équipements publics...). Il convient dans ce cas de mettre en concurrence les entreprises susceptibles de réaliser les travaux en suivant les dispositions relatives aux mandats et aux marchés de travaux publics.

1- Le décret n° 2009-889 du 22 juillet 2009 est venu parachever l'évolution engagée avec la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement et son décret d'application n° 2006-959 du 31 juillet 2006. L'ensemble de ces dispositions sont codifiées aux articles L. 300-4 et suivants et R. 300-4 et suivants du code de l'urbanisme.

1- Cas des aménageurs in house tels que les SPLA, SPL et, dans certains cas, les établissements publics

	Règle	Concession d'aménagement
Qui est maître d'ouvrage ?	La collectivité locale.	L'aménageur.
Qui finance l'opération ?	La collectivité locale, qui doit constituer un budget annexe, équilibré en recettes et en dépenses, sans possibilité d'inscrire les recettes prévisionnelles.	L'aménageur avec, le cas échéant, des participations de la collectivité locale concédante et des autres collectivités.
Qui assume le risque financier ?	La collectivité locale.	Selon le type de concessions choisi : - l'aménageur, - ou l'aménageur et la collectivité locale.
Qui réalise les études préalables ?	La collectivité locale et/ou des bureaux d'études après application des dispositions du code des marchés publics.	La collectivité locale et/ou des bureaux d'études après application des dispositions du code des marchés publics.
Qui réalise les études pré-opérationnelles et opérationnelles ?	La collectivité locale et/ou un mandataire et/ou des bureaux d'études après application des dispositions du code des marchés publics.	L'aménageur et/ou des bureaux d'études après application des dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005.
Qui achète, porte et commercialise les biens fonciers et immobiliers ? Qui exerce le droit de préemption ?	La collectivité locale.	L'aménageur.
Qui réalise les travaux d'infrastructures ?	La collectivité locale et/ou un mandataire et/ou des entreprises retenues après application des dispositions du code des marchés publics.	L'aménageur et/ou des entreprises retenues après application des dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005.
Qui réalise les équipements publics de superstructures ?	La collectivité locale et/ou un mandataire et/ou des entreprises retenues après application des dispositions du code des marchés publics ou les dispositions relatives aux contrats de partenariats.	- La collectivité locale et/ou un mandataire et/ou des entreprises retenues après application des dispositions du code des marchés publics. - Le cas échéant, si la concession le prévoit, l'aménageur et/ou des entreprises retenues après application des dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005.

Ainsi, la passation d'une concession d'aménagement doit faire l'objet d'une mise en concurrence préalable². De l'organisation même de cette mise en concurrence va dépendre non seulement la légalité du contrat lui-même, mais - au-delà de ces aspects juridiques - la capacité de la collectivité à mettre en œuvre son projet.

Dès lors, la question de la passation de la concession d'aménagement ne doit en aucun cas être appréhendée sous le seul angle du formalisme juridique. La décision de réaliser le projet par le biais d'une concession d'aménagement, le choix de la procédure mise en œuvre, l'organisation de cette procédure et le choix de l'aménageur doit avant toute chose permettre à la collectivité de réaliser son projet.

■ La concession d'aménagement permet de transférer la maîtrise d'ouvrage

Cela suppose néanmoins qu'un certain nombre de conditions soient réunies :

- **La compétence de la collectivité** : une concession ne peut être conclue que par une personne publique compétente au regard du projet concerné. La répartition des compétences résultant du développement de l'intercommunalité – communautés urbaines, d'agglomération et de communes, et maintenant métropoles – nécessite une attention particulière.
- **L'objet du contrat** : la concession ne peut avoir pour objet que la réalisation d'une opération d'aménagement.

2- Sauf lorsque l'aménageur est « in house »

QUELLES SONT LES PRINCIPALES AVANCÉES APPORTÉES PAR LE DÉCRET DU 22 JUILLET 2009 ?

Le code des marchés publics français ne considère pas que la concession d'aménagement est un marché public car la loi précise que le concessionnaire est maître d'ouvrage des travaux et le code des marchés publics précise explicitement qu'il ne s'applique pas lorsque le co-contractant est maître d'ouvrage des travaux.

À l'inverse, en droit européen, qui ne connaît pas la notion de maîtrise d'ouvrage, les concessions d'aménagement sont, selon les cas, soumises aux directives marchés publics (directive générale ou directive spécifique) ou à leurs dispositions spécifiques relatives aux concessions de travaux publics :

- Les concessions d'aménagement sont soumises aux dispositions relatives aux concessions de travaux publics si le concessionnaire supporte une part significative des risques économiques de l'opération d'aménagement.
- Les concessions d'aménagement sont soumises à la directive « marchés publics » si le concessionnaire ne supporte pas une part significative des risques économiques de l'opération d'aménagement.

Le décret du 22 juillet 2009 introduit donc la notion de risque et précise quelle procédure doit être appliquée pour le choix de l'aménageur, lorsqu'en l'absence de prise de risque significatif, le contrat est soumis à la procédure de base de la directive « marchés publics ».

- **La mission de l'aménageur** : il doit être maître d'ouvrage de l'opération, ce qui implique qu'il doit *a minima* acquérir tout ou partie des terrains et immeubles compris dans le périmètre de l'opération, réaliser les travaux d'aménagement et d'équipement, et céder les terrains ainsi aménagés : ces tâches constituent le socle de la mission de l'aménageur. Il peut par ailleurs se voir confier toute tâche nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis par la collectivité.
- **Le contrôle de la collectivité** : transférer la maîtrise d'ouvrage à un aménageur ne signifie nullement que la collectivité se dessaisit de son pouvoir de contrôle, bien au contraire. L'aménageur doit atteindre les objectifs fixés et la collectivité doit s'assurer que le processus mis en œuvre répond bien à ses attentes.

La passation de la concession d'aménagement : 4 étapes pour réussir le projet

■ Étape 1 : définir les caractéristiques de l'opération

Dans cette première étape, **la collectivité locale, en tant que maître d'ouvrage, se doit de définir** en amont, outre sa compétence organique pour le projet, **ses objectifs, ses besoins et ses intentions**, qui établiront les caractéristiques de l'opération.

Elle les traduit dans un ensemble d'études dont le degré de précision et de fiabilité permet ensuite à un aménageur de connaître les aléas du projet et de bien mesurer et calibrer ses engagements et ses risques. Rechercher idées et innovations sans avoir défini suffisamment le projet, dans le cadre d'une procédure de compétition et de concurrence ouverte entre aménageurs peut conduire à augmenter les risques de réalisation et enchérir les investisse-

ments. L'aménageur traduira en effet sa prise de risque et son incertitude en impact financier. Le produit pourrait aussi s'avérer non conforme aux attentes réelles de la collectivité maître d'ouvrage et des usagers qu'elle représente. De la qualité des études, de leur complétude et de l'identification des aléas économiques et techniques de l'opération dépend aussi la capacité de l'aménageur à assumer une part significative du risque économique de l'opération au travers du transfert de risque réalisé par le contrat.

L'évolution des ÉcoQuartiers – qui concernera à terme tout projet – induit une certaine mutation des pratiques :

- détermination et hiérarchisation de ses attentes en matière de développement durable,
- organisation en équipe projet,
- approche systémique des études,
- confrontation du résultat des études au regard des objectifs poursuivis et réadaptation le cas échéant du projet.

Cette étape n'est pas propre à la concession d'aménagement, mais constitue la base de toute opération, indépendamment des objectifs, du contenu et du mode de réalisation.

■ Étape 2 : évaluer la faisabilité de la concession d'aménagement

La concession d'aménagement ne constitue pas le seul mode opératoire mobilisable pour réaliser une opération publique d'aménagement durable. Chaque mode d'intervention présente ses particularités et son objet précis. La collectivité devra donc déterminer que :

- les critères constitutifs d'une concession d'aménagement sont bien réunis,
- la concession est bien le mode opératoire adapté aux objectifs et au projet.

COMMENT DISTINGUER LES DIFFÉRENTES CONCESSIONS D'AMÉNAGEMENT ENTRE-ELLES ?

Le montant total des produits de l'opération et la part du risque économique qu'aura à prendre à sa charge l'aménageur, permettent de distinguer trois types de concessions d'aménagement :

1. Lorsque les produits de l'opération¹ sont égaux ou supérieurs au seuil communautaire² et que l'aménageur supporte une part significative du risque économique, les concessions sont considérées par le droit européen comme des concessions de travaux publics. Elles sont alors soumises au droit communautaire des concessions de travaux publics.
2. Lorsque les produits de l'opération sont égaux ou supérieurs au seuil communautaire mais que l'aménageur ne supporte pas une part significative du risque économique, les concessions sont assimilables à des marchés de travaux publics au sens communautaire. La désignation des aménageurs doit être faite en application des dispositions applicables à la mise en concurrence des contrats de partenariat, prévues à l'article L.1414-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
3. Lorsque les produits de l'opération sont inférieurs au seuil communautaire, les concessions font l'objet d'une mise en concurrence dans des conditions librement fixées par le concédant.

1- Pour déterminer le montant total des produits de l'opération, il convient de prendre en compte la valeur totale du contrat, du point de vue d'un soumissionnaire potentiel, ce qui comprend non seulement l'ensemble des montants que le pouvoir adjudicateur aura à payer, mais aussi toutes les recettes qui proviendront de tiers.

2- Le seuil est actuellement fixé à 4 485 000 € HT. Pour éviter l'obsolescence du seuil, en valeur absolue, le décret du 22 juillet 2009 fait référence désormais au texte de droit français qui est périodiquement adapté aux seuils prévus par le droit communautaire, à savoir le 2° du IV de l'article 40 du code des marchés publics.

La concession est un transfert de l'acte de réalisation. Le concessionnaire aménageur devient le maître d'ouvrage du projet défini et concédé, avec en contrepartie de ce rôle un contrôle de la collectivité concédante. Le concessionnaire aménageur est un ensemble qui fait réaliser par un ensemble d'acteurs, depuis les maîtres d'œuvre jusqu'aux promoteurs, la production matérielle du projet. Ce rôle implique autonomie et capacité de décision et de choix à l'intérieur de la définition du projet et de ses modalités, inscrites dans le contrat de concession. Le contrat est le reflet de ce transfert, ce métier et ce processus, qui doit être compatible et cohérent avec le projet et les objectifs de la collectivité concédante.

■ Étape 3 : déterminer la procédure de mise en concurrence

L'objectif est de **qualifier et de quantifier le risque transféré au concessionnaire**. Pour ce faire, il importe de bénéficier d'études préalables précises (cf. étape 1). Le risque est en effet fonction des

caractéristiques techniques et économiques de l'aménagement, du programme et du calendrier, ainsi que de la détermination de la collectivité vis-à-vis du risque : en assumer directement tout ou partie, en échanger contre une contrepartie financière (même s'il en estime l'impact limité du fait des processus de mise en concurrence).

La détermination du risque transféré se doit d'être objective : la collectivité doit identifier si un opérateur économique est ou non en mesure d'assumer une part du risque économique, sans faire abstraction du contexte économique du territoire et des ambitions poursuivies.

En fonction des objectifs et des contraintes du projet, la collectivité détermine :

- la procédure qui s'impose compte tenu des caractéristiques du projet, au sein des 6 procédures prévues par le code de l'urbanisme et le CGCT,
- les critères sur lesquels elle entend se fonder pour choisir l'aménageur.

Synthèse du raisonnement pour le choix d'une procédure de passation

1- Est-on en présence d'une opération d'aménagement ?

(Voir Étape 2- définition de l'opération d'aménagement).

Réunion des critères de l'opération d'aménagement : un faisceau d'indices, présentant nécessairement un certain degré de complexité :

- un objectif conforme à l'article L 300-1 du code de l'urbanisme
- une compétence de la collectivité : opération d'initiative et sous contrôle public
- un objet : Impact sur la ville
- un périmètre
- un programme d'actions matérielles portant sur des biens immobiliers (terrains, bâtis) et d'actions immatérielles (coordinations, impulsions, financements, gestions).
- La réalisation de travaux d'équipements publics
- une dimension foncière ou immobilière : achats, ventes, remembrements

NON

Pas de concession possible

OUI

2- Quel est le montant des produits de l'opération ?

Le bilan prévisionnel de l'opération d'aménagement met-il en évidence des recettes non symboliques issues des cessions de terrains ?

NON ou pas suffisantes

Pas de concession possible

OUI

Quel est le montant total des produits de l'opération d'aménagement concédée ?

< au seuil mentionné pour les marchés de travaux à l'article 40, IV, 2° CMP

Procédure adaptée

> au seuil mentionné pour les marchés de travaux à l'article 40, IV, 2° CMP

3- Le concessionnaire assume-t-il une part significative du risque ?

L'opération d'aménagement en cause est-elle très, normalement ou peu risquée au regard des exigences de la collectivité ?

Analyser

- Les aléas identifiés à l'étape 1 sont-ils nombreux ?
- De quelle nature sont-ils ? risques techniques, commerciaux, juridiques, financiers...
- Sont-ils pour chacun de ces aléas, des risques normaux ? durs ? limités ?
- Quelles sont les exigences qualitatives de la collectivité ? Seront-elles couvertes par les produits de l'opération ou sera-t-il nécessaire de participer ?
- Quelles exigences « performantielles » la collectivité attend-elle de l'aménageur ?
- Etc

Plus l'opération est « cadrée » plus il sera facile de transférer une part significative du risque économique à l'aménageur

Se questionner :
À l'issue de cette analyse de l'opération, quelle part de risque est-il raisonnable d'attendre d'un aménageur pour la bonne fin de l'opération ?

La collectivité entend-elle transférer une part significative du risque économique identifié à l'aménageur dans le cadre du contrat de concession ?

OUI

Concession = « concession »

NON

Concession = « marché »

Étape 4 : mettre en œuvre la procédure

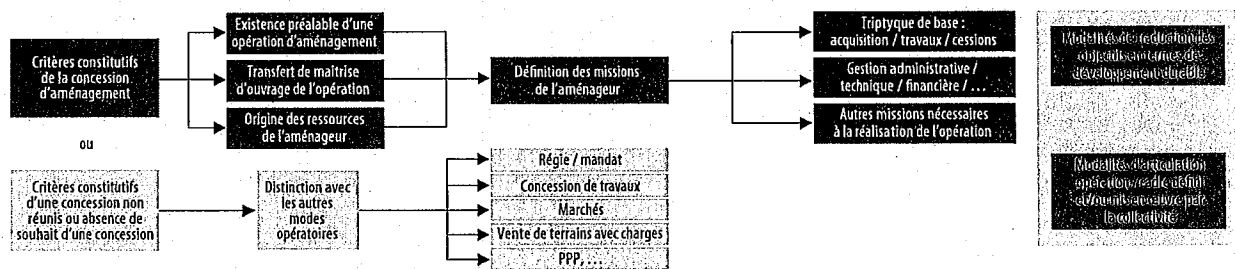
La collectivité maître d'ouvrage, après avoir défini son projet, sa volonté de transfert et le périmètre du transfert, la nature et l'étendue des risques transférés et donc la nature de la **procédure de passation** de la concession, **met en œuvre le processus** par lequel elle confie son projet en concession. Ce processus dépend des modalités de transfert du risque de l'opération à l'aménageur définies dans le contrat.

Le choix de l'aménageur obéit à un formalisme précis et rigoureux, dont le respect conditionne non seulement la légalité du contrat, mais également la réalisation des objectifs poursuivis.

Tout au long de la procédure de mise en concurrence, la collectivité devra s'efforcer de respecter l'égalité entre les candidats et de préserver la confidentialité de leur proposition et des échanges qu'elle a avec eux. Elle devra par ailleurs veiller à ce que le choix de l'aménageur et le contenu du contrat respectent bien les critères définis.

Muni d'une « feuille de route » et d'une certaine définition du projet cohérente avec les objectifs de la collectivité concédante, le concessionnaire une fois désigné sera alors en mesure d'exercer son rôle d'opérateur, encadré par le contrat de concession.

Étape 2 - Analyse de la faisabilité d'une concession d'aménagement



OBJECTIFS DE L'ÉTAPE

Dès lors qu'elle veut mettre en œuvre une opération d'aménagement, la collectivité doit s'interroger sur les modalités de sa réalisation.

Les critères constitutifs d'une concession d'aménagement étant clairement définis par le code de l'urbanisme, la collectivité doit analyser si un tel contrat est envisageable au regard des caractéristiques de l'opération, des missions de l'aménageur et des objectifs qu'elle poursuit.

La concession d'aménagement constitue un transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement à un aménageur ; l'aménageur n'est donc pas un simple prestataire, mais bien le garant de la réussite de l'opération, certes sous le contrôle de la collectivité mais sous sa propre responsabilité. À ce titre, il doit être en mesure de se comporter en maître d'ouvrage ; cela implique qu'il acquiert tout ou partie des terrains compris dans le périmètre de l'opération, réalise les travaux d'aménagement et d'équipement et cède les terrains aménagés. Si l'un de ces éléments fait défaut, l'aménageur ne peut pas être qualifié de maître d'ouvrage et une concession d'aménagement ne peut pas être conclue. L'aménageur peut, en outre, se voir confier d'autres missions matérielles ou immatérielles dès lors qu'elles sont nécessaires à la réalisation de l'opération d'aménagement.

Si les critères constitutifs d'une concession d'aménagement ne sont pas réunis, ou si la collectivité ne souhaite faire réaliser son projet par le biais d'une concession d'aménagement, elle doit analyser les autres modes opératoires envisageables, soit avec ses propres services, soit dans le cadre d'autres modes contractuels.

Le choix du mode de réalisation doit résulter d'une analyse globale prenant en considération les capacités dont dispose la collectivité tant au niveau financier qu'au niveau humain, et l'articulation qu'elle envisage entre un aménageur éventuel et ses propres services.

La collectivité doit garder à l'esprit que la concession d'aménagement n'a pour objet que la réalisation d'une opération d'aménagement, ce qui exclut la gestion des équipements publics réalisés par l'aménageur dans le cadre de l'opération d'aménagement.

STRATÉGIE

Des missions confiées à l'aménageur et de la gouvernance de l'opération dépendra la possibilité pour la collectivité de conclure une concession d'aménagement. Elle doit donc :

- identifier les équipements de viabilité - publics ou collectifs - qui doivent être réalisés ;
- déterminer l'ensemble des tâches qui doivent être mises en œuvre pour atteindre les objectifs poursuivis ;
- définir une durée prévisionnelle pour la réalisation de l'opération, intégrant tant la maîtrise foncière, la réalisation des travaux, la commercialisation des terrains aménagés et la réalisation des programmes immobiliers sur ces terrains ;
- décider de la nature et de l'importance du contrôle qu'elle entend exercer sur le déroulement de l'opération ;
- analyser, au regard de ses moyens humains, techniques et financiers et des tâches à effectuer, si l'opération doit être menée par ses propres services ou par un aménageur ; cette analyse doit être effectuée au regard non seulement du degré de complexité de l'opération, mais aussi de l'organisation de la collectivité elle-même.

Si les critères qui permettent la conclusion d'une concession d'aménagement ne sont pas réunis, et notamment si l'objectif est d'exploiter un équipement public et non pas de réaliser une opération d'aménagement, la collectivité doit déterminer selon quel autre mode contractuel les objectifs poursuivis peuvent être atteints.

Maîtriser une opération d'aménagement

L'essentiel

Les collectivités, lorsqu'elles réalisent un projet d'aménagement, souhaitent en conserver la maîtrise. Cette maîtrise du projet d'aménagement passe par des étapes clés, que l'on soit dans une procédure complète et très encadrée comme la Zac ou dans une procédure partielle et plus souple, telle que l'AFU (Association Foncière Urbaine) ou la PVR (Participation pour Voiries et Réseaux).

Les principaux arbitrages déterminant la maîtrise de l'opération sont : la définition d'un périmètre opérationnel, la définition du degré de maîtrise foncière, les modalités de la maîtrise d'ouvrage, le financement. Ces arbitrages se font parfois tout au long du projet.

L'aménagement

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des EPCI qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à autoriser, voire à conduire, des actions ou des opérations définies précédemment, et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou opérations.

Source Loi SRU

Aménageur

Personne ou organisme de droit public ou privé chargé de planifier et de réaliser les opérations nécessaires pour acquérir et équiper des terrains afin de les rendre aptes à recevoir des constructions. Ses compétences lui sont déléguées par convention par une collectivité publique. L'aménageur est un spécialiste de l'espace et peut intervenir à des échelles très variées : agglomération, quartier, parcelle. Il est aussi un stratège dans la mesure où il doit intégrer dans son intervention les dimensions géographiques, mais aussi historiques et prospectives.

Source : CDU

juillet 2007

• DÉFINIR UN PÉRIMÈTRE OPÉRATIONNEL

Lors de la prise de décision de réaliser un projet d'aménagement, le site est déterminé mais le périmètre opérationnel reste à préciser : intégration ou non de telle voie, de tel terrain. Le périmètre va jouer un rôle fort sur la capacité à financer le projet (voies d'accès, équipements...) et sur les nécessités de réaliser des acquisitions foncières.

La définition du périmètre est donc une étape essentielle pour la maîtrise du projet.

• DÉFINIR LE DEGRÉ DE MAÎTRISE FONCIÈRE

La collectivité peut souhaiter être en pleine maîtrise foncière ou au contraire uniquement encadrer l'initiative des opérateurs (en promotion immobilière et en locatif social) et des particuliers. Une opération réalisée en pleine maîtrise foncière, si elle permet un contrôle complet du projet, demande un degré élevé d'implication et d'expertise de la collectivité. La collectivité doit donc effectuer un arbitrage entre :

- une maîtrise foncière totale
- une maîtrise foncière partielle sur les tènements à enjeu
- pas de maîtrise foncière mais une politique d'orientation au travers de la négociation, d'incitations et de règles (PLU principalement).

• DÉFINIR LES MODALITÉS DE MAÎTRISE D'OUVRAGE

Le maître d'ouvrage est la personne physique ou morale qui décide de réaliser l'opération, qui en fixe le programme, qui dispose du terrain, qui réunit le financement et qui paie, qui fixe le calendrier, qui choisit les professionnels chargés de la réalisation, qui signe les marchés et les contrats d'étude et de travaux. Les modalités de maîtrise d'ouvrage sont en grande partie liées au degré de maîtrise foncière de la collectivité.

La collectivité doit décider si la maîtrise d'ouvrage sera :

- directe (par la collectivité)
- déléguée
- d'initiative privée : dans les cas où la collectivité ne souhaite pas être en situation de maîtrise foncière.

Lorsque la collectivité ne souhaite pas exercer directement la maîtrise d'ouvrage, en général en raison de la complexité des projets, ou de l'impossibilité de porter un projet d'envergure étant donné sa structure, elle peut décider de laisser cette maîtrise d'ouvrage à des opérateurs. Il peut s'agir d'aménageurs, privés ou publics, auxquels la collectivité délègue sa maîtrise d'ouvrage (accompagnée de la délégation du droit de préemption). Elle peut également laisser la place à l'initiative privée lorsqu'elle ne fait pas appel à une ZAC : aménageur privé, lotisseur, promoteur, bailleur social...

• FINANCEMENT DU PROJET

Le financement d'un projet d'aménagement correspond au rapport entre coût d'équipement et vente des charges foncières dans le cas d'une opération en maîtrise foncière. Sans maîtrise foncière, il s'agit des coûts d'équipements nécessaires à la réalisation du projet, mais pour lesquels la collectivité ne reçoit aucune contrepartie financière. À noter également que la question du financement ne doit pas s'arrêter à l'équipement mais également à l'entretien sur le long terme : bien souvent, en lotissement ou en quartier d'habitat social, une insuffisante définition du rôle de chacun dans l'entretien des espaces et des voiries a pu aboutir à une dégradation progressive.

Loi du 20/07/2005 : jeu des acteurs de l'aménagement et positionnements concurrentiels

L'ancien régime des conventions d'aménagement et conventions publiques d'aménagement a été jugé non conforme aux principes communautaires de neutralité, de non discrimination et d'égalité de traitement entre les acteurs économiques. La nouvelle loi définit un régime unique des « concessions d'aménagement » et impose qu'elles soient soumises à des formalités de publicité et de mise en concurrence.

- L'autorité publique concédante ne peut plus choisir un concessionnaire en gré à gré.
- Les concessions peuvent être conclues indifféremment avec toute personne publique ou privée.
- Les concessionnaires publics ou privés exercent les mêmes missions et peuvent bénéficier des mêmes prérogatives de puissance publique.
- La loi autorise le concédant à apporter une participation financière à l'opération et prévoit un contrôle particulier sur les comptes du concessionnaire.

Par ailleurs, les études préalables à la concession d'aménagement doivent faire l'objet d'un marché public spécifique. L'aménageur concessionnaire voit de fait sa mission d'étude réduite aux études de réalisation. Les études préalables (études de conception urbaine) apparaissent dès lors comme un maillon distinct et concurrentiel. Toutefois, un financement des études préalables est possible par l'opération d'aménagement, les études pouvant par ailleurs être réalisées par l'aménageur futur candidat.

Des mutations s'opèrent progressivement dans le jeu d'acteurs :

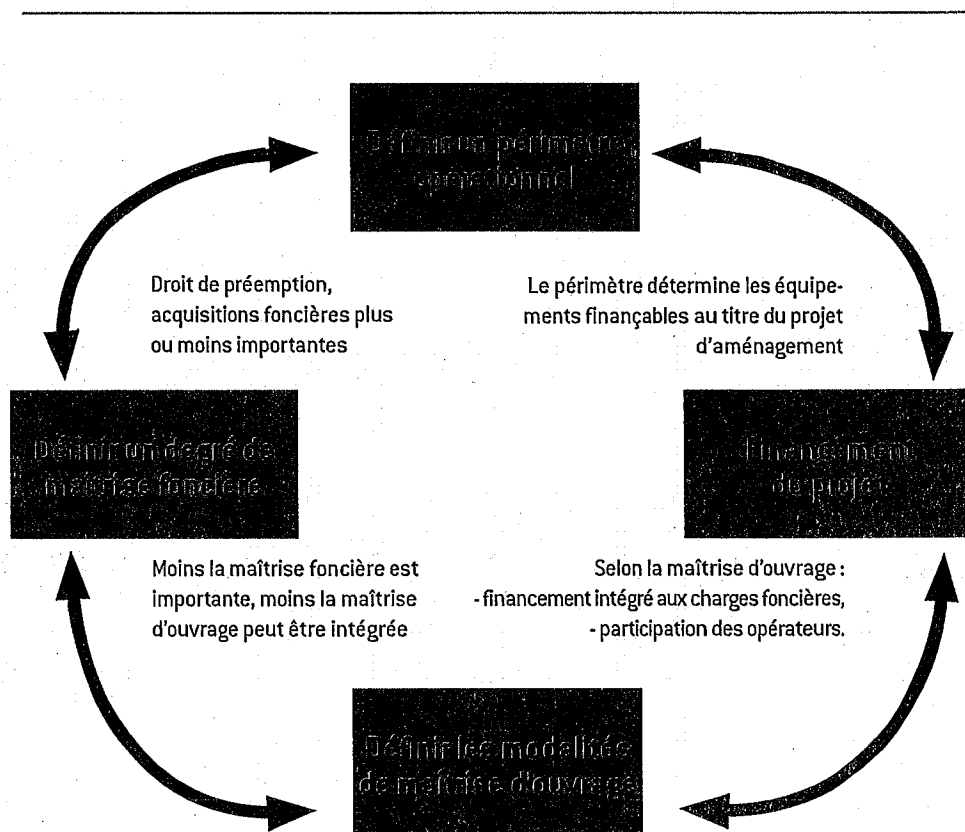
- Une modification du contexte concurrentiel (intensité croissante et diversification des acteurs) : une concurrence organisée entre aménageurs publics, des opérateurs privés qui remontent vers l'amont et développent des métiers d'ensemblier pour avoir un accès privilégié aux droits à construire.
- L'émergence du métier amont de « développeur urbain », lien entre urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel.

➔ EN ZAC

Lorsque la vente des charges foncières ne permet pas d'équilibrer le bilan du projet, la collectivité doit les financer par d'autres biais. Le programme d'équipements publics permet de préciser les participations de tous les partenaires, sur toute la durée de la ZAC. Il s'agit d'un document fortement sécurisant pour les opérateurs et la collectivité.

➔ HORS ZAC

La collectivité peut évidemment financer les éventuels équipements extérieurs à l'opération. Mais bien souvent, une partie du coût peut être prise en charge par les futurs utilisateurs. En PAE, il est possible de faire financer les infrastructures (voiries, réseaux) mais également les superstructures (école, crèche...). Dans le cadre d'une PVR, seules les infrastructures peuvent être financées. Par ailleurs, dans ce dernier cas, la collectivité doit avancer les fonds, en attendant que les droits à construire soient utilisés.



Fiches liées

Une procédure au service d'un projet
Comment et où mener une politique foncière ?
Les droits de préemption
La création des valeurs foncières

Une procédure pour un projet

L'essentiel

Lorsqu'une collectivité souhaite réaliser un projet d'aménagement, elle dispose de plusieurs outils juridiques et opérationnels, des plus complexes aux plus restreints : ZAC, lotissement, AFU, permis de construire groupé, restauration immobilière résorption de l'habitat insalubre, OPAH...

Pendant longtemps, la procédure de ZAC était uniquement utilisée dans les grandes agglomérations. Aujourd'hui, toutes les collectivités peuvent se saisir de ces outils multiples.

Le déficit de ZAC

Il n'est pas systématique mais souvent lié aux exigences en termes de mixité sociale et d'équipements publics. Tout allongement de l'opération entraîne une augmentation des frais financiers et donc une augmentation des dépenses.

• LA ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ

Les ZAC sont des procédures d'urbanisme permettant aux personnes publiques de réaliser des opérations d'aménagement urbain en délimitant des terrains à bâtir pour des programmes généralement diversifiés de logements, bureaux,

commerces, activités tout en réalisant conjointement les équipements publics d'infrastructure et de superstructure rendus nécessaires par l'urbanisation de la zone.

AVANTAGES

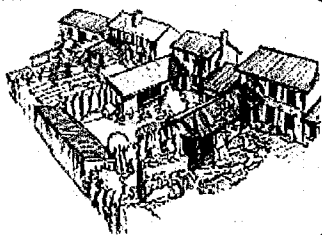
- + Pas de nécessité de maîtrise foncière préalable de la collectivité
- + Gestion des demandes de permis de construire en opposant un sursis à statuer à tout projet de construction risquant de compromettre la réalisation de l'opération.
- + Pleine maîtrise du projet : définition et contrôle du programme, planification de la réalisation des équipements publics, maîtrise du foncier, si nécessaire par voie d'expropriation
- + Possibilité de faire financer par l'opération d'aménagement tout ou partie des coûts d'équipement
- + Garanties de transparence : concertation publique et étude d'impact d'environnement au préalable, procédures de mise en concurrence
- + Possibilité de choisir un aménageur public ou privé
- + Sécurité juridique

INCONVÉNIENTS

- Délais très longs, liés aux études et aux procédures de mise en concurrence
- Coût important : études, aménagement
- Complexité de la procédure nécessitant un fort investissement de la collectivité
- Une concertation publique qui peut bloquer le projet dans certains cas

Conclusion : un outil très efficace pour les projets complexes, permettant à la collectivité une totale maîtrise du projet sous condition d'un investissement en ressources financières et humaines.

juillet 2007



Exemple de lotissement densifié,
DDE du Puy-de-Dôme

• LE LOTISSEMENT

Opération de division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments. Le nombre de terrains résultant de cette division doit être supérieur à 2. Cette opération est soumise à autorisation. Elle comprend l'aménagement et la desserte en réseaux de ces terrains.

Le terme désigne également l'ensemble d'habitations résultant d'une opération de lotissement.

Loi du 19 mars 1919, loi du 12 juillet 1924 (autorisation), décret n°77-860 du 26 juillet 1977, art. L.315-1 et s. et R.315-1 et s. du code de l'urbanisme.

AVANTAGES

- + Souplesse d'utilisation / facilité
- + Possibilité pour une commune d'utiliser cet outil en tant que propriétaire foncier
- + Possibilité de réaliser un règlement (dans le lotissement ou dans le PLU) imposant une forme urbaine pertinente
- + Possibilité de réaliser des logements sociaux : vente d'une parcelle à un opérateur social
- + Un outil permettant de produire du logement pour un coût accessible
- + Possibilité d'imposer des participations financières soit par la mise en place d'un PAE, soit par des participations imposées aux riverains.

INCONVÉNIENTS

- Image négative en raison de la médiocrité de nombreuses réalisations
- Ne permet pas d'intervenir directement sur la forme urbaine
- Un outil souvent mal utilisé
- Moindre maîtrise de la collectivité
- Qualité parfois insuffisante des constructions
- Forte consommation foncière
- Contentieux lié aux participations financières

Conclusion : un outil polyvalent dont la bonne connaissance permet de réaliser des projets de qualité, mais qui reste marqué par une image négative liée à des projets insuffisamment maîtrisés.

• PERMIS GROUPÉ, PVR, PAE, AFU ET ZAD : LES AUTRES PROCÉDURES DE L'AMÉNAGEMENT À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS

➡ PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE

Les PAE ne constituent pas, à proprement parler, une procédure d'aménagement opérationnel ; ils ont pour objet de mettre à la charge des constructeurs tout ou partie du coût d'équipements publics réalisés à des fins d'urbanisation. Il s'agit donc d'un outil financier permettant la réalisation d'équipements publics dont la capacité ne pourra excéder les besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur d'aménagement considéré. Les PAE sont approuvés par le conseil municipal ou l'organe délibérant

de l'EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) concerné et ne peuvent s'appliquer que dans les secteurs d'aménagement délimités par ces autorités. La délibération approuvant le PAE doit déterminer : la nature des équipements à réaliser ; leur coût prévisionnel ; la part des dépenses à la charge des constructeurs, ainsi que le critère de répartition entre les diverses catégories de constructions. Elles peuvent servir à réaliser de grands projets, au même titre qu'une Zac.

L'émergence des opérations d'aménagement privées

Ces dernières années sont apparus, à côté des lotissements et des ZAC, de grands projets d'aménagement privés, souvent à l'initiative de grands propriétaires fonciers (institutionnels, industriels...) dans le cadre du déménagement de leur activité et/ou de leur stratégie patrimoniale, et développées en un ou plusieurs lots. Dans ce cas, si le projet est discuté et négocié avec la collectivité, et peut être à l'origine d'une modification du document d'urbanisme en vigueur, la vente des terrains peut se faire en direct entre opérateurs et propriétaires fonciers. Ce dispositif a pour avantage majeur une rapidité importante.

➔ ZONE D'AMÉNAGEMENT DIFFÉRÉ (ZAD)

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

Source : Ministère de l'Équipement / DGUHC / IUH, mars 2004

➔ PERMIS GROUPE

Une seule personne construit plusieurs logements autour d'un projet global pour les vendre ensuite ; permet de réaliser un projet urbain important, mais est fortement dépendant des opérateurs qui se positionnent et ne peut avoir lieu, pour le logement libre, que sur des marchés matures.

➔ PARTICIPATIONS POUR VOIRIE ET RÉSEAUX

Elles permettent aux communes, et surtout aux plus petites (ZAC ou PAE trop complexes), de faire financer une partie de leurs dépenses d'équipement aux particuliers jouxtant une voie (existante ou nouvelle) sur laquelle s'applique la PVR. Elles peuvent éviter à la collectivité d'avancer le coût des travaux.

➔ ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE (AFU)

Variété particulière d'association syndicale de propriétaires constituée à titre provisoire pour la réalisation de travaux particuliers, notamment dans l'optique de vendre en se groupant avec d'autres propriétaires. Elle permet à une collectivité d'intervenir sur des propriétés foncières difficiles à aménager, dans une large concertation ; la collectivité peut exercer un contrôle : droit de veto concernant la création de l'association, possibilité de participer en tant que propriétaire, nécessité de se conformer au document d'urbanisme. Pour un propriétaire, l'AFU constitue l'opportunité de réaliser une bonne opération financière sur des terrains difficiles à aménager, et d'être partie prenante du projet d'aménagement. Il a la possibilité de rester en pleine propriété de ses biens et peut vendre à tout moment de la procédure.

• LES PROCÉDURES POUR INTERVENIR SPÉCIFIQUEMENT SUR L'HABITAT EXISTANT : OPAH, RESTAURATION IMMOBILIÈRE

➔ L'OPÉRATION PROGRAMMÉE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

Il s'agit d'un dispositif d'aide à l'amélioration de l'habitat destiné soit aux propriétaires occupants sous conditions de ressources, soit aux propriétaires bailleurs sous condition d'un loyer conventionné. Dans ce dernier cas, le montant des aides peut être modulé en fonction du loyer.

L'OPAH est avant tout un outil d'amélioration de l'habitat occupé, intervenant peu sur le logement vacant. La prise en compte de la qualité patrimoniale du bâti ne concerne que les OPAH spécifiques « OPAH volet patrimoine ». L'OPAH permet d'améliorer le confort du logement mais n'est pas garant de la qualité architecturale du bâtiment.

➔ LE PÉRIMÈTRE DE RESTAURATION IMMOBILIÈRE

Il vise à résorber l'habitat vacant et insalubre, la restauration et la remise en état d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles.

Pour aller ➔ loin...

Sur le web : www.anah.fr

Fiches liées

Comment et où mener une politique foncière ?

Utiliser le PLU pour mobiliser le foncier

Maîtriser une opération d'aménagement

Acquérir le foncier

La zone d'aménagement différé (ZAD)



© Bernard Suard/METL-MEDDE

La zone d'aménagement différée est une procédure qui permet aux collectivités locales, via l'utilisation du droit de préemption particulier, de s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de terrains où il est prévu à terme une opération d'aménagement et ainsi d'éviter que l'annonce de ce projet ne provoque une envolée des prix.

Définition

Une zone d'aménagement différé (ZAD) est **un secteur créé par l'État sur proposition des collectivités locales à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption** permettant à une collectivité d'acquérir prioritairement les biens immobiliers en cours d'aliénation. Dès sa création en 1962, l'outil ZAD a été conçu dans l'optique de préparer des opérations d'aménagement sur le long terme, afin d'éviter que l'annonce d'un projet ne déclenche une hausse des valeurs foncières.

Le droit de préemption en ZAD doit être exercé, comme les autres droits de préemption, *« en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L.300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation des dites actions ou opérations d'aménagement »* (art. L.210-1 CU).

Il s'agit d'un outil de préemption, au même titre que le droit de préemption urbain (DPU, cf. fiche spécifique). Toutes les cessions de biens immobiliers à titre onéreux réalisées dans la zone peuvent faire l'objet d'une préemption, hormis les transactions exclues du droit de préemption par l'article L.213-1 du CU.

La ZAD doit répondre aux mêmes finalités que le DPU. Si le droit de préemption urbain et le droit de préemption dans les ZAD obéissent à des règles communes, fixées aux articles L.213-1, R.213-1 et suivants du Code de l'urbanisme, ils n'en constituent pas moins **deux procédures alternatives**.

Certu 2013/31



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

ADEF
Études Foncières

gridaub
15/23

Éditions du Certu

Collection **Références**

Champ d'application

Les ZAD peuvent être instaurées dans n'importe quelle commune, dotée d'un POS/PLU ou non, dans **les zones urbaines ou naturelles**. Les zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU, sur lesquelles s'applique le DPU, ne sont plus soumises à cette prérogative dès lors qu'elles sont comprises dans le périmètre d'une ZAD (art L.212-1 CU).

La création d'une ZAD doit être compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du SCoT (art L.122-1-15 et R.122-5 CU). Aucune compatibilité avec le POS/PLU n'est obligatoire.

Mise en œuvre

Le droit de préemption lié à la ZAD peut être **exercé pendant une période de six ans renouvelables**, à compter de la publication de l'acte créant la ZAD. Ce changement important du régime de la ZAD (elle avait avant la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris une durée de 14 ans) est destiné à mieux garantir les droits des propriétaires visés par une décision de préemption. La fixation du prix en fonction d'une situation remontant jusqu'à 14 ans a été considérée comme présentant un décalage potentiel trop important par rapport à la réalité, notamment en raison de la plus-value potentielle sur cette durée (en référence notamment à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'homme du 2 juillet 2002, *Motais de Narbonne c. France*, req. n° 48161/99).

La caducité des ZAD créées avant la loi du 3 juin 2010

Les dispositions transitoires sont les suivantes :

- pour les ZAD créées entre le 6 juin 1996 et le 6 juin 2002, celles-ci prennent fin au bout des 14 ans ;
- pour les ZAD créées après le 6 juin 2002, celles-ci prendront fin impérativement 6 ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit le 6 juin 2016.

■ Création des ZAD, une compétence d'État

Contrairement au droit de préemption urbain, dont le périmètre relève de la compétence locale, la création est à l'initiative de l'État, sur proposition ou après avis de la commune concernée ou de l'EPCI compétent. La ZAD est **créée par décision motivée du préfet** (art. L.212-1 et L.212-2-1 CU). Si la commune émet un avis défavorable ou en l'absence d'avis, la création de la ZAD s'effectue par décret en Conseil d'État (art. L et R.212-1 CU).

L'acte créant la ZAD doit **désigner le titulaire du droit de préemption**, contrairement au DPU (art. L.212-2 dernier alinéa CU).

■ Ouverture du droit de préemption

Il est **ouvert soit à une collectivité publique** (État, région, département, commune) ou à un établissement public y ayant vocation, soit au concessionnaire d'une opération d'aménagement (art. L.212-2 CU).

Le titulaire du droit de préemption désigné par l'acte de création de la ZAD peut déléguer son droit (art. L.213-3 CU). Comme en matière de DPU, la décision de préemption **doit être motivée**. Elle peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la ZAD lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières (art. L.210-1 al. 2 CU).

Le droit de préemption, attaché à la création d'une ZAD, peut être exercé :

- dès la publication au Journal officiel, si la ZAD est créée par un décret en Conseil d'État ;
- dès l'exécution de l'ensemble des formalités de publicité prévues à l'article R.212-3 al. 3 et 4 du Code de l'urbanisme.

À noter qu'il est plus simple de justifier une préemption en ZAD que hors ZAD dès lors qu'il est possible de se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte de création de la ZAD. Le titulaire du droit de préemption est déchargé de l'obligation d'établir de manière circonstanciée la réalité du projet d'aménagement.

Il doit toutefois faire preuve d'une double vigilance. Premièrement, sa décision doit indiquer précisément les motifs sur lesquels elle repose. Elle ne peut se contenter d'un simple renvoi ou d'une allusion aux justifications contenues dans l'acte de création de la ZAD. Le contenu de la motivation de la ZAD doit être concrètement incorporé au texte de la décision de préemption (CE 1^{er} juillet 1981, *Besnault*, rec. p.291).

Deuxièmement, la motivation par référence n'est régulière que si l'acte de création de la ZAD est lui-même suffisamment circonstancié (il ne peut se limiter à un renvoi à l'article L.300-1 par exemple).

■ Droit de repentir

À défaut d'accord sur le prix, le propriétaire peut retirer son offre de vente et le titulaire du droit de préemption peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit (art. L.213-7 CU).

En cas de fixation judiciaire du prix, et pendant un délai de deux mois après que la décision juridictionnelle est devenue définitive, les parties peuvent accepter le prix fixé ou renoncer à la mutation ; ce qui permet au titulaire du droit de se retirer face à un prix trop élevé.

■ Fixation judiciaire du prix

Le droit de préemption dans les ZAD, comme le DPU, ne se définit pas comme un simple droit de préférence, le prix du bien pouvant être fixé par le juge de l'expropriation, à défaut d'accord amiable entre le propriétaire et le titulaire du droit de préemption (art. L.213-4 CU). Pour l'évaluation des biens préemptés en ZAD, la date de référence est, depuis la loi du 3 juin 2010, la date de création de la pré-ZAD ou, à défaut, la date de création de la ZAD. En cas de prolongation de la ZAD, le juge doit prendre pour référence la date du dernier renouvellement.

■ Droit de délaissement et de rétrocession

Le droit de délaissement qui protège les propriétaires leur permet dès la publication de l'acte instituant la ZAD, de proposer à la commune d'acquérir le bien à un prix

fixé par lui ; la collectivité doit se prononcer dans les deux mois sous peine de perdre son droit de préempter le bien concerné (art. L.212-3 CU). À défaut d'accord sur le prix, le juge de l'expropriation peut être saisi.

Le droit de rétrocession applicable en cas de non-paiement du prix du bien dans le délai légal de 6 mois (art. L.212-3 CU), ou encore le droit dont bénéficie l'ancien propriétaire (s'il n'a pas fait appel au droit de délaissement) lorsque le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner le bien à d'autres fins que celles mentionnées à l'article L.210-1 du Code de l'urbanisme (art. L.213-11 CU), est également applicable dans le régime des ZAD.

■ Evolutions spécifiques liées à la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris

La loi du 3 juin 2010 comporte également une mesure spécifique aux opérations réalisées dans l'agglomération parisienne. Les contrats de développement territorial conclus entre l'État et les communes ou les EPCI pour la mise en œuvre du projet urbain défini par le texte peuvent prévoir la création de ZAD (art. 21). Le contrat en dresse alors la liste, fixe leur périmètre et définit les bénéficiaires des droits de préemption institués dans ces zones.

Intérêts et points de vigilance

■ Intérêts

- C'est principalement la **simplicité et le caractère sécurisé de la procédure** qui fait de la ZAD un outil foncier efficace pouvant être utilisé même dans les communes qui n'ont pas de document d'urbanisme : il suffit de déterminer le périmètre de la ZAD et de préempter, en se référant aux motivations générales de l'acte de création de la ZAD, dès que les propriétaires veulent vendre.
- La création d'une ZAD peut répondre à deux motifs principaux :
 - **s'opposer à la spéculation foncière** et prévenir la hausse des prix dans des zones exposées ; une ZAD pourra ainsi être créée dans une zone N ou A moins exposée aux phénomènes d'anticipation que les zones AU ;
 - **disposer de terrains suffisants pour conduire certains projets d'intérêt local** et de réserves foncières.
- Le champ d'application de la ZAD est large en ce qui concerne les communes et les zones auxquelles elle s'applique.

■ Points de vigilance

- Le délai du droit de préemption est **limité à 6 ans, renouvelable** : la durée de la ZAD est donc réduite depuis la loi du 3 juin 2010. Il convient donc d'être vigilant sur le temps nécessaire au montage de(s) opération(s) justifiant la ZAD et, le cas échéant, de prévoir leur renouvellement, de mettre en place des réserves foncières pour des projets ambitieux ou d'adapter le périmètre afin de tenir compte des aménagements déjà réalisés.
- La création d'une nouvelle ZAD, pratiquement identique à une première, qui aurait pour seul objet de prolonger le droit de préemption, serait illégale. De même le DPU ne peut être instauré dans le seul but de prolonger les effets du droit de préemption d'une ZAD arrivée à son terme, ce motif n'étant pas au nombre de ceux pour lesquels le DPU peut être légalement institué.
- L'utilisation de ce droit de préemption peut aboutir à la **constitution** par la collectivité **d'un patrimoine diffus**. Pour acquérir des immeubles contigus qui permettront la réalisation d'un projet d'aménagement, le recours à la procédure d'expropriation sera alors nécessaire.

- Si la collectivité ne peut acquérir un bien dans le cadre du droit de délaissement, elle perd son droit de préemption sur le bien considéré.
- L'évolution de la loi, qui réduit à **6 ans** (certes renouvelable) sa durée de vie écorne la fonction régulatrice de la ZAD. En effet, la durée initiale de 14 ans permettait de repousser loin dans le temps (d'où le terme « différé ») la mise en œuvre concrète du projet, et donc de limiter les phénomènes d'anticipation

qui ne manquent pas d'émerger lorsqu'un projet est bien défini. En réduisant la période à 6 ans, il est à craindre que le projet soit relativement formalisé avant que la ZAD ne soit lancée. Surtout, la date de référence étant fixée à la date de renouvellement en cas de prolongement de la durée de la ZAD, les propriétaires auront tendance à attendre ce renouvellement qui interviendra alors que le projet sera déjà davantage précisé.

Textes de référence

- Code de l'urbanisme, règles communes aux DPU et ZAD : art. L.210-1, L.213-1, L.213-1 et s. et R.213-1 et s. ; dispositions spécifiques aux ZAD : L.212-1 et s. et R.212-1 et s., L.213-17.
- Loi n° 62-848 du 26 juillet 1962 relative au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé.
- Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.
- Loi n° 89-550 du 2 août 1989 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.
- Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
- Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Certu
Centre d'études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques
2, rue Antoine Chantal
CS 33332
69426 Lyon
Cedex 03
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

© Certu 2012
La reproduction totale
ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
écrit du Certu.

ISSN : 2263-8725

Mise en page :
www.laurentmathieu.fr

La 1^{re} version de l'ouvrage « Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques » a été éditée en 2006. En 2012, un groupe de travail composé de la DGALN, du Certu, du Cete Nord-Picardie, du Gridauh et de l'Adef a actualisé et complété cette fiche.

Groupe de travail :

Guillaume Fauvet et Marc Morain (CERTU),
Stéphane Bost, Bertrand Hervier
et Christelle Payen (DGALN/DHUP),
Christelle Barassi et Magali Journet
(CETE NP/ PCI Foncier),
Jean-Pierre Lebreton (Gridauh)
et Yann Gérard (ADEF).

Rédacteurs associés :

Pascal Planchet, Soazic Marie,
Pierre Galan (GRIDAUH),
Vincent Caumont (CETE NP/ PCI Foncier).

Relecture :

Gilles Bentayou (CETE de Lyon),
Géraldine Bonnet (CERTU)

Contact : Département Urbanisme
Certu

Mél : urb.certu@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 04 72 74 59 10

4 - Choisir une procédure d'aménagement

DOCUMENT 5

L'urbanisation nouvelle d'un secteur de la commune peut s'effectuer selon plusieurs procédés :

- **deux procédures opérationnelles dédiées à l'aménagement : la ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) et le lotissement.** Ce sont les outils les plus employés car ils permettent de répondre à la plupart des situations d'urbanisation nouvelle (outils imaginés à cette intention).

- **deux procédures particulières non dédiées à l'aménagement mais ayant pour conséquence de créer des urbanisations nouvelles : l'AFU (Association Foncière Urbaine) et le permis groupé.**

Les **tableaux comparatifs** suivants permettent de mesurer l'intérêt de chaque procédure suivant des critères homogènes (risques financiers, documents d'urbanisme nécessaires, durée moyenne de la procédure...). La présentation étant très synthétique et chaque situation étant particulière (maîtrise foncière, échéance souhaitée...), il convient d'étudier au cas par cas la procédure adéquate au projet envisagé.

Les procédures d'aménagement et d'équipement de terrain à l'initiative de la commune

	ZAC (Zone d'Aménagement Concerté)	Lotissement	AFU (Association Foncière Urbaine)	Permis de construire groupé
999	Procédure ayant pour objet l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.	Procédure de division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments et ayant pour effet de porter à plus de 2 le nombre de terrains, sur une parcelle de moins de 10 ans.	Procédure de regroupement de propriétaires (volontaires ou non) ayant pour but de réorganiser leur foncier (remembrement), d'équiper et de viabiliser leurs terrains (assainissement, voirie, création d'équipements collectifs).	Procédure permettant à une seule personne physique ou morale de construire sur un terrain terrain plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou puissance.
1000	Procédure Publique : seules les personnes publiques (collectivités...) peuvent créer une ZAC.	Procédure privée (même si une collectivité publique peut la mettre en œuvre).	Procédure privée (même si une collectivité publique peut la mettre en œuvre).	Procédure privée (même si une collectivité publique peut la mettre en œuvre).
1001	Régime dérogatoire - pouvoirs exorbitants du droit commun : possibilité de confier le droit d'exproprier et de préempter à la personne publique ou privée en charge d'aménager. - participations financières spécifiques.	Autorisation de droit commun.	Régime dérogatoire - pouvoirs exorbitants du droit commun : l'AFU a le droit d'expropriation.	Autorisation de droit commun.
1002	Procédure longue.	Procédure rapide.	Procédure longue.	Procédure très rapide.
1003	PLU, carte communale ou RNU.	PLU, carte communale ou RNU (Règlement National d'Urbanisme) précédé par le règlement du lotissement.	PLU, carte communale ou RNU (Règlement National d'Urbanisme).	PLU, carte communale ou RNU (Règlement National d'Urbanisme).
1004	La ZAC peut avoir pour effet de modifier ou réviser le PLU.	Une seule unité foncière (= plusieurs parcelles appartenant à un propriétaire distinct) constituent une unité foncière.	Plusieurs unités foncières.	Une seule unité foncière.
1005	La possession des terrains n'est pas un préalable obligatoire à la création de la ZAC.	Maîtrise des terrains préalable obligatoire.	Maîtrise des terrains préalable obligatoire.	Maîtrise des terrains préalable obligatoire.
1006	Concertation préalable avec le public obligatoire pour la création de la ZAC.	Pas de concertation préalable.	Enquête publique quand il s'agit d'une AFU autorisée ou d'office.	Pas de concertation préalable.
1007	Environ 18 à 24 mois (12 mois d'instruction).	Environ 8 à 10 mois (3 mois d'instruction).	Environ 12 à 18 mois (10 mois d'instruction).	Environ 4 à 8 mois (3 mois d'instruction).
1008	Pas de délai imposé.	La division s'effectue sur une période de 10 ans, la période devant être calculée en amont à partir de la date à laquelle la division envisagée doit intervenir.	Pas de délai imposé mais les délais peuvent être encadrés en fonction du choix de l'AFU d'opter pour une procédure d'aménagement : l'AFU peut mettre en œuvre une ZAC ou un lotissement.	Le démarrage des travaux de construction doit intervenir dans un délai maximal de 2 ans après l'obtention du permis de construire. Aucun délai n'est impart pour achever les travaux, mais il ne doit pas y avoir interruption de travaux de plus d'un an.

Mode de gestion de l'opération	Zones d'aménagement (ZAC)	L'opérateur	IAFU (Association d'opérateurs d'urbanisme)	Régime de copropriété
Modalités de gestion de l'opération	2 possibilités : - Règle directe (la commune effectue elle-même les travaux). - Concession d'aménagement confiée à un aménageur privé ou public (SEM, établissement public foncier, OPAC...) Dossier de création : - rapport de présentation, - étude d'impact, - plan de situation, - plan de délimitation du périmètre, - mode de réalisation, - régime de financement (maintien de la Taxe Local d'Équipement ou non), - programme des constructions, - dossier d'évaluation des incidences du projet (si présence de sites Natura 2000). Dossier de réalisation : - programme global des constructions, - programme des équipements publics, - modalités prévisionnelles de financement.	Par le demandeur de l'autorisation de tout : - La dévolution de la gestion peut être confiée à un aménageur par concession. Pièces obligatoires : - Note de présentation, - plan de situation, - plan de délimitation et de l'état existant, - plan de composition d'ensemble. Pièces éventuelles en fonction de la situation : - projet de règlement du lotissement, - programme et plan des travaux d'équipements intérieurs, - cahier des charges, - projet architectural et paysager, - étude d'impact, - évaluation des incidences du projet sur les sites Natura 2000, - autorisation de défrichement, - autorisation de coupe et d'abattage d'arbres, - modalités de réalisations des travaux par tranches, - garantie d'achèvement des travaux. Pièces nécessaires quand il y a réalisation d'équipements communs : - engagement de créer une ASL, - engagement de provoquer une réunion de l'assemblée générale.	Les AFU libres ont le statut d'Association Syndicale de Propriétaires. Les AFU autorisées ou d'office ont le statut d'Établissement Public à caractère administratif. Pour les AFU libres : - Acte de création de l'association, - Pour les AFU autorisées et d'office : - acte de création de l'association, - un plan parcellaire avec le périmètre, l'intérêt de l'opération et décrivant les constructions envisagées, - un plan masse des constructions (selon l'objet de l'AFU), - un certificat d'urbanisme (selon l'objet de l'AFU), - une estimation du coût des études, - le programme et les coûts des travaux d'entretien et à exécuter par l'association. + les éléments demandés pour une ZAC ou un lotissement si l'AFU choisit l'une de ces procédures en sus : - dossier d'enquête publique pour les AFU autorisées et d'office.	Par le demandeur de l'autorisation de tout : - Pas de cadre contractuel spécifique prévu pour la dévolution de cette gestion. Dossier classique de permis de construire : - plan de situation, - plan de masse, - plan de façades, - plans au coupe, - documents photographiques, - documents graphiques montrant l'insertion du projet dans l'environnement, - une notice d'impact. Éléments spécifiques au permis groupé : - une note de présentation exposant les objectifs de l'opération, l'insertion dans le site, le zonage d'architecture, les besoins en équipements, - le statut de l'Association Syndicale Libre, un plan de division du terrain.
Documents contractuels	Cahier des charges de cession des terrains devient caduc à la suppression de la ZAC.	Règles du lotissement disparaissent dans le délai de 10 ans.		
Effets particuliers de l'autorisation délivrée	- Sursis à statuer opposable aux autorisations de construire - Droit de délaissement des propriétaires - Fixation d'une date de référence pour le prix de vente des biens (intérêt pour des expropriations futures) Régime ordinaire de la gestion de l'espace urbain.	- maintien durant 5 ans (après l'achèvement du lotissement) - les travaux d'aménagement des règles d'urbanisme applicables aux futures constructions, même si le document d'urbanisme change. La gestion et l'entretien des espaces collectifs sont assurés par une Association Syndicale Libre (ASL) jusqu'au transfert éventuel des espaces à la collectivité.	- obligation d'informer l'association de la vente d'un terrain dans le périmètre de l'AFU - droit d'hypothéquer le bien d'un membre de l'AFU (si problème de recouvrement des créances). Régime ordinaire de la gestion de l'espace urbain.	La gestion et de l'entretien des espaces collectifs sont assurés par une Association Syndicale Libre (ASL).
Portage et risque financier	En règle directe, la collectivité supporte tout le risque financier. En Concession d'aménagement, la collectivité partage voire transfère le risque financier à l'aménageur.	Risque financier à la charge de l'opérateur.	Risque financier à la charge des membres de l'AFU.	Risque financier à la charge de l'opérateur.
Commentaires généraux	Procédure éprouvée et particulièrement adaptée à la "fabrication urbaine" et au contrôle des collectivités locales. Il s'agit d'un outil complet combinant des outils financiers, procédures, modes de négociation et articulation avec les règles d'urbanisme générales.	En fonction de la maîtrise par la commune, cette procédure peut être utilisée autant pour réaliser un projet urbain que pour simplement "vulgariser" les règles d'urbanisme (installations des réseaux et voiries). Cette commune la procédure peut être très utile. L'AFU peut parfois nécessiter la superposition d'une autre procédure (financière) pour prendre en compte les équipements publics.	Procédure peu utilisée qui convient surtout à un regroupement de propriétés appartenant à des propriétaires ayant des objectifs d'aménagement. S'il n'y a pas de vision commune, la procédure peut être très complexe. L'AFU peut parfois nécessiter la superposition d'une autre procédure (financière) pour prendre en compte les équipements publics.	Cette "procédure" est mal adaptée à l'urbanisation d'un territoire car il s'agit avant tout d'une procédure de construction. Elle ne peut s'appliquer que pour des secteurs ne présentant pas de complexité, puisque le principe consiste à construire avant de diviser. Surtout, si elle est initiée, la commune dispose de peu de moyens de manœuvre du point de vue de la procédure.



Avec 500 000 logements à construire chaque année, la production de terrains à prix abordables est le principal enjeu des politiques d'aménagement du territoire et du logement. La plupart des outils existent, aussi perfectibles soient-ils. Pour qu'ils portent leurs fruits, reste à les mettre en œuvre dans le cadre de stratégies foncières volontaristes, innovantes et à la bonne échelle d'intervention.

L'ESSENTIEL

- Des outils au service d'une stratégie foncière.
- Trois leviers simultanés pour agir : réglementaire, opérationnel et économique.
- Nécessité d'articuler politique foncière et politique d'aménagement.
- Priorité accrue au renouvellement urbain et à la sobriété foncière.

QU'EST-CE QUE C'EST ?

- **Alur** : loi pour un accès au logement et un urbanisme rénové.
- **PLU** : plan local d'urbanisme.
- **Scot** : schéma de cohérence territoriale.

Politiques foncières : des outils pour agir

Renchérissement des prix des terrains, production de logements, étalement urbain, préservation des espaces agricoles et naturels : la question foncière n'est en soit pas nouvelle mais réapparaît en plein jour comme une priorité nationale et est hissée au cœur de plusieurs textes de loi : Grenelle de l'environnement, loi de modernisation agricole, loi de mobilisation du foncier public en faveur du logement et maintenant loi Alur définissent d'ambitieux objectifs tant en termes de production de logements que d'économie de l'espace qu'il faudra bien concilier. Dans les zones tendues où la demande est forte, comment produire rapidement et à un prix abordable un foncier devenu rare et de plus en plus complexe à mobiliser ? Dans le même temps, comment fermer une parenthèse de trente ans de surconsommation d'un foncier encore abondant et bon marché, moteur de l'étalement urbain ? En pleine période d'instabilité des marchés, ce « grand écart » n'est pas sans susciter des interrogations voire des inquiétudes. Pourtant, de nombreux outils existent pour peser sur les politiques foncières et relever ce double enjeu foncier. Le Certu, en publiant en 2006 le guide *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*, en a répertorié plus d'une trentaine. L'actualisation en 2012 d'une partie de ses fiches est l'occasion de réaffirmer que, pour être efficace, une politique foncière doit être cohérente, collective et pérenne. Elle n'a pas tant besoin de nouveaux outils que d'une articulation stratégique des leviers dont elle dispose déjà, qu'ils soient réglementaires, opérationnels ou financiers.

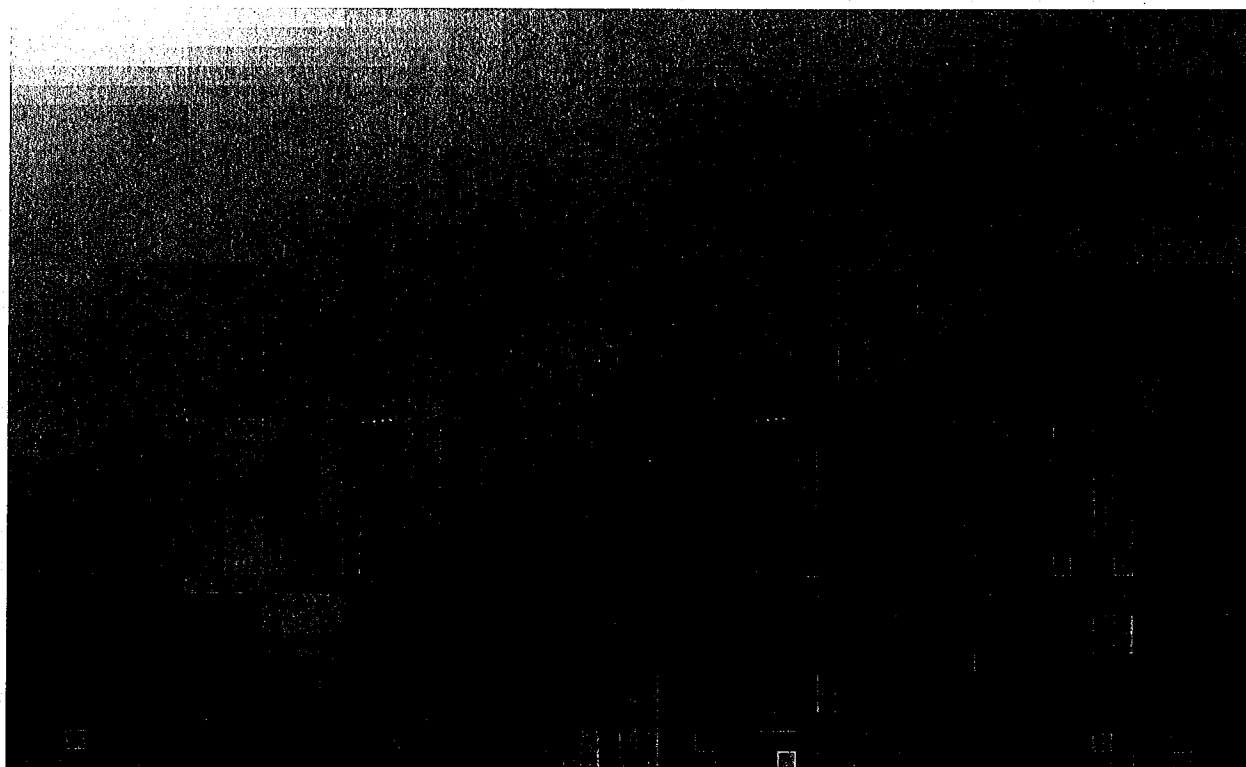
Articuler les politiques foncières et d'aménagement

La production du foncier (gestion des stocks et des flux), véritable « matière première de l'aménagement » est devenue un préalable incontournable des politiques publiques. Libérer du foncier en renouvellement urbain est devenu aujourd'hui une priorité. Or le processus est long

et complexe et demande une stratégie d'anticipation de la part des collectivités locales ou des aménageurs publics ou privés. Les politiques foncières ne peuvent s'improviser au coup par coup. Pas de politique foncière sans stratégie d'aménagement, et inversement ! Forés notamment sur la base d'une analyse des marchés fonciers et immobiliers, action foncière et urbanisme doivent être pensés conjointement et s'inscrire dans une stratégie globale et cohérente emboitant les différentes échelles d'intervention, du quartier au grand territoire. L'échelle de l'agglomération ou du bassin de vie promue par la loi Alur est assurément le niveau d'intervention le plus adapté pour peser sur l'approvisionnement des marchés et sur la formation des valeurs foncières. À l'heure où les outils d'intervention restent encore majoritairement à l'échelle communale, le renforcement du volet foncier des Scot et l'accélération du déploiement des PLU intercommunaux sont de réelles opportunités pour penser ces politiques publiques, pour les mettre en application et pour en évaluer la portée.

Le PLU, premier levier de l'action foncière

Si le POS, créé à l'époque où la croissance démographique était forte, favorisait principalement un urbanisme d'extension, le PLU, qu'il soit communal ou intercommunal, doit rechercher un équilibre entre urbanisation et préservation et se tourner résolument vers une logique de renouvellement urbain et de sobriété foncière. Le volet foncier du diagnostic est ainsi renforcé : analyse rétroactive de la consommation foncière, identification des gisements fonciers, connaissance des dynamiques de marché et des jeux d'acteurs ou encore analyse de la valeur écologique et agronomique des terrains sont autant d'éléments qui viennent étayer l'expression du projet politique de la collectivité. Cette vision stratégique et prospective du projet d'aménagement (PADD) doit être complétée par des orientations d'aménagement et de programma-



© Bernard Suard/METL-MEDIE

tion (OAP). Leur portée opérationnelle (analyse économique et programmation) permet d'apprécier les besoins en foncier et d'en optimiser son utilisation. Les outils réglementaires (zonage, règlement et servitudes) déterminant le potentiel d'urbanisation, le rythme de développement mais aussi en partie la valeur foncière des terrains ne sont que l'expression de la stratégie foncière de la collectivité. Mieux vaut donc les rédiger

progressivement au rythme des projets et des négociations avec les propriétaires ou les aménageurs. Garder une capacité d'anticipation propice aux opportunités foncières et à la maîtrise des prix, concevoir des opérations adaptées aux lieux et aux besoins, optimiser l'usage du foncier et garantir une règle en faisant preuve de souplesse. C'est bien là le sens d'un urbanisme privilégiant le projet avant la règle tant promue ces derniers temps.

▲ *L'échelle de l'agglomération ou du bassin de vie promue par la loi Alur est assurément le niveau d'intervention le plus adapté pour peser sur l'approvisionnement des marchés et sur la formation des valeurs foncières.*

► **Les fiches et guides pour mieux comprendre**

Éditées en 2006 par le Certu, les trente-six fiches du guide *Les outils de l'action foncière* présentent un large panel des outils existants au service des politiques publiques. En 2012, un groupe de travail composé de la DGALN, du Certu, du Cete Nord-Picardie, de l'Adef et du GRIDAUH a débuté l'actualisation des principaux outils. Treize premières fiches sont d'ores et déjà accessibles.

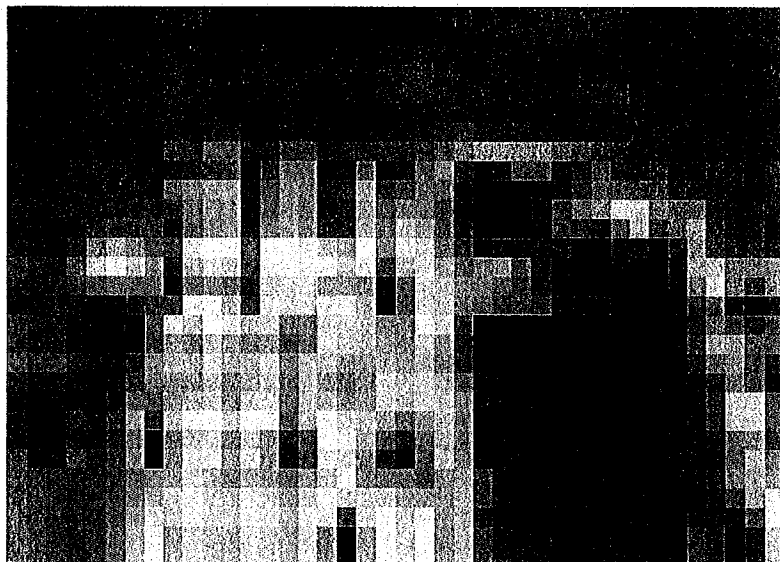
Afin d'intégrer les évolutions induites par la loi du 18 janvier 2013, la Dafi et le Certu ont également réactualisé le guide sur *La mobilisation du foncier public de l'État et de ses opérateurs*. Présenté sous la forme de sept fiches, il décrit les principales étapes du processus, de l'identification du foncier disponible à sa cession ainsi que les modalités de cession spécifiques aux fonciers militaires et ferroviaires.

Téléchargement gratuit sur certu-catalogue.fr ou sur outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr

L'action foncière, garant de la maîtrise du sol, de son usage et de son coût

Action foncière se conjugue souvent avec acquisition. Pour faire face à des opportunités foncières ou constituer des réserves foncières, les collectivités disposent d'un large panel d'outils : voie amiable, droit de préemption urbain (DPU), zone d'aménagement différée (ZAD) ou encore expropriation. D'autres outils peuvent également garantir la possibilité d'agir sur les transactions et sur les aménagements, toutefois sans acquisition immédiate : emplacement et secteur réservé, périmètre d'attente d'un projet d'aménagement (PAPAG), déclaration d'utilité publique (DUP) réserve foncière.

La maîtrise de tout ou partie du foncier permet ainsi aux collectivités locales de maîtriser l'urbanisation de leur territoire et de peser directe- ...



© Bernard Saur/MET-MEDDE

▲ Des outils existent pour produire rapidement et à un prix abordable un foncier devenu rare et de plus en plus complexe à mobiliser.

POUR EN SAVOIR PLUS

- CERF-RA (2012), « Le levier foncier dans le PLU », fiche n° 3, 8 p.
- CERTU (2006), *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*, Éditions du Certu, 40 p.
- Comby J. (2011), « Vingt-quatre propositions sur les politiques foncières locales », in Comby-foncier.com
- Fatome E., Jegouzo Y., Lebreton J.-P., Marie S. et Verpeaux M. (2012), « La modernisation des outils de l'action foncière », rapport d'étude du GRIDAUH, 187 p.
- IAU (2012), « Fonciers en partage », *Cahiers de l'IAU*, n° 163.
- ORF (2010), *Le PLU, premiers outils des politiques foncières des collectivités locales. Pourquoi? Comment?*
- Renard V. (2011), « Fiscalité immobilière et financement des équipements », Actes du 6^e workshop ITEM.

... ment sur l'opération d'aménagement en imposant lors de la cession du foncier ce que les règles du document d'urbanisme ne peuvent garantir seules (contenu du programme, qualité de l'architecture...). La constitution d'un portefeuille foncier sur le temps long est le bon moyen pour jouer un rôle de régulation des prix, pour mener une action continue en matière de logements ou encore pour protéger durablement les espaces agricoles et naturels.

Pour autant, la politique d'acquisition foncière doit nécessairement répondre à une stratégie d'aménagement et doit être ciblée. Elle nécessite la plupart du temps d'investir à moyen ou long terme et peut donc coûter cher. En tout état de cause, elle requiert une ingénierie d'accompagnement stratégique et opérationnelle. C'est le rôle joué en premier lieu par les établissements publics fonciers, qu'ils soient locaux (EPFL) ou d'État (EPFE). Ils peuvent assurer pour le compte des collectivités des fonctions de veille foncière ou d'aide à la définition de stratégie d'intervention. En assurant le portage préalable et la gestion du foncier, ils leur permettent d'acquérir des biens dans les meilleures conditions et leur dégagent du temps et des moyens pour élaborer leur projet d'aménagement.

La fiscalité foncière : des objectifs multiples aux effets contradictoires ?

La fiscalité est aujourd'hui un outil incontournable des politiques foncières et constitue une

ressource financière indispensable pour les collectivités. Aujourd'hui, elle apparaît pourtant comme anachronique et inefficace compte tenu de sa complexité et des effets induits contre-productifs qu'elle peut générer.

En premier lieu, elle vise à fournir des recettes aux collectivités locales. Elle est basée sur des taxes foncières récurrentes sur le foncier bâti ou non (TFPB, TFPNB), sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) ou encore sur la fiscalité de l'aménagement dont les dispositifs ont été simplifiés depuis décembre 2010 (taxe d'aménagement, pouvant être sectorisée, projet urbain partenarial et participation en régime de ZAC).

Elle vise également à l'équité entre les citoyens à travers la redistribution par l'impôt (taxation des plus-values) de ce qui peut être considéré comme une forme d'enrichissement sans cause, lié à l'envol des prix de l'immobilier. Il peut s'agir également de récupérer la plus-value foncière créée par l'ouverture à l'urbanisation de terrains ou la réalisation d'équipements publics.

Enfin, elle peut inciter une utilisation particulière du sol, par exemple la mobilisation de terrains à bâtir en majorant la taxe sur le foncier non bâti. Les leviers pour agir sur le foncier existent donc même s'ils sont parfois complexes et souvent longs à mettre en œuvre. La loi Alur apportera son lot de dispositifs nouveaux à une boîte à outils déjà bien remplie. Tant mieux si de nouvelles procédures viennent faciliter la mise en œuvre de nouvelles politiques foncières et d'aménagement ! Pour autant, elles ne pèseront pas bien lourd si elles ne sont pas utilisées à bon escient. État, collectivités locales, aménageurs, propriétaires, l'action foncière se réinvente aujourd'hui collectivement. Passer d'une logique de consommation effrénée à celle de production d'un foncier rendu précieux ne peut s'affranchir d'un changement profond d'état d'esprit et de façons de faire. Valorisation du foncier autour des gares, écoquartiers, densification pavillonnaire, requalification des zones d'activités ou encore surélévation des bâtiments, les solutions de demain s'inventent aujourd'hui. Pas de dogmatisme, pas de conclusions hâtives quant à leur mise en œuvre et à leur efficacité mais de la nécessité de les passer aux filtres de l'observation, de l'expérimentation et de l'évaluation réside sûrement une des clés de cette nouvelle équation foncière. ■

