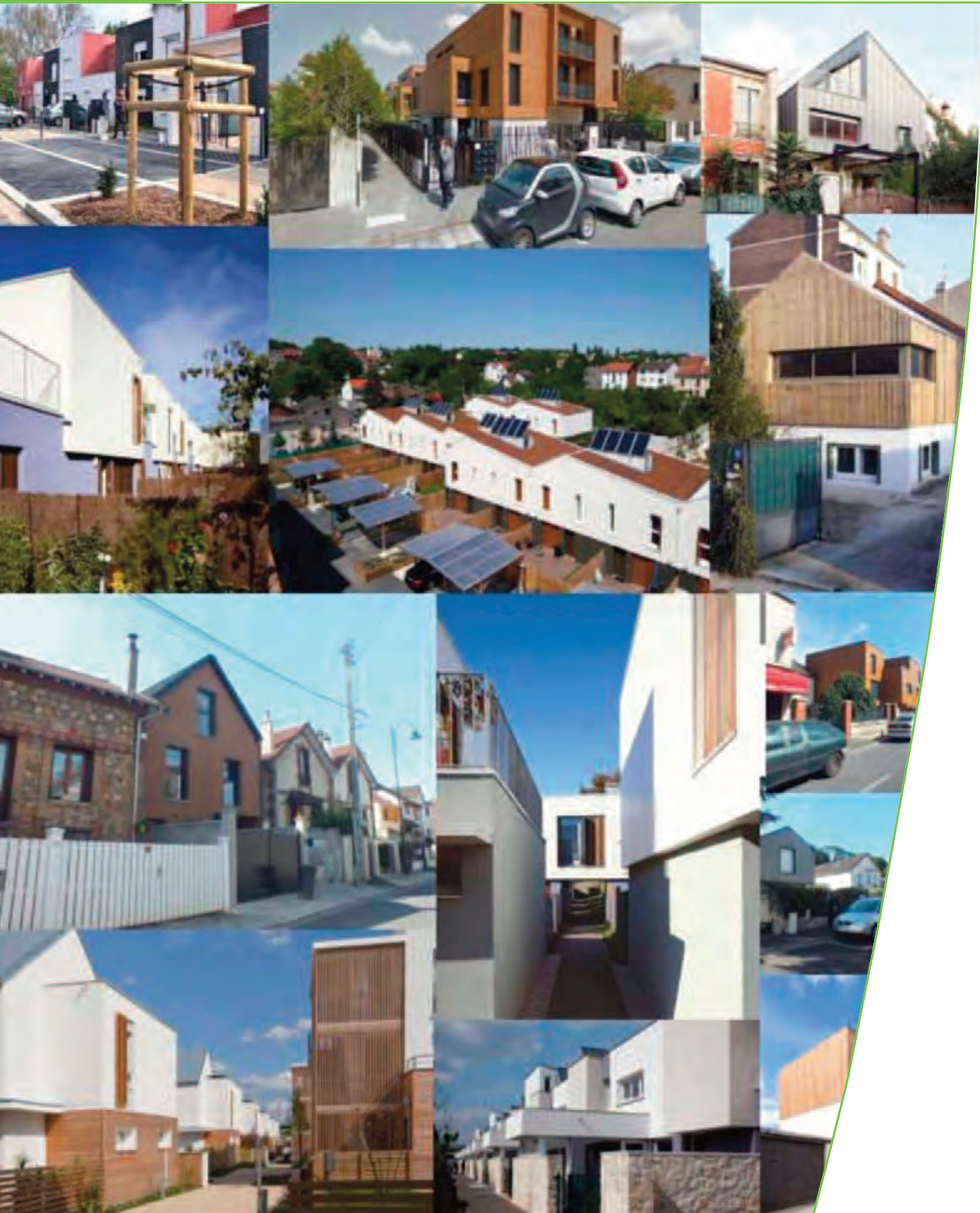


# Guide des outils

## Pour la transformation des quartiers pavillonnaires à la disposition des acteurs de l'aménagement du territoire

Avril 2017





Ce guide s'inscrit dans un développement de l'étude sur la transformation des quartiers pavillonnaires autour des gares du Grand Paris Express en Seine-Saint-Denis. Il précise et détaille les outils aujourd'hui à la disposition des collectivités territoriales qui permettent de mettre en place, valoriser, encourager, ou même imposer la transformation des quartiers pavillonnaires. Les outils répertoriés sont alors classés en 5 catégories selon leurs objectifs, leurs actions et leurs mises en place. Des fiches-outils sont réalisées pour permettre de comprendre précisément leur contexte juridique, leurs objectifs, leurs avantages et leurs inconvénients. De plus, on cherche à comprendre comment ces outils peuvent être mis en place et comment ils s'intègrent spécifiquement dans la démarche de transformation des quartiers pavillonnaires.

Cette partie théorique vise à recenser les méthodes d'intervention à la portée des élus. Elle permet d'orienter les collectivités territoriales vers des outils précis en fonction d'une situation et d'objectifs particuliers.

## OUTILS D'OBSERVATION

0 – L'Observatoire foncier

## OUTILS DE PLANIFICATION

- 1 – L'évolution des droits à construire
- 2 – La mutualisation des règles d'urbanisme sur des parcelles contiguës
- 3 – Les dispositions législatives d'exception
- 4 – Projet d'aménagement et de développement durable
- 5 – Les orientations d'aménagement et de programmation
- 6 – Les secteurs de plan masse
- 7 – Les périmètres d'attente d'un projet d'aménagement global
- 8 – Le sursis à statuer

## OUTILS DE MAÎTRISE FONCIÈRE

- 9 – Les zones d'aménagement concerté
- 10 – Le permis d'aménager un lotissement
- 11 – Le permis valant division
- 12 – Le bail à construction
- 13 – Le droit de préemption urbain
- 14 – La déclaration d'utilité publique
- 15 – Les zones d'aménagement différé
- 16 – Les emplacements réservés

## OUTILS FISCAUX ET FINANCIERS

- 17 – L'aide aux maires bâtisseurs
- 18 – Le projet urbain partenarial
- 19 – L'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties
- 20 – La taxe foncière sur les propriétés non-bâties
- 21 – Le versement pour sous-densité

## ACTEURS ET STRUCTURES

- 22 – L'Établissement public foncier d'Île-de-France
- 23 – Le Conseil d'architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
- 24 – Les associations foncières urbaines
- 25 – La délégation à l'action foncière



## Fiche outil 0 - L'OBSERVATOIRE FONCIER

### Quels objectifs ?

Un observatoire foncier doit avant tout être conçu au service d'un projet de territoire. Il permet de mutualiser les informations de plusieurs partenaires (étudier les déclarations d'intention d'aliéner, les permis de construire, les transactions immobilières ...) de définir des indicateurs partagés pour notamment, à partir de diverses sources (Base FILOCOM, BIEN, DGI...), évaluer les gisements fonciers d'un quartier et donc son potentiel de constructions.

### Dans quelle situation ?

Un diagnostic foncier est préalable à toute intervention. Il est essentiel d'établir ce diagnostic à l'échelle d'un quartier pavillonnaire pour bien comprendre son fonctionnement et ses potentiels de transformation au regard du reste de la commune et du projet assigné à l'avenir à ce quartier dans le projet communal.

### Quelle mise en place ?

L'observatoire foncier doit être pensé sur le long terme pour mesurer les évolutions dans le temps. Il s'appuie aussi sur des systèmes d'informations géographiques qui permettent de localiser et mieux comprendre les données croisées. Le diagnostic foncier est mené au cours de l'élaboration du PLU, généralement en deux temps. Au moment du diagnostic, il accompagne le bilan du document précédent et permet d'évaluer son potentiel résiduel. Il est fondé sur un travail d'analyse du tissu urbain, l'observation des rythmes de construction et naturellement la connaissance des élus et des techniciens de la commune.

### Quels avantages ?

L'observatoire foncier permet d'avoir une connaissance précise et développée du territoire. Ces connaissances sont la base d'un projet d'aménagement adapté au contexte dans lequel il s'insère. Il permet d'identifier les forces sur lesquelles le projet peut s'appuyer et anticiper l'arrivée de ce projet en mettant en place les outils fonciers nécessaires (tels que périmètres de veille sur les prix...).

### Quels inconvénients ?

Toutes ces démarches d'études et d'observations coûtent à la collectivité. Elles représentent un investissement, surtout dans le cadre d'un tissu pavillonnaire qui multiplie le nombre de propriétaires, mais cet investissement sera absorbé par les effets induits du projet de développement.

## Fiche outil 1 - L'évolution des droits à construire

### Contexte juridique

#### Art. L.151-8 du Code de l'urbanisme

« Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L.101-1 à L.101-3. »

#### Art. L.151-9 du Code de l'Urbanisme

« Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées. »

### Quels objectifs ?

L'objectif principal est de permettre l'évolution du tissu urbain en accordant des droits à construire (règles de gabarit, emprise au sol) supérieurs au bâti existant, dans les secteurs identifiés au PADD comme ayant vocation à se densifier. Cela se traduit généralement par la surélévation ou l'extension des bâtiments existants ainsi que par la création de nouvelles constructions.

### Dans quelle situation ?

La définition de droits à construire supérieurs au bâti existant est le préalable à toute densification. Les droits à construire doivent être définis sur un ensemble de parcelles afin de permettre une évolution cohérente du tissu urbain. Il n'est pas possible de définir des droits à construire spécifiques pour une parcelle isolée.

### Quels avantages ?

L'augmentation des droits à construire permet d'augmenter la surface habitable et de développer d'autres typologies de logements, voire de favoriser la mixité de fonction (exemple : commerce en rez-de-chaussée). Le choix des règles à augmenter (hauteur, retraits aux limites, emprise au sol) permet d'intégrer en douceur la notion de densité auprès des habitants en adaptant la densification au bâti environnant.

### Quels inconvénients ?

La densification abusive et anarchique de certains pavillons peut dégrader la qualité générale du quartier et créer ainsi quelques tensions vis-à-vis de l'intensification du bâti. Les outils de planification et de maîtrise foncière présentés dans ce guide pourront être conjugués à l'augmentation des droits à construire afin de prévenir ce risque.

## Fiche outil 2 - La mutualisation des règles d'urbanisme sur des parcelles contiguës

### Contexte juridique

#### Art. R.151-27 du Code de l'Urbanisme

« Dans les zones U et AU, le règlement peut, à l'intérieur d'une même zone, délimiter des secteurs dans lesquels les projets de constructions situés sur plusieurs unités foncières contiguës peuvent être appréciés comme un projet d'ensemble au regard de l'application des règles édictées par le plan local d'urbanisme, dès lors que les projets font l'objet d'une demande de permis de construire ou d'aménager conjointe. »

### Quels objectifs ?

L'objectif principal est de délimiter des secteurs où les règles du PLU pourront préférentiellement s'appliquer sur plusieurs parcelles contiguës et les considérer comme un ensemble. Ainsi, les opportunités de densification seront plus importantes et permettront la mise en place d'opérations cohérentes avec leur contexte.

Cette démarche introduit la possibilité d'appliquer les règles du PLU à une autre échelle que la parcelle, afin de faciliter la réalisation de projets, notamment sur des parcelles contraintes.

Par exemple, une parcelle contrainte par un retrait aux limites séparatives important peut, à travers cet outil et en accord avec le propriétaire voisin, s'aligner sur sa limite avec celui-ci puisque cette règle s'applique au projet d'ensemble, et donc aux limites extérieures des deux parcelles.

### Dans quelle situation ?

Dans le cas de parcelles dont les règles d'urbanisme sont très contraignantes (notamment concernant l'implantation des constructions et le retrait par rapport aux limites séparatives), on peut encourager les propriétaires de parcelles contiguës à s'associer pour alléger les restrictions d'implantation.

### Quels avantages ?

Il peut être intéressant pour un propriétaire disposant de deux parcelles voisines, ou pour plusieurs propriétaires, de déposer une demande de permis de construire ou d'aménager commune pour que les règles d'urbanisme s'appliquent à l'ensemble de ces parcelles. Ainsi, les droits à construire seront plus importants et permettront une densification plus forte et plus rentable pour les propriétaires.

### Quels inconvénients ?

Il est nécessaire que les projets se fassent sur deux parcelles contiguës dont le ou les propriétaires envisagent le recours à un permis de construire ou d'aménager conjoint. Cette simultanéité des projets est très rare dans le pavillonnaire où les opérations d'aménagement se font au fil des opportunités de chacun des propriétaires.



## Fiche outil 3 - Les dispositions législatives d'exception

### Contexte juridique

#### Art. L.128-1 du Code de l'Urbanisme

« Le règlement peut autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit résultant du plan local d'urbanisme, en tenant lieu dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive. »

#### Art. L.127-1 du Code de l'Urbanisme

« Le règlement peut délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 50 %. »

#### Art. L.123-1-11 du Code de l'Urbanisme

« Le règlement peut déterminer des secteurs à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol résultant de l'un de ces documents est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. Ce dépassement, fixé pour chaque secteur, ne peut excéder 20 % pour chacune des règles. »

#### Art. L.152-6 du Code de l'Urbanisme

En tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation dans un objectif de mixité sociale, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée, déroger en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, en tenant compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité.

### Quels objectifs ?

Des dispositions législatives d'exception du code de l'urbanisme sont mises en place pour valoriser et faciliter la création de logements sociaux, la mise en place de constructions à hautes performances énergétiques ou encore la surélévation ou l'extension de logements. L'objectif est de valoriser les constructions qui prouvent d'un effort allant dans le sens de l'intérêt général en augmentant leurs droits à construire. Cette technique permet d'une part de rentabiliser un maximum l'opération et d'autre part de favoriser une densification par la création de logements supplémentaires. Enfin, une dérogation concernant les règles de stationnement peut être établie pour autoriser la surélévation d'une construction pour la création ou l'agrandissement d'un logement ou encore pour les projets dans un rayon de 500 m autour d'une gare afin de valoriser la densification à proximité des transports en commun.

### Dans quelle situation ?

Dans le cas des quartiers pavillonnaires, ces dispositions législatives peuvent être intéressantes dans le cas de quartiers qui n'accueillent que très peu de logements sociaux ou pour les quartiers peu denses et dont le règlement limite les potentiels de densification.

### Quels avantages ?

La densification est valorisée sans apport financier par la collectivité et sur la base du volontariat des propriétaires.

### Quels inconvénients ?

Le dépassement des règles en vigueur dans le PLU peut amener dans certains cas à une perte de la qualité urbaine du quartier due à une trop grande densité. Le règlement du PLU pourra définir la façon d'appliquer le bonus de constructibilité.



## Fiche outil 4 - Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

### Contexte juridique

#### Art. L.122-1-3 du Code de l'Urbanisme

« Le PADD fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques »

### Quels objectifs ?

Il définit les orientations du projet d'urbanisme de la commune. Il expose un **projet politique** adapté et répondant aux besoins et enjeux du territoire concerné. Il définit les **principes** qui cadrent les pièces du PLU comme le règlement ou les OAP.

### Dans quelle situation ?

Ayant une portée globale sur toute la commune, le PADD s'applique à l'ensemble du quartier pavillonnaire concerné. Il pose cependant les bases des **volontés d'aménagement** de la commune qui concernent dans la plupart des cas les quartiers pavillonnaires (volonté de densification, de préservation, de création de logements ...)

### Quelle mise en place ?

Le PADD doit être un document simple, concis et pédagogique. Il peut contenir des éléments graphiques qui doivent rester schématiques.

Les premiers principes du PADD sont d'abord énoncés par les élus ce qui permet d'orienter le diagnostic de la commune réalisé par les bureaux d'études. Après consolidation des enjeux, une version du PADD est retenue et débattue en Conseil Municipal pendant deux mois. Un nouveau dossier du PADD est arrêté et il peut être soumis à enquête publique. Ainsi, le PADD est une expression de la volonté des élus, qu'un bureau d'étude ou des services techniques accompagnent pour sa réalisation et sa mise en forme.

### Quels avantages ?

Un PADD permet d'établir les principes fondamentaux à l'échelle de la commune et définit les grandes orientations des pièces du PLU. Il a donc une portée importante dans la transformation des quartiers pavillonnaires.

### Quels inconvénients ?

Un PADD n'est pas directement opposable aux permis de construire ou aux opérations d'aménagement.

## Fiche outil 5 - Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

### Contexte juridique

#### Art. L.123-1-4 du Code de l'Urbanisme

« Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements »

### Quels objectifs ?

En instaurant des principes concernant la forme urbaine des opérations, la densité, l'accès, la desserte, l'orientation et l'implantation du bâti, les espaces communs et les espaces publics, une OAP permet à la collectivité de :

- **contrôler l'aménagement** de façon à ce que, même si un secteur est aménagé par un opérateur privé, l'aménagement respecte les souhaits de la commune ;
- **définir un projet communal**, qui pourra ensuite être alimenté par les projets des particuliers ;
- conforter une valorisation de la **planification par le projet** et pas uniquement par la règle ;
- formuler des indications **programmatives, typologiques** et de **structuration urbaine** ;
- maîtriser le **rythme d'urbanisation** grâce à un échéancier d'ouverture à l'urbanisation.

Elle peut intégrer des dispositions telles que des bandes d'implantations, des marges de recul, des variations de hauteurs en fonction des parcelles. Elle peut définir des principes de structuration urbaine (voiries, cheminements ...) ou introduire des préconisations en termes de typologies d'habitat.

### Dans quelle situation ?

Globalement, une OAP est un outil intéressant **pour l'ensemble** du quartier pavillonnaire. Cependant, il est souvent privilégié dans des situations plus particulières comme :

- les cœurs d'îlots à densifier pour réguler l'implantation du bâti et leur morphologie ;
- les fronts de rue à densifier pour définir le retrait de l'espace public et la longueur d'application ;
- les secteurs où le foncier est complexe et nécessite une réorganisation ;
- les opérations d'aménagement sur des parcelles vides pour orienter l'organisation urbaine.

### Quelle mise en place ?

Une OAP est une **pièce constitutive** du PLU qui est réalisée pendant l'élaboration ou la modification du document d'urbanisme. Elle est **opposable** aux demandes d'autorisation d'urbanisme dans un rapport de **compatibilité**. Elle doit aussi être en cohérence avec les orientations du **PADD**. Une OAP peut se présenter sous forme graphique (schéma, plan, croquis, coupe) ou bien littérale.

### Quels avantages ?

Les OAP ont l'avantage d'être un outil adapté aux temps longs du projet urbain. C'est aussi un outil souple du fait de leur simple rapport de compatibilité avec les autorisations d'urbanisme.

Elles permettent ainsi de préciser qualitativement le règlement, d'encadrer l'aménagement privé et d'anticiper les problématiques de spéculation foncières.

### Quels inconvénients ?

Les OAP peuvent simplement définir des principes du fait de leur simple rapport de compatibilité. Ainsi, pour garantir leur efficacité, elles doivent être complétées par des dispositions du règlement afin de permettre l'opposabilité effective des OAP aux projets d'aménagement.

## Fiche outil 6 - Les secteurs de plan masse

### Contexte juridique

#### Art. R151-40 du Code de l'Urbanisme

« Dans les zones U, AU, dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées délimités en application de l'article L. 151-13, ainsi que dans les zones où un transfert des possibilités de construction a été décidé en application de l'article L. 151-25, le règlement peut définir des secteurs de plan masse côté en trois dimensions. »

### Quels objectifs ?

En établissant un document graphique en trois dimensions qui délimite un secteur dans lequel des règles spéciales (concernant l'emprise du bâti, les espaces libres, la hauteur des constructions) peuvent être mises en place, un secteur à plan masse permet de :

- maîtriser en détail l'aménagement du territoire sans s'engager financièrement ;
- contrôler très précisément des opérations même privées ;
- donner une image très précise du résultat attendu.

### Dans quelle situation ?

Globalement, un secteur à plan masse est un outil intéressant pour l'ensemble du quartier pavillonnaire. Cependant, il est souvent privilégié dans des situations plus particulières comme lorsque la structure foncière limite l'application des règles d'urbanisme. C'est le cas notamment pour :

- les secteurs où le parcellaire est très morcelé, étroit ou complexe ;
- les cœurs d'îlots à densifier, pour réguler l'implantation du bâti et leur morphologie.

### Quelle mise en place ?

Dans le règlement graphique du PLU, un secteur spécifique est repéré comme secteur à plan masse. Il sera soumis à des règles différentes mais compatibles avec celles applicables à l'ensemble de la zone. Ces règles sont d'une part représentées en trois dimensions dans un document graphique, et d'autre part exprimées dans le règlement littéral. Les règles résultant de ce plan masse ont la même portée et la même valeur que les règles littérales du règlement.

### Quels avantages ?

Un secteur à plan masse permet d'avoir une maîtrise complète et détaillée d'un projet privé. Il permet aussi de s'affranchir de la structure foncière en déterminant concrètement à l'aide du document graphique l'urbanisation future du secteur.

### Quels inconvénients ?

Un secteur à plan masse peut paraître trop restrictif pour certains élus car la trop grande définition des contraintes peut faire fuir les potentiels investisseurs.

Dans ce cas, et si le secteur à plan masse n'est pas adapté au projet, une évolution du document d'urbanisme est nécessaire.

## Fiche outil 7 - Le périmètre d'attente d'un projet d'aménagement global

### Contexte juridique

#### Art. L.123-2 du Code de l'Urbanisme

« Le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant d'une part à interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans 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 ; les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes sont toutefois autorisés ; et d'autres part à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit. »

### Quels objectifs ?

Dans un secteur strictement limité, il permet de limiter les opérations d'aménagement à un seuil défini par le règlement, pour une durée au plus de cinq ans, dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global. Ainsi, on évite la réalisation d'opérations importantes qui vont à l'encontre du futur projet de la collectivité sans pour autant geler les projets de rénovation ou d'extension des propriétaires.

### Dans quelle situation ?

Cette mesure est particulièrement adaptée aux projets de renouvellement urbain, et notamment la transformation des quartiers pavillonnaires, qui nécessitent des études approfondies. Ce périmètre permet alors à la commune de prendre le temps de la réflexion.

### Quelle mise en place ?

Le PAPAG est établi lors de l'élaboration ou de l'évolution du PLU.

L'institution de servitude fait l'objet d'une justification particulière dans le rapport de présentation du PLU. Il s'agit d'expliquer les enjeux et les raisons d'une telle restriction des demandes d'urbanisme.

### Quels avantages ?

Ce périmètre permet de fonder un refus de permis de construire pendant cinq ans, période pendant laquelle un projet d'aménagement global peut être mis en place. Cela laisse à la commune un temps de réflexion pour l'étude plus poussée du projet.

### Quels inconvénients ?

Il ne peut être instauré que dans les zones urbanisées ou à urbaniser, à l'inverse du périmètre de sursis à statuer.

## Fiche outil 8 - Le sursis à statuer

### Contexte juridique

#### Art. L.111-10 du Code de l'Urbanisme

«Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics, le sursis à statuer peut être opposé dès lors que la mise à l'étude d'un projet de travaux publics a été prise en considération par l'autorité compétente et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités.»

### Quels objectifs ?

Le sursis à statuer permet de retarder, pendant 2 ans, l'octroi d'une autorisation d'urbanisme qui pourrait compromettre ou rendre plus onéreuse une opération d'aménagement qui est un minimum à l'étude.

### Dans quelle situation ?

Le sursis à statuer peut être mis en place lorsque le projet est susceptible de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution du futur PLU, lors de la création d'une ZAC, ou lorsque le projet est situé sur un terrain devant être compris dans une opération faisant l'objet d'une enquête publique en vue de sa déclaration d'utilité publique.

### Quelle mise en place ?

Le sursis à statuer est établi par délibération du conseil municipal ou par décision de l'autorité administrative qui prend en considération le projet d'aménagement déjà défini ou les études qui sont lancées.

Cette délibération doit délimiter les terrains concernés. Le plan accompagnant la décision doit être suffisamment précis pour permettre de pouvoir identifier les parcelles concernées.

### Quels avantages ?

C'est un outil simple et rapide à mettre en place par simple délibération. Il ne nécessite pas de révision ou de modification du document d'urbanisme.

Il permet de geler provisoirement les droits à construire sur un périmètre dans l'attente de la définition d'un projet et permet l'éventuel lancement d'une procédure de maîtrise foncière..

### Quels inconvénients ?

Les motivations doivent justifier la décision d'instaurer un périmètre de sursis à statuer.

Le propriétaire dispose d'un droit de délaissement et peut mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de son terrain. Ce droit s'exerce selon les modalités des articles L111-11 et L 230-1 et suivants du Code de l'Urbanisme. La collectivité doit se prononcer dans un délai d'un an.

Le sursis n'a une durée de validité que de deux ans qui oblige à prendre une décision sur le projet au terme de cette période.

## Fiche outil 9 - La zone d'aménagement concerté (ZAC)

### Contexte juridique

#### Art. L.311-1 du Code de l'Urbanisme

« Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. »

### Quels objectifs ?

L'objectif d'une ZAC est de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis en vue de la réalisation de logements, commerces, industries ou services.

La ZAC est conçue pour créer de **nouvelles parcelles de terrains à bâtir** ou pour traiter des îlots à démolir et à réorganiser. Elle permet de produire du **foncier prêt à bâtir** (terrains viabilisés, parcellaire réorganisé, aménagement et équipements de la zone ...)

### Dans quelle situation ?

Les ZAC sont pour le plus souvent adaptées à des opérations de **grande ampleur** ou d'une certaine **complexité**. Elles témoignent d'une procédure adaptée pour engager de nouvelles urbanisations, ou restructurer fortement des **zones sous-utilisées**. Ainsi, dans le cadre des tissus pavillonnaires, il s'agira majoritairement des friches ou du foncier disponible à proximité directe du quartier.

### Quelle mise en place ?

Une ZAC est toujours lancée sur l'initiative d'une personne publique. Elle peut cependant être conduite par une personne publique ou privée, par le biais d'une concession d'aménagement.

Le périmètre et le programme de la ZAC doivent être approuvés par le conseil municipal ou par le préfet pour les ZAC à initiative de l'État. Durant l'élaboration du projet, elle doit faire part d'une concertation avec les habitants et avec les acteurs concernés.

Le programme prévisionnel et le bilan financier de l'opération sont d'abord définis dans un dossier de réalisation qui précède la cession des terrains.

### Quels avantages ?

La ZAC permet de constituer le cadre général d'une opération d'envergure permettant d'accueillir diverses opérations ponctuelles.

Elle permet aussi le découpage et le regroupement de parcelles ainsi que la viabilisation des terrains.

La possession des terrains n'est pas un préalable obligatoire à la création de la ZAC.

Lors de sa création, la ZAC n'est pas obligée de respecter les règles du PLU qui pourra dans ce cas être révisé ou modifié avant sa réalisation.

La création de la ZAC ouvre aussi la possibilité pour les propriétaires présents d'exercer leur droit de délaissement sur leurs terrains non bâtis envers la commune.

### Quels inconvénients ?

La procédure de ZAC nécessite une bonne évaluation dans le cadre du bilan financier et une prise en compte de la charge foncière.

Elle représente souvent un investissement lourd à porter pour les communes et s'applique souvent sur le très long terme. C'est une démarche peu adaptée au renouvellement du pavillonnaire existant.

## Fiche outil 10 - Le permis d'aménager un lotissement

### Contexte juridique

#### Art. L.442-1 du Code de l'Urbanisme

«Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet d'en détacher un ou plusieurs lots destinés à être bâtis.»

### Quels objectifs ?

Le lotissement permet la division d'une ou plusieurs entités foncières dans le but de construire sur les nouveaux terrains. Le périmètre du lotissement peut comprendre des terrains appartenant à différents propriétaires dès lors qu'ils sont contigus.

Le lotissement permet non seulement le détachement des lots à bâtir, mais peut également prévoir la réalisation d'équipements collectifs (voiries, réseaux, stationnements, aires de jeux, espaces verts ...)

Lorsqu'il s'agit d'un **lotissement communal**, la maîtrise d'ouvrage revient à la commune. Celle-ci viabilise des lots à bâtir qu'elle vend ensuite à des particuliers.

Plusieurs propriétaires peuvent s'associer et créer un lotissement à partir de plusieurs entités foncières. Il s'agit alors d'un **co-lotissement**, qui se rapproche de l'AFU (voir annexe C.) mais s'en distingue par le fait qu'il ne nécessite pas de remembrement et que le cadre juridique est plus souple.

### Dans quelle situation ?

Dans le cadre de la densification des quartiers pavillonnaires, la démarche du lotissement peut s'avérer intéressante pour une division parcellaire ou pour un regroupement parcellaire de plusieurs propriétaires. Elle crée ainsi plusieurs lots fonciers sur une même parcelle et permet la construction de nouveaux logements.

Cette démarche peut ainsi concerner des parcelles déjà bâties mais est aussi très intéressante dans le cas de dents creuses, ou d'espaces délaissés qui peuvent participer à la densification du quartier.

La procédure du lotissement communal peut être envisagée comme une alternative à la ZAC.

### Quelle mise en place ?

Le périmètre du lotissement peut comprendre des terrains appartenant à différents propriétaires dès lors qu'ils sont contigus.

La procédure administrative va varier en fonction du contenu du projet. S'il s'agit d'une simple division foncière, le lotissement sera soumis à déclaration préalable. S'il prévoit la création d'équipements communs, il sera soumis au permis d'aménager.

Le cahier des charges de cession du lotissement détermine les droits à construire affectés à chaque parcelle dans les limites définies au document d'urbanisme en vigueur.

### Quels avantages ?

Le lotissement est une procédure simple et rapide. Dans le cas du lotissement communal, cette démarche est plus adaptée que la ZAC pour les petites opérations, majoritaires dans les quartiers pavillonnaires. La collectivité locale détient alors la maîtrise de la forme urbaine du lotissement et définit le programme. Elle maîtrise aussi la conception, la réalisation et la commercialisation de l'opération.

### Quels inconvénients ?

La maîtrise du foncier est un préalable indispensable. Aussi, la collectivité doit prendre en charge le coût financier de l'opération qui comprend aussi les frais liés au phasage dans le temps des travaux et la commercialisation.



## Fiche outil 11 - Le permis valant division

### Contexte juridique

#### Art. R.431-24 du Code de l'Urbanisme

« Lorsque les travaux projetés doivent faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de l'ensemble du projet, le dossier présenté à l'appui de la demande est complété par un plan de division et, lorsque des voies ou espaces communs sont prévus, le projet de constitution d'une association syndicale des acquéreurs à laquelle seront dévolus la propriété, la gestion et l'entretien de ces voies et espaces communs. »

### Quels objectifs ?

Le permis valant division permet la réalisation de plusieurs constructions autonomes sur une même unité foncière appartenant à un seul propriétaire et destinée à être divisée avant l'achèvement des travaux. Construire, aménager et diviser son terrain est ici possible via une seule autorisation administrative. Dans ce cas, la division ne constitue pas un lotissement et ne fait donc pas l'objet ni d'une déclaration préalable, ni d'un permis d'aménager.

### Dans quelle situation ?

Dans le cadre de la densification des quartiers pavillonnaires, la démarche du lotissement peut s'avérer intéressante pour une division parcellaire. Elle facilite la procédure administrative pour la division de l'entité foncière et incite alors à la construction de nouveaux logements sur le terrain d'un propriétaire privé ou de la commune.

### Quelle mise en place ?

La demande doit être présentée par le propriétaire du terrain ou par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation du terrain pour cause d'utilité publique. Le recours à un architecte est obligatoire.

Le permis de construire valant division peut être délivré à plusieurs pétitionnaires ce qui implique qu'il soit obtenu par plusieurs constructeurs qui seront solidaires quant à la réalisation des équipements communs à l'opération.

### Quels avantages ?

C'est une procédure simple à réaliser et qui ne demande qu'une seule autorisation administrative pour construire, aménager et diviser.

Le permis valant division permet une meilleure attention à la qualité architecturale qu'un programme de lotissements.

## Fiche outil 12 - Le bail à construction

### Contexte juridique

#### Art. L.251-1 du Code de la Construction et de l'Habitation

« Constitue un bail à construction le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail. Le bail à construction est consenti par ceux qui ont le droit d'aliéner et dans les mêmes conditions et formes. »

### Quels objectifs ?

Le bail à construction est un contrat de longue durée qui permet aux propriétaires d'un bien foncier de devenir bailleur, et d'autoriser un bénéficiaire, dit preneur et disposant d'un droit réel immobilier susceptible d'hypothèque, à construire et à gérer les ouvrages édifiés. Ainsi, c'est un outil qui permet aux constructeurs privés de construire de nouveaux logements sur des terrains dont ils ne sont pas propriétaires. Cet outil incite aussi les propriétaires à louer leurs terrains inutilisés.

Cette procédure est pour le moment principalement réalisée entre des propriétaires privés et des micro-bailleurs qui mettent en location les constructions réalisées.

### Dans quelle situation ?

Dans les quartiers pavillonnaires, certains propriétaires de terrains à bâtir qui ne souhaitent pas s'engager dans des travaux lourds de construction de logements pourraient s'orienter vers un tel outil pour garder la propriété du bien tout en déléguant la construction des logements.

Dans certains quartiers pavillonnaires, un référentiel foncier permet de repérer un foncier figé et des propriétaires qui n'utilisent pas leurs biens ou qui attendent l'augmentation des prix pour vendre. Cette démarche d'observation permet de repérer les secteurs où les baux à construction sont à valoriser pour optimiser le foncier du pavillonnaire.

### Quelle mise en place ?

Le bail à construction est une déclinaison du bail emphytéotique. Le contrat engage le preneur à édifier puis à maintenir en bon état les constructions qu'il réalise pendant toute la durée du bail. A la fin du bail, le bailleur devient le propriétaire de la construction édifiée par le preneur.

### Quels avantages ?

Le bail à construction permet de valoriser des biens sous-utilisés par des propriétaires qui ne souhaitent pas investir directement dans la construction de logements. Le bailleur délègue alors la construction au preneur.

Les avantages de cette procédure sont surtout financiers. Pour le bailleur tout d'abord qui laisse la gestion du bien au preneur (taxes, charges, impôts ...). L'accroissement du patrimoine, de par la plus-value des constructions, est donc un avantage non négligeable pour le propriétaire.

Pour le preneur, il s'agit d'un droit réel immobilier qui ne l'oblige pas à investir dans le foncier.

## Fiche outil 13 - Le droit de préemption urbain (DPU)

### Contexte juridique

#### Art. L.211-1 du Code de l'Urbanisme

«Les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan.»

### Quels objectifs ?

Le DPU offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser une opération d'aménagement.

### Dans quelle situation ?

Dans le cadre de la densification pavillonnaire, il peut s'agir d'une démarche d'acquisition au fil de l'eau d'un foncier épars pour mettre en œuvre, petit à petit, l'acquisition foncière de parcelles qui vont permettre le montage d'opérations d'aménagement dans le quartier.

### Quelle mise en place ?

Le vendeur doit notifier au titulaire du droit de préemption le projet de cession lorsqu'il est soumis au régime du DPU, au moyen d'une déclaration d'intention d'aliéner. Ce titulaire a alors deux mois pour notifier sa décision de préempter le bien.

Remarque : pour l'exercice du droit de préemption prévu par l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme dans les communes carencées au titre de la loi SRU et soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) : le droit de préemption urbain institué par délibération prise sur le fondement de l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme ne peut plus être exercé ni par la commune ni par le préfet dans les zones urbaines et les zones d'urbanisation future d'un POS devenu caduc.

### Quels avantages ?

Le DPU est un outil simple à mettre en place et qui est institué par la commune, contrairement à la ZAD. Il permet d'assurer à la commune la sauvegarde de ses intérêts lors de la fixation du prix du bien.

La préemption, par le biais des déclarations d'intention d'aliéner est aussi un moyen de connaître les prix et de constituer des références.

### Quels inconvénients ?

La préemption n'est possible que pour les opérations définies à l'article L.300-1 du code de l'Urbanisme, ce qui exclut certains petits projets.

La commune doit prouver la réalité de son projet et l'expliquer clairement dans sa décision de préemption.

Le droit de délaissement implique que la collectivité dispose des fonds nécessaires à cet achat. En cas de renonciation, le bien cesse d'être soumis au droit de préemption.

La collectivité ne peut acquérir le bien que lorsque le propriétaire décide de le vendre. Le DPU donne lieu à des acquisitions éparées, au gré des mises en vente.

## Fiche outil 14 - L'expropriation et la déclaration d'utilité publique (DUP)

### Contexte juridique

#### Art. 545 du Code Civil

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. »

### Quels objectifs ?

La procédure d'expropriation permet à une collectivité territoriale de s'approprier d'autorité des biens immobiliers privés, afin de réaliser un projet d'aménagement d'utilité publique. La DUP est l'acte par lequel la collectivité affirme son intention de recourir à l'expropriation. Elle permet d'obtenir au profit de la collectivité, sous forme de cession forcée, le transfert d'un bien immobilier, en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique, moyennant le paiement d'une indemnité qui doit être juste et préalable.

Elle permet, d'une manière autoritaire, de prendre possession des biens pour y permettre la construction de routes et espaces publics, d'ensemble immobilier à usage d'habitation, d'opérations de ZAC ...

### Dans quelle situation ?

L'expropriation pour cause d'utilité publique peut permettre d'acquérir des biens qui étaient préalablement gelés par les propriétaires privés. Dans les quartiers pavillonnaires, les propriétaires individuels peuvent dans certains cas être réticents à céder leurs biens. Cette procédure, bien que très autoritaire, peut participer à la création de logements dans ces quartiers.

### Quelle mise en place ?

La DUP doit être compatible avec les documents d'urbanisme en vigueur. Seuls l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics d'aménagement sont habilités à la démarche d'expropriation. La DUP est obtenue à l'issue d'une enquête d'utilité publique.

### Quels avantages ?

La procédure de l'expropriation est le seul moyen d'action foncière lorsque les propriétaires privés refusent de vendre leur terrain ou leur bien.

### Quels inconvénients ?

La procédure de l'expropriation ne peut pas constituer un mode habituel d'intervention foncière publique. Il doit rester exceptionnel.

Cette démarche peut heurter les habitants dans son caractère autoritaire et obligatoire.

## Fiche outil 15 - La zone d'aménagement différé (ZAD)

### Contexte juridique

#### Art. L.212-1 du Code de l'Urbanisme

« Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou un plan local d'urbanisme approuvé et comprises dans un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé ou dans une zone d'aménagement différé ne sont plus soumises au droit de préemption urbain institué sur ces territoires.»

### Quels objectifs ?

La ZAD est une procédure qui permet aux collectivités locales de s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de terrains où il est prévu à terme une opération d'aménagement. Elles ont pour objectifs de modérer, voire maintenir les coûts fonciers à des valeurs proches de celles des terrains non constructibles.

### Dans quelle situation ?

Dans le cadre de la densification pavillonnaire, la ZAD est un outil utile pour acquérir des maisons individuelles ou des terrains en vue de réaliser une opération d'aménagement dont le programme n'est pas encore connu.

### Quelle mise en place ?

Si la ZAD est à l'initiative de la collectivité locale, elle doit être adoptée par une délibération de la commune. Si la ZAD est à l'initiative de l'État, elle doit être adoptée par une décision motivée du Préfet.

L'acte créant la ZAD doit désigner le titulaire du droit de préemption (collectivité publique, établissement public ou concessionnaire d'une opération d'aménagement).

### Quels avantages ?

La ZAD permet d'instaurer un droit de préemption dans les secteurs qui ne peuvent être soumis au droit de préemption urbain. C'est un outil simple à mettre en place qui ne nécessite pas de modification des documents d'urbanisme. Il est applicable sur tout le territoire communal.

Le principal avantage d'une ZAD par rapport au DPU est qu'en cas de préemption en révision du prix, ou, plus tard, d'expropriation, l'usage effectif du bien ou sa constructibilité est évalué à une date de référence qui est celle de la création de la ZAD.

### Quels inconvénients ?

Le droit de préemption ne peut être exercé que pendant une période de 6 ans, renouvelable une fois pour la même durée.

La création de la ZAD confère au propriétaire un droit de délaissement qui lui permet de mettre en demeure la collectivité d'acquérir le bien. Cette disposition, qui peut se révéler très coûteuse, surtout en milieu urbain et ce d'autant plus si ce sont des terrains portant des pavillons qu'il faut acquérir. Ce coût élevé probable a un impact sur la décision pour la collectivité de créer ou non une ZAD.

"

## Fiche outil 16 - Les emplacements réservés

### Contexte juridique

#### Art. L.123-1-5 V du Code de l'Urbanisme

«Le règlement peut également fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, aux espaces verts ainsi qu'aux espaces nécessaires aux continuités écologiques.»

#### Art. L.123-1-5 V du Code de l'Urbanisme

«Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit.»

### Quels objectifs ?

Les emplacements réservés servent à la réalisation de projets de logements (d'un certain type), d'équipements publics, d'ouvrages publics, d'installations d'intérêt général et d'espaces verts.

Le terrain qui fait l'objet d'une réserve est ainsi gelé, le propriétaire ne pouvant pas utiliser son terrain pour construire autre chose que ce que la collectivité a prévu. Il bénéficie en contre-partie d'un droit de délaissement.

### Dans quelle situation ?

Dans un secteur de forte pression foncière où très peu de parcelles sont disponibles pour des opérations d'intérêt général comme c'est souvent le cas dans les quartiers pavillonnaires à proximité des gares, les emplacements réservés permettent de pallier ce manque de foncier.

### Quelle mise en place ?

Les emplacements réservés apparaissent dans les documents graphiques, souvent le zonage lui-même, et sur la liste des emplacements réservés qui précise notamment leur objet ainsi que le bénéficiaire. Ils sont créés au bénéfice d'une collectivité publique. Il est toutefois possible de changer le bénéficiaire de l'emplacement réservé à condition que la destination de l'emplacement réservé reste inchangée.

### Quels avantages ?

Les emplacements réservés ont pour avantage d'anticiper l'acquisition d'un terrain et de geler tout autre projet sur le site défini. Ils permettent aussi de définir un site prioritaire pour un type précis d'opération.

Ils sont très contraignants et permettent d'avoir une maîtrise optimale de la programmation de logements (en typologie et en qualité). Lors d'une procédure d'expropriation ou de préemption, l'existence préalable d'un emplacement réservé vient renforcer l'argumentaire de la collectivité sur l'utilité publique du projet justifiant la procédure.

### Quels inconvénients ?

Une commune ne peut maintenir indéfiniment des parcelles en emplacement réservé sans y réaliser un projet d'aménagement.

Un droit de délaissement est institué pour les propriétaires de parcelles comprises dans ces emplacements.

Il faut déterminer en amont la nature des programmes de logements dont la collectivité a ou aura besoin et leurs emplacements adéquats (nécessité d'un diagnostic fin et d'études prospectives).

Il peut y avoir un blocage des projets dans la mesure où la destination de l'emplacement réservé peut ne pas correspondre aux objectifs de l'investisseur.

## Fiche outil 17 - L'aide aux maires bâtisseurs

### Contexte juridique

Arrêté du 23 septembre 2015 en application du décret n° 2015-734 du 24 juin 2015  
Cet arrêté porte « la création d'un dispositif d'aide aux communes participant à l'effort de construction de logements »

### Quels objectifs ?

L'aide aux maires bâtisseurs a pour objectif de soutenir financièrement les communes qui font un effort important pour construire des logements, afin de les aider à réaliser les équipements publics et les infrastructures nécessaires à l'accueil de nouveaux ménages. Cette aide découle d'une volonté d'accompagner les maires volontaristes qui favorisent l'accès au logement et la relance de la construction.

### Dans quelle situation ?

Cette aide s'applique à l'ensemble du territoire de la commune. La création de logements dans le tissu pavillonnaire permet donc de bénéficier de ces versements.

### Quelle mise en place ?

L'État verse à plus de 530 communes une aide de 1 320 € par logement autorisé au-delà du seuil de construction palier traduisant un apport de nouveaux ménages dans la commune.

### Quels avantages ?

L'aide permet une partie du financement des équipements publics nécessaires à l'arrivée de nouveaux habitants.

### Quels inconvénients ?

L'aide est trop faible pour financer dans leur totalité les équipements nécessaires à une arrivée importante de nouveaux habitants.



## Fiche outil 18 - Le projet urbain partenarial

### Contexte juridique

#### Art. L.332-11-3 du Code de l'Urbanisme

« Une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements. »

### Quels objectifs ?

Le PUP est un outil financier souple qui permet, en dehors d'une ZAC, l'apport de participations à des équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement. Il repose sur une initiative privée pour réaliser une opération privée qui peut cependant avoir un enjeu et un intérêt communal.

### Dans quelle situation ?

Un PUP est établi dans le cadre d'une opération de construction ou d'aménagement lorsque celui-ci implique des investissements dont le coût excède ce que peuvent rapporter les taxes et participation d'urbanisme. Il s'agit le plus souvent d'opérations importantes dont les besoins en équipements publics sont lourds.

### Quelle mise en place ?

L'initiative de l'opération appartient au constructeur ou à l'aménageur mais l'initiative de la convention appartient aussi bien au propriétaire foncier, qu'au constructeur ou à l'aménageur, public ou privé. Les sociétés d'économie mixte (SEM) ou les collectivités locales peuvent également être à l'origine de cette convention. Le propriétaire, constructeur ou aménageur propose la signature d'une telle convention si son projet nécessite la création d'équipements publics difficiles à financer a posteriori par la seule taxe d'aménagement (TA). La proposition de convention et les négociations se feront presque toujours en amont du dépôt de la demande d'autorisation de construire. Le PUP est essentiellement un outil de préfinancement des équipements publics.

Une convention PUP comprend le périmètre, le programme des équipements à réaliser, le montant de la prise en charge, la forme de participation (financière ou par apport de terrain), le délai de paiement, ainsi que la durée d'exonération de la TA (maximum 10 ans).

### Quels avantages ?

Pour la collectivité, l'intérêt principal est de percevoir une somme supérieure à celle qui résulterait de la seule TA et, surtout, de prévoir des modalités de financements échelonnées.

Le PUP est souple et permet une négociation dès l'origine du projet ce qui facilite l'émergence de nouvelles opérations.

### Quels inconvénients ?

Les constructeurs ou aménageurs voient incomber à leur charge les équipements autres que ceux nécessaires à l'opération, ce qui peut décourager ou ralentir les opérations de densification.

## Fiche outil 19 - L'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

### Contexte juridique

#### Art. L.1383-0 B bis du Code Général des Impôts

« Les collectivités territoriales peuvent exonérer de la taxe foncière sur les propriétés bâties à concurrence de 50 % ou de 100 % les constructions de logements neufs dont le niveau élevé de performance énergétique globale est supérieur à celui qu'impose la législation en vigueur. »

#### Art. 1384 A du Code Général des Impôts

« Les constructions neuves affectées à l'habitation principale et financées à concurrence de plus de 50 % au moyen des prêts aidés par l'Etat, prévus aux articles L. 301-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur achèvement. »

### Quels objectifs ?

L'exonération de la TFPB dans le cas de constructions à haute performance énergétique ou de constructions à vocation sociale permet de valoriser et d'encourager les projets d'aménagements ou de création de logements qui répondent aux intérêts collectifs de mixité sociale et de développement durable. Cette exonération incite les constructeurs ou les bailleurs sociaux à la création de nouveaux logements dans les quartiers pavillonnaires.

### Dans quelle situation ?

Dans le cadre des quartiers pavillonnaires, cette exonération peut être particulièrement intéressante dans les secteurs où il n'y a que peu de logements sociaux, ou dans les quartiers fortement dégradés où les opérations de démolitions-constructions ont pour objectif d'améliorer les performances énergétiques du quartier.

### Quelle mise en place ?

Exonération pour les performances énergétiques :

Cette exonération s'applique à compter de l'année qui suit celle de l'achèvement de la construction, pendant une durée que chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre détermine et qui ne peut être inférieure à cinq ans.

Exonération pour les logements sociaux :

La durée de l'exonération de TFPB est établie sur une durée de quinze à vingt-cinq ans pour les constructions de logements sociaux neufs à usage locatif.

### Quels avantages ?

Cette exonération valorise la mixité sociale et les constructions à haute performance énergétique. En allégeant les charges sur les futures constructions, elle promeut la création de nouveaux logements.

### Quels inconvénients ?

Cette exonération est une perte de recette pour la collectivité territoriale.

## Fiche outil 20 - la taxe foncière sur les propriétés non bâties

### Contexte juridique

#### Art. 232 du Code Général des Impôts

« La taxe annuelle sur les logements vacants est applicable dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. »

### Quels objectifs ?

Afin de limiter la rétention foncière en zone constructible et de favoriser la construction de logements, les communes ont la possibilité de majorer la taxe foncière sur les propriétés non-bâties. Il s'agit, ce faisant, d'inciter les propriétaires de terrains nus constructibles à réaliser des opérations de construction ou à céder leurs biens.

### Dans quelle situation ?

Toutes les communes appartenant à une zone d'urbanisation de plus de 50 000 habitants sont concernées par une majoration de plein droit d'une valeur forfaitaire fixée à 3 € par mètre carré pour les impositions dues à compter de l'année 2017.

De plus, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme (PLU) peut moduler cette valeur forfaitaire dans la limite de 1 à 5 € par mètre carré en retenant un nombre entier.

### Quelle mise en place ?

La TFPNB est établie en multipliant la valeur locative cadastrale de ces propriétés par le taux fixé par les collectivités territoriales.

### Quels avantages ?

Cette taxe incite les propriétaires d'un foncier non-bâti à construire ou céder leur terrain tout en rapportant des rentrées financières supplémentaires pour les collectivités.

## Fiche outil 21 - Le versement pour sous-densité

### Contexte juridique

#### Art. L.331-36 du Code de l'Urbanisme

« En vue de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation de leurs objectifs, les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme ou de plan d'occupation des sols peuvent instituer, par délibération, un seuil minimal de densité en deçà duquel un versement pour sous-densité est dû. »

### Quels objectifs ?

Afin de limiter l'étalement urbain et de favoriser la densité dans les quartiers pavillonnaires déjà établis, la collectivité peut inciter à l'optimisation foncière en taxant la sous-densification dans les zones urbanisées ou à urbaniser du PLU.

### Dans quelle situation ?

Cette taxe peut principalement être utilisée dans les quartiers pavillonnaires les moins denses ou dans les secteurs où la dynamique de densification est ralentie par des intérêts privés.

### Quelle mise en place ?

La collectivité détermine un seuil de densité minimal (rapport entre la surface de plancher des constructions et la surface du terrain) établi en fonction de la densité maximale rendu possible par le PLU (à partir des articles d'implantation des constructions, de Coefficient d'Occupation au Sol et de hauteur). Le bénéficiaire d'une autorisation de construire paie un versement pour sous-densité lorsque son projet n'atteint pas le seuil minimal. Le montant du versement fluctue en fonction de la valeur du terrain et de la surface de plancher manquante. Il ne peut dépasser le quart de la valeur du terrain.

### Quels avantages ?

Cette taxe incite les propriétaires d'un foncier bâti ou non-bâti à construire ou à agrandir leur logement. Elle incite aussi les constructeurs et aménageurs à créer plus de logements dans le cadre de nouvelles opérations. Cette taxe permet aussi d'obtenir des rentrées financières supplémentaires pour les collectivités.

### Quels inconvénients ?

Le Versement pour Sous Densité ne peut pas dépasser 25 % de la valeur du terrain et est complexe à mettre en place. Cette taxe a montré ses limites avec des comportements d'acquéreurs modifiés préférant des terrains constructibles plus petits pour éviter le VSD ou une augmentation des prix du foncier constructible pour les petits terrains. Du fait de la suppression du COS dans les PLU, le seuil du versement devient difficile à établir et peut amener à des contentieux juridiques.

## Fiche outil 22 - L'Établissement public foncier d'Ile-de-France (EPF-IF)

### Contexte juridique

#### Art. L.321-1 du Code de l'Urbanisme

« Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. »

### Quels objectifs ?

Le principal mode d'intervention des EPF d'État est d'acquérir du foncier, par voie amiable, mais également par exercice du droit de préemption urbain ou par expropriation, dans le cadre d'une convention signée avec une commune, un EPCI ou un établissement public d'aménagement, de porter ce foncier pendant une durée déterminée dans la convention, puis de le céder à un opérateur (aménageur, promoteur, bailleur social) ou à la collectivité. Les missions de portage foncier excluent les missions d'aménagement opérationnel.

### Dans quelle situation ?

La commune peut faire appel à l'EPF sur la totalité de son territoire, sans restriction particulière.

Dans le cadre de la densification pavillonnaire, l'EPF peut être mobilisé pour le portage de grandes entités foncières qui peuvent accueillir des opérations d'aménagements importantes, mais aussi pour le portage de petites unités foncières qui permettent, par une acquisition au fil de l'eau, d'organiser un remembrement parcellaire par exemple.

### Quelle mise en place ?

Il existe deux types de conventions avec un EPF : la convention cadre, qui précise les contractants, les objectifs d'aménagement, les besoins d'intervention foncière et l'engagement financier pris par l'EPF, et la convention opérationnelle qui porte sur un projet défini et fixe les modalités de mise en œuvre de l'intervention de l'EPF.

### Quels avantages ?

Faire appel à l'EPF permet de bénéficier de conseils, d'ingénierie et d'expertise, et de constituer des réserves foncières qui permettent aux communes de ne pas être concernées par le renchérissement du foncier au moment de réaliser l'opération. L'acquisition non contrainte mais volontaire du foncier favorise la qualité urbaine du projet.

Sous leur maîtrise d'ouvrage et en partenariat avec les collectivités ou d'autres opérateurs publics, leurs interventions consistent principalement à :

- observer, étudier, diagnostiquer, expertiser ;
- contractualiser, négocier, acheter ;
- gérer, démolir, dépolluer, valoriser ;
- céder des biens fonciers ou immobiliers pour permettre l'émergence de projets.

L'EPF intervient sur ces opérations dès les phases amont, en stratégie foncière avec éventuellement des outils adaptés : ZAD ou DUP pour réserve foncière, et tout au long du processus d'élaboration et de mise en œuvre des projets : phasage, consultations, choix des procédures d'aménagement avec un objectif de régulation des prix qui permet l'équilibre financier et la sortie des opérations dans le temps et dans l'espace.

### Quels inconvénients ?

L'EPF a des capacités de portage financier limitées dans le temps (moins de cinq ans).

Le projet de la collectivité doit s'inscrire dans le cadre du programme pluri annuel d'intervention (PPI) fixé par le conseil d'administration de l'EPF avant d'établir la convention.

## Fiche outil 23 - Le Conseil d'architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE)

### Contexte juridique

Loi n°77-2 du 3 Janvier 1977 sur l'architecture

« Il est créé, dans chaque département, un organisme de "conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement", sous la forme d'une association dont les statuts types sont approuvés par décret en conseil d'État. Le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement poursuit, sur le plan local, les objectifs définis au plan national en vue de promouvoir la qualité de l'architecture et de son environnement »

### Quels objectifs ?

Le CAUE est un organisme investi d'une mission d'intérêt public qui a pour objectif de promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement dans le territoire départemental.

Le CAUE a pour mission de :

- conseiller les particuliers et les collectivités territoriales dans leurs démarches de construction et d'aménagement ;
- former les élus et les professionnels à la connaissance des territoires et de leur évolution ;
- informer et sensibiliser le grand public à la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement.

Le CAUE est engagé dans des enjeux tels que la maîtrise de la consommation foncière, la démocratisation de l'architecture, la gestion des ressources naturelles, ou encore la limitation de la consommation d'énergie. Il y répond en informant, en proposant des formations et en développant l'esprit de participation du public. Il conseille et apporte des réponses à des problématiques locales, qui intègrent aussi les enjeux nationaux.

### Dans quelle situation ?

Dans le cadre de la densification pavillonnaire, il peut être intéressant de faire appel au CAUE pour mobiliser ses compétences et ses connaissances du territoire, pour s'enrichir des études menées sur la thématique au sein de cet organisme, ou pour obtenir des avis ou conseils sur un travail spécifique du service.

### Quelle mise en place ?

Le CAUE est créé par les responsables locaux et présidé par un élu local. Son activité est pluridisciplinaire : architectes, paysagistes, urbanistes, énergéticien, environnementaliste, géographe.

### Quels avantages ?

Le CAUE possède des compétences et des connaissances riches du territoire étudié et a déjà beaucoup travaillé sur la thématique de la densification pavillonnaire.

## Fiche outil 24 - les associations foncières urbaines (AFU)

### Contexte juridique

#### Art. L.322-12 du Code de l'Urbanisme

«L'association foncière urbaine de projet est une association foncière urbaine autorisée qui a pour objet de permettre la cession des terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement.»

### Quels objectifs ?

Une AFU est une « collectivité de propriétaires » qui a pour but de permettre la cession de terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement et une opération d'aménagement. Elle a pour objectif :

- le remembrement de parcelles et les travaux et aménagements nécessaires ;
- le regroupement de parcelles en vue de la mise à disposition ou la vente à un tiers ;
- la construction et l'entretien d'équipements d'usage collectif ;
- la conservation, la restauration et la mise en valeur de constructions en secteur sauvegardé.

L'AFU est notamment conçue pour optimiser les espaces en sous-densité, pour réorganiser le foncier et pour simplifier l'organisation parcellaire.

Il existe différents types d'AFU : l'AFU libre lorsque tous les propriétaires sont favorables, l'AFU autorisée, par le préfet à défaut d'unanimité, l'AFU constituée d'office, par le préfet lorsque que par exemple l'état du parcellaire compromet la réalisation du plan d'urbanisme.

La loi ALUR cherche à réaffirmer le rôle de la collectivité et pour ce faire introduit la possibilité d'instaurer un périmètre de projet destiné à inciter, au sein de ce périmètre, les propriétaires à se regrouper pour faire évoluer une structure foncière impropre à l'aménagement.

### Dans quelle situation ?

Les AFU peuvent être intéressantes à mettre en place ou à inciter dans les secteurs où le parcellaire ne se prête pas en l'état à une densification. Il peut s'agir d'un secteur dans lequel les parcelles sont trop étroites, trop allongées ou dans lequel le tissu est morcelé et complexe.

### Quelle mise en place ?

La mise en œuvre d'un projet porté par une AFU se déroule en 5 étapes :

- la sensibilisation des propriétaires (avant projet et évaluation financière) ;
- l'établissement du dossier de constitution ;
- l'enquête publique ;
- le dossier de clôture (avec le plan parcellaire défini et approuvé par le préfet) ;
- la phase de travaux.

### Quels avantages ?

Pour la commune, l'AFU fait reposer la prise en charge des coûts d'aménagement sur les propriétaires. Elle exerce néanmoins un contrôle sur l'AFU, sur son acte de création et dans la mesure où un document d'urbanisme prévaut sur l'AFU. C'est un mécanisme d'aménagement sans appropriation publique préalable et cela permet d'éviter le recours à des procédés contraignants.

Pour les propriétaires, l'AFU est une opportunité foncière étant donné que la valeur des terrains sera revue à la hausse (après viabilisation globale par exemple). De plus, ils bénéficient d'avantages fiscaux pour la mise en place de ces aménagements.

### Quels inconvénients ?

La multiplicité des propriétaires dans les tissus pavillonnaires rend difficile leur entente et leur regroupement. Les AFU manquent d'un impulseur public qui pourrait inciter et encourager à la mise en place de ces associations.



## Fiche outil 25 - La délégation à l'action foncière (DAF)

### Contexte juridique

#### Arrêté du 17 Mai 2005

«La délégation à l'action foncière (DAF) est un service à compétence nationale rattaché au directeur général du personnel et de l'administration.»

### Quels objectifs ?

La DAF a pour but de mobiliser des terrains publics disponibles et ainsi contribuer à l'accroissement de l'offre foncière nécessaire à la construction de logements. Son action favorise la mise en œuvre par les communes et les établissements publics concernés des projets de logements. Elle est chargée de trois missions :

- le pilotage et la coordination des actions foncières, afin d'accroître l'offre foncière d'origine publique ;
- la maîtrise d'ouvrage des projets immobiliers du ministère (MEEM) ;
- le pilotage de la politique patrimoniale et immobilière du ministère (MEEM).

### Dans quelle situation ?

Dans le cadre de la densification pavillonnaire, la DAF peut permettre de repérer des terrains publics qui vont participer à la création de logements au sein du quartier, ou le plus souvent, à ses limites.

### Quelle mise en place ?

La DAF est composée d'un département foncier exerçant la mission de pilotage et de coordination des actions foncières et d'un département immobilier exerçant les missions de maîtrise d'ouvrage et de pilotage de la politique patrimoniale du ministère.

### Quels avantages ?

La DAF permet d'accroître l'offre foncière nécessaire à la construction de nouveaux logements (300 ha d'emprises publiques mobilisables et appartenant à l'État ont été recensés). Elle contribue et facilite, en concertation avec les élus locaux, à développer la réalisation d'opérations de logements.



Direction régionale et interdépartementale de l'Équipement  
et de l'Aménagement d'Île-de-France  
UD 93 - Bobigny  
7 Esplanade Jean Moulin - 93003 Bobigny cedex  
Tél. 01 40 60 67 00  
Fax 01 48 95 34 89

