



## **Moyens et outils pour mettre en place et assurer le suivi d'une stratégie foncière sur le territoire de Cap Atlantique**

Avril 2012



1. Rappel des enjeux mis en évidence sur le territoire de Cap Atlantique.....	1
2. Identifier et évaluer les potentiels fonciers.....	4
2.1. Qu'est-ce qu'un site stratégique ?.....	4
2.2. Evaluation des potentialités foncière : disponibilité, mutabilité.....	5
2.3. Formes urbaines et potentiel de réceptivité des sites stratégiques.....	7
3. Les outils & moyens juridiques, techniques et financiers existants ou à mettre en place pour concrétiser une stratégie foncière .....	11
3.1. Observation et connaissance des marchés fonciers et immobiliers : un préalable et un outil de suivi.....	11
3.2. La planification : un outil de mise en œuvre d'une politique foncière .....	14
3.3. Les outils d'aménagement opérationnels : des outils au service d'une politique foncière .....	17
3.4. Les outils de maîtrise foncière : constituer des réserves foncières .....	20
3.5. Autres outils de mobilisation foncière : maîtriser le foncier sans forcément l'acquérir.....	22
3.6. Les outils fiscaux et financiers : des moyens à mobiliser pour une politique de renouvellement urbain.....	24
Conclusion.....	32



# 1. Rappel des enjeux mis en évidence sur le territoire de Cap Atlantique

- Un territoire attractif mais une attractivité inégale entre les communes

La population connaît une croissance soutenue depuis le milieu des années 1960. Entre 1982 et 2007, elle est passée de 52 434 habitants à 71 332, soit un taux de croissance annuel supérieur à 1,2. En cela, le territoire de Cap Atlantique bénéficie de l'attractivité résidentielle constatée sur la plupart des secteurs littoraux français. Cette accueil de population se double mécaniquement d'une importante construction.

En 2007, les 38 600 hectares du territoire communautaire accueille 71 332 habitants dont 45% pour les deux villes principales, Guérande et La Baule. Le taux de croissance annuel atteint 1,36% sur la dernière décennie, en augmentation par rapport aux années 1990 et au-delà de la moyenne départementale (1,19%).

L'INSEE recense 68 000 logements sur le territoire, dont 51% de résidence principale et 44% de résidence secondaire ; une répartition qui atteste de l'importance de l'économie touristique sur la presqu'île.

L'activité constructive (13‰) entre 1999 et 2009 à rapprocher de la moyenne nationale (8‰) a surtout profité aux communes littorales, sous forme de construction individuelle (3 logements sur 5 commencés)

- Un mode de développement consommateur d'espace

L'évolution du Mode d'Occupation des Sols (MOS) sur 35 ans (1971-2004) : source ADDRIN) indique une consommation d'espaces agricoles pour les équipements, les activités et surtout l'habitat, de plus 3 600 hectares, soit 100 à 110 hectares par an en moyenne.

- Un encadrement législatif et réglementaire croissant

Depuis 30 ans, la réglementation encadrant les développements urbains sur le territoire de la presqu'île s'est enrichie de plusieurs dispositifs, visant à préserver les grands équilibres entre espaces urbanisés, espaces naturels ou agricoles (53% de la surface de Cap Atlantique) : la loi Littoral (1986), la Directive Territoriale d'Aménagement (2006) et ses « coupures d'urbanisation », l'instauration de zones de vigilance et leur évolution progressive vers des zones à risque de submersion et PPRL (depuis la tempête Xynthia de février 2010), le SCoT enfin, approuvé en juillet 2011.

- Un gisement foncier moins rare que cher

Outre les contraintes évoquées ci-dessus, le gisement foncier du territoire est également soumis aux limites posées à sa mobilisation par divers périmètres de protection de patrimoine naturels ou bâtis (zones humides, ZPPAUP / AVAP...). A des dynamiques de marché pour les communes littorales portées par l'investissement extérieur, la défiscalisation et les résidences secondaires mais circonscrites à des enveloppes urbaines quasi entièrement urbanisées répondent les disponibilités foncières encore abondantes mais fonctionnant comme « un marché de reflux » des communes rétro-littorales.

- Un SCoT pour infléchir le développement littoral et lutter contre l'étalement urbain

Avec un objectif de 9 000 habitants supplémentaires à horizon 2030 (un peu moins de 13 000 logements selon un rythme dégressif par palier, de 850 / an à 550 / an sur les

vingt prochaines années), le SCoT propose d'organiser un nouvel équilibre en incitant au développement des communes rétro-littorales, en mettant en avant l'axe Herbignac / Guérande / La Baule comme support de développement et en fixant l'objectif de protéger 18 000 hectares exploités ou exploitables par l'agriculture (objectif de 580 hectares maxi à investir par l'urbanisation).

30% des nouvelles urbanisations devront prendre place dans les enveloppes urbaines existantes ; des objectifs de densité bâties sont proposés (de 15 à 35 logements / ha selon contexte) et le SCoT propose de contenir le ratio moyen de résidences secondaires autour d'un tiers (34%, dont 1/5 en collectif).

- Un renouvellement urbain d'opportunité.

S'agissant de renouvellement urbain, la situation est variable d'une commune à l'autre bien que le gisement potentiel identifié intéresse à des degrés divers, toutes les communes du territoire.

Sans surprise, eu égard aux capacités financières ou d'ingénierie technique et juridique à mettre en œuvre, le renouvellement urbain est resté pour l'heure, l'apanage des communes les plus urbaines.

Encore relevait-il - au moins jusque récemment avec l'élaboration de PLU – d'un cadre d'action ponctuel – voire opportuniste – sans stratégie d'ensemble cohérente clairement formulée.

- Un parc de logement social peu marqué

En matière de diversification de l'habitat et de mixité sociale, les communes du territoire se caractérisent par la faiblesse du parc social (au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 7%) ; un déséquilibre préjudiciable au parcours résidentiel d'habitants désireux de rester sur le territoire. Pour celles qui sont astreintes à l'application de l'article 55 de la loi SRU (La Baule, Guérande, Le Pouliguen, Saint-Lyphard, Herbignac, La Turballe, Le Croisic), les perspectives de rattrapage à court-moyen terme sont peu crédibles eu égard aux disponibilités foncières et au niveau de charges foncières atteints.

- Des outils fonciers peu sollicités hormis le D.P.U.

Instauré partout, le Droit de Préemption Urbain est le mieux connu et le plus sollicité des outils fonciers. Toutefois, utilisé sur des marchés aux coûts déjà constitués (zones urbaines voire à urbaniser ouvertes), il affiche rapidement ses limites : moyens financiers à mobiliser excédant les capacités des communes.

- Peu ou pas de réserves foncières publiques mobilisables pour l'urbanisation.

A peu près dépourvues de positions foncières (parcelles de terrain qu'elles maîtrisent et dont les opérateurs ont besoin), les communes ne disposent que de marges de négociation réduites face aux opérateurs et aux propriétaires pour faire valoir leurs objectifs (urbanistiques, sociaux...). Leur arme principale reste donc le droit des sols et la fiscalité.

- Des outils financiers sous-exploités.

De l'aveu même des acteurs des marchés fonciers et immobiliers, les exigences des communes en matière de contributions (aux équipements, pour la réalisation de logements sociaux) sont restées « marginales », si on les compare avec ce qui se pratique dans d'autres territoires.

Calculées au coût réel, ces contributions procurent pourtant un rendement plus élevé que la taxe locale d'équipement et font partie intégrante des moyens mobilisables en vue de

satisfaire aux objectifs locaux (urbanistiques, sociaux...); une situation qui devrait changer avec l'introduction de la taxe d'aménagement et ses possibilités de modulation.

- L'élargissement en cours du partenariat possible.

La définition d'une stratégie foncière et de diversification de l'offre de l'habitat peut compter le cas échéant sur un nouveau type de partenaire : l'Etablissement Public Foncier de Bretagne (2009) et celui de Loire-Atlantique (en cours de création). Leur action s'inscrit dans le cadre de convention et peut prendre des formes variées : périmètre de veille foncière, élaboration de référentiel foncier, portage foncier, gestion des biens acquis en attente de projet...

## 2. Identifier et évaluer les potentiels fonciers

### 2.1. Qu'est-ce qu'un site stratégique ?

Un des enjeux de l'étude menée est d'identifier et d'évaluer les sites présentant un intérêt "stratégique" au regard de leur potentiel foncier (pour l'accueil de logements), à l'échelle du territoire de Cap Atlantique.

Il ne s'agit donc pas d'un recensement exhaustif de l'ensemble des terrains constructibles ou susceptibles de le devenir, mais plutôt de pointer ceux qui ont le plus d'intérêt dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain. Cela a conduit à laisser de côté nombre de zones à urbaniser pourtant inscrites dans les documents d'urbanisme communaux opposables.

Cette analyse foncière par commune a fait l'objet d'une diffusion restreinte en marge de ce dossier. Aussi, nous ne reprendrons ici que les éléments de méthode pouvant intéresser plus largement les différents acteurs de la problématique foncière.

#### ➤ Définition d'un site stratégique

Sont considérés comme site stratégiques au sens de la présente étude, une parcelle ou un ensemble de parcelles, formant ou non une unité foncière, dont les enjeux d'urbanisation s'inscrivent dans les objectifs du SCoT de Cap Atlantique, à savoir :

- l'optimisation de l'utilisation du sol et économie de l'espace : il s'agit de terrains dont l'urbanisation ne contribue pas à l'étalement urbain (par une extension de l'enveloppe bâtie des villages ou des bourgs, par exemple) ;
- la qualité d'insertion à l'environnement urbain : tant en termes de qualité de la construction et d'intégration aux paysages bâtis locaux (sans exclure la variété des formes bâties y compris contemporaines, les adaptations architecturales motivées par la mise en œuvre d'énergies renouvelables - solaire ou autre...- ou l'utilisation de matériaux différents : bois...), en termes de qualité d'insertion urbaine (au maillage viaire et piétonnier, par la mixité et la diversité des produits - logements offerts), qu'en termes d'accessibilité aux aménités urbaines (gare, écoles, commerces, équipements...).

#### ➤ Les sites stratégiques désignent donc en priorité des terrains d'assiette foncière situés en zone agglomérée, dont les caractéristiques autorisent la mise en œuvre d'une urbanisation proposant une certaine densité et dont le programme répond à des enjeux de diversification et de complémentarité de l'offre locale en logements.

A cet égard, tout terrain réputé constructible au P.O.S./P.L.U. ne saurait évidemment prétendre à un caractère "stratégique".

La taille d'opération n'est pas non plus déterminante : l'aménagement de 2 ou 3 logements sociaux dans un bâtiment désaffecté ou obsolète de centre-bourg, pour modeste qu'en soit l'échelle rapportée à l'activité constructive du territoire, figure tout à fait un site stratégique ; qualité que l'on hésitera à reconnaître dans un lotissement pavillonnaire individuel, fût-il de cinquante maisons de standing...

Enfin, le caractère stratégique d'un site ne tient pas à sa disponibilité immédiate ; qu'elle soit physique (libération des sols préalable nécessaire) ou juridique (classement n'autorisant pas l'urbanisation à court terme).



## 2.2. Evaluation des potentialités foncière : disponibilité, mutabilité

Une fois les sites stratégiques potentiels repérés, on peut chercher à préciser les conditions et les échéances de mobilisation prévisibles des sites recensés.

On s'appuie pour cela sur une série d'indicateurs :

- **Le classement au regard du document d'urbanisme opposable** est déterminant. Le ou les terrains peuvent déjà être constructible et pourvus d'un règlement adapté à une opération de renouvellement urbain, auquel cas sa disponibilité est à ce niveau immédiate. Cependant, une adaptation du document d'urbanisme sera souvent nécessaire, soit pour ouvrir les terrains à l'urbanisation, soit pour les doter de potentiels de constructibilité cohérents avec les objectifs de l'opération. Les délais nécessaires peuvent alors être importants : de 6 à 8 mois (pour une modification), à 18 - 24 mois, au mieux, pour une révision de P.O.S / élaboration de P.L.U.
- **La domanialité des sites stratégiques repérés** fournit une information sur la crédibilité et l'échéance de leur mise sur le marché.  
Selon qu'il s'agit de propriétés du domaine public (donc inaliénables) ou du domaine privé des communes (cessibles sous conditions), de propriétés privées (laissant augurer des négociations préalables plus ou moins longues ou un recours à la maîtrise foncière), voire d'un mix public - privé (engageant montage de partenariat et participations), les conditions et les délais de mobilisation des sites sont très variables.
- **Le caractère bâti ou non bâti des terrains considérés** est également un paramètre important. Outre les incidences financières directes (le coût d'un bien bâti, même partiellement, ayant toutes chances d'être supérieur à celui d'un terrain nu), les conditions de libération des sols ou de montage d'un projet intégrant tout ou partie des occupants actuels des lieux, complexifient, renchérissent et généralement ralentissent le déroulement d'une opération de renouvellement urbain.

Pour jauger l'intérêt d'un site, on peut résumer ces différents indicateurs en termes de mutabilité et de disponibilité :

- **La disponibilité** mesure la probabilité d'une mobilisation des biens pour une nouvelle affectation urbaine eu égard à leur domanialité et/ou à la stratégie (connue ou supposée...) de leurs propriétaires.

Elle est maximale lorsque le bien est en vente ; elle est - a priori - nulle, dès lors que le bien est en bon état (ou neuf) et occupé.

- **La mutabilité** mesure la crédibilité d'une transformation de l'usage/ de l'affectation d'un bien (ou des terrains) eu égard à leur occupation actuelle.

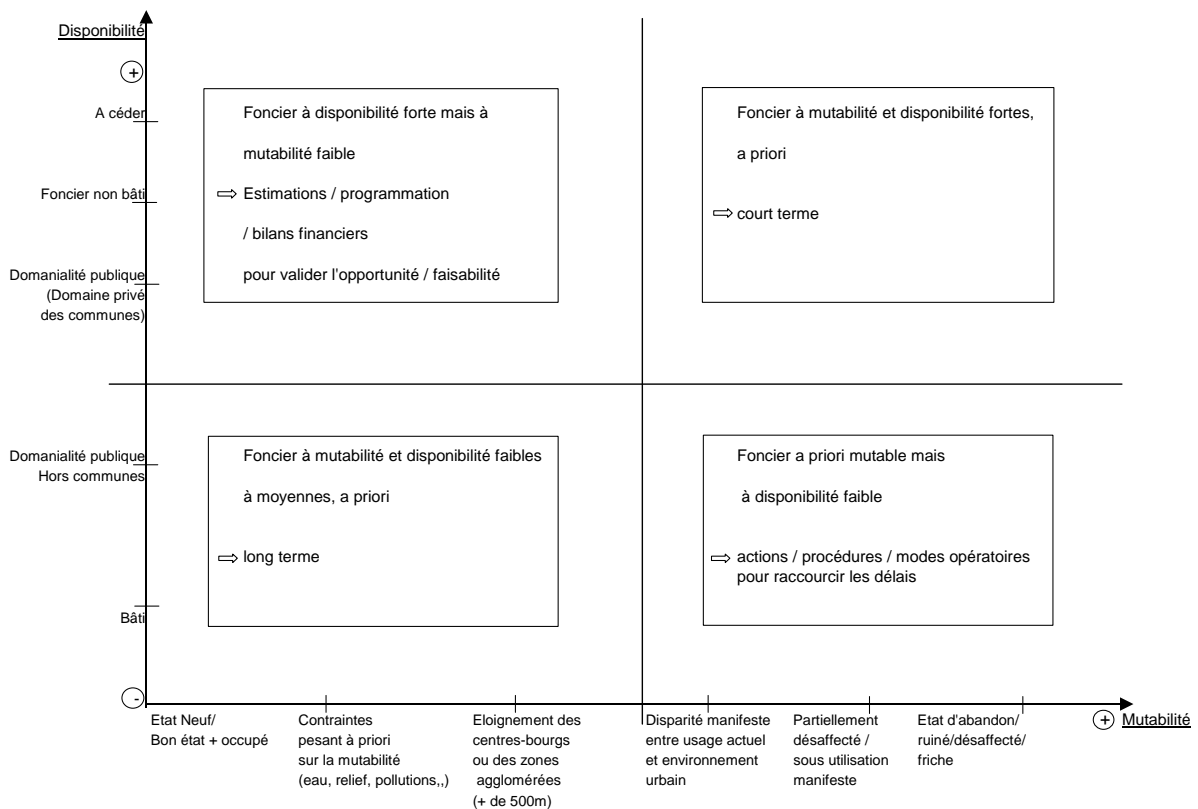
Elle est maximale lorsque le bien est en état d'abandon manifeste, ruiné, désaffecté ou en friche ; elle est d'autant plus faible que le bien jouit d'une " valeur d'usage économique " (habitation, usage professionnel, équipement...) élevée, cohérente avec son environnement urbain.

**Le croisement des critères de disponibilité et de mutabilité** produit une matrice succincte, **outil** sommaire - mais pratique - **de sélection et de hiérarchisation des sites** auxquels on l'applique.

On peut ainsi commodément distinguer **4 types de secteurs stratégiques** appelant des actions adaptées de la collectivité :

- **des fonciers à mutabilité et disponibilité faibles a priori** : ils engagent des actions de long terme et leur mobilisation à un horizon de 5 à 7 ans semble exclue ;
- **des fonciers à mutabilité et disponibilité fortes a priori** : sites prioritaires pour des opérations immédiates de court terme ;
- **des fonciers a priori mutables mais à disponibilité faible** (par exemple : construction vacante dégradée ou terrain en friche en milieu urbain dont la permanence ne manifeste aucune volonté d'agir du propriétaire) : ils suggèrent des actions de la collectivité orientées vers les procédures et modes opératoires destinés à en raccourcir les délais de mise à disposition (préemption, acquisition, portage, engagement de négociations...).
- **des fonciers à disponibilité forte mais à mutabilité faible a priori** (par exemple : parcelles urbaines bâties ou non grevées de contraintes ou servitudes -caractère inondable, sous-sol instable, boisements... dont le propriétaire manifeste l'intention de se dessaisir en tout ou partie) : les actions de la collectivité porteront alors sur l'opportunité et la faisabilité d'un projet (programmation, hypothèses de bilans d'aménagement, types d'opérateurs mobilisables...) validant - ou non - la crédibilité et les pré requis de réalisation d'une opération sur le site.

#### Grille d'appréciation de la disponibilité / mutabilité des sites



## **2.3. Formes urbaines et potentiel de réceptivité des sites stratégiques**

L'étape suivante de cette méthodologie consiste à convertir le *potentiel foncier* stratégique identifié, **en estimations de réceptivité, exprimées en nombre de logements**.

L'exercice requiert au préalable, la formulation d'hypothèses de programmation, qui s'appuient sur les objectifs du SCoT :

- densités correspondant à des formes urbaines économes en espace (maisons de village accolées, petit collectifs...) et cohérentes avec les formes urbaines existantes dans les centres de villages et bourgs ;
- opérations mixtes incluant au moins une part de logements locatifs aidés.

La réceptivité d'un site stratégique en logement est très dépendante des **choix qui seront opérés en termes de topologies de bâti**. Il n'y a pas de réponse idéale a priori, c'est le contexte du secteur qui détermine la pertinence du recours à telle ou telle typologie. En effet, l'accueil de nouveaux habitants et l'implantation de nouvelles constructions engendrent inévitablement des modifications dans les paysages communaux. Ces changements sont d'autant mieux acceptés (par les riverains, par les habitants déjà en place) qu'ils respectent le bien commun, qu'ils ne sont pas dommageables pour la collectivité (risque financier, mauvaise intégration sociale...) et qu'ils ne sont **pas en contradiction avec "l'identité" des bourgs ou des villages** (insertion architecturale et paysagère).

La construction de nouveaux logements peut aussi d'avérer porteur de **projets fédérateurs et devenir vecteur de cohésion**. On peut ainsi envisager que la création d'une zone urbanisable, une opération de renouvellement urbain, soient un moyen de remédier à un éventuel dysfonctionnement urbain. La **mixité typologique** permet également de mieux adapter l'opération à son contexte en variant les formes bâties et en atténuant la rupture d'échelle que peuvent parfois provoquer les opérations de renouvellement urbain.

En fonction de la ou des typologies envisagées pour un site' stratégique, **le potentiel de réceptivité en logement** variera fortement. Les exemples qui suivent permettent d'illustrer ce que peuvent recouvrir quelques grandes typologies de bâti. A chacun d'entre elles est associé une **densité indicative**, qui permet d'estimer à partir de la surface d'un site stratégique sa **réceptivité en logement suivant les différents typologies**.

## □ Habitat collectif

L'habitat collectif n'est heureusement pas réductible à des formes architecturales ou urbaines en tours et barres, péjorativement connotées, par ailleurs à peu près inexistantes sur le territoire de Cap Atlantique.

De plus, collectif ne rime pas - forcément - avec logement social.

Etape dans le cycle de vie du ménage, taille de la famille, nécessités liées à une mobilité professionnelle... sont autant de raisons pouvant justifier le choix de l'habitat collectif dans un parcours résidentiel.

Enfin, l'habitat collectif n'est pas l'apanage des communes urbaines.

A la faveur de corps de ferme abandonnés ou pour valoriser d'anciens bâtiments (écoles, presbytère...) désaffectés, une offre en collectifs, locative ou non et aussi souvent patrimoniale que sociale, s'est développée dans les communes les plus rurales.

Rappelons que la qualité de "collectif" d'un logement se définit en référence au caractère commun des entrées pour les résidents et non par rapport à un statut d'occupation, au mode de financement des logements ou à leur gabarit.

➤ **Densité moyenne retenue : 60 logements / hectare.**

□ Habitat semi-individuel dense ; individuel juxtaposé et maisons de ville

Le rapport au territoire a changé ; les modes de vie et d'habiter, également. Des particularités, qui répondaient à des besoins liés à un mode de vie spécifique, n'ont plus lieu d'être. La parcelle par exemple, lieu de la vie privée, n'a pas besoin d'être immense pour procurer un cadre de vie agréable.

Parce qu'un grand terrain nécessite beaucoup d'investissement en entretien, il n'est pas rare que la demande exprimée porte sur des parcelles plus petites qui offrent un lieu de vie confortable, pour peu qu'il soit judicieusement organisé. (La flambée des coûts du foncier n'étant elle - même pas étrangère à cette évolution).

La recherche d'une gestion rationnelle de l'espace domestique alliée au souci de maintenir une cohérence au tissu urbain aboutissent à la définition de modes d'implantation moins stéréotypés pour les constructions.

Contraintes de taille des parcelles aidant, un positionnement de la maison au centre du terrain n'apparaît plus aussi pertinente. La logique d'accessibilité et de desserte tend à donner une polarité à la parcelle : du public au privé.

En s'implantant au plus près de la rue, la maison fait l'économie d'une voie de desserte interne qui souvent réduit la place dévolue aux espaces d'agrément. De la même façon, elle sépare clairement les espaces intimes des lieux rattachés à la vie du bourg.

Côté pile (façade sur jardin), le terrain bénéficie d'une surface d'un seul tenant qui mérite son qualificatif de "privé", protégé de l'agitation de la rue par la masse du bâtiment.

Côté face (façade sur rue), la partie avant de la parcelle est consacrée à des rôles fonctionnels (accès, garage...), de représentation (accueil des visiteurs...) et participe à l'ambiance urbaine sur l'espace public dont elle constitue directement le prolongement.

Ainsi, sans renoncer à l'aspiration d'un mode d'habiter individualiste, se mettent en place des formes d'habitat individuel alternatives au pavillonnaire pur, agglomérées, plus compactes.

Techniques constructives, matériaux industrialisés et...audaces architecturales aidant, ces nouveaux quartiers se révèlent à la fois, capables d'économie de l'espace, d'insertion dans les interstices des tissus urbains constitués et se prêtent potentiellement bien à la mise en oeuvre de dispositifs répondant aux enjeux actuels d'optimisation et de diversification des ressources en énergie ou de mixité sociale des opérations.

➤ **Densité moyenne retenue : 40 logements / hectare.**

□ Individuel pur et maisons de village

La maison individuelle fait partie du paysage de la presqu'île. Elle est partout, inévitable. La qualité de son implantation - au-delà même de sa taille, de son "style" ou de son prix - conditionne pour une large part la qualité du cadre bâti des bourgs et des villages.

Or, la maison individuelle peut se poser n'importe où...ou presque : dévaler les pentes en accaparant les meilleures vues, se répandre sur les plateaux ou s'égrener le long des routes en grignotant les franges des villages.

Dans le contexte de l'étude foncière qui nous occupe ici (optimisation des sols, économie de l'espace), la maison individuelle est considérée comme composante des bourgs ou des villages capable d'adaptation aux vicissitudes de parcelles anciens imbriqués, d'incrustation dans les interstices des tissus urbains agglomérés ; en bref, capable de contribuer au renouvellement urbain à l'intérieur des enveloppes bâties constituées.

C'est évidemment plus complexe qu'investir extensivement des terrains neufs en périphérie. Mais la demande sociale soutenue pour la maison individuelle ne justifie pas l'étalage commun de la gamme des constructions sur catalogue qui banalisent le territoire à force d'être oubliées des spécificités du site.

Pensées à l'intérieur d'un projet urbain, des opérations de maisons de village peuvent ainsi répondre à la demande en logement individuel sans y sacrifier le paysage et la qualité urbaine. Contraintes de vues, d'ensoleillement, de rapport au bâti existant alentour, de mise en scène depuis l'espace public... deviennent autant de facteurs de créativité pour tirer parti de sites d'implantation variés.

➤ **Densité moyenne retenue : 20 logements / hectare.**

### **3. Les outils & moyens juridiques, techniques et financiers existants ou à mettre en place pour concrétiser une stratégie foncière**

Dans cette partie de l'étude, sont recensés et analysés les moyens et outils juridiques, techniques et financiers, existants ou à mettre en place, pour concrétiser une stratégie foncière et en suivre la mise en œuvre.

La réflexion se veut moins un panorama exhaustif qu'un complément - contextualisé au regard des besoins identifiés des communes et de la Communauté d'Agglomération elle-même pour prolonger l'approche par sites stratégiques.

"Il n'y a de vent favorable que pour celui qui sait où il va". (Sénèque)

La connaissance des outils de l'action foncière et leur mise en œuvre coordonnée au sein d'une stratégie foncière cohérente sont certainement un apport précieux à la prise de décision en matière d'urbanisme.

Elles ne constituent pas une fin en soi. Il s'agit avant tout d'outils d'aide à la décision, à l'appui d'un projet de territoire lequel ne se réduit pas à des questions d'ingénierie foncière et qui sont à mobiliser à toutes les phases de l'aménagement : de la planification à l'urbanisme opérationnel.

#### ***3.1. Observation et connaissance des marchés fonciers et immobiliers : un préalable et un outil de suivi***

- Un observatoire du foncier et de l'immobilier sert à suivre les mécanismes des marchés, leurs dynamiques et leurs dysfonctionnements. Il permet de visualiser les enjeux et les disponibilités, sur une cartographie. Il permet de repérer les opportunités foncières. Il apporte la connaissance chiffrée et localisée du marché foncier. Pour être efficace, il nécessite un suivi et une évaluation.

Différents niveaux d'observation et de suivi sont envisageables. Si la commune reste l'unité de base, la pertinence d'une observation à l'échelle de l'aire d'influence des marchés et de leurs acteurs est évidente.

La collecte des informations peut se limiter au territoire communal (situation actuelle dans la plupart des communes de la Presqu'île sauf celles du sud).

Cependant, il est plus efficace qu'elle soit assurée dans un cadre plus large, mettant en jeu la diversité et les interrelations des mécanismes fonciers existants au niveau du territoire élargi (périmètre de la Communauté d'Agglomération). A défaut, un établissement public foncier local est également un lieu pertinent pour monter un observatoire.

- Les principales sources d'information disponibles sont au nombre de quatre :

**1) les statistiques SITADEL** : données issues des saisies effectuées par les services de la DDE, sur la base du nombre de logements commencés, puis transmises à la Direction Régionale de l'Équipement où elles sont agrégées et traitées.

Leur exploitation permet une approche territorialisée (par groupes de communes par exemple), segmentée par produits (collectif/ individuel groupé ou "pur"), par modes de financement (PLA / accession aidée / libre) et par filières de production (diffus / lotissement / ZAC).

➤ Les limites de SITADEL :

- erreurs de transcription lors des saisies (manuelles) des données... ou lors des transmissions DDE / DRE,
- informations limitées à une approche quantitative (volumes),
- pas de distinguo entre résidences principales et secondaires,
- l'information sur les modes de financement s'étant révélée peu fiable sur le territoire du Parc, a été écartée de l'étude.

**2) les données des notaires (MIN / PERVAL)** : collectées et traitées lors des transactions, par la société PERVAL, leur exploitation produit un panorama précis sur les biens échangés (nature du bien, vendeurs, acquéreurs, prix...) et permet des traitements qualitatifs aidant à la connaissance du marché et de ses acteurs.

➤ Les limites de Min/Perval :

- alimentée par les notaires sur la base du volontariat, l'information est plus ou moins complète dans le temps (le taux de couverture étant variable d'un secteur à l'autre) et donc plus ou moins fiable statistiquement,
- accès payant (et cher!) non automatique à l'information (la société exploitante se réservant le droit d'accorder ou de refuser la diffusion des données : source d'information non pérenne par conséquent).

**3) les extraits d'actes des services fiscaux** où sont enregistrées l'ensemble des transactions foncières et immobilières (fichier "OEIL"). Outil interne aux services fiscaux, le fichier OEIL reste (en principe) inaccessible pour un usage extérieur. De plus, la saisie des extraits d'actes est manuelle (procédé coûteux, source de possibles erreurs et surtout long : décalage de plusieurs mois voire plusieurs années avant de pouvoir disposer des résultats).

**4) les Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA)**. Elles sont, en fin de compte, la source d'information la plus immédiate (en "temps réel" ou presque), la moins onéreuse (les communes en bénéficient de droit avec un droit de préemption urbain ou une ZAD institués) et la plus pérenne (accès direct à l'information par les communes). Du reste, à plusieurs reprises au cours du travail d'enquête, le recours aux DIA aura permis de "redresser" certaines données jugées erronées localement pour les zones agglomérées. Pour les espaces naturels et/ou agricoles, les droits de préemption ouverts au département dans les périmètres d'espaces naturels sensibles et à la SAFER sur les zones agricoles, permettent



de parvenir au même résultat, en assurant une couverture totale du territoire.

➤ Les limites des DIA :

- contrairement aux autres sources d'information évoquées plus haut, la DIA n'est qu'une indication d'intention, en amont de la transaction ; toutes les DIA ne sont donc pas suivies d'un échange effectif de biens et un même bien peut faire l'objet de plusieurs DIA successives...sans être vendu, ce qui induit des biais dans les analyses sauf à procéder à des traitements préalables (repérage et élimination des doubles comptes, travail sur les seules DIA effectivement concrétisées par une vente...),
- l'information collectée - inégale selon les secteurs et le transcripteur en charge de compléter le formulaire réglementaire, ne permet de toutes façons pas une connaissance du prix des biens immobiliers (ni l'état du bâti ni les surfaces utiles ou habitables ne sont renseignés généralement, ces mentions n'étant pas obligatoires aux termes de la législation).
- enfin, faute de mention quant à la nature de l'acquéreur, l'analyse des DIA en l'état ne permet de tirer aucune enseignement pertinent pour les différents sous-marchés qui animent les mutations de terrains (terrains bruts en zones à urbaniser pour l'habitat ou pour l'activité, réserve foncière publique, terrains équipés pour maisons individuelles ou à bâtir pour le logement collectif ou l'activité).

Deux d'entre elles (SITADEL et Min/Perval) ne présentent ni pérennité, ni garantie d'accès direct à l'information.

Leur usage, dans le cadre d'un observatoire dont l'intérêt reposera largement sur la pérennité, n'est donc pas recommandé. Deux autres sources de données sont en revanche d'accès direct ou garanti, à la fois gratuites et pérennes. Il s'agit des Déclarations d'Intention d'Aliéner et des Extraits d'Actes de mutation enregistrés par les services fiscaux.

➤ Les DIA sont recueillies directement en commune pour les intentions de transactions situées en territoires soumis à préemption (zone U et NA ou AU des POS/PLU) ; ce qui est déjà systématiquement le cas sur le territoire de Cap Atlantique. (En zones naturelles et agricoles, la couverture est assurée par les SAFER et les Conseils Généraux, au titre des Espaces Naturels Sensibles).

=> Sans autre investissement qu'une sensibilisation-formation des personnels en charge de cette tâche en mairie, la proximité au terrain pourrait être mise à profit pour rationaliser et homogénéiser l'information recueillie sur la base des formulaires administratifs : détection des doublons (le même bien fait l'objet de plusieurs DIA successives), signalement des DIA non suivies de transactions (retrait de la vente, abandon...) et transmission à l'organisme en charge de l'observatoire foncier pour exploitation (statistique, cartographie).

➤ Les extraits d'actes de mutation notariés enregistrés par les services fiscaux de la Direction Générale des Impôts complètent utilement l'information fournie par l'exploitation des DIA.

Ils intéressent toutes les transactions foncières ou immobilières et comportent des précisions sur le type de bien, le vendeur, l'acquéreur, le prix. Surtout, la loi Engagement National pour le Logement (juillet 2006) prévoit, qu'à leur demande,

les collectivités et les EPF fassent l'objet d'une transmission annuelle gratuite de cette information.

=> Dispositif à mettre en place au profit de l'organisme en charge de l'observatoire foncier.

### **3.2. La planification : un outil de mise en œuvre d'une politique foncière**

- Les communes de la presqu'île appartiennent à la même intercommunalité de projet (Cap Atlantique) et au même périmètre de planification stratégique (Schéma de Cohérence Territoriale, approuvé en juillet 2011).

Leur engagement au sein du SCoT vaut participation à l'élaboration d'une politique foncière intercommunale.

L'enjeu est crucial d'une déclinaison adéquate de la stratégie d'action foncière globale par le document qui établit, à l'échelle de la commune, le projet d'aménagement et d'urbanisme et édicte les règles d'utilisation des sols.

Toutes les communes de Cap Atlantique sont dotées d'un document d'urbanisme approuvé.

Huit disposent d'un PLU approuvé ; les autres sont en cours d'élaboration.

Au regard du triple objectif :

- d'économie de l'espace
- de diversification du parc de logement
- de mixité,

plusieurs dispositions y ayant trait devraient requérir l'attention des concepteurs des futurs PLU :

#### **➤ Supprimer les minima parcellaires**

L'article R. 123-9 du C.U. subordonne l'existence de règles imposant des superficies minimales aux terrains constructibles à « des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif » ou pour la préservation de « l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone ».

***En cohérence avec les objectifs de gestion économe des sols et de diversification du parc de logement, une reconduction des minima parcellaires figurant aux documents d'urbanisme en vigueur pour la plupart des zones paraît d'ores et déjà exclue.***

En revanche, est conservée la possibilité d'assujettir, à l'intérieur de périmètres délimités en application de l'art. L. 111-5-2 du C.U., certaines divisions foncières à déclaration préalable.

➤ **Différer ou programmer dans le temps la constructibilité des parcelles**

- L'article L. 123-2 § a du C.U. prévoit la possibilité d'**interdire**, sous réserve de justification particulière, **dans un périmètre donné et pour une durée de cinq ans au plus dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global**, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement.
- **Le rapport de présentation peut comporter un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser** et pour la réalisation d'équipements correspondants (art. L. 123-1-6 du C.U.).  
Cet échéancier des objectifs d'offre foncière reste prévisionnel et n'engage pas la commune vis-à-vis des tiers.  
Trois ans au plus tard après son approbation, un débat en conseil municipal devra examiner les résultats de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logement et, le cas échéant, du calendrier d'ouverture des zones à urbaniser (art. L. 123-12-1 du C.U.).
- De la même façon, **les orientations d'aménagement et de programmation** peuvent comporter un **échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation** et de réalisation des équipements (art. L. 123-1-4 du CU)
- Rappelons enfin que, si la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU ouvre droit à un sursis à statuer (art. L. 123-6 du C.U.) pour 2+1 soit 3 ans maximum, **la « prise en considération » par délibération motivée du conseil municipal, d'un « projet ou d'une opération d'aménagement »** (art. L. 111-10 du C.U.) ouvre à la commune un **sursis à statuer pour 10 ans** dans le périmètre considéré.  
Ce dernier dispositif paraît bien adapté à la poursuite de stratégies de renouvellement urbain de long terme.

➤ **Donner des objectifs en matière d'habitat**

- Dans le respect des objectifs de mixité sociale, le PLU peut **réserver des emplacements pour des programmes de logements** (art. L. 123-2 § b du C.U.) ou délimiter des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une **proportion de logement d'une taille minimale** qu'il fixe (Art. L. 123-1-5§15) ou en cas de réalisation de logements, un **pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements** qu'il définit, dans le respect des objectifs de mixité sociale (Art. L. 123-1-5§16).
- Dans des secteur situés à **proximité des transports collectifs** existants ou programmés, le PLU peut imposer **une densité minimale de constructions** (Art. L.123-1-5§13bis du CU).
- Dans les zones urbaines délimitées par le PLU, **un dépassement des règles** relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au COS est autorisé, **pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation**. Une délibération du conseil municipal fixe pour chaque

secteur ce dépassement, qui **ne peut excéder 30%** pour chacune des règles concernées (Art. L. 123-1-11).

Le dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 30% à la surface de plancher existante.

A noter, que ce dispositif a été repris par la loi du 20 mars 2012 (loi relative à la majoration des droits à construire) qui l'instaure de plein droit hors servitude, monuments et littoral, sauf délibération contraire du conseil municipal.

- « Le conseil municipal peut, par délibération motivée, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'économie générale du plan d'occupation des sols ou du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, **délimiter des secteurs** à l'intérieur desquels **la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux** au sens de l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation **bénéficie d'une majoration du volume constructible** tel qu'il résulte du coefficient d'occupation des sols ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. La délibération fixe, pour chaque secteur, cette majoration, **qui ne peut excéder 50%**. Pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération. Le projet de délibération comprenant l'exposé des motifs est porté à la connaissance du public en vue de lui permettre de formuler des observations pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante. » (art. L.127-1 du CU)

### **3.3. Les outils d'aménagement opérationnels : des outils au service d'une politique foncière**

La finalité des outils d'aménagement opérationnels est la production de foncier prêt à bâtir : réorganisation du parcellaire, viabilisation des terrains, aménagement et équipement de la zone. A ce titre, ils sont un maillon indispensable de l'action foncière communale et le recours à l'un plutôt qu'à l'autre est un choix qui devrait procéder d'une stratégie d'ensemble et non d'une approche au coup par coup.

On distingue communément 2 types d'outils d'aménagement opérationnels :

- la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)
- le lotissement

- **La Zone d'Aménagement Concerté**

- **Définition et modalités**

La ZAC est la procédure d'urbanisme opérationnel privilégiée dans le cas d'opérations présentant une certaine ampleur et une certaine complexité. Elle est conçue pour engager de nouvelles urbanisations ou pour traiter des îlots à démolir et à réorganiser, par l'intervention de plusieurs promoteurs appelés à agir dans le cadre général d'une opération d'envergure (constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie ou de service, installations et équipements collectifs ou d'intérêt public), éventuellement multi-sites (c'est à dire intéressant plusieurs emplacements géographiquement distincts).

Elle permet à la personne publique - commune ou établissement public y ayant vocation qui est toujours à l'initiative de son lancement - d'opter pour un régime de participation contractuellement établi (en lieu et place de la TLE ou de la T.A.) : l'opération supporte alors, dans les limites fixées par la loi, le financement de tout ou partie des équipements nécessaires pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions de la zone (art. L. 311-4 du C.U.).

A la différence du lotissement, la possession des terrains n'est pas un préalable obligatoire à la création d'une ZAC : la maîtrise foncière peut s'y faire graduellement par voie amiable, par préemption ou par expropriation. En contrepartie, les propriétaires de terrains situés dans le périmètre bénéficient du droit de délaissement (art. L. 311-2 du C.U.) et peuvent mettre en demeure la personne publique de procéder à leur acquisition.

La régie n'est pas la forme majoritaire d'aménagement en ZAC ; la plupart font l'objet de concession d'aménagement soit à des aménageurs publics (telles que les Sociétés d'Economie Mixte) soit à des aménageurs privés. Selon les termes du traité de concession précisant les obligations de chacune des parties, le risque financier est alors endossé en tout ou partie par le concessionnaire.

On parlerait toutefois abusivement de "ZAC privée" : même dans le cas où le concessionnaire est un groupe privé, l'initiative de création de la ZAC reste publique, en pratique la concession prévoit (le plus souvent) des subventions publiques, la commune restant in fine comptable devant ses habitants du bon déroulement de l'opération.

=> Les procédures de mise en concurrence devenues obligatoires pour les concessions de ZAC (art. 300-5-1 du C.U.), si elles ne menacent pas les SEM locales et l'aménagement public ont une incidence directe sur la stratégie foncière : puisque le bénéficiaire des mandats d'études amont n'est plus assuré d'être concessionnaire de l'aménagement (mise en concurrence), il

n'est logiquement pas habilité à engager d'actions foncières (acquisitions) à ce stade, lesquelles seront donc désormais du ressort des communes.

- **Avantages / inconvénients**

L'ingénierie juridique, technique et les moyens humains requis pour l'engagement et la conduite d'une ZAC comme la question de la prise de risque financier, peuvent conduire les communes à écarter a priori la possibilité d'une ZAC, prestement assimilée à un outil générateur de paysages urbains inadaptés au contexte de nombreux bourgs de la presqu'île.

Rappelons que le règlement de la ZAC se confond désormais avec celui de la zone PLU correspondante.

- **Intérêts par rapport aux communes de Cap Atlantique**

Outre que le territoire compte déjà plusieurs exemples d'opérations menées en ZAC (Guérande, La Baule, Assérac, La Turballe, Pompas à Herbignac...), plusieurs secteurs stratégiques identifiés (voir phase 2. § 2.2) - et pas seulement dans les « grosses » communes :

• **Le lotissement**

C'est la procédure d'aménagement opérationnelle la plus répandue sur le territoire.

Qu'il soit public ou privé, les communes y ont largement eu recours pour organiser leur développement.

- **Définition et modalités**

L'ordonnance n°2011-1916 du 22 décembre 2011 a récemment modifié le régime du lotissement, déjà profondément remanié par la réforme des autorisations d'urbanisme entrée en vigueur en octobre 2007.

« Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis. » (Art. L. 442-1. du CU)

« Le périmètre du lotissement comprend le ou les lots destinés à l'implantation de bâtiments ainsi que, s'ils sont prévus, les voies de desserte, les équipements et les espaces communs à ces lots. Le lotisseur peut toutefois choisir d'inclure dans le périmètre du lotissement des parties déjà bâties de l'unité foncière ou des unités foncières concernées. » (Art. L. 442-1-2. du CU)

« Un décret en Conseil d'Etat (encore en attente à fin février 2012) précise, en fonction de la localisation de l'opération ou du fait que l'opération comprend ou non la création de voies, d'espaces ou d'équipements communs, les cas dans lesquels la réalisation d'un lotissement doit être précédée d'un permis d'aménager. » (Art. L. 442-2. du CU).

- **Avantages / inconvénients**

Dans l'un et l'autre cas, les règles du PLU applicables doivent être appréciées "au regard de l'ensemble du projet".

Concrètement, les règles d'urbanisme du PLU s'appliquent au terrain d'assiette qui fait l'objet de la demande de lotissement et non à chacun des lots projetés, "sauf si le règlement s'y oppose" (art. R. 123-10 du C.U.). Les implications de cette disposition seront particulièrement mesurables pour les articles 5 (taille des terrains), 7 (implantation par rapport aux limites séparatives), 8 (implantation sur un même terrain), 9 (emprise au sol), 13 (espaces libres et plantations) et 14 (COS).

Sur le territoire de Cap Atlantique, la concurrence avec les grandes parcelles moins standardisées du diffus, semble avoir dissuadé les lotisseurs d'essayer de produire des petits lots économiques ; petits lots qui risqueraient de ne pas rencontrer une demande habituée à de parcelles d'une certaine taille dans la presqu'île (où l'espace ne manque pas), avec des maisons implantées en ordre discontinu (et non mitoyennes comme dans les opérations groupées à coût maîtrisé).

- **Intérêts par rapport aux communes de Cap Atlantique**

Gestion économe des sols et diversification du parc de logement incitent pourtant désormais à envisager ce type d'opération groupée.

• **Le permis de construire groupé**

ECONOMIE DE L'ESPACE	DIVERSIFICATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT	MIXITE HABITAT / ACTIVITES
----------------------	--	----------------------------

Il y a permis de construire groupé chaque fois qu'une ou plusieurs personnes demandent l'autorisation de réaliser des constructions sur un terrain qui doit être divisé pendant le chantier ou après l'achèvement des constructions, même si les constructions doivent être réalisées par des constructeurs différents.

Bien adaptée à l'accession à coût maîtrisé en maison individuelle (ce qui répond après tout à l'un des objectifs affichés par le SCoT de « loger des jeunes » et les primo accédants), la production de petits lots économiques en permis de construire groupé autorise, avec des prix de revient plus faibles (moins de linéaire de VRD, par exemple) à mieux rentabiliser le foncier brut - ou à le payer plus cher - tout en dégageant un chiffre d'affaires plus élevé pour l'opérateur.

- **Intérêts par rapport aux communes de Cap Atlantique**

Eu égard aux niveaux de prix atteints sur les marchés fonciers et immobiliers de la plupart des communes, il semble que cette " prime au petits lots " soit devenue sinon attractive pour motiver les opérateurs, en tous cas suffisante pour envisager (moyennant péréquation avec d'autres produits d'accession libre ou par cession de terrain à prix modique par les collectivités) leur engagement. Qui plus est, la logique de permis groupé favorise une appréhension globale de la qualité urbaine pour l'opération projetée. L'instruction ayant lieu sur l'ensemble des constructions prévues et non au coup par coup, pétitionnaire par pétitionnaire comme dans un lotissement, la commune dispose d'une vue d'ensemble et d'un pouvoir d'appréciation plus large pour faire valoir, si elle le souhaite, ses choix d'urbanisme ou de programmation.

### 3.4. Les outils de maîtrise foncière : constituer des réserves foncières

- l'acquisition foncière

ECONOMIE DE L'ESPACE	DIVERSIFICATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT	MIXITE HABITAT / ACTIVITES
----------------------	--	----------------------------

Pas de stratégie foncière sans acquisition : pour réaliser un projet d'aménagement, il est indispensable d'aborder la question foncière en amont, de cibler les réserves foncières à constituer et de saisir les opportunités foncières pour les futurs aménagements.

Les communes (mais aussi l'Etat, les autres collectivités ou leurs groupements y ayant vocation, l'Etablissement Public Foncier et ... les bénéficiaires d'une concession d'aménagement : voir ci-dessus § 2.3) sont "habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement" (art. L. 221-2 du C.U.)... à condition que cette action ou cette opération d'aménagement aient pour objet (art. L. 300-1 du C.U.) :

- la mise en œuvre d'un projet urbain, d'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.

- **Avantages / inconvénients**

La personne publique qui s'est rendue acquéreur d'une réserve foncière est tenue d'en assurer la gestion "en bon père de famille" (art. L. 221-2 du C.U.).

La constitution des réserves foncières entraîne de fait une dépense continue : au coût d'achat, s'ajoutent les coûts financiers de l'opération (emprunts...) et des coûts de gestion du bien acquis qui courent en attente d'utilisation (sécurisation des terrains, clôtures, entretien des sols).

Au total, les coûts de portage peuvent se révéler très lourds, particulièrement en tissu urbain existant pour les opérations de renouvellement.

C'est pourquoi, il importe que les acquisitions foncières soient ciblées et cohérentes, réponse à une stratégie de développement locale.



- **Les modalités d'acquisition**

Pour acquérir des opportunités foncières ou constituer des réserves, les communes disposent de plusieurs moyens d'action :

- \* **la voie amiable** : la voie à privilégier,

- \* **le droit de préemption urbain** (art. L. 211-1 et s du C.U.). Toutes les communes de Cap Atlantique connaissent bien le DPU dont elles sont dotées, certaines ayant même instauré un DPU renforcé (applicable aux parts de sociétés) : art. L. 211-4 du C.U.

- \* **L'expropriation pour cause d'utilité publique** :

Dernier recours de l'action foncière lorsque les propriétaires privés refusent de vendre, la procédure d'expropriation (code de l'expropriation ; art. L. 11-1 à L. 16-9) ne saurait constituer un mode habituel d'intervention foncière publique.

Les communes le savent bien : le caractère d'utilité publique, apprécié de manière restrictive par le juge administratif est souvent générateur de contentieux.

Une opération d'expropriation ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients sociaux ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas " excessifs " eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

- \* **Réhabiliter l'outil ZAD** :

- **Définition et modalités**

Sur un territoire en proie à des processus de valorisation foncière rapide, les communes ont parfois du mal à reprendre la main (incapacité à avoir un effet directeur sur les marchés faute de réserves foncières, limites affichées de l'usage du DPU par manque de moyens financiers). La création d'une Zone d'Aménagement Différé (art. L. 212-1 et s du C.U) permettrait de répondre à deux motifs principaux :

- calmer le jeu foncier, en prévenant la flambée des prix dans des zones exposées : la ZAD peut ainsi être créée pour une durée de  $2 \times 6 = 12$  ans, tant en zones urbaines, à urbaniser (AU) que naturelles ou agricoles, là où des prises de positions anticipatrices sont susceptibles d'alimenter une spéculation sur le devenir des terrains.
- (re)constituer des réserves foncières ou conduire des projets d'aménagement locaux dont le programme n'est pas forcément connu : comme le DPU, la ZAD est un outil de préemption. Sa création est à l'initiative de l'Etat (décision motivée du préfet) sur proposition - ou après avis - de la commune concernée.

- **Avantages / inconvénients**

Simple et efficace : la délimitation d'un périmètre provisoire de ZAD permet d'ouvrir un droit de préemption dès le déclenchement de la procédure afin de s'opposer à toute hausse spéculative du marché foncier.

Une fois la ZAD créée, le droit de préemption ne se définit pas comme un simple droit de préférence ; le prix du bien est fixé par le juge de l'expropriation à défaut d'accord amiable entre propriétaire et titulaire du droit de préemption, en tenant compte d'un ensemble de règles - édictées par le législateur - qui tendent là encore, à encadrer l'évaluation du prix.

=> Inscrite dans la durée (12 ans), clairement orientée vers la maîtrise des coûts des terrains, la ZAD associe la capacité d'action (acquisition) aux vertus de l'anticipation foncière ; autant d'atouts qui en font l'outil d'accompagnement recommandé pour les zones d'urbanisation future bloquées des POS/PLU, les secteurs agricoles ou naturels en prolongement des bourgs et villages sur lesquels les communes envisagent à moyen-long terme un investissement urbain, voire pour des secteurs peu denses ou à restructurer en zones urbaines (cœurs d'îlots). Le droit de préemption de la ZAD se substitue au DPU et prime sur celui de la SAFER.

### **3.5. Autres outils de mobilisation foncière : maîtriser le foncier sans forcément l'acquérir**

Dénouer la question foncière ne passe pas nécessairement par une acquisition. Les outils de mobilisation foncière présentés ci-après, qui répondent à des préoccupations rencontrées sur le territoire de Cap Atlantique, en attestent.

S'il n'appartient pas toujours aux communes de les mettre en œuvre directement, au moins peuvent-elles les suggérer aux parties prenantes (opérateurs, propriétaires) pour débloquer une situation particulière.

- **La Vente en l'Etat Futur d'Achèvement**

ECONOMIE DE L'ESPACE	DIVERSIFICATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT	MIXITE HABITAT / ACTIVITES
----------------------	--	----------------------------

La VEFA est une vente sur plan, où les paiements s'effectuent au fur et à mesure des travaux, jusqu'à l'achèvement du bien immobilier (art. 1601-3 du code civil).

Depuis février 2000, un décret autorise l'attribution de prêts et de subventions aux bailleurs sociaux lorsqu'ils acquièrent des logements en VEFA : **c'est donc une possibilité pour réaliser du logement social intégré à des opérations privées.**

Comme la VEFA ne peut être financée que pour des logements sociaux situés dans des immeubles ou ensembles immobiliers comportant une majorité de logements qui ne sont ni la propriété d'organismes de logement social ni pris en gestion par ces derniers, les logements construits se trouvent obligatoirement disséminés et intégrés dans des opérations privées. Cela rend certes leur gestion plus complexe pour les bailleurs (co-propriétés, dispersion du parc) mais favorise une réelle mixité sociale à l'échelle de la parcelle et une meilleure insertion urbaine globale des logements sociaux.

=> La VEFA est bien adaptée à un territoire comme celui de la presqu'île où le marché foncier, très concurrentiel, permet difficilement de trouver des terrains à prix accessible pour produire du logement aidé et où "l'acceptabilité" de la mixité sociale dépend de la capacité des opérations à se "fondre" au paysage urbain des communes concernées (taille réduite des opérations...).

- **Les baux de longue durée**

<b>ECONOMIE DE L'ESPACE</b>	<b>DIVERSIFICATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT</b>	<b>MIXITE HABITAT / ACTIVITES</b>
-----------------------------	---	-----------------------------------

Les baux de longue durée permettent au preneur d'obtenir des droits immobiliers sur le terrain qu'il loue, sans avoir à l'acquérir puisqu'il reste propriété du bailleur.

Conclus pour des durées de 12 à 99 ans, ils permettent la réalisation d'opérations de construction ou d'aménagement, en évitant au constructeur de mobiliser une grande partie de son investissement dans l'achat du foncier.

C'est, pour le propriétaire - privé ou public - un moyen de garder la maîtrise foncière de son bien tout en assurant sa valorisation : construction, entretien puis gestion de bâtiments pouvant être transférés au preneur.

- ***le bail à construction***

Créé en 1964 (art. L. 251-1 et s du Code de la Construction et de l'Habitation), son objectif est d'inciter les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché, sans en perdre la propriété.

Le preneur s'engage obligatoirement à construire, puis à maintenir les constructions en bon état pendant toute la durée du bail.

- ***le bail à réhabilitation***

Créé en 1990 (art. L. 252-1 et s du Code de la Construction et de l'Habitat), il s'applique à des terrains déjà bâtis, où sont édifiés des logements devenus vétustes que le preneur (organisme HLM ou dont l'objet est de contribuer au logement des personnes défavorisées, collectivité locale) aura pour tâche de réhabiliter en vue de les louer à des personnes dont le niveau de ressources n'excède pas un certain plafond, pour une durée minimum de 12 ans.

=>C'est évidemment dans la question de la sortie du bail qu'il faut chercher les freins à un recours plus large à ces dispositifs : au terme du bail, le propriétaire peut choisir soit de devenir propriétaire des biens édifiés sur son terrain, soit de céder le tout au preneur pour un montant symbolique...

- **La dation**

La dation est un échange : "contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre" (art. 1702 du Code Civil).

C'est donc un moyen particulier d'acquisition foncière qui permet d'acquérir un terrain moyennant une contrepartie autre que le versement d'une somme d'argent.

Par exemple : le promoteur ou le lotisseur prend en charge les travaux de viabilisation d'un terrain, en contrepartie de la cession à son profit d'une partie des terrains à bâtir ; il fait ainsi l'économie des frais d'acquisition foncière.

Le cas n'est pas si rare où le propriétaire, vendeur, ne souhaite pas quitter complètement les lieux.

Il s'agit alors d'une cession partielle de terrain (qui permet de lutter contre la rétention foncière), assortie d'un réel avantage fiscal pour le propriétaire (pas de paiement des droits de mutation dans ce cas).

=> Cette modalité est peu utilisée par les communes. Pourtant, rien ne s'y oppose en droit et la dation simultanée sur plusieurs parcelles permettrait d'ouvrir des possibilités de remembrement utiles à la constitution d'assiettes foncières suffisamment grandes pour accueillir un projet de construction, sans avoir à acquérir.

### **3.6. Les outils fiscaux et financiers : des moyens à mobiliser pour une politique de renouvellement urbain**

Logiquement dans une stratégie d'urbanisation "à l'unité" telle que largement pratiquée dans le Parc, le recours à des contributions pour équipements, voies ou réseaux est difficile à justifier s'agissant d'opérations ponctuelles qui vont souvent profiter des capacités résiduelles existantes. Les choses pourraient changer avec la perspective d'une priorité accordée aux actions de renouvellement urbain d'une certaine envergure, initiées dans le cadre des secteurs stratégiques identifiés en phase 2 par exemple ; les communes mettant alors à la charge des constructeurs, tout ou partie des coûts des équipements rendus nécessaires par l'urbanisation.

La loi de finances rectificatives pour 2010, publiée au Journal Officiel du 30 décembre 2010, intègre dans son article 28, une réforme de la fiscalité de l'aménagement.

Le nouveau dispositif (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012), repose sur deux taxes :

- la Taxe d'Aménagement (TA) ;
- le Versement pour Sous-Densité (VSD).

#### **• La Taxe d'Aménagement**

La taxe d'aménagement se substitue à la taxe locale d'équipement (TLE), à la taxe départementale des espaces naturels et sensibles (TDENS) et à la taxe départementale du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TDCAUE).

Elle poursuit le même objectif que ces anciennes taxes, à savoir le financement des équipements publics et celui de la politique visant à la protection des espaces naturels sensibles eu fonctionnement des CAUE.

Elle est instaurée de plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols au taux de 1% et par délibération du conseil municipal dans les autres communes. Les communes peuvent déléguer cette compétence à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU, avec leur accord exprimé dans les conditions prévues par l'article L5211-5 du code général des collectivités territoriales.

Pour la part départementale, elle est instaurée par délibération du Conseil Général.

Pour que l'application de la TA puisse être effective à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012, il était impératif que les délibérations interviennent au plus tard le 30 novembre 2011 (date de dépôt en préfecture). A défaut, aucune ne sera due sur la période allant du 1<sup>er</sup> mars 2012 au 31 décembre 2012.

Il en est de même pour les communes où la taxe est instituée de plein droit au taux de 1% et qui auraient souhaiter y renoncer ou en augmenter le taux. La TA s'appliquera pour toutes les autorisations déposées à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012.

L'instauration de la taxe d'aménagement ou son renoncement est valable pour une durée minimale de 3 ans.

- Le champ d'application de la TA recouvre « la construction, la reconstruction ou l'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature ».
- Sont redevables de la TA, les personnes bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme ainsi que les responsables de constructions illégales.
- Le fait générateur de la taxe peut être :
  - ✓ la date de la délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager ;
  - ✓ la date de la délivrance du permis modificatif ;
  - ✓ la date d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager ;
  - ✓ la date de décision de non-opposition à une déclaration préalable ;
  - ✓ la date du procès-verbal constatant la ou les infractions.
- Le mode de calcul de la taxe est établi à partir de trois paramètres.
  - ✓ La surface des constructions<sup>1</sup> ou le nombre d'emplacements ou d'installations.
  - ✓ Une valeur forfaitaire unique en fonction de la nature du projet.
  - ✓ Le taux de la taxe

**La taxe d'aménagement se calcule de la manière suivant :**

SURFACE (ou nombre d'emplacements) X  
VALEUR FORFAITAIRE X  
TAUX DE LA TAXE

---

<sup>1</sup> La base d'imposition retenue est la nouvelle surface de plancher (ordonnance du 16 novembre 2011) de la construction, égale à « la somme de chaque niveau clos et couvert, calculée à partir du nu intérieur des façades, après déduction : des surfaces correspondant à l'épaisseur des murs entourant les embrasures des portes et fenêtres donnant sur l'extérieur ; des vides et trémies afférentes aux escaliers et ascenseur ; des surfaces de plancher sous une hauteur de plafond inférieure ou égale à 1m80.

- Une valeur forfaitaire unique s'applique pour les bâtiments :
  - ✓ 660 euros par m<sup>2</sup> de construction...

et pour les installations et aménagements :

- ✓ 3 000€ par emplacement de tentes, caravanes, et résidence mobile de loisir (RML) ;
  - ✓ 10 000€ par emplacement des habitations légères de loisirs (HLL)
  - ✓ 200 €/ m<sup>2</sup> pour les piscines
  - ✓ 3 000€ par éolienne d'une hauteur supérieure à 12 mètres ;
  - ✓ 10€/ m<sup>2</sup> pour les panneaux photovoltaïques au sol ;
  - ✓ Aires de stationnement non comprises dans la surface fiscale 2000€/ emplacement, et possibilité d'augmenter par délibération jusqu'à 5000€/ emplacement
- Le taux de la taxe :
    - ✓ 1 à 5 % pour la part communale. Les communes ou EPCI peuvent pratiquer, s'ils le souhaitent, des taux différents par secteur de leur territoire, sans toutefois dépasser les 20%.

Lorsqu'un taux supérieur à 5% est institué, la délibération doit être motivée en fait et en droit, et les participations exigibles sur ce secteur sont supprimées (participation pour voiries et réseaux, participation pour raccordement à l'égout, la participation pour non réalisation d'aires de stationnement).
    - ✓ 2,5% maximum pour la part départementale.

Les délibérations fixant le taux d'imposition sont valables pour une période d'un an. Elles sont reconduites de plein droit si une nouvelle délibération n'est pas adoptée avant le 30 novembre de chaque année.

Dans le cas où le projet est rédigé sur des secteurs comportant des taux différents de TA, c'est le taux le moins élevé qui s'applique.

- Sont exonérées de plein droit de la TA, pour la part communale ou intercommunale
  1. les constructions qui sont destinées à être affectées à un service public ou d'utilité publique dont la liste est fixée par le décret n°2012-87 du 25 janvier 2012.
  2. les constructions de locaux d'habitation et d'hébergement financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI).
  3. dans les exploitations et coopératives agricoles, les surfaces de plancher des serres de production, des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et à entretenir le matériel agricole, des locaux de production et de stockage des produits à usage agricole, des locaux de transformation et de conditionnement des produits provenant de l'exploitation et les centres équestres de loisirs.
  4. les constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des opérations d'intérêt national lorsque le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs.
  5. les constructions et aménagements édifiés dans les ZAC (article L. 311-1 du CU) lorsque le coût des équipements publics, dont la liste est fixée par le décret du 25 janvier 2012, a été mis à la charge des constructeurs et des aménageurs. Cette liste peut être complétée par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI.

6. les constructions édifiées dans les périmètres délimités par une convention de PUP (article L. 332-11-3 du CU).
7. les aménagements prescrits par un plan de prévention des risques (technologiques, de submersion marine...).
8. la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de 10 ans sous certaines conditions. Le contribuable doit justifier que les indemnités versées en réparation des dommages subis ne comprennent pas le montant de la TA due lors de la construction.
9. les constructions dont la surface est inférieure ou égale à 5 m<sup>2</sup>.

Sont **exclus** du champ d'application de la **TA, pour la part départementale**, les constructions et aménagements susvisés aux 1, 2, 3, 7, 8 et 9.

De plus, les organes délibérants des communes ou des EPCI, le conseil général peuvent **exonérer de la TA**, en totalité ou partiellement de leur surface :

1. les locaux d'habitation et d'hébergement bénéficiant d'un prêt aidé de l'Etat, hors du champ d'application du PLA1.
2. les surfaces des locaux à usage d'habitation principale qui sont financés à l'aide du Prêt à Taux Zéro, dans la limite de 50% de leur surface, au-delà des 100 premiers m<sup>2</sup>.
3. les locaux à usage industriel.
4. les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m<sup>2</sup>.
5. les immeubles classés ou inscrits.

Le paiement s'effectue en deux versements, le premier au plus tard 12 mois après la délivrance du permis de construire (ou de la déclaration de travaux), le second au plus tard à 24 mois après cette même date.

Le montant de la TA est reversé aux collectivités, net de frais de gestion (un prélèvement de 3% du montant sera effectué par l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement).

	Montant TLE	Montant TA	
Habitation individuelle en rez-de-chaussée + combles de 8m x 10m	1 748 €	1 980 €	
Habitation individuelle en rez-de-chaussée + combles de 8m x 10m financée à l'aide d'un prêt à taux 0%	1 037 €	Sans délibération du conseil municipal	1 980 €
		Délibération du conseil municipal décidant de l'abattement de 50% au-delà des 100 premiers m <sup>2</sup>	1 485 €
Habitation individuelle en rez-de-chaussée + combles de 8m x 10m + garage	1 748 €	2 376 €	
Habitation individuelle en rez-de-chaussée + combles de 8m x 10m + garage financée à l'aide d'un prêt à taux 0%	1 037 €	Sans délibération du conseil municipal	2 376 €
		Délibération du conseil municipal décidant de l'abattement de 50% au-delà des 100 premiers m <sup>2</sup>	2 030 €
Bâtiment industriel de 10m x 100m	9 000 €	9 514 €	
Commerce de 35m x 10m	7 466 €	6 138 €	

Les différences de montants concernant l'habitation s'expliquent en partie par l'écart de surface induit par le nouveau mode de calcul des surfaces de plancher qui ne permet plus de déduire les surfaces réservées au stationnement, contrairement au mode de calcul de la SHON.

(Source : DDT.60)

A noter : les participations actuelles, dont la participation pour voirie et réseaux (PV), la participation pour raccordement à l'égout ou la participation destinées à la réalisation de parcs publics de stationnement, ne seront plus exigibles dans les secteurs géographiques de la commune, dès lors que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent aura décidé d'instaurer des taux majorés de taxe d'aménagement, compris entre 6% et 20%.

Les participations précitées seront définitivement abrogées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

La carte fiscale, constituée d'un document graphique et de la délibération fixant les taux, figure à titre d'information dans une annexe au PLU ou au POS

- **Le versement pour sous-densité (VSD)**

**Réservé aux zones U et AU des PLU ou des POS**, le versement pour sous-densité (VSD) est un outil destiné à permettre une utilisation plus économe de l'espace et à lutter contre l'étalement urbain.

Le versement pour dépassement du plafond légal de densité prévu par l'article l112-2 de plein droit en cas d'institution du versement pour sous-densité.

Ce dispositif permet aux communes et EPCI compétents en matière de PLU qui le souhaitent, d'instaurer un **seuil minima de densité par secteur (SMD)**.

En deçà de ce seuil, les constructeurs devront s'acquitter d'un versement égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité et la surface de la construction résultant de l'application de seuil.

Dans le cas d'un lotissement, l'unité foncière à prendre en compte est celle définie à l'article l442.1.2 du CI (c'est à dire le périmètre du lotissement pas de chaque lot).



### Mode de calcul de la taxe

$$\left[ \frac{\text{valeur déclaré du terrain}}{2} \right] \times \left[ \frac{\text{surface de la construction résultant de l'application du SMD} - \text{surface construite}}{\text{surface de la construction résultant de l'application du SMD}} \right]$$

L'établissement du seuil est encadré : ce seuil ne peut être inférieur à la moitié ou supérieur aux trois quarts de la densité maximale autorisée par les règles définies par le plan local d'urbanisme.

Par ailleurs, le versement pour sous-densité ne peut pas être supérieur à **25%** de la valeur du terrain.

Pour assurer la sécurité juridique des constructeurs et pour tenir compte des situations particulières et la configuration spécifiques de certains terrains, un dispositif de **rescrit fiscal** est institué : dans des cas limitativement prévus, le contribuable peut demander des éclaircissements à l'administration de l'Etat chargée de l'urbanisme dans le **département. L'administration doit répondre de manière motivée dans le délai de trois mois**, après avis de la commune, qui dispose d'**un mois** pour formuler ses observations. La réponse engage juridiquement l'administration. Le contribuable peut également saisir l'administration centrale si la première réponse ne le satisfait pas. L'administration centrale répond dans le même délai de **trois mois**.

Le produit du versement est attribué aux communes ou EPCI qui l'ont institué.

« Si l'unité foncière sur laquelle une construction est ou doit être implantée est répartie sur le territoire de plusieurs communes ou établissements de coopération intercommunale ayant institué un seuil minimal de densité, le versement pour sous-densité est calculé en répartissant la surface de la construction au prorata de la surface de l'unité foncière comprise sur le territoire de chaque collectivité.

Si l'unité foncière est répartie sur le territoire d'une même collectivité entre plusieurs des secteurs mentionnés à l'article L. 331-36, il est fait application du seuil minimal de densité le moins élevé pour le calcul du versement pour sous-densité. » (art. R331.18 du Code de l'Urbanisme)

Comme pour la taxe d'aménagement, le VSD est applicable aux autorisations d'urbanisme déposées à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012.

A noter : « La valeur du terrain mentionnée à prendre en compte s'entend de la valeur vénale du terrain appréciée à la date du dépôt de la demande ou de la déclaration. » (art. R331.21 du CU)

« La valeur du terrain d'une construction projetée, située dans un secteur d'une commune où est institué le versement pour sous-densité et n'atteignant pas le seuil minimal de densité défini pour la zone, peut être contestée par les services de l'Etat.

Dans ce cas, les services :

1° Informent l'auteur de la demande ou de la déclaration et le mettent à même de présenter ses observations ;

2° Saisissent pour avis, selon le cas, la direction départementale ou régionale des finances publiques, qui se prononce dans un délai de trois mois ; au terme de ce délai, l'avis est réputé rendu ;

3° Arrêtent, compte tenu de l'avis mentionné au 2°, la valeur du terrain retenue. » (art. R331.21 du CU)

- Outre la ZAC (voir supra §3.3) pour laquelle les contributions aux équipements ne sont qu'un des aspects (il existe même sur le territoire de Cap Atlantique, des exemples de ZAC ne comportant aucune contrepartie en la matière pour l'aménageur), les communes ou l'EPCI peuvent s'appuyer sur le Projet Urbain Partenarial (PUP) : article L332.11.3 et s. du Code de l'urbanisme.

« Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15, le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme, une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements.

Cette convention ne peut mettre à la charge des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci. (...) »

- La participation des opérateurs est encadrée par des principes de droit bien établis :
  - ✓ le lien direct : ne peuvent être mis à la charge des pétitionnaires que les équipements rendus nécessaires par la ou les opérations, c'est à dire ceux « réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants... »,
  - ✓ la proportionnalité : lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins des futurs habitants, seule la fraction proportionnelle à leurs besoins peut être mise à la charge des constructeurs.

« (...) La convention fixe les délais de paiement. La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis. » (*art L332-11-3 du CU*).

« Dans les communes où la taxe d'aménagement a été instituée, les constructions édifiées dans le périmètre délimité par une convention prévue à l'article L. 332-11-3 sont exclues du champ d'application de cette taxe pendant un délai fixé par la convention, qui ne peut excéder dix ans. » (*art L332-11-4 du CU*).

Le projet urbain partenarial (PUP) est une **initiative privée** pouvant venir du ou des propriétaires, ou d'un ou plusieurs opérateurs qui se sont assurés auparavant de la maîtrise foncière. Les études préalables peuvent être réalisées par la partie privée qui n'est elle-même pas mise en concurrence par la collectivité.

Le **contrat de PUP** ne porte que sur les contributions aux équipements. Il est défini par la signature d'une convention entre la commune et l'opérateur dans laquelle doivent au moins figurer :

- ✓ la description du projet, qui permet de justifier les besoins en équipements publics ;
- ✓ le périmètre d'application du PUP (qui peut être multisites) ;
- ✓ le programme des équipements (rendus nécessaire par l'opération), son coût (incluant études, acquisitions foncières, travaux...) et la part prise en charge par l'opérateur ;
- ✓ le délai de réalisation des équipements publics par la collectivité ;

- ✓ les modalités de paiement de la participation (date de paiement, échéancier et forme : financière ou en apport de terrain) ;
- ✓ durée d'exclusion de la TA (10 ans maximum).

La convention fait l'objet d'une publicité sous forme d'un affichage en mairie et d'une publication au recueil des actes administratifs (communes de plus de 3 500 habitants).

A noter : le programme d'aménagement d'ensemble (PAE : art L332-9 du Code de l'Urbanisme), utilisé par quelques communes du territoire est abrogé à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012.

#### • **Les dispositifs fiscaux**

De nombreux dispositifs fiscaux, souvent récents, intéressant le champ de la stratégie foncière ou le logement social existent, dont les communes peuvent souhaiter se saisir.

Les objectifs poursuivis sont très variés comme le montrent les quelques exemples ci-après :

- inciter à la fluidité du marché foncier : majoration de la taxe sur le foncier non bâti en zones constructibles<sup>2</sup> ;
- favoriser la production de logements sociaux : exonération de taxe foncière bâtie pour 15 à 20 ans, compensée par l'Etat<sup>3</sup> ;
- récupérer, au profit de la commune, la plus-value réalisée lors de la vente d'un terrain à bâtir (taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles par le POS/PLU<sup>4</sup>).

=> Plus qu'à des actions foncières inscrites dans une logique territoriale d'aménagement, on touche avec ces dispositifs fiscaux, à des instruments qui sont d'abord affaire de choix politiques locaux.

De ce point de vue, il ne saurait être question (comme on a pu le faire plus haut pour un PLU, un observatoire foncier, une ZAD ou un PUP), de recommander l'usage de tel ou tel à l'une ou l'autre des communes de Cap Atlantique.

Envisagé sous cet angle économique, il n'y a pas de commune qui n'ait au sens propre, de stratégie foncière.

Ne pas avoir recours à ces instruments (volontairement, ou par défaut) inscrit de fait l'action communale dans une orientation libérale qui place l'économie du foncier sous tutelle des seules lois du marché, rétentions foncières et tendances spéculatives comprises.

La question n'est donc pas tant l'absence d'une stratégie foncière que celle de l'absence d'évaluation des effets et des impacts de la stratégie poursuivie.

---

<sup>2</sup> art. 1396 du Code général des Impôts et loi ENL du 13 juillet 2006.

<sup>3</sup> art. 1384 A et C du Code général des Impôts et loi ENL du 13 juillet 2006.

<sup>4</sup> art. 1529 du Code général des Impôts et loi ENL du 13 juillet 2006.

## Conclusion

La stratégie foncière reste une affaire essentiellement communale, chaque commune ayant ses méthodes propres, son savoir-faire et la connaissance irremplaçable des terrains et des acteurs. Dans le contexte local, les communes ont à déterminer les moyens appropriés et les choix à opérer entre encadrement réglementaire, négociation ou intervention directe.

Toutefois, le rôle de Cap Atlantique va croissant :

- en aidant les communes à définir leurs objectifs notamment en matière d'habitat (Programme Local de l'Habitat, compatibilité avec les orientations du SCoT...);
- en prenant en charge les études préalables d'aménagement ;
- en proposant (directement ou par le biais d'EPF), portage des réserves foncières et assistance en ingénierie dans les relations avec les opérateurs et les propriétaires.

Il n'existe pas d'algorithme qui permettrait d'aiguiller « à coup sûr » vers tel ou tel outil ou d'en décider l'application pertinente. Tout reste d'abord, affaire de contexte et de choix des élus.

Toutefois, le panorama qui précède l'a montré, il est possible d'en formuler une synthèse sous la forme d'un « clavier (simplifié) de l'aménagement et de la stratégie foncière », qui expose schématiquement 4 niveaux de réponses graduelles pour tirer au mieux parti de la « palette » des outils disponibles.

La référence au « clavier » (plutôt qu'à l'inventaire ou à la « boîte à outils ») marque l'enjeu crucial d'une bonne combinaison entre objectifs poursuivis, procédures et outils mobilisés : gestion de l'extension ou renouvellement, stratégie foncière, financière, objectifs en termes de diversité de l'habitat et processus opérationnel associé.

Le tableau suivant illustre le caractère « graduel » de la réponse, en fonction du degré d'implication, voulu ou consenti, par la collectivité.

Il servira de base de travail pour l'examen des sites stratégiques identifiés dans les périmètres d'intervention foncière en phase 4 de la mission.

Le clavier simplifié de l'aménagement et de l'action foncière

	<b>DIFFUS</b>	<b>ENCADRE</b>	<b>NEGOCIE</b>	<b>PUBLIC</b>
<b>PRINCIPE</b>	règles générales, non intervention	Règles précises pour inciter à la mutation	Négociation avec acteurs privés	Aménagement par la collectivité (ou SEM)
<b>PLU EXTENSION</b>	Zone U, COS	AU règlement OAP	AU strict + calendrier d'ouverture à l'urbanisation	AU strict
<b>PLU TISSUS EXISTANTS</b>	Zone U, COS	PLU incitatif à la densification (règles morphologiques)	U ancien, servitude 5 ans (L123-2a)	U ancien, déclaration de projet (L300-6)
<b>FONCIER</b>	DPU simple	DPUR ponctuel, servitude de localisation L123-2§c	ZAD, positions foncières ponctuelles	Réserves foncières, expropriation, ZAD, DPUR
<b>FINANCIER</b>	TA>5% TFNB	TA sectorisée (de 6 à 20%) + VSD	bilan ZAC, PUP	bilan ZAC
<b>DIVERSITE HABITAT</b>	sur-COS 50%, ER (L123-2§b)	Périmètre L123-15,15 Zone U, COS4,15,16, sur-COS 50% (L127-1)	Péréquation en PUP (ou en ZAC)	Péréquation en ZAC
<b>OPERATION</b>	PC	Lot., PC, AFU	P.A., ZAC	ZAC