

Valorisation foncière des collectivités

Enjeux – Méthodes – Stratégies

Aldo Sevino – Serge Baraniecki



EDITIONS

LE MONITEUR

Sommaire

	Liste des sigles et abréviations.....	7
	Introduction.....	9
PARTIE 1	Définitions, politique foncière locale et observatoire du foncier.....	11
CHAPITRE 1	Notions de foncier et de propriété foncière.....	13
CHAPITRE 2	Politiques foncières et actions foncières.....	37
CHAPITRE 3	Observer le foncier.....	55
PARTIE 2	Orienter et réguler le foncier.....	113
CHAPITRE 4	Plans de prévention des risques – Plan d'exposition aux bruits – Sites patrimoniaux remarquables.....	115
CHAPITRE 5	Documents d'urbanisme.....	119
CHAPITRE 6	Servitudes – Emplacements réservés – OAP et ZAC.....	131
PARTIE 3	Aspects financiers du foncier.....	145
CHAPITRE 7	Prix du foncier.....	147
CHAPITRE 8	Fiscalité du foncier.....	157
CHAPITRE 9	Autres éléments de financement.....	183
PARTIE 4	Opération d'aménagement.....	203
CHAPITRE 10	Acquérir le foncier.....	205
CHAPITRE 11	Porter/céder le foncier.....	227

CHAPITRE 12	Remembrer, démembrer et aménager	233
PARTIE 5	Domaine public - Domaine privé des collectivités territoriales	239
CHAPITRE 13	Composition du domaine des collectivités territoriales	241
CHAPITRE 14	Conditions d'une occupation privative du domaine des collectivités	249
CHAPITRE 15	Exécution des autorisations d'occupation domaniale	259
CHAPITRE 16	Cession foncière avec charges et constitution d'un fonds de commerce sur le domaine public	263
	Bibliographie	267
	Index	269
	Table des matières	273

Lien avec les autorisations de construire

Il n'existait initialement aucun lien juridique entre le PUP et le permis de construire ou d'aménager.

Désormais, en application de l'article R. 431-23-2 du Code de l'urbanisme, la demande de permis, lorsqu'elle porte sur des constructions à édifier à l'intérieur d'un périmètre PUP, doit être accompagnée d'un extrait de la convention précisant le lieu du projet urbain partenarial et la durée d'exonération de la taxe d'aménagement.

IMPORTANT

Comme la TA et la TAM, le PUP n'est pas constitutif d'une procédure d'urbanisme opérationnel !

La convention qui régit l'accord financier entre la collectivité et les partenaires privés est complètement dissociée des procédures d'urbanisme opérationnel.

La convention de PUP doit précéder la délivrance des autorisations d'occupation du sol (et *a priori* le dépôt de permis également).

De même, le PUP n'est pas une concession d'aménagement : la convention ne peut pas prévoir la réalisation d'équipements publics par le co-contractant.

2.1.6 Comparaison des principales spécificités du PUP avec la taxe d'aménagement majorée (TAM)

La réflexion sur le PUP invite à comparer cet outil avec la taxe d'aménagement majorée.

Les communes ont effectivement la possibilité de majorer la taxe d'aménagement (1 à 5 % jusqu'à 20 %). Cette participation peut alors atteindre des montants importants, parfois supérieurs à ce que peut offrir la participation de l'opérateur dans le cadre d'un PUP.

Les deux outils n'ont cependant ni les mêmes modalités, ni le même régime.

- la taxe d'aménagement majorée est imposée par la collectivité, et ne repose pas sur un dispositif contractuel : il n'y a pas de négociation possible sur les niveaux de participation ;
- la taxe d'aménagement majorée peut s'appliquer sur toute zone (et non seulement en zone U et AU comme le PUP) ;
- la collectivité qui institue la taxe d'aménagement majorée n'est pas nécessairement celle qui est compétente en matière de PLU, contrairement au PUP ;
- la taxe d'aménagement majorée s'applique avec un décalage dans le temps (il faut l'instituer avant le 30 novembre pour qu'elle soit effective l'année civile suivante). Le PUP est quant à lui exécutoire dès sa signature et les formalités de publicité faites ;
- la taxe d'aménagement majorée ne peut s'appliquer que pour les projets d'une certaine taille. Elle doit être justifiée par des travaux substantiels d'équipements publics, rendus nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles attendues dans le secteur ;
- tous les projets de construction ne sont pas forcément concernés par la taxe d'aménagement majorée (exonération des bâtiments de l'État ou des collectivités, ou encore les projets de logements sociaux PLAI, sont par exemple exonérés), tandis que le PUP peut être conclu avec tout opérateur ;
- la taxe d'aménagement majorée s'impose de manière égalitaire à tout profil d'opérations (bureaux, logements, commerces, etc., dès lors qu'ils ne sont pas exemptés), alors que le PUP peut permettre des traitements différenciés selon les destinations ;

- la taxe d'aménagement majorée est plafonnée à 20 %, sous réserve de la proportionnalité du produit de la taxe aux besoins du secteur ;
- la taxe d'aménagement majorée n'a pas de durée de vie limitée, tandis que l'exonération de la taxe d'aménagement prévue dans le PUP ne peut aller au-delà de 10 ans ;
- la collectivité perçoit les sommes liées à la taxe d'aménagement majorée environ 1 à 2 ans après le PC, contrairement au PUP qui peut permettre l'immédiateté des ressources (le paiement de la participation est négocié dans la convention et peut être phasé dans le temps).

2.2 Zone de PUP : un outil appliqué à un périmètre

2.2.1 Principe

Cet outil vient prolonger l'outil PUP « à convention unique ».

La zone de PUP est issue de l'article 165 de la loi ALUR du 24 mars 2014.

Ce nouvel outil permet aux collectivités compétentes en matière de PUP de répartir dans un périmètre le financement d'un même programme d'équipements publics par le biais de conventions de PUP concomitantes ou successives, que toutes les opérations bénéficiaires auront l'obligation de conclure.

La zone de PUP est liée à la signature d'un premier PUP (pour que les bases soient fiabilisées). Elle oblige tout aménageur ultérieur intervenant dans la zone définie à signer un PUP et de participer au financement des équipements à proportion de l'usage qui en sera fait.

Une zone de PUP est établie pour une durée maximale de 15 ans.

La mise en œuvre d'une zone de PUP se fait par délibération de la collectivité compétente et définit :

- le périmètre : la zone de PUP englobe nécessairement tous les terrains, U ou AU, bénéficiaires des équipements publics concernés ;
- le programme des équipements publics de la zone ;
- les modalités de partage de son coût entre les différentes opérations.

Le périmètre de PUP doit apparaître à titre d'informations dans les annexes du PLU (cela n'engage pas de révision, une simple mise à jour suffit).

2.2.2 Contextes d'utilisation du PUP et de la zone de PUP

PUP comme simple outil financier

La collectivité utilise le PUP dans une logique d'opportunité, et de façon généralement peu anticipée.

Une négociation avec les opérateurs qui ont l'intention d'intervenir sur le territoire et qui vont bénéficier de ces équipements peut alors aboutir à définir une participation de leur part à hauteur de leurs besoins, dans le cadre d'un PUP.

Cet outil, qui peut être mis en place rapidement, peut permettre de débloquer certaines situations, et satisfaire également les porteurs de projet qui désirent avant tout réaliser leur opération.

PUP volet financier d'une négociation entre public et privé

Le PUP est dans ce cas le support d'une négociation sur le projet de construction en lui-même. Différents cas de figure se présentent :

- le cas du PUP de « réajustement ». Le PUP de « réajustement » permet de s'accorder sur des contreparties qui puissent satisfaire tout le monde, et qui peuvent porter sur des aspects de financements mais aussi de programmation ou de règles d'urbanisme ;
- le cas du « PUP négocié ». La négociation se fait alors généralement en amont et porte autant sur le projet que sur les modalités de financement des équipements publics.

Le PUP peut permettre à une collectivité de faire valoir ses intentions dans une opération d'aménagement portée par un opérateur privé, au-delà de ce qu'elle peut inscrire dans son PLU.

C'est un outil qui peut s'avérer pertinent pour une commune qui n'a pas les moyens ni la volonté de s'engager dans un portage en propre d'une opération, ou dans le montage d'une ZAC.

Zone de PUP « forcée »

La collectivité met en place cet outil de façon unilatérale pour répartir équitablement la charge des équipements publics entre tous les opérateurs d'un même projet.

Il s'agit d'un moyen rapide d'imposer une participation aux équipements publics à des propriétaires fonciers qui ont l'intention de développer un projet.

Zone de PUP d'anticipation

La collectivité souhaite assurer un retour sur investissement des équipements publics qu'elle réalise aujourd'hui et qui serviront à des opérations futures (en zone 2AU par exemple).

Cela dit, cet outil ne sera réellement efficace que si les opérations projetées sortent dans les 15 ans à venir.

Zone de PUP de renouvellement urbain

Une zone de PUP peut également se justifier en zone U déjà équipée, dès lors que des opérations importantes de renouvellement urbain imposent de renforcer les équipements publics.

Section 3 Participation ZAC

3.1 Présentation

La procédure de ZAC (zone d'aménagement concerté) est d'abord et avant tout un outil opérationnel, obligatoirement d'initiative publique. Cet outil permet également de mettre à la charge de l'aménageur le financement des équipements publics nécessaires aux futurs habitants ou usagers du quartier ou la réalisation desdits équipements publics.

La ZAC n'est pas, en effet, automatiquement un outil de financement des équipements collectifs.

Pour cela, la ZAC doit répondre aux conditions suivantes :

- elle doit comporter des équipements publics ;
- l'opération doit comporter la réalisation au minimum de voirie et réseaux divers (VRD) tertiaires (c'est-à-dire internes à la zone) et des espaces verts, aires de jeux et aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des futurs habitants et usagers de la zone ;
- le coût de ces équipements publics doit être mis à la charge de l'aménageur.

La ZAC se conduit selon deux phases : une phase de création et une phase de réalisation.

Le régime fiscal de la zone au regard de la taxe d'aménagement doit être décidé au moment de la délibération du dossier de création de la ZAC (dont il est une des pièces constitutives).

S'il est décidé de faire de la ZAC un outil de financement, un programme d'équipement public (PEP) doit être établi (nature des équipements et montant de la participation). Le PEP est une pièce obligatoire du dossier de réalisation de la ZAC et doit faire l'objet d'une approbation spécifique.

La participation pour le financement de ses équipements doit respecter un principe général : la participation de l'aménageur doit être proportionnelle et nécessaire aux besoins de l'opération.

La répartition des coûts et la responsabilité en matière de maîtrise d'ouvrage sont fixées dans la convention signée entre les acteurs impliqués dans la réalisation de la ZAC.

La participation est inscrite dans le bilan financier de l'opération.

En ZAC, la participation est perçue par l'aménageur au titre de la charge foncière puisqu'il a vocation à céder, louer ou concéder l'assiette foncière des terrains qu'il maîtrise.

Pour les terrains non maîtrisés par l'aménageur ou qu'il n'a pas vendus ou cédés, une convention de participation doit être conclue entre le constructeur et le lotisseur et la commune pour préciser les conditions dans laquelle ces derniers participent aux coûts d'équipement de la zone.

Cette convention constitue une pièce obligatoire du permis de construire ou d'aménager.

L'aménageur peut également, dans le cadre de sa négociation avec les propriétaires de terrains situés dans la ZAC, établir avec eux une convention foncière définissant les conditions dans lesquelles ils participent à l'aménagement (emprise foncière, cession de terrains, établissement de servitudes, ouverture à l'urbanisation). Cette convention est distincte de la convention de participation financière prévue ci-avant.

3.2 Redevable de la participation : l'aménageur

En cas de concession d'aménagement, la convention fixe la nature et le montant de la participation de l'aménageur en précisant les équipements mis à sa charge.

L'aménageur peut donc :

- soit réaliser directement les travaux relatifs aux équipements publics ;
- soit apporter les terrains d'assiette des équipements publics dont il n'assure pas la réalisation ;
- soit participer financièrement aux coûts des équipements.

L'aménageur récupère ensuite le financement de sa participation aux équipements publics de plusieurs manières :

- par le prix de vente des terrains à bâtir qu'il a créé (charge foncière) ;
- par la participation des constructeurs autonomes pour les terrains non acquis par l'aménageur. La convention de participation des constructeurs autonomes constitue une pièce du dossier de permis de construire ou de lotir ;
- par le recours à des concours financiers publics et des subventions.

Quels équipements publics sont financés par les aménageurs ?

Lorsque les aménageurs apportent une participation, ils financent *a minima* des équipements d'infrastructure.

Le Code de l'urbanisme ne prévoit pas explicitement quels équipements requièrent la contribution de l'aménageur.

Selon l'article R. 331-6 du Code de l'urbanisme, dans une ZAC, l'aménageur bénéficie d'une exonération de la taxe d'aménagement dès lors qu'il prend en charge au moins le coût des équipements suivants :

- s'agissant des ZAC autres que de rénovation urbaine, les voies et les réseaux publics intérieurs à la zone ;
- s'agissant des ZAC de rénovation urbaine, les voies d'accès aux immeubles inclus dans le périmètre de rénovation et les réseaux qui leur sont rattachés ;
- les espaces verts et les aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone, ou aux seuls besoins des habitants des immeubles concernés dans le cadre d'une ZAC de rénovation urbaine. Cette liste des équipements à réaliser donnant droit à l'exonération de la taxe d'aménagement peut être étoffée sur délibération de la commune ou de l'intercommunalité compétente⁽⁵⁾.

Au-delà de la liste des équipements listés ci-avant, la commune ou l'intercommunalité ayant initié et créé la ZAC peut, selon une réponse ministérielle, « imposer, par le biais du programme des équipements publics, la réalisation d'équipements publics répondant aux besoins des futurs usagers ou habitants de la ZAC ».

En pratique, l'aménageur participe au coût de certains équipements de superstructure.

REMARQUE

Le contexte économique de l'opération offre plus ou moins de marge de manœuvre à l'aménageur pour rentabiliser ses charges foncières.

(5) C. urb., art. L. 3317 5°.

Section 4 Arbitrage entre TAM/Participation, ZAC et PUP

4.1 La collectivité souhaite-t-elle négocier/imposer le financement alternatif ?

Imposer	Négocier
– TAM/ZAC/secteur de partage.	– PUP.
– Acte réglementaire/unilatéral : pas de co-contractant et donc contrainte possible	– Contrat ou au moins origine contractuelle.

4.2 Le projet est-il situé dans une zone autre que U ou AU ?

Champ géographique (périmètre)

Toutes zones	Zones limitées
– TAM et ZAC.	– PUP et zone de partage.
– Pas de restriction particulière.	– Zones U ou AU.

4.3 Quelle compétence territoriale pour créer les participations alternatives ?

Pas de compétence spécifique	Compétence en matière de PLU
– Collectivité bénéficiaire de la part communale ou intercommunale de la TA (C. urb., art. L. 331-2).	– Collectivité compétente en matière de PLU.
– TAM.	– ZAC, PUP et zone de partage.

4.4 Le financement alternatif peut-il être mis immédiatement en œuvre ?

Effet de « retardement »	Pas de « retardement »
– TAM.	– PUP/ZAC.
– Il faut l'instituer avant le 30 novembre pour l'année civile suivante (C. urb., art. L. 331-5).	– Exécutoire après formalités de publicité.

4.5 Quels équipements peuvent être financés ?

Travaux d'une certaine « importance »	Tous travaux
– Travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou équipements publics généraux, rendus nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles attendues dans le secteur.	– Pas de condition de ce type expressément prévue.
– TAM.	– PUP et zones de partage/ZAC.

TEXTE OFFICIEL

Notion de travaux substantiels⁽⁶⁾

Des « travaux substantiels » sont des travaux importants de création ou de renforcement d'infrastructure de voirie ou de réseaux (notamment eau potable, électricité, assainissement, éclairage public, station d'épuration, etc.).

Les « équipements généraux » sont des équipements de superstructure pouvant profiter à l'ensemble des habitants de la collectivité mais nécessaires à la satisfaction des besoins des habitants et usagers des constructions attendues dans le secteur (exemples : marché couvert, salle des fêtes, salle de sport, piscine, parking, bibliothèque, gare RER ou TER, etc.).

4.6 Le financement alternatif présente-t-il des « pertes » de rendement ?

Risque de perte	Pas de perte
Nature des projets susceptibles de contribuer : renvoie à la question de l'assiette de la TA : exonérations bâtiments de l'État, des collectivités ; PLAI...	Possibilité de conventionner avec tout opérateur.
– TAM.	– PUP et zone de partage/ZAC.

(6) Circulaire du 18 juin 2013.

4.7 La collectivité veut pouvoir « moduler » la participation alternative ?

Exonérations obligatoires/exonérations facultatives, mais traitement égalitaire strict	Pas d'exonération, mais marge de différenciation entre les opérateurs dans le respect de l'égalité de traitement
Les bases réglementaires de la TA assurent une <i>égalité assez stricte</i> entre les destinations (uniformité entre les destinations sauf exonérations de droit ou volontaires). Exemple : – Bureaux/logements/commerces sans exo. + logements aidés autres que PLAI : attention aux effets induits...	Possibilité de traitements différenciés.
– TAM.	– PUP/ZAC.

4.8 La participation alternative est-elle soumise à plafonnement ?

Plafonnement	Pas de plafonnement
2 plafonds juridiques : – besoin de financement ; – taux maximum de 20 %.	Sous réserve de la proportionnalité.
TAM.	PUP/ZAC.

4.9 Quelle est la durée du financement alternatif ?

Pas de durée de vie légalement fixée	Durée de l'exonération de TA limitée dans le temps (10 ans)	Durée de validité de la zone de partage (15 ans)
– TAM.	– ZAC/PUP.	– Zone de partage.

4.10 La collectivité peut / veut-elle accepter de préfinancer les travaux d'équipements ?

Fait générateur et délais imposés par la loi	Possibilité de négocier un préfinancement privé
– TAM.	– PUP et zone de partage/ZAC.
– Délais TA : 50 % 12/24 mois PC.	– Liberté.

Avantages

Taxe d'aménagement (TA)	Taxes sur la cession de terrains nus devenus constructibles	Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)	Majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties constructibles	Versement pour sous densité (VSD)	Projet urbain partenarial (PUP)	Taxe sur les friches commerciales
<p>– La TA permet de différencier le taux selon les secteurs et peut permettre de financer l'équipement de nouveaux secteurs ou le renouvellement de certains quartiers (sans passer par la procédure de création d'une ZAC).</p> <p>– Suite à la suppression d'une ZAC, la TA est rétablie de plein droit à un taux de 1 % pour la part communale ou intercommunale. Le CM ou l'organe délibérant de l'EPCI peut fixer un autre taux pour cette zone dans les conditions de droit commun.</p>	<p>– Pour la taxe communale : restituer aux collectivités une part de la plus-value sur les cessions de terrains nus résultant de leur décision de classement de ces terrains en zones constructibles et des aménagements qu'elles ont financés.</p> <p>L'avantage est de faire participer les propriétaires fonciers aux coûts des équipements publics qui ont valorisé leurs terrains.</p> <p>– Pour la taxe nationale : elle peut être cumulée avec la taxe communale sur la cession des terrains nus devenus constructibles, mais également avec la taxe sur la valorisation immobilière</p>	<p>– Inciter à ne pas laisser des logements vacants lorsqu'il existe une demande (contexe tendu), même si le bien n'est pas soumis à la taxe d'habitation.</p>	<p>– Inciter à l'utilisation des terrains constructibles.</p> <p>– Lutter contre la spéculation et la rétention foncière.</p>	<p>– Le VSD incite à la densification de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.</p> <p>– Bien que la délibération instituant la VSD ait une durée maximale de 3 ans → possibilité d'adapter la taxe pour des besoins fonciers non anticipés.</p>	<p>– Alternative à la ZAC : le PUP repose sur une initiative privée pour réaliser une opération privée qui peut avoir un enjeu d'intérêt communal.</p> <p>Contrairement à la ZAC, pas de concession d'aménagement donc pas de mise en concurrence préalable ni d'étude d'impact systématique.</p>	<p>– Participe à la lutte contre la rétention foncière de certains propriétaires.</p> <p>– Encourage le tissu économique local, la revitalisation des coeurs de ville en participant à la lutte contre la vacance commerciale.</p> <p>– entraîne la baisse des loyers en centre-ville.</p>

Taxe d'aménagement (TA)					<p>Projet urbain partenarial (PUP)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un outil de préfinancements publics qui facilite la réalisation dans les meilleurs délais de ces équipements : la fixation d'une échéance dans la convention y contribue. 	<p>Taxe sur les friches commerciales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pousse les propriétaires de locaux commerciaux à mettre ceux-ci en location au prix du marché ou à rénover leur bien pour faciliter la location.
					<ul style="list-style-type: none"> - Outil efficace pour récupérer une capacité d'investissement en faisant supporter par les opérateurs une partie du coût des équipements publics. 	
					<ul style="list-style-type: none"> - Permet d'assurer une cohérence avec un éventuel calendrier d'ouverture à l'urbanisation que peuvent compter les orientations d'aménagements et de programmation du PLU. Cependant, on ne peut pas conditionner l'ouverture à l'urbanisation de zones AU à la conclusion d'un PUP. 	

Inconvénients

Inconvénients Taxe d'aménagement (TA)	Taxes sur la cession de terrains nus devenus constructibles	Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)	Majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties constructibles	Versement pour sous densité (VSD)	Projet urbain partenarial (PUP)	Taxe sur les friches commerciales
Outil de financement et non d'aménagement (nécessité de le combiner).	Peut participer à la hausse des prix si le vendeur répercute le montant de la (des) taxe(s) sur le prix de vente.	Même si l'administration dresse une liste des logements vacants au titre de l'année précédente, ces derniers sont difficiles à identifier.	Prudence sur le risque de rupture d'égalité devant les charges publiques si la majoration de la valeur locative cadastrale est fondée sur des critères qui ne sont ni objectifs, ni rationnels, ni en rapport avec le but de favoriser la mise sur le marché de terrains en vue de la construction et de lutter ainsi contre les situations de rétention foncière constatées sur le territoire des communes.	La valeur du terrain (à la date du dépôt de la demande d'autorisation de construire), nécessaire pour le calcul de la CSD est déterminée à partir des déclarations du propriétaire, présumée de bonne foi.	Capacité à récupérer des financements engagés est limitée dans le temps (durée du PUP = 15 ans).	Effet pervers du fait que la TFC s'applique indifféremment à tout le territoire de la commune, et non pas seulement au centre- ville → Pénalisant si les locaux se situent dans certains quartiers peu attractifs pour le commerce.
Difficultés à préfinancer les opérations.	Alourdissement de la fiscalité à la charge du vendeur, ce qui risque de favoriser la rétention de terrain à bâtir dans l'attente d'une hausse des prix ou d'une hausse des taxes (ou par la taxe nationale, dans l'attente du dégrèvement par dixième chaque année au-delà de 9 ans).	Le logement doit être clos, couvert, pourvu d'éléments de confort minimum et vacant.		Plus cette valeur est faible, moins la taxe sera élevée (cette taxe peut être contestée par les services de l'État (DDT, DDTM) qui saisissent alors pour avis, selon les cas, la Direction départementale ou régionale des FP.	– La participation due au titre du PUP est liée à la satisfaction « des besoins des usagers » mais estimation précise de ce besoin peut se révéler difficile.	– Pas adaptée au contexte de déprise de l'activité → Peut faire fuir les investisseurs et accentuer les difficultés des propriétaires lorsque la demande de locaux est faible sur un territoire.

<p>Inconvénients Taxe d'aménagement (TA)</p>	<p>Difficulté à anticiper dans le temps puisqu'il faut voter le taux d'imposition en N-1.</p>	
<p>Taxes sur la cession de terrains devenus constructibles</p>		
<p>Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)</p>	<p>La durée de vacance s'apprécie à l'égard du même propriétaire. Ainsi le décompte du nouveau délai de vacance de 2 ans s'effectue à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle du changement de propriétaire (par acquisition, succession, donation...). La taxe doit être acquittée par la personne disposant du logement depuis le début de la période de vacance.</p>	
<p>Majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties constructibles</p>		
<p>Versement pour sous densité (VSD)</p>	<p>Le reversement du produit du VSD se fait après déduction de 3 % au profit de l'État, pour les frais de recouvrement.</p>	<p>Effets indésirables du VSD : par exemple si une personne souhaite faire son opération en tranches sous la forme de 2 permis de construire successifs, se fera imposer du VSD) la suite de son 1^{er} permis s'il n'atteint pas le SMD... Alors même qu'il l'atteindra avec son 2^e permis.</p>
<p>Projet urbain partenarial (PUP)</p>		
<p>Taxe sur les friches commerciales</p>	<p>La charge de travail est importante pour la collectivité (traitement de la liste envoyée par l'administration fiscale, connaissance du terrain pour recensement des locaux, connaissance de la matière fiscale).</p>	

Table des matières

Sommaire	5	
Liste des sigles et abréviations.....	7	
Introduction	9	
PARTIE 1	Définitions, politique foncière locale et observatoire du foncier	11
CHAPITRE 1	Notions de foncier et de propriété foncière	13
Section 1	Invention de la notion de propriété foncière	13
1.1	Notion de propriété foncière	13
1.2	« Invention » de la propriété privée « inviolable et sacré »	15
1.3	Limitation du droit de propriété par le pouvoir de l'État	16
1.4	Droit monnayé et traduit par la création d'une valeur économique <i>via</i> le cadastre	16
Section 2	Construction de la notion de foncier comme objet de l'action publique	18
2.1	Prise en compte de l'objet foncier dans le cadre législatif.....	18
2.2	Évolution du foncier comme vecteur de valorisation	21
2.3	Décentralisation : vers le partage des compétences.....	23
2.4	De l'aménagement de zonage à l'aménagement de programmation opérationnelle : la nécessaire anticipation sur le foncier.....	26
2.5	Prise en compte des enjeux de développement durable et de préservation des équilibres territoriaux	30
2.6	Évolution de la vision foncière : vers une maîtrise sur le temps long.....	33
2.7	Vers l'encadrement des valeurs foncières pour le bon fonctionnement et le maintien des équilibres territoriaux ?.....	35
CHAPITRE 2	Politiques foncières et actions foncières	37
Section 1	Importance de l'échelon local en matière de politique foncière ...	37
1.1	Émergence de l'échelon communal et des intercommunalités	37
1.2	Fragilisation des outils locaux.....	40

Section 2	Politique foncière locale et outils de l'action foncière	41
2.1	Nécessité d'une politique foncière locale	41
2.2	Outils d'action foncière à la disposition des collectivités	43
2.3	Stratégie foncière	44
2.3.1	<i>Distinction entre stratégie, politique et outils fonciers</i>	44
2.3.2	<i>Questions à se poser préalablement à l'établissement d'une stratégie locale</i>	45
2.3.4	<i>Finalités possibles d'une stratégie</i>	46
2.3.5	<i>Fondamentaux dans l'établissement d'une stratégie</i>	47
2.3.6	<i>Étapes d'élaboration d'une stratégie foncière</i>	47
2.3.7	<i>Jeu d'acteurs à mettre en place au sein du territoire</i>	48
2.3.8	<i>Ce qu'une stratégie foncière nécessite comme engagement, changement d'état d'esprit</i>	49
2.3.9	<i>Articulations nécessaires</i>	50
2.3.10	<i>Adaptation de la stratégie à l'évolution des outils</i>	51
2.3.11	<i>D'une à plusieurs stratégies en lien avec plusieurs projets</i>	53

CHAPITRE 3 Observer le foncier..... 55

Section 1	Bases de données et possibilités d'observation foncière	56
1.1	Questions indissociables de l'établissement des observations foncières	56
1.2	Objectifs attendus de l'observatoire foncier.....	57
1.2.1	<i>Éclairer les acteurs sur les marchés immobiliers et fonciers</i>	57
1.2.2	<i>Observer l'évolution de l'urbanisation, consommation foncière, changement d'usage des sols</i>	57
1.2.3	<i>Observer l'évolution d'une politique, d'une action sur un quartier, un périmètre</i>	57
1.2.4	<i>Référentiel foncier et potentialités</i>	58
1.3	Notion de marchés et représentation sémantique	59
1.4	Confrontation de la représentation sémantique avec la réalité des bases de données existantes	61
1.4.1	<i>Base de données Safer</i>	61
1.4.2	<i>Base de données Perval des notaires</i>	64
1.5	Trois bases aux complémentarités fortes mais insuffisantes pour couvrir l'ensemble des six marchés sémantiques	69
1.6	Difficultés de représentations des marchés portant sur la revalorisation de fonciers existants	71
1.7	Essence de l'observatoire	72
1.8	Parcours de l'ensemble des données	72

Section 2	Constituer ses propres outils d'observation, en complément des bases de données disponibles	76
2.1	Établissement d'un « référentiel foncier »	79
2.1.1	<i>Pourquoi constituer un référentiel foncier ?</i>	80
2.1.1	<i>Démarche de référentiel foncier intégrée et intégrante à la réalité du territoire</i>	82
Section 3	Exploitation des éléments constitués via l'observatoire et le référentiel foncier – Constitution de support pédagogique ..	90
3.1	Constitution d'une représentation adaptée au territoire des chaînes de transformation foncière	90
3.1.1	<i>Dans les espaces de terrains nus en extension urbaine</i>	91
3.1.2	<i>Dans les espaces déjà construits en cœur urbain</i>	93
3.2	Constitution d'une représentation mettant en relation les différents segments de marché	93
3.3	Prise en compte des modes d'estimation et d'évaluation de la faisabilité des projets	95
3.4	Poids du foncier dans les montages en renouvellement urbain	96
3.5	Inscription des opérations dans un temps long	96
3.6	Enjeu du développement d'une maîtrise foncière publique dans le temps ...	99
3.7	Petite synthèse de l'intérêt et des limites des principales bases de données ..	99
3.7.1	<i>L'observation des déclarations d'intention d'aliéner (DIA)</i>	99
3.7.2	<i>Base de données Perval (propriété, évaluation et transactions foncières et immobilières)</i>	100
3.7.3	<i>Base de données des hypothèques</i>	101
3.7.4	<i>Base de données FNAIM (Fédération nationale des agents immobiliers)</i> ...	102
3.7.5	<i>Base de données SIT@DEL 2</i>	102
3.7.6	<i>Base de données ECLN (Enquête sur la commercialisation des logements neufs)</i>	103
3.7.7	<i>Base de données CLAMEUR (Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux)</i>	103
3.7.8	<i>Base de données DVF (Demande de valeurs foncières)</i>	104
3.7.9	<i>Base de données MAJIC III</i>	104
3.7.10	<i>Base de données ŒIL (Observation des évaluations immobilières locales)</i> ..	105
3.7.11	<i>Base de données du portail Géofoncier</i>	105
3.7.12	<i>Base de données d'enquête sur les prix des terrains à bâtir (EPTB)</i>	106
3.7.13	<i>Base de données FILOCOM (Fichier du logement communal)</i>	106
3.7.14	<i>Base de données Géoportail</i>	107
3.7.15	<i>Base de données Corine Land Cover</i>	107
3.7.16	<i>Base de données d'Infoterre</i>	108
3.7.17	<i>Base des sols pollués (BASOL)</i>	108

3.7.18	<i>Base de données des anciens sites industriels et activités de services (BASIAS)</i>	108
3.7.19	<i>Base de données de l'Institut géographique national (IGN)</i>	109
3.7.20	<i>Base de données du recensement général agricole</i>	109
3.7.21	<i>Base de données de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)</i>	110
3.7.22	<i>Base de données de l'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN)</i>	110
3.7.23	<i>Base de données de l'IFN (Inventaire forestier national)</i>	111
PARTIE 2 Orienter et réguler le foncier		113
CHAPITRE 4 Plans de prévention des risques – Plan d'exposition aux bruits – Sites patrimoniaux remarquables		115
Section 1	Plan de prévention des risques naturels et technologiques (PPR)	115
1.1	Plan de prévention des risques naturels (PPRN)	115
1.2	Plan de prévention des risques technologiques (PPRT)	116
Section 2	Plan d'exposition au bruit (PEB)	117
Section 3	Sites patrimoniaux remarquables (SPR)	118
CHAPITRE 5 Documents d'urbanisme		119
Section 1	Schéma de cohérence territoriale (SCoT)	119
1.1	Principaux aspects juridiques du SCoT	119
1.2	Élaboration et révision d'un SCoT	121
1.3	Principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT	121
Section 2	Plan local d'urbanisme (PLU)	121
2.1	Présentation du PLU	123
2.2	Zonage du PLU et « sous-zonage ».....	124
2.2.1	<i>Zonage du PLU</i>	124
2.2.2	<i>« Sous-zonage »</i>	125
Section 3	Programme local de l'habitat (PLH)	127
3.1	Objet et contenu du PLH	127
3.2	Élaboration	128
3.3	Renforcement du volet foncier du PLH	128
Section 4	Projet d'intérêt général (PIG)	129
4.1	Prise en compte des PIG dans les documents d'urbanisme.....	129

CHAPITRE 6	Servitudes – Emplacements réservés – OAP et ZAC	131
Section 1	Servitudes	131
1.1	Servitudes privées.....	131
1.2	Servitudes d'utilité publique.....	132
1.3	Servitudes d'urbanisme.....	132
Section 2	Emplacements réservés	134
2.1	Création et opposabilité d'un emplacement réservé.....	135
2.1.1	<i>Création par le règlement du PLU</i>	135
2.1.2	<i>Justification des emplacements réservés</i>	136
2.1.3	<i>Réalisation du projet public</i>	136
2.2	Droit du propriétaire.....	136
2.2.1	<i>Droit à un permis de construire à caractère précaire</i>	136
2.2.2	<i>Droit de délaissement</i>	137
Section 3	Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)	139
3.1	Présentation des OAP.....	139
3.2	Contenu des OAP.....	140
Section 4	Cahier des charges de cession de terrain (CCCT)	141
4.1	Présentation du CCCT.....	141
4.2	Élaboration du CCCT.....	142
Section 5	Comparaison de quelques outils juridiques pour orienter le foncier	143
PARTIE 3	Aspects financiers du foncier	145
CHAPITRE 7	Prix du foncier	147
Section 1	Éléments constitutif du prix du foncier	147
1.1	Gisement foncier, terrains à bâtir et charges foncières.....	147
1.1.1	<i>Pénurie foncière</i>	147
1.1.2	<i>Charges foncières</i>	148
1.2	Principaux mécanismes de détermination du prix du foncier.....	148
1.2.1	<i>Marché des aménageurs</i>	148
1.2.2	<i>Marché des promoteurs</i>	149
1.2.3	<i>Effet levier contre effet cliquet</i>	150
1.3	Évaluation par le service foncier.....	152

Section 2 Impact de la limitation de l'extension et de l'artificialisation du foncier sur le prix..... 153

CHAPITRE 8 Fiscalité du foncier..... 157

Section 1 Taxe d'aménagement et taxe d'aménagement majorée 157

1.1 Taxe d'aménagement (TA) 158

1.1.1 *Champ d'application* 158

1.1.2 *Bénéficiaires* 159

1.1.3 *Calcul de la TA* 159

1.2 Taxe d'aménagement majorée (TAM) 161

1.2.1 *Champ d'application* 162

1.2.2 *Délibération*..... 162

1.2.3 *Durée* 162

Section 2 Taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) 162

2.1 Principe 162

2.2 Propriétés imposables..... 163

2.3 Personnes imposables..... 164

2.4 Exonérations 164

2.4.1 *Exonérations permanentes*..... 164

2.4.2 *Exonérations temporaires* 164

2.5 Paiement..... 165

Section 3 Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) 165

3.1 Champ d'application 165

3.1.1 *Propriétés imposables* 166

3.1.2 *Personnes imposables* 166

3.2 Exonérations et dégrèvements..... 166

3.2.1 *Exonérations permanentes*..... 166

3.2.2 *Exonérations temporaires* 167

3.3 Calcul de la taxe 167

3.4 Établissement et paiement de la taxe..... 168

Section 4 Cotisation foncière des entreprises (CFE)..... 168

4.1 Champ d'application 168

4.2 Exonérations 168

4.2.1 *Exonérations permanentes*..... 168

4.2.2 *Exonérations temporaires* 169

4.3 Calcul..... 170

4.3.1 *Biens imposables*..... 170

4.3.2	<i>Valeur locative cadastrale des biens passibles de la taxe foncière A</i>	170
4.3.4	<i>Dégrèvement</i>	171
4.3.5	<i>Cotisation minimum</i>	171
4.3.6	<i>Taux</i>	171
4.4	<i>Paie ment</i>	171
Section 5	Taxe d'habitation (TH)	172
5.1	<i>Champ d'application</i>	172
5.1.1	<i>Locaux imposables</i>	172
5.1.2	<i>Personnes imposables</i>	172
5.2	<i>Exonérations</i>	172
5.3	<i>Base d'imposition</i>	173
5.4	<i>Calcul</i>	174
5.5	<i>Paie ment</i>	174
Section 6	Versement pour sous-densité (VSD)	174
6.1	<i>Principe</i>	174
6.2	<i>Éléments de calcul</i>	175
6.2.1	<i>Définition de l'unité foncière</i>	175
6.2.2	<i>Établissement du seuil minimal de densité et du versement pour sous-densité</i>	175
6.2.3	<i>Calcul</i>	176
6.2.4	<i>Valeur vénale du terrain pour l'application du VSD</i>	176
6.3	<i>Procédure de rescrit</i>	177
Section 7	Autres taxes foncières	177
7.1	<i>Taxation sur les plus-values immobilières des particuliers (PVI)</i>	178
7.2	<i>Taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles (TFTC)</i>	179
7.3	<i>Taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles (taxe « LMA »)</i>	179
7.4	<i>Majoration de la TFPNB pour les terrains constructibles</i>	180
7.5	<i>Taxe de valorisation immobilière liée à la création d'infrastructures de transport (TVI)</i>	181
CHAPITRE 9	Autres éléments de financement	183
Section 1	Subventions	183
1.1	<i>Financement du logement locatif social</i>	183
1.2	<i>Prêts à l'accession</i>	184
1.3	<i>Aides fiscales</i>	184

Section 2	Projet urbain partenarial (PUP) et zone de PUP	185
2.1	Projet urbain partenarial (PUP)	185
2.1.1	<i>Présentation du dispositif</i>	185
2.1.2	<i>Champ d'application territorial</i>	187
2.1.3	<i>Forme de la convention de PUP</i>	187
2.1.4	<i>Contenu</i>	189
2.1.5	<i>Exécution</i>	190
2.1.6	<i>Comparaison des principales spécificités du PUP avec la taxe d'aménagement majorée (TAM)</i>	191
2.2	Zone de PUP : un outil appliqué à un périmètre	192
2.2.1	<i>Principe</i>	192
2.2.2	<i>Contextes d'utilisation du PUP et de la zone de PUP</i>	192
Section 3	Participation ZAC	193
3.1	Présentation	193
3.2	Redevable de la participation : l'aménageur	194
Section 4	Arbitrage entre TAM/Participation, ZAC et PUP	196
4.1	La collectivité souhaite-t-elle négocier/imposer le financement alternatif ?	196
4.2	Le projet est-il situé dans une zone autre que U ou AU ?	196
4.3	Quelle compétence territoriale pour créer les participations alternatives ? ..	196
4.4	Le financement alternatif peut-il être mis immédiatement en œuvre ?	196
4.5	Quels équipements peuvent être financés ?	197
4.6	Le financement alternatif présente-t-il des « pertes » de rendement ?	197
4.7	La collectivité veut pouvoir « moduler » la participation alternative ?	198
4.8	La participation alternative est-elle soumise à plafonnement ?	198
4.9	Quelle est la durée du financement alternatif ?	198
4.10	La collectivité peut / veut-elle accepter de préfinancer les travaux d'équipements ?	198
PARTIE 4	Opération d'aménagement	203
CHAPITRE 10	Acquérir le foncier	205
Section 1	Acquisition amiable	205
Section 2	Acquisition par le droit de préemption urbain (DPU)	206
2.1	Présentation du DPU	206
2.2	Mise en place du DPU	206
2.3	Étapes de la mise en œuvre du DPU	207
2.4	Rétrocession	208

Section 3	Expropriation	209
3.1	Présentation	209
3.2	Procédure.....	210
3.3	Droit de rétrocession	210
Section 4	DUP « Réserve foncière »	211
Section 5	Zone d'aménagement différé (ZAD)	211
Section 6	Périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG) ..	212
Section 7	Procédure de biens sans maître	213
Section 8	Procédure des biens en état d'abandon manifeste	214
8.1	Principe	214
8.2	Procédure	214
8.3	Expropriation.....	215
Section 9	Droit de préemption commerciale	216
9.1	Principe	216
9.2	Déclaration d'intention d'aliéner.....	216
9.3	Exercice du droit de préemption	217
9.4	Rétrocession	217
Section 10	Droit de préemption Safer	218
10.1	Présentation	218
10.2	Procédure.....	218
Section 11	Droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (ENS) ...	219
Section 12	Associations foncières urbaines (AFU)	220
12.1	Présentation	220
12.2	Types d'AFU	221
12.2.1	<i>AFU libre</i>	221
12.2.2	<i>AFU autorisée</i>	221
12.2.3	<i>Association foncière urbaine de projet (AFUP)</i>	222
CHAPITRE 11	Porter/céder le foncier	227
Section 1	Régie	227
Section 2	Établissement publics fonciers locaux (EPFL) et d'État (EPF) ...	228
2.1	Établissements publics fonciers locaux (EPFL)	228
2.1.1	<i>Création</i>	228

2.1.2	<i>Programme pluriannuel d'intervention</i>	228
2.1.3	<i>Compétences</i>	229
2.1.4	<i>Ressources</i>	229
2.2	Établissement public foncier d'État (EPF d'État).....	230
Section 3	Sociétés d'économie mixte (SEM)	231
3.1	Société d'économie mixte foncière (SEMF).....	231
3.2	Société d'économie mixte locale d'aménagement (SEMLA).....	231
Section 4	Établissement public d'aménagement (EPA)	232
CHAPITRE 12	Remembrer, démembler et aménager	233
Section 1	Zone d'aménagement concerté (ZAC)	233
1.1	Présentation	233
1.2	Procédure.....	234
1.2.1	<i>Concertation du public et études préalables</i>	234
1.2.2	<i>Création de la ZAC</i>	234
1.2.3	<i>Réalisation de la ZAC</i>	235
1.2.4	<i>Avantages et inconvénient de la ZAC</i>	235
Section 2	Lotissement	235
Section 3	Permis de construire valant division (PCVD)	238
PARTIE 5	Domaine public – Domaine privé des collectivités territoriales	239
CHAPITRE 13	Composition du domaine des collectivités territoriales	241
Section 1	Définition	241
1.1	Appartenance à une personne publique	241
1.2	Affectation du bien à l'usage direct du public ou d'un service public.....	242
1.3	Aménagement spécial ou indispensable.....	242
Section 2	Entrée dans le domaine public	242
Section 3	Sortie du domaine public	244
3.1	Régime du déclassement	244
3.2	Nouveau régime du déclassement par anticipation.....	245
3.3	Conclusion de promesses de vente de dépendances du domaine public	246

CHAPITRE 14	Conditions d'une occupation privative du domaine des collectivités	249
Section 1	Articulation des modes de gestion du domaine public avec la commande publique	249
1.1	Utilisation privative.....	249
1.2	Occupation domaniale et commande publique.....	250
1.3	Prohibition des montages dits « allers-retours ».....	252
Section 2	Publicité et mise en concurrence préalables des titres d'occupation du domaine public	253
3.1	Principe de la mise en concurrence.....	255
3.2	Modalités de publicité et de mise en concurrence.....	256
3.3	Procédure simplifiée de publicité.....	256
3.4	Exceptions à la mise en concurrence.....	257
CHAPITRE 15	Exécution des autorisations d'occupation domaniale	259
Section 1	Obligation de percevoir une redevance	259
Section 2	Transfert du titre d'occupation du domaine public	261
CHAPITRE 16	Cession foncière avec charges et constitution d'un fonds de commerce sur le domaine public	263
Section 1	Cession foncière avec charge	263
Section 2	Conditions de reconnaissance d'un fonds de commerce sur le domaine public	264
	Bibliographie.....	267
	Index.....	269

Valorisation foncière des collectivités

Les restrictions budgétaires et la lutte contre l'artificialisation des sols font du foncier des collectivités un potentiel de développement qui, faute d'une vision d'ensemble, reste souvent peu exploité. Pourtant, de nombreux dispositifs, aussi bien juridiques (fiscalité, servitudes) qu'opérationnels (base de données foncières), permettent de le connaître et de le valoriser.

Afin d'aider les collectivités à mettre en valeur leur territoire, cet ouvrage, véritable boîte à outils pour l'élaboration de l'action foncière, présente, analyse et compare les mécanismes existants, d'un point de vue juridique, économique et financier. Il s'articule autour de cinq parties présentant de manière pédagogique :

- la politique et l'action foncière (définition des objectifs, observation et identification du foncier disponible) ;
- les instruments d'orientation et de régulation du foncier (plans, documents d'urbanisme, servitudes) ;
- les aspects financiers du foncier (son prix, la fiscalité applicable, etc.) ;
- les actions à mener pour l'acquérir, l'organiser et l'aménager.
- le domaine public et privé des collectivités, les outils permettant de le gérer (les baux, la cession, les fonds de commerce, etc.).

De nombreux schémas et tableaux illustrent et synthétisent les avantages et les inconvénients de chacun des outils abordés.

Aldo Sevino, fondateur du Cabinet ASEA, est avocat spécialisé en droit public et en droit de l'immobilier. Il est inscrit auprès des barreaux de Lyon et de Turin. Il conseille notamment les collectivités territoriales dans leurs opérations d'aménagement ou immobilières. Il est par ailleurs l'auteur de l'ouvrage *Mener une opération d'aménagement* aux éditions du Moniteur.

Serge Baraniecki est co-gérant de la société Foncéo-Citéliance. Il conseille et accompagne les collectivités et les opérateurs publics dans l'élaboration de stratégies foncières et de référentiels fonciers. Il intervient par ailleurs comme formateur au sein de CNFPT.

Cet ouvrage est destiné aux agents et cadres des services d'urbanisme et d'aménagement des collectivités.

ISSN 2267-0149
ISBN 978-2-281-13443-8



9 782281 134438

EDITIONS

LE MONITEUR