



## OUTILS RÉGLEMENTAIRES FONCIERS, FISCAUX, CONTRACTUELS FAVORABLES AU RENOUVELLEMENT URBAIN ET ÉCOLOGIQUE DES TERRITOIRES RURAUX

UNE INITIATIVE



## REMERCIEMENTS

### ETUDE RÉALISÉE SOUS LA DIRECTION DE :

Espaces Naturels Régionaux Nord-Pas de Calais

### EN PARTENARIAT AVEC :

DREAL Nord-Pas de Calais  
Conseil Régional Nord-Pas de Calais  
DDTM du Nord et du Pas de Calais  
PNR Avesnois, Caps et Marais d'Opale, Scarpe-Escout

### COMPOSITION DU COMITÉ DE PILOTAGE :

Conseil Régional Nord-Pas de Calais : **Christine Delaval, Mathieu Nedellec, Dominica Wecxsteen**  
DDTM du Nord : **Valérie Wullus**  
DDTM du Pas de Calais : **Bruno Lesaffre, Adeline Penez**  
DREAL Nord-Pas de Calais : **Jean-Noël Sausso**  
Espaces naturels régionaux : **Nathalie Mandaron, Emilie Blondeel**  
PNR Avesnois : **Corinne Bury, Grégory Boulen, Véronique Boulen**  
PNR Caps et Marais d'Opale : **Philippe Godeau, Mélanie Huguet, Lucie Modeste**  
PNR Scarpe-Escout : **Céline Maire Vigueur, Christophe Tesnière**

### EQUIPE DE MAÎTRISE D'ŒUVRE :

**Stéphan Caumet**, urbaniste, mandataire  
**Sabine Guitel**, architecte-urbaniste,  
**Christian Gélou**, consultant en fiscalité de l'aménagement  
**Thierry Vilmin**, socio-économiste de l'aménagement, Logiville  
**Pascale d'Anfray-Legendre**, architecte dplg-urbaniste iup

### REMERCIEMENTS :

A l'ensemble des membres du comité de pilotage, aux maîtres d'œuvre, aux élus des communes RENOUER qui ont contribué à l'élaboration de cette première édition.

### ANNÉE :

Etude réalisée de septembre 2012 à septembre 2013



En Nord-Pas de Calais, la pratique du renouvellement urbain s'est diffusée très tôt. La crise industrielle, qui a frappé la région dans les années 1970, a laissé des marques dans le tissu urbain sur lesquelles il a fallu apprendre à s'appuyer pour changer durablement l'image et l'activité de ses territoires. La requalification des friches industrielles est ainsi devenue dès les années 1980 une pratique incontournable.

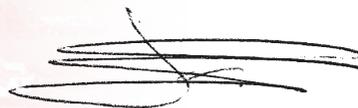
Aujourd'hui, au besoin de résorption des friches industrielles, sont venues s'ajouter les nécessités de préserver les ressources naturelles et les terres agricoles, et celle de réduire les consommations d'énergie. Tout le territoire régional est concerné par le « renouvellement urbain » : **il est devenu essentiel pour les collectivités rurales et périurbaines de s'intéresser aux anciens bâtiments agricoles ou industriels, ainsi qu'à l'ensemble des bâtiments vacants ou sous-occupés, pour les réhabiliter et les isoler thermiquement, mais aussi pour re-densifier les centres-bourg et les hameaux et favoriser une moindre dépendance à l'automobile.**

Plusieurs documents stratégiques régionaux fixent des orientations en ce sens et visent un renforcement et une diffusion de ces pratiques à l'ensemble des territoires : le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) et la Directive Régionale d'Aménagement « Maîtrise de la périurbanisation » invitent les acteurs de l'aménagement à revisiter leurs pratiques ; le Schéma Régional Climat Air et Energie (SRCAE) élaboré conjointement par l'Etat et la Région fixe les orientations nationales en matière de renouvellement urbain et de maîtrise de la consommation énergétique.

Dans ce contexte, Espaces Naturels Régionaux (ENR<sup>x</sup>) a mené une expérimentation visant à tester la mise en œuvre de processus de renouvellement urbain dans cinq collectivités volontaires, situées dans les territoires ruraux ou périurbains des parcs naturels régionaux. Le fruit de cette expérience permet d'apprécier les conditions d'élaboration de tels projets, les étapes incontournables et les difficultés rencontrées.

Parallèlement, **ENR<sup>x</sup> a confié à une équipe de prestataires, composée de Stéphane Caumet, Sabine Guitel, Christian Gélou, Pascale d'Anfray-Legendre et Thierry Vilmin, la réalisation d'un état des lieux des outils existants et mobilisables par les collectivités communales et intercommunales en faveur du renouvellement urbain.**

**De ce travail est né ce référentiel technique.** Cet ouvrage se donne pour vocation d'apporter des outils de connaissances et d'orienter le lecteur dans ses choix pour l'élaboration d'une stratégie de renouvellement urbain sur le territoire où il intervient.



**Emmanuel CAU**

*Président d'Espaces naturels régionaux*



## SOMMAIRE GÉNÉRAL

### INTRODUCTION

La démarche Renouer

Comment utiliser ce référentiel ?

Comment une collectivité de territoire rural peut-elle aujourd'hui favoriser le renouvellement urbain ?

Contexte

Cinq leviers pour une stratégie d'action transversale

Une stratégie modulable en fonction du degré d'implication envisagé par la collectivité

Schéma général « les leviers du renouvellement urbain »

Aide à la lecture du référentiel

### OUTILS RÉGLEMENTAIRES

Introduction

Quels outils réglementaires pour quoi faire ?

Zones urbaines et zones à urbaniser

Règles d'implantation dans le PLU

Emplacement réservé et servitude de localisation d'équipement

Possibilités de majoration de la densité

Orientation d'aménagement et de programmation

Possibilités de suspension de la transformation d'un secteur

### OUTILS FONCIERS

Introduction

Quels outils fonciers pour quoi faire ?

Association foncière urbaine de remembrement

Droit de préemption des fonds de commerce, fonds artisanaux et baux commerciaux

Droits de préemption urbains : DPU, DPU renforcé et ZAD

Expropriation

Baux à longue durée



## SOMMAIRE GÉNÉRAL

### OUTILS FISCAUX ET FINANCIERS

Introduction

Quels outils fiscaux et financiers pour quoi faire ?

Taxe forfaitaire sur la cession de terrains devenus constructibles

Majoration de la base foncière imposable des terrains non construits en zone urbaine

Taxation des logements vacants

Taxe d'aménagement

Versement de sous densité

Projet urbain partenarial

Participation voirie réseaux

Participation pour l'assainissement collectif

### OUTILS CONTRACTUELS

Introduction

Quels outils contractuels pour quoi faire ?

Programme d'intérêt général

Opération programmée d'amélioration de l'habitat

Opération de restauration immobilière

Résorption de l'habitat insalubre

Plan de sauvegarde et de mise en valeur

Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine

Zone d'aménagement concerté

Clauses conditionnelles de cession de terrains et cahier des charges de cession de terrain en ZAC

### ÉTUDES DE CAS

Introduction

Marchiennes : La réhabilitation du centre-ville articulée à la création d'un nouveau quartier

Fresnes-sur-Escaut : Une nouvelle vie pour le château des Douaniers et son quartier

Ferques : Renforcer le rayonnement du centre-ville autour de la réhabilitation d'une ferme

Communauté de communes des Trois Pays : Le Moulin Boutoille à Guînes, futur pôle intercommunal de services

Anor : La transformation du coron et de la friche industrielle de la Verrerie Blanche en un quartier ouvert sur le paysage

### LEXIQUE

### BIBLIOGRAPHIE



## INTRODUCTION

LA DÉMARCHE RENOUEUR

COMMENT UTILISER CE RÉFÉRENTIEL ?

COMMENT UNE COLLECTIVITÉ DE TERRITOIRE RURAL PEUT-ELLE AUJOURD'HUI FAVORISER LE RENOUVELLEMENT URBAIN ?

CONTEXTE

CINQ LEVIERS POUR UNE STRATÉGIE D'ACTION TRANSVERSALE

UNE STRATÉGIE MODULABLE EN FONCTION DU DEGRÉ D'IMPLICATION ENVISAGÉ PAR LA COLLECTIVITÉ

SCHÉMA GÉNÉRAL « LES LEVIERS DU RENOUVELLEMENT URBAIN »

AIDE À LA LECTURE DU RÉFÉRENTIEL



## LA DÉMARCHE RENOUEUR [RENOUVELLEMENT URBAIN ET ÉCOLOGIQUE DES TERRITOIRES RURAUX ET PÉRIURBAINS]

INTRODUCTION

**Le renouvellement urbain** est couramment défini comme l'action de « refaire la ville sur la ville ». Il consiste à réinvestir des espaces situés au sein du tissu urbain existant, sous-utilisés, en voie d'exclusion urbaine ou dont l'usage n'est plus en adéquation avec leur environnement direct ou avec les besoins de la commune. Ces espaces peuvent être bâtis – friches industrielles, bâtiments abandonnés, vacant ou sous-occupés, quartiers en voie de déprise – et dans ce cas, en fonction de la valeur patrimoniale et de la qualité intrinsèque du lieu, le projet oscillera entre réhabilitation ou démolition-reconstruction ; ou non-bâtis : on parle alors de « dents creuses ». En milieu rural ces espaces ont souvent une fonction agricole, vivrière, naturelle ou paysagère. Elles constituent des cônes de vues et contribuent aux continuités écologiques et sont parfois partie intégrante de la trame et de la qualité urbaine et paysagère de la commune.

Le renouvellement urbain s'opère à travers plusieurs niveaux d'intervention :

#### L'échelle de la planification urbaine

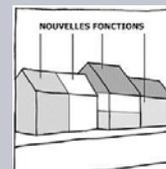
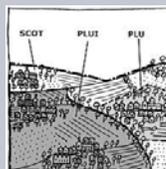
A cette échelle doit être menée une démarche de d'identification du gisement foncier, constitué par les bâtiments délaissés et sous-utilisés, le parcellaire non construit au sein de l'enveloppe urbaine et les friches industrielles.

#### L'échelle de la programmation du site

A cette échelle doit être menée une réflexion sur la programmation du projet, en mettant en adéquation les besoins identifiés et les capacités de mutabilité du cadre bâti existant.

#### L'échelle de la rénovation écologique du bâti

A cette échelle doit être formulée une analyse succincte de la faisabilité technique et financière de la réhabilitation, une analyse financière du projet et des préconisations architecturales.



**Le Nord-Pas de Calais est la seconde région la plus urbaine de France après l'Île de France. Les milieux naturels et agricoles qui la composent sont à la fois très fragmentés et soumis à la pression – toujours croissante – de l'urbanisation.**

Maîtriser la consommation de l'espace et l'artificialisation des sols y est un défi incontournable à relever afin de garantir à long terme la qualité des espaces de vie des populations humaines, animales, et végétales qui y résident. La prise en compte de cet enjeu nécessite d'orienter le développement des villes vers un **mode de développement plus responsable : le renouvellement urbain.**

En milieu rural et périurbain, le mode de développement le plus répandu consiste encore en l'extension neuve en lotissement, ou en construction diffuse le long des routes à la périphérie du noyau bâti déjà constitué (un bourg-centre ou un hameau). Ces formes urbaines sont le plus souvent transposées d'un site à un autre sans composer avec le contexte propre à chaque projet. Dans le même temps, **nombre de communes rurales possèdent un important patrimoine bâti vacant ou sous-occupé, souvent situé au sein du noyau bâti.** ENR<sup>x</sup> a souhaité mettre en évidence ce véritable potentiel pour développer autrement ces communes.

C'est ainsi que de 2011 à 2013 ENR<sup>x</sup> et les trois Parcs naturels régionaux ont mené le projet RENOUEUR [Renouvellement urbain et écologique des espaces ruraux et périurbains] avec le soutien du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, et de leurs partenaires institutionnels. L'objectif de la démarche était de **tester la capacité des communes rurales et périurbaines à initier à travers un projet visant le réemploi d'un ou plusieurs bâtiments, une dynamique de renouvellement urbain à l'échelle de la commune.**

L'expérimentation a eu lieu dans cinq collectivités volontaires : la commune de Ferques et la communauté de communes des Trois Pays dans le PNR des Caps et Marais d'Opale, les communes de Marchiennes et Fresnes-sur-Escout dans le PNR Scarpe-Escout, la commune d'Anor dans le PNR de l'Avesnois. Les réflexions menées dans les cinq collectivités ont fait émerger des propositions de projets, présentées dans des fiches de synthèses. Dans ce référentiel, les cinq projets servent d'études de cas pour apprécier les stratégies de mise en œuvre envisageables par les collectivités.



## COMMENT UTILISER CE RÉFÉRENTIEL ?

INTRODUCTION

**Ce référentiel technique rassemble en un seul document les outils règlementaires, fonciers, fiscaux, contractuels existants à ce jour et mobilisables par les collectivités territoriales pour favoriser le renouvellement urbain.**

Il s'adresse donc en premier lieu aux techniciens des collectivités qui ont pour mission de favoriser le renouvellement urbain sur le territoire où ils travaillent.

Il est une **introduction à la connaissance** de ces outils et à leur nécessaire combinaison pour l'émergence d'une stratégie adaptée au contexte local. Il ne constitue en aucun cas un manuel pour l'élaboration d'une stratégie de renouvellement urbain.

**Elaborer une stratégie de renouvellement urbain ne saurait se limiter à la mise en place d'une combinaison d'outils.**

Ainsi, il convient d'utiliser ce référentiel dans le cadre d'une réflexion globale pour conduire à une stratégie de renouvellement urbain pertinente.

Pour cela, il est nécessaire de passer par les étapes suivantes :

- Identifier clairement le projet communal et son contexte ;
- Identifier le gisement foncier bâti ou non-bâti et évaluer son intérêt au regard du projet communal ;
- Estimer le potentiel de mutabilité du gisement foncier au regard du marché immobilier local ;
- Définir le degré d'intervention publique souhaité par la collectivité (rôle, calendrier, capacité d'investissement, plan d'actions...) et les leviers d'actions à mobiliser au regard des ambitions portées par le projet communal ;
- Initier un échange avec les institutions publiques (Etat, Conseil régional, conseil général) et les acteurs locaux à associer ;
- Identifier la combinaison d'outils envisageables et l'associer aux outils de l'urbanisme opérationnel.



## COMMENT UNE COLLECTIVITÉ DE TERRITOIRE RURAL PEUT-ELLE AUJOURD'HUI FAVORISER LE RENOUVELLEMENT URBAIN ?

INTRODUCTION

### CONTEXTE

#### LE CHOIX DIFFICILE DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Dans les territoires ruraux caractérisés par un secteur de marché immobilier peu tendu, c'est-à-dire où la pression de la demande est faible, il est toujours plus compliqué et onéreux de réhabiliter des logements ou de renouveler un tissu bâti que de construire du neuf ou d'aménager un quartier en extension. D'autant que **le coût d'une réhabilitation est toujours complexe à estimer** : l'opération réserve souvent des surprises dont le montant est difficile à intégrer dans les budgets prévisionnels.

**Le logement le moins cher** à produire dans ces secteurs plus ou moins attractifs **correspond à la maison individuelle en secteur diffus**, c'est à dire une construction réalisée en dehors de toute opération d'aménagement par un ménage qui achète un terrain en zone déjà équipée (zone U dans un Plan Local d'Urbanisme ou zone constructible dans une carte communale), à un propriétaire qui est le premier bénéficiaire de la plus-value. **L'opération de construction échappe dans ce cas aux normes environnementales** (loi sur l'eau, étude d'impact, etc.) qui s'imposent à toute opération d'aménagement et ne contribue que très partiellement au financement des équipements publics, puisque les réseaux qui lui sont nécessaires (voirie, eau potable, électricité, principalement) sont déjà en place en limite de parcelle.

Et puis, c'est encore la maison individuelle qui répond aujourd'hui aux standards de la demande majoritaire (jardin, garage et stationnement attenants au logement) alors que la réhabilitation ou le renouvellement urbain proposent des produits moins recherchés (mitoyenneté, front de rue, stationnement et garage ou jardin dissociés de la maison, ...).

#### UN POTENTIEL D'ACTEURS MULTIPLES

Quatre types d'acteurs potentiels peuvent intervenir dans **la chaîne de production du renouvellement urbain**. Il peut s'agir de **particuliers** à même d'investir dans la réhabilitation de leur bien, de **bailleurs** cherchant à élargir leur offre de logements sociaux, d'**aménageurs et/ou de promoteurs** en quête de logements à réhabiliter et/ou construire pour les vendre, ou encore d'**acteurs publics** qui s'engagent de manière volontaire dans une opération destinée à valoriser un patrimoine singulier.

La chaîne de production du renouvellement urbain est donc plus ou moins longue et complexe selon le nombre d'acteurs qu'elle associe. Le renouvellement se produit de manière diffuse lorsque le propriétaire d'un bien (terrain ou immeuble) le densifie ou le réhabilite de lui-même ou encore lorsque ce propriétaire vend son bien à un particulier qui souhaite investir. Dans ce cas, le renouvellement urbain est porté par une multitude de « petits » investisseurs.

La chaîne de production se rallonge lorsqu'elle intègre aménageurs, promoteurs ou bailleurs. Le propriétaire privé qui détient un bien (parcelle de terrain, maison, immeuble, corps de ferme, ...) le vend à un aménageur public ou privé. Ce dernier regroupe ses acquisitions, les équipe (réseaux, espaces publics) pour ensuite vendre des droits à construire ou à réhabiliter.

Enfin la chaîne se rallonge encore lorsque le promoteur ou le bailleur social acquiert ces droits, dépose les permis de construire et réalise les opérations de construction et/ou de réhabilitation que l'utilisateur final achète pour louer ou habiter.



## COMMENT UNE COLLECTIVITÉ DE TERRITOIRE RURAL PEUT-ELLE AUJOURD'HUI FAVORISER LE RENOUVELLEMENT URBAIN ?

INTRODUCTION

### L'INTRANSIGEANCE DU MARCHÉ

Quel qu'il soit, l'opérateur privé intervient en fonction de la prise de risque correspondant à l'opération envisagée, exprimée par le rapport entre gain attendu et investissement nécessaire. Pour estimer ce rapport, les promoteurs y compris les bailleurs sociaux (à partir du raisonnement en **compte à rebours**) et les aménageurs prennent en compte :

- le coût de viabilisation pour les aménageurs et les constructeurs, auquel se rajoute le coût de construction ou de réhabilitation pour les promoteurs,
- le coût de la charge foncière (achat du foncier au propriétaire pour l'aménageur, achat des droits à construire pour le promoteur),
- le coût des contributions (taxes ou participations à la réalisation d'équipements induits par l'opération, versement pour sous densité ...) à payer à la collectivité,
- le montant de leur marge brute qui se décompose en frais généraux et commerciaux, frais financiers, impôts et bénéfice.

L'opérateur privé ne se lancera dans l'opération de renouvellement urbain qu'à condition que la marge brute qu'il dégage soit suffisante. Il confronte donc ses dépenses (charge foncière, contributions, coût de construction et/ou réhabilitation, marge brute) à ses recettes attendues. Celles-ci correspondent au prix de vente au m<sup>2</sup> du terrain pour l'aménageur, au prix de vente au m<sup>2</sup> de surface habitable pour le promoteur, au prix de location au m<sup>2</sup> de surface habitable pour le bailleur. C'est le marché immobilier/foncier local qui détermine ces prix.

L'opérateur public tient le même raisonnement sachant qu'il peut bénéficier de la part des collectivités de mesures allégeant la charge foncière de l'opération.

**On comprend alors que les dynamiques démographiques, sociales et économiques qui déterminent l'attractivité d'un territoire sont essentielles pour appréhender la question du renouvellement urbain, car elles vont fixer le niveau de ces prix de marchés fonciers et immobiliers et conditionner par là même l'intervention des opérateurs de l'aménagement et de la construction.**

De manière générale, et d'autant plus dans des secteurs de marché détendu, les aménageurs, promoteurs et bailleurs ne pourront intervenir qu'avec l'appui de la collectivité. En effet alors que les coûts de démolition et de dépollution alourdissent la charge foncière, que les coûts de réhabilitation réservent des incertitudes, le produit brut (c'est à dire à réhabiliter) mis sur le marché est supérieur aux capacités financières des ménages.

**Pour favoriser le renouvellement urbain, il est au préalable nécessaire que les collectivités prennent conscience de cette concurrence entre le marché de la construction neuve et celui de la réhabilitation.**



## COMMENT UNE COLLECTIVITÉ DE TERRITOIRE RURAL PEUT-ELLE AUJOURD'HUI FAVORISER LE RENOUVELLEMENT URBAIN ?

INTRODUCTION

### DE LA NÉCESSITÉ D'UNE INITIATIVE PUBLIQUE

#### La connaissance du territoire

Avant d'élaborer une stratégie de renouvellement urbain, **il est indispensable que les collectivités établissent un diagnostic urbain et foncier de leur territoire**. Cette démarche prospective leur permettra d'appréhender les spécificités du marché foncier et immobilier et d'identifier les secteurs propices au renouvellement urbain. Elles pourront ensuite recenser les acteurs présents sur leur territoire susceptibles de pouvoir intervenir dans la chaîne de production du renouvellement urbain. Pour être pertinente, **cette démarche prospective doit avoir lieu à échelle communale et intercommunale**. Cet état des lieux permettra aux collectivités d'identifier les besoins sur leur territoire, pour ensuite prioriser les objectifs et établir un plan d'action.

La loi pour l'Accès au logement et à un urbanisme rénové dite loi ALUR du 26 mars 2014 inscrit dans les documents d'urbanisme l'analyse du territoire au regard de l'objectif de limitation de la consommation de l'espace. Elle crée en effet l'obligation pour les SCOT et les PLU de mener des études sur le potentiel de densification des formes urbaines selon un processus en entonnoir : le SCOT identifie à travers une approche paysagère les secteurs de densification privilégiés ; sur la base de cette première approche, les PLU analysent leur potentiel de densification et exposent en conséquence les principes d'une stratégie foncière.

#### L'intercommunalité : l'échelle d'action à privilégier

Les défis contemporains de l'aménagement du territoire tels que la lutte contre l'étalement urbain, la préservation de la biodiversité, ou encore la gestion des déplacements font de **l'intercommunalité l'échelon privilégié pour coordonner les politiques d'urbanisme**. C'est en effet à cette échelle que doit être élaboré, en concertation avec les représentants des communes membres, un projet de développement partagé. C'est dans cet objectif que l'Etat a institué les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) à travers la loi portant Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010. La loi ALUR organise d'ailleurs le transfert de compétence urbanisme vers l'intercommunalité dans un délai de trois ans, sauf opposition d'une partie des communes.

#### L'élaboration d'une stratégie

Pour encadrer, inciter ou contraindre l'investissement des acteurs potentiels du renouvellement urbain, la collectivité doit mettre en place une stratégie s'appuyant sur des outils relevant de différents champs réglementaire, fiscal, foncier et contractuel.

Pour être efficaces, ces outils imposent d'être inscrits et combinés dans des stratégies de politiques publiques. Utilisés de manière isolée et au coup par coup, ils ne montrent qu'une efficacité limitée pour favoriser la réhabilitation ou le renouvellement urbain. **C'est donc tout au long du processus d'aménagement - de la planification à la programmation puis à la réalisation - que la collectivité doit inscrire son action en faveur du renouvellement urbain**. Et encore faut-il que cette action s'appuie sur un **partenariat étroit** - et entretenu là encore tout au long du processus d'aménagement - **entre maîtrise(s) d'ouvrage, maître(s) d'œuvre, financeurs et opérateurs** pour qu'une véritable stratégie se déploie et montre son efficacité. En intégrant la logique des opérateurs et par la même le fonctionnement du marché, le projet de renouvellement urbain naîtra d'une programmation réaliste basée sur une maîtrise du foncier anticipée ; le montage de l'opération se fera alors sur des données partagées garantissant le passage à sa réalisation.



## COMMENT UNE COLLECTIVITÉ DE TERRITOIRE RURAL PEUT-ELLE AUJOURD'HUI FAVORISER LE RENOUVELLEMENT URBAIN ?

INTRODUCTION

### Une ingénierie spécifique

Pour élaborer une stratégie de renouvellement urbain, la collectivité aura besoin d'une ingénierie spécifique qui sache à la fois **articuler les échelles de réflexion et d'opération**, passer de l'analyse supra-communautaire à celle de la parcelle et inversement, **croiser les champs juridiques, sociaux, économiques et environnementaux** pour utiliser les outils à disposition et les associer de manière à proposer aux élus une ou des stratégie(s) propre(s) à la situation.

### Les partenariats

La collectivité doit aussi s'entourer très tôt de ses **interlocuteurs privilégiés et des partenaires incontournables** d'un projet de renouvellement urbain pour mettre en place une ingénierie de projet opérationnelle :

- l'Etat à travers la Direction départementale des territoires et de la mer associée à l'élaboration des projets de territoire et des documents d'urbanisme,
- le Conseil régional du Nord-Pas de Calais,
- le Conseil général concerné,
- l'Etablissement public foncier (EPF),
- le Parc naturel régional (PNR) le cas échéant,
- l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont la commune fait partie,
- l'Agence d'urbanisme quand elle existe,
- le Conseil en architecture, urbanisme et environnement (CAUE),
- etc.

### La concertation

La concertation entre élus, professionnels et habitants est un ingrédient indispensable pour qu'un projet urbain face consensus en apportant une réponse adaptée aux besoins de chacun, sans pour autant sacrifier les ambitions initiales.

**Lors des échanges entre élus et professionnels**, certains professionnels n'ont pas le réflexe d'adapter leur discours et leur vocabulaire à un public non-professionnel. C'est pourquoi il est utile d'être exigeant sur la qualité du dialogue entre les professionnels et les élus ainsi que celle des productions écrites et graphiques. Celles-ci doivent être abordables et compréhensibles par tous.

**L'association des habitants en amont de la réflexion** sur un projet permet d'obtenir des informations que l'on ne trouvera nulle part ailleurs : l'histoire des lieux, la mémoire collective qui leur est associée, les repères urbains qu'ils peuvent constituer, le ressenti général des habitants face à la transformation de leur lieu de vie... Une démarche d'information des habitants et la recherche de leur implication est d'autant plus importante que le projet de renouvellement urbain s'appuie sur un tissu de propriétés privées dont les propriétaires seront parties prenantes.

De manière générale, mettre en place un dispositif de dialogue sur le projet urbain permet aux habitants de se sentir impliqués dans le devenir de leur commune, et à la municipalité de partager son projet politique avec ses administrés.



## COMMENT UNE COLLECTIVITÉ DE TERRITOIRE RURAL PEUT-ELLE AUJOURD'HUI FAVORISER LE RENOUVELLEMENT URBAIN ?

INTRODUCTION

### CINQ LEVIERS POUR UNE STRATÉGIE D'ACTION TRANSVERSALE

Le renouvellement urbain et écologique des territoires ruraux est un objectif général. Il impose l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies transversales - c'est à dire composées d'actions complémentaires qui concourent à un même objectif tout en relevant de politiques publiques éventuellement différentes - et finement adaptées aux contextes locaux. Cet objectif global se décline en cinq objectifs complémentaires exposés ci-après :

#### AMÉLIORER L'ÉTAT DU PATRIMOINE BÂTI ET LES CONDITIONS D'HABITAT

L'objectif de renouvellement urbain et écologique des territoires ruraux ne peut s'affranchir de la question de l'amélioration de l'état du patrimoine bâti. Parce que les villages comptent de nombreux logements anciens aux caractéristiques techniques non conformes avec les normes actuelles, parce qu'ils ne répondent que difficilement aux attentes des habitants en matière de confort ou de configuration architecturale, parce que faute d'entretien, certains logements sont impropres à l'occupation, parce que des éléments du patrimoine commun sont aujourd'hui menacés, cette dimension constitue un enjeu majeur pour les territoires ruraux. Plusieurs outils consacrés à l'amélioration de l'état du patrimoine bâti - pour la plupart contractuels - peuvent être mobilisés par les collectivités territoriales.

#### MOBILISER LE FONCIER

La mise en œuvre de politiques publiques qui ont pour objectif le renouvellement urbain et écologique des territoires ruraux passe nécessairement par la question de l'utilisation du bâti vacant ou sous occupé et des parcelles non bâties. Lorsque ces biens appartiennent à la collectivité, leur mobilisation, leur conservation ou leur préservation relève de la gestion du patrimoine de la collectivité. Mais lorsque ce sont des propriétés privées, leur inscription dans une stratégie de renouvellement urbain et écologique pose la question de leur mobilisation, avec ou sans acquisition par la collectivité à plus ou moins long terme. Dans cette perspective, certains dispositifs réglementaires, fiscaux, financiers, contractuels ou juridiques peuvent être mis en œuvre.

#### RÉGULER LA FORME URBAINE

Le renouvellement urbain et écologique des territoires ruraux passe nécessairement par une intervention sur les espaces déjà aménagés ou construits, par la production de bâtiments neufs et la réalisation de nouveaux aménagements. Cet objectif pose donc la question de la maîtrise, par la collectivité, des formes urbaines et architecturales ainsi développées.

Les éléments patrimoniaux, qu'ils soient architecturaux, urbains ou paysagers, participent à l'identité des territoires.

Leur préservation et leur mise en valeur représentent un enjeu majeur du processus de renouvellement urbain et écologique. Aussi, l'identification des outils mobilisables pour réguler la forme urbaine prend-t-elle en compte cet aspect.



## COMMENT UNE COLLECTIVITÉ DE TERRITOIRE RURAL PEUT-ELLE AUJOURD'HUI FAVORISER LE RENOUVELLEMENT URBAIN ?

INTRODUCTION

### FAVORISER LA MIXITÉ SOCIALE

La mixité sociale constitue un enjeu fondamental de l'aménagement du territoire. En effet, de nombreux facteurs génèrent de façon plus ou moins directe une ségrégation sociale qui conduit à une spécialisation des territoires habités. Le coût du foncier et celui de l'immobilier jouent les premiers un rôle déterminant dans le choix d'installation des ménages. Ils sont fonctions de l'attractivité des sites et celle-ci se lit à l'échelle des parcelles, quartiers, communes ou, de façon plus large, à l'échelle des bassins de vie. Cette attractivité est principalement définie par les possibilités offertes en matière d'accès aux aménités urbaines (emplois, services, commerces, transports) mais aussi par le contexte environnemental, paysager et social.

Parmi les multiples aspects de la mixité sociale (personnes en difficultés sociales, intégration, familles monoparentales, « entre soi », etc.), l'approche intergénérationnelle représente un défi majeur. Un des éléments d'action clef pour y répondre consiste à penser le développement de l'offre de logement en termes de parcours ou de mobilité résidentielle, afin de permettre à quiconque de vivre dans un logement adapté à ses besoins, situés proches des services urbains et de l'activité des autres tranches d'âge.

### CONTRIBUER AU FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS

Le développement de l'urbanisation impose la réalisation d'équipements dits publics. Ils correspondent aux éléments qui assurent le fonctionnement cohérent de notre société : réseaux d'eau et d'électricité, voies de communication, espaces publics, équipements publics tels que école, garderie, maison de retraite...

Ces équipements ont pendant longtemps été mis en place postérieurement à l'installation des activités et de l'habitat, lorsque les besoins se révélaient et que la collectivité en avait les moyens. Aujourd'hui, il est convenu que l'implantation de nouvelles activités humaines requiert au préalable la mise en place de tels équipements, ne serait-ce que pour préparer les sols à recevoir ces fonctions. Cependant dans le tissu existant, le développement en « rattrapage » de ces équipements publics continue d'être le mode d'action dominant, souvent par faute de moyens ou d'anticipation.

Pour financer ces équipements, les collectivités territoriales utilisent les ressources fournies par l'impôt (principalement la fiscalité directe), les redevances des usagers des différents services, les subventions, ou ont recours à l'emprunt. Par exception, elles peuvent mobiliser deux modes de financement supplémentaires qu'elles appliquent aux opérateurs et aux propriétaires des terrains desservis par les équipements : les taxes d'urbanisme et les participations d'urbanisme.

Les opérations d'aménagement requièrent également des équipements dits propres, définis à l'article L332-15 du Code de l'urbanisme. Ils se caractérisent par leur vocation privative, et peuvent dans certains cas être financés par le demandeur de l'autorisation de construire auxquels ils bénéficient, et non par la collectivité.



## COMMENT UNE COLLECTIVITÉ DE TERRITOIRE RURAL PEUT-ELLE AUJOURD'HUI FAVORISER LE RENOUVELLEMENT URBAIN ?

INTRODUCTION

### UNE STRATÉGIE MODULABLE EN FONCTION DU DEGRÉ D'IMPLICATION ENVISAGÉ PAR LA COLLECTIVITÉ

Pour chaque territoire, une analyse des besoins (en matière d'habitat, de préservation du patrimoine bâti, de développement de l'activité économique par exemple) permet à la collectivité de définir les objectifs prioritaires de son intervention, de les qualifier ou les quantifier, de les hiérarchiser. Une fois ce classement effectué, elle doit identifier les moyens dont elle dispose et/ou qu'elle est prête à se donner pour atteindre tel ou tel objectif. En fonction des moyens que les collectivités souhaitent ou peuvent mettre en œuvre, cinq degrés d'implication peuvent être identifiés :

#### ENCADREMENT

L'encadrement correspond aux actions où l'intervention de la collectivité revient à fixer un cadre aux opérations privées. L'évolution du tissu se fait dans la même ligne que la forme existante, sans incitation particulière.

#### INCITATION

L'incitation vise à provoquer une mutation du tissu grâce à des règles du jeu plus affinées, adaptées aux objectifs que se donne la commune ou l'intercommunalité.

#### CONTRACTUALISATION

Avec la contractualisation, les règles ne sont plus définies unilatéralement mais négociées avec les acteurs privés ; l'engagement des acteurs est réciproque et leurs objectifs complémentaires.

#### INJONCTION

L'injonction correspond, elle, à un degré d'implication supérieur : la puissance publique impose une action à un ou plusieurs opérateurs, soit par déclaration d'utilité publique soit par une règle de majorité qualifiée.

#### RÉALISATION PUBLIQUE

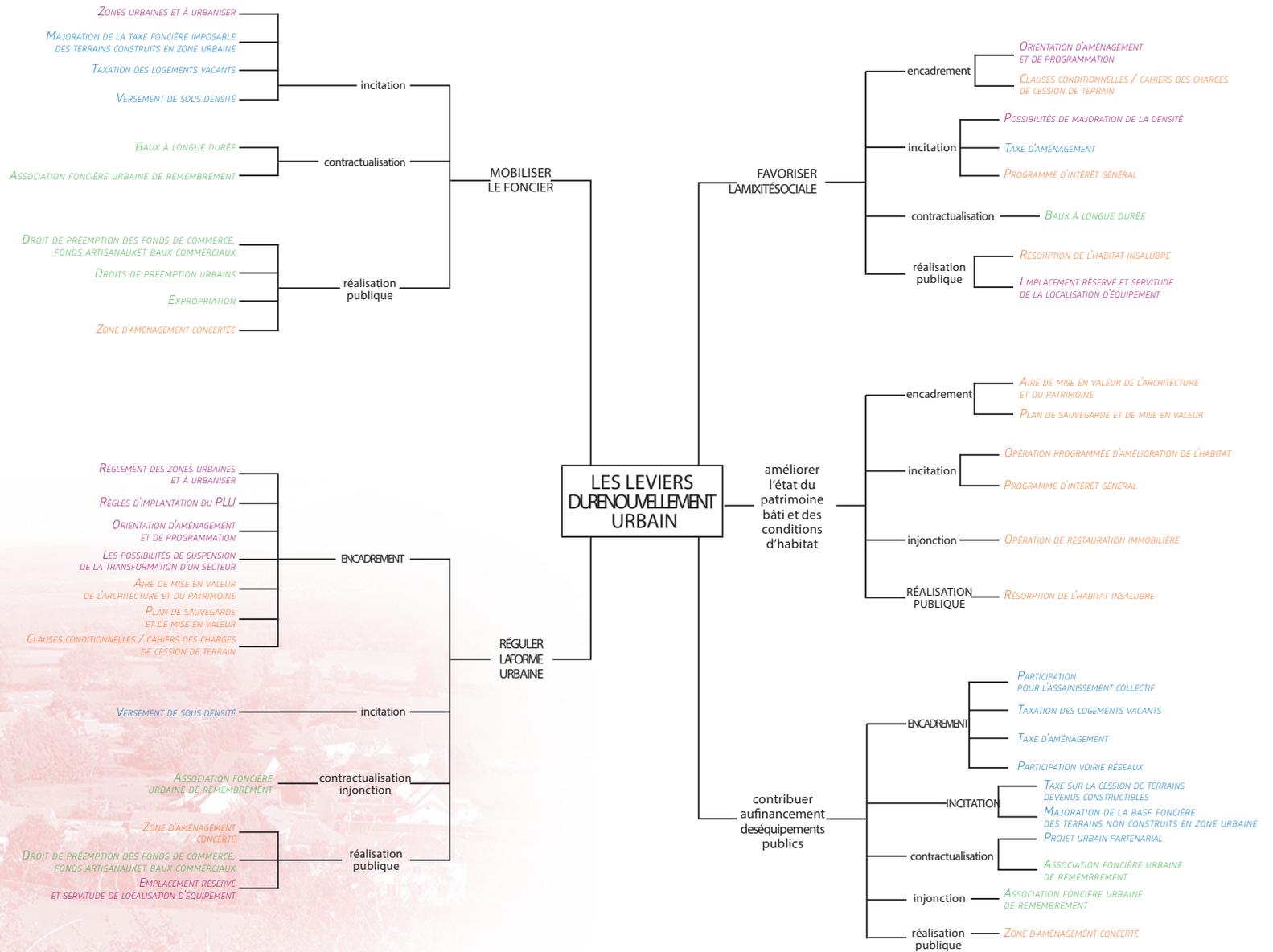
Enfin, la réalisation publique correspond au cas où la collectivité réalise elle-même l'opération : son engagement est alors total.



# SCHÉMA GÉNÉRAL « LES LEVIERS DU RENOUVELLEMENT URBAIN »

Pour aider le lecteur, lors de l'élaboration de sa stratégie, à identifier les outils les plus pertinents pour les objectifs qu'il s'est fixés, un schéma général présente les outils classés en fonction des objectifs et du degré d'implication requis par l'acteur qui le met en œuvre.

Ce schéma est interactif. Cliquez sur le nom d'un outil, il vous emmènera directement à la fiche correspondante.



## AIDE À LA LECTURE DU RÉFÉRENTIEL

Ce référentiel est un document interactif.

Vous trouverez des liens créés pour vous faciliter la navigation au sein du document, ou pour vous diriger vers des pages internet apportant un complément d'information. Dès qu'un mot ou un morceau de phrase est souligné, n'hésitez pas à cliquer.

Par ailleurs la barre de navigation en bas du document vous permet de revenir au sommaire général, au sommaire du chapitre, ou d'atteindre le schéma général.

Chaque chapitre présentant un champ d'outil s'ouvre sur une introduction, puis est suivi d'un tableau récapitulant les outils énumérés dans le chapitre, le degré d'implication qui leur correspond et les axes d'intervention pour lesquels ils peuvent être mobilisés.

Les fiches présentant les outils sont toutes organisées sur le même modèle.

Plusieurs rubriques vous apporteront les informations relatives à l'outil en question :

[QUELS OBJECTIFS ? ... poursuit l'outil](#)

[QUELS EFFETS ? ... implique l'outil](#)

[QUI ? ... peut mettre en place l'outil](#)

[OÙ ? ... l'outil peut-il être mis en place](#)

[COMMENT ? ... mettre en place l'outil](#)

[COMBIEN DE TEMPS ? ... l'outil est-il efficient](#)

[QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ? ... sont nécessaires pour mettre en place l'outil](#)

[AVEC QUI ? ... interagir pour utiliser l'outil](#)

[QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS, FISCAUX ? ... induit l'outil](#)

[ANALYSE CRITIQUE ? ... de l'efficacité de l'outil au regard de l'objectif de renouvellement urbain](#)

[INFORMATION COMPLÉMENTAIRE ? ... utile à la mise en œuvre de l'outil](#)

[APPORT DE LA LOI ALUR ? ... modification de l'outil induite par la loi ALUR](#)

[EXEMPLE : exemple d'une commune ayant utilisé l'outil](#)

[LES ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE](#)

[BIBLIOGRAPHIE](#)

[ÉTUDE DE CAS : étude de cas RENOUER faisant référence à l'outil](#)



## OUTILS RÉGLEMENTAIRES

### INTRODUCTION

### QUELS OUTILS RÉGLEMENTAIRES POUR QUOI FAIRE ?

### ZONES URBAINES ET ZONES À URBANISER

### RÈGLES D'IMPLANTATION DANS LE PLU

### EMPLACEMENT RÉSERVÉ ET SERVITUDE DE LOCALISATION D'ÉQUIPEMENT

### POSSIBILITÉS DE MAJORATION DE LA DENSITÉ

### ORIENTATION D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION

### POSSIBILITÉS DE SUSPENSION DE LA TRANSFORMATION D'UN SECTEUR

#### I. SURSIS À STATUER

#### II. SERVITUDE D'ATTENTE DE PROJET D'AMÉNAGEMENT GLOBAL



## INTRODUCTION (1/3)

L'Etat, la Région, les Départements, les intercommunalités et les communes définissent de façon articulée leur politique en matière d'aménagement du territoire. Les collectivités locales élaborent localement des documents de planification qui orientent et encadrent le développement urbain et économique de leur territoire et fixent leurs politiques en matière d'aménagement, d'habitat, de transports et de développement économique. Le code de l'urbanisme introduit une hiérarchie entre les **différents documents d'urbanisme**, plans et programmes selon des principes de **conformité** lorsque les dispositions d'un document se réfèrent à des articles de lois qu'elles doivent respecter, ou de **compatibilité** lorsque les dispositions d'un document ne doivent pas faire obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur. **De ces documents découlent des dispositions réglementaires qui sont autant d'éléments à combiner entre eux et avec les outils fonciers, financiers et contractuels pour la mise en œuvre de stratégies visant à la maîtrise de l'urbanisation.**

Progressivement, à travers les évolutions législatives successives – en particulier les lois Solidarité et renouvellement urbain (SRU, 2000), Urbanisme et habitat (UH, 2003), Engagement national pour l'environnement (ENE, 2010), de modernisation agricole (LMA, 2010) - **le rôle des intercommunalités** se renforce en matière de planification, et **les enjeux environnementaux** sont pris en compte de façon croissante. **La loi ALUR confirme cette tendance** à travers des mesures favorables à la densification en zone urbaine, la lutte contre l'artificialisation des sols, le transfert de la compétence urbanisme vers les intercommunalités, l'élaboration de PLU intercommunaux et le renforcement du rôle intégrateur du SCOT.

*En milieu rural, la qualité urbaine est intimement liée aux espaces ouverts présents en cœur de bourg. Ils contribuent à la qualité paysagère en offrant des points de vue vers le grand paysage et à la biodiversité en constituant des points de maillage pour la trame verte et bleue et les corridors écologiques. Cette spécificité de l'urbanisme en milieu rural appelle un traitement spécifique de ces espaces et un juste choix entre densification et préservation. Lorsqu'il s'agit de les préserver, les décideurs peuvent trouver appui dans la mise en œuvre d'outils liés aux documents d'urbanisme. La loi ALUR renforce d'ailleurs la prise en compte de la biodiversité dans les documents d'urbanisme en instaurant la possibilité d'imposer dans le règlement du PLU une part de surface minimale non-imperméabilisées.*

EN SAVOIR



ENRx, Mettre en œuvre la Trame verte et bleue à l'échelle des territoires. Tome 3 - Comment intégrer la Trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme ?



## INTRODUCTION (2/3)

### DES DOCUMENTS EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT URBAIN

#### A ÉCHELLE RÉGIONALE

Limiter la consommation de l'espace et favoriser le renouvellement urbain sont des objectifs affirmés par le Conseil régional Nord-Pas de Calais, qui les expriment à travers plusieurs documents : le SRCAE, le SRADDT et les DRA « Trame Verte et Bleue » et « Maîtrise de la périurbanisation ».

**Le Schéma régional climat, air et énergies (SRCAE)** approuvé le 20 novembre 2012 comporte quatre orientations qui vont clairement en ce sens :

- freiner l'étalement urbain en favorisant l'aménagement de la ville sur elle-même ;
- augmenter la surface des espaces boisés et forestiers ;
- pérenniser les surfaces de prairies et préserver les sols agricoles ;
- densifier les centralités urbaines bien desservies par les transports en commun ;
- faire progresser la mixité fonctionnelle dans les tissus urbains existants et dans les projets.

**Le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)** voté en séance plénière le 26 septembre 2013 est le document de référence en termes de prospective régionale : il définit les priorités de l'aménagement du territoire à un horizon de 20 ans. Non opposable aux documents d'urbanisme, il encadre néanmoins la déclinaison de deux des principaux objectifs régionaux sur les territoires :

- la mise en place de la trame verte et bleue à échelle régionale ;
- la généralisation du renouvellement urbain plutôt que l'extension des zones urbanisées.

Ces deux objectifs sont d'ailleurs précisés dans les Directives Régionales d'Aménagement « Trame Verte et Bleue » et « Maîtrise de la périurbanisation ».

#### A ÉCHELLE LOCALE

**La Charte d'un Parc naturel régional** élabore pour une durée de 12 ans un projet de territoire intégrant un objectif de préservation des milieux naturels - et donc une limitation de l'extension des zones urbaines - décliné spatialement dans le Plan de Parc en mesures opérationnelles. Ainsi, peut notamment être exprimé un taux d'artificialisation maximum sur la période de validité de la Charte (voir PNR CMO et Scarpe-Escout). Cet objectif sous-entend un travail de sensibilisation à la pratique du renouvellement urbain dans les communes membres du PNR.

**Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)** est l'outil de réflexion et de mise en œuvre d'une planification inter-intercommunalités. Les orientations du SCOT peuvent exprimer une politique en faveur du renouvellement urbain, d'autant plus que la loi ALUR instaure une nouvelle obligation pour le SCOT : l'analyse du potentiel de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis. Ces orientations qu'ils fixent doivent ensuite être déclinées dans les documents de rang inférieur selon des rapports de compatibilité. Le SCOT s'impose selon un principe de compatibilité aux documents de



## INTRODUCTION (3/3)

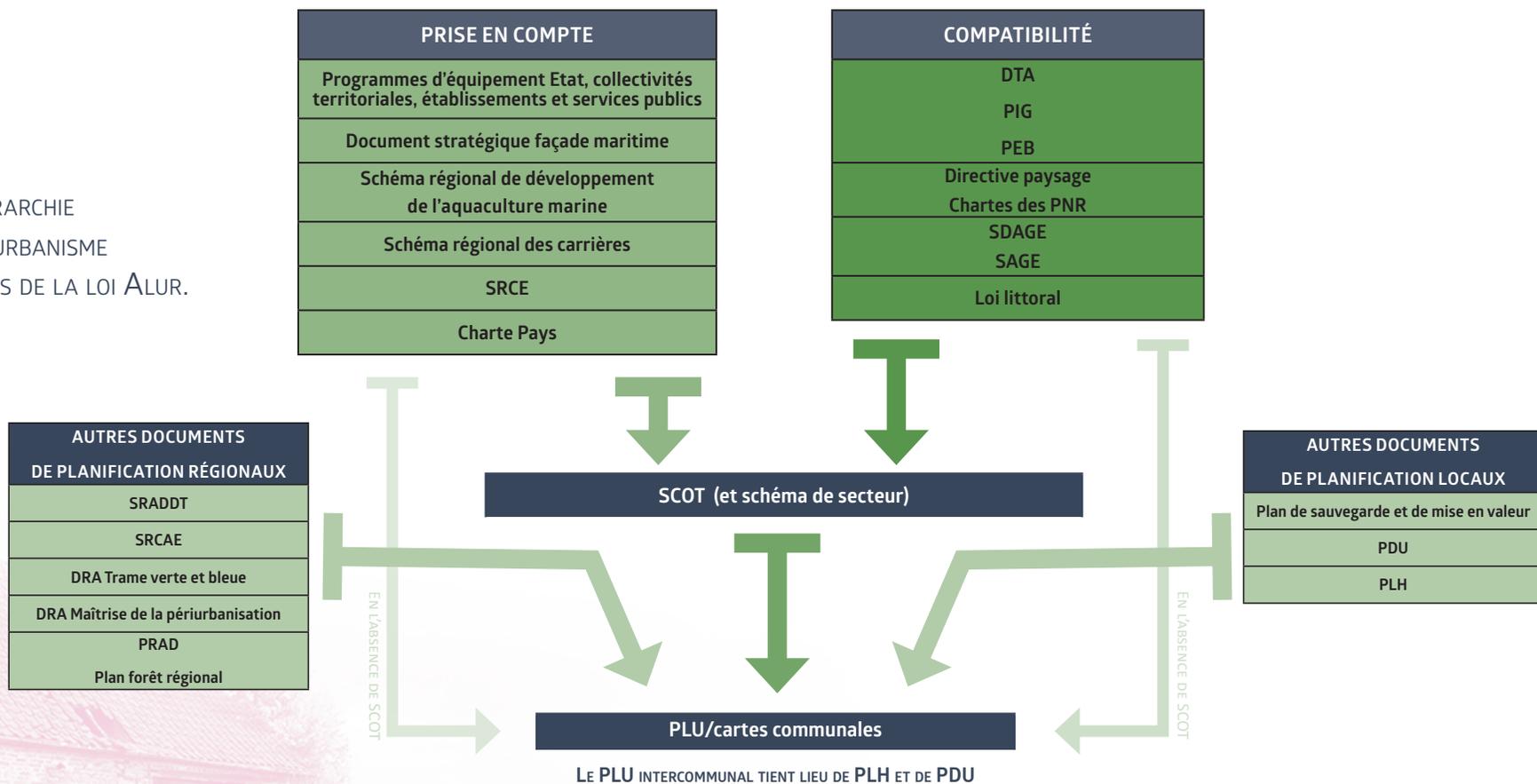
planification de rang inférieur, et la loi ALUR a renforcé ces obligations de mise en compatibilité. En effet, les Plans locaux d'urbanisme (communaux ou intercommunaux) et les cartes communales disposent d'un délai de trois ans qui était fixé jusqu'ici est rapporté à un an si la mise en compatibilité nécessite une évolution mineure, et reste de trois ans si une révision est nécessaire.

**Le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)** est l'outil privilégié pour définir le projet d'aménagement et de développement durable du territoire, et fixer en conséquence les règles générales d'utilisation du sol. Il permet notamment l'émergence d'une réflexion croisant le besoin en logement et la disponibilité foncière à une échelle pertinente, et doit être compatible avec le SCOT. Il peut valoir Programme local habitat (PLH) lorsqu'il y a un volet Habitat ; et Plan de déplacements urbains (PDU) lorsqu'il y a un volet Déplacements et que l'EPCI est autorité organisatrice des transports. A défaut de prise de compétence par l'intercommunalité, la commune peut réaliser un Plan local d'urbanisme communal.

**Le Programme local de l'habitat (PLH)** est un dispositif qui définit pour une durée de six ans les objectifs, principes et moyens de mise en œuvre de la politique de logement à l'échelle d'un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI). Véritable feuille de route, il fixe en fonction d'un diagnostic du territoire les orientations et les actions précises que les acteurs publics concernés doivent mettre en œuvre à court, moyen et long termes. Il permet de déterminer des objectifs quantitatifs mais aussi qualitatifs en fonction desquels peut être favorisée une politique de renouvellement urbain. Il doit être compatible avec les orientations du SCOT, prendre en compte le PDU, tandis que les PLU communaux et cartes communales doivent lui être compatibles.



SCHEMA DE HIÉRARCHIE  
DES DOCUMENTS D'URBANISME  
INTÉGRANT LES DISPOSITIONS DE LA LOI ALUR.



- DRA** Directive régionale d'aménagement
- DTA** Directive territoriale d'aménagement
- PCET** Plan climat énergie territorial
- PDU** Plan de déplacements urbains
- PEB** Plan d'exposition au bruit aérodrome
- PIG** Programme d'intérêt général
- PLH** Plan local de l'habitat
- PNR** Parc naturel régional
- PRAD** Plan régional de l'agriculture durable

- SAGE** Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- SDAGE** Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- SRADDT** Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
- SRCAE** Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
- SRCE** Schéma régional de cohérence écologique

## QUELS OUTILS RÉGLEMENTAIRES POUR QUOI FAIRE ?

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

OUTIL	DEGRÉ INCITATION	INTENTION
Zones urbaines et à urbaniser	incitation	mobiliser le foncier
	encadrement	réguler la forme urbaine
Règles d'implantation dans le PLU	encadrement	réguler la forme urbaine
Emplacement réservé et servitude de localisation d'équipement	réalisation publique	réguler la forme urbaine
		favoriser la mixité sociale
Possibilités de majoration de la densité	incitation	favoriser la mixité sociale
Orientation d'aménagement et de programmation	encadrement	réguler la forme urbaine
		favoriser la mixité sociale
Possibilités de suspension de la transformation d'un secteur	encadrement	réguler la forme urbaine



## ZONES URBAINES ET ZONES À URBANISER (1/4)

Elaborer une stratégie de renouvellement urbain induit d'orienter l'urbanisation future d'une commune sur les secteurs les plus appropriés, et de leur attribuer à travers le règlement du PLU le zonage adéquat. Dans le plan local d'urbanisme, il existe trois types de zonages correspondant à des secteurs destinés à l'urbanisation. On distingue les zones urbaines dites « U » qui sont des secteurs ayant déjà connu une première phase d'urbanisation, des zones à urbaniser dites « AU » qui sont des secteurs à caractère naturel que la commune destine à l'urbanisation. Ce dernier type de zonage est divisé en deux catégories : les zones à urbaniser à règlement dites 1AU, et les zones à urbaniser strictes dites 2AU. L'évolution des prix du foncier est directement influencée par le zonage appliqué.

### QUELS OBJECTIFS ?

Les différents types de zonage (U, 1AU, ou 2AU) déterminent dans quelles conditions une parcelle peut être construite. Ils sont définis par les articles R123-5 et 6 du code de l'urbanisme :

**- les zones urbaines dites « U » :**

Elles correspondent à des secteurs déjà urbanisés, ou à des secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. Les zones U sont constructibles juridiquement ;

**- les zones à urbaniser à règlement dites « 1AU » :**

Elles correspondent à des secteurs qui ne sont pas équipés, mais qui disposent à leur périphérie immédiate des voies et réseaux en capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de la zone. Les zones 1AU sont constructibles juridiquement sous les conditions définies par les **Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** et le règlement, pour des opérations d'ensemble, bien évidemment au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes prévus ;

**- les zones à urbaniser strictes dites « 2AU » :**

Elles correspondent à des secteurs non équipés et ne disposant pas à leur périphérie immédiate des voies et réseaux en capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de la zone. Elles ne sont pas constructibles juridiquement, et leur ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du PLU.

### QUELS EFFETS ?

Dans les zones à urbaniser à règlement (1AU), non équipées mais constructibles juridiquement, une autorisation pour une opération d'ensemble type permis d'aménager ou permis de construire groupé (valant division) peut être accordée si l'opération respecte le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation (qui sont opposables juridiquement). En pratique, la collectivité peut apprécier la pertinence de l'opération par rapport à une urbanisation cohérente de la zone 1AU (par exemple, qu'elle n'enclave pas une partie de la zone, ou qu'elle ne multiplie pas les impasses).



## ZONES URBAINES ET ZONES À URBANISER (2/4)

Les zones à urbaniser strictes (2AU) sont inconstructibles. Aucune autorisation de construire ou d'aménager ne peut être accordée en attendant que le PLU soit révisé ou modifié.

### QUI ?

La collectivité décisionnaire est celle qui est compétente pour le PLU : la commune ou l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) selon les cas.

### OÙ ?

Les zonages U et AU ne concernent que les secteurs que la commune destine à l'urbanisation. Ils ne s'appliquent pas aux zones classées naturelles (dites N) ni aux zones classées agricoles (dites A).

Le zonage AU ne peut être appliqué à des secteurs à réaménager ayant déjà connu une première phase d'artificialisation, comme des friches industrielles ou des terrains ferroviaires. S'ils sont destinés à une nouvelle phase d'urbanisation, de tels terrains devront être classés en U, mais une servitude d'attente de projet d'aménagement global de 5 ans pourra cependant leur être appliquée pour différer toute opération qui compromettrait un projet d'ensemble cohérent (article L123-2 a).

### COMMENT ?

Les zones U et AU sont mises en place ou modifiées selon les procédures normales d'élaboration et de modification ou révision des PLU. Le changement de vocation d'une zone 2AU (par exemple de l'industriel vers l'habitat) et surtout si elle est d'une superficie importante, altère l'économie générale du document d'urbanisme (les orientations du PADD). Ce changement nécessitera donc une révision du PLU. En revanche, si la vocation n'est pas changée, une zone 2AU peut être transformée en zone 1AU constructible par une modification (procédure plus légère) du PLU.

Le règlement d'une zone 2AU stricte doit être documenté sur les articles suivants :

- Article 1 « occupations et utilisations du sol interdites »
- Article 2 « occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières ».

Le règlement d'une zone 1AU doit en plus être documenté sur les articles suivants :

- Article 6 « implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques »
- Article 7 « implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ».

Pour les deux zonages (1AU et 2AU), les autres articles sont facultatifs (articles 3 à 4 et 8 à 13).

Les zones 1AU doivent faire l'objet d'OAP conformément à l'article R123-6 du code de l'urbanisme. Les zones 2AU ont vocation à recevoir un règlement et des OAP lorsqu'elles deviennent opérationnelles.



## ZONES URBAINES ET ZONES À URBANISER (3/4)

### COMBIEN DE TEMPS ?

Les règlements des zones U et des zones 1AU sont permanents tant qu'ils ne sont pas modifiés.

Une zone 2AU a vocation à prévoir une urbanisation à long terme. Cependant, la loi ALUR définit que les zones classées 2AU qui n'auront fait l'objet d'aucun projet d'aménagement ou d'acquisition foncière au bout de neuf ans (calculé à partir de la dernière approbation du PLU) seront considérées comme zones naturelles ou agricoles. Elles ne pourront donc plus être ouvertes à l'urbanisation, sauf à engager une procédure de révision du PLU.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Les zonages U et AU figurent dans les PLU.

Dans les POS encore en vigueur, les zones à urbaniser sont dénommées NA avec des indices variés, par exemple :

- 1NA ou NAu pour des zones à règlement équivalent à la catégorie 1AU,
- 2NA ou NA tout court pour des zones strictes équivalent à la catégorie 2AU.

### AVEC QUI ?

Les services instructeurs des demandes d'autorisations de construire ou d'aménager devront appliquer les règles figurant dans le PLU. Il est donc nécessaire de les associer à la rédaction du règlement afin que celui-ci soit bien compris et applicable.

Pour les zones 1AU, lorsque des opérateurs sont pressentis pour les aménager, il est utile de les consulter de manière informelle afin de vérifier que les règlements et les orientations d'aménagement seront compatibles avec les contraintes techniques et économiques des opérations qu'ils envisagent.

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS, FISCAUX ?

La valeur des terrains est directement fonction du zonage.

En zone U, le prix est celui du terrain à bâtir.

Les zones 1AU correspondent à des secteurs démarchés par les promoteurs et les aménageurs lotisseurs, alors en concurrence avec les propriétaires. Le prix s'y établit à partir du prix du terrain à bâtir duquel sont déduits les coûts d'équipement ainsi que la marge brute de l'opérateur.

En zone 2AU, le prix est plus proche de celui de l'usage antérieur (par exemple, agricole). En effet, dans ces zones, aucun règlement n'existe qui pourrait présager la future urbanisation du secteur. Ceci empêche les opérateurs d'établir un bilan prévisionnel pour déterminer le prix auquel ils peuvent acheter le terrain. D'autre part, le zonage 2AU signifie que l'ouverture de la zone à l'urbanisation est à l'initiative de la collectivité. Les opérateurs auront moins tendance à prendre des positions foncières (achats fermes ou promesses de vente) en l'absence de certitudes sur le devenir de la zone et son échéancier de sortie.



## ZONES URBAINES ET ZONES À URBANISER (4/4)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

Les contraintes de mixité sociale figurant dans le PLU ainsi que le régime des contributions aux dépenses d'équipements publics - **Taxe d'aménagement (TA)** ou **Projet urbain partenarial (PUP)** - peuvent permettre de modérer les prix fonciers.

### ANALYSE CRITIQUE

L'équipement de la zone doit être vérifié avant son classement. En effet si une zone AU est équipée en voies et réseaux à sa périphérie et si ces équipements ont une capacité suffisante pour desservir les constructions futures, la zone doit obligatoirement être dotée d'un règlement et d'orientations d'aménagement et de programmation (article R123-9). Les opérateurs n'auront alors à réaliser que les équipements propres (VRD et espaces ouverts internes). En revanche, si ces équipements d'infrastructures sont insuffisants ou inexistant, la zone peut être classée soit en zone à règlement 1AU, soit en zone stricte 2AU.

Le recours à une zone 2AU est peu recommandé, aux vues des nouvelles obligations instaurées par la loi ALUR. Lorsqu'un secteur est destiné à une urbanisation à long terme, il est préférable de le classer en 1AU encadrer par une OAP, et d'instaurer si nécessaire une **Zone d'aménagement différée (ZAD)** qui aura pour avantage de geler l'évolution des prix des terrains.

Enfin, un classement en 1AU d'un cœur d'îlot déjà construit le long des voies, grâce à la formulation d'une OAP, peut éviter que celui-ci ne se remplit sous forme de « drapeaux », c'est-à-dire, par juxtaposition d'accès individuels dans la profondeur de l'îlot.

### APPORT DE LA LOI ALUR

Pour veiller au juste dimensionnement des ouvertures à l'urbanisation, la loi ALUR instaure deux mesures concernant les zones 2AU :

- une collectivité qui prévoit de modifier son PLU pour urbaniser une zone 2AU doit produire une délibération motivée démontrant que cette ouverture à l'urbanisation est rendue nécessaire par un tissu urbain (zones U) qui n'offre pas d'autres possibilités pour la construction ;
- les zones classées 2AU qui n'auront fait l'objet d'aucun projet d'aménagement ou d'acquisition foncière au bout de neuf ans seront considérées comme zones naturelles ou agricoles. Elles ne pourront donc plus être ouvertes à l'urbanisation, sauf à engager une procédure de révision du PLU. Ce délai de neuf ans serait calculé à partir de la date d'approbation du plan local d'urbanisme ou, si ce plan a fait l'objet d'une ou plusieurs révisions, de la date d'approbation de la dernière révision.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L123-1-5, L123-2 et R123 du code de l'urbanisme

### ETUDES DE CAS

Anor  
Fresnes-sur-Escaut



## RÈGLES D'IMPLANTATION DANS LE PLU (1/3)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

L'implantation des constructions sur une unité foncière est définie par les règles suivantes du PLU :

Article 6 : L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;

Article 7 : L'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives (avec les parcelles voisines) ;

Article 8 : L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.

Ces règles conditionnent l'évolution possible de la forme urbaine, et notamment la possibilité d'implanter des constructions sur des terrains résiduels, déjà en partie bâtis, en tissu existant.

### QUELS OBJECTIFS ?

Les règles d'implantation fixent la distance minimale entre une construction et les limites frontales et latérales de la parcelle (ou unité foncière), ainsi qu'entre les constructions dans une même parcelle, dans un but de salubrité (ensoleillement) et de bon voisinage (intimité).

Elles n'ont pas pour vocation directe de régler la densité, mais elles y contribuent très fortement.

Par ailleurs elles définissent clairement la forme urbaine souhaitée dans la commune. Par exemple, dans les zones urbaines peu bâties, ainsi que dans les zones à urbaniser, il y aura lieu de créer le paysage urbain tout en s'assurant de son insertion dans le tissu existant. Ainsi, l'implantation des constructions, à l'alignement ou en retrait de celui-ci, va en effet directement « impacter » l'apparence du tissu urbain.

### QUELS EFFETS ?

Elles peuvent aussi aboutir à une implantation non judicieuse (la maison au milieu de sa parcelle) ne ménageant pas d'espace libre suffisant pour l'usage d'un jardin ou obérant les perspectives d'extension ou de subdivision de la parcelle dans le futur.

Dans une opération d'ensemble appelant une division en lots (permis de construire valant division ou permis d'aménager) les règles de distance par rapport aux limites ne sont prises en compte que pour l'ensemble de l'unité foncière initiale, c'est-à-dire le pourtour de l'opération. Elles ne s'appliquent pas individuellement à chaque construction sauf si le PLU (dans les dispositions générales du règlement) revient sur ce principe (Article R123-10-1 du code de l'urbanisme).

### QUI ?

La collectivité décisionnaire est celle qui est compétente pour le PLU : la commune ou l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) selon les cas.



## RÈGLES D'IMPLANTATION DANS LE PLU (2/3)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

### OÙ ?

Les articles L123-1 et R. 123-9 du code de l'urbanisme rendent obligatoires la réglementation de l'implantation des constructions. Ainsi, les articles 6 et 7 des PLU doivent être réglementés obligatoirement pour tout type de construction et dans toutes les zones du PLU. En revanche, l'article 8 est facultatif : il peut ne pas être documenté et dans ce cas, la distance entre deux constructions sur une même parcelle est libre, ce qui peut éventuellement poser problème en cas de division ultérieure ou en matière de salubrité publique.

### COMMENT ?

Les règles d'implantation sont édictées ou modifiées selon les procédures normales d'élaboration, de modification ou révision des PLU. Le choix de la procédure est conditionné à l'atteinte ou non aux orientations du projet d'aménagement et de développement durable du PLU. Toutefois, la diminution des obligations de recul peut être faite dans le cadre d'une modification simplifiée du PLU (articles L123-13-3 et R123-20-1 du code de l'urbanisme), qui peut être menée à bien dans un délai d'environ deux mois.

### COMBIEN DE TEMPS ?

Les règles d'implantation figurant dans un document d'urbanisme sont permanentes tant que le document est en vigueur.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Les règles d'implantation supposent l'existence d'un document d'urbanisme, POS ou PLU, approuvé.

En l'absence de PLU ou de POS, c'est le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'applique :

- Vis-à-vis de la voie publique, le recul de la construction (de sa façade sur rue) est apprécié par rapport à l'alignement opposé : la distance de la façade sur rue à cet alignement opposé doit être au moins égale à sa hauteur (article R111-17, règle dite du « prospect ») ; le RNU permet aussi d'imposer l'implantation à l'alignement.
- Vis-à-vis des limites séparatives, la construction peut être implantée en limite de propriété ou avec un recul égal au moins à la moitié de la hauteur de la construction, avec un minimum de 3 mètres (article R111-18, souvent repris tel quel dans les POS et PLU).
- Vis-à-vis des constructions sur une même unité foncière : une distance d'au moins trois mètres peut être imposée entre deux bâtiments non contigus situés sur un terrain appartenant au même propriétaire (article R111-16 ; cette disposition n'est pas applicable dans les territoires dotés d'un PLU ou d'un POS approuvé).

### AVEC QUI ?

Les services instructeurs des demandes d'autorisations de construire ou d'aménager devront appliquer les règles figurant dans le PLU. Il est donc nécessaire de les associer à la rédaction du règlement afin que celui-ci soit bien compris et applicable.



## RÈGLES D'IMPLANTATION DANS LE PLU (3/3)

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS, FISCAUX ?

Les règles d'implantation peuvent avoir indirectement un effet sur la densité en bridant celle-ci sur des parcelles trop étroites ou de forme irrégulière. Elles ont donc un impact sur la valeur de telles parcelles.

### ANALYSE CRITIQUE

En matière de distance par rapport aux limites séparatives, les PLU reprennent souvent à l'article 7 le règlement national d'urbanisme, c'est-à-dire l'implantation en limite de propriété ou un recul au moins égal à la moitié de la hauteur de la construction, avec un minimum de 3 mètres. Cependant, on observe dans les tissus anciens des distances souvent inférieures à 3 mètres qui permettent ainsi de préserver davantage d'espace libre d'un seul tenant sur la parcelle ou de ménager des possibilités d'extensions ou de subdivisions ultérieures. Les PLU peuvent aussi imposer l'implantation sur l'une des limites séparatives.

Dans le cas d'implantation en limite séparative, la hauteur est souvent limitée à 3 mètres par le document d'urbanisme. Cette hauteur de 3 mètres apparaît aujourd'hui peu adaptée, notamment pour des toitures terrasse si l'on veut avoir une hauteur sous plafond de 2,5 mètres, une isolation en toiture de 40 ou 50 cm et un acrotère surplombant la toiture d'un minimum de 15 cm (norme technique DTU).

Il existe une possibilité de déroger à la règle d'implantation en limite séparative par accord entre voisins sous forme de servitude de cour commune (article L471-1). Cette disposition offre une souplesse intéressante dans les secteurs de petit parcellaire où il n'est pas toujours facile d'implanter des constructions.

Enfin le code de l'urbanisme ne régit pas la question des vues qui peuvent être ménagées sur les fonds voisins par les ouvertures faites dans les murs en limite de propriété ou proches de cette limite. Ces servitudes de vues sont régies par les articles 675 à 680 du code civil. Il faut distinguer les vues droites qui imposent une distance minimum de 1,90 mètre par rapport au fonds voisin, et les vues par côté ou obliques (qui obligent à tourner la tête) qui peuvent être pratiquées à 60 centimètres de la limite. Dans les murs situés à des distances inférieures, seules peuvent être pratiquées des ouvertures à verre dormant, laissant passer la lumière mais pas la vue. Les PLU ne peuvent pas modifier ces dispositions qui ont pour but de protéger l'intimité des voisins.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L123-13-3, R123-20-1, R123-10-1, R111-16 à R111-18, L471-1, R123-9 du code de l'urbanisme
- Articles 675 à 680 du code civil



## EMPLACEMENT RÉSERVÉ ET SERVITUDE DE LOCALISATION D'ÉQUIPEMENT (1/4)

L'emplacement réservé et la servitude de localisation permettent de prévoir dans le PLU les futurs équipements et espaces publics et en particulier, les voies et accès pour desservir des cœurs d'îlots et des parcelles enclavées. Depuis la loi SRU, des emplacements peuvent également être réservés pour des programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale.

### QUELS OBJECTIFS ?

Réserver le terrain nécessaire à l'accueil des espaces et équipements publics ou programme de logement social afin d'éviter qu'il ne reçoive entretemps une autre occupation qui empêcherait le projet d'intérêt collectif d'être réalisé.

#### L'emplacement réservé

Le règlement du PLU peut « fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts » (article L123-18°).

Les emplacements réservés doivent être localisés sur le plan de zonage par une trame, être identifiés avec la destination prévue et son bénéficiaire, et être énumérés avec leur superficie. Par ailleurs, ils doivent être justifiés dans le rapport de présentation.

#### La servitude de localisation

Dans les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU), le PLU « peut instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements » (article L123-2 c).

Cette servitude de localisation indique le site sur lequel sera réalisé l'équipement mais sans en figurer l'emprise précise, à la différence de l'emplacement réservé. Elle se limite à un tracé de principe en attendant que le projet soit étudié plus en détail. D'autres utilisations du sol peuvent donc être acceptées sur le site à condition qu'elles ne fassent pas obstacle à l'implantation de l'équipement prévu.

#### L'emplacement réservé pour programme de logements ou servitude de mixité sociale

Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le PLU « 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 » (article L123-2 b).

L'emplacement réservé pour programme de logement n'a pas le même effet qu'un emplacement réservé car il ne limite pas la constructibilité du terrain. Cela n'interdit donc pas d'intégrer dans le programme de l'opération future une part de logements libres, au contraire. L'objectif est d'atteindre un équilibre entre les logements sociaux, intermédiaires ou privés.



## EMPLACEMENT RÉSERVÉ ET SERVITUDE DE LOCALISATION D'ÉQUIPEMENT (2/4)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

### QUELS EFFETS ?

L'emplacement réservé est figuré sur la planche de zonage par une trame avec un numéro renvoyant à une liste indiquant la destination et le bénéficiaire (qui n'est pas forcément la commune) de la réservation. Aucune autre occupation que celle prévue n'est permise.

La servitude de localisation, à la différence de l'emplacement réservé, ne délimite pas avec précision l'emprise future de l'équipement mais indique le site sur lequel il sera réalisé. Elle permet donc d'autres occupations du sol si celles-ci ne font pas obstacle à l'implantation de l'équipement.

L'emplacement réservé pour programme de logements doit indiquer le nombre et le statut des logements prévus (par exemple, x m<sup>2</sup> de logements en prêt locatif à usage social, y m<sup>2</sup> en prêt locatif aidé d'intégration, z m<sup>2</sup> de logements en accession).

### QUI ?

L'initiative d'un emplacement réservé appartient à la collectivité en charge du PLU, la commune ou l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En revanche, le bénéficiaire peut être une autre collectivité (Etat, région, département, EPCI) ou un organisme gérant un service public (établissement public ou personne privée titulaire d'une délégation de service public).

### OÙ ?

Emplacement réservé et servitude de localisation peuvent s'appliquer sur toute zone du PLU à partir du moment où il y a réellement une intention d'implanter un équipement ou un espace public. L'emplacement réservé pour programme de logements est réservé aux zones urbaines (U) et à urbaniser (AU).

### COMMENT ?

Emplacement réservé et servitude de localisation sont mis en place à l'occasion de l'élaboration, de la révision ou de la modification du PLU. Le besoin d'équipement et d'assiette foncière correspondant est mentionné dans le rapport de présentation. Le programme d'aménagement et de développement durable (PADD) indique les objectifs de création de nouveaux équipements.

Les propriétaires frappés d'un emplacement réservé ou d'une servitude de localisation peuvent faire appel au droit de délaissement, c'est-à-dire demander au bénéficiaire de l'acquérir. En cas de désaccord sur le prix, le juge de l'expropriation est saisi. Si le bénéficiaire ne répond pas au terme d'un délai d'un an, l'emplacement réservé tombe et le propriétaire retrouve sa liberté.

Si le propriétaire n'accepte pas de vendre son terrain au bénéficiaire, celui-ci peut s'engager dans une procédure d'expropriation. La déclaration d'utilité publique est alors confortée juridiquement par le fait que le projet avait été annoncé dans le PLU et son assiette foncière réservée à l'avance. Dans le cas d'un emplacement réservé pour programme de logements, si le propriétaire réalise ou fait réaliser le dit-programme, il ne peut être exproprié.



## EMPLACEMENT RÉSERVÉ ET SERVITUDE DE LOCALISATION D'ÉQUIPEMENT (3/4)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

### COMBIEN DE TEMPS ?

La durée d'un emplacement réservé n'est pas limitée, mais sans réalisation effective après plusieurs années, sa justification perd de sa valeur et peut même donner lieu à contentieux de la part des propriétaires mis dans l'incapacité d'utiliser leurs terrains. De plus, la jurisprudence considère comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation le maintien d'un emplacement réservé que de nouveaux projets d'équipements entrepris par la commune ont, entre-temps, rendu inutile. Toutefois, la servitude que constitue l'emplacement réservé peut être de longue durée dès lors que le projet n'est pas dépourvu de réalité.

L'exercice du droit de délaissement est un moyen pour le propriétaire d'un terrain soumis à un emplacement réservé de mettre un terme définitif à la servitude, par sa levée ou la cession du terrain.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Emplacement réservé et servitude de localisation supposent l'existence d'un PLU approuvé.

### AVEC QUI ?

Les institutions partenaires sont les bénéficiaires des emplacements réservés qui seront en principe maîtres d'ouvrages des équipements prévus. Il n'est pas nécessaire de désigner au préalable un bénéficiaire pour la réalisation de programmes de logements.

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS, FISCAUX ?

La mise en place d'un emplacement réservé ou d'une servitude de localisation ne doit pas avoir pour effet de dévaluer la valeur des terrains correspondants. En cas de délaissement par le propriétaire, ce sont les valeurs de référence pour des biens semblables qui feront foi.

### ANALYSE CRITIQUE

Le prix du terrain dans un emplacement réservé est en général le prix du terrain constructible, évalué à sa valeur d'usage futur. L'institution d'un emplacement réservé ne doit pas avoir pour but de diminuer cette valeur. Le bénéficiaire de l'emplacement réservé doit être en mesure de faire face financièrement à une demande de délaissement par les propriétaires.

Le maintien d'un emplacement réservé alors que la collectivité a entretemps réalisé d'autres équipements qui satisfont au besoin est assimilé par le juge administratif à une erreur manifeste d'appréciation.

Enfin, l'inscription d'un emplacement réservé pour voirie dans une zone 2AU (inconstructible) risque de se révéler contre-productive. D'une part, il sera toujours temps de l'inscrire après étude pré opérationnelle du projet, lors de la modification ou révision du PLU nécessaire pour ouvrir la zone à l'urbanisation ; le projet sera alors connu avec plus de précision. D'autre part, cette inscription prématurée risque d'accroître les exigences des propriétaires qui estimeront que leur terrain sera prochainement desservi par des équipements.



## EMPLACEMENT RÉSERVÉ ET SERVITUDE DE LOCALISATION D'ÉQUIPEMENT (4/4)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

### INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

L'emplacement réservé pour programme de logements est à ne pas confondre avec les secteurs à pourcentage de logements sociaux qui peuvent être fixé par le règlement du PLU, conformément aux articles L123-1-5 et 16 :

« (...) le règlement peut (...) délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. »

L'obligation est ainsi indiquée en pourcentage et non en nombre précis de m<sup>2</sup> ou de logements. Par ailleurs, elle n'ouvre pas droit à délaissement de la part des propriétaires. Elle peut, à la limite, s'appliquer à tout le territoire d'une commune.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

· Articles L123-1-5 8 et L123-2 b et c du code de l'urbanisme



## POSSIBILITÉS DE MAJORATION DE LA DENSITÉ (1/3)

La densité résultant du document d'urbanisme peut être augmentée sans modification ou révision de celui-ci dans plusieurs cas de figures :

- pour insérer des **logements locatifs sociaux** dans les opérations (article L127-1);
- pour favoriser des **performances énergétiques** supérieures aux normes en vigueur (article L128-1) ;
- ou plus simplement pour encourager la **densification** sans attendre la révision du document d'urbanisme (article L123-1-11).

### QUELS OBJECTIFS ?

Ne pas attendre la modification ou la révision du PLU pour :

- autoriser des constructions à usage d'habitation plus denses,
- permettre l'utilisation de parcelles petites ne générant pas assez de droits à construire avec les règles du PLU ou du POS en vigueur,
- équilibrer financièrement des opérations ou absorber des surcoûts.

### QUELS EFFETS ?

La majoration de densité pour le logement social peut atteindre 50%. Mais pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération.

La majoration de densité pour performances énergétiques peut aller jusqu'à 30%.

Pour encourager la densification, il est aussi possible par simple délibération motivée et sans exigences particulières de performances énergétiques ni de mixité sociale, de déterminer des secteurs où la création d'une surface de plancher allant jusqu'à un maximum de 20% de la surface de plancher existante est autorisée pour l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. Néanmoins, cette majoration de la densité n'est pas applicable au sein des Plans d'exposition au bruit (zone A,B,C) et dans les zones de danger et de précaution des Plans de prévention des risques naturels.

### QUI ?

La collectivité décisionnaire est celle qui est compétente pour le PLU : la commune ou l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) selon les cas.

### OÙ ?

Les possibilités de surdensité s'appliquent dans les zones où le document d'urbanisme réglemente déjà la densité, c'est-à-dire en pratique, les zones urbaines (U) et zones à urbaniser à règlement (1AU).



## POSSIBILITÉS DE MAJORATION DE LA DENSITÉ (2/3)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

### COMMENT ?

Les majorations de la densité et les secteurs où elles s'appliquent sont décidées par délibération motivée du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent pour le PLU.

Dans les trois cas, le projet de délibération comprenant l'exposé des motifs est porté à la connaissance du public en vue de lui permettre de formuler des observations pendant un délai d'un mois préalablement à la convocation de l'assemblée délibérante.

Cependant, la majoration pour logement social, qui peut être importante puisqu'elle peut atteindre 50%, ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du POS ou du programme d'aménagement et de développement durable du PLU.

### COMBIEN DE TEMPS ?

Les possibilités de majoration décidées par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent pour le PLU s'appliquent sans limite de temps (contrairement à la majoration exceptionnelle de 30% de la loi du 20 mars 2012 qui s'appliquait jusqu'au 1er janvier 2016 ; mais cette loi a été abrogée avant d'entrer en application).

Cependant, la majoration de 20% de la densité sans contrepartie, accordée au titre de l'article L123-1-11, n'a de sens que dans l'attente d'une révision du document d'urbanisme. Lorsque celle-ci interviendra, la question des densités par zone devra être revue dans son ensemble.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Ces possibilités de majoration de la densité s'appliquent aussi bien en POS qu'en PLU.

### AVEC QUI ?

Les services de l'Etat exerçant le contrôle de légalité sont naturellement les partenaires des collectivités locales pour ces questions. Ils apprécieront, notamment, si la majoration pour logement social porte atteinte à l'économie générale du document d'urbanisme. De même, les services de la Direction départementale des Territoires et de la Mer, en tant que services associés, sont également des partenaires pour les collectivités territoriales sur ces questions.

L'architecte des Bâtiments de France est aussi un partenaire naturel des collectivités pour la modulation ou la suppression de la majoration pour performances énergétiques car celle-ci peut être limitée ou supprimée dans les secteurs de protection des monuments historiques. Les bailleurs sociaux ainsi que les promoteurs ou aménageurs à qui sont imposés des quotas de logements locatifs sociaux sont aussi les partenaires des collectivités pour la majoration de la densité pour logement social. Ils pourront préciser quelle est la majoration souhaitable de leur point de vue technique et économique.



## POSSIBILITÉS DE MAJORATION DE LA DENSITÉ (3/3)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS, FISCAUX ?

Dans les secteurs de marché tendu où le prix des terrains est fonction de la densité réglementaire autorisée par le document d'urbanisme, le fait d'accorder une surdensité permet de diminuer la charge foncière au m<sup>2</sup> de plancher et ainsi d'absorber des surcoûts générés pour logement social et ou pour performance énergétique. Ainsi, la charge foncière du logement social peut se trouver en partie ou en totalité effacée.

En revanche, lorsque la surdensité (limitée à 20%) est accordée unilatéralement sans contrepartie (article L123-1-11), elle risque de se traduire par une augmentation des prix des terrains, mais pas du nombre de logements.

### ANALYSE CRITIQUE

Les possibilités de surdensité ne sont cumulables que dans une certaine mesure.

La majoration sans contrepartie accordée au titre de l'article L123-1-11 est exclusive des deux autres majorations. Et le cumul des majorations pour logement social et pour performance énergétique ne peut dépasser 50%.

La densité résulte des règles de hauteur, d'emprise et d'espace libre. La majoration ne s'applique pas à chacune de ces règles mais au volume de densité exprimé en nombre de m<sup>2</sup> de plancher.

Dans la mesure où les normes de performances énergétiques sont généralisées depuis 2013 (RT 2012), la possibilité de majoration de densité n'a de sens que si elle s'applique à des constructions au-delà de cette norme, par exemple, aux bâtiments passifs ou à énergie positive. L'opportunité du recours à cet outil dépend de la dynamique dans laquelle se situe le tissu en question, elle relève d'une question d'aménagement du territoire.

### INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

La majoration née de l'application de l'article L123-1-11 du code de l'urbanisme dans sa rédaction initiale et en vigueur en Août 2012 (seconde loi) continue à s'appliquer aux permis et déclarations déposées avant le 1er janvier 2016.

### APPORT DE LA LOI ALUR

La loi ALUR supprime le coefficient d'occupation des sols. Néanmoins cela n'impacte pas la possibilité de majorer la densité, puisque celle-ci continue à s'exprimer à travers d'autres mesures du règlement du PLU (règles d'implantation, coefficient de biotope...).

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Majoration pour logement social : article L127-1 du code de l'urbanisme
- Majoration pour performances énergétiques : articles L128-1 et L128-2 du code de l'urbanisme
- Majoration généralisée : article L123-1-11 du code de l'urbanisme



## ORIENTATION D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (1/3)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

Initiées par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de 2000, les Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont des pièces désormais obligatoires du PLU . Les OAP sont des outils de projet dotés d'une forte portée juridique : leur contenu est opposable au tiers.

Les OAP dans les PLU intercommunaux (PLUi) ont valeur de Programme Local de l'Habitat (PLH), et de Plan de déplacement urbain (PDU) si la commune est compétente en matière d'organisation des transports urbains.

### QUELS OBJECTIFS ?

La mise en place d'une OAP vise à mettre en place - en cohérence avec le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU et à l'échelle la mieux adaptée et sur l'ensemble du territoire communal ou intercommunal ou bien par secteurs géographiques - des dispositions portant sur :

- **l'aménagement** : mise en valeur de l'environnement, des paysages, des entrées de villes et du patrimoine, lutte contre l'insalubrité, renouvellement urbain et développement (inter) communal ;
- **l'habitat** : offres de logements et en hébergements répartie de façon équilibrée entre les communes et les quartiers d'une même commune, renouvellement urbain et mixité sociale, accessibilité du cadre bâti (sauf lorsque le PLU est établi et approuvé par une commune non membre d'un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI)) ;
- **les transports et les déplacements** : organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation, et du stationnement (sauf lorsque le PLU est établi et approuvé par une commune non membre d'un EPCI ou lorsque la commune est membre d'un EPCI qui n'est pas autorité compétente pour l'organisation des transports urbains).

### QUELS EFFETS ?

Les OAP sont opposables juridiquement mais sur un principe de compatibilité et non de conformité, offrant ainsi une marge d'appréciation.

### QUI ?

La commune (ou les communes de l'EPCI dès lors que celle-ci détient la compétence « Elaboration » des documents d'urbanisme) lors de l'élaboration, la révision ou la modification de son PLU.

### OÙ ?

Les OAP peuvent être définies dans les différentes zones du PLU : U, AU, N et A.

Si elles concernent des secteurs particuliers, elles sont alors sectorisées. Elles peuvent également être thématiques et concerner l'ensemble du territoire communal ou intercommunal.

Elles peuvent porter sur des secteurs dont la commune n'a pas la maîtrise foncière, notamment sur des secteurs qui relèvent d'un enjeu particulier en matière de régénération urbaine.



## ORIENTATION D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (2/3)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

### COMMENT ?

Les OAP sont définies lors de l'élaboration, la révision ou la modification du PLU et intégrés dans le document. Les objectifs et principes d'aménagement doivent être cohérents avec les objectifs définis dans le PADD et justifiés dans le rapport de présentation du PLU (ou PLUi). Elles bénéficient d'une grande liberté dans leur contenu et leur forme : écrit, croquis stylisés, etc.

Leur niveau de définition dépend du niveau de précision du projet.

Elles n'imposent qu'un rapport de compatibilité aux futurs projets de construction ou d'aménagement. Elles ne fixent donc pas les modalités de financement de l'opération.

L'article L123-1-4 du Code de l'urbanisme définit les dispositions que peuvent comporter les OAP :

#### - en matière d'aménagement :

« (...) [elles] peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. »

#### - en matière d'habitat :

« elles définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. »

La thématique Habitat peut être abordée dans les OAP des PLU, et doit l'être dans les PLUi qui ont valeur de PLH.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Les OAP sont des pièces du PLU approuvé.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La durée de validité d'une OAP n'est pas limitée.

### ANALYSE CRITIQUE

L'OAP est un outil de projet intéressant qui permet de préciser des principes d'évolution sur des secteurs à enjeux, tout en les spatialisant. Elle permet de préciser la programmation et le mode d'aménagement de ces espaces. Cependant elles ne fixent pas les modalités de financement de l'opération et elles n'imposent qu'un rapport de compatibilité aux futurs projets de construction ou d'aménagement.



## ORIENTATION D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (3/3)

Une attention soutenue doit néanmoins être apportée au niveau de précision des orientations. Fixée trop précisément, une OAP limite la négociation entre les partenaires publics et privés. Elle peut aboutir à des situations de blocage, par exemple en raison d'aménagements trop coûteux ou en augmentant trop fortement le prix du foncier. Elle peut aussi se révéler trop contraignante en ce qui concerne la localisation des aménagements paysagers, de voirie ou des constructions. Il convient donc de trouver le meilleur équilibre pour s'assurer du respect des principes d'aménagement auxquels tient la commune sans pour autant supprimer toute marge de manœuvre pour les concepteurs des projets à venir.

En outre, il est vivement conseillé de s'assurer du caractère réaliste des principes exprimés sur les plans financiers, techniques et fonciers.

### APPORT DE LA LOI ALUR

La loi ALUR élargit les vocations des OAP. Elles peuvent favoriser les continuités écologiques et la mixité fonctionnelle à travers un pourcentage de réalisation de commerces dans les opérations.

### BIBLIOGRAPHIE

- FNCAUE – Atelier URBA, Les Orientations d'aménagement, un outil de projet pour les PLU en faveur du développement durable, mai 2009. (Mise à jour Novembre 2012). En particulier :
  - La Saucelle (page 6) : l'OA règle le sens du faîtage perpendiculaire à la rue ;
  - Antenay (page 13) : l'OA indique le principe d'un cœur d'îlot vert et d'un linéaire de constructions alignées sur une nouvelle voie à créer sur un emplacement réservé.
- Jacquot H., Ecriture du PLU : les Orientations d'Aménagement et de Programmation (Fiches 1 et 2 du GRIDAUH), 2011
- CERTU - Club PLUi, Fiche de synthèse : rédaction des OAP, 17 juillet 2013

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L123-1, L123-1-4, R123-3-1 du code de l'urbanisme

### ÉTUDES DE CAS

Guînes  
Marchiennes



## POSSIBILITÉS DE SUSPENSION DE LA TRANSFORMATION D'UN SECTEUR (1/4)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

Lorsque la collectivité souhaite suspendre l'urbanisation d'un secteur susceptible de compromettre un projet public d'aménagement ou de construction en cours de réflexion, elle a la possibilité de prendre des dispositions qui, dans des conditions définies précisément dans le code de l'urbanisme, lui permettent de bloquer pour un temps l'évolution de la zone en question: il s'agit du **sursis à statuer**.

Dans les zones urbaines ou à urbaniser des PLU, elle peut instituer une servitude interdisant toute construction d'une surface supérieure à un seuil qu'elle a défini (article L123-2 du Code de l'urbanisme) : la **servitude d'attente de projet d'aménagement global**.

### I. SURSIS À STATUER

Le sursis à statuer consiste à suspendre la réponse des pouvoirs publics face à une demande d'autorisation de travaux, constructions ou installations déposée par un pétitionnaire. Il peut être opposé aux demandes d'autorisations d'occupation du sol dans les cas suivants :

- dans le cadre d'une enquête préalable à une déclaration d'utilité publique pour une opération (article L111-9) ;
- dès lors que l'opération en question est susceptible de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération publique d'aménagement ou de construction envisagée préalablement par la puissance publique (article L111-10) ;
- lors de l'élaboration ou la révision d'un PLU (article L123-6) ou d'un **Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)** (article L313-2) ;
- lors de la création d'une **Zone d'aménagement concerté (ZAC)** (article L311-2).

#### QUELS OBJECTIFS ?

Suspendre la réponse de la collectivité à la demande du pétitionnaire, le temps pour elle de mieux définir son projet et de mesurer la compatibilité du projet en question avec le projet collectif.

#### QUELS EFFETS ?

Au lieu d'un délai de réponse de un à trois mois selon le type d'autorisation demandée, la collectivité dispose de deux ans au maximum pour donner sa réponse au pétitionnaire.

#### QUI ?

C'est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable qui peut l'opposer. C'est donc le maire - au nom de la commune - dans les communes qui se sont dotées d'un PLU, d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ou d'une carte communale lorsque le conseil municipal a décidé du transfert de compétences, ou, pour les autres communes, le préfet ou le maire au nom de l'Etat.



## POSSIBILITÉS DE SUSPENSION DE LA TRANSFORMATION D'UN SECTEUR (2/4)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

### OÙ ?

Le sursis à statuer est applicable sur les terrains que la commune, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent, ou dans le périmètre des opérations d'intérêt national, le préfet départemental a délimité dans la prise en considération du projet d'aménagement.

Lors de l'élaboration du PLU, le sursis à statuer est applicable aux demandes d'autorisations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan, sans délimitation d'un périmètre.

### COMMENT ?

La prise en considération du projet d'aménagement public fait l'objet d'une délibération de l'autorité compétente ou d'un arrêté du préfet départemental selon le cas. Celle-ci délimite les terrains concernés.

Pour son emploi face à une demande d'autorisation, le sursis à statuer doit être solidement motivé, cette faculté n'est ouverte que si l'avancement du futur PLU est suffisant et que l'autorité compétente en connaît la teneur essentielle. Tel est le cas, par exemple, lorsque le PADD a été débattu en conseil municipal. La décision de surseoir à statuer doit être assortie de précisions et de justifications suffisantes qui prouvent la réalité des études et les projets de la commune.

A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, une décision définitive doit, sur simple confirmation par l'intéressé de sa demande, être prise par l'autorité compétente chargée de la délivrance de l'autorisation. A défaut, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La prise en considération du projet d'aménagement – et donc la possibilité d'opposer un sursis à statuer - est valable dix ans. Si à l'issue de ce délai, les travaux publics ou la réalisation de l'opération d'aménagement n'a pas été engagée, elle cesse de produire effet.

Quant à l'utilisation du sursis à statuer face à une demande d'autorisation, elle ne peut excéder deux ans. Si, plusieurs sursis à statuer sont opposés successivement sur la base de motifs différents, la durée totale des sursis ne peut excéder trois ans.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun.



## POSSIBILITÉS DE SUSPENSION DE LA TRANSFORMATION D'UN SECTEUR (3/4)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

### ANALYSE CRITIQUE

L'autorité compétente ne peut, à l'expiration du délai de validité d'un sursis ordonné, opposer à une même demande d'autorisation un nouveau sursis fondé sur le même motif que le sursis initial.

Compte tenu du droit de délaissement qu'ouvre un refus d'autorisation énoncé après le recours à un sursis à statuer, il convient d'employer celui-ci à bon escient. Cela souligne la nécessité pour la collectivité d'anticiper l'évolution du quartier en conjuguant action foncière et réglementaire.

De plus, si le sursis à statuer est mobilisable lors de l'élaboration du PLU et ce, dès la publication de la délibération prescrivant l'élaboration du document, on constate que cette possibilité n'est pas aussi immédiate. En effet, le projet de la collectivité doit être suffisamment avancé pour justifier un l'emploi du sursis à statuer : le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) doit avoir fait l'objet d'un débat en Conseil municipal.

Le sursis à statuer est également applicable dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP) d'une opération, aux demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations à réaliser sur des terrains devant être compris dans cette opération (article L111-9). Il ne peut, dans ce cas, être prononcé que si l'acte décidant la prise en considération a été publié avant le dépôt de la demande d'autorisation.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

· Articles L111-7, 8, 10 et 11, et L123-6 du code de l'urbanisme

## II. SERVITUDE D'ATTENTE DE PROJET D'AMÉNAGEMENT GLOBAL

La collectivité a la possibilité d'instaurer sur une partie de son territoire, une servitude visant à geler l'évolution d'un secteur qu'elle considère comme étant à enjeux et pour lequel elle envisage un projet d'aménagement global sans pour autant l'avoir défini.

### QUELS OBJECTIFS ?

Suspendre la transformation d'un secteur pour éviter une évolution susceptible d'être incompatible avec le projet envisagé par la collectivité.

### QUELS EFFETS ?

Les installations et constructions nouvelles dont la surface dépasse un seuil défini par la collectivité sont interdites. En revanche, les installations et constructions dont la superficie est inférieure à ce seuil sont autorisées, de même que les travaux d'adaptation, de changement de destination, de réfection et d'extension limitée des constructions existantes.



## POSSIBILITÉS DE SUSPENSION DE LA TRANSFORMATION D'UN SECTEUR (4/4)

OUTILS RÉGLEMENTAIRES

### QUI ?

L'autorité compétente en matière de planification (établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou commune) peut instituer la servitude d'attente dans le cadre du PLU.

### OÙ ?

La servitude d'attente peut être instituée dans les secteurs urbanisés et à urbaniser du PLU.

### COMMENT ?

La servitude est instituée dans le cadre de l'élaboration du PLU. Elle peut également être intégrée au PLU lors d'une révision du document, voire, si elle ne modifie pas l'économie du PADD, lors d'une modification.

La servitude doit faire l'objet d'une « justification particulière » et ne peut pas être instituée sur opportunité après le dépôt d'une demande d'autorisation d'occuper le sol sur le site visé.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La servitude d'attente est valable pour une durée maximale de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

La servitude s'applique dans le cadre du PLU.

### AVEC QUI ?

Les personnes publiques associées à l'élaboration du document d'urbanisme.

### ANALYSE CRITIQUE

Cet outil peut représenter un atout déterminant pour assurer la cohérence du développement d'un secteur jugé à enjeux par la collectivité. Il faut y recourir après avoir mener une réflexion en amont qui atteste de l'intérêt de la collectivité à maîtriser l'urbanisation du secteur.

L'instauration d'une servitude d'attente de projet global n'est pas sans conséquences pour les propriétaires des terrains concernés. Elle conduit à un gel du secteur pendant cinq ans et peut donc avoir un impact politique important. Elle ouvre pour ces propriétaires un recours possible au droit de délaissement, ce qui peut se révéler coûteux pour la collectivité.

### ARTICLE JURIDIQUE DE RÉFÉRENCE

· Article L123-2 du code de l'urbanisme

### ÉTUDE DE CAS

Marchiennes



## OUTILS FONCIERS

INTRODUCTION

QUELS OUTILS FONCIERS POUR QUOI FAIRE ?

ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE DE REMEMBREMENT

DROIT DE PRÉEMPTION DES FONDS DE COMMERCE, FONDS ARTISANAUX ET BAUX COMMERCIAUX

DROITS DE PRÉEMPTION URBAINS : DPU, DPU RENFORCÉ ET ZAD

EXPROPRIATION

BAUX À LONGUE DURÉE



## INTRODUCTION (1/2)

## OUTILS FONCIERS

**Le foncier** (ou le sol) joue un rôle déterminant en matière environnementale (protection et gestion des ressources et milieux naturels), économique (support de développement économique) et sociale (spécialisation spatiale). A ce titre, il **requiert une anticipation et une mobilisation forte de la part des acteurs locaux**, en témoigne la stratégie foncière de l'État en région Nord-Pas-de-Calais portée par la DREAL, et la dynamique de travail partenarial menée par le conseil régional Nord-Pas de Calais dans le cadre du SRADDT pour définir une politique d'aménagement du territoire.

Le renouvellement de la ville sur elle-même constitue l'un des axes majeurs de la problématique foncière. Au-delà de la combinaison des outils, une action efficace et ambitieuse de la puissance publique nécessite de **croiser les interventions relatives au foncier, à la planification et au financement des opérations d'aménagement et de construction**. La gestion intégrée de l'ensemble des espaces doit devenir une constante du développement et ce à toute les échelles.

La conception et la mise en œuvre d'une politique foncière requiert une ingénierie et des moyens financiers souvent importants et dont ne disposent pas toujours les communes. Au delà de l'échelle intercommunale et de ses compétences institutionnelles et techniques, les communes peuvent bénéficier de **l'intervention de partenaires qui ont vocation à les aider à les accompagner dans la maîtrise du foncier**.

## LE RÔLE D'UN OBSERVATOIRE FONCIER

La connaissance stratégique du foncier par la collecte de données est indispensable pour déterminer les orientations stratégiques et les actions à mener en matière d'action foncière sur un territoire donné.

Le rôle d'un observatoire foncier est de **collecter, d'analyser et de diffuser les informations nécessaires à la connaissance stratégique des dynamiques foncières sur un territoire**. Outil d'expertise pré-opérationnel, l'observatoire foncier permet :

- De suivre l'évolution des marchés fonciers en distinguant le prix des terrains à bâtir pour maisons individuelles, les terrains non encore constructibles mais destinés à des opérations d'ensemble et les terrains propice au renouvellement urbain ;
- D'estimer le «gisement foncier», c'est-à-dire les surfaces et les capacités des parcelles disponibles pour l'urbanisation ;
- De coordonner les différentes initiatives prises dans ce domaine,
- De réaliser ou faire réaliser des études à différentes échelles et de les diffuser, de proposer des actions visant à améliorer l'offre foncière de manière cohérente.

EN SAVOIR 

*L'action foncière publique: une mobilisation de tous les acteurs du Nord-Pas de Calais*



## INTRODUCTION (2/2)

### LES PARTENAIRES ESSENTIELS POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE FONCIÈRE

#### L'intercommunalité et le Pays

L'intercommunalité et le Pays sont les partenaires premiers de la commune dans l'élaboration de sa politique foncière de part leurs **compétences institutionnelles et techniques**. Ces deux institutions peuvent apporter aux collectivités leurs compétences et leur permettre d'avoir un **regard d'ensemble sur les actions** entreprises à l'échelle du territoire.

#### Les Etablissements publics fonciers (EPF)

Les Etablissements publics fonciers, qu'ils soient locaux ou d'Etat, ont pour mission d'acquérir et de **porter temporairement des biens fonciers et immobiliers pour le compte des collectivités** situées à l'intérieur de leur périmètre d'intervention. L'action de l'EPF dispense la collectivité de mettre en place un emprunt ou de faire appel à son autofinancement pour saisir l'opportunité d'acquérir un bien foncier ou immobilier. De plus, du fait de son expertise, l'EPF est en mesure de faire du **conseil économique, juridique et technique et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage** aux collectivités pour la définition de leurs projets et le montage des opérations. Enfin, il peut financer ou cofinancer des études.

En région Nord-Pas de Calais, les EPCI qui ont signés une convention avec l'EPF Nord-Pas de Calais ont la possibilité de le mobiliser sur leur territoire.

#### Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER)

Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER), au delà de leurs savoir-faire en matière d'aménagement foncier agricole, ont pour mission d'apporter leur **concours technique en matière d'aménagement foncier rural** aux collectivités locales et aux établissements publics qui leur sont rattachés. A ce titre, elles peuvent acquérir, par voie amiable ou préemption, des biens ruraux, agricoles ou non, pour contribuer à des objectifs agricoles, environnementaux ou encore de lutte contre la spéculation foncière. En outre, grâce à leur rôle d'opérateur foncier depuis des décennies, elles disposent d'une connaissance solide du marché local. Elles jouent donc le **rôle d'observatoire foncier en milieu rural** et périurbain.

Les SAFER peuvent donc, elles aussi, accompagner les collectivités dans la définition de leurs politiques foncières et contribuer à l'aménagement équilibré des territoires en vue de favoriser le développement agricole, protéger l'environnement et soutenir le développement local.



QUELS OUTILS FONCIERS POUR QUOI FAIRE ?

OUTIL	DEGRÉ INCITATION	INTENTION
Association foncière urbaine de remembrement	contractualisation	réguler la forme urbaine
		mobiliser le foncier
		contribuer au financement des équipements publics
	injonction	réguler la forme urbaine
		mobiliser le foncier
		contribuer au financement des équipements publics
Droit de préemption des fonds de commerce, fonds artisanaux et baux commerciaux	réalisation publique	réguler la forme urbaine
		mobiliser le foncier
Droits de préemption urbains	réalisation publique	mobiliser le foncier
Expropriation	réalisation publique	mobiliser le foncier
Baux à longue durée	contractualisation	mobiliser le foncier
		favoriser la mixité sociale



## ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE DE REMEMBREMENT (1/4)

Les fonds de parcelles et cœurs d'îlots recèlent souvent des capacités foncières qui pourraient accueillir des constructions supplémentaires. Mais chaque parcelle individuelle n'est pas forcément conformée comme il faut pour la construction ; elle est peut-être trop petite, ou trop étroite (lanière), ou enclavée.

L'Association foncière urbaine (AFU) permet un véritable remembrement transparent fiscalement (pas de droits d'enregistrement à l'occasion de la restructuration foncière). Elle donne aux propriétaires associés un support de décisions équitables et de maîtrise d'ouvrage de travaux éventuels de viabilisation.

Le remembrement en AFU comporte les caractéristiques suivantes :

- Les terrains remembrés sont redistribués à proportion des valeurs d'apport des anciennes parcelles.
- Un prélèvement de surface est opéré sur toutes les propriétés pour l'emprise des équipements publics et, éventuellement, du logement social.
- Les propriétaires doivent contribuer aux dépenses de l'AFU pour le remembrement, la viabilisation, et les éventuelles participations que l'association devra verser à la mairie pour les équipements externes. Ces contributions aux charges de l'AFU sont calculées soit en fonction de la surface des terrains d'apport, soit selon la surface de plancher constructible qui est attribuée à chacun.

Il existe deux types d'AFU :

- l'**AFU libre** (AFUL) est constituée à l'unanimité des propriétaires concernés. Elle prend également ses décisions à l'unanimité.
- l'**AFU autorisée** (AFUA) sur décision du préfet est créée par une majorité qualifiée de propriétaires. Cela veut dire qu'une AFUA peut être créée sur un périmètre comportant des opposants. Mais ces derniers bénéficient d'un droit de délaissement : ils peuvent obliger la personne morale qui s'y est engagée, mairie ou AFU, à racheter leur terrain.

### QUELS OBJECTIFS ?

- Remembrer et viabiliser un parcellaire morcelé, divisé entre plusieurs propriétaires, selon un plan cohérent (réalisant un maillage en évitant les impasses dans la mesure du possible).

### QUELS EFFETS ?

Les propriétaires d'origine retrouvent des parcelles remembrées et viabilisées dans l'AFU. A aucun moment il n'y a de transfert de propriété. La surface des nouvelles parcelles est à proportion des valeurs des anciennes parcelles apportées par les propriétaires, après prélèvement pour les voies et espaces publics ainsi que pour les équipements publics et communs et pour les logements locatifs sociaux.

### QUI ?

L'AFUL est constituée à l'unanimité des propriétaires concernés, sans intervention de la collectivité.

L'AFUA est créée par une double majorité qualifiée : au moins les deux tiers des propriétaires détenant au moins les deux tiers des surfaces. Le fait qu'une majorité puisse contraindre une minorité oblige la puissance publique à encadrer le processus d'organisation



## ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE DE REMEMBREMENT (2/4)

des propriétaires. L'AFUA est un établissement public et le préfet, qui autorise l'AFUA avec l'accord du conseil municipal (ou l'avis si la commune n'est pas dotée d'un PLU), vérifie que le périmètre est cohérent, qu'il n'est pas un périmètre d'opportunité dessiné pour exclure (et éventuellement enclaver) certains propriétaires réticents. Une personne publique (par exemple, la commune ou l'intercommunalité, ou encore l'AFUA elle-même à condition de le prévoir dans ses statuts), ou privée prend l'engagement d'acquérir les immeubles dont le propriétaire opterait pour le délaissement.

En AFUA, il est nécessaire de prévoir la personne, publique ou privée, qui reprendra les biens éventuellement délaissés par les propriétaires inclus dans le périmètre mais n'ayant pas voté en faveur de la création de l'association. Si la commune est cette personne, elle doit envisager cette éventualité et les moyens pour y faire face. Cependant, les opposants préfèrent généralement vendre eux-mêmes leurs terrains remembrés sur le marché des lots à bâtir juste avant d'avoir à acquitter les taxes syndicales pour la viabilisation. Ils en tirent ainsi un prix plus élevé que celui du terrain brut avant aménagement, prix qui serait en principe celui du délaissement.

### OÙ ?

Lorsque la commune est couverte par un PLU approuvé, les associations foncières urbaines de remembrement sont créées sur les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU), à l'exclusion des zones agricoles (A) ou naturelles (N). En l'absence de PLU ou de carte communale opposable aux tiers, la commune est soumise à l'article L111-1-2 du code de l'urbanisme interdisant la construction en dehors des « parties actuellement urbanisées ». Cependant, les « parties actuellement urbanisées » de la commune couvrent souvent les secteurs morcelés et enclavés justifiant une AFU.

Le périmètre de l'AFU peut n'incorporer qu'une partie d'une parcelle cadastrée (notamment, la partie non construite). Ainsi, des fonds de parcelles peuvent-ils être regroupés et restructurés en AFU.

### COMMENT ?

L'AFUL rentre dans la procédure du permis d'aménager comme un lotissement classique.

L'AFUA n'est pas soumise au permis d'aménager, le plan de remembrement approuvé par la collectivité en faisant office. Mais celui-ci ne permet pas d'attribuer aux parcelles créées des surfaces de plancher constructibles différentes de celles résultant du PLU.

Dans les trois mois suivant l'autorisation d'une AFUA par le préfet, les propriétaires opposants peuvent délaissé leurs immeubles moyennant une indemnité. A défaut d'accord amiable, cette indemnité est fixée comme en matière d'expropriation.

L'association établit le projet de remembrement et en saisit l'autorité administrative qui, après avoir vérifié sa compatibilité avec la réglementation d'urbanisme, le soumet à une enquête publique réalisée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'autorité administrative peut imposer des prescriptions propres à l'opération, en complément de la réglementation d'urbanisme applicable à la zone considérée.



## ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE DE REMEMBREMENT (3/4)

Lorsque la commune est couverte par un PLU approuvé, l'autorité administrative recueille, préalablement à l'approbation du plan de remembrement, l'accord du conseil municipal sur celui-ci ainsi que sur les prescriptions d'urbanisme propres à l'opération. Si la commune n'est pas couverte par un PLU, l'autorité administrative recueille simplement l'avis du conseil municipal. Après enquête publique, l'autorité administrative prononce les transferts et attributions de propriété.

### COMBIEN DE TEMPS ?

L'AFU peut être dissoute après l'achèvement des travaux et l'apurement de ses comptes. Elle peut cependant être maintenue comme association syndicale pour la gestion des ouvrages communs.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Il n'est pas nécessaire que la commune soit couverte par un PLU approuvé pour créer une AFU. Si un PLU est approuvé, les AFU trouvent leur place dans les zones urbaines (U) et dans les zones à urbaniser (AU). Si la zone AU est inconstructible (zone AU dite « stricte »), une modification du PLU est nécessaire pour l'ouvrir à l'urbanisation.

L'avantage de la zone AU est qu'elle permet en pratique d'imposer aux propriétaires une opération d'ensemble alors qu'en zone urbaine constructible les propriétaires chercheront d'abord à trouver des solutions individuelles à la desserte de leur parcelle, par exemple, en aménageant des accès en « drapeaux » (accès individuels se terminant en impasse).

### AVEC QUI ?

Pour les AFUA (qui sont des établissements publics), les collectivités sont amenées à travailler avec les services de l'Etat : préfecture et direction départementale des territoires.

Les services fiscaux (France Domaine) sont également impliqués pour les évaluations des biens fonciers et immobiliers faisant l'objet de délaissement ou de transfert à l'AFU en cas de désaccord sur le montant des indemnités.

Enfin, en AFU, le rôle des experts géomètres est central.

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS, FISCAUX ?

L'AFU est financée par les taxes syndicales payées par les propriétaires associés.

En AFUA, les taxes syndicales sont recouvrées comme en matière d'impôts directs, de manière que les associés de mauvaise volonté ne bloquent pas le fonctionnement de l'AFU. C'est un avantage important des AFUA par rapport aux AFU libres. L'AFU autorisée a aussi un poids plus appréciable qui lui permet de négocier auprès d'une banque des prêts aux propriétaires pour acquitter les taxes syndicales.

Sur un plan économique, la différence de prix entre le terrain brut et le terrain à bâtir doit être suffisante pour justifier que les propriétaires se lancent dans l'aventure. En pratique, les AFU de remembrement ne trouvent leur place que dans les secteurs où opèrent également des lotisseurs, c'est-à-dire, où existe un marché des lots à bâtir aménagés.



## ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE DE REMEMBREMENT (4/4)

OUTILS FONCIERS

### ANALYSE CRITIQUE

La mise en place et la gestion d'une AFU de remembrement impliquent un travail relationnel lourd avec les propriétaires, souvent peu ou pas rentable pour les géomètres experts. Il faut donc que la collectivité locale s'investisse dans ce travail relationnel, au départ pour convaincre et rassurer les propriétaires, ensuite pour accompagner les décisions de l'AFU. Il est utile à cet égard que la commune soit propriétaire dans l'AFU. Ce peut être le cas, notamment, si des éléments de son domaine privé (chemins, par exemple) sont inclus dans le périmètre.

### APPORT DE LA LOI ALUR

La loi ALUR institue une nouvelle forme d'AFU qui peut être créée sous impulsion de l'autorité publique compétente en matière d'urbanisme : l'association foncière urbaine de projet. La commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU peuvent désormais délimiter au sein du document d'urbanisme des périmètres de projet au sein desquels les propriétaires fonciers sont incités à se regrouper en association foncière urbaine de projet et les associations foncières urbaines de projet à mener leurs opérations de façon concertée. L'association foncière urbaine de projet a pour objet de permettre la cession des terrains inclus dans son périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement.

### EXEMPLE

#### Commune de Lucey

*Lucey est une commune de 576 habitants située dans le département de Meurthe-et-Moselle.*

*En 2005, dans le cadre de l'élaboration de son Plan local d'urbanisme, la commune a décidé de délimiter une nouvelle zone ouverte à l'urbanisation en continuité du bourg existant. Cette zone de 3,3 hectares présentait une configuration particulière avec un parcellaire très morcelé et donc un nombre de propriétaires important. De plus, certains propriétaires étaient défavorables à un projet d'aménagement. Une fois le PLU approuvé, les services de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer ont donc été consultés par les propriétaires et la mairie afin de choisir le processus le plus adapté pour viabiliser la zone le plus rapidement possible. Le service a conseillé le recours à l'Association foncière urbaine autorisée.*

*Cette association de propriétaire placée sous la tutelle du préfet est chargée de remembrer d'aménager le périmètre. Elle possède un caractère d'établissement public administratif, ce qui lui permet de percevoir des taxes syndicales et de disposer du pouvoir d'expropriation. En contre partie, l'association doit se conformer aux règles de comptabilité publique et à la réglementation des marchés publics. La création de cette AFUA a permis le remembrement de la zone en plusieurs lots équitablement répartis entre les propriétaires et sa viabilisation.*

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Article L322 du code de l'urbanisme
- Ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires

### ETUDE DE CAS

Marchiennes

EN SAVOIR



AFUA  
du grand Meix



## DROIT DE PRÉEMPTION DES FONDS DE COMMERCE, FONDS ARTISANAUX ET BAUX COMMERCIAUX (1/3)

OUTILS FONCIERS

Le droit de préemption urbain ne concerne que les biens immobiliers (**voir fiche Droits de préemption urbain**). Les biens et droits mobiliers, comme les fonds de commerce ou les baux commerciaux, ne sont donc pas concernés.

Pour permettre aux collectivités d'intervenir directement en faveur du développement et du maintien de certaines activités commerciales et artisanales dans les secteurs à enjeux, la loi du 2 août 2005 (dite loi Dutreil) a mis en place le droit de préemption des fonds de commerce, des fonds artisanaux et des baux commerciaux. La loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 a étendu ce droit aux cessions de terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1.000 m<sup>2</sup>.

### QUELS OBJECTIFS ?

Maintenir la diversité d'activités de commerce, et d'artisanat dans des secteurs à enjeux, et l'exploitation du commerce pendant la recherche d'un repreneur afin de ne pas faire perdre de la valeur au fonds de commerce.

### QUELS EFFETS ?

Chaque aliénation à titre onéreux de fond commercial, artisanal, de bail commercial ou de terrain portant ou destiné à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1000 m<sup>2</sup> doit faire l'objet, sous peine de nullité, d'une Déclaration d'intention d'aliéner (DIA).. Le droit de préemption est applicable à toutes les transactions de ce type.

En cas d'acquisition, la commune dispose de deux ans pour rétrocéder le bien à un commerçant ou un artisan en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné. Pendant le délai de revente, la commune peut mettre le fonds artisanal ou de commerce en location-gérance afin de le maintenir en activité. Néanmoins la location-gérance doit alors être concédée dans un délai de deux mois à un associé et ne doit pas dépasser 7 ans.

Il est possible d'intégrer un cahier des charges lors de la cession du bien en vue de garantir les objectifs communaux de maintien et diversification des activités commerciales et artisanales.

### QUI ?

La commune

### COMMENT ?

La mise en œuvre de ce droit de préemption passe par trois étapes:

#### 1) Avis consultatif de la CCI et de la CMA

Le conseil municipal peut soumettre pour avis son projet à la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) et à la Chambre des métiers et de l'artisanat (CCA) dans le ressort desquelles se trouve la commune: projet de délibération, projet de périmètre, rapport présentant pour ce périmètre l'analyse de la situation du commerce et de l'artisanat de proximité et les menaces qui pèsent sur la diversité de ces activités.



## DROIT DE PRÉEMPTION DES FONDS DE COMMERCE, FONDS ARTISANAUX ET BAUX COMMERCIAUX (2/3)

OUTILS FONCIERS

### 2) Délibération motivée du conseil municipal

Le conseil municipal délimite par délibération motivée un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité. Le tracé de ce périmètre est laissé à la libre appréciation du conseil municipal. Il peut s'agir uniquement par exemple du centre-ville, de certains quartiers ou même d'une rue. Il est à noter que la justification et l'argumentation du choix effectué doivent être solides et inscrites dans la délibération ; d'où l'intérêt de consulter au préalable la CCI et la CMA.

### 3) Mesures de publicité et d'information

La délibération délimitant le périmètre de sauvegarde doit ensuite être affichée en mairie pendant 1 mois et par une insertion dans 2 journaux diffusés dans le département.

### COMBIEN DE TEMPS ?

Il faut compter un délai de deux mois pour obtenir l'avis de la CCI et de la CMA.

Une fois la délibération prise, délai de deux mois pour le titulaire du droit de préemption dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la Déclaration d'intention d'aliéner pour notifier au cédant soit :

- sa décision d'acquiescer aux prix et conditions indiqués dans la déclaration préalable,
- sa décision de renoncer à l'exercice du droit de préemption,
- le cas échéant, son offre d'acquiescer aux prix et conditions fixés par l'autorité judiciaire saisie.

Pour chaque acquisition, le maire dispose d'un délai de deux ans pour revendre au profit d'un commerçant ou d'un artisan dans le respect de l'objectif de préservation de la diversité et du développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné. Durant ce délai de revente, la commune peut mettre le fonds en location-gérance.

Si la rétrocession n'a pas été faite au bout des 2 années, l'acquéreur évincé dispose d'un droit de priorité pour l'acquisition du fonds, du bail ou du terrain.

### OÙ ?

A l'intérieur du périmètre défini par la commune.

### AVEC QUI ?

Chambre de commerce et d'industrie et de la Chambre des métiers et de l'artisanat (consultation pour avis avant la délibération).

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun.



## DROIT DE PRÉEMPTION DES FONDS DE COMMERCE, FONDS ARTISANAUX ET BAUX COMMERCIAUX (3/3)

OUTILS FONCIERS

## ANALYSE CRITIQUE

La vertu principale de ce dispositif réside dans sa capacité de dissuasion lorsque la municipalité juge le changement d'activité envisagé préjudiciable. Cependant, il n'exempte pas la municipalité du respect des règles de concurrence : elle ne peut donc pas privilégier une catégorie de commerce au détriment d'une autre. Quand la préemption est effective, la procédure reste lourde et potentiellement très contentieuse. Il existe aussi un risque de blocage de la rétrocession du fonds en cas de désaccord du bailleur. Ces difficultés expliquent, avec le coût que cela représente par rapport aux capacités financières des collectivités, le fait que ce type de dispositif est rarement mis en place et utilisé. Lorsqu'il existe, il permet surtout à la collectivité de recueillir l'information avant la vente et d'engager un dialogue avec le commerçant.

Par ailleurs, lorsqu'une activité est en difficulté financière, ce droit de préemption ne s'applique pas (les biens ou droits inclus dans la cession d'une ou de plusieurs activités prévue à l'article L. 626-1 du code de commerce ou dans le plan de cession arrêté en application de l'article L. 631-22 ou des articles L. 642-1 à L. 642-17 du code de commerce).

Aucune aide spécifique n'est prévue pour le financement du rachat temporaire d'un commerce, ni pour couvrir la perte qui peut résulter d'une moins-value lors de la revente de ce commerce par la municipalité.

## EXEMPLE

*Commune de Champagne-sur-Oise*

*Champagne-sur-Oise est une commune d'un peu plus de 4 600 habitants située dans le département du Val d'Oise, et membre du Parc naturel régional du Vexin français.*

*Le conseil municipal souhaite favoriser la reconquête et la mutabilité du parc commercial tout en sauvegardant le commerce de proximité et sa diversité en vue du maintien d'une offre de cœur de ville équilibré et de qualité.*

*C'est pourquoi il a instauré en 2010 un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat concentré autour de trois pôles commerciaux majeurs de la commune. Au sein de ce périmètre, le maire dispose désormais d'un droit de préemption sur toutes les cessions concernant des fonds artisanaux, fonds commerciaux, baux commerciaux ou terrains faisant l'objet d'un projet d'aménagement commercial. Ce dispositif permet ainsi au conseil municipal d'avoir un regard sur les transactions qui s'opèrent dans la commune, et d'instaurer un dialogue avec les vendeurs et repreneurs potentiels dans l'objectif de maintien de la diversité de l'offre commerciale du cœur de ville.*

EN SAVOIR



Commune  
de Champagne-sur-Oise  
[www.champagne95.fr](http://www.champagne95.fr)  
Tél. 01 30 28 77 77

## ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L214-1 et suivants du code de l'urbanisme
- Articles R214-1 et suivants du code de l'urbanisme

## BIBLIOGRAPHIE

- La préemption des fonds, baux et terrains commerciaux, Etat des lieux, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, 2010
- Rapport d'information n°3192, déposé par la Commission des affaires économiques sur la vacance des locaux commerciaux et les moyens d'y remédier et présenté par M. Daniel FASQUELLE, Député, le 02 mars 2011



## DROITS DE PRÉEMPTION URBAINS : DPU, DPU RENFORCÉ ET ZAD (1/4)

Le droit de préemption permet à la collectivité de se substituer à l'acquéreur potentiel lors d'une transaction sur un bien foncier ou immobilier. La collectivité peut ainsi profiter du fait qu'un propriétaire soit vendeur pour saisir l'opportunité d'acquérir les terrains et immeubles dont elle a besoin pour ses projets. Cette action par anticipation évite de devoir par la suite se lancer dans des expropriations toujours douloureuses financièrement et politiquement.

Le droit de préemption urbain (DPU) peut être mis en place par une collectivité disposant d'un PLU, d'un POS approuvé, ou d'une carte communale. Il est alors applicable dans les équivalentes aux zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU) du PLU. Son institution n'a pas à être motivée, en revanche chaque préemption ponctuelle doit être justifiée par un objet d'aménagement (tel que défini à l'article L300-1 du code de l'urbanisme), autrement dit par un projet d'intérêt public.

Ce DPU simple ne permet pas de préempter les biens en copropriété (comme les appartements), les biens construits depuis moins de 10 ans, ou les parts de sociétés civiles immobilières. Si la collectivité veut pouvoir préempter ce type de biens (par exemple, pour acquérir des locaux dans des immeubles insalubres), elle doit instituer le droit de préemption urbain renforcé par délibération motivée, par exemple par le projet de restructuration d'un quartier ancien). Mais ensuite, chaque préemption ponctuelle peut référer à l'objet général du droit de préemption renforcé sans qu'il soit nécessaire de justifier un objet particulier comme pour le droit de préemption simple.

Le DPU, simple ou renforcé, ne s'applique pas en zones naturelles ou agricoles des PLU, ni dans les communes ne disposant pas de PLU, POS ou carte communale. Dans ces derniers cas, la collectivité peut recourir à la zone d'aménagement différé (ZAD), créée par un arrêté préfectoral sur proposition de la collectivité. Comme pour le DPU renforcé, chaque préemption peut être justifiée par l'objet général de la ZAD. Elle permet cependant de faire échapper à la spéculation foncière un secteur, en extension ou en renouvellement urbain, qui est destiné à être aménagé à l'initiative d'une collectivité.

### QUELS OBJECTIFS ?

- Permettre à la collectivité de se porter acquéreur d'un bien immobilier ou foncier mis en vente sans recourir à l'expropriation.
- Contrôler les prix sur le marché foncier.

### QUELS EFFETS ?

Les transactions sur les biens immobiliers et fonciers font l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) transmise au titulaire du droit de préemption et comportant des informations sur la consistance du bien et son prix.

### QUI ?

Le titulaire du droit de préemption peut être une collectivité publique, ou un établissement public, ou par délégation un aménageur à qui a été concédé une opération d'aménagement. Le titulaire est l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) lorsque celui-ci est compétent pour les documents d'urbanisme et les **Zones d'aménagement Concerté (ZAC)**.



## DROITS DE PRÉEMPTION URBAINS : DPU, DPU RENFORCÉ ET ZAD (2/4)

OUTILS FONCIERS

### OÙ ?

Le DPU simple peut être institué sur tout ou partie des zones urbaines et à urbaniser d'une commune. Il en va de même pour le DPU renforcé mais celui-ci ne peut couvrir qu'un périmètre destiné à être aménagé ou restructuré.

La ZAD couvre aussi un périmètre destiné à être aménagé ou restructuré mais elle n'est pas limitée aux zones urbaines ou à urbaniser : son périmètre peut comprendre des parties en zone agricole ou naturelle. Un secteur inclus dans un périmètre de ZAD n'est plus soumis au DPU.

### COMMENT ?

Le DPU simple ou renforcé est institué par délibération de la collectivité locale concernée. La ZAD est créée par une décision motivée du préfet qui désigne également le titulaire du droit de préemption.

Après réception d'une DIA, le titulaire du droit de préemption dispose d'un délai de deux mois pour faire savoir au vendeur son intention d'acquiescer et à quel prix. Si le prix proposé correspond au prix de la DIA, la vente est dite parfaite au profit du titulaire. Sinon, le vendeur a la possibilité de se retirer et il n'y a alors pas de transaction, ou de contester le prix proposé et saisir le juge de l'expropriation. Après fixation d'un prix d'arbitrage par le juge, le vendeur et la commune ont chacun la possibilité de se retirer purement et simplement (ce qui ne serait pas le cas en expropriation). Si la commune se retire, le propriétaire peut vendre à l'acquéreur de son choix pendant cinq ans mais uniquement au prix fixé par le juge.

### COMBIEN DE TEMPS ?

Le DPU simple ou renforcé est institué sans limites dans le temps.

Une ZAD est instituée pour un délai de six ans renouvelable une fois. Une fois ce délai passé, il n'est pas possible d'instaurer une nouvelle ZAD sur ce périmètre.

Pour faire face à une menace de spéculation foncière lorsqu'un projet est annoncé, une pré ZAD peut être instituée sans délai, et pour deux ans maximum, sur un périmètre provisoire.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

PLU ou POS approuvé pour le DPU simple et renforcé. Si la commune est seulement couverte par une carte communale, l'institution du DPU doit être motivée par un projet.

Pas de document requis pour la ZAD mais celle-ci doit cependant être compatible avec le SCOT approuvé s'il en existe un.

### AVEC QUI ?

- Direction départementale des Territoires et de la Mer en tant que personne publique associée à l'élaboration des documents d'urbanisme, afin de faire le lien avec ceux-ci et les procédures d'aménagement en cours ;



## DROITS DE PRÉEMPTION URBAINS : DPU, DPU RENFORCÉ ET ZAD (3/4)

- Services fiscaux (France Domaine) pour les évaluations des biens fonciers et immobiliers faisant l'objet d'une décision de préemption ;
- Etablissement public foncier (EPF) pour le portage des biens préemptés.

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS, FISCAUX ?

Les décisions de préemption suivies d'effet, si le vendeur ne se retire pas, aboutissent à créer de nouvelles références de prix dans le secteur qui seront ensuite prises en compte par France Domaine et par le juge de l'expropriation. L'exercice de la préemption peut donc limiter les effets inflationnistes dus aux anticipations à l'urbanisation de la part des propriétaires. Cependant, si les vendeurs se retirent, il peut en résulter un assèchement du marché foncier et une pénurie de terrains.

Lorsque le vendeur ou la collectivité saisissent le juge de l'expropriation, la collectivité doit consigner 15% du montant de l'estimation de France Domaine (cette mesure étant censée dissuader les collectivités qui préemptent systématiquement mais sans intention réelle d'acquérir).

### ANALYSE CRITIQUE

La motivation d'une préemption doit être fondée par un projet d'intérêt public. Elle ne peut pas être justifiée uniquement pour lutter contre la spéculation foncière. Il est à noter que la construction de logements sociaux est un motif recevable car relevant de l'intérêt général.

Les achats par préemption se faisant au gré des ventes, il convient d'être vigilant quant à une éventuelle dispersion de ces acquisitions. Mener des études préalables quant à la stratégie foncière communale est donc indispensable, car le DPU donne lieu à des acquisitions éparpillées (au gré des mises en vente sur le marché). Il faut donc définir en amont un objectif précis pour l'acquisition et évaluer les prévisions de vente.

L'évaluation du bien est faite en principe en référence à son usage lors du dernier acte définissant le droit des sols dans le PLU ou lors de la création de la ZAD. Cependant, les juges tendent à tenir compte des plus-values potentielles (jurisprudence dite de la « situation privilégiée ») dans leurs estimations, renchérissant ainsi les acquisitions des collectivités au point de rendre parfois les projets irréalisables.

La saisie d'une opportunité foncière peut alors se révéler coûteuse au regard des moyens financiers de la collectivité. Il est utile d'avoir prévu cette éventualité dans une convention avec l'EPF, s'il en existe un, afin que celui-ci puisse déployer les moyens financiers nécessaires le moment venu.

Le droit de préemption peut donc être utilisé comme un simple droit de préférence lorsque la préemption est faite au prix de la DIA, ou comme un outil de contrôle des prix (mais toujours motivé par un projet d'intérêt public) si la collectivité décide de préempter à un prix inférieur à celui de la DIA.

La pratique du droit de préemption doit être coordonnée à celle du PLU. C'est en effet le droit des sols qui détermine la valeur d'un terrain. Si un terrain est classé constructible, son prix de référence sera celui du terrain constructible. Si la collectivité désire exercer un contrôle sur une zone à urbaniser, il est préférable de laisser celle-ci inconstructible juridiquement (zone 2AU dite « stricte »).



## DROITS DE PRÉEMPTION URBAINS : DPU, DPU RENFORCÉ ET ZAD (4/4)

### APPORT DE LA LOI ALUR

La loi ALUR élargit le champ d'application du droit de préemption urbain. Au-delà d'un bien immobilier ou foncier, il peut désormais être mobilisé en vue de l'acquisition « d'un ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit » (article L. 213-1 du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, les intercommunalités détenant la compétence urbanisme disposeront désormais du droit d'exercer le droit de préemption urbain, et pourront mettre en place des ZAD.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L210-1 à L213-18 du code de l'urbanisme

### BIBLIOGRAPHIE

- CERTU, Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, 2006
- CERTU, fiche DPU juin 2013

### ETUDE DE CAS

Guînes



## EXPROPRIATION (1/4)

Il convient en introduction de rappeler les termes de l'article 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. »

Cet article 545 est l'application directe de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

### QUELS OBJECTIFS ?

L'expropriation pour cause d'utilité publique permet à une collectivité publique d'obtenir à son profit le transfert de la propriété d'un bien foncier ou immobilier.

### QUELS EFFETS ?

L'expropriant devient propriétaire des biens expropriés même si l'exproprié peut encore garder la jouissance des biens pendant un certain temps. Les droits réels immobiliers attachés au bien, et notamment les baux, sont supprimés.

L'expropriation ouvre droit à une indemnisation de l'exproprié ainsi que des titulaires de droits réels (notamment, les locataires). L'indemnisation est fixée en tenant compte de l'usage du bien un an avant l'ouverture de l'enquête publique.

### QUI ?

Toutes les collectivités territoriales sont habilitées à exproprier pour l'exercice de leurs compétences. Les concessionnaires d'opérations d'aménagement sont également habilités à exproprier pour la réalisation de l'objet de la concession.

### OÙ ?

La possibilité d'exproprier n'est pas limitée à une zone en particulier du PLU, à partir du moment où il y a utilité publique.

### COMMENT ?

La procédure comporte une phase administrative et une phase judiciaire.

#### Phase administrative

La phase administrative comporte une enquête préalable d'utilité publique qui vise à recueillir les observations de toute personne intéressée et les avis des collectivités ou organismes susceptibles d'apprécier l'intérêt public de l'opération. Elle est dirigée par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête qui remet ses conclusions, favorables ou défavorables, au préfet. Préalablement à l'ouverture de cette enquête, l'expropriant doit constituer un dossier rassemblant les informations générales sur l'opération projetée (plan de situation, appréciation des dépenses...).



## EXPROPRIATION (2/4)

Cette phase débouche sur la déclaration d'utilité publique (DUP) et sur la détermination des parcelles à exproprier. La DUP est prononcée par décret, arrêté ministériel ou préfectoral. A la suite d'une enquête parcellaire, le préfet détermine par arrêté de cessibilité la liste des parcelles et des droits réels concernés. Le contentieux sur cette phase administrative, notamment sur le bien-fondé de l'utilité publique, relève de la juridiction administrative.

### Phase judiciaire

La phase judiciaire est menée par le juge de l'expropriation qui est un juge civil. Si aucun accord amiable n'est intervenu, le transfert de propriété est effectué par ordonnance du juge. Celui-ci fixe l'indemnité d'expropriation. Le contentieux sur le montant de cette indemnité relève de la juridiction civile.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La DUP doit être prononcée par le préfet au plus tard un an après la clôture de l'enquête publique. Ce délai est porté à 18 mois dans les cas où la DUP résulte d'un décret en conseil d'Etat.

Si dans un délai de cinq ans à compter de l'ordonnance d'expropriation les immeubles expropriés n'ont pas reçu la destination prévue dans la DUP, les anciens propriétaires peuvent en demander la restitution. Ce droit est ouvert pendant trente ans à compter de l'ordonnance.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

La DUP doit être compatible avec les documents d'urbanisme en vigueur, SCOT et PLU. Cependant, le PLU ou le SCOT peuvent être mis en compatibilité avec la DUP si l'enquête publique a porté à la fois sur l'utilité publique et sur la mise en compatibilité du document. Notons que les dispositions du PLU (opposable juridiquement) peuvent avoir un effet sur l'estimation du bien. En effet, l'article L13-15 du code de l'expropriation précise que : « Il est tenu compte des servitudes et des restrictions administratives affectant de façon permanente l'utilisation ou l'exploitation des biens à la même date, sauf si leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive. »

### AVEC QUI ?

La DUP est prononcée par une autorité de l'Etat. L'administration (la préfecture) est donc le partenaire des collectivités pour toute expropriation. L'indemnisation des expropriés étant faite sur la base de l'estimation de France Domaine, les collectivités seront aussi en rapport avec l'administration fiscale. Enfin, la fixation de l'indemnisation et son contentieux éventuel impliquent le juge de l'expropriation.

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS, FISCAUX ?

Le recours à l'expropriation peut se révéler coûteux pour les collectivités. Rappelons que le juge de l'expropriation est un juge civil dont le rôle est de défendre les citoyens contre les abus éventuels de la puissance publique. Il aura donc tendance à prendre des positions favorables aux expropriés. Les évaluateurs fiscaux tendent à leur tour à s'aligner sur les pratiques des juges de l'expropriation et à fournir des estimations anticipant l'usage futur des terrains.



## EXPROPRIATION (3/4)

En principe, la qualification de terrain à bâtir ne s'applique, selon l'article L13-15 du code de l'expropriation, qu'aux terrains :

- Effectivement desservis par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions adaptées à la capacité de construction de ces terrains.
- Situés dans un secteur désigné comme constructible par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou par un document d'urbanisme en tenant lieu, ou bien, en l'absence d'un tel document, situés soit dans une partie actuellement urbanisée d'une commune... »

En pratique, des terrains n'ayant pas ces deux qualifications simultanément peuvent néanmoins se voir estimer à une valeur peu éloignée de celle des terrains à bâtir si le juge estime qu'ils sont dans une « situation privilégiée ».

### ANALYSE CRITIQUE

L'expropriation est une procédure longue et complexe donnant lieu à un important contentieux. Le juge administratif apprécie non seulement la réalité de l'utilité publique mais également dans quelle mesure elle n'est pas utilisée de manière excessive compte tenu des coûts et des inconvénients qu'elle représente (jurisprudence Ville Nouvelle de Lille Est, 1971). Il peut ainsi estimer qu'un autre terrain, plus facile d'appropriation, pourrait convenir pour l'utilisation envisagée.

L'expropriation n'est que l'arme de dernier recours, en raison de son coût monétaire et politique. Ainsi, le bilan coûts/avantages de l'opération - qui permet de déterminer le rapport entre les atteintes à la propriété privée ou à des intérêts généraux, le coût financier, les inconvénients d'ordre politique, social ou environnemental et l'intérêt que l'expropriation engendre - doit dégager un solde positif, sinon l'expropriation ne vaut pas la peine d'être entreprise.

Il est préférable pour les collectivités de constituer à l'avance des réserves foncières, à l'amiable ou en préemption, éventuellement avec l'aide de l'Etablissement public foncier (EPF). Ces réserves foncières pourront ensuite faire référence lors des estimations de France Domaine et du juge de l'expropriation si une DUP s'avère en fin de compte nécessaire pour réaliser le projet.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L11-1 à L16-9 du code de l'expropriation
- Article 545 du code civil
- Article L122-15, du code de l'urbanisme
- Article L300-4 du code de l'urbanisme



## EXPROPRIATION (4/4)

### INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

1. La cession à l'amiable peut intervenir à tout moment de la procédure, avant ou après la DUP, jusqu'au jugement fixant les indemnités. Si elle intervient avant la DUP, il s'agit d'un acte de vente ordinaire. Si elle intervient après la DUP, l'acte de cession porte à la fois sur le transfert de propriété et sur le montant des indemnités.
2. L'ordonnance d'expropriation entraîne le transfert immédiat de la propriété de l'immeuble ou des droits en question (usufruit, servitude...) ainsi que la résiliation des baux en cours. L'ancien propriétaire conserve toutefois le droit de jouissance du bien, tant qu'il n'a pas perçu l'indemnisation versée par la puissance expropriatrice.
3. Les immeubles qui relèvent du domaine privé de personnes publiques peuvent eux aussi être expropriés. Ce n'est pas le cas des immeubles du domaine public qui sont eux inaliénables.



## BAUX À LONGUE DURÉE (1/5)

Les baux de longue durée permettent de dissocier la propriété du sol de celle du bâti. Ils donnent au locataire (appelé preneur ou emphytéote) un droit réel sur le bien tout en permettant au propriétaire du terrain d'en garder la propriété.

Au terme du bail, le propriétaire retrouve la libre disposition de son bien. Il bénéficie des améliorations réalisées sans avoir à indemniser le preneur, sauf convention contraire. Aucune tacite reconduction de ce type de contrat n'est possible.

Il existe essentiellement trois formes de bail de longue durée : le **bail emphytéotique**, le **bail à construction**, le **bail à réhabilitation**.

La qualification juridique des baux à longue durée repose sur quelques caractéristiques essentielles :

- la longue durée,
- l'absence de tacite reconduction,
- la possibilité de céder le bail,
- le fait que les constructions appartiennent au preneur pendant la durée du bail,
- le prix du bail est notamment constitué par la remise des bâtiments au bailleur en fin de bail.

Le **bail emphytéotique de droit commun**, créé pour la mise en valeur de terrains agricoles, s'applique aujourd'hui à tout type d'usage, sur des terrains vierges ou déjà bâtis, pour tout type de preneur et de bailleur.

Le **bail à construction**<sup>1</sup> est un cas particulier de bail emphytéotique. Dans ce cas, le preneur s'engage à construire un bâtiment, à le maintenir en bon état puis, à la fin du bail, à le remettre au propriétaire du terrain en bon état d'entretien et libre d'occupation. Les caractéristiques des constructions sont déterminées dans la convention de bail. La récupération de la propriété de la construction au terme du bail constitue parfois la principale rémunération du propriétaire bailleur. Ce mode de rémunération, en nature, incite les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché sans en perdre la propriété.

Le **bail à réhabilitation** permet aux propriétaires publics ou privés de biens immobiliers vétustes de confier à un organisme HLM, un organisme dont l'objet est de contribuer au logement des personnes défavorisées ou une collectivité territoriale, le soin d'améliorer l'état du bâtiment et d'affecter les locaux à du logement locatif social. En fin de bail, le bien est restitué au propriétaire libre d'occupation.

Le bail « à l'envers » est un bail à construction particulier. Il relève d'une toute autre logique et donc nature que les autres baux de longue durée et s'inscrit dans une politique de solvabilisation de l'accession à la propriété. En effet, dans ce cas, le prêteur devient in fine propriétaire de la construction et du terrain. Le bâtiment sert d'hypothèque pour le paiement des redevances. C'est de ce mécanisme que relevait le « pass foncier », avec un différé de loyers sur le terrain.

<sup>1</sup> Lorsque le terrain appartient au domaine public d'une collectivité ou de ses établissements - ou au domaine privé si l'usage du terrain prévu dans le bail inclut de fait le terrain dans le domaine public de la collectivité (domanialité publique virtuelle) -, et que l'objectif est l'accomplissement d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité, il s'agit d'un bail emphytéotique administratif (BEA). Dans ce cas, le bail ne peut être consenti qu'à une personne privée.



## BAUX À LONGUE DURÉE (2/5)

### QUELS OBJECTIFS ?

Permettre la réalisation d'opérations immobilières en évitant le transfert de la propriété du foncier. En plus, pour les baux à réhabilitation, résorber l'habitat vacant, insalubre et indigne.

### QUELS EFFETS ?

À la différence des baux de courte durée qui ne donnent que des droits personnels sur les biens, les baux de longue durée donnent au preneur des droits immobiliers réels: ces droits sont susceptibles d'hypothèque, le preneur peut améliorer le fonds, construire ou démolir sans le consentement du bailleur, il peut louer ou sous-louer le bien. Il peut même vendre la construction sans avoir à demander l'accord du propriétaire du terrain. Le bail dont il dispose sur le terrain reste attaché à la propriété de la construction et continue à s'appliquer pour la durée restant à courir.

### QUI ?

Toute collectivité territoriale propriétaire d'un bien immobilier.

### OÙ ?

Le recours à un bail de longue durée peut constituer une solution partout où la charge foncière représente une part trop importante dans le montage financier des opérations de construction ou de réhabilitation. Cela dépend des marchés immobilier et foncier, de la capacité financière des opérateurs et des conditions de vente ou de location en fin d'opération.

### COMMENT ?

Plusieurs éléments importants sont fixés dans le contrat.

Il peut ne prévoir aucun loyer ou, au contraire, stipuler le paiement d'un loyer (le canon emphytéotique). Le cas échéant, le montant et les modalités de versement (périodiques ou au début du bail, pour partie ou entièrement) sont fixés lors de la signature du bail. Et le canon peut être indexé ou révisable.

Il stipule, pour les baux à construction ou à réhabilitation, l'engagement du preneur à réaliser la construction ou la réhabilitation (délais d'exécution et type de la construction). L'entretien, la réhabilitation éventuelle du bâtiment en fin du bail peuvent également être encadrés dès l'ouverture du bail.

Il fixe les conditions de la récupération de la propriété des bâtiments en fin de bail, notamment son occupation.

Pour le bail à réhabilitation, une fois les travaux réalisés, le preneur loue les logements conformément aux dispositions de la convention APL signée avec l'État, à des personnes remplissant les conditions d'accès au logement social.



## BAUX À LONGUE DURÉE (3/5)

### COMBIEN DE TEMPS ?

Les baux de longue durée sont conclus pour une durée comprise entre 18 (12 pour les baux à réhabilitation) et 99 ans. Ils atteignent en moyenne 60 ans. Pour un bail à réhabilitation, la prise d'effet du bail est subordonnée à la signature d'une convention APL entre l'État et le preneur et la durée de cette convention doit être identique à celle du bail.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun.

### AVEC QUI ?

Pour un bail emphytéotique ou à construction, le preneur peut être toute personne privée ou publique (organismes HLM, promoteurs, État, collectivités locales...).

En revanche, seules certaines personnes morales peuvent, en qualité de preneur, conclure un bail à réhabilitation : organismes HLM, SEM ou SPL dont l'objet est de construire ou de gérer des logements, collectivités territoriales, associations et organismes participant au logement des personnes défavorisées et agréés par l'État.

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS, FISCAUX ?

Les baux de longue durée permettent au preneur de réduire la charge foncière et offrent par ailleurs une fiscalité avantageuse.

Les droits réels dont dispose le preneur constituent les garanties nécessaires pour les banques auprès desquelles il empruntera pour financer ses opérations de construction ou de réhabilitation. De plus, les redevances payées à la collectivité sont en général d'un montant faible. Le preneur peut ainsi consacrer ses fonds à la construction ou à la réhabilitation plutôt qu'à l'acquisition du terrain.

Les loyers et prestations constituant un bail emphytéotique, à construction ou à réhabilitation et recueillies par le bailleur ont le caractère de revenus fonciers. Pendant la durée du bail, les taxes et impôts afférents aux constructions et aux terrains incombent au preneur avec la possibilité d'exemption de la taxe foncière par le Département.

Au terme du bail, la remise des constructions au propriétaire est imposable au titre de l'impôt sur le revenu. Mais les dispositions d'exonération et de décote (seuil de 30 ans) peuvent rendre le dispositif particulièrement attractif sur le plan fiscal.

### ANALYSE CRITIQUE

Les raisons qui poussent une collectivité dans le cadre de sa politique en faveur du logement social à recourir à un bail emphytéotique, à construction ou à réhabilitation peuvent être financières, politiques ou techniques (manque d'ingénierie). Lorsque le seul critère financier motive le choix de la collectivité territoriale, on peut s'interroger sur l'intérêt, pour celle-ci, à signer un tel bail si le montant des loyers est très bas et si sa seule contrepartie consiste en la récupération, au terme du bail, d'une ou plusieurs constructions.



## BAUX À LONGUE DURÉE (4/5)

En effet, l'état du bâtiment en fin de bail est un point délicat. S'il est indispensable que le contrat précise les conditions d'entretien et de cession des bâtiments on peut craindre que le preneur n'entreprendra certainement pas les mêmes travaux s'il doit perdre la propriété du bâtiment dans dix ou vingt ans. Or, on sait que la durée de vie d'un bâtiment dépend de l'entretien du gros œuvre. Les baux de durée relativement courte ou, dans un autre registre, les baux « à l'envers » permettent d'éviter cet écueil.

Si la collectivité ne dispose pas d'une ingénierie à même de réaliser la construction, puis l'entretien et la gestion des bâtiments, ce type de bail, par le transfert de ces missions, représente un réel avantage.

Enfin, en fonction de la dynamique foncière, le propriétaire bailleur peut récupérer des plus-values au terme du bail.

Ce type de bail s'adresse également aux propriétaires privés. En particulier, le bail à réhabilitation peut représenter une solution pour les propriétaires occupants qui n'ont pas les moyens de réhabiliter leur logement. Ils deviennent alors provisoirement locataire de leur logement et le récupèrent à la fin du bail, réhabilité.

## EXEMPLE

*Commune de Saint-Paul en Chablais*

*Saint-Paul en Chablais est une commune de 2200 habitants située en Haute-Savoie.*

*La commune était propriétaire d'un garage communal situé en plein cœur du bourg qui accueillait le service technique municipal et son matériel. Cependant ce bâtiment est devenu inadapté aux usages contemporains. La municipalité a donc décidé de le détruire afin de laisser place à un projet plus adapté à la localisation en centre bourg. Elle s'est orientée vers un programme de logements sociaux.*

*Un bail emphytéotique d'une durée de 50 ans a été signé avec le bailleur public Haute-Savoie Habitat. Celui-ci a pour mission de construire 12 logements sociaux du T2 au T4 destinés à la location, et en rez-de-chaussée un local commercial de 185m<sup>2</sup> dont la commune se porte acquéreur. Le terrain reste la propriété de la commune, qui le récupérera à l'échéance du bail. Livraison prévu au printemps 2014.*

*(Voir : Saint-Paul en Chablais, Journal d'information communal, n°8, février 2013)*

EN SAVOIR



Mairie  
de Saint-Paul  
en Chablais  
[www.saintpaulenchablais.fr](http://www.saintpaulenchablais.fr)

## ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Bail emphytéotique : articles L451-1 à L451-14 du code rural
- Bail à construction :  
Articles L251-1 à 9 et R251-1 à 3 du code de la construction et de l'habitation  
Articles 33 bis et ter du code général des impôts
- Bail à réhabilitation :  
Articles L252-1 à 4 du code de la construction et de l'habitation  
Article 33 quinquies du code général des impôts
- Bail emphytéotique administratif : articles L1311-2 et suivants du code général des collectivités territoriales



## BAUX À LONGUE DURÉE (5/5)

OUTILS FONCIERS

### BIBLIOGRAPHIE

- CERTU, Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, 2006
- Vorms B., Le bail emphytéotique : une voie pour aider l'accès dans les zones les plus chères ?, ANIL, Habitat Actualité, n°121, mai 2011
- AGAM, Guide des outils et procédures de l'observatoire de l'habitat, janvier 2009



## OUTILS FISCAUX

### INTRODUCTION

### QUELS OUTILS FISCAUX POUR QUOI FAIRE ?

### TAXE FORFAITAIRE SUR LA CESSION DE TERRAINS DEVENUS CONSTRUCTIBLES

### MAJORATION DE LA BASE FONCIÈRE IMPOSABLE DES TERRAINS NON CONSTRUITS EN ZONE URBAINE

### TAXATION DES LOGEMENTS VACANTS

#### I - TAXE ANNUELLE SUR LES LOGEMENTS VACANTS

#### II - TAXE D'HABITATION SUR LES LOGEMENTS VACANTS

### TAXE D'AMÉNAGEMENT

### VERSEMENT DE SOUS DENSITÉ

### PROJET URBAIN PARTENARIAL

### PARTICIPATION VOIRIE RÉSEAUX

### PARTICIPATION POUR L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF



## INTRODUCTION (1/2)

L'urbanisation, de façon générale, coûte cher à la collectivité du fait des équipements qu'elle lui demande de financer. Et la régénération des territoires ruraux, dès lors qu'elle implique des travaux d'infrastructure et la réalisation d'équipements publics, ne fait pas exception à la règle.

Le principe général veut que les collectivités assurent le financement de leurs équipements grâce à trois ressources de base : **la fiscalité locale, les redevances et l'emprunt**.

Par exception, pour compléter ces ressources bien souvent largement insuffisantes, les collectivités ont également la possibilité de faire porter une partie du coût de l'urbanisation par les opérations qui rendent nécessaires les investissements publics à travers les **taxes et participations d'urbanisme**.

#### Les ressources de base

**La fiscalité locale** est composée de quatre taxes : la taxe d'habitation (TH), les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) et la contribution économique territoriale (CET). L'ensemble des contribuables, qu'ils soient habitants, propriétaires de biens immeubles ou entreprises s'acquittent de ces taxes, et participe ainsi au coût global du fonctionnement du territoire. Cependant, il est de plus en plus difficile pour les communes d'assumer, grâce à la seule fiscalité locale, les coûts publics générés par l'urbanisation. Une partie de ces coûts est donc partagée, via les subventions, avec des collectivités dont l'assiette des contributions est plus large. C'est alors le contribuable départemental, régional ou national qui est sollicité.

Les usagers des services publics sont également mis à contribution via les **redevances**, principalement celles qui sont perçues au titre des services de l'adduction d'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées et pluviales, ainsi que celui de la distribution d'électricité. Pour ces services en particulier, les recettes doivent compenser les dépenses qui comprennent la mise en place des réseaux, leur renforcement et leur entretien. Enfin, les collectivités ont la possibilité de recourir à **l'emprunt**.

#### Les taxes et participations d'urbanisme

**Les taxes d'urbanisme** sont fixées de façon unilatérale par les pouvoirs publics et sont calculées en fonction du coût moyen des investissements ; aujourd'hui, seule la taxe d'aménagement s'applique aux opérations d'aménagement et de construction.

**Les participations d'urbanisme** sont fixées de manière unilatérale ou contractuelle et sont calculées en fonction du coût réel des équipements ; les participations en Zones d'aménagement concerté (ZAC) et le projet urbain partenarial (PUP) seront, à partir du 1er janvier 2015, les principales participations d'urbanisme mobilisables, hormis la participation pour voirie et réseaux (PVR) - si elle a été instaurée avant cette date - et la participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels (PEPE). Les participations en secteurs d'aménagement (PAE) verront leurs effets maintenus pour les PAE institués avant le 1er mars 2012. Quant à la participation à l'assainissement collectif (PAC) intervient en remplacement de la Participation pour raccordement à l'égout (PRE). Elle relève du Code de la santé publique.

EN SAVOIR



CERTU,  
Les taxes foncières,  
2013



## INTRODUCTION (2/2)

Ce régime des contributions d'urbanisme a récemment évolué. Tout d'abord avec la mise en place du Projet urbain partenarial (PUP) en mars 2009 puis avec la réforme de la fiscalité de l'urbanisme. Adoptée en décembre 2010, elle est progressivement mise en place entre mars 2012 et janvier 2015. Elle vise à améliorer l'efficacité de ces contributions et en simplifier l'usage. Un nouveau chapitre relatif à la fiscalité de l'aménagement a ainsi été créé dans le Code de l'urbanisme. La Taxe d'aménagement (TA) et le Versement pour sous-densité (VSD) ont été instaurés. **Au delà du 1<sup>er</sup> janvier 2015, TA, VSD, PUP et participations en Zone d'aménagement concerté (ZAC) constitueront les seules contributions d'urbanisme mobilisables<sup>2</sup>.**

Face à cette multiplicité de ressources potentielles, la question majeure de la collectivité est :

### Qui va payer les équipements rendus nécessaires par les opérations de renouvellement urbain envisagées ?

Si cette question est rarement énoncée de façon aussi claire, elle n'en demeure pas moins l'enjeu principal de toute politique d'aménagement.

La liste des **payeurs potentiels** est limitée. Il s'agit du **contribuable**, de l'**usager des services publics**, du **propriétaire foncier** et de l'**opérateur** (aménageur ou constructeur, mais celui-ci opère systématiquement un transfert du coût vers le propriétaire foncier ou l'acquéreur final).

Ainsi, l'affectation de la charge financière relève-t-elle de motifs, de logiques, de philosophies et au final de politiques différentes qui feront appel à des outils bien particuliers.

<sup>2</sup> La Participation pour équipement public exceptionnel (PEPE) est maintenue. Elle n'est pas présentée dans ce document car elle ne peut s'appliquer aux opérations de renouvellement urbain.

Les participations pour voiries et réseaux (PVR), si elles ont été rendues opposables avant cette date, verront leurs effets maintenus.

Il ne sera néanmoins plus possible de prendre de nouvelles délibérations propres à chaque voie.

Aucun programme d'aménagement d'ensemble (PAE) ne peut plus être créé mais les PAE existants continuent à exercer leurs effets jusqu'à leur clôture.



**QUELS OUTILS FISCAUX POUR QUOI FAIRE ?**

OUTIL	DEGRÉ D'INCITATION	INTENTION
Taxe sur la cession de terrains devenus constructibles	incitation	contribuer au financement des équipements publics
Majoration de la base foncière imposable des terrains non construits en zone urbaine	incitation	mobiliser le foncier
		contribuer au financement des équipements publics
Taxation des logements vacants	encadrement	contribuer au financement des équipements publics
	incitation	mobiliser le foncier
Taxe d'aménagement	incitation	favoriser la mixité sociale
	encadrement	contribuer au financement des équipements publics
Versement de sous-densité	incitation	réguler la forme urbaine
		mobiliser le foncier
Projet urbain partenarial	contractualisation	contribuer au financement des équipements publics
Participation voirie réseaux	encadrement	contribuer au financement des équipements publics



## TAXE FORFAITAIRE SUR LA CESSION DE TERRAINS DEVENUS CONSTRUCTIBLES (1/3)

OUTILS FISCAUX

Classer un terrain en zone constructible implique de lourdes conséquences financières pour les collectivités car elles doivent financer les équipements publics accompagnant cette ouverture. En parallèle, ce classement entraîne pour le propriétaire une plus-value très importante.

L'article 26 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite loi ENL) permet aux communes d'instituer, pour les cessions intervenues à compter du 1er janvier 2007, une taxe forfaitaire pour la vente de terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement :

- Par un PLU, dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation, ou par un document en tenant lieu (POS)
- Ou par une carte communale, dans une zone constructible.

Cette taxe s'applique à la première cession à titre onéreux des terrains concernés.

Le produit de la taxe peut être affecté par la collectivité aux investissements destinés à favoriser la régénération urbaine, par exemple au réaménagement des espaces publics.

### QUELS OBJECTIFS?

L'instauration de cette taxe vise à restituer aux communes une part de la plus-value foncière générée par le classement de terrains en zone constructible afin qu'elles puissent faire face aux coûts d'investissement en équipements publics rendus nécessaires par ce classement.

### QUI ?

La taxe peut être instituée dans les communes ou Etablissement public intercommunale (EPCI) disposant d'un document d'urbanisme par délibération du conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'EPCI compétent pour l'élaboration du document d'urbanisme (POS, PLU ou carte communale), avec l'accord des communes membres.

### OÙ ?

Dans les secteurs classés constructibles depuis moins de 18 ans.

### COMMENT ?

#### Institution

La taxe est instituée par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI.

#### Plus-values de cessions taxables

Sont imposables les plus-values réalisées lors de la première cession d'un terrain classé constructible depuis moins de 18 ans dans une zone urbaine ou à urbaniser de POS, de PLU ou dans une zone constructible d'une carte communale.



## TAXE FORFAITAIRE SUR LA CESSIION DE TERRAINS DEVENUS CONSTRUCTIBLES (2/3)

OUTILS FISCAUX

### Débiteurs de la taxe

La taxe est due par le cédant, qu'il soit une personne physique, une société ou un groupement soumis à l'impôt sur le revenu, ou contribuable n'ayant pas son domicile fiscal en France.

### Calcul de la plus-value imposable

La plus-value imposable est déterminée comme en matière d'imposition des plus-values immobilières à l'impôt sur le revenu : pour l'essentiel, prix de cession diminué du prix d'achat revalorisé en fonction des années de détention.

### Montant de la taxe

La taxe due est égale à 2/3 de 10 % du montant de la plus-value nette imposable.

### Exonérations

Outre celles qui sont réalisées lors de la cession de terrains classés constructibles depuis plus de 18 ans, d'autres plus-values sont exonérées de la taxe dès lors que :

- le prix de cession est inférieur ou égal à 15 000 € ;
- le prix de la vente est inférieur à 3 fois le prix d'acquisition effectivement acquitté par le cédant ;
- le terrain comporte des bâtiments qui ne sont pas destinés à être démolis ;
- une déclaration d'utilité publique a été prononcée en vue d'une expropriation, sous condition de réemploi de l'intégralité de l'indemnité pour l'acquisition, la construction, la reconstruction ou l'agrandissement d'un ou de plusieurs immeubles dans un délai d'un an à compter de la date de perception de l'indemnité ;
- le terrain cédé constitue une dépendance immédiate et nécessaire de la résidence principale du cédant à la condition que celle-ci soit vendue en même temps ;
- le terrain est échangé dans le cadre d'une opération d'aménagement foncier (agricole et forestier, association foncière urbaine).

### Affectation

La taxe est prélevée au bénéfice des communes ou de l'EPCI compétent pour l'élaboration d'un document d'urbanisme. Lorsqu'un EPCI compétent pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme institue et perçoit cette taxe forfaitaire, il peut décider de reverser aux communes membres une partie du montant de la taxe.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

POS ou PLU ou carte communale.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La taxe est due lors de la première cession qui intervient dans un délai de 18 ans après le classement - pour la première fois - du terrain en secteur constructible.



## TAXE FORFAITAIRE SUR LA CESSIION DE TERRAINS DEVENUS CONSTRUCTIBLES (3/3)

OUTILS FISCAUX

### AVEC QUI ?

En pratique, le montant de la taxe est prélevé sur le produit de la vente par le notaire qui en reverse le montant auprès des services fiscaux. Offices notariaux et direction départementale des finances publiques assurent donc la perception de cette taxe.

### ANALYSE CRITIQUE

La taxe sur la cession de terrains devenus constructibles constitue une véritable imposition des plus-values résultant du classement des terrains concernés pour lesquels la commune a réalisé ou doit réaliser des équipements publics nécessaires à l'accueil des projets de construction.

Sa mise en œuvre implique une bonne connaissance du marché foncier et surtout une bonne connaissance de la sociologie électorale.

Le produit fiscal de la taxe alimente le budget général des communes, qui peuvent assumer toute nature de dépenses. Il devrait cependant être affecté de manière privilégiée en dépense d'investissement du budget communal, car cela permettrait de réduire le volume des taxes et participations exigibles des constructeurs.

### INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

La taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles ne doit pas être confondue avec la taxe sur la cession de terrains nus rendus constructibles entrée en vigueur suite à la Loi de Modernisation de l'Agriculture et destinée à financer l'installation des jeunes agriculteurs. La taxe se cumule, le cas échéant, avec l'impôt dû au titre de la plus-value immobilière.

### EXEMPLE

*Au 29 novembre 2013, la taxe est instituée par 147 communes dans le département du Nord et par 152 communes dans le département du Pas-de-Calais.*

*La France était quasiment le seul pays en Europe où la totalité de la plus-value foncière était reçue par le propriétaire : aux Pays-Bas, par exemple, lorsqu'un terrain est rendu constructible, la commune l'achète à un prix fixé à deux ou trois fois le prix de la terre agricole ; en Allemagne, après la décision de classement du terrain, le propriétaire doit en céder un tiers à la commune.*

### ARTICLE JURIDIQUE DE RÉFÉRENCE

- Article 1529 du code général des impôts

### BIBLIOGRAPHIE

- Bulletin officiel de la Direction générale des finances publiques : BOI-RFPI-TDC-10-10 du 12 septembre 2012.
- AMF, La taxe forfaitaire sur la cession de terrains devenus constructibles : un impôt facultatif pour les communes ou les EPCI, [En ligne],



## MAJORATION DE LA BASE FONCIÈRE IMPOSABLE DES TERRAINS NON CONSTRUITS EN ZONE URBAINE (1/3)

OUTILS FISCAUX

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) fait partie des quatre plus anciennes ressources des collectivités locales. Elle est due par tout propriétaire d'un terrain non construit, en dehors de ceux exonérés par la loi. Elle est notamment due pour les terrains occupés par les chemins de fer, les carrières, mines et tourbières, les étangs, les salines et marais salants, et les terrains sur lesquels sont implantées les serres des exploitations agricoles. Les jardins de plus de 500 m<sup>2</sup> attenants aux maisons qui sont soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties sont eux aussi assujettis à la TFPNB.

Lorsqu'il s'agit d'un terrain situé en zone constructible (donc équipée pour accueillir une construction), la valeur locative cadastrale qui permet de calculer la taxe peut être majorée sur décision du conseil municipal.

### QUELS OBJECTIFS ?

Objectif double :

- Inciter les propriétaires de terrains constructibles mais non bâtis à les remettre sur le marché de la construction
- Alimenter les budgets communaux

### QUI ?

La majoration de la taxe est mise en place par la commune sur délibération motivée.

Cette majoration concerne uniquement le calcul de la part revenant aux communes et aux EPCI sans fiscalité propre.

Les bénéficiaires sont les mêmes que ceux qui bénéficient de la TFPNB.

### OÙ ?

La majoration est applicable sur les terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par le document d'urbanisme (PLU, POS, carte communale), ou par un Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Il n'est pas possible de délimiter au sein de ces zones des secteurs qui seraient exemptés de la majoration. Elle n'est cependant pas applicable sur les terrains :

- appartenant aux Etablissements publics fonciers locaux ou d'Etat ;
- classés depuis moins d'un an dans les zones urbaines délimitées par une carte communale, un PLU ou un PSMV approuvé ;
- situés dans le périmètre d'une zone d'aménagement concerté
- pour lesquels un permis de construire, un permis d'aménager ou une autorisation de lotir a été obtenu ; toutefois, la majoration est rétablie rétroactivement en cas de péremption du permis de construire, du permis d'aménager ou de l'autorisation de lotir ;
- supportant une construction passible de la taxe d'habitation.



## MAJORATION DE LA BASE FONCIÈRE IMPOSABLE DES TERRAINS NON CONSTRUITS EN ZONE URBAINE (2/3)

OUTILS FISCAUX

### COMMENT ?

La valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés en zones urbaines des cartes communales, des POS, des PLU et des Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) peut être majorée par le conseil municipal selon les modalités suivantes :

- la valeur locative cadastrale peut être majorée jusqu'à 3 € par mètre carré de terrain pour le calcul de la part revenant aux communes et aux EPCI sans fiscalité propre ;
- La superficie retenue pour le calcul de la majoration est réduite de 1 000 m<sup>2</sup> ;
- La majoration ne peut toutefois pas excéder 3% d'une valeur forfaitaire au m<sup>2</sup> définie par décret et représentative de la valeur moyenne du terrain selon sa situation géographique (article 1396 du code général des impôts)
- Lorsque ces terrains sont situés dans une zone dite « tendue », définie par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et du logement, cette majoration est fixée à partir du 1er janvier 2014 à 5 € par mètre carré, puis à 10 € par mètre carré à partir du 1er janvier 2016. Cette majoration s'applique de plein droit, et son produit revient à l'autorité compétente pour la réalisation du PLU.
- Ne peut être appliquée aux terrains précités.

### Mise en œuvre

Le conseil municipal prescrit par délibération la majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines. Elle doit être prise avant le 1er octobre d'une année pour être applicable à compter de l'année suivante. Elle doit indiquer la valeur forfaitaire par m<sup>2</sup> de la majoration, cette valeur sera la même pour tout le territoire de la commune.

La liste des terrains concernés par cette majoration est dressée par le maire, et doit être communiquée à l'administration en charge des impôts avant le 1er septembre de l'année qui précède l'année d'imposition. Toute erreur commise dans l'établissement de cette liste sera imputée financièrement à la commune.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La TFPNB est établie chaque année sur la base de la situation des biens au 1er janvier.

### AVEC QUI ?

La direction départementale des finances publiques : service du cadastre, des impôts locaux et de la comptabilité publique.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Document d'urbanisme approuvé : PLU, POS, carte communale.



## MAJORATION DE LA BASE FONCIÈRE IMPOSABLE DES TERRAINS NON CONSTRUITS EN ZONE URBAINE (3/3)

OUTILS FISCAUX

### ANALYSE CRITIQUE

La majoration de la taxe foncière des propriétés non bâties situées en zone urbaine est un outil simple à mettre en place, bien qu'il faille veiller à bien appréhender les modulations possibles. Elle permet d'inciter des propriétaires à construire sur des terrains propices à la densification, car déjà équipés. Cependant, l'incitation financière peut être relativement faible, car les modalités d'application du calcul de la majoration est limitée, et basée sur des valeurs locatives cadastrales anciennes, et souvent obsolètes.

Cet outil peut avoir un avantage financier pour les collectivités, mais avec le risque pour la commune de devoir s'acquitter du paiement de l'impôt en cas d'erreur dans l'établissement de la liste des propriétés concernées. Un autre outil fiscal peut être mobilisé par les communes depuis la loi ENL : la Taxe sur la cession de terrain devenu constructible.

### EXEMPLE

#### Commune d'Autun

Autun est une commune de 14 400 habitants située dans le département de Saône-et-Loire.

Autun était confrontée à un problème de rétention et de concentration foncière : 80% du foncier privé disponible (environ 13 hectares) était aux mains d'une dizaine de propriétaires qui, souvent pour des raisons spéculatives, refusaient de vendre. Le prix au m<sup>2</sup> avoisinait les 60 euros, alors que la moyenne bourguignonne se situait aux alentours de 32 euros. Cette situation rendait l'accession à la propriété particulièrement difficile pour les jeunes ménages, et ce malgré la mise en vente de certains terrains communaux et la révision du PLU pour rendre de nouveaux terrains constructibles.

Pour faire face à ce phénomène, la municipalité a mis en place la majoration de la base imposable des terrains non construits dans les zones constructibles du PLU ; en l'occurrence, l'application dès 2010 d'une taxe de 40 centimes par m<sup>2</sup> de terrain non bâti (exception faite des terres agricoles et à usage économique ainsi que des premiers 1000 m<sup>2</sup> non imposables), ramenés à 10 centimes pour 2011.

Cette décision a rencontré une très vive opposition des propriétaires. Néanmoins, selon M. Rémy Rebeyrotte, Maire de la commune, « les prix tendent à revenir à un niveau plus satisfaisant et surtout les transactions se sont multipliées. 15% du foncier (2 ha) a changé de main (du privé au privé) pendant que la commune est en voie d'acquisition de 3 ha afin de lancer des programmes d'habitat. (...) Enfin, sur demande des propriétaires, 5 hectares vont redevenir des terrains non constructibles et vont retrouver leur fonction agricole originelle. Les baux de location seront plus longs et moins coûteux, à la grande satisfaction des exploitants, pourtant très attachés à la notion de propriété terrienne. ».

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Bulletin officiel de la Direction générale des finances publiques : BOI-IF-TFNB-20-10-40 du 9 décembre 2012.
- Article 1396 du Code général des impôts

### BIBLIOGRAPHIE

- AGAM, Guide des outils et procédures de l'observatoire de l'habitat, janvier 2009



## TAXATION DES LOGEMENTS VACANTS (1/6)

OUTILS FISCAUX

Deux régimes de taxe peuvent frapper la vacance, estimée anormale, de logements.

La taxe annuelle sur les logements vacants (TALV) s'applique aux logements vacants depuis plus d'un an dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Elle est instaurée à l'initiative de l'Etat et les sommes prélevées sont affectées aux opérations de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). En région Nord-Pas-de-Calais, 58 communes de l'agglomération de Lille sont concernées par cette taxe.

Les communes dans lesquelles la TALV ne s'applique pas ont la possibilité de voter une taxe appelée taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Elle s'applique aux logements vacants depuis plus de 2 ans. Depuis 2012, cette taxe peut également être instaurée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dès lors que les communes de leur territoire ne l'ont pas elles-mêmes instaurée.

Ces taxes sont dues par les propriétaires de logements vacants. Du point de vue de la régénération urbaine, en incitant les propriétaires à remettre sur le marché (location ou cession) leurs logements vacants, elles participent au moins dans leur ambition, à favoriser le réemploi des logements inoccupés.

### I – TAXE ANNUELLE SUR LES LOGEMENTS VACANTS (TALV)

Cette taxe (issue de l'article 51 de la loi 98-657 du 29 juillet 1998, modifié par plusieurs lois, 2006, 2011 et 2012) a été à nouveau réformée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

La taxe peut être instituée lorsqu'il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, ce qui entraîne des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant. Ces difficultés se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

Ce régime d'imposition est mis en œuvre, selon une liste établie par décret, dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants (seuil applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, au lieu de 200 000 habitants antérieurement).

Par décret 2013-392 du 10 mai 2013, la taxe est instituée dans 28 agglomérations (au lieu de 8 antérieurement) et est appliquée sur le territoire de 1151 communes (au lieu de 811 auparavant).

#### QUELS OBJECTIFS ?

Cette imposition constitue une incitation à la remise sur le marché des logements inoccupés depuis plus d'un an.

#### QUELS EFFETS ?

Les sommes prélevées sont affectées aux opérations de l'ANAH.



## TAXATION DES LOGEMENTS VACANTS (2/6)

OUTILS FISCAUX

### QUI ?

La liste des communes concernées par cette taxe est fixée par décret. Ces communes appartiennent à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants.

### OÙ ?

La taxe est instituée par le décret précité du 10 mai 2013.

### COMMENT ?

#### Logements vacants imposables

La TALV est due pour chaque logement vacant depuis au moins une année au 1er janvier de l'année d'imposition. Ne sont pas considérés comme vacants les logements dont la durée d'occupation est supérieure à 90 jours consécutifs au cours de l'année civile.

#### Logements vacants exonérés

Sont expressément exonérés de la TALV :

- les logements destinés à être attribués sous conditions de ressources et détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte ;
- les logements dont la vacance est indépendante de la volonté du contribuable ;
- les logements pour lesquels des travaux de rénovation d'un montant supérieur à 25% de la valeur vénale du logement au 1er janvier de l'année d'imposition seraient nécessaires pour les rendre habitables.
- les logements meublés assujettis à la taxe d'habitation tels que les résidences secondaires.

#### Base imposable

La TALV est assise sur la valeur locative cadastrale du logement et de ses dépendances.

#### Taux de la taxe

Le montant de la taxe se calcule en multipliant la valeur locative cadastrale par le taux de la taxe qui est de :

- 12,5% la première année,
- 25% à compter de la deuxième année

#### Redevable de la TALV

La taxe est due par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement au 1er janvier de l'année d'imposition.

#### Affectation

La TALV est prélevée pour l'ANAH.



## TAXATION DES LOGEMENTS VACANTS (3/6)

OUTILS FISCAUX

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun.

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS ET FISCAUX ?

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 a été instituée une dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants (TALV) pour les communes et les EPCI qui percevaient la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Cette dotation est égale, pour chaque commune ou EPCI à sa part du produit de THLV perçu au titre de l'année 2012. La compensation est versée chaque année.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La taxe est exigible par année civile.

### AVEC QUI ?

La direction départementale des finances publiques est seule compétente pour l'assiette, le recouvrement et le suivi du contentieux de la TALV. Ces compétences sont exercées comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

L'ANAH est bénéficiaire du produit de la taxe dans la limite de 21 000 000 € (plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012).

### ANALYSE CRITIQUE

Il ne s'agit que d'une incitation fiscale à destination des propriétaires fonciers. Seul un bilan à établir par les services de l'Etat à partir des années 2015 et suivantes, sera de nature à démontrer l'efficacité du dispositif qui a été fortement élargi dans son champ d'application et dans son taux.

La taxe n'est pas due si le coût des travaux de rénovation pour rendre le logement habitable est supérieur à 25 % de la valeur vénale du logement. Outre l'important volume d'exonération, selon les zones concernées l'état de vétusté des logements vacants pourrait réduire considérablement la portée de l'incitation fiscale. Sous cet aspect, les propriétaires visés sont probablement à la recherche d'une aide financière pour réhabiliter leurs biens immobiliers.

### ARTICLE JURIDIQUE DE RÉFÉRENCE

· Article 232 du code général des impôts dans sa rédaction issue de l'article 16 de la LOI n°2012-1509 du 29 décembre 2012 et décret 2013-392 du 10 mai 2013.

### BIBLIOGRAPHIE

· Bulletin officiel des finances publiques : BO-IF-AUT-60 du 12 septembre 2012 (Non actualisé des éléments de réforme entrée en vigueur au 1er janvier 2013).



## TAXATION DES LOGEMENTS VACANTS (4/6)

OUTILS FISCAUX

### II- TAXE D'HABITATION SUR LES LOGEMENTS VACANTS (THLV)

Lorsque la taxe annuelle sur les logements vacants (TALV) n'est pas applicable sur leur territoire, les communes peuvent décider de l'assujettissement des logements vacants à la taxe d'habitation (THLV). Les EPCI à fiscalité propre qui ont adopté un Programme local de l'habitat (PLH) peuvent également délibérer pour élargir le champ de la THLV sur leur territoire de compétence. Cependant, leurs délibérations ne sont pas applicables sur le territoire des communes membres qui ont préalablement institué la THLV pour leur propre compte ni sur le territoire des communes où la TALV a été rendue exigible par décret.

#### QUELS OBJECTIFS ?

La THLV a été introduite en 2006 dans le code général des impôts par loi portant Engagement national pour le logement (dite loi ENL) pour inciter les propriétaires de logements vacants à remettre leur bien sur le marché (location ou cession).

#### QUELS EFFETS ?

La THLV entre dans le budget des collectivités locales (commune ou EPCI), elle ne fait pas l'objet d'affectation spéciale.

#### QUI ?

La THLV peut être instituée par délibération, sur le territoire des communes ou des EPCI compétents qui ont adopté un PLH, lorsque la TALV n'y est pas instituée de plein droit.

#### OÙ ?

Lorsqu'elle est instituée, la THLV est applicable sur l'ensemble du territoire de la commune ou de l'EPCI (hors cas précités).

#### COMMENT ?

##### Modalités d'appréciation de la vacance des logements

Pour être réputés vacants, les logements (appartements ou maisons) doivent relever des deux situations suivantes :

- être dotés d'un minimum de confort permettant l'utilisation pour l'habitation (eau courante, électricité, équipements sanitaires, etc.) ;
- être vides de meubles et donc non assujettis à la taxe d'habitation au nom d'un occupant.

##### Logements vacants imposables à la THLV

La THLV est exigible des logements vacants depuis plus de 2 années consécutives au 1er janvier de l'année d'imposition. Cette période de vacance s'applique pour les impositions dues au titre de l'année 2013. Le cas échéant, la durée de la vacance est décomptée à partir du 1er janvier de l'année qui suit celle de l'acquisition du bien effectuée à titre onéreux ou à titre gratuit.



## TAXATION DES LOGEMENTS VACANTS (5/6)

OUTILS FISCAUX

Le principe défini par la loi est qu'aucune des exonérations ou abattements normalement applicables pour l'assiette de la taxe d'habitation (TH) (charges de famille, personnes à revenus modestes etc.) dus lorsque le logement est occupé n'est applicable à la THLV. De même, les logements propriétés des organismes HLM ou des SEM sont imposables s'ils remplissent les conditions d'application de la THLV.

### Logements exonérés de la THLV

La doctrine ministérielle tempère ces principes d'imposition. En effet, les modalités pratiques de mises en œuvre de la THLV ont conduit les services fiscaux à écarter du champ d'application de la THLV les logements vacants relevant de l'une des situations suivantes :

- au cours d'une année (à compter du premier janvier) le logement est occupé pendant plus de 90 jours consécutifs;
- les travaux de remise en état d'habitabilité (installation ou réfection complète du chauffage, des équipements sanitaires etc.) sont supérieurs à 25 % de la valeur vénale du logement ;
- la vacance est involontaire, notamment, lorsqu'il est établi que le bien a été proposé sans succès à la location ou à la vente ;
- le bien doit être démoli ou réhabilité, dans le délai d'un an, dans le cadre d'une prochaine opération d'urbanisme ;
- le bien est meublé et affecté à usage de résidence secondaire et assujetti à ce titre à la taxe d'habitation.

### Redevable de la THLV

La taxe est due par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement au 1er janvier de l'année d'imposition.

### Taux de la THLV

La THLV est assise sur la valeur locative cadastrale de l'habitation retenue pour la taxe d'habitation fixée par la collectivité compétente en la matière, mais sans aucun allègement, abattement ou plafonnement ou dégrèvement en fonction des revenus du propriétaire. Le montant de la THLV est également augmenté du prélèvement pour base élevée et des frais de gestion de la fiscalité directe locale.

### Fixation du taux

Les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre doivent en principe voter les taux des impositions directes locales perçues à leur profit avant le 31 mars de chaque année. Ces décisions doivent être communiquées aux services fiscaux dans le même délai. (En 2012, la date de limite du vote des taux a été reportée au 15 avril (article 31 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012).

### Affectation

La THLV est prélevée pour le compte des communes ou des EPCI.

## QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun.



## TAXATION DES LOGEMENTS VACANTS (6/6)

OUTILS FISCAUX

### COMBIEN DE TEMPS ?

La THLV s'applique aux logements non exemptés à partir du 1<sup>er</sup> janvier suivant deux années consécutives de vacance. Elle n'est plus exigible dès lors que cesse la vacance (location, cession ou occupation pendant 90 jours consécutifs dans l'année). Dans ces situations, le logement occupé redevient passible de la TH.

### AVEC QUI ?

La direction départementale des finances publiques est seule compétente pour l'assiette, le recouvrement et le suivi du contentieux, comme en matière de taxe d'habitation.

### ANALYSE CRITIQUE

La THLV a été applicable au titre des impositions à établir au titre de l'année 2012 (constat de 5 années consécutives de vacances), sur le territoire des communes l'ayant instituée dès 2006. Dès lors aucun bilan ne semble disponible pour apprécier l'efficacité de l'incitation sur les propriétaires.

Cela étant, le dispositif peut effectivement dégager des recettes pour les budgets des communes qui souhaitent développer l'offre de logements sur leur territoire (alors même que le gain fiscal supplémentaire ne fait pas l'objet d'affectation spécifique).

L'efficacité du dispositif vis à vis de la réduction de la vacance peut se heurter à l'insolvabilité de propriétaires dont les logements sont particulièrement vétustes et qui ne sont pas économiquement en situation d'investir pour réhabiliter leurs logements concernés.

En cas d'imposition erronée liée à l'appréciation de la vacance, les dégrèvements en résultant (à l'exception de ceux liés à l'état du logement) sont à la charge de la commune ou de l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

### ARTICLE JURIDIQUE DE RÉFÉRENCE

- Article 1407 bis du code général des impôts

### BIBLIOGRAPHIE

- Bulletin officiel des finances publiques : BOIF-TH-10-10-40 du 21 janvier 2013.
- Circulaire n° COT/B/12/06619/C du ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales (26 mars 2012)



## TAXE D'AMÉNAGEMENT (1/7)

La loi de finances rectificative n°2010-1658 du 29 décembre 2010 a intégré dans le code de l'urbanisme un nouveau chapitre consacré à la fiscalité de l'aménagement. Cette réforme a notamment introduit la taxe d'aménagement (TA). En vigueur depuis le 1er mars 2012, la TA comporte trois parts : la part intercommunale ou communale, la part départementale et la part Région Ile-de-France.

L'ensemble de la taxe constitue une imposition sur l'acte de construire due par les bénéficiaires de permis de construire et de certains permis d'aménager et d'actes assimilés à ces autorisations.

Par les ajustements qu'elle permet, la part (inter)communale de la TA offre aux collectivités la capacité d'adapter une contribution imposée aux maîtres d'ouvrage en fonction de leur projet de territoire. Elle peut notamment contribuer aux stratégies des collectivités pour favoriser la régénération urbaine.

### QUELS OBJECTIFS ?

Selon les compétences des collectivités bénéficiaires, le produit de chaque part de la TA doit être utilisé pour :

- financer des équipements publics nécessaires au développement urbain,
- réaliser les actions ou opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L 121-1 du Code de l'urbanisme, à savoir :
  - le développement et le renouvellement urbains ;
  - la mise en valeur et la restructuration des centres urbains ;
  - la gestion économe et la protection des espaces naturels ;
  - la sauvegarde des ensembles urbains remarquables ;
  - la diversité des fonctions des territoires ;
  - le respect de l'environnement et la prévention des risques.

Par le biais de sa part départementale, elle contribue à financer :

- la politique de protection des espaces naturels sensibles (ENS),
- l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sites destinés à la préservation de la ressource en eau et les travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques
- le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

En Île-de-France, la part de la TA versée à la Région vise à financer les équipements collectifs rendus nécessaires par l'urbanisation, principalement les infrastructures de transport.



## TAXE D'AMÉNAGEMENT (2/7)

### QUELS EFFETS ?

La taxe d'aménagement permet de récupérer une contribution financière de la part des bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme sur le territoire concerné dès lors qu'il y a création de surface. Qui ?

La TA est composée de trois parts :

- la part communale ou intercommunale, applicable dans toutes les communes et EPCI mais selon différentes modalités (voir ci-après) ;
- la part départementale ;
- la part régionale pour la région Île-de-France.

### COMMENT ?

#### Institution de la TA

Chaque collectivité bénéficiaire à la liberté d'instituer ou de renoncer à sa part de la taxe.

La part communale ou intercommunale est instituée :

- de plein droit dans les communes ayant un PLU ou un POS approuvé et les communautés urbaines (sauf renonciation expresse par délibération) ;
- de façon facultative et par délibération dans les autres communes et EPCI (avec l'accord des communes à la majorité qualifiée).

La part départementale est instituée par délibération du Conseil général. Elle s'applique alors à toutes les communes du département.

La part régionale en Région Île-de-France est instituée par délibération du Conseil régional. Elle s'applique alors à toutes les communes de la région.

Ces délibérations doivent être prises au plus tard le 30 novembre pour entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. Elles sont transmises aux services de l'Etat chargés de l'urbanisme dans le département au plus tard le premier jour du deuxième mois qui suit la date à laquelle elles ont été adoptées.

#### Affectation

Le produit de la taxe est affecté en section d'investissement du budget des communes ou des EPCI.

Le produit de la part départementale a le caractère d'une recette de fonctionnement.

Le produit de la part régionale en Île-de-France est affecté en section d'investissement du budget régional.

#### Opérations imposables

Les opérations bénéficiaires d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'un permis modificatif, d'une autorisation tacite, d'une décision de non-opposition à déclaration préalable de travaux ou encore les constructions sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager sont soumises à la TA, sous réserve de la création de surface.



## TAXE D'AMÉNAGEMENT (3/7)

OUTILS FISCAUX

### Base imposable

Les bâtiments sont imposés sur leur valeur forfaitaire résultant du produit suivant : surface imposable x valeur forfaitaire par m<sup>2</sup> de surface imposable .

La valeur forfaitaire par m<sup>2</sup> est actualisée chaque année en fonction de l'évolution du coût de la construction (par l'INSEE). Elle est pour l'année 2014 de 712 €/m<sup>2</sup>.

Un abattement de 50 % est appliqué pour un grand nombre de constructions : logements sociaux, 100 premiers m<sup>2</sup> de toutes habitations autres que sociales à usage de résidences principales, locaux industriels, artisanaux, entrepôts et hangars commerciaux, parcs de stationnement commerciaux.

Quant aux installations et aménagements, leur base imposable résulte du produit de la valeur forfaitaire fixée par unité multipliée par le nombre d'unités réalisées (voir le paragraphe Informations complémentaires).

### Taux d'imposition

Chaque collectivité bénéficiaire d'une part en fixe elle-même le taux selon les modalités suivantes.

Les communes et EPCI compétentes en matière de TA ont la possibilité de fixer un taux uniforme sur l'ensemble de leur territoire, ou des taux différents appliqués par secteur. Ce taux est déterminé en fonction des aménagements à réaliser, et est compris entre 1% et 5%.

Il peut être porté jusqu'à 20% dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces espaces. Néanmoins, il ne peut être mis à la charge des aménageurs ou constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans ces secteurs ou, lorsque la capacité des équipements excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci. L'instauration d'un taux supérieur à 5% doit faire l'objet d'une délibération motivée.

En l'absence de toute délibération fixant le taux de la taxe, ce dernier est fixé à 1 % dans les communes ou les EPCI où la taxe est instituée de plein droit.

Le taux de la part départementale de la taxe ne peut excéder 2,5 %. Il est unique sur l'ensemble du département. En revanche, le Conseil général peut fixer les taux de répartition de la part départementale de la TA entre la politique de protection des espaces naturels sensibles et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Le taux de la part régionale en Île-de-France ne peut excéder 1 % et peut être différent selon les départements.

### Exonérations et exclusions du champ d'application

De nombreuses exonérations peuvent affecter le produit de chaque part de TA.



## TAXE D'AMÉNAGEMENT (4/7)

En voici quelques exemples (pour liste exhaustive : cf. articles L331-7 et suivants du Code de l'urbanisme) :

- les constructions réalisées par ou pour le compte de services publics ou d'utilité publique,
- les logements sociaux financés avec des PLA-I,
- la quasi-totalité des locaux des coopératives ou exploitations agricoles,
- les reconstructions à l'identique de bâtiments démolis depuis moins de 10 ans ou encore
- les constructions de moins de 5 m<sup>2</sup>, etc.

En outre, sont exonérés de la part locale de la TA les constructions et aménagements réalisés dans les périmètres où le financement des équipements est mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs : les opérations d'intérêt national, les **zones d'aménagement concerté (ZAC)**, les périmètres de **projet urbain partenarial (PUP)** au maximum pendant dix ans ou encore les anciens programmes d'aménagement d'ensemble. Hormis ces exclusions, toutes les autres exonérations ou exemptions constituent de réels manques à gagner. Enfin, chaque collectivité compétente en matière de taxe d'aménagement peut, en sus des exonérations prévues de plein droit par la loi, exempter en totalité ou en partie certaines constructions ou aménagements de la part de la TA qui lui reviendrait. Par exemple, les logements sociaux (autres que ceux financés par PLA-I), les locaux à usage d'habitation financés à l'aide d'un prêt à taux zéro, les locaux à usage artisanal ou industriel, les commerces de détails inférieurs à 400 m<sup>2</sup>, les immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, ainsi que les abris de jardin soumis à déclaration préalable.

### Fait générateur

Le fait générateur est la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun document d'urbanisme n'est requis pour conditionner l'exigibilité de la TA. Seule l'institution de plein droit de la part communale ou intercommunale de la TA est conditionnée par l'existence d'un POS ou d'un PLU opposable.

### COMBIEN DE TEMPS ?

Les délibérations par lesquelles le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent, le Conseil général et le Conseil régional en Île-de-France instituent la taxe renoncent à leur part ou la suppriment sont valables minimum trois ans à compter de leur entrée en vigueur. En revanche, les délibérations qui fixent le taux d'imposition sont valables pour une période d'un an et reconduites de plein droit pour l'année suivante si une nouvelle délibération n'a pas été adoptée.

De plus, les personnes redevables de la TA doivent s'acquitter du montant de la taxe en deux fractions égales, chacune exigibles 12 et 24 mois après la délivrance des permis imposés. Lorsque le montant dû n'est pas supérieur à 1 500 €, le recouvrement est effectué en totalité 12 mois après le fait générateur. Ce délai est à prendre en compte car il correspond à la période durant laquelle la collectivité avance les frais correspondants, en supposant que les investissements interviennent en même temps que le fait générateur.



## TAXE D'AMÉNAGEMENT (5/7)

### OÙ?

Chaque part de TA est exigible sur l'ensemble du territoire de compétence des collectivités bénéficiaires. La loi ne permet pas de définir des zones d'exonération, seuls s'applique les exonérations énumérées ci-avant.

### AVEC QUI ?

La Direction départementale des territoires et de la mer est compétente pour asseoir et calculer la TA.

La direction départementale des finances publiques est compétente pour recouvrer la taxe et la reverser aux collectivités bénéficiaires.

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS ET FISCAUX ?

Pour la part (inter)communale de la TA destinée à financer les équipements publics rendus nécessaires par l'aménagement urbain, la recette fiscale peut être modeste par rapport à la réalité des coûts d'équipements. Cette imposition n'a pas pour objectif de financer la totalité des dépenses en équipements publics. En l'état du droit, comme la Taxe local d'équipement (TLE) qu'elle remplace, la part communale de la TA est seulement une recette grevée d'affectation pour l'urbanisme pour compléter les ressources de droit commun (fiscalité locale, dotations de l'Etat, éventuelles ressources propres et les redevances sur les usagers des services publics à caractère industriels et commerciaux) qui doivent d'abord être mobilisées pour financer l'évolution urbaine.

### ANALYSE CRITIQUE

Pour assurer le meilleur emploi des contributions d'urbanisme, tout projet d'aménagement urbain doit en premier lieu faire l'objet d'une évaluation de sa rentabilité potentielle en part communale de TA. C'est sur la base des résultats de cette analyse qu'il conviendra éventuellement de décider de la mise en œuvre d'autres moyens de financement pour associer les constructeurs et aménageurs au financement des équipements publics rendus nécessaires par leurs opérations. Il est cependant à noter qu'à partir de 2015, il ne sera plus possible d'instaurer de nouvelles participations, sauf la **Participation pour l'assainissement collectif (PAC)**.

Par ailleurs, Il convient d'indiquer aux collectivités les possibles effets pouvant être observés sur les territoires en fonction du montant des taux de TA voté ; le principal pouvant être l'annulation des autorisations d'urbanisme par les pétitionnaires une fois le montant des taxes connu. C'est aussi un outil qui pourrait, sur le long terme, une fois le dispositif de la TA mieux connu, poser la question du dialogue entre territoires voisins.

La réforme entrée en vigueur au 1er mars 2012 a introduit la possibilité de moduler le taux de la taxe selon deux niveaux distincts au regard des objectifs d'aménagement urbains. Pour certains contextes d'aménagement, l'innovation peut être importante. Elle implique une appréciation au cas par cas sur les territoires communaux ou intercommunaux concernés.



## TAXE D'AMÉNAGEMENT (6/7)

OUTILS FISCAUX

La possibilité de moduler le taux de la part (inter)communale de la TA entre 1 et 5%, par secteurs en fonction des aménagements à réaliser est intéressante pour les collectivités qui pratiquent un taux de base inférieur à 5%. Ces collectivités peuvent en effet désormais augmenter le taux sur des secteurs où elles doivent renforcer ou réaliser de nouveaux aménagements. Par contre, cette faculté de modulation ne présente aucun intérêt pour les communes qui ont adopté le taux de 5% sur l'ensemble de leur territoire. Il faut aussi préciser que lors de l'instauration d'un taux de TA supérieur à 5%, l'ensemble des participations est définitivement supprimé dans le secteur en question.

La possibilité de porter le taux jusqu'à 20% pour les secteurs à aménager est conditionnée par la nécessité de réaliser des travaux substantiels de voiries, de réseaux et d'équipements généraux pour satisfaire les besoins des habitants et usagers des nouvelles constructions. Les communes peuvent ainsi obtenir une imposition 4 fois supérieure au taux « de base » de 5% (et donc à l'ancienne TLE).

Cependant, pour des projets très importants, générateurs de programmes d'équipements publics à coûts élevés, ce mécanisme fiscal ne peut techniquement produire une recette identique à celle du Programme d'aménagement d'ensemble (PAE). En effet, la TA est calculée sur des valeurs forfaitaires très éloignées de la réalité des coûts des équipements alors que les participations en PAE étaient calculées exclusivement à partir de ces coûts réels, sans aucun abattement et exonération. Cette insuffisance est de nature à orienter les communes vers la mise en œuvre des régimes de participations (PAC, PUP, ZAC ou PVR jusqu'au 31/12/2014) cumulables ou non avec la part communale ou intercommunale de la TA. De plus, la collectivité a l'obligation de réaliser l'ensemble des équipements publics promis alors même que toute la surface de plancher taxable potentielle ne sera pas réalisée. Enfin, le produit de la TA est réduit par l'abattement de 50% applicable à un très grand nombre de construction et par le manque à gagner résultant des nombreuses exonérations applicables de plein droit ou décidées par la collectivité.

Lors de son entrée en vigueur la part (inter)communale de la TA avait vocation à remplacer, outre le PAE, la participation pour raccordement à l'égout (PRE) affectée au financement des réseaux publics d'assainissement. Or la loi 2012-254 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 a réintroduit cette participation sous l'appellation de Participation pour le financement de l'assainissement collectif (PAC). Ainsi, la PAC renforce la capacité de la TA à financer d'autres natures d'équipements publics à condition que sa part (inter)communale ne soit pas retenue pour financer des éléments du réseau public d'assainissement.

**ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE**

- Code de l'urbanisme, articles L 331-1 à L 331-34 et R 331-1 à R 331-16.

**BIBLIOGRAPHIE**

- Circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement.



## TAXE D'AMÉNAGEMENT (7/7)

## INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Tableau des valeurs forfaitaires pour les installations et aménagements :

INSTALLATIONS ET AMÉNAGEMENTS IMPOSABLES*	BASES FORFAITAIRES	UNITÉS IMPOSABLES
· Tentes, caravanes, résidences mobiles	3 000 €	par emplacement
· Habitations légères de loisirs	10 000 €	
· Piscines	200 €	par mètre carré
· Éoliennes de plus de 12 mètres	3 000 €	par éolienne
· Panneaux photovoltaïques au sol	10 €	par mètre carré
· Aires de stationnement non comprises dans la surface de plancher d'une construction, valeur minimale ou sur délibération de l'autorité compétente en matière de POS ou PLU	2 000 €	par emplacement
	jusqu'à 5 000 €	
* Les autres installations et aménagements, non constitutifs de bâtiments, ne sont pas imposables, alors même que leur réalisation serait soumise à autorisation du code de l'urbanisme		

## ETUDES DE CAS

Anor  
Ferques  
Fresnes-sur-Escout  
Guînes



## VERSEMENT DE SOUS DENSITÉ (1/3)

La loi de finances rectificative 2010-1658 permet aux communes ou Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de PLU ou de POS d'exiger, dans les zones urbaines ou dans les zones à urbaniser, une imposition spécifique et facultative des opérations de construction dont la densité est inférieure à un seuil minimal de densité (SMD) : le versement de sous densité (VSD). Ce dispositif vise à encadrer la densité. Par son caractère dissuasif, il tend à inciter à un usage rationnel du foncier (utilisation économe des sols, lutte contre l'étalement urbain, recherche d'économie d'énergie).

### QUELS OBJECTIFS ?

Le VSD a une vocation incitative, sans objectif de rendement. Il vise à encourager les constructeurs ou aménageurs à consommer les droits à bâtir de leurs terrains, c'est-à-dire à optimiser la rentabilité du foncier.

### QUELS EFFETS ?

Lorsque la densité des projets de construction n'atteint pas le SMD, les bénéficiaires des permis de construire sont redevables du VSD.

### QUI ?

Seules les communes ou EPCI dotées d'un PLU ou d'un POS opposable peuvent instaurer le VSD.

### OÙ ?

Le régime du VSD ne peut être mis en œuvre que dans les zones U et AU, NA des POS, des PLU ou des Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Il ne peut pas être appliqué dans les zones constructibles des cartes communales ou sur le territoire de commune sous le régime du Règlement national d'urbanisme (RNU).

### COMMENT ?

#### Détermination du SMD

Le SMD est fixé, par la délibération d'institution, entre 50 et 75 % de la densité maximale reconnue au terrain d'assiette des constructions en projet. Des SMD distincts peuvent être définis pour les différents secteurs où le dispositif d'incitation fiscale est institué.

Dans les lotissements où un coefficient d'occupation des sols est prévu, le SMD doit être fixé entre 50 et 75 % de la surface de plancher attribuée à chaque lot, par le lotisseur.

#### Calcul du VSD exigible

Le VSD est égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le SMD et la surface de la construction résultant de l'application du SMD:

$$\text{VSD} = (\text{Valeur déclarée du terrain} / 2) \times [ (\text{Surface résultant du SMD} - \text{Surface construite}) / (\text{Surface résultant du SMD}) ]$$



## VERSEMENT DE SOUS DENSITÉ (2/3)

Les modalités de calcul sont précisées par les articles R 331-19 et 20 du code de l'urbanisme.  
Le montant de l'impôt ne peut pas être supérieur au quart de la valeur vénale du terrain d'assiette.

### Liquidation et recouvrement du VSD

Les sommes dues au titre du VSD sont calculées par les services de l'Etat dans le département chargé de l'urbanisme et recouvrées comme en matière de **Taxe d'aménagement (TA)**, par les comptables du Trésor public.

### Opérations de construction exonérées

Sont exclues du champ d'application ou exonérées :

- les projets d'extension de construction de locaux annexes à des bâtiments existants, les constructions situées sur les terrains de camping ou dans les parcs résidentiels de loisirs ;
- les constructions exonérées de plein droit de la TA ;
- sur délibération spécifique, les mêmes constructions que celles qui peuvent être exonérées de TA par les conseils municipaux ou les organes délibérants des EPCI compétents en matière de PLU (cf. article L 331-9).
- les constructions dont la densité est inférieure au SMD en raison de servitudes administratives qui frappent le terrain.

### Affectation

Le produit du VSD est reversé aux communes ou EPCI après un prélèvement de 3 % pour frais d'assiette et de recouvrement.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La collectivité ne peut pas revenir sur l'instauration du VSD durant les 3 années qui suivent son entrée en vigueur, sauf si ce dispositif fiscal contrarie l'investissement locatif, l'accession à la propriété ou le développement de l'offre foncière.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

POS, PLU ou Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) en vigueur.

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS ET FISCAUX ?

L'importance des sommes éventuellement dues doit conduire les pétitionnaires à modifier leur projet pour construire plus densément. Si le SMD est finalement respecté par le constructeur, l'impôt n'est pas dû. Il ne s'agit donc pas d'une recette fiscale fixe ou attendue.

### ANALYSE CRITIQUE

Ce dispositif fiscal doit être accompagné de la prescription d'une densité minimale, sans quoi il pourrait ne pas être à la hauteur des objectifs recherchés. En effet, il connaît déjà un effet « boomerang » : des pétitionnaires acceptent de payer pour acquérir aise et tranquillité sur leur terrain, et les communes concernées s'en contentent, car dans ce cas leur objectif se limite à l'obtention d'une recette fiscale.



## VERSEMENT DE SOUS DENSITÉ (3/3)

En l'absence d'orientation précise et officielle, il incombe donc aux collectivités compétentes de rechercher les avantages de ce nouveau régime fiscal avant de l'instituer. Elles doivent notamment apprécier les effets réels de cette fiscalité pour que les opérations réalisées atteignent les objectifs de densité souhaitée. Le VSD est une recette très aléatoire qui ne peut pas être prise en compte pour l'établissement de budget prévisionnel. Si elle est payée, c'est que l'outil s'est révélé insuffisant pour parvenir à un aménagement urbain d'une densité égale à celle du SMD souhaité par la commune. Par ailleurs, les redevables doivent être parfaitement informés de l'importance des sommes exigibles en application de ce dispositif.

Pour aboutir à un seuil minimum de densité cohérent, il convient donc de calculer ce seuil en tenant compte de l'impact des contraintes, en particulier règlementaires, sur les parcelles en question.

### APPORT DE LA LOI ALUR

La suppression du coefficient des sols par la loi ALUR n'impacte pas l'application de ce dispositif.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L 331-35 à L 331-46 et R 331-17 à R 331-23 du code de l'urbanisme
- Circulaire METL du 18 juin 2013 – NOR : ETTL1309352C - § 1.10 à 2.10



## PROJET URBAIN PARTENARIAL (1/5)

En aménagement urbain, le Projet urbain partenarial (PUP) est une procédure de financement strictement contractuelle des équipements publics. Ce régime de participation a été introduit récemment dans le code de l'urbanisme (loi du 25 mars 2009 n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion). Il bouleverse l'ensemble des dispositifs autorisés depuis 1967 puisque le financement conventionnel des équipements publics par les bénéficiaires de permis de construire ou d'aménager était totalement interdit, à l'exception des modalités de financement spécifiques de la **Zone d'aménagement concerté (ZAC)** et de la **Participation voirie réseaux (PVR)** (à compter de 2001).

Sous réserve de l'établissement d'un diagnostic préalable et consensuel des besoins en équipements publics rendus nécessaires par un projet d'opération, la répartition des coûts d'équipements peut être effectuée par contrat dès lors que les principes de nécessité et de proportionnalité imposés par la loi sont respectés.

A partir du 1er janvier 2015 le PUP constituera avec la part (inter)communale de la **Taxe d'aménagement (TA)**, les participations en ZAC et la Participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels (PEPE) les seules contributions d'urbanisme destinées au financement des équipements publics.

QUELS OBJECTIFS ?

Le PUP vise à associer les propriétaires fonciers, les aménageurs et les constructeurs au financement des équipements publics rendus nécessaires par la mise en œuvre des droit à construire reconnus dans les POS ou les PLU, et ce de manière contractuelle.

QUELS EFFETS ?

A travers la signature d'un PUP, la recherche d'un financement négocié des équipements publics vise à faciliter la réalisation des opérations d'aménagement ou de construction d'initiative privée.

QUI ?

La commune ou l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de planification et le préfet pour les opérations d'intérêt national sont seuls compétents pour signer des conventions de PUP. Par contre, les équipements pouvant être financés par la convention peuvent relever de maîtres d'ouvrage public différents : département, syndicat, EPCI etc. C'est avec les aménageurs, constructeurs ou propriétaires fonciers que ces collectivités peuvent signer un tel contrat.

OÙ ?

Les PUP ne peuvent être pratiqués que dans les zones urbaines (U) ou à urbaniser (NA ou AU) des POS, des PLU et des **Plans de sauvegarde et de mises en valeur (PSMV)**. Le recours au PUP dans les zones constructibles des cartes communales est exclu. Compte tenu de ce champ d'application, le PUP ne peut pas davantage être utilisé sur le territoire des communes relevant du règlement national d'urbanisme. Le périmètre d'application d'un PUP correspond au terrain d'assiette d'une future opération de construction.



## PROJET URBAIN PARTENARIAL (2/5)

## OUTILS FISCAUX

## COMMENT ?

**Principes juridiques fondamentaux**

La mise en place d'un PUP est conditionnée par le respect des principes de :

- lien direct : les équipements financés doivent être rendus nécessaires par l'opération,
- proportionnalité : seule la fraction du coût proportionnelle aux besoins des usagers des futures constructions ou aménagements peut être mise à la charge des constructeurs ou aménageurs.

**Non cumul des participations d'urbanisme**

L'établissement d'un PUP exclut de plein droit dans son périmètre l'application des autres participations qui financent des équipements de même nature que ceux retenus dans le PUP. Par exemple, la **participation pour l'assainissement collectif (PAC)** n'est pas exigible si le réseau d'assainissement est financé par le PUP, et l'aménageur sera exonéré de la part communale ou intercommunale de la TA durant le délai fixé par la convention.

**Initiative du projet**

L'initiative du projet de convention peut émaner :

- d'un ou plusieurs propriétaire(s), aménageur(s) ou constructeur(s). Ils peuvent se présenter ensemble ou séparément ;
- de la collectivité lorsque, par exemple, elle expose aux propriétaires fonciers qu'elle souhaite ouvrir une zone à l'urbanisation sous réserve de leurs accords préalables de financement ;
- d'un représentant de l'Etat dans le cas notamment d'une Opération d'intérêt national (OIN).

**Diagnostic des besoins en équipements publics rendus nécessaires par une opération**

Les besoins en équipements sont appréciés en fonction des besoins de l'opération. Seul peut être mis à la charge de l'aménageur, du propriétaire ou du constructeur le montant correspondant aux équipements nécessaires à la satisfaction des besoins des usagers des futures constructions ou, lorsque la capacité de ces équipements excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

**Equipements pouvant être financés**

Ceux sont aussi bien des travaux d'infrastructures (voiries, réseaux...) que de superstructures, mais les équipements propres à l'opération ne sont pas concernés (article L332-15 du code de l'urbanisme).

**Contenu du contrat**

Le PUP doit préciser : la nature de l'opération (logement, activités, ...), son terrain d'assiette, le programme des équipements publics nécessaires, leurs coûts, la part du coût prise en charge par le cocontractant privé, les modalités de paiement de la participation, le délai de réalisation des équipements publics, la période d'exonération de la part (inter)communale de la TA et les garanties réciproques.



## PROJET URBAIN PARTENARIAL (3/5)

OUTILS FISCAUX

### Signature de la convention

Le maire de la commune (ou le président de l'EPCI) a la capacité de signer le contrat sous réserve de l'accord préalable du conseil municipal (ou de l'assemblée délibérante de l'EPCI). Dans les OIN, c'est le préfet qui est compétent pour signer les PUP.

Le cocontractant privé, représentant une personne morale, doit être juridiquement habilité.

### Publicité et affichage

Après la signature de la convention, la collectivité doit réaliser des mesures de publicité et d'affichage (affichage en mairie, publication au Recueil des Actes Administratifs).

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

PLU, POS ou PSMV.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La convention doit fixer les délais de mise à disposition de chaque équipement public financé, en tout ou partie, par le cocontractant privé. En contrepartie, la convention fixe le ou les délais de paiements de la participation à la commune.

### AVEC QUI ?

Aucun PUP ne peut être signé sans l'accord préalable de tous les maîtres d'ouvrage d'équipements publics rendus nécessaires par les opérations de constructions attendues.

### ANALYSE CRITIQUE

La convention de PUP offre l'avantage d'une relation simple et souple entre collectivité locale et cocontractant disposé à supporter la part du coût des équipements publics qui profitent à son projet d'opération.

Au 1er janvier 2015, les communes disposeront de ce seul moyen de financement lorsque le produit de la part (inter)communale de la TA au taux maximum de 20 % se révélera insuffisant - sauf à recourir à la ZAC, procédure d'aménagement nettement plus complexe et dont l'usage implique de satisfaire à de multiples et délicates conditions juridiques, économiques et techniques.

### Maîtrise juridique

Le recours au PUP implique d'établir des relations relativement nouvelles avec les acteurs privés de l'aménagement urbain. Son bon usage nécessite, au-delà des études préparatoires, de maîtriser le cadre juridique dans lequel il s'inscrit.

### Dimensions autres que financières

Le PUP étant un contrat exclusivement financier, les autres dimensions du projet - architecturales, urbaines, paysagères, environnementales ou sociales - relèvent de dispositifs réglementaires ou contractuels. Un autre contrat peut, par exemple,



## PROJET URBAIN PARTENARIAL (4/5)

## OUTILS FISCAUX

préciser les attentes en matière de qualité des constructions ou d'aménagement. Mais il est important de ne pas lier les deux accords : l'annulation éventuelle du contrat de PUP rendrait caduc l'engagement qualitatif. En revanche, les deux documents peuvent être signés de façon concomitante tout en restant indépendants.

### Equipements financés

Les coûts générés par d'éventuels surdimensionnements des équipements publics financés par un PUP ne peuvent pas être pris en charge par le cocontractant privé de la collectivité. Ils ne sont donc pas intégrés dans le montant du PUP. Dans ces situations, il appartient à la commune de rechercher des accords complémentaires auprès des propriétaires des unités foncières bénéficiaires des surdimensionnements des équipements. Sous certaines conditions, il est permis de partager des coûts d'équipements publics structurants entre ZAC et PUP successifs. Des secteurs de part (inter)communale de la TA sont également envisageables lorsque des propriétaires refusent ou ne sont pas en mesure de répondre à la demande de financement de la commune.

Pour que le coût d'un équipement public réalisé avant une convention de projet urbain partenarial soit pris en compte par celle-ci, il ne doit pas avoir été intégralement financé auparavant et une délibération de l'autorité compétente doit avoir initialement prévu de recourir à de futurs PUP ou ZAC.

Les équipements dits « propres » définis à l'article L332-15 du Code de l'urbanisme se caractérisent par leur vocation privative. Ils sont financés par les opérations d'aménagement ou de construction auxquelles ils bénéficient de façon exclusive, jamais par un PUP.

### Outil exclusivement financier

Le PUP est un contrat. Ce n'est ni un document d'urbanisme ni une procédure d'aménagement, il porte exclusivement sur le champ financier. Il ne peut porter atteinte aux règles définissant le droit de l'usage du sol inscrites dans le PLU, POS ou le PSMV et il est totalement distinct des concessions d'aménagement.

Il ne permet donc pas d'assurer la maîtrise de l'urbanisation du périmètre qu'il couvre, à la différence d'une procédure de ZAC. Il ne permet pas non plus d'orchestrer les modalités de financement d'un ensemble d'équipements publics à l'échelle d'un quartier comme le permettait le Programme d'aménagement d'ensemble (PAE).

### Maîtrise d'ouvrage

La signature d'un PUP n'entraîne pas le transfert de la maîtrise d'ouvrage des équipements publics ; elle reste à la collectivité.

En conclusion, le PUP se révèle possiblement très avantageux pour les budgets publics. Face à l'implantation de projets importants, il se substitue à la probable insuffisante part (inter)communale de la TA. Le PUP représente alors le moyen, pour les candidats



## PROJET URBAIN PARTENARIAL (5/5)

OUTILS FISCAUX

aménageurs ou constructeurs, d'obtenir les autorisations nécessaires. Il est déjà dans certains cas l'occasion, pour des opérateurs pourtant exemptés de part (inter)communale de la TA, de se reconnaître débiteurs d'équipements publics que la commune ne peut pas leur « offrir ». Cependant, la négociation préalable à la signature d'un PUP doit viser à définir un juste équilibre entre les cocontractants tout en respectant le principe d'égalité devant les charges publiques sous peine d'échouer.

Le recours au PUP implique cependant un fort niveau d'études préalables sur les besoins en équipements publics des zones destinées à l'urbanisation. Compte tenu de la nécessité de recueillir l'accord des cocontractants privés, son bon usage implique pour les communes de s'assurer de la cohérence des classements en zones U et de piloter, notamment par les orientations de programmation et d'aménagement, les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU.

### APPORT DE LA LOI ALUR

La loi ALUR apporte des amendements substantiels concernant le PUP, notamment la possibilité pour les collectivités de définir un périmètre dans lequel les opérations d'aménagement ou de construction participeront, dans le cadre de conventions, à la prise en charge de ces mêmes équipements publics, qu'ils soient encore à réaliser ou déjà réalisés, dès lors qu'ils répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers.

Cette modification fait évoluer de façon considérable le PUP en le rapprochant du PAE aujourd'hui disparu et en permettant à la commune d'envisager le financement des équipements publics à l'échelle d'un quartier.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L 332-11-3 et L 332-11-4 et R 332-25-1 à R 332-25-3 du code de l'urbanisme,
- Modèle de convention proposé par le ministère chargé de l'urbanisme (MEEDDM)
- Concernant l'évolution prochaine du PUP : article 78 du projet de loi ALUR.

### ETUDES DE CAS

Anor  
Ferques  
Fresnes-sur-Escaut  
Marchiennes



## PARTICIPATION VOIRIE RÉSEAUX (1/4)

OUTILS FISCAUX

La participation pour voirie et réseaux (PVR) est issue de la modification à travers la loi Urbanisme et Habitat (2003) de la participation pour voies nouvelles et réseaux (PVNR), elle-même issue de la loi Solidarité et renouvellement urbain, dite « loi SRU » (2000).

Elle vise à permettre aux communes de financer - au moins partiellement - les travaux d'aménagement d'une voie et des réseaux correspondants, par le biais d'une participation versée par les propriétaires riverains qui bénéficient ou bénéficieront de la dite desserte. Elle permet aussi de sécuriser juridiquement les participations qu'elles peuvent demander dans cet objectif.

Ce dispositif sera abrogé à compter du 1er janvier 2015 (article 28 de la loi 2010-1658 portant réforme de la fiscalité de l'urbanisme). Cependant, les régimes de PVR institués jusqu'au 31 décembre 2014 produiront tous leurs effets dans les autorisations délivrées ultérieurement. Il en va de même des engagements conventionnels des propriétaires fonciers.

D'ici là, la PVR permet aux communes d'éviter de recourir à des dispositifs plus complexes, tels que le **Projet urbain partenarial (PUP)** ou la **Zone d'aménagement concerté (ZAC)**.

### QUELS OBJECTIFS ?

Le régime de la PVR permet aux communes :

- d'établir ou d'adapter les réseaux en sus de la création de nouvelles voies, ou de l'aménagement de voies existantes insuffisamment équipées (absence de trottoirs, d'éclairage public...);
- d'en faire supporter le coût aux propriétaires fonciers bénéficiaires de la desserte.

### QUI ?

L'institution de la PVR est une compétence communale.

### OÙ ?

Le dispositif permet de répartir le coût de la voie et des réseaux entre les terrains réputés desservis dans une bande de 80 mètres de part et d'autre de la voie.

Cette distance peut varier entre 60 et 100 mètres le long d'une même voie à condition que ces variations soient justifiées par des motifs d'urbanisme (notamment des zonages, la taille des terrains, la morphologie urbaine) ou des éléments physiques (tels qu'une rupture de pente) et ne soient pas fondés sur le seul parcellaire cadastral.

### COMMENT ?

#### Institution

La PVR est instituée sur l'ensemble du territoire communal par une délibération générale puis, obligatoirement par une délibération spécifique pour chaque voie à aménager qui en fixera le montant en fonction des travaux nécessaires.



## PARTICIPATION VOIRIE RÉSEAUX (2/4)

OUTILS FISCAUX

### Calcul de la participation

La participation exigible par mètre carré de terrain ne peut excéder le coût des équipements publics à réaliser divisé par la surface totale des terrains qui bénéficient de la desserte.

Dans la limite de ce plafond, la commune peut choisir, dans la délibération propre à chaque voie, de fixer :

- voie par voie un montant au mètre carré de terrain compte tenu du coût prévisionnel des travaux
- un forfait par mètre carré en fonction des types d'aménagement, par exemple : x €/m<sup>2</sup> pour la desserte par une voie et les réseaux, y €/m<sup>2</sup> pour le réseau d'électricité, z €/m<sup>2</sup> pour le réseau d'eau, etc.

Les dépenses finançables, au moins en partie par la PVR, sont :

- la réalisation ou l'aménagement d'une voie, y compris l'acquisition des terrains, les travaux de voirie, l'éclairage public, le dispositif d'écoulement des eaux pluviales, les éléments nécessaires au passage en souterrain des réseaux de communication ;
- la réalisation des réseaux d'eau potable et d'électricité ;
- les études nécessaires à ces travaux.

Les participations que paient les propriétaires sont calculées au prorata de la surface de leur terrain compris dans la bande dont la largeur est définie dans la délibération communale.

### Fait générateur

La PVR est due à compter de la délivrance du permis de construire ou de lotir, ou dans les arrêtés portant approbation des plans de remembrement des associations foncières urbaines de remembrement.

### Exonérations

Le conseil municipal peut décider d'exonérer les logements sociaux du paiement de la PVR. En cas d'opération mixte sur une même unité foncière, la participation est alors réduite au prorata de la surface des logements locatifs sociaux construits.

La PVR n'est pas due par les propriétaires de terrains déjà construits ou les propriétaires des terrains qui choisissent de ne pas construire. Mais dans le cas de parcelles déjà construites, le droit acquis est limité au terrain correspondant à la construction. La participation est alors due si :

- une autorisation d'urbanisme est délivrée sur un terrain résultant d'une division du terrain initial ;
- une autorisation d'urbanisme est délivrée sur la partie de l'unité foncière considérée comme non bâtie (pour l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties) ;
- si un changement de destination de la construction existante intervient lorsque la nouvelle destination n'aurait pas pu être autorisée sans les nouveaux équipements ;
- si la construction existante vient à être démolie pour permettre une nouvelle construction lorsque celle-ci n'aurait pas pu être autorisée sans les nouveaux équipements.



## PARTICIPATION VOIRIE RÉSEAUX (3/4)

OUTILS FISCAUX

Le conseil municipal peut estimer que les terrains situés à l'intersection d'une voie existante et qui supportent déjà une construction raccordée à cette voie ne bénéficient pas du nouvel aménagement et soient exonérés de PVR.

La loi permet d'exclure les terrains durablement et définitivement inconstructibles (pour des raisons physiques ou du fait de prescriptions ou de servitudes administratives dont l'édition ne relève pas de la compétence de la commune) et dont il est certain qu'ils ne bénéficieront pas de l'aménagement réalisé. En revanche, les terrains dont l'inconstructibilité a été décidée par le Conseil municipal pour des motifs autres que ceux-ci ne pourront en aucun cas être exclus.

Enfin, lorsque la PVR ne porte que sur le financement des réseaux d'eau potable et/ou d'électricité, la loi autorise aussi à exclure les terrains déjà desservis dont on peut considérer qu'ils ne bénéficient pas de l'aménagement réalisé, parce qu'ils supportent une construction déjà raccordée ou parce que le réseau existant permet la délivrance d'un permis de construire.

### Affectation

Investissement relatif aux travaux précités.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La PVR cesse d'être exigible lorsque tous les terrains desservis ont fait l'objet d'un permis de construire.

### AVEC QUI ?

Maîtres d'ouvrage des voies publiques et des réseaux humides et secs.

### ANALYSE CRITIQUE

La PVR donne aux communes le moyen d'associer les propriétaires fonciers au financement des équipements publics qui valorisent leur foncier et les assure d'obtenir les autorisations d'aménager ou de construire.

Le conseil municipal décide librement du type d'aménagement de chaque voie et du niveau des équipements nécessaires. Lorsque la voie existe, il peut décider d'y réaliser des aménagements, tels qu'un élargissement, la création de trottoirs, l'éclairage public, etc. ou estimer que les caractéristiques de la voie sont suffisantes et se contenter d'y installer les réseaux. Et, la commune n'a pas l'obligation de réaliser en une seule fois l'ensemble des aménagements qu'elle a prévus dans sa délibération. En revanche, les propriétaires dont les terrains sont déjà construits ou qui renoncent à construire ne sont pas soumis à la PVR. De plus, les communes ne peuvent pas appliquer la PVR lorsque les travaux de voirie ou de réseaux qu'elles réalisent ne sont pas destinés à permettre l'implantation de nouvelles constructions. Enfin, le montant de la participation par mètre carré fixé dans une délibération est définitif. La délibération peut prévoir son indexation mais ce montant ne pourra pas être révisé ultérieurement.



## PARTICIPATION VOIRIE RÉSEAUX (4/4)

OUTILS FISCAUX

Les précautions à respecter quant à son instauration sont les suivantes :

- la commune ne peut pas mettre à la charge des propriétaires le financement de travaux qui ne sont pas prévus dans sa délibération ;
- le forfait que la commune détermine doit être suffisamment bas pour qu'elle puisse, en cas de contestation, justifier qu'il n'excède pas le coût réel des travaux.

Lorsque la commune fixe les exonérations, elle doit savoir que les sommes correspondantes aux terrains déjà construits ou non constructibles demeurent à sa charge. En particulier en ce qui concerne les terrains dont elle décide l'inconstructibilité lors de l'élaboration de son PLU ou de sa carte communale, elle doit être prête à répercuter cette absence de recettes sur son budget.

Les conventions par lesquelles les propriétaires fonciers acceptent de préfinancer les équipements ne peuvent être signées que si les délibérations générales et spécifiques sont exécutoires. Elles doivent alors préciser :

- la date d'achèvement des travaux ;
- les modalités de règlement de la participation par le propriétaire cocontractant.

### INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Le dispositif de la PVR est abrogé à compter du 1er janvier 2015. D'ici là, la PVR ne peut être instaurée que dans les secteurs où le taux de la part (inter)communale de la taxe d'aménagement est inférieur à 5%. Les régimes de PVR institués jusqu'au 31 décembre 2014 produiront tous leurs effets dans les autorisations délivrées ultérieurement. Il en va de même des engagements conventionnels des propriétaires fonciers.

### ARTICLE JURIDIQUE DE RÉFÉRENCE

- Article L 332-11-1 du code de l'urbanisme

### BIBLIOGRAPHIE

- Circulaire n° 2004-8 UHC/DU3/5 du 5 février 2004

### ETUDES DE CAS

Ferques  
Guînes



## PARTICIPATION POUR L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF (1/4)

OUTILS FISCAUX

Depuis une ordonnance du 23 octobre 1958, les communes ont été incitées à créer des réseaux de collecte des eaux usées domestiques pour améliorer l'hygiène, notamment dans les zones d'habitat.

Outre l'édition de diverses obligations pour les propriétaires d'immeubles existants lors de la création des réseaux - notamment, obligations de se raccorder et de fermer leurs installations individuelles de traitement des eaux usées -, le code de la santé a été doté d'un dispositif de contribution à la charge des propriétaires des immeubles nouvellement édifiés pour le financement de la création, l'amortissement et l'entretien des réseaux publics. Ce dispositif a généralement été appliqué sous le nom de participation pour le raccordement à l'égout (PRE). Son fait générateur était le raccordement des nouvelles constructions aux réseaux ; à partir de février 1993, elle devait être prescrite dans les permis de construire au titre de la loi destinée à améliorer la transparence de la vie publique.

Dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme adoptée en décembre 2010, l'abrogation de cette participation était fixée au 1er janvier 2015. Mais la perspective de la disparition de cette recette a finalement été estimée trop préjudiciable pour les budgets publics. Sur ce point, la réforme a été rapportée : la loi de finances 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 maintient la contribution au même article L 1331-7 du code de la santé publique, sous la nouvelle appellation de Participation pour le financement de l'assainissement collectif (PAC) tout en élargissant son champ d'application et en supprimant l'obligation de sa prescription dans les permis d'aménager ou de construire.

Combinée avec les autres contributions d'urbanisme, la PAC est mobilisable par les collectivités en vue du financement des équipements publics.

### QUELS OBJECTIFS ?

La PAC vise à maintenir le niveau des recettes des services publics de collecte des eaux usées et à satisfaire les besoins locaux de création, d'amortissement et d'entretien des équipements publics de collecte et de traitements des eaux usées. Elle s'inscrit dans la continuité de la PRE.

### QUELS EFFETS ?

Elle constitue un complément de recettes affecté à l'équilibre des budgets des services publics industriels et commerciaux (SPIC) des communes ou de leurs groupements chargés de l'assainissement.

### QUI ?

La commune ou, en cas de transfert de compétence l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) en charge du service public de l'assainissement.



## PARTICIPATION POUR L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF (2/4)

### OÙ ?

Lorsqu'elle est instituée, la PAC est exigible sur l'ensemble du territoire de compétence de l'autorité publique chargée de la collecte des eaux usées. Elle n'est toutefois exigible que des opérations pouvant techniquement être raccordées sur le réseau public.

### COMMENT ?

#### Institution

La PAC est une participation facultative.

Elle est instituée par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI.

#### Calcul de la participation

Le montant de la PAC est forfaitaire ou fonction, par exemple, du nombre de logements ou de la surface de plancher des immeubles. Cependant, la loi définit un plafond pour son montant : il ne doit pas être supérieur à 80 % du coût de fourniture et de pose d'une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle respectant les normes réglementaires.

#### Personnes redevables de la participation

La PAC est due par les propriétaires :

- des constructions nouvelles qui doivent être obligatoirement raccordées au réseau public existant,
- des extensions ou réaménagements d'immeubles existants déjà raccordés qui génèrent des rejets d'eaux usées supplémentaires,
- des constructions préexistantes à la mise en service du réseau public y compris celles dotées d'une installation individuelle.

#### Exonération

La loi n'offre aucune possibilité d'exonérer des opérations bénéficiaires du réseau public.

#### Fait générateur

La participation est exigible à compter de la date de raccordement des constructions au réseau de collecte des eaux usées.

#### Recouvrement de la participation

Effectué comme en matière de contributions directes par le comptable du service public.

#### Affectation

Le produit de la PAC est affecté aux budgets des SPIC des communes ou de leurs groupements chargés de l'assainissement.

#### Précautions

La PAC n'est pas cumulable avec les contributions d'urbanisme également affectées au financement des réseaux publics d'assainissement. La règle de non cumul et la jurisprudence constante en matière de PRE s'applique lorsque les programmes d'équipements publics, définis pour l'application de la part (inter)communale de la **Taxe d'aménagement (TA)**, de la



## PARTICIPATION POUR L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF (3/4)

OUTILS FISCAUX

**Zone d'aménagement concerté (ZAC)**, de la **Participation voirie réseaux (PVR)**, des **Projets urbains partenariaux (PUP)** et des anciens Programme d'aménagement d'ensemble (PAE), financent ou ont financé une fraction quelconque des éléments du service public d'assainissement (réseaux et stations d'épuration). Sur ce point, le service public peut, selon les opérations, choisir la procédure financière qui lui sera la plus favorable.

Le montant de la PAC peut être différencié pour tenir compte de l'économie réelle réalisée par le propriétaire selon qu'il s'agit d'une construction nouvelle ou d'une construction existante nécessitant une simple mise aux normes. Toutefois, il convient de prendre les précautions nécessaires pour ne pas porter atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques. La différence entre les deux taux doit donc être justifiée par une différence de situation appréciable entre les deux catégories de redevables.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun document d'urbanisme ne conditionne l'institution ou l'exigibilité de la PAC.

### COMBIEN DE TEMPS ?

Les délibérations instituant la PAC demeurent applicables tant qu'elles ne sont pas rapportées ou modifiées.

### AVEC QUI ?

Le SPIC en charge de l'assainissement des eaux usées peut être géré selon différents modes d'exploitation : régie, affermage ou concession.

En outre, la nécessité des équipements publics d'assainissement implique des relations très étroites avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement urbain.

### ANALYSE CRITIQUE

L'intérêt de ce mode de financement n'a pas échappé aux équipes municipales qui ont conduit la législature qui en avait programmé l'abrogation à corriger sa propre réforme de la fiscalité de l'urbanisme sur ce point.

Son application généralisée à l'ensemble des immeubles accédant aux réseaux doit être conduite sur la base des programmes d'extension et d'entretien des équipements publics d'assainissement, prenant en compte les objectifs d'urbanisation exprimés notamment dans les documents d'urbanisme.

Elle présente l'avantage d'assurer une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire communal ou intercommunal concerné contrairement à l'application, au cas par cas, des contributions d'urbanisme.



## PARTICIPATION POUR L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF (4/4)

OUTILS FISCAUX

### INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Le montant plafond de la PAC est celui de l'ancienne PRE. Par conséquent, les pratiques de barèmes forfaitaires, acceptées par la juridiction administrative sont reconductibles en PAC.

L'institution de la PAC n'a pas à être révisée chaque année. Elle peut prévoir une clause d'indexation.

Enfin, la PAC n'est pas l'unique contribution exigible pour les missions des communes en matière d'assainissement :

- le code de la santé (article L 1331-7-1) contient, depuis 2011, un dispositif de contribution, calqué sur le même mode de calcul, exigible pour le déversement par les propriétaires de locaux d'activités économiques, d'eaux usées assimilables à des eaux usées domestiques.
- le Code général des collectivités territoriales définit la redevance d'assainissement collectif due par les usagers du réseau public de collecte des eaux usées. Elle est calculée sur la base du volume d'eau potable consommée (art. L 2224-11 du CGCT).
- pour alléger le coût de traitements des eaux usées dont le volume est augmenté par le déversement des eaux pluviales dans les réseaux d'assainissement, les communes peuvent instituer une taxe de gestion des eaux pluviales urbaines. La taxe est due dans les zones U ou AU des documents d'urbanisme (art. L 2333-97 à L 2333-101 du CGCT).

### APPORT DE LA LOI ALUR

La loi ALUR précise que lorsqu'en Zone d'aménagement concerté (ZAC), un aménageur a pris en charge en tout ou partie le coût des raccordements des équipements publics de la zone, la participation à l'assainissement collectif du propriétaire est diminuée à proportion du coût ainsi pris en charge.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L 1331-7 et L 1331-8 du code de la santé publique

### BIBLIOGRAPHIE

- Note AMF- FNCCR du 19 juillet 2012
- Mémento pratique Francis Lefebvre Urbanisme Construction – Édition 2014-2015 (à paraître)
- Note Flash n°20-2012 de la Direction de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN)

### ETUDES DE CAS

Fresnes-sur-Escaut  
Guînes





## OUTILS CONTRACTUELS

INTRODUCTION

QUELS OUTILS CONTRACTUELS POUR QUOI FAIRE ?

PROGRAMME D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

OPÉRATION PROGRAMMÉE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

OPÉRATION DE RESTAURATION IMMOBILIÈRE

RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR

AIRE DE MISE EN VALEUR DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE

ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ

PARTICIPATION POUR L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF

CLAUSES CONDITIONNELLES DE CESSION DE TERRAINS ET CAHIER DES CHARGES DE CESSION DE TERRAIN EN



## INTRODUCTION

## OUTILS CONTRACTUELS

Compte tenu des capacités budgétaires des acteurs publics et du nombre important de propriétaires concernés, le renouvellement urbain et écologique des territoires ruraux impose le recours à des actions combinant effort public et privé, dans le respect de leurs logiques et intérêts propres. Ces actions prennent la forme de dispositifs contractuels ou de procédure d'aménagement telle que **la Zone d'aménagement concerté (ZAC)**, et **mobilisent différentes catégories d'acteurs publics** (Etat, collectivités territoriales, établissements publics) **et privés** (particulier, aménageur, promoteur).

Les dispositifs contractuels peuvent concentrer leur action peut être concentrée sur un secteur géographique ou s'attacher à traiter une problématique à l'échelle de tout un territoire ; **ils s'assimilent donc soit à de l'acupuncture urbaine, soit à des opérations d'aménagement plus radicales**. Les acteurs privés sont ainsi incités, accompagnés ou contraints à investir dans leurs propres biens immobiliers comme dans le cas des opérations programmées ; les opérateurs publics, parapublics ou privés deviennent de véritables partenaires dans un projet d'aménagement global, comme dans le cas d'une ZAC ; les acteurs publics, collectivités et établissement publics, s'investissent eux aussi dans ce défi collectif par exemple en apportant soutien financier ou technique, en acquérant du foncier ou en réalisant eux mêmes les opérations.

Les outils contractuels qui sont alors mobilisés pour unir les initiatives des acteurs répondent à **la mise en œuvre d'un projet social, urbain, architectural ou environnemental**. Réduction de la vacance de logements, amélioration des conditions d'habitat de personnes défavorisées, progression de la performance énergétique des bâtiments, ou encore préservation du patrimoine bâti comptent ainsi parmi les principaux objectifs des politiques publiques ainsi mises en œuvre.

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), établissement public d'Etat, apparaît dans ce cadre comme un partenaire majeur des collectivités dans la mobilisation des propriétaires particuliers, qu'ils soient bailleurs ou occupants.



## QUELS OUTILS CONTRACTUELS POUR QUOI FAIRE ?

OUTIL	DEGRÉ INCITATION	INTENTION
Opération programmée d'amélioration de l'habitat	incitation	favoriser la mixité sociale
		améliorer l'état du patrimoine bâti et les conditions d'habitat
Plan de sauvegarde et de mise en valeur	encadrement	réguler la forme urbaine
		Améliorer l'état du patrimoine bâti et les conditions d'habitat
Programme d'intérêt général	incitation	améliorer l'état du patrimoine bâti et les conditions d'habitat
		favoriser la mixité sociale
Résorption de l'habitat insalubre	réalisation publique	améliorer l'état du patrimoine bâti et les conditions d'habitat
		favoriser la mixité sociale
Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine	encadrement	réguler la forme urbaine
		améliorer l'état du patrimoine bâti et les conditions d'habitat
Opération de restauration immobilière	injonction	améliorer l'état du patrimoine bâti et les conditions d'habitat
Zone d'aménagement concerté	contractualisation	contribuer au financement des équipements publics
		mobiliser le foncier
		réguler la forme urbaine
Clauses conditionnelles de cession de terrains et cahier des charges de cession de terrain en ZAC	encadrement	réguler la forme urbaine
		favoriser la mixité sociale



## PROGRAMME D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (1/3)

## OUTILS CONTRACTUELS

Le projet d'intérêt général (PIG) constitue depuis les lois de décentralisation de 1983 l'un des outils dont dispose l'État pour garantir la réalisation de projets présentant un caractère d'utilité publique, et relevant d'intérêts dépassant le cadre communal, voire intercommunal.

Le PIG, au sens du code de la construction et de l'habitation, est un programme d'action impulsé par l'Etat ou la collectivité territoriale délégataire des aides à la pierre, avec validation du préfet du département.

Son objectif est de promouvoir des actions d'intérêt général, afin de résoudre des problèmes particuliers dans l'habitat existant, dont la nature peut être sociale ou technique, et ce, en dehors d'une logique de projet de quartier ou de territoire.

### QUELS OBJECTIFS ?

Améliorer les conditions d'habitat, tant dans le champ social que technique, dans des ensembles d'immeubles ou de logements d'un territoire qui peut être plus vaste que celui d'une OPAH, par exemple une agglomération ou un département et qui ne rencontre pas, par ailleurs, de dysfonctionnement nécessitant un projet global.

Le programme peut comprendre des mesures de nature :

- **technique** : rendre habitables des immeubles dont la configuration architecturale n'est plus adaptée aux usages contemporains, traiter l'habitat dégradé, lutter contre les nuisibles susceptibles de porter atteinte à la pérennité d'immeubles d'habitation, ou encore augmenter l'offre de logements locatifs privés à vocation sociale, etc. ...
- **sociale** : améliorer le logement des étudiants, des travailleurs saisonniers, des personnes âgées ou handicapées, lutter contre la précarité énergétique, etc. ...

### QUELS EFFETS ?

Les propriétaires, occupants (sous conditions de ressources) ou bailleurs bénéficient pour la réalisation des travaux d'amélioration de leur(s) logement(s) d'une assistance administrative, de conseils techniques gratuits et d'aides financières.

### QUI ?

Peuvent être maître d'ouvrage d'un PIG :

- La ou les commune(s) ou l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat et délégataire des aides à la pierre ;
- Les EPCI non délégataires ou leurs groupements.

L'Etat ou le délégataire des aides à la pierre peuvent proposer le lancement d'un PIG, qui est ensuite décidé par le préfet ou, lorsqu'une délégation des aides à la pierre a été signée, par le président de l'autorité délégataire qui définit la durée et le périmètre de l'intervention.



## PROGRAMME D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (2/3)

OUTILS CONTRACTUELS

### OÙ ?

Quartier, commune, agglomération, bassin d'habitat, canton, voire département ou pays.

### COMMENT ?

La mise en œuvre du PIG fait l'objet d'une convention entre l'Etat, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et une ou plusieurs collectivités territoriales ou EPCI compétent en matière d'habitat. Un opérateur peut être désigné ou recruté pour animer le dispositif de suivi.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun, néanmoins, un PIG s'inscrit en général en cohérence avec les documents de programmation existants, tels que le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), le Programme Local de l'Habitat (PLH) ou le Programme Départemental de l'Habitat (PDH).

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS ET FISCAUX ?

Les propriétaires occupants peuvent bénéficier de subventions à des taux variant en fonction de la typologie des travaux et pour un montant plafonné. Les taux de subventions applicables dépendent de la nature des travaux et de la situation à résoudre, et des ressources du ménage. Des prêts sans intérêts et des crédits d'impôts peuvent également être accordés.

Les propriétaires bailleurs ont la possibilité de signer une convention avec l'ANAH. Ils s'engagent alors à louer leur logement à titre de résidence principale à des locataires remplissant certaines conditions de ressources, pendant une durée de 9 à 12 ans et à un loyer modéré (loyer intermédiaire, conventionné social ou très social).

En contrepartie, ils bénéficient pour la réalisation des travaux d'amélioration (mise aux normes, rénovation, adaptation pour l'autonomie de la personne...) voire pour des travaux plus lourds (résorption d'habitat indigne ou très dégradé) de subventions de la part de l'ANAH et d'une déduction fiscale sur leurs revenus fonciers. Ces subventions de l'ANAH peuvent être complétées par des aides attribuées par la collectivité.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La durée d'un PIG est libre, et peut aller de 1 à 6 ans. Elle est définie par la collectivité maître d'ouvrage en fonction des résultats des études préalables.

### AVEC QUI ?

Au delà des collectivités territoriales, du Conseil régional, de l'Etat et de l'ANAH qui font partie intégrante du partenariat mis en place pour l'opération, d'autres partenaires peuvent également signer la convention de suivi comme la Caisse d'allocations familiales (CAF).



## PROGRAMME D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (3/3)

## OUTILS CONTRACTUELS

## ANALYSE CRITIQUE

L'instauration d'un PIG permet de fixer un cadre d'intervention partenarial et de financer un dispositif d'animation, ce qui lui donne son caractère opérationnel auprès des propriétaires. Le PIG n'a cependant qu'un caractère incitatif auprès de ces derniers. C'est donc un outil adapté au traitement de problématiques « simples » pour lesquelles l'incitation financière suffit à décider les propriétaires à réaliser des travaux d'amélioration de l'habitat.

L'analyse du marché immobilier est donc indispensable pour mesurer l'intérêt des investisseurs à intervenir sur le parc locatif.

L'analyse des capacités d'investissement des propriétaires occupants est également essentielle pour mesurer l'efficacité des aides qui pourront leur être attribuées.

## INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

En cas d'urgence (notamment de catastrophe naturelle) un PIG peut, par dérogation, être décidé par le conseil d'administration de l'ANAH. Celle-ci devient alors maître d'ouvrage du programme et elle le finance.

## EXEMPLES

*PIG Pays du Cambrésis*

*Le Pays du Cambrésis a mené en 2009 une étude dans le cadre de son Programme Local de l'Habitat (PLH) qui a conclu à la nécessité d'intervenir sur le parc privé ancien existant afin de :*

- soutenir les ménages les plus en difficulté dans leur accès à un logement de qualité,
- favoriser la réhabilitation énergétique et environnementale du parc de logements anciens et le traitement des problématiques d'insalubrité,
- adapter l'offre de logements aux situations sociales particulières (perte d'autonomie ou handicap),
- renforcer l'attractivité du territoire et la qualité du cadre de vie
- dynamiser le tissu économique local.

*Pour réaliser cet objectif, le Pays du Cambrésis, en concertation avec l'Etat et l'ANAH, a décidé de mettre en œuvre un Programme d'Intérêt Général (PIG) sur l'habitat prévoyant la réhabilitation de 850 logements entre 2013 et 2017. Afin de garantir une réhabilitation qualitative conforme aux objectifs du Plan « 100 000 logements » régional, le subventionnement de la réhabilitation des logements audités est conditionné au respect des préconisations de travaux issus des Audits Environnementaux et Énergétiques (AEE) réalisés au préalable.*

## ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Article R327-1 du code de la construction et de l'habitation
- Circulaire n° 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux OPAH et au PIG

## BIBLIOGRAPHIE

- ANAH, Le guide des interventions de l'ANAH, décembre 2010
- ANAH, Ingénierie des opérations programmées, Les guides méthodologiques, juillet 2011

EN SAVOIR



*Pays du Cambrésis*  
[www.lecambrésisenprojet.com/index.aspx](http://www.lecambrésisenprojet.com/index.aspx)  
 03 27 72 92 60



## OPÉRATION PROGRAMMÉE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (1/6)

OUTILS CONTRACTUELS

Une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) est l'expression d'un **projet pour un secteur d'habitat privé confronté à des difficultés particulières, notamment sociale**. La dégradation du parc immobilier bâti traduit les difficultés sociales auxquelles sont confrontés ses habitants, et participe à la détérioration des conditions et du cadre de vie dans le quartier. Le projet conjugue donc les **dimensions urbaine et sociale**, et vise à travers une intervention sur le cadre bâti à une amélioration globale du cadre de vie du quartier.

L'OPAH est portée par la collectivité territoriale concernée que l'Etat soutient au titre des enjeux de solidarité nationale. Ainsi, l'OPAH se concrétise par une convention entre la collectivité territoriale compétente, l'Etat et l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), voire des partenaires complémentaires. D'une durée maximale de 5 ans, cette convention prévoit un programme d'actions et précise les engagements réciproques des partenaires.

Un territoire concerné par une OPAH bénéficie d'aides majorées en vue de déclencher chez les propriétaires privés des dynamiques de réinvestissement. En contrepartie, le niveau d'exigences est élevé en matière d'intervention urbaine (notamment sur les espaces publics), de mixité sociale, de diversité de l'habitat (notamment par le conventionnement de logements privés et l'organisation d'une bonne complémentarité entre parcs de logements privés et publics), de pertinence dans la délimitation du secteur opérationnel, d'amélioration des conditions de vie et de revalorisation des territoires, d'efficacité du dispositif de pilotage.

Pour améliorer l'efficacité du dispositif en tenant compte de la diversité des secteurs susceptibles d'être concernés et des problèmes rencontrés, l'OPAH de droit commun a été renforcée par la création de plusieurs dispositifs particuliers dont :

- l'**OPAH de revitalisation rurale (OPAH RR)** : elle se concentre sur les secteurs ruraux en dévitalisation
- l'**OPAH de renouvellement urbain (OPAH RU)** : elle se concentre sur les centres villes ou centre bourgs.

### QUELS OBJECTIFS ?

L'OPAH de droit commun vise la réhabilitation du parc immobilier bâti, en particulier l'amélioration de l'offre de logements, notamment locatifs, et le maintien ou le développement des services de voisinage. Elle traite en particulier les questions de dégradation de l'habitat, de vacance des logements, de déclin des commerces, de déqualification des espaces publics.

L'OPAH de revitalisation rurale vise à traiter spécifiquement les problématiques des territoires ruraux (hors périurbain ou zones touristiques) confrontés à de graves phénomènes de dévitalisation notamment marqués par des déséquilibres démographiques, le niveau des revenus, des conditions d'habitat inadaptées aux besoins et des conditions de vie difficiles. Elle constitue alors en partie le volet habitat et cadre de vie d'un projet de développement local intercommunal formalisé, en particulier dans le cadre d'un contrat de pays ou d'un Parc naturel régional (PNR).



## OPÉRATION PROGRAMMÉE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (2/6)

OUTILS CONTRACTUELS

L'OPAH de renouvellement urbain vise à reconquérir un centre ville/bourg en traitant toutes les problématiques qui l'affectent telles (vacance, l'habitat indigne, la précarité énergétique, la perte de dynamique commerciale...) et implique donc :

- des actions de lutte contre l'habitat indigne (repérage, visite, accompagnement, travaux d'office) ;
- un volet foncier coercitif (suivi d'îlots prioritaires repérés en phase pré-opérationnelle et articulation avec des opérations de type **Opération de restauration immobilière (ORI), Résorption de l'habitat indigne (RHI)**...);
- des montages opérationnels lourds (actions de curetages d'îlots, de montage d'opérations de démolition et d'acquisition réhabilitation ...).

### QUELS EFFETS ?

L'OPAH permet la mise en place de dispositifs d'incitation envers les propriétaires et investisseurs en vue :

- d'améliorer les conditions d'habitat,
- de construire des logements sociaux ou d'acquérir des logements en vue de leur amélioration pour un usage locatif social,
- de mettre en place des baux à réhabilitation,
- de maintenir ou d'implanter des services ou des équipements commerciaux ou artisanaux de proximité, etc.

Ces dispositifs d'incitation comprennent une offre de services (information et conseil, accompagnement pour les démarches administratives, réalisation de l'évaluation énergétique des bâtiments) et d'aides financières (subventions, primes, prêts sans intérêts ou avantages fiscaux).

Les collectivités (commune, EPCI ou département) peuvent aussi accorder des subventions complémentaires aux aides de l'ANAH.

### QUI ?

Les OPAH donnent lieu à une convention entre la commune ou l'EPCI compétent en matière d'habitat voire le syndicat mixte s'il a reçu mandat de ces derniers, l'ANAH et l'Etat. Peuvent également être associés le Conseil Régional et le Conseil général.

Les EPCI et conseils généraux délégataires de la compétence des aides à la pierre décident, en particulier dans le cadre des OPAH, de l'octroi des aides à l'habitat privé. Ils confient le plus souvent aux délégations locales de l'ANAH les tâches administratives liées à l'instruction des demandes d'aides. Toutefois, ils peuvent assurer directement cette fonction.

Hors délégation de compétence, ce sont les délégués locaux de l'ANAH dans la région (préfet de région) et dans le département (préfet de département) qui assurent en lien avec les collectivités la gestion des aides pour le parc privé.

### OÙ ?

La décision d'intervenir prise par la puissance publique dépend des dynamiques locales en matière d'habitat, de développement économique ou de projets d'aménagement structurants.

Les secteurs ciblés par une OPAH présentent donc un bâti dégradé, voire indigne, en milieu rural, périurbain, ou urbain. Ils sont souvent confrontés à des phénomènes de vacance ou d'insuffisance de logements, de dévalorisation de l'immobilier, d'insuffisance d'équipements



## OPÉRATION PROGRAMMÉE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (3/6)

OUTILS CONTRACTUELS

publics et/ou de déclin des commerces.

La convention établie entre les différents partenaires délimite le périmètre de l'opération. Au sein de celui-ci, les logements nécessitant des travaux et susceptibles d'être concernés par l'OPAH doivent être anciens, c'est à dire dater de plus de quinze ans.

### COMMENT ?

Une OPAH se déroule en trois phases.

#### Phase 1 - Repérage, diagnostic et étude préalable

La première phase consiste à mener une étude de connaissance et d'opportunité qui vise à identifier les principales problématiques en matière d'habitat privé sur le territoire. Elle est pilotée par une collectivité territoriale. Ce travail peut compléter ou préciser une étude à vocation plus large du type Programme Local de l'Habitat (PLH), Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou Programme Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) et constituer ainsi une approche préalable à la mise en œuvre d'un plan d'action sur le thème de l'habitat privé.

Le diagnostic préalable repose essentiellement sur l'analyse et le croisement de données, le recueil d'informations au travers de repérages terrain ou d'enquêtes auprès des acteurs locaux. L'analyse du marché immobilier, des caractéristiques du bâti et de la morphologie urbaine, des statuts et conditions de gestion des propriétés et copropriétés, etc. tend à mettre en exergue les dynamiques urbaines en cours, les processus de valorisation et de dévalorisation des tissus.

A l'issue de cette étude, la collectivité et ses partenaires sont en mesure de :

- hiérarchiser les enjeux de leur action sur le parc privé (précarité énergétique, habitat indigne et dégradé, copropriétés fragiles, publics spécifiques, etc.),
- déterminer l'opportunité de mise en œuvre d'une opération,
- établir les axes principaux d'intervention et proposer en conséquence des secteurs ou des thématiques prioritaires d'intervention.

Le cahier des charges de l'étude pré-opérationnelle peut alors être réalisé et le périmètre d'étude précisé.

#### Phase 2 - Etude pré-opérationnelle

L'étude pré-opérationnelle est une étude de faisabilité qui doit permettre à la collectivité locale de préciser les objectifs de l'opération et les modalités de sa mise en œuvre notamment le périmètre de l'opération, le plan d'actions, les moyens à mobiliser, les dispositifs particuliers à mobiliser, le calendrier.

Elle peut également identifier les études (juridiques, foncières...) complémentaires à réaliser. Elle doit également définir, pour la phase opérationnelle, les missions du ou des opérateurs, les besoins complémentaires en accompagnement du projet, les moyens humains et financiers requis, les acteurs et partenariats à mobiliser ainsi que les indicateurs de suivi et d'évaluation.



## OPÉRATION PROGRAMMÉE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (4/6)

OUTILS CONTRACTUELS

### Phase 3 - Phase opérationnelle : l'OPAH proprement dite

L'OPAH proprement dite est instaurée pour une durée déterminée, généralement comprise entre 3 et 5 ans. Pendant cette période, les dispositifs notamment d'aide financière sont proposés aux propriétaires - occupants ou bailleurs - et aux copropriétaires. Ces aides sont accordées par les différents partenaires de l'OPAH. La mission de « suivi-animation » est confiée à un opérateur externe qui est chargé de la mise en œuvre et du bon déroulement de l'opération.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun. Néanmoins, les OPAH sont mises en œuvre dans le respect des objectifs des documents d'urbanisme lorsqu'ils existent.

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS ET FISCAUX ?

Les propriétaires occupants peuvent bénéficier de subventions à des taux variant et pour un montant plafonné en fonction de la typologie des travaux et de leurs revenus. Des primes peuvent également être versées pour des travaux d'amélioration de la performance thermique du logement, à condition que le gain soit d'au minimum 25%. Enfin, des prêts sans intérêts peuvent être accordés.

Les propriétaires bailleurs ont la possibilité de signer une convention avec l'ANAH. Ils s'engagent alors à louer leur logement à titre de résidence principale à des locataires remplissant certaines conditions de ressources, pendant une durée de 9 à 12 ans et à un loyer modéré (loyer intermédiaire, conventionné social ou très social). En contrepartie, ils bénéficient pour la réalisation des travaux d'amélioration (mise aux normes, rénovation, transformation de locaux) voire pour les travaux plus lourds (résorption d'habitat indigne ou très dégradé) de subventions de la part de l'ANAH. Ces subventions peuvent être complétées par des aides financières accordées par la collectivité. De plus, ils bénéficient d'une déduction fiscale sur leurs revenus fonciers.

Sur le territoire où elle est mise en place, l'OPAH est un moyen de dynamiser l'économie locale en mobilisant le secteur du bâtiment.

### COMBIEN DE TEMPS ?

La phase opérationnelle d'une OPAH dure de 3 à 5 ans maximum.

### AVEC QUI ?

Au delà des collectivités territoriales, de l'Etat et de l'ANAH, qui font partie intégrante du partenariat, d'autres partenaires peuvent signer la convention de suivi, par exemple la CAF ou une Société Anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP).

### ANALYSE CRITIQUE

L'OPAH permet de fixer un cadre d'intervention partenarial et de financer un dispositif d'animation et de suivi. Elle est la plupart du temps réalisée à échelle intercommunale. Les études préalables à la phase opérationnelle permettent de rassembler les acteurs de l'habitat et de l'aménagement pour définir des modes opératoires adaptés aux situations rencontrées.



## OPÉRATION PROGRAMMÉE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (5/6)

OUTILS CONTRACTUELS

L'OPAH n'a cependant qu'un caractère incitatif auprès des propriétaires. Pour traiter de problématiques particulières d'habitat indigne, il est nécessaire d'articuler l'OPAH avec des outils contractuels spécifiques tels que l'**Opération de restauration immobilière (ORI)** ou la **Résorption de l'habitat insalubre (RHI)**.

Par ailleurs l'analyse du marché immobilier est indispensable pour mesurer l'intérêt des investisseurs à intervenir sur le parc locatif. L'analyse des capacités d'investissement des propriétaires occupants est également essentielle pour mesurer l'efficacité des aides qui pourront leur être attribuées. Par exemple, le coût des travaux nécessaires à l'amélioration du confort thermique d'un minimum de 25% peut être difficile à supporter pour certains ménages.

L'OPAH doit donc répondre à un projet global porté par la collectivité, à la fois urbain, social et économique, en cohérence avec les orientations fixées par le PLH ou la politique de la ville. Pour favoriser son efficacité, il convient de l'intégrer dans une stratégie transversale qui mêle action sur l'habitat, aménagement urbain, politique foncière ou encore animation commerciale.

L'efficacité d'une OPAH tient en grande partie à la pertinence du partenariat « collectivités territoriales-Etat-ANAH » qui contribue à déclencher chez les propriétaires privés des dynamiques de réinvestissement : c'est ce qu'on appelle l'effet de levier. La qualité de l'étude pré-opérationnelle en phase 2 conditionne pour une large part la réussite de la future opération.

### INFORMATION COMPLÉMENTAIRE

Les modalités d'attribution et de versement des aides et de l'ingénierie sont définis par les articles 27, 28, 29 du Règlement général de l'ANAH.

### EXEMPLES

#### OPAH de Revitalisation rurale de la Communauté de communes de l'Hesdinois (Pas-de-Calais)

La communauté de communes de l'Hesdinois se situe au sud-ouest du Pas de Calais dans un secteur de rural, et se compose de 27 communes. Plusieurs constats l'ont amenée à initier la mise en place d'une OPAH de Revitalisation Rurale sur son territoire :

- la vétusté de certains immeubles de logements répartis sur l'ensemble de son territoire ;
- une population plus âgée qu'ailleurs, et ayant des revenus moyens inférieurs à la moyenne départementale ;
- un projet de redéveloppement économique qui nécessite d'être accompagné par une requalification du cadre de vie.

Le programme d'actions retenu sur une durée de cinq ans (2012-2016) s'articule autour de :

- L'amélioration et l'adaptation du parc privé ancien ;
- L'éradication des situations de mal logement ;
- Le développement et la production d'une offre locative d'un nouveau type ;
- La valorisation de l'espace public des communes, la mise en valeur du petit patrimoine communautaire et l'assistance à la communauté de communes dans cet objectif (rédaction d'une charte visant à valoriser les entrées de bourgs et l'accessibilité de leur centre).

L'étude pré-opérationnelle a évalué à 271 le nombre de logements dépourvus de confort. L'objectif est donc d'agir sur ces logements en priorité, avec une intervention à minima sur 215 logements.

Partenaires : Etat, ANAH, Conseil régional Nord-Pas de Calais, Conseil général du Pas de Calais, Communauté de communes de l'Hesdinois.

EN SAVOIR



Communauté  
de communes  
de l'Hesdinois



## OPÉRATION PROGRAMMÉE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (6/6)

OUTILS CONTRACTUELS

**OPAH de Renouveau urbain multisite du Val d'Escaut (Nord), 2011-2016**

Initiée par Valenciennes Métropole, l'OPAH-RU du Val d'Escaut est un projet complexe de requalification de l'habitat ancien dégradé situés dans huit secteurs répartis dans 6 villes (Valenciennes, Anzin, Fresnes-sur-Escaut, Condé-sur-Escaut, Vieux-Condé, Onnaing). L'objectif est de diffuser la dynamique de renouvellement urbain au-delà des frontières de la ville-centre (Valenciennes), en s'appuyant sur la livraison d'une nouvelle ligne de tramway qui relie Valenciennes à sa périphérie. Les secteurs retenus l'ont été notamment pour leur proximité avec les points d'arrêts de la ligne de tramway, la diversité de leurs fonctions les dotant d'une vocation de centre urbain, et pour l'existence d'un habitat dégradé, occupé par une population en proie à de lourdes difficultés sociales.

L'OPAH-RU intègre dans l'ensemble de ses composantes des volets urbains, sociaux, fonciers et immobiliers. Le programme d'actions retenu sur une durée de cinq ans (2012-2016) a en effet pour objectifs principaux de :

- favoriser la requalification urbaine des secteurs retenus ;
- poursuivre la lutte contre l'habitat indigne et prévenir les mutations à risque ;
- améliorer le parc de logements dégradés et enrayer la dégradation des immeubles
- permettre une requalification durable des logements ;
- relancer l'attractivité des quartiers.

En termes d'objectifs quantitatifs, l'étude pré-opérationnelle a repéré plus de 3800 logements potentiellement éligibles, dont 800 dégradés. Concernant par exemple l'enjeu de résorption de l'habitat indigne, l'objectif fixé est de traiter 435 logements appartenant pour moitié à des propriétaires occupants, et pour l'autre moitié à des propriétaires bailleurs.

Partenaires : Etat, ANAH, Conseil régional Nord-Pas de Calais, Cosneil Général CAF, Valenciennes Métropole, les 6 communes, PROCIVIS Nord (opérateur logement)

**ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE**

- Article L303-1, code de la construction et de l'habitation
- Circulaire n° 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et au programme d'intérêt général

**BIBLIOGRAPHIE**

- ANAH, Ingénierie des opérations programmées, Les guides méthodologiques, juillet 2011
- ANAH, Traitement de l'habitat indigne en opérations programmées, Les guides méthodologiques, septembre 2009
- ANAH, Maîtrise de l'énergie et précarité énergétique en opération programmée, Les guides méthodologiques, juin 2009

**ETUDE DE CAS**

Anor



## OPÉRATION DE RESTAURATION IMMOBILIÈRE (1/3)

OUTILS CONTRACTUELS

Opération d'aménagement au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme, l'Opération de restauration immobilière (ORI) permet à la collectivité publique d'inciter de manière coercitive les propriétaires d'immeubles à réaliser dans un délai donné les travaux déclarés d'utilité publique qui leur ont été notifiés. A défaut, une procédure d'expropriation peut être engagée. Les travaux doivent aboutir à la restauration complète des immeubles par les propriétaires ou bailleurs qui, lorsqu'ils s'engagent à respecter certaines conditions, peuvent bénéficier de subventions et d'un régime fiscal avantageux.

L'ORI doit donc être distinguée des opérations programmées incitatives à caractère financier telles que l'**Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)** et le **Programme d'intérêt général (PIG)**, ou les pouvoirs de police administrative exercés par les maires et les préfets en matière de sécurité et de salubrité publiques.

Une ORI peut être engagée à l'initiative d'une collectivité publique ou d'un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale. Lorsqu'elle n'est pas prévue par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) approuvé, une ORI doit être déclarée d'utilité publique. Dans ce cas, l'initiative revient soit à la commune ou à l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent pour réaliser les opérations de restauration immobilière, soit à l'Etat avec l'accord de la commune concernée ou de l'EPCI compétent en matière de PLU.

### QUELS OBJECTIFS ?

Remettre en état, moderniser ou démolir des immeubles ou ensembles d'immeubles d'habitat afin de transformer leurs conditions d'habitabilité.

### QUELS EFFETS ?

Les propriétaires des immeubles concernés par une ORI peuvent décider de réaliser eux-mêmes les travaux. Ils bénéficient alors d'un contrôle et d'un suivi de la part de la collectivité. Dans le cas contraire, ils peuvent être expropriés ou mettre en demeure la collectivité d'acquiescer leur bien par le biais du droit de délaissement.

Les travaux exécutés sur des immeubles dont la restauration a été déclarée d'utilité publique ne peuvent faire l'objet d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir ou d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable que s'ils sont compatibles avec la déclaration d'utilité publique.

Les locataires ou occupants des immeubles devant faire l'objet de travaux ne peuvent s'opposer à l'exécution de ces travaux. Si l'exécution des travaux l'exige, ils peuvent être tenus d'évacuer tout ou partie des locaux. Le bailleur doit alors offrir de reporter le bail sur un local équivalent dans le même immeuble ou dans un autre immeuble.

### QUI ?

Une ou des commune(s) ou un EPCI sont compétents pour réaliser une ORI. Lorsque l'opération nécessite une déclaration d'utilité publique, celle-ci peut également être prise à l'initiative de l'Etat avec l'accord de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU.



## OPÉRATION DE RESTAURATION IMMOBILIÈRE (2/3)

OUTILS CONTRACTUELS

### OÙ ?

Tous les immeubles (bâtiment et assiette foncière) qui ont une fonction d'habitation du fait soit de leur construction, soit de leur aménagement sont susceptibles d'être concernés par une ORI dès lors que leur état de dégradation justifie des travaux relevant de l'utilité publique.

Ces immeubles peuvent être collectifs ou non, vacants ou occupés, en monopropriété ou copropriété, appartenir à tout type de propriétaire et comprendre des locaux annexes, des rez-de-chaussée commerciaux ou des étages sous bail commercial.

Ces immeubles sont identifiés dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de l'ORI.

Si un propriétaire fait connaître son intention de réaliser les travaux dont le détail lui a été notifié, ou d'en confier la réalisation à l'organisme chargé de la restauration, son immeuble n'est pas compris dans l'arrêté de cessibilité.

### COMMENT ?

L'ORI peut être prévue dans un PSMV approuvé. A défaut, elle est conduite selon la procédure de droit commun, c'est à dire sous déclaration d'utilité publique (DUP).

L'enquête préalable à la DUP d'une ORI est organisée par le préfet. Lorsqu'elle est explicitement prévues dans un PSMV, l'enquête publique préalable à l'approbation du PSMV est commune à celle des travaux de restauration immobilière prévus.

Après le prononcé de la DUP, la personne qui en a pris l'initiative arrête, pour chaque immeuble à restaurer, le programme des travaux à réaliser dans un délai qu'elle fixe. Puis elle notifie à chaque propriétaire le programme des travaux qui lui incombent.

Si un propriétaire décide de réaliser ou de faire réaliser ces travaux, il doit, pour éviter de voir son immeuble inscrit dans l'arrêté de cessibilité, produire à l'autorité expropriante l'échéancier prévisionnel et le délai maximal d'exécution des travaux ainsi que la date d'échéance des baux et, s'il y a lieu, les offres de relogement faites aux locataires.

Lorsque l'architecte des bâtiments de France (ABF) est associé à la procédure, il accompagne son accord sur les travaux projetés d'une attestation certifiant que ces travaux constituent la restauration complète de l'immeuble concerné.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun.

### COMBIEN DE TEMPS ?

Les délais de réalisation des travaux qui incombent aux propriétaires sont fixés par la collectivité concernée.

Dans l'hypothèse où les locataires des locaux d'habitation doivent quitter les lieux en raison des travaux nécessaires, le propriétaire doit leur donner un préavis de six mois, et leur notifier une offre de relogement au moins un an à l'avance.

Lorsqu'un PSMV approuvé a explicitement prévu des ORI, aucun délai de réalisation n'est fixé, ni aucun engagement formel demandé aux propriétaires. Simplement, lorsqu'ils feront les travaux, les propriétaires devront les effectuer conformément aux dispositions prévues.



## OPÉRATION DE RESTAURATION IMMOBILIÈRE (3/3)

OUTILS CONTRACTUELS

### AVEC QUI ?

Lorsque le ou les immeubles concernés sont situés en secteur sauvegardé, que le PSMV soit approuvé ou non, ou bien dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou encore dans une aire de mise en valeur du patrimoine (AVAP), l'ABF est associé à la procédure dans la mesure où il devra donner son accord sur les travaux projetés.

Lorsque la procédure de restauration immobilière s'applique à des immeubles soumis au statut de la copropriété, il est préférable de notifier les travaux à effectuer au syndicat des copropriétaires, et ce en plus de copropriétaires eux-mêmes, compte tenu de la législation propre au régime de copropriété.

Tous les copropriétaires sont nominativement appelés à s'engager à réaliser les travaux tels qu'ils leur sont notifiés lors de l'enquête parcellaire. S'ils font connaître leur intention d'effectuer les travaux, ils pourront monter – (ou adhérer à) – une association foncière urbaine libre (AFUL) pour les effectuer, l'AFU étant le seul maître d'ouvrage compétent pour réaliser les travaux portant à la fois sur les parties privatives et les parties communes.

### ANALYSE CRITIQUE

En tant qu'opération d'aménagement, l'ORI autorise la collectivité publique à enclencher la réalisation de travaux importants de réhabilitation complète d'immeubles ou d'îlots dégradés. Sa mise en œuvre joue également un rôle coercitif puisque les travaux déclarés d'utilité publique entraînent une obligation de faire pour les propriétaires sous peine d'expropriation.

L'ORI est lourde de mise en place et de suivi et demande une volonté politique très forte. Elle ne s'impose que lorsque tout a déjà été essayé. Ce peut être en revanche un outil complémentaire de l'OPAH RU.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L300-1 et suivants du code de l'urbanisme
- Articles L313-1 et suivants du code de l'urbanisme
- Articles R313-23 à 29 du code de l'urbanisme

### BIBLIOGRAPHIE

- ANAH, Les opérations de restauration immobilière (ORI) – Guide méthodologique, septembre 2010



## RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE (1/5)

OUTILS CONTRACTUELS

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) sont des opérations publiques sous maîtrise d'ouvrage locale qui ont pour objectif de traiter l'insalubrité irrémédiable dans une optique de protection, de relogement et d'amélioration des conditions de vie des occupants. Elles procèdent par acquisition publique - principalement sous forme de déclaration d'utilité publique -, de terrains ou d'immeubles impropres à l'habitation et bénéficient de financements substantiels de l'État (70 à 100 %). Elles visent non seulement à trouver une solution de logement pérenne aux occupants, mais aussi à répondre à leurs difficultés d'insertion sociale. Une opération de RHI est donc d'abord l'expression d'un projet social.

Les RHI sont normalement engagées à l'initiative des communes ou des établissements de coopération intercommunale (EPCI) ayant compétence en matière d'habitat. Cependant un établissement public foncier, un office public d'aménagement et de construction (OPAC) ou un office d'HLM à compétence étendue peut être également à l'initiative d'une opération. La décision de mise en place des financements de l'Etat relève quant à elle du niveau national.

La démarche de RHI comporte deux phases (pré-opérationnelle et opérationnelle) entre lesquelles s'intercale la prise des arrêtés d'insalubrité.

### QUELS OBJECTIFS ?

Eradiquer l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux de terrains ou d'immeubles habités, reloger les occupants et améliorer leurs conditions de vie et leur insertion sociale.

### QUELS EFFETS ?

Une opération de RHI implique l'acquisition publique des biens concernés, puis leur démolition ou réhabilitation. La fonction sociale du quartier devant être maintenue, la production de logements locatifs sociaux est une priorité. Celle-ci peut s'accompagner de la création d'équipements collectifs nécessaires à l'amélioration des conditions de vie du quartier.

### QUI ?

L'opération de RHI est en général engagée à l'initiative de la commune concernée ou de l'EPCI compétent en matière d'habitat. Elle peut également être lancée par un établissement public foncier (EPF), un OPAC ou un office d'HLM à compétence étendue.

### OÙ ?

Les immeubles éligibles au dispositif RHI sont :

- les immeubles sous arrêtés d'insalubrité irrémédiable ou de péril assortis d'une interdiction définitive d'habiter ;
- les immeubles insalubres rémédiabiles, en péril ordinaire ou salubres, les éléments annexes non destinés à l'habitation et compris dans l'îlot traité, si leur démolition, leur réhabilitation ou leur consolidation (dans l'hypothèse où celle-ci se révélerait plus onéreuse que le coût de leur acquisition cumulé avec celui de leur démolition) est techniquement nécessaire au traitement des immeubles sous interdiction définitive d'habiter, en cas notamment de mitoyenneté ou d'imbrication avec de tels immeubles ;



## RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE (2/5)

OUTILS CONTRACTUELS

- les immeubles sous arrêté pris en application de l'article L. 1331-25 du code de la santé publique, c'est-à-dire situé dans un périmètre d'insalubrité ; ces immeubles ont le plus souvent vocation à être démolis cependant, parmi ceux-ci, des immeubles destinés à être réhabilités peuvent être éligibles au financement s'ils sont :
  - situés dans un secteur sauvegardé, dans un site protégé, aux abords d'un monument historique ou encore dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ;
  - identifiés dans le PLU comme élément remarquable au titre de l'article L123-1.5 alinéa 7 du Code de l'urbanisme ;
  - soumis à des contraintes techniques empêchant leur démolition, la rendant dangereuse ou si, compte tenu des contraintes, la réhabilitation est moins onéreuse que la démolition et reconstruction.

### COMMENT ?

La collectivité en tant que maître d'ouvrage (ou l'EPF, l'OPAC ou l'office HLM) élabore un dossier qui comporte un bilan prévisionnel de l'opération et un plan de relogement individualisé et de suivi social. Elle le remet au préfet qui le transmet au ministère en charge du logement. Une commission interministérielle ad hoc instruit et décide des financements de l'Etat au vu de ce dossier.

#### 1. Financement de l'opération

Le financement porte sur le déficit d'opération qui résulte des dépenses d'études, de relogements, d'acquisitions et de démolitions, diminuées des recettes de ventes des immeubles ou terrains libérés. Ce déficit peut bénéficier d'une subvention de l'Etat comprise entre 70 et 100%. La commission interministérielle peut décider de financer l'opération soit par un financement unique établi sur la base du bilan de l'opération elle-même, soit en deux temps, par un financement de la phase pré opérationnelle d'abord puis de l'opération elle-même.

Dans le premier cas, la demande est présentée après la notification des arrêtés d'insalubrité irrémédiable, et elle comprend le plan de relogement nominatif des occupants.

Dans le second, le financement pré opérationnel est conditionné par l'engagement de la collectivité, par délibération, à mettre en œuvre l'opération de RHI dans un délai maximum de quatre ans. Le financement correspond alors à la réalisation des études pré opérationnelles et à la mise en œuvre partielle ou totale du plan de relogement, préalablement à la prise des arrêtés d'insalubrité. Pour le financement de l'opération elle-même, une seconde demande de financement est donc adressée à la commission après la signature des arrêtés d'insalubrité.

#### 2. Maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage est assurée par la commune, l'EPCI compétent en matière d'habitat voire par l'EPF, un OPAC ou un office d'HLM à compétence étendue qui en a pris l'initiative.



## RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE (3/5)

OUTILS CONTRACTUELS

### 3. Déroulement de l'opération

#### *Phase pré-opérationnelle*

La phase pré-opérationnelle vise à définir le projet urbain immobilier et social sur les terrains et immeubles à traiter, préparer les arrêtés d'insalubrité et la phase opérationnelle de relogement. Elle doit permettre de présenter un projet urbain d'ensemble, chaque fois que l'opération de RHI n'est pas limitée au traitement d'immeubles ponctuels.

Elle comporte notamment :

- un diagnostic urbain : faisabilité des opérations foncières et immobilières, identification des différents immeubles ou éléments annexes à acquérir ;
- un diagnostic foncier : identification des propriétés et de la nature des titres d'utilisation de chaque immeuble, bâtiment et lot de copropriété ;
- une étude technique du bâti : appréciation du degré d'insalubrité des immeubles repérés, préparation et réalisation des rapports d'insalubrité par les inspecteurs de la DDASS ou du service communal d'hygiène et de santé (SCHS) ;
- une étude sociale fine sur la situation des occupants : définition des besoins en relogement et des mesures éventuelles d'accompagnement social ; élaboration d'un plan de relogement individualisé, et d'un plan de suivi social.

#### *La phase opérationnelle*

La phase opérationnelle comprend les actions de relogement, acquisitions, expropriation, et la mise en œuvre du projet lui-même.

### 4. Les arrêtés d'insalubrité

Les arrêtés d'insalubrité sont pris entre les phases pré opérationnelles et opérationnelles selon deux procédures possibles : sur intervention de la Direction des affaires sanitaires et sociales (DASS) ou du Service communal d'hygiène et de santé (SCHS) - si la commune en est dotée - à partir d'une plainte déposée par tout occupant d'un immeuble concerné, en autosaisine ou sur demande de la commune ou de l'EPCI compétent ; sur intervention du préfet, après avis du Conseil départemental d'hygiène (CDH) ; le périmètre défini par arrêté vaut alors interdiction définitive d'habiter pour l'ensemble des immeubles, ce qui conduit généralement à l'expropriation.

Pour conclure, il est vivement recommandé de réaliser en amont de la phase pré opérationnelle une étude préalable en vue d'apprécier l'opportunité de mettre en œuvre une opération de RHI en procédant au pré-repérage de l'insalubrité.

La procédure de RHI implique par ailleurs une création ou une mise à niveau du réseau d'assainissement du quartier.

Enfin, l'intervention du préfet pour l'arrêté d'insalubrité est source de contentieux. Il est donc vivement conseillé de la réserver aux bidonvilles et aux locaux et installations précaires.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ-REQUIS ?

Aucun.



## RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE (4/5)

OUTILS CONTRACTUELS

### COMBIEN DE TEMPS ?

Toute opération ayant fait l'objet d'une décision attributive de subvention doit être commencée dans un délai de deux ans, sous peine de rendre caduque la décision d'octroi de la subvention.

Lorsque la subvention est attribuée pour le financement des études de calibrage ou des mesures d'accompagnement social et de relogement des occupants, le maintien du bénéfice de cette subvention est conditionné au dépôt d'une demande de financement comportant tout ou partie des acquisitions, des démolitions et/ou des réhabilitations, dans un délai de deux ans suivant la date de notification de la décision. Ce délai peut être prorogé d'un an sur demande motivée du bénéficiaire.

Toute opération ayant fait l'objet d'une décision attributive de subvention doit donner lieu à une demande de paiement du solde dans un délai de huit ans après notification de la décision.

### AVEC QUI ?

L'instruction et le financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre sont assurés par l'ANAH. L'opération de RHI peut être complétée, pour le traitement de l'insalubrité remédiable, par un dispositif de Maîtrise d'œuvre urbaine sociale (MOUS) insalubrité.

### ANALYSE CRITIQUE

L'opération de RHI est l'un des modes de traitement les plus coercitifs de la lutte contre l'habitat indigne. Elle constitue un outil de dernier recours, lorsque la gravité des désordres constatés sur le bâti, le nombre d'immeubles et de ménages concernés exigent une intervention importante, dépassant l'intervention sur une seule et unique parcelle, sauf cas exceptionnel.

Les enjeux sociaux, urbains et économiques de ce type d'action, ainsi que leur aspect coercitif, justifient une instruction spécifique menée par la Commission nationale pour la lutte contre l'habitat indigne, qui émet un avis sur l'éligibilité et le financement des opérations. Il faut avoir conscience qu'une opération de RHI n'est éligible aux subventions de l'État que pour les interventions relatives aux immeubles frappés d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou d'un arrêté de péril, assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter.

De plus, le financement accordé par l'ANAH porte sur le déficit du bilan prévisionnel des opérations de RHI : il n'a pas vocation à financer des opérations dont le montage est possible sans cette aide. Il convient donc d'être vigilant sur ce point, en particulier lorsque le projet est inclus dans une opération plus vaste et bénéficiaire, ou dans le cas d'une **Opération de restauration immobilière (ORI)** faisant appel à l'investissement privé, mettant notamment en jeu des avantages fiscaux et qui permettraient de financer des opérations de réhabilitation sans nécessité d'apport complémentaire de subvention.

Une procédure complémentaire intitulée « financement du traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière (THIRORI) » a d'ailleurs été mise en place. Elle permet de financer également des déficits d'opération d'acquisition d'immeubles sous arrêté d'insalubrité remédiable, sous arrêté de péril sans interdiction définitive d'habiter, sous arrêté de prescription de mesures de mise en sécurité incendie des hôtels meublés ou sous déclaration d'utilité publique de restauration immobilière.



## RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE (5/5)

OUTILS CONTRACTUELS

Les immeubles relevant de la RHI et du THIRORI font l'objet de conditions d'examen similaires par la Commission nationale pour la lutte contre l'habitat indigne. Ils relèvent toutefois de conditions de financements différentes. Un même dossier pourrait donc, selon les besoins, mixer les deux types de financements.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Code de la santé publique, art. L 1331-23 et L 1331-26 à 31
- Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 sur le logement décent
- Décret n° 2009-1625 du 24 décembre 2009 relatif à l'Agence nationale de l'habitat pour la THIRORI

### BIBLIOGRAPHIE

- Bouché N., Expertise concernant les immeubles menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres, rapport du CGPC, octobre 1998
- Bouché N., «Le traitement de l'insalubrité au regard des enjeux d'habitat, d'urbanisme et de patrimoine», article in Cultures croisées, Conseil général des Ponts et Chaussées, décembre 2004
- DGUHC, Diagnostic des processus de valorisation et dévalorisation des quartiers anciens, collection «Les outils», mai 2002
- Actualités Habitat, Union sociale pour l'habitat, «Parc privé ou ancien : pourquoi et comment intervenir?», n° 77, février 2003
- Cahiers de l'ANAH, L'habitat indigne, n° 116, mars 2006
- ANAH, Instruction relative au financement de la résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux (RHI) et du traitement de l'habitat insalubre rémissible ou dangereux, et des opérations de restauration immobilière (THIRORI), [doc en ligne], 2010



## PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR (1/4)

OUTILS CONTRACTUELS

La loi du 04 août 1964 dite « Loi Malraux » permet la création de secteurs dits « sauvegardés »<sup>1</sup> lorsque ceux-ci présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non. Elle vise à requalifier le patrimoine historique, architectural et urbain, moderniser les logements anciens et assurer une qualité d'occupation conforme au mode de vie contemporain. La création d'un secteur sauvegardé relève d'une démarche qualitative : il s'agit d'inscrire tous les actes d'aménagement, de transformation ou de construction dans le respect de ce qui existe déjà.

Les secteurs sauvegardés peuvent être créés par l'autorité administrative (préfet du département) sur demande ou avec l'accord de la ou des communes intéressées ou, le cas échéant de l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU, et après avis de la Commission nationale des secteurs sauvegardés. Ils peuvent également être créés par décret en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable de la ou d'une des communes intéressées.

L'acte qui crée le secteur sauvegardé prescrit l'élaboration d'un document d'urbanisme : le Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Le PSMV se substitue au POS et au PLU sur ce périmètre et encadre les travaux qui ont pour effet de modifier l'état des immeubles. L'autorisation de procéder à ces travaux énonce les prescriptions auxquelles le propriétaire doit se conformer.

Dans les secteurs sauvegardés, les propriétaires d'immeubles anciens qui ont fait l'objet d'une restauration complète peuvent déduire de leur revenu global le déficit foncier résultant des travaux de restauration réalisés et prévus par le PSMV et des intérêts d'emprunts générés. Pour cela, ils doivent s'engager à louer le bien, nu et à usage d'habitation principale, pendant une période minimale de neuf ans.

*<sup>1</sup> La loi Malraux visait à sauvegarder les centres urbains historiques et les ensembles urbains d'intérêt patrimonial en évitant leur destruction par la politique de rénovation urbaine qui consistait, à l'époque, en la démolition du tissu bâti ancien au bénéfice d'une reconstruction sans rapport avec la ville traditionnelle.*

### QUELS OBJECTIFS ?

Objectif double :

- préserver tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non qui présentent un intérêt historique, esthétique ou de nature à justifier leur conservation, leur restauration et leur mise en valeur ;
- doter ces biens d'une qualité d'occupation conforme au mode de vie contemporain.

### QUELS EFFETS ?

#### 1. Effets sur les autres régimes de protection

La création du secteur sauvegardé met en révision le PLU s'il existe et vaut prescription d'élaboration du PSMV. Dès son approbation, le PSMV se substitue au document d'urbanisme existant (POS ou PLU). De plus, les immeubles situés dans son périmètre ne sont pas soumis aux servitudes d'utilités publiques relatives aux abords des monuments historiques ainsi qu'à celles des sites classés ou inscrits au titre du code de l'environnement.



## PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR (2/4)

## OUTILS CONTRACTUELS

### 2. Effets sur l'instruction des demandes d'autorisations de travaux

Au sein des PSMV, les autorisations d'urbanisme sont soumises à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF). Les autorisations peuvent être assorties de prescriptions auxquelles le pétitionnaire doit se conformer.

Dès la publication de la décision prescrivant l'élaboration d'un PSMV, les permis de construire relatifs aux travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles peuvent faire l'objet d'un sursis à statuer.

La demande de permis de démolir est obligatoire dans les secteurs sauvegardés sauf pour les démolitions imposées par le PSMV, et ce dès la délimitation du périmètre. La jurisprudence établit qu'aucun permis de démolir ne peut être délivré sans l'accord du ministre ou de son délégué (Conseil d'Etat, 25 avril 1990, Smet).

### 3. Effets sur les opérations de restauration immobilière.

Si elles n'ont pas été prévues par un PSMV approuvé, les **opérations de restauration immobilière (ORI)** consistant en des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles doivent être déclarées d'utilité publique.

#### QUI ?

Commune(s) ou EPCI compétent en matière d'élaboration du PLU.

#### OÙ ?

A l'intérieur du périmètre défini dans l'arrêté préfectoral qui crée le secteur sauvegardé.

#### COMMENT ? AVEC QUI ?

Le secteur sauvegardé est créé par arrêté du préfet de département, à la demande ou après accord du conseil municipal ou de la collectivité concernée et après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés. Cet arrêté délimite le périmètre du secteur sauvegardé (article R.313-1 du code de l'urbanisme).

Dès la création du PSMV, une commission locale du secteur sauvegardé est créée. La liste de ses membres est arrêtée par le préfet. Elle est consultée à l'initiative du préfet, du maire ou du président de l'EPCI compétent.

La procédure d'élaboration du PSMV est conduite conjointement par l'Etat et la collectivité concernée. Le PSMV est conçu sous leur autorité par un architecte désigné par le préfet en accord avec la collectivité concernée.

Le PSMV doit être compatible avec le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU lorsqu'il existe.



## PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR (3/4)

Le dossier de PSMV comprend :

- un rapport de présentation : celui-ci notamment explique les choix retenus pour établir le PSMV et leur compatibilité avec le PADD du plan local d'urbanisme lorsqu'il existe, il expose les motifs de la délimitation des zones et justifie l'emploi sur certaines d'entre elles d'une servitude de cinq ans établie au titre de l'article L123-2 du code de l'urbanisme.
- un règlement : celui-ci précise les conditions architecturales selon lesquelles est assurée la conservation et la mise en valeur des immeubles et de leur cadre urbain. Il peut comporter des règles relatives aux matériaux à utiliser et indiquer les immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits ou pourront être imposés à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées.
- des documents graphiques : ils peuvent identifier différents sous secteurs voire des immeubles à conserver, à démolir ou dont les modifications sont soumises à des conditions spéciales, préciser des règles d'alignement, des emplacements réservés ou encore les espaces boisés classés.
- les orientations d'aménagement : celles-ci peuvent prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre.

Le projet de plan est soumis pour avis à la commission locale du secteur sauvegardé. Au vu de l'avis de cette dernière, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI délibère sur le projet de plan. Celui-ci est ensuite transmis à la commission nationale des secteurs sauvegardés.

Si des modifications substantielles sont rendues nécessaires suite à l'enquête publique voire si le commissaire enquêteur a émis un avis défavorable, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI se prononce à nouveau sur le projet de plan.

Le PSMV est approuvé par arrêté du préfet en cas d'avis favorable de la collectivité compétente. Dans le cas contraire, il est approuvé par décret en Conseil d'Etat après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ REQUIS ?

Aucun

### QUELS IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS ET FISCAUX ?

Le déficit foncier des propriétaires bailleurs qui ont engagé des travaux de restauration immobilière peut donner lieu à réduction d'impôt. La jurisprudence reconnaît la déductibilité des déficits dès la création du secteur sauvegardé sans attendre l'approbation du PSMV (CAA, Lyon, 2ème chambre, 27 décembre 1991, M. Bonnard ; Conseil d'Etat, 10 mars 1999, Mme Jurado).

### COMBIEN DE TEMPS ?

La jurisprudence établit que le PSMV doit être approuvé dans un délai de trois ans à compter de sa publication, faute de quoi il cesse d'être opposable. Toutefois il redevient alors possible d'utiliser le sursis à statuer. (Conseil d'Etat, 14 octobre 1987, ministre de l'urbanisme c/ Le Louarn.)



## PLAN DE SAUVEGARDE ET DE MISE EN VALEUR (4/4)

OUTILS CONTRACTUELS

### ANALYSE CRITIQUE

Le périmètre du PSMV et les enjeux patrimoniaux doivent être à la fois ciblés et largement partagés pour que la lourdeur de la procédure et de l'outil soit acceptés et adaptés. Compte tenu de la complexité de la procédure et de son application, le PSMV est donc réservé à des ensembles patrimoniaux prestigieux.

Le PSMV est le document d'urbanisme du secteur sauvegardé. Son contenu se concentre sur les règles de protection et de mise en valeur du patrimoine qui peuvent aller jusqu'à obliger les propriétaires à réaliser des travaux.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L313-1 et suivants du code de l'urbanisme
- Articles R 421-15, 16 et 17 du code de l'urbanisme
- Articles L642-1 et suivants du code du patrimoine
- Articles D642-1 et suivants du code du patrimoine



## AIRE DE MISE EN VALEUR DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE (1/5)

L'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) est une servitude d'utilité publique dédiée à la protection et à la mise en valeur du patrimoine bâti et de l'espace dans toutes ses composantes (architecturale, urbaine, paysagère, historique et archéologique), et prenant en compte la dimension « développement durable ». Créée par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, elle remplace les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)\*.

Elle peut être établie à l'initiative d'une ou plusieurs communes ou d'un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) s'il est compétent en matière d'urbanisme, sur tout espace présentant un intérêt patrimonial, qu'il soit culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique.

Elle est fondée sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental qui prend en compte les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU afin de garantir la qualité architecturale des constructions existantes et à venir ainsi que l'aménagement des espaces. Par rapport à la ZPPAUP, elle propose une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, une meilleure concertation de la population, une meilleure coordination avec le PLU quand il existe. L'AVAP comprend, au sein du périmètre délimité, un règlement qui contient des prescriptions. Une fois instaurée, l'AVAP est annexée au PLU.

*\* Les ZPPAUP mises en place avant le 14 juillet 2010 continueront de produire leurs effets de droit, au plus tard jusqu'au 14 juillet 2015. Avant cette échéance, elles doivent être transformées en AVAP où elles retomberont sous le régime des protections antérieures (abords de MH, sites inscrits) lorsque celles-ci pré-existent. (article L.642-8 du code du patrimoine).*

### QUELS OBJECTIFS ?

Protéger et mettre en valeur le patrimoine bâti et les espaces dans leurs composantes architecturale, urbaine, paysagère, historique et archéologique.

### QUELS EFFETS ?

L'AVAP conduit à des prescriptions pour la conservation et la mise en valeur du bâti et des espaces identifiés comme constituant un patrimoine architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique. Ces prescriptions constituent une servitude d'utilité publique. Les prescriptions de l'AVAP sont annexées au PLU, elles doivent être compatibles avec les orientations du PADD. Dans le cas de dispositions différentes entre AVAP et règlement du PLU, c'est la règle la plus contraignante qui s'applique.

Les prescriptions données dans la partie réglementaire de l'AVAP peuvent se limiter à de simples recommandations. Elles constituent alors, d'un point de vue juridique, des orientations qui définissent un cadre général à l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) et de l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme.

Concernant le patrimoine archéologique, l'AVAP met en œuvre des règles de protection, de gestion et de mise en valeur uniquement pour les vestiges visibles hors sol ainsi que leur environnement.



## AIRE DE MISE EN VALEUR DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE (2/5)

OUTILS CONTRACTUELS

**1. Effets sur les autres régimes de protection**

A l'intérieur du périmètre de l'AVAP, le règlement se substitue à la servitude des abords des Monuments historiques (« champ de visibilité » des 500m), que le monument historique se situe à l'intérieur ou à l'extérieur de ce périmètre. Au delà, la servitude des abords s'applique. Si la création d'une AVAP n'a aucun effet sur l'application des servitudes de sites classés, en revanche, elle suspend sur son périmètre celle des servitudes de sites inscrits. L'AVAP ne peut pas émettre des règles ou des prescriptions à l'endroit des immeubles protégés au titre des Monuments historiques.

Quant au secteur sauvegardé et à son Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), il ne peut y avoir de superposition entre AVAP et secteur sauvegardé, les deux outils répondant aux mêmes objectifs.

**2. Effets sur l'instruction des demandes d'autorisations de travaux**

A l'intérieur du périmètre d'une AVAP et hormis les travaux qui concernent un monument historique classé, toutes les modifications suivantes nécessitent une autorisation préalable de l'autorité compétente qui vérifie la conformité du projet avec les dispositions de l'AVAP :

- modification de l'aspect extérieur des immeubles, nus ou bâtis (transformation, construction nouvelle, démolition, etc.),
- intervention ayant pour effet la modification sensible des données du paysage végétal (déboisements, coupes ou élagages importants d'arbres de haute tige, suppressions de haies bocagères, etc.),
- toute transformation de l'aspect des espaces publics (aménagement urbain, aspect des sols, mobiliers urbains, dispositifs d'éclairage...),

Ces autorisations sont soit des autorisations d'urbanisme (déclaration préalable, permis de construire, d'aménager ou de démolir) soit des autorisations spéciales au titre du code du patrimoine. L'avis de l'ABF est obligatoire quel que soit le régime d'autorisation des travaux.

**QUI ?**

Commune(s) ou EPCI compétent en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme.

**OÙ ?**

A l'intérieur du périmètre défini par la collectivité compétente.

**COMMENT ?**

La décision de mettre à l'étude une AVAP sur un ou plusieurs espaces présentant un intérêt patrimonial est prise par la (ou les) collectivité(s) concernée(s). Qu'il s'agisse d'une création d'AVAP ou de la transformation d'une ZPPAUP en AVAP, cette procédure peut constituer une opportunité pour réévaluer le dispositif de la servitude des abords des Monuments historiques et conduire une démarche de modification du périmètre de protection.

Le prestataire de l'étude est sélectionné sur la base d'un cahier des charges établi en collaboration avec l'ABF. Sa mission comporte la réalisation d'un inventaire, d'une analyse, de propositions et de mise en compatibilité avec le PADD du PLU.



## AIRE DE MISE EN VALEUR DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE (3/5)

OUTILS CONTRACTUELS

Le dossier de l'AVAP comprend :

- un rapport de présentation des objectifs de l'AVAP comprenant une synthèse du diagnostic architectural, patrimonial et environnemental ;
- un règlement avec les prescriptions patrimoniales qui règlemente notamment les dispositifs relatifs au développement durable ;
- des documents graphiques où est défini le périmètre.

Le diagnostic architectural, patrimonial et environnemental est placé en annexe du dossier de l'AVAP.

La commission locale, mise en place par la collectivité, suit l'élaboration du dossier et est consultée pour avis.

Le dossier, une fois arrêté par la collectivité, est transmis pour avis à la Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS). Suite à l'avis des Personnes publiques associées et de la CRPS, le projet peut être modifié en concertation avec l'ABF.

Si le projet d'AVAP nécessite la mise en compatibilité du règlement du PLU, d'une part l'enquête publique porte à la fois sur l'AVAP et sur le projet de révision ou de modification du document d'urbanisme et d'autre part, la délibération de validation du dossier prononce la procédure de révision du document. Enfin, les dispositions et le périmètre de l'AVAP sont annexés au document d'urbanisme et les plans de servitude mis en conformité, devenant ainsi opposables au tiers.

Pour conclure, l'aire d'étude de l'AVAP doit être suffisamment étendue pour que l'on puisse déduire en toute connaissance de cause le périmètre le plus pertinent de la future servitude. En particulier, pour tenir compte de l'absence d'effet de l'AVAP à l'extérieur de son périmètre, notamment en ce qui concerne la servitude des abords des Monuments historiques, il peut être pertinent de définir le périmètre de l'AVAP de sorte à réduire au minimum voire supprimer ces parties résiduelles. Celles-ci peuvent également être rectifiées ou supprimées par la définition d'un périmètre de protection modifié.

Lorsque la réintroduction de la servitude des abords résulte de la mise en œuvre de l'AVAP, il est recommandé de mener une procédure conjointe avec l'instruction de celle-ci et d'organiser deux enquêtes concomitantes portant à la fois sur l'AVAP et sur le périmètre de protection modifié.

La (ou les) collectivité(s) compétente(s), par délibération du (ou des) conseil(s) municipaux définit (définissent) les modalités de la concertation avec la population. Le but de cette concertation est d'associer la population dès l'amont du projet et pas seulement au moment de l'enquête publique. Elle a donc lieu tout au long de l'élaboration de l'AVAP.

### QUELS DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ REQUIS ?

PLU ou POS

### COMBIEN DE TEMPS ?

La (ou les) collectivité(s) compétente(s) disposent d'un délai de trois mois pour annexer le périmètre et les dispositions de l'AVAP au document d'urbanisme.



## AIRE DE MISE EN VALEUR DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE (4/5)

OUTILS CONTRACTUELS

Concernant les demandes d'autorisation de travaux, leur délai d'instruction par l'ABF est d'un mois pour toutes les autorisations d'urbanisme (déclaration préalable, permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager, autorisations spéciales au titre du code du patrimoine) puis, par la collectivité compétente, de deux mois pour les DP et AS, trois mois pour les PD et quatre mois pour les PC et PA. En cas de désaccord avec l'avis de l'ABF, la (ou les) collectivité(s) compétente(s) dispose(nt) de sept jours pour transmettre son (leur) recours au Préfet de région à compter de la réception de l'avis de l'ABF.

### AVEC QUI ?

#### 1. Pour la procédure de création :

- Préfecture du département ;
- Ministère de la Culture, de la DRAC, du Conseil régional, du Conseil général pour de possibles subventions ;
- La Commission locale composée de 5 à 8 représentants de la (ou des) collectivité(s) compétente(s), 3 représentants d'administration (le Préfet de département, le DRAC, le DREAL), 4 personnes qualifiées dont 2 au titre du patrimoine culturel local et 2 au titre des intérêts économiques locaux (membres d'associations, organismes consulaires, experts indépendants). La commission locale compte entre 12 et 15 membres ;
- Service territorial de l'architecture et du patrimoine (STAP) avec en particulier l'Architecte des bâtiments de France (ABF) ;
- Préfet de région ;
- Directeur régional des affaires culturelles ;
- Commission régionale du patrimoine et des sites.

#### 2. Pour l'instruction des demandes d'autorisations de travaux :

Service territorial de l'architecture et du patrimoine (STAP) avec en particulier l'Architecte des bâtiments de France (ABF).

### ANALYSE CRITIQUE

L'intérêt d'une AVAP est dans la définition collective, pluridisciplinaire et transversale des conditions de prise en compte du patrimoine dans la politique d'aménagement mise en œuvre sur un territoire.

L'AVAP n'a cependant pas d'effet direct sur la restructuration des tissus bâtis. Elle ne permet pas non plus à la (ou aux) collectivité(s) compétente(s) d'imposer la démolition de bâtiments. Elle peut néanmoins limiter la constructibilité de certains terrains ou les déclarer inconstructibles.

Concernant le patrimoine d'intérêt archéologique, l'AVAP ne subordonne pas l'instruction et la gestion des demandes d'autorisation d'urbanisme ou d'autorisation spéciale à la consultation des services chargés de l'archéologie ni à la réalisation de fouilles.



## AIRE DE MISE EN VALEUR DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE (5/5)

OUTILS CONTRACTUELS

Des lieux comme par exemple un lieu de mémoire ou un lieu associé à l'exercice d'un savoir faire (site industriel, artisanal, etc.), s'ils sont reconnus de façon incontestable au moins localement, peuvent également constituer des éléments du patrimoine. Il est en revanche difficile de faire d'un tel lieu l'objet unique d'une AVAP.

### ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L642-1 et suivants du code du patrimoine
- Articles D642-1 et suivants du code du patrimoine

### BIBLIOGRAPHIE

- Ministère de la culture et de la communication, Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, Guide pratique,, juin 2012
- Ministère de la Culture et de la Communication, Guide de Procédure de l'Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine, Les Espaces Protégés, , DRAC de Bretagne, mars 2012
- Ecriture du PLU, PLU et patrimoine Fiche technique 4, PLU et ZPPAUP/AVAP, GRIDAUH, Pascal PLANCHET, octobre 2012



## ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉE (1/6)

OUTILS CONTRACTUELS

Créée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, la zone d'aménagement concerté (ZAC) est une **opération publique d'aménagement** au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. C'est une procédure d'urbanisme opérationnel qui offre à la collectivité ou à l'établissement public y ayant vocation un cadre juridique, financier et technique adapté à la réalisation d'une opération d'aménagement de l'espace. Elle permet dans un périmètre défini l'élaboration et la réalisation complète d'un projet urbain en combinant l'acquisition des terrains, leur aménagement ainsi que la réalisation d'équipements publics et de constructions.

La qualification juridique de la ZAC repose sur trois critères :

- elle est d'initiative et d'intérêt public, ce qui suppose l'intervention préalable a minima d'une personne publique ;
- la collectivité publique concernée entend, par son intervention, procéder à l'ensemble de l'aménagement de la zone considérée ; il s'agira, selon les cas, de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain ;
- l'opération comporte un programme d'équipements publics d'infrastructure et éventuellement de superstructure nécessaires aux besoins des futurs occupants et approuvé par la collectivité publique à l'initiative de la ZAC.

En raison de sa polyvalence, une ZAC peut combiner l'aménagement et l'équipement d'une zone en vue de la réalisation de constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industries (cette mixité n'est pas conseillée), de services, de loisir et d'installations ou d'équipements collectifs publics ou privés. A ce titre, la ZAC est susceptible de concerner la construction ex nihilo, l'extension ou la restauration.

La réalisation de la ZAC peut être menée en régie ou confiée à un aménageur public ou privé, et les terrains, une fois acquis et aménagés, sont cédés à des utilisateurs publics ou privés.

### QUELS OBJECTIFS ?

La ZAC a pour objet l'aménagement ou l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation de :

- constructions à usage d'habitation, de loisir, de commerce, d'industrie ou de service ;
- installations et équipements collectifs publics ou privés.

### QUI ?

Les collectivités territoriales, les établissements publics en ayant vocation de par la loi ou leurs statuts, et l'Etat peuvent être à l'initiative d'une ZAC.

### OÙ ?

Pour les communes disposant d'un PLU ou d'une carte communale, une ZAC peut être créée sur toutes les parties du territoire.

Pour celles qui sont dépourvues de document d'urbanisme, elle ne peut être créée que dans les espaces déjà urbanisés.

Une ZAC peut être créée sur plusieurs emplacements distincts. On parle alors de ZAC « multi-sites ».



## ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉE (2/6)

## OUTILS CONTRACTUELS

### COMMENT ?

Lorsque la commune a défini son projet d'aménagement urbain, elle peut opter pour la mise en œuvre de la procédure de ZAC si, toutes les études préalables ont été réalisées. Il est évident que son objectif d'aménagement ne pourra pas résulter de l'initiative des propriétaires fonciers présents dans le périmètre retenu.

Le recours à cette procédure d'aménagement doit notamment faire l'objet de diverses études préalables, de concertation avec la population en place, de la désignation d'un aménageur (si la ZAC n'est pas réalisée directement par la commune), de l'élaboration d'une convention de réalisation avec l'aménageur (la concession d'aménagement), de l'adoption d'un dossier de création, de l'adaptation éventuelle du document d'urbanisme et de l'approbation d'un dossier de réalisation de l'opération d'aménagement.

L'économie de la ZAC repose sur un acte de commerce qui implique que l'aménageur acquiert le foncier nécessaire à la réalisation de l'opération d'aménagement qu'il revendra ensuite en intégrant dans ses prix de cessions l'ensemble des dépenses y compris les coûts d'équipements publics.

La ZAC est précédée obligatoirement de la réalisation d'un ensemble d'études de faisabilité qui a pour objet de renseigner les autorités administratives compétentes sur l'opportunité de l'opération.

La procédure de ZAC se compose de deux phases : la création et la réalisation. Elle fait aussi l'objet d'une concertation tout au long des études préalables et jusqu'à la création de celle-ci.

#### Dossier de création

Il définit le choix du site, le programme d'aménagement, le programme prévisionnel des constructions à réaliser (y compris la surface de plancher maximale constructible), la faisabilité technique, économique et financière, l'insertion du projet dans son environnement et le mode de réalisation :

- en régie directe, (l'aménagement et l'équipement de la zone sont conduits directement par l'initiateur de l'opération) ;
- ou par le biais d'une concession d'aménagement à un opérateur public ou privé.

Il précise si la part (inter)communale de la Taxe d'Aménagement est maintenue ou exclue du périmètre de la zone. En effet, les constructions en sont exonérées si la ZAC met les équipements publics à la charge des constructeurs.

#### Dossier de réalisation

Il définit le programme définitif des constructions à réaliser, le programme des équipements publics et définit le bilan financier de l'opération échelonné dans le temps.

Les cessions de terrains à l'intérieur de la ZAC font l'objet d'un cahier des charges de cession de terrain qui est approuvé lors de chaque cession ou concession d'usage, selon les cas, par le maire ou le président de l'EPCI ou le préfet.



## ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉE (3/6)

OUTILS CONTRACTUELS

### Concertation

L'aménagement concerté est le résultat d'échanges entre les collectivités publiques, les citoyens, les entrepreneurs privés et la profession agricole. Elle tend à concilier l'intérêt général et les intérêts particuliers. La concertation associe donc le public qui est en mesure de réagir dès le stade des études préalables.

La mise en œuvre de cette concertation doit être conforme aux prescriptions des articles L. 300-2 et R. 300-1 du code de l'urbanisme (le moment, les modalités, les participants).

### Droit de délaissement

La création de la ZAC ouvre, pour tous les propriétaires de terrains situés dans son périmètre, le droit de mettre en demeure la personne publique de procéder à l'acquisition de leur terrain bâti ou non bâti.

### Le programme des équipements publics (PEP) de la ZAC

Il réunit tous les équipements publics que la commune et les autres maîtres d'ouvrage publics doivent réaliser pour permettre un fonctionnement cohérent du nouveau quartier. Il s'agit d'équipements d'infrastructure et éventuellement de superstructure, nouveaux ou à renforcer pour répondre aux besoins des futurs usagers et habitants de la ZAC.

### Le coût du PEP

Les futurs équipements publics nécessaires pour les futures constructions peuvent être retenus pour la totalité de leurs coûts s'ils ont vocation à desservir uniquement le nouveau quartier.

Les équipements éventuellement surdimensionnés doivent être retenus au prorata de leur utilité pour les futures constructions.

Il peut être prévu que ces surcoûts seront intégrés dans de nouvelles ZAC ou des conventions de PUP mises en place ultérieurement.

### Réalisation des équipements publics

L'aménageur désigné peut réaliser les équipements publics d'infrastructure de la ZAC. Par contre il ne peut pas réaliser les équipements publics de superstructure.

### Financement des équipements publics

C'est l'aménageur qui finance l'ensemble des futurs équipements publics nécessaires aux futurs usagers et habitants de la ZAC.

Pour les équipements publics d'infrastructure pouvant satisfaire les besoins d'autres opérations, la commune doit rembourser l'aménageur à due concurrence. En principe, tout ce qui est situé dans le périmètre de la ZAC est à la charge de l'aménageur tandis qu'une participation lui est demandée pour les équipements hors ZAC au prorata ou la totalité si ces infrastructures ne concernent que la ZAC.



## ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉE (4/6)

OUTILS CONTRACTUELS

Pour les équipements publics de superstructure, l'aménageur doit verser une participation à la commune au prorata de l'utilité de ces équipements pour les besoins des futurs usagers et habitants dans la ZAC.

Si la commune décide la réalisation d'équipements publics généraux (construction d'une médiathèque ou d'une nouvelle mairie) dans la ZAC, ces équipements sont eux-mêmes consommateurs du programme des équipements publics et ne peuvent pas être mis à la charge de l'aménageur.

Dans le cas d'une ZAC à maîtrise foncière partielle, (lorsque l'aménageur n'est pas rendu propriétaire de tous les terrains aménagés), la commune doit le rembourser à due concurrence. Quant aux propriétaires qui dans la ZAC n'ont pas le statut d'aménageur, ils sont contraints, d'accepter, par voie de convention de participation financière, de payer la fraction du coût des équipements qui profitent à leur terrain avant tout dépôt de demande de permis d'aménager ou de construire.

### Intégration au PLU

Lorsque le territoire est couvert par un PLU, les règles d'utilisation et d'occupation du sol applicables dans le périmètre de la ZAC sont celles définies par le PLU. Cet assujettissement de la ZAC au PLU se combine avec la possibilité ouverte par le code de l'urbanisme d'adapter le contenu du PLU à la réalisation de la ZAC. Le PLU peut définir un régime juridique spécifique pour la ZAC. L'éventuelle révision ou modification du PLU nécessaire à la réalisation de la ZAC doit intervenir avant l'approbation du dossier de réalisation.

### Action foncière

L'acquisition des terrains peut se faire, comme pour toute opération d'aménagement, par voie amiable, par voie de préemption ou d'expropriation par la personne publique ou l'aménageur si cette compétence lui a été déléguée dans le cadre de la concession d'aménagement.

### QUEL(S) DOCUMENTS D'URBANISME PRÉ REQUIS ?

Aucun. En revanche, la ZAC doit respecter les dispositions du PLU ainsi que les normes du SCOT s'il existe.

### COMBIEN DE TEMPS ?

L'opération d'aménagement sous procédure de ZAC est réputée achevée lorsque d'une part tous les équipements publics sont réalisés et d'autre part lorsque les constructions attendues sont édifiées. L'achèvement de la ZAC (on parle aujourd'hui de suppression) peut désormais intervenir à tout moment. Néanmoins, lorsque la ZAC est concédée il y a lieu d'analyser les conséquences financières d'une telle suppression.

### AVEC QUI ?

L'ensemble des acteurs locaux publics ou privés pouvant exercer des compétences en aménagement urbain.



## ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉE (5/6)

OUTILS CONTRACTUELS

### ANALYSE CRITIQUE

La ZAC est l'outil privilégié pour les opérations présentant une certaine complexité et une certaine ampleur. Elle permet à la fois l'acquisition du foncier, son remembrement, la viabilisation des terrains et la création de droits à construire (surface de plancher).

Elle permet à la commune d'imposer ces objectifs d'aménagement et d'obtenir la réalisation d'équipements publics sans faire appel à ces ressources propres, sauf à devoir indemniser l'aménageur des sujétions qu'elle lui impose. C'est pourquoi la création d'une ZAC demande une bonne évaluation du bilan financier prévisionnel, notamment en ce qui concerne le coût de la charge foncière.

En matière de renouvellement urbain, la ZAC est une procédure adaptée pour restructurer fortement des zones sous-utilisées ou en friches : elle est conçue pour créer de nouvelles parcelles de terrains à bâtir, traiter des îlots à démolir et à réorganiser.

La maîtrise foncière n'est pas un préalable indispensable à la création de la ZAC, à la différence du lotissement et du permis d'aménager. Cette procédure a démontré son efficacité depuis sa création en 1967. Les ZAC à maîtrise foncière partielle connaissent un important développement puisqu'elles permettent à l'aménageur et à la commune de limiter la mobilisation de capitaux pour les acquisitions foncières. Néanmoins, la procédure de ZAC se révèle assez lourde. Elle impose donc la mobilisation d'une ingénierie adaptée, parfois absente dans certaines communes. L'échelon intercommunal peut alors prendre toute son importance en vue de sa mise en place.

### APPORT DE LA LOI ALUR

La loi ALUR précise que lorsqu'en ZAC, un aménageur a pris en charge en tout ou partie le coût des raccordements des équipements publics de la zone, la **participation à l'assainissement collectif (PAC)** du propriétaire est diminuée à proportion du coût ainsi pris en charge.

### EXEMPLE

#### **Commune de Combrimont**

*Combrimont est une commune de 163 habitants située dans le département des Vosges.*

*Dans le cadre de son Plan local d'urbanisme, la municipalité avait affirmé la volonté d'accueillir de nouveaux habitants en leur offrant un cadre de vie attractif. Elle envisageait donc la construction d'une quinzaine de maisons sur un terrain séparé du bourg par un boisement et un relief dont la commune était propriétaire. Ce projet prévoyait la création d'un espace public faisant jonction avec le centre bourg.*

*Après une phase de concertation, il est apparu que le projet d'accueil d'une nouvelle population devait se faire en densifiant le centre-village, dans les espaces vacants et les bâtiments existants, et pas sur le terrain communal. Cette décision a été approuvée à l'unanimité, notamment pour des raisons économiques : il n'y avait aucun réseau à construire car tous étaient déjà présents.*

*Une démarche d'acquisition foncière a alors été engagée et une ZAC a été créée afin d'organiser le développement du bourg dans les interstices, de préciser les gabarits, les alignements, les statuts et les traitements des espaces publics et privés. Une opération de logements sociaux locatifs accolés, HQE®, en bois et économes en énergie a été réalisée.*



## ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉE (6/6)

OUTILS CONTRACTUELS

**BIBLIOGRAPHIE**

- Seydou Traorè, Les outils de l'aménagement, CERTU, 2007
- DGUHC - CERTU - CETE, Les Outils de l'action foncière au service des politiques publiques, 36 fiches outils, 2006
- Mémento pratique Urbanisme Construction - Editions Francis Lefebvre - Ouvrage actualisé à paraître en novembre 2014.

**ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE**

- Articles L 311-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

EN SAVOIR



*CERTU, Aménager durablement les petites communes - écoquartier en milieu rural ?, 2011*



## CLAUSES CONDITIONNELLES DE CESSION DE TERRAINS ET CAHIER DES CHARGES DE CESSION DE TERRAIN EN ZAC (1/5) OUTILS CONTRACTUELS

Lorsque la cession d'un bien intervient sous conditions, celles-ci peuvent être inscrites dans l'acte de vente. Les engagements pris par l'acquéreur à propos du bien vendu figurent dans l'acte notarié. Ils peuvent concerner : un programme de construction, des délais de réalisation, la préservation de bâtiments existants, des prescriptions architecturales, la réalisation d'un aménagement paysager, etc.. Ce dispositif relève du droit civil, il dépend donc de l'accord du cédant et de l'acquéreur.

De telles dispositions interviennent également dans le cadre des cessions de terrains à l'intérieur d'un périmètre de Zone d'aménagement concerté (ZAC). Obligatoires depuis la loi SRU, ces cahiers des charges de cessions de terrains (CCCT) font partie intégrante de la procédure de ZAC.

Aujourd'hui, le CCCT apparaît comme le principal vecteur juridique à même de transformer en obligations juridiques à la charge des constructeurs, notamment les objectifs de développement durable portés par la collectivité et son aménageur (lorsque la ZAC est réalisée par le biais d'une concession d'aménagement). Dans la mesure où la réalisation des objectifs de développement durable constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour les collectivités, le caractère effectif des dispositions du CCCT l'est donc tout autant.

### QUELS OBJECTIFS ?

Que l'on soit en ZAC ou hors ZAC, l'objectif pour le propriétaire est de s'assurer que l'acquéreur respecte les engagements qui ont conditionné la vente du bien.

### QUELS EFFETS ?

L'acquéreur est tenu, sous peine de sanctions à fixer préalablement entre les deux partis, de respecter les engagements qu'il a pris vis à vis du cédant à propos de l'évolution du bien.

Hormis pour les cahiers des charges approuvés avant 1977, la question du caractère contractuel ou réglementaire des dispositions du CCCT de ZAC, c'est-à-dire de leur caractère opposable aux demandes de permis de construire, reste posée. Le code de l'urbanisme n'apporte pas de réponse explicite à cette question. Néanmoins, la jurisprudence, tant administrative que judiciaire, confère au CCCT un caractère réglementaire (donc opposable) dès lors qu'il est approuvé par l'autorité administrative (jurisprudence réglementaire) et publié (rares cas de la jurisprudence judiciaire).

Toutefois, les règles du document d'urbanisme priment toujours sur celles du CCCT.

### QUI ?

D'un côté, le cédant du bien immobilier (bâti ou non bâti) quel qu'il soit (une collectivité territoriale, un établissement public, l'Etat, un particulier ou, en ZAC, l'aménageur) et de l'autre l'acquéreur quel qu'il soit.



## CLAUSES CONDITIONNELLES DE CESSION DE TERRAINS ET CAHIER DES CHARGES DE CESSION DE TERRAIN EN ZAC (2/5) OUTILS CONTRACTUELS

### OÙ ?

Pour ce qui est des clauses conditionnelles de cession d'un terrain, n'importe quel terrain faisant l'objet d'une vente peut être concerné. Les cahiers des charges de cession de terrain s'appliquent sur l'ensemble du périmètre de la ZAC, de façon obligatoire, lors des cessions ou concessions d'usage de terrains entre l'aménageur et les acquéreurs.

### COMMENT ?

#### Clauses conditionnelles de cession de terrain

Il suffit de les faire figurer, après accord des deux partis, dans l'acte notarié. Celui-ci peut prévoir des sanctions voire la résolution de la vente en cas de non respect des engagements. Ayant un caractère contractuel, l'ensemble des conditions et des conséquences du non respect de ces conditions relève d'un accord entre le cédant et l'acquéreur.

#### Cahiers des charges de cession de terrains (dans le cadre d'une procédure de ZAC)

Le CCCT doit être approuvé par l'autorité compétente (maire, président EPCI et plus rarement par le Préfet) lors de chaque cession ou concession d'usage.

### CONTENU

Le CCCT doit, au minimum, indiquer le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée. Cette indication est obligatoire même lorsque le document d'urbanisme applicable ne prévoit pas de surface constructible par îlot. Dans une telle hypothèse, la surface de plancher maximale constructible doit être appréciée au regard du programme de construction de la ZAC prévu par les documents de celle-ci.

Le CCCT peut, en outre, fixer les prescriptions techniques, architecturales et urbanistiques imposées pour la durée de réalisation de la ZAC. Mais de telles prescriptions ne peuvent déroger au document d'urbanisme applicable dans la ZAC dont les règles priment sur le CCCT. À titre d'illustration, les prescriptions techniques, architecturales et urbanistiques peuvent porter sur les matériaux et revêtements à utiliser sur la parcelle, les essences à planter, le nivellement de la parcelle, son raccordement à l'espace public, etc.

Enfin, des règles de droit privé qu'il peut être utile, voire indispensable, d'imposer aux constructeurs (adhésion à une association syndicale libre..., servitudes générales de passage ou d'implantation de réseaux pouvant grever les terrains de la zone, bornage, raccordement aux réseaux publics, dégâts...) peuvent être incluses dans le CCCT mais sous la condition impérative que le document précise qu'elles sont exclues de l'approbation administrative, et que leur validité est permanente à la différence des règles d'urbanisme.

Le contenu des CCCT peut donc être extrêmement varié. Il dépend avant tout des caractéristiques de l'opération d'aménagement et du degré de contrôle que la collectivité ou son aménageur souhaitent avoir sur les constructions.



**CLAUSES CONDITIONNELLES DE CESSION DE TERRAINS ET CAHIER DES CHARGES DE CESSION DE TERRAIN EN ZAC (3/5)** OUTILS CONTRACTUELS**CCCT et participations**

En aucun cas, le CCCT ne peut fixer une quelconque participation du constructeur au coût des équipements de la ZAC. En effet, lorsque le terrain est acquis de l'aménageur, la participation (périmètre de la ZAC exclu du champ d'application de la taxe d'aménagement) est incluse dans le prix de cession, même si elle peut faire l'objet, à titre d'information, d'une identification dans l'acte de vente.

Lorsqu'en revanche, le terrain n'est pas acquis de l'aménageur (propriétaire souhaitant construire sur son propre terrain), la participation aux équipements publics, ne peut être imposée aux constructeurs que dans le cadre d'une convention spécifique (convention de participation financière) (cf. code de l'urbanisme, art. L 311-4) et d'une convention de mise en œuvre qui inclura les termes du CCCT.

**CCCT et expropriation pour cause d'utilité publique**

L'article L 311-6 du code de l'urbanisme ne prévoit aucune coordination entre le contenu du CCCT et les clauses types prévues dans leur principe par l'article L 21-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et dans leurs modalités par le décret n° 55-216 du 03 février 1955.

Ces clauses types doivent figurer soit dans un document à part, soit le cas échéant, dans le CCCT. Dans ce dernier cas, il convient d'indiquer clairement que les dispositions imposées par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne sont pas soumises aux règles de caducité applicables aux clauses d'urbanisme.

**CCCT et délivrance des permis de construire**

Lorsqu'une demande de permis de construire porte sur une construction à édifier en ZAC sur un terrain acquis de l'aménageur ou concédé par lui, elle est accompagnée d'une copie de celles des dispositions du CCCT qui indiquent la surface de plancher constructible sur la parcelle, ainsi que, si elles existent, de celles fixant les prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales.

Par analogie, lorsque la demande de permis de construire porte sur un terrain non acquis de l'aménageur, la convention de participation aux équipements publics conclue entre la commune (ou l'EPCI) et le constructeur précise les conditions est la pièce exigée en lieu et place du CCCT. (article R 431-23 du Code de l'urbanisme)

**QUEL(S) DOCUMENT(S) D'URBANISME PRÉ REQUIS ?**

Aucun pour les clauses conditionnelles de cession d'un terrain.

Les CCCT relèvent de la procédure de ZAC. Voir la fiche consacrée à cet outil.



**CLAUSES CONDITIONNELLES DE CESSION DE TERRAINS ET CAHIER DES CHARGES DE CESSION DE TERRAIN EN ZAC (4/5)** OUTILS CONTRACTUELS**COMBIEN DE TEMPS ?****Clauses conditionnelles de cession de terrain**

Les clauses conditionnelles de cession ayant un caractère contractuel, les questions relatives à leur durée d'application font éventuellement l'objet d'un accord entre les partis. Elles peuvent constituer l'objet même de l'accord, par exemple pour le délai d'exécution d'un programme pré établi.

**Cahiers des charges de cession de terrains (dans le cadre d'une procédure de ZAC)**

L'obligation de CCCT s'applique, en cas de cession ou de concession d'usage de terrain, jusqu'à la suppression de la ZAC.

Le CCCT devient caduc, y compris la disposition relative à la surface de plancher constructible applicable au terrain, à la suppression de la ZAC, qu'il s'agisse d'une suppression à l'issue de l'achèvement des travaux d'équipement ou d'une suppression consécutive à l'abandon de l'opération. Ne sont toutefois pas concernés par cette caducité les cahiers des charges signés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU du 13 décembre 2001.

Les prescriptions techniques, architecturales et urbanistiques figurant au CCCT ne peuvent être édictées que pour la durée de réalisation de la ZAC.

**ANALYSE CRITIQUE**

Les actes notariés de vente d'un bien immobilier qui comprennent des clauses conditionnelles sont plutôt rares. Ce dispositif, à la fois souple et encadré, s'inscrit clairement dans une approche négociée de l'urbanisme. Lors de la cession d'un bien par une collectivité à un opérateur, il peut participer - de façon complémentaire au règlement d'urbanisme - à la maîtrise d'une opération par la puissance publique. Par exemple, celle-ci peut conditionner la vente de l'une de ses parcelles dont la vocation est définie dans le Plan local d'urbanisme, au respect d'une programmation et à celui de délais maximum de réalisation.

Les CCCT constituent un élément essentiel de la procédure de ZAC, un objet déterminant de la négociation entre l'aménageur et l'acquéreur. La détermination de la portée des CCCT impacte le degré de précision du PLU. En effet, si le CCCT est directement opposable aux demandes de permis de construire, en sus des règles du PLU, celles-ci pourront être rédigées de façon plus sommaire et « précisées » lors de l'élaboration du CCCT. En revanche, il convient d'être prudent : dans l'hypothèse d'un règlement de PLU allégé (où seuls les articles 6 et 7 seraient règlementés), des règles d'urbanisme qui ne figurent pas dans le document d'urbanisme à proprement parler pourront difficilement être opposées aux pétitionnaires. Ainsi, selon l'état du droit actuel, l'autorité compétente ne pourra pas refuser un permis conforme à un PLU allégé quand bien même il s'écarterait du contenu du CCCT.

Enfin, l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme est muet sur les conséquences d'une violation par le constructeur des prescriptions du CCCT. De plus, un arrêt (souvent cité mais non publié) de la cour d'appel de Paris dénie à un aménageur le droit de prétendre avoir subi un préjudice réparable du fait du non-respect par un constructeur des obligations figurant au CCCT (source GRIDAUH).



## CLAUSES CONDITIONNELLES DE CESSIION DE TERRAINS ET CAHIER DES CHARGES DE CESSIION DE TERRAIN EN ZAC (5/5) OUTILS CONTRACTUELS

## EXEMPLE

**Commune de Galluis : opération Eco-cœur de village**

*Galluis est une commune de 1200 habitants située dans le département des Yvelines. Elle fait partie du Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse.*

*Galluis est une commune majoritairement résidentielle, accessible en un peu plus de 30 minutes par le train depuis le cœur de Paris. Elle souhaite répondre aux besoins exprimés par ses administrés en termes d'équipements et de services publics, mais aussi rééquilibrer l'offre de logements sur la commune. Par ailleurs, en adhérant au PNR, la commune a affirmé son engagement envers la préservation de son patrimoine.*

*C'est dans cet objectif qu'elle envisage une opération en cœur de village, mixant logements en accession ou location, et équipements collectifs.*

*Propriétaire d'un terrain propice au projet, la commune ne souhaite néanmoins pas être porteuse de l'opération. Dans cette optique, elle a rédigé un cahier des charges de cession de terrains, visant à céder le terrain sous certaines conditions à un aménageur privé qui se chargerait de l'opération.*

*En contrepartie, il devrait lui rétrocéder partiellement les équipements collectifs une fois les constructions achevées. La commune exprime ensuite l'ensemble des conditions que devra respecter le projet, à travers un cahier des charges d'aménagement.*

## ARTICLES JURIDIQUES DE RÉFÉRENCE

- Articles L311-4, L311-6, R 431-23 du code de l'urbanisme
- Article L 21-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

## BIBLIOGRAPHIE

- GRIDAUH, Ecriture du PLU, PLU et ZAC, Fiche 6 (Xavier Couton)



## ETUDE DE CAS

Les études menées dans le cadre du projet RENOUER ont permis de formuler des propositions de projets dans les cinq communes volontaires. L'équipe chargée de la réalisation de ce référentiel, composée de Stéphan Caumet, Sabine Guitel, Christian Gélou et Thierry Vilmin, a été sollicitée afin d'apporter son regard sur leur traduction opérationnelle.

Dans les fiches suivantes sont présentées les hypothèses de stratégies envisageables pour leur mise en œuvre, en s'appuyant sur les outils recensés dans les chapitres précédents.

### **MARCHIENNES : LA RÉHABILITATION DU CENTRE-VILLE ARTICULÉE À LA CRÉATION D'UN NOUVEAU QUARTIER**

### **FRESNES-SUR-ESCAUT : UNE NOUVELLE VIE POUR LE CHÂTEAU DES DOUANIERS ET SON QUARTIER**

### **FERQUES : RENFORCER LE RAYONNEMENT DU CENTRE-VILLE AUTOUR DE LA RÉHABILITATION D'UNE FERME**

### **COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES TROIS PAYS : LE MOULIN BOUTOILLE À GUÎNES, FUTUR PÔLE INTERCOMMUNAL DE SERVICES**

### **ANOR : LA TRANSFORMATION DU CORON ET DE LA FRICHE INDUSTRIELLE DE LA VERRERIE BLANCHE EN UN QUARTIER OUVERT SUR LE PAYSAGE**



## ETUDE DE CAS



## ÉTUDES DE CAS

## MARCHIENNES

La réhabilitation du centre-ville articulée à la création d'un nouveau quartier.



## ÉLÉMENTS DE CONTEXTE PRINCIPAUX

LA COMMUNE

4812 habitants (INSEE 2010)

Bourg entouré d'espaces naturels protégés ou cultivés

EPCI : Communauté de communes Cœur d'Ostrevent

Compétence d'urbanisme non-déléguée

Documents d'urbanisme : PLU, SCOT, PLH

LE SITE

Centre bourg historique

Propriété : privée et publique

Superficie : 8 Ha

Composition : bâtiments à réhabiliter

et parcelles agricoles à urbaniser (classé en 1AUa dans le PLU)

Bâtiments : ensemble de bâtiments du XVIIIème siècle

Centre-bourg historique caractérisé par des bâtiments inscrits

à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques



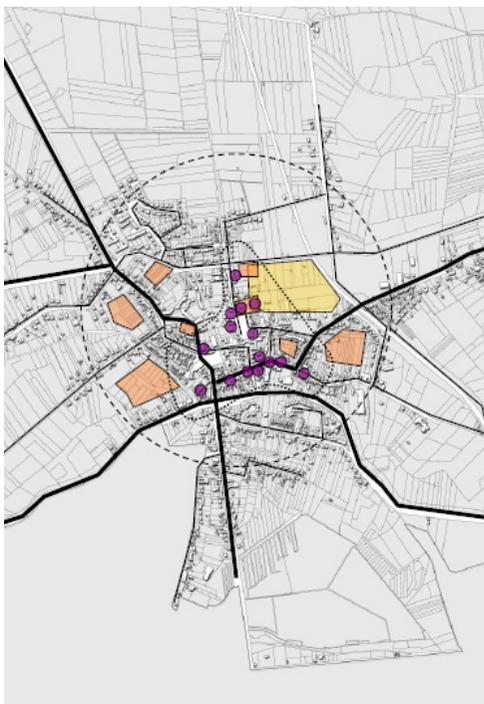
## ÉTUDES DE CAS

## MARCHIENNES

Marchiennes est une ville ancienne, dont le centre historique a peu à peu été délaissé au profit de construction neuve, ne laissant aujourd'hui aucun secteur urbanisable en dehors d'un seul site localisé à proximité du centre historique. L'objectif de l'étude RENOUEUR était de fournir à la Municipalité des clés de réflexion sur la reconquête du centre historique en lien avec le secteur urbanisable (classé en 1AUa dans le PLU) à partir du réemploi de bâtiments anciens mais néanmoins patrimoniaux délaissés ou sous-utilisés.

Le diagnostic a révélé le nombre important de logements vacants ou sous utilisés au sein du périmètre d'étude et l'importance de mettre en place une démarche de veille foncière. De plus, il a mis en évidence les possibilités de développement d'un îlot situé au sud-est du centre historique : l'îlot « Saint Amand ». Ce dernier se caractérise par son étendue, ses parcelles longues et étroites, son cœur vierge de constructions et son front bâti le long de l'espace public. Classé UA dans le PLU, ce secteur pourrait voir des opérations individuelles (en drapeaux) se multiplier de façon non maîtrisée, conduisant à une occupation non optimisée de l'espace éventuellement incompatibles avec les capacités techniques d'accueil des voiries et réseaux.

L'analyse programmatique préconise l'installation de nouvelles fonctions autour de la place de l'Abbaye (pôle culturel, pôle administratif, ...), le développement d'une offre de logements diversifiée, de services et de commerces. Pour permettre financièrement la réaffectation des bâtiments mutables, une stratégie d'aménagement et de programmation d'ensemble à l'échelle du centre historique et de la parcelle urbanisable doit être imaginée.



## ÉLÉMENTS DE STRATÉGIE

## Parcelle à urbaniser

La stratégie va ici consister à fixer des conditions à l'urbanisation du secteur urbanisable – correspondant à l'emprise des anciens jardins du monastère – pour qu'elle s'accompagne d'opérations de réhabilitation du parc vacant.

## Zone d'aménagement concerté

L'opération d'aménagement peut faire l'objet d'une Zone d'aménagement concerté (ZAC).

La création d'une ZAC ouvre, pour tous les propriétaires de terrains situés dans son périmètre, le droit de mettre en demeure le maître d'ouvrage d'acquiescer les parcelles concernées (droit de délaissement). Dans cette éventualité, l'Etablissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais pourrait être sollicité.



## ÉTUDES DE CAS

## MARCHIENNES

Dans l'hypothèse où la collectivité (ou l'aménageur) ne possède pas tout le foncier délimité, la ZAC peut être réalisée en maîtrise foncière partielle. Dans ce cas, les terrains compris dans le périmètre de la ZAC mais qui n'ont pas fait l'objet d'une cession, d'une location ou d'une concession consentie par l'aménageur font l'objet d'une convention entre la collectivité et les propriétaires. Ceux-ci paieront leur part des participations au coût d'équipement de la zone lors des dépôts de permis de construire ou d'aménager (article L311-4 du code de l'urbanisme).

## Projet urbain partenarial

L'aménagement de la zone peut également être réalisé sans recourir à une ZAC. La collectivité peut garder la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement des espaces publics (voiries et réseaux). Elle maîtrisera alors le foncier correspondant aux emprises de ces espaces publics. Le financement des équipements publics rendus nécessaires pourra alors faire l'objet de conventions de projets urbains partenariaux (PUP) avec les propriétaires des parcelles non maîtrisées, les constructeurs ou les aménageurs.

Si l'opération fait l'objet de plusieurs PUP (plusieurs propriétaires ou opérateurs), il serait judicieux de conditionner ces conventions les unes aux autres afin d'éviter le refus d'un acteur privé susceptible de bloquer l'opération ou de générer un déficit budgétaire pour la collectivité.

Enfin, pour s'assurer de la qualité des réalisations, un protocole d'accord pourrait être annexé au PUP. Ce document définirait des obligations réciproques pour les cocontractants. Il pourrait, par exemple, fixer l'engagement des opérateurs sur les caractéristiques (programme, dimensions, nature, matériaux, etc.) des aménagements ou constructions à réaliser. Le non respect de ces engagements ne pourrait toutefois pas déclencher de sanction judiciaire.

## Réalisation d'équipements publics dans les immeubles vacants

Les immeubles situés autour de la place de l'Abbaye et identifiés comme étant vacants pourraient accueillir de nouveaux équipements. Pour que le coût des travaux de réhabilitation et de réaffectation ainsi générés soit intégré dans les participations versées dans le cadre d'une ZAC ou d'un PUP ou même pris en charge par la part (inter)communale de la TA majorée, il est indispensable que ces équipements soient rendus nécessaires par les constructions soumises à ces contributions. De plus, le cas échéant, ces opérations ne participeraient qu'au prorata de leur utilisation future des dits équipements publics.

Dans le cas d'une ZAC, l'action parallèle des opérateurs sur les logements vacants situés à l'extérieur du périmètre ne pourrait faire l'objet que d'accords informels. La commune pourrait néanmoins consacrer une partie du produit de la vente des terrains dont elle dispose à l'acquisition et la réhabilitation de bâtiments vacants.



## ÉTUDES DE CAS

## MARCHIENNES

Dans le cas d'un PUP, le protocole d'accord annexé à la convention pourrait préciser les conditions de réalisation de travaux de réhabilitation sur des bâtiments anciens, en péréquation avec la construction de logements neufs.

#### Ingénierie nécessaire

L'un des avantages de la procédure de ZAC réside dans le fait que l'ingénierie nécessaire au suivi de l'opération est assurée par l'aménageur. Néanmoins, si le projet est réalisé dans un autre cadre, l'ingénierie nécessaire peut être fournie par la Communauté de communes Cœur d'Ostrevent. Elle peut également faire l'objet d'une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

#### Validation des processus par les acteurs locaux

Le fait de recourir à une procédure de ZAC ou de s'engager dans la signature d'un PUP n'est pas sans risques pour la collectivité. En particulier, un marché foncier et immobilier peu favorables pourrait forcer les opérateurs à suspendre l'opération d'aménagement. Ce risque est d'autant plus grand pour la collectivité qu'elle ne maîtrise pas le foncier. Le retard généré pourrait alors également impacter l'action de réhabilitation.

Il est donc primordial de faire valider par les acteurs locaux susceptibles d'intervenir (aménageurs, promoteurs, bailleurs sociaux et propriétaires) la faisabilité économique et technique du processus envisagé.

#### Sursis à statuer

Quelles que soient les modalités de réalisation du projet d'aménagement proposé, la collectivité veillera à conserver la maîtrise du développement de ce secteur en amont du lancement de l'opération. En particulier, pour la période de réflexion préalable à la ZAC ou de négociation relative au PUP, elle anticipera le risque de se retrouver face à une opération d'aménagement ou de construction incompatible avec le projet global d'aménagement qu'elle aura choisi.

Dans cette perspective, elle se donnera les moyens d'apposer un sursis à statuer à tout projet susceptible de compromettre l'opération ou de la rendre plus onéreuse grâce à la définition d'un périmètre de sursis à statuer (article L111-10 du Code de l'urbanisme). Celui-ci fait l'objet d'une délibération de l'autorité compétente en matière d'aménagement qui est valable 10 ans, le sursis lui-même étant limité à deux ans pour une demande d'autorisation donnée.

Autre possibilité : la servitude d'attente de projet global (article L123-2 a/ du Code de l'urbanisme). La commune a approuvé son Plan local d'urbanisme en novembre 2011. Elle peut néanmoins intégrer cette servitude au PLU à l'occasion d'une modification ou d'une révision du document. La servitude est valable 5 ans.



## ÉTUDES DE CAS

## MARCHIENNES

## Ilot de la rue Saint-Amand

L'étude a soulevé la question de l'évolution d'un îlot situé près du centre de la commune. Cet îlot, délimité par les rues de Saint-Amand, d'Angleterre, de la Gare et du 8 mai 1945 représente un potentiel foncier de grande ampleur. Son cœur pourrait pourtant connaître une transformation au coup par coup caractérisée par une multiplication spontanée de constructions individuelles, incapable de produire un ensemble urbain optimisé et cohérent.

L'élaboration d'un projet d'aménagement d'ensemble par la commune pourrait aboutir à la mise en place de dispositifs ad hoc (détaillés ci-dessous) complémentaires à l'acquisition de parcelles stratégiques par la puissance publique.

## Orientations d'aménagement et de programmation

Un aménagement optimisé de cet espace requiert d'être pensé dans son ensemble. Cette réflexion pourrait aboutir à la mise en place d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP). L'OAP pourrait être intégrée dans le PLU à l'occasion d'une modification du document.

## Non constructibilité provisoire du cœur d'îlot

Le temps nécessaire à la conception des OAP, il serait judicieux d'anticiper toute opération inopportune par une délibération qui offrirait à la commune la possibilité d'apposer un sursis à statuer à toute demande de permis de construire ou d'aménager dans cette zone (cf. étude de cas de Fresnes-sur-Escout).

La commune pourrait aussi intégrer dans son Plan local d'urbanisme, à propos de ce secteur, une servitude d'attente de projet global au titre de l'article L123-2 du Code de l'urbanisme.

Une alternative à cette délibération pourrait être de limiter la constructibilité de ce secteur classé UA à une bande d'implantation le long des voies publiques, ce qui laisse aux constructions existantes la possibilité d'évoluer. Une autre possibilité est d'imposer l'alignement sur les voies publiques aux nouvelles constructions, comme c'est le cas pour bon nombre de bâtiments déjà installés. Cela permettrait d'éviter l'émergence de nouvelles constructions incompatibles avec un projet d'ensemble.

## Association foncière urbaine

La création d'une association foncière urbaine (AFU) en vue de l'aménagement de l'îlot de la rue de Saint-Amand représente également une alternative à un développement caractérisé par une succession d'opérations indépendantes.

Elle peut être soit libre, c'est-à-dire constituée à l'unanimité des propriétaires concernés, soit autorisée par le préfet. Dans ce dernier cas, elle réunit une majorité qualifiée de propriétaires, les opposants à l'AFU bénéficiant d'un droit de délaissement.

Dans cette perspective, il conviendrait pour la collectivité d'anticiper cette démarche en acquérant progressivement des parcelles stratégiques.



ÉTUDES DE CAS

MARCHIENNES

Cela lui permettrait, d'une part, d'être représentée parmi les propriétaires concernées et, d'autre part, de disposer des espaces nécessaires aux équipements de la future zone aménagée tout en évitant le recours aux emplacements réservés.

En vue de l'acquisition progressive de foncier stratégique, une veille foncière et immobilière pourrait être organisée. L'Etablissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais prendrait part à la démarche.

Le Droit de préemption urbain de la collectivité pourrait alors être renforcé. Cela rendrait applicable la préemption aux opérations qui sans cela ne seraient pas concernées (biens en copropriétés et immeubles construits depuis moins de 10 ans notamment).

En tant que de besoin, l'AFU peut être sollicitée d'une participation représentative d'un montant identique au produit d'une convention de PUP (art. L 332-12-c du code de l'urbanisme) pour le financement d'équipements publics rendus nécessaires par l'implantation de nouvelles constructions.

- |   |   |   |                       |
|---|---|---|-----------------------|
|    | Espace public   |  | Maisons de ville      |
|    | Stationnement   |  | Maisons individuelles |
|    | Villas urbaines   |  | Béguinage             |
|    | Maisons-appartements  |   |                       |
|    | Bâtiments réhabilités:  |   |                       |
|  | 1 Presbytère > logements  |   |                       |
|  | 2 Hôtel > restaurant type estaminet et vente de produits locaux, location de vélos...                   |   |                       |
|  | 3 Médiathèque > maison des associations   |   |                       |
|  | 4 Maison non occupée > plusieurs logements  |   |                       |
|  | 5 Brasserie > pôle culturel (médiathèque, office de tourisme, école de musique, espace de co-working..) |   |                       |



Schéma d'aménagement proposé par l'équipe



## ÉTUDES DE CAS

## FRESNES SUR ESCAUT

## Une nouvelle vie pour le château des Douaniers et son quartier



### ÉLÉMENTS DE CONTEXTE PRINCIPAUX

#### LA COMMUNE

7739 habitants (INSEE 2010)

Ville située dans l'ancien bassin minier du Valenciennois

EPCI : Valenciennes Métropole

Compétence d'urbanisme non-déléguée

Documents d'urbanisme : POS, PLU en cours d'élaboration, SCOT

#### LE SITE

Dans le quartier du Trieu, à l'Ouest de la ville

Propriété : privée et publique

Superficie : 0,22 Ha

Composition : maison bourgeoise et terrains attenants

Bâtiments : Château des Douaniers, début du XVIIIème siècle, en partie classé

Quartier excentré, dégradé, pour partie en grande difficulté sociale



## ÉTUDES DE CAS

## FRESNES SUR ESCAUT

Le bassin minier du Nord-Pas de Calais a été reconnu patrimoine mondial de l'humanité en 2013 par l'Unesco. Le Château des Douaniers à Fresnes-sur-Escaut est l'un des 353 éléments identifié comme constitutif de ce patrimoine. Cette maison de maître aujourd'hui propriété privée et menacée de ruines est située dans le quartier du Trieu, quartier excentré, dégradé, mal desservi et pour partie en grande difficulté sociale. Paradoxalement, aucune aide n'est prévue pour accompagner la commune dans la mise en valeur de ce patrimoine, et les dispositifs ANRU, OPAH et PNRQAD sont déjà mobilisés ailleurs à Fresnes. La municipalité doit donc trouver d'autres solutions.

La question posée dans le cadre de l'étude RENOUEUR était donc : comment prendre appui sur ce site emblématique pour revitaliser l'ensemble du quartier ? Pour répondre à la problématique posée, l'équipe DEGW a formulé une proposition d'aménagement qui s'appuie sur la réappropriation du Château par un programme d'activités hybrides conférant un nouveau rayonnement au quartier. Afin de contribuer à un changement d'image pérenne du quartier, l'équipe préconise la requalification des espaces publics autour du Château, et l'apport d'une offre diversifiée de logements neufs pour générer une intensité de vie. Ceci implique de revisiter la répartition à l'échelle de la ville des logements à construire dans les années à venir.

## ELÉMENTS DE STRATÉGIE

La proposition de DEGW place le Château des Douaniers au cœur d'un ambitieux projet de développement urbain de plus de deux cents logements. Pour supporter les coûts de réhabilitation et d'équipements, la logique opérationnelle a conduit à étendre le périmètre d'intervention à l'ensemble du quartier du Trieu. Cette proposition demande un investissement de fonds publics conséquent pour la collectivité et représente un risque important qu'il conviendrait de mesurer avec des opérateurs potentiels qui prendront aussi en compte le fait que le Trieu reste éloigné de la ligne de tramway. Par ailleurs, la reconnaissance de ce patrimoine à l'échelle mondiale constitue un enjeu incontestable, la prise en charge de sa valorisation dépasse de fait la commune et implique un panel de partenaires publics à associer au projet.

Schéma d'aménagement proposé par l'équipe



- Secteur de développement :
- Maisons individuelles
  - Maisons de ville
  - Maisons appartements
  - Villas urbaines
- Secteur de réhabilitation :
- 1 Château des Douaniers
  - 2 Quartier existant
- Espace public :
- Voirie
  - Voie piétonne
  - Parc paysager



## ÉTUDES DE CAS

## FRESNES SUR ESCAUT

## FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS

Si on s'intéresse maintenant au financement des équipements publics de l'opération proposée par DEGW, plusieurs pistes méritent d'être étudiées.

Rappelons tout d'abord que les travaux de préservation du Château des Douaniers et la réalisation du programme d'équipements publics envisagé ne peuvent être financés grâce à des contributions d'urbanisme (part (inter)communale de la TA majorée, participations de ZAC ou PUP), qu'à la condition que ces investissements soient rendus nécessaires par les opérations soumises à ces contributions. De plus, ces opérations ne participeront qu'à proportion de leur utilisation future des dits équipements publics.

## Part (inter)communale de la Taxe d'aménagement

La part (inter)communale de la Taxe d'aménagement (TA) apparaît-elle comme un outil efficace pour équilibrer le bilan d'aménagement de cette opération ?

Le produit de cette taxe est déterminé par la valeur forfaitaire en cours (724€/m<sup>2</sup> de plancher en 2013). Les exonérations, possibles et de plein droit, ainsi que l'abattement de moitié pour les cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation participent fortement, en fonction du type d'opérations, à en définir le rendement. De plus, la collectivité perçoit le produit de la taxe au rythme des constructions imposées et avec un délai de 12 et 24 mois (versement par moitiés).

Même en appliquant un taux majoré à 20%, compte tenu des investissements générés, la part (inter)communale de la TA risque fort d'être largement insuffisante.

## La participation pour l'assainissement collectif

La participation pour l'assainissement collectif (PAC) est cumulable avec la part (inter)communale de la TA sous réserve que celle-ci n'ait pas pris en compte la réalisation de ce réseau. Cela permet, dans ce cas, de financer des équipements autres que le système d'assainissement par la TA.

En outre, le produit de la PAC revient à la collectivité qui en a la compétence ; dans le cas présent, le Syndicat Intercommunale d'Assainissement de la Région de Condé (SIARC).

Il convient donc tout d'abord de comparer le rendement des deux hypothèses, en fonction du montant de cette participation : TA (assainissement collectif intégré) d'une part et TA (assainissement collectif non pris en compte) + PAC d'autre part.

Ensuite, il convient pour la collectivité de définir avec le SIARC la distribution des sommes perçues grâce à la PAC au titre de cette opération.



## ÉTUDES DE CAS

## FRESNES SUR ESCAUT

Zone d'aménagement concerté ou Projet urbain partenarial ?

Compte tenu de l'ampleur du projet proposé, il est probable que la TA, cumulée ou non avec la PAC, s'avère insuffisante pour financer l'opération d'aménagement. La collectivité pourra alors envisager soit de financer son opération avec les participations d'une Zone d'aménagement concerté et donc de recourir à cette procédure, soit de prendre l'initiative d'un (ou plusieurs) Projet(s) urbain(s) partenarial(aux).

Dans ces deux hypothèses, elle fixera avec son (ses) partenaire(s) le montant des participations en respectant les principes de lien direct et de proportionnalité.

Pour ces deux possibilités, il convient préalablement de s'assurer de la faisabilité économique du projet avec les partenaires potentiels (aménageurs ou promoteurs susceptibles d'intervenir sur ce secteur), en croisant notamment la programmation (nombre et types de logements proposés), la dynamique des marchés foncier et immobilier ainsi que la localisation de l'opération, par rapport aux futures stations du tramway en particulier.

Règlement graphique

Classer le secteur étudié en secteur à urbaniser à règlement (ou indicé, 1AU) revêt un risque non négligeable : si aucun opérateur n'est en mesure de réaliser le projet proposé, le secteur pourrait alors être urbanisé sous la forme d'opérations plus petites, pas forcément coordonnées, voire individuelles. L'ensemble de la zone pourrait par exemple accueillir de nombreuses maisons individuelles, en lotissements ou en diffus, générant un tissu pavillonnaire peu dense.

En revanche, le classement de la zone de projet en secteur à urbaniser strict (AU strict ou 2AU) rendrait le secteur non constructible. Son ouverture à l'urbanisation pourrait alors être conditionnée par la définition d'un projet d'aménagement d'ensemble et des modalités de financement des équipements publics. Elle impliquerait la modification ou la révision du document d'urbanisme.

Il serait dans ce cas judicieux, pour la collectivité, de ne pas instituer un secteur de TA majorée sur la zone en question. Ainsi, elle conserverait une plus grande marge de manœuvre pour une éventuelle négociation avec un opérateur.

Le site est bordé de parcelles perpendiculaires à la voie, parfois très profondes et bâties seulement près de cette voie. En fonction de la dynamique du marché foncier, il est possible que des opérations individuelles, juxtaposées, en forme de drapeaux - éventuellement successifs - apparaissent. La multiplication de ces opérations pourrait s'avérer inopportune au regard de l'opération d'ensemble projetée et des investissements publics générés.

Pour éviter que les alentours du périmètre étudié ne connaissent un tel développement, l'application d'un zonage qui s'affranchirait des limites parcellaires semble pertinente. Autre possibilité : la constructibilité de ces terrains peut être limitée à une bande d'implantation d'une certaine profondeur par rapport à la rue, celle-ci garantissant la cohérence d'un premier front bâti. Le fond des parcelles pourra, plus tard à la suite de l'évolution du document d'urbanisme, faire l'objet d'une urbanisation.



## ÉTUDES DE CAS

## FERQUES

Renforcer le rayonnement du centre-ville  
autour de la réhabilitation d'une ferme

## ÉLÉMENTS DE CONTEXTE PRINCIPAUX

## LA COMMUNE

1865 habitants (INSEE 2010)

Village caractérisé par l'exploitation de carrières de marbre

EPCI : Communauté de communes de la Terre des 2 Caps (CCT2C)

Compétence d'urbanisme déléguée

Documents d'urbanisme : POS, SCOT, PLUi en cours d'élaboration

## LE SITE

Au cœur du centre-village

Propriété : communale (avec le soutien de l'EPF Nord-Pas de Calais)

Superficie : 1,7 Ha

Composition : ferme à réhabiliter et parcelles agricoles

Bâtiments : fermes en moellons calcaires de 1854 composée de 4 bâtiments

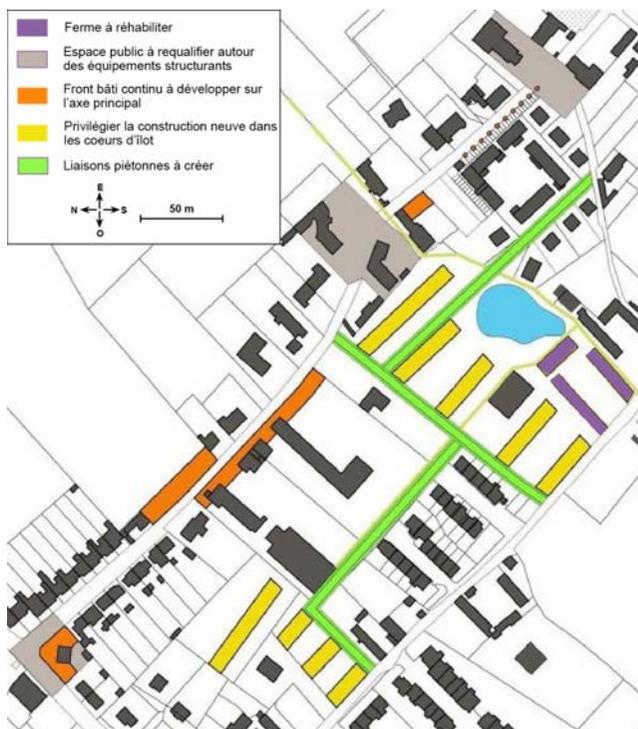
Situation propice au développement d'une offre de services publics

à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques



## ÉTUDES DE CAS

## FERQUES



Ferques est au cœur d'un secteur de développement urbain privilégié dans le SCOT de la Terre des 2 Caps, situé à proximité de Boulogne-sur-Mer et Calais. L'offre de services et d'équipements que la commune possède rend propice l'accueil d'une population supplémentaire dans les années à venir. Une dynamique de projets allant dans ce sens est à l'œuvre dans le village (béguinage, salle polyvalente à dominante sportive, éco-quartier « Le carreau de Mine » avec une soixantaine de logements) et appelle une réflexion sur le centre-ville pour en renforcer le rayonnement. L'étude Renouer avait donc pour objectif d'apporter à la municipalité des bases de réflexion pour établir une stratégie d'aménagement de son centre, avec pour élément clé la réhabilitation d'une ferme située au cœur du périmètre d'étude.

La proposition de l'équipe RedCat consiste à exploiter le potentiel de développement offert par cette ferme et les terrains attenants en cœur de bourg. Dans un premier temps, elle préconise de réhabiliter la ferme en y développant un pôle culturel et de loisirs combiné à quelques logements. Des aménagements paysagers permettront de valoriser le patrimoine naturel (bord du ruisseau, prairie, ...) et de créer des voies piétonnes qui irrigueront le centre-village. En parallèle, elle suggère de privilégier les constructions le long de la rue principale. A plus long terme, l'équipe envisage la densification potentielle du centre-village avec la construction d'une vingtaine de logements sur le terrain à proximité de la ferme.

## STRATÉGIE POUR FINANCER LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS

La réflexion se concentre ici sur le choix du mode de financement lié à la réalisation des équipements publics à réaliser notamment dans les bâtiments de la ferme, après réhabilitation.

Les opérations d'aménagement requièrent des équipements dits propres à l'opération (voirie de desserte par exemple). Ceux-ci se caractérisent par leur vocation privative et sont donc financés par les opérations d'aménagement ou de construction auxquelles ils bénéficient, pas par la collectivité.

Les opérations d'aménagement créent également des équipements dits induits ou rendus nécessaires par l'opération à réaliser (agrandissement de l'école, par exemple). Ils se caractérisent par leur caractère collectif et sont donc financés par la collectivité.



## ÉTUDES DE CAS

## FERQUES

Comme développé dans le référentiel, pour financer ces équipements induits, la collectivité utilise les ressources fournies par l'impôt (principalement la fiscalité directe), les redevances des usagers des différents services, les subventions. Elle peut emprunter et par exception, elle peut également mobiliser deux modes de financement supplémentaires qu'elle applique aux opérateurs et aux propriétaires des terrains desservis par les équipements à créer :

- la taxe d'aménagement : celle-ci est fixée par la collectivité et calculée en fonction du coût moyen des investissements ;
- les participations d'urbanisme : celles-là sont fixées par la collectivité ou contractuellement avec les opérateurs et sont calculées en fonction du coût réel des équipements ; les participations en Zones d'aménagement concerté (ZAC) et le projet urbain partenarial (PUP) seront, à partir du 1er janvier 2015, les principales participations d'urbanisme mobilisables, hormis la participation pour voirie et réseaux (PVR) - si elle a été instaurée avant cette date.

## HYPOTHESE 1 : RECOURS AUX CONTRIBUTIONS D'URBANISME

Que la collectivité recoure à des taxes ou à des participations d'urbanisme, les principes de lien direct et de proportionnalité s'appliquent : d'une part les équipements financés par ces dispositifs doivent être rendus nécessaires par l'opération qui contribue à leur financement et d'autre part, seule la fraction du coût proportionnelle aux besoins des usagers des futures constructions ou aménagements peut être mise à la charge de ceux-ci.

Les montants que la collectivité peut percevoir via la taxe d'aménagement (TA) et les participations (PUP, PVR et ZAC) dans le cadre ainsi défini sont donc à estimer à l'aune de ces principes. En particulier, en ce qui concerne le financement de la réhabilitation de la ferme, on peut s'interroger sur le fait que ces travaux soient rendus nécessaires par l'implantation de nouvelles constructions sur le périmètre du projet.

## Taxe d'aménagement

La compétence PLU a été transférée à la Communauté de communes de la Terre des 2 Caps. Mais, faute d'accord avec les communes, l'intercommunalité ne dispose pas de la possibilité de délibérer en matière de Taxe d'aménagement en lieu et place de celles-ci. Les possibilités de combinaison des dimensions planification et fiscalité - stratégique pour une maîtrise cohérente et efficace de l'urbanisation - sont donc amoindries.

Toutefois, quelle que soit la collectivité concernée, l'intérêt de la part (inter)communale de la taxe d'aménagement (TA) apparaît limité dans ce cas précis. En effet, le foncier appartient à l'EPF. Il devrait donc revenir à terme à la collectivité. Les redevables de la taxe sont les personnes bénéficiaires des autorisations d'urbanisme, expresses ou tacites. L'application de la TA suppose, dans ce cas précis, hormis dans l'hypothèse de baux de longue durée, un transfert de la propriété foncière. Or, pour déterminer le prix d'achat maximal du terrain, l'acquéreur intègre dans son compte à rebours le montant prévisionnel de la taxe. Ainsi, ce que gagne la collectivité par la fiscalité, elle l'a cédé lors de la vente du terrain.



## ÉTUDES DE CAS

## FERQUES

Quant aux cas des baux de longue durée, par exemple pour un bail à construction, certes la question de la TA peut se poser. Cependant, outre le fait qu'elle fera - là aussi sans doute - l'objet de négociations, cette hypothèse paraît peu en phase avec l'objectif de financement des équipements puisque la collectivité est privée de la recette issue de la vente des terrains.

#### Le projet urbain partenarial

Le transfert de la compétence PLU à la Communauté de communes lui octroie le droit de conclure une convention de Projet urbain partenarial (PUP) et de bénéficier des versements correspondants. Dans l'hypothèse de la signature de PUP, la CCT2C reverse alors aux différents maîtres d'ouvrage publics, en particulier la commune, la somme qui correspond à la part du coût des équipements publics prise en compte dans le PUP.

Du point de vue de l'opérateur le même raisonnement quant au prix d'achat du terrain sera développé que dans le cas de la Taxe d'aménagement présenté ci-dessus.

En conséquence, sur l'opération de la Ferme Bigot, la Taxe d'aménagement ou le Projet urbain partenarial n'ont pas d'intérêt pour la collectivité qui cherche à financer ses équipements.

#### Zone d'aménagement concerté

Aménager et construire le projet envisagé dans le cadre d'une ZAC est possible.

Cela dit, cette procédure requiert une ingénierie adaptée. De plus, l'un des avantages de la ZAC est de permettre la maîtrise foncière. Or celle-ci est déjà assurée par l'EPF.

#### Participation pour voirie et réseaux

Le projet d'urbanisation nécessite l'aménagement de voies existantes ou nouvelles, ou encore l'établissement ou l'adaptation des réseaux qui leur sont associés. Le financement de ces dépenses peut être assuré par la participation voirie et réseaux (PVR). Celle-ci a été instituée sur l'ensemble du territoire communal. Il est possible - jusqu'au 31 décembre 2014 (date de réception de la délibération en préfecture) - de l'instaurer pour les voies existantes qui longent le périmètre du projet ou pour les voies à créer à l'intérieur de ce périmètre.

Mais la PVR ne concerne que les surfaces situées à une distance inférieure à 80m par rapport aux voies (cette distance pouvant aller jusqu'à 100m).

De plus, les rues qui longent le périmètre de projet desservent déjà des habitations. La quote-part correspondant à ces terrains déjà construits est donc, le cas échéant, prise en charge par le budget communal tant que ces terrains n'accueillent pas de nouvelles constructions.



## ÉTUDES DE CAS

## FERQUES

La commune peut aussi décider d'exclure ces terrains si les travaux portent exclusivement sur les réseaux d'eau et d'électricité. Le montant des dépenses est alors réparti sur les terrains restants.

Enfin et surtout, le financement des travaux de réhabilitation de la ferme ne peut être financé par cette participation.

#### HYPOTHESE 2 : VENTE DE CHARGES FONCIÈRES

Pour financer les équipements induits et en particulier la réhabilitation de la ferme, la commune de Ferques peut recourir à un processus alternatif : employer les recettes issues de la vente des terrains. Cette solution présente l'avantage de s'exonérer du respect des principes de lien direct et de proportionnalité pour l'évaluation du prix du foncier. En revanche, pour que la vente ait lieu, le coût maximal d'acquisition du foncier reste, pour l'acheteur, cadré par le calcul du compte à rebours (c'est à dire par le coût maximal acceptable de la charge foncière au regard de l'équilibre d'opération).

Le prix de vente peut comprendre le coût d'acquisition auprès de l'Etablissement public foncier du Nord-Pas de Calais additionné du coût des équipements publics. Les principes de lien direct et de proportionnalité ne s'appliquent pas.

Pour sélectionner l'opérateur qui, après achat du foncier réalisera le projet urbain, la commune peut procéder par appel d'offres. Un dossier de consultation précise les attentes de la collectivité en matière de programme, de schéma d'aménagement, de qualité architecturale, urbaine, paysagère ou environnementale ou encore de processus de réalisation (par exemple distinction entre aménageur et promoteur). La commune sélectionne le futur acquéreur à partir des propositions fournies par les candidats. Un dialogue intermédiaire peut même être prévu entre la commune et les concurrents en vue d'adapter au mieux les propositions d'achat et de projet.

In fine, la vente des terrains s'effectue sur la base des propositions de l'acquéreur. Pour s'assurer du respect de ses prérogatives, la commune dispose de son cahier des charges de cession qui relève du droit privé et de son document de planification, comme pour tout permis de construire ou d'aménager. Ce cahier des charges est établi sur la base des propositions faites par l'acheteur pour emporter l'affaire.

L'opérateur conçoit son projet et le réalise. Il vend ensuite les lots aménagés (ou les logements s'il s'agit d'un aménageur promoteur).

Les éventuelles taxes et participations d'urbanisme auxquelles seront soumises les futures constructions peuvent être intégrées dans les négociations.

L'ensemble de ce processus est à faire valider par les opérateurs locaux susceptibles d'intervenir.



## ÉTUDES DE CAS

## GUÎNES

Communauté de communes des Trois Pays :  
le Moulin Boutoille à Guînes, futur pôle  
intercommunal de services

## ÉLÉMENTS DE CONTEXTE PRINCIPAUX

LA COMMUNE

5709 habitants (INSEE 2010)

Bourg ancien au cœur de marais protégés

EPCI : Communauté de communes des Trois Pays

Compétence d'urbanisme déléguée

Documents d'urbanisme : POS, SCOT ; PLUi en cours d'élaboration

LE SITE

Entrée de ville, à 500m du centre

Propriété : intercommunale (avec le soutien de l'EPF Nord-Pas de Calais)

Superficie : 2 Ha

Composition : bâtiments industriels (ancienne minoterie) et prairie attenante

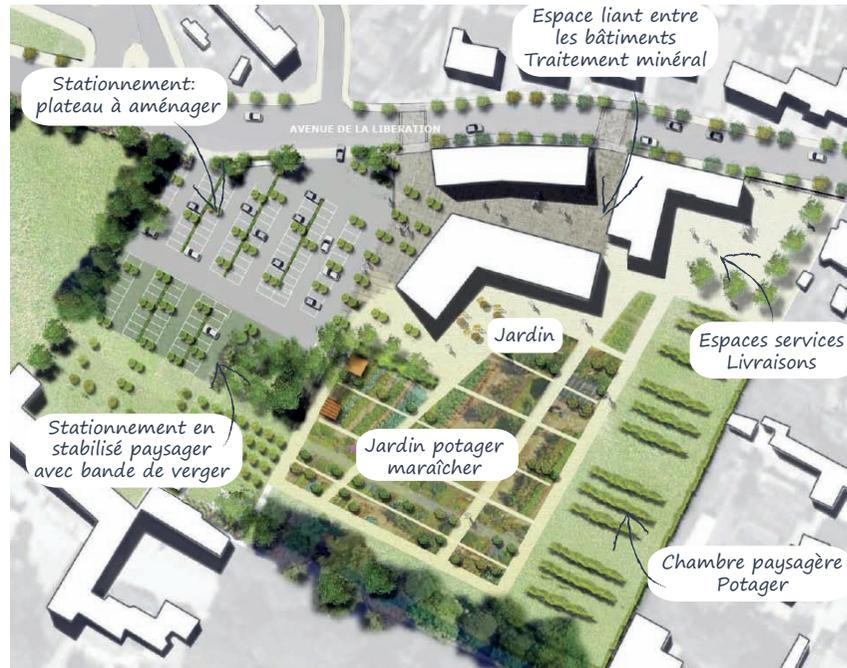
Bâtiments : 10 bâtiments d'exploitation et une maison de maître du XXème siècle

Superficie potentiellement aménageable : 4000 m<sup>2</sup>



## ÉTUDES DE CAS

## GUÎNES



Guînes est la ville-centre de la communauté de communes des Trois Pays. Elle accueille de nombreux services et équipements à rayonnement communautaire répartis dans divers locaux du centre-ville, propriétés de la commune. Afin d'améliorer les synergies entre ces services, leur lisibilité dans la ville et de leur fournir un cadre de travail plus adéquat, il s'avère nécessaire de les regrouper en un seul lieu.

Le moulin Boutoille, ancienne minoterie située à l'entrée de la ville, constitue le site idéal pour un tel projet. C'est un lieu emblématique de la ville, qui offre à travers une dizaine de bâtiments une superficie d'environ 4 000 m<sup>2</sup> à réexploiter.

La proposition formulée par l'équipe DEGW consiste donc en la réhabilitation de certains bâtiments présents sur le site (d'autres étant démolis) et en l'aménagement paysager des espaces alentours en vue de créer un « poumon vert » pour la commune et un parking adapté à l'offre de services développée. Le site a vocation à devenir un pôle de rencontre, un lieu « qui fait société » à l'échelle du territoire communautaire. En parallèle, les locaux occupés jusqu'ici par les services communautaires seront libérés

au fur et à mesure des déménagements, et pourront être réaffectés à d'autres usages.

Comme développé dans le référentiel, pour financer ces équipements induits, la collectivité utilise les ressources fournies par l'impôt (principalement la fiscalité directe), les redevances des usagers des différents services, les subventions. Elle peut emprunter et par exception, elle peut également mobiliser deux modes de financement supplémentaires qu'elle applique aux opérateurs et aux propriétaires des terrains desservis par les équipements à créer :

- la taxe d'aménagement : celle-ci est fixée par la collectivité et calculée en fonction du coût moyen des investissements ;
- les participations d'urbanisme : celles-là sont fixées par la collectivité ou contractuellement avec les opérateurs et sont calculées en fonction du coût réel des équipements ; les participations en Zones d'aménagement concerté (ZAC) et le projet urbain partenarial (PUP) seront, à partir du 1er janvier 2015, les principales participations d'urbanisme mobilisables, hormis la participation pour voirie et réseaux (PVR) - si elle a été instaurée avant cette date.



## ÉTUDES DE CAS

## GUÎNES

## STRATÉGIE ADOPTÉE PAR LA COLLECTIVITÉ :

La puissance publique assume seule le coût de l'opération.

La stratégie déployée ici par la collectivité locale maître d'ouvrage du projet (l'intercommunalité) découle de la nature du projet. Elle se caractérise par son intégration dans un projet de développement de l'intercommunalité d'une part et par le fait qu'elle ne prévoit pas de mobiliser d'opérateur privé. La puissance publique s'apprête donc à assumer seule le coût de l'opération.

Ce positionnement illustre l'ambition des acteurs publics locaux qui inscrivent le projet dans une vision à long terme et pour lesquels les bénéfices se mesurent en termes d'intérêt général.

Les seules parties prenantes sont publiques ; le foncier est déjà maîtrisé par la puissance publique. Aussi les outils fiscaux, fonciers, réglementaires et contractuels s'avèrent-ils sans objet (hormis le Plan local d'urbanisme) pour la mise en œuvre de cette opération de renouvellement urbain.

Ne pouvant s'appuyer sur des capitaux privés et disposant de moyens limités, les autorités locales ont adapté le projet initial proposé par DEGW en définissant des priorités, en organisant un phasage des opérations voire en renonçant à préserver certains éléments du patrimoine. De plus, pour bénéficier de subventions supplémentaires par rapport aux aides classiques, le projet doit s'illustrer de manière exemplaire en démontrant son apport au développement du territoire.

## HYPOTHÈSES POUR DES FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES :

HYPOTHÈSE 1 : UTILISATION DES IMMEUBLES RENDUS DISPONIBLES

L'utilisation des biens libérés en vue du financement du projet du moulin est à envisager.

Cependant, la location, éventuellement dans le cadre de baux de longue durée, n'apporte qu'une rente faible largement insuffisante au regard des dépenses générées par la réutilisation du Moulin Boutoille. Quant à la vente des biens, elle ne permettra pas de couvrir les dépenses.

Conclusion : La stratégie relative au réemploi des locaux communaux libérés, que ce soit pour en faire des logements ou des équipements, relève plutôt de la gestion du patrimoine communal.

HYPOTHÈSE 2 (POUR L'AVENIR): RÉALISATION D'UNE VOIE DE DESSERTE

Pour favoriser une dynamique de renouvellement sur les franges du périmètre actuel, le projet proposé par l'équipe DEGW envisage l'aménagement d'une voie d'accès le long de la limite parcellaire à l'Est. Seule l'emprise de cette voie subsiste aujourd'hui.

La voie prévue le long du côté Est du site étudié pourrait, à long terme, devenir voie de desserte automobile pour les espaces qu'elle longe. Cette option, bien que non souhaitée aujourd'hui par la communauté de communes, lui donnerait la possibilité de valoriser une partie du foncier dont elle dispose en lui donnant une autre vocation qu'espace vert, par exemple de l'habitat.



## ÉTUDES DE CAS

## FERQUES

Dans cette perspective, compte tenu des investissements que cela représenterait, il serait judicieux de s'assurer que la réalisation de cette voie profite aux parcelles situées de part et d'autre et que, de façon réciproque, les futures opérations adjacentes participent à son financement. Pour cela, il conviendrait d'imposer préalablement aux futures opérations réalisées sur les parcelles qu'elle longe d'être desservies par elle.

Plusieurs solutions sont envisageables. Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) peut prévoir l'aménagement cohérent de cet espace. Il est également possible de limiter la constructibilité de l'îlot voisin en réduisant sa constructibilité à une bande d'implantation, ce qui laisse aux constructions existantes la possibilité d'évoluer tout en évitant de nouvelles constructions en cœur d'îlot. Autre possibilité : imposer l'alignement sur les voies publiques aux nouvelles constructions. Ces deux alternatives à l'OAP pourraient constituer des règles provisoires en attendant la définition d'un projet d'ensemble cohérent et sa traduction réglementaire.

Chacune de ces règles peut être intégrée dans le PLU intercommunal dès son élaboration ou, à défaut, par modification de ce document.

## Contributions au financement de la voie

Pour financer la voie évoquée plus haut, il est possible d'instaurer la Participation pour voiries et réseaux (PVR) jusqu'au 31 décembre 2014. Si la PVR instituée est rendue opposable avant cette date, tous les permis de construire (ou de lotir) délivrés ultérieurement seront assujettis à la participation.

La PVR est cumulable :

- avec la part communale de la TA jusqu'au taux de 5 % ;
- avec la PAC, si le réseau d'assainissement n'est pas inclus dans le programme des équipements publics retenus pour l'aménagement de la voie.

L'application d'un taux de TA supérieur à 5% est également possible dans ce secteur du fait de la création de la voie.

Enfin, il serait judicieux que la délibération qui instaurera la création de cette voie précise que son financement sera assuré rétroactivement par de nouvelles contributions d'urbanisme qui pourront s'appliquer aux éventuelles constructions qui seront réalisées après l'achèvement de la voie.

## Maîtrise foncière progressive

Dans la perspective de la réalisation de la voie le long de la limite Est du secteur de projet et, le cas échéant, d'un aménagement cohérent le long de cette voie, il serait opportun de mettre en place une veille foncière et un Droit de préemption urbain (DPU) renforcé. Celle-ci permettrait progressivement l'acquisition de certains terrains stratégiquement situés, en particulier les fonds de parcelles desservies par la nouvelle voie.

Le DPU renforcé, appliqué au périmètre destiné à être restructuré et aménagé, concernerait toutes les transactions immobilières, y compris les copropriétés et immeubles construits depuis moins de 10 ans. Cet outil n'intervenant qu'au rythme des cessions par les propriétaires, les acquisitions seraient a priori réparties dans le temps. La maîtrise foncière, même partielle, la réalisation de la voie et l'aménagement du secteur seraient donc réalisés sur le long terme.

Dans cette perspective, la collectivité pourra solliciter l'intervention de l'Etablissement public foncier du Nord-Pas de Calais.



## ÉTUDES DE CAS

## ANOR

La transformation du coron  
et de la friche industrielle de la Verrerie Blanche  
en un quartier ouvert sur le paysage.



## ÉLÉMENTS DE CONTEXTE PRINCIPAUX

LA COMMUNE

3329 habitants (INSEE 2010)

Bourg situé dans un paysage de clairières structuré par une trame bocagère

EPCI : Communauté de communes du Sud Avesnois

Compétence d'urbanisme non-déléguée

Documents d'urbanisme : POS ; PLU et SCOT en cours d'élaboration

LE SITE

A l'ouest de la ville, séparé du centre ville par la voie de chemin de fer

Propriété : communale (avec le soutien de l'EPF Nord-Pas de Calais)

Superficie : 3 Ha

Composition : un coron sur une friche industrielle enherbée

Bâtiments : coron de 10 logements adossé à des ateliers

Site en surplomb offrant une vue sur le paysage bocager



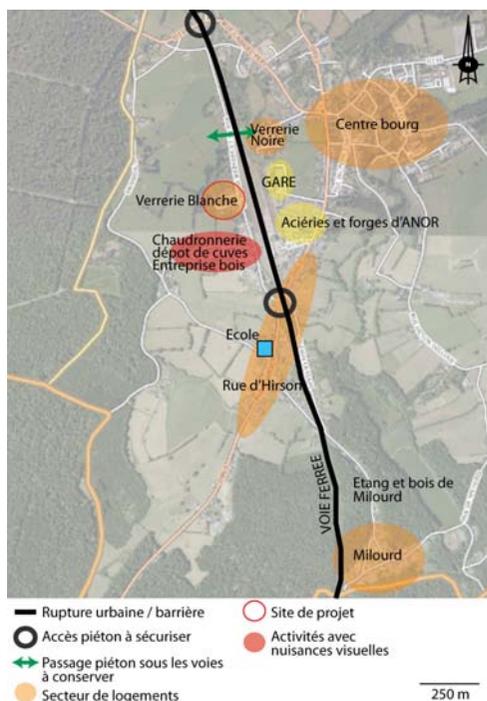
## ÉTUDES DE CAS

## ANOR

L'urbanisation d'Anor s'est développée autour des sites industriels concentrés dans le bourg, mais aussi de manière diffuse le long des axes de circulation. L'élaboration en cours du Plan local d'urbanisme et l'occasion de remettre en cause l'urbanisation diffuse. La municipalité concentre donc aujourd'hui le développement de la ville sur les friches industrielles.

La dernière friche industrielle de la ville, la Verrerie Blanche, se situe à l'ouest de la ville dans un quartier séparé du bourg par la voie ferrée. Ce quartier est difficilement accessible pour les piétons, dépourvu d'espace de centralité mais accueille néanmoins une école primaire. Le diagnostic réalisé par l'équipe Redcat évalue le nombre de logements à réaliser sur la commune d'ici 2020 entre 80 et 125. Par ailleurs, les logements vacants sur la commune représentaient en 2009 plus de 9% du parc total.

La proposition de l'équipe RedCat repose sur la création d'un nouveau quartier sur la friche de la Verrerie Blanche, développé autour d'un espace public central ouvert sur des équipements sportifs et de loisirs. Le schéma d'aménagement qu'elle propose s'appuie sur la réhabilitation du coron de 10 logements et des ateliers adossés, tandis que la construction de nouveaux logements s'appuie sur une trame visant à mettre en valeur les qualités paysagères du site. L'accord signé avec l'Établissement public foncier du Nord-Pas de Calais impose la production globale de cinquante logements dont 25% de logements locatifs sociaux. Afin d'améliorer l'accessibilité piétonne, la mairie projette l'aménagement d'un passage existant mais actuellement sous dimensionné sous les voies de chemin de fer.



## STRATÉGIE D'AMÉNAGEMENT

L'opération envisagée sur le site de la Verrerie Blanche représente un enjeu majeur pour la collectivité et un investissement de fonds publics important. Il convient donc de mettre en place les conditions les plus favorables au bon déroulement de l'opération envisagée. Dans cette perspective, il semblerait judicieux de concentrer l'intérêt des acteurs locaux (futurs habitants, aménageurs, promoteurs) sur ce site. Une diffusion de leurs intérêts sur le reste du territoire communal et intercommunal reviendrait à disperser leurs capacités d'investissements, ce qui pourrait s'avérer préjudiciable pour l'économie du projet. La stratégie pour la reconversion de cette friche industrielle, se pose ainsi à plusieurs échelles.

## A L'ÉCHELLE COMMUNALE...

L'ambition de l'opération notamment en matière de programmation de logements sera inscrite au PADD du PLU en cours d'élaboration.



## ÉTUDES DE CAS

## ANOR

Réduire les secteurs constructibles en diffus au PLU

Pour dissuader les acteurs locaux de réaliser des opérations de logements de manière diffuse, (c'est-à-dire des constructions de logements individuels implantés sur des terrains à bâtir dispersés le long des voies existantes qui coûte cher à la commune en matière d'extension ou de renforcement de réseaux), le conseil municipal entend d'une part limiter les secteurs constructibles en diffus et privilégier la construction dans le périmètre du projet et d'autre part instaurer une Taxe d'aménagement sectorisée.

Instaurer une Taxe d'aménagement sectorisée

La commune dispose d'un Plan d'occupation des sols (POS) et bientôt d'un Plan local d'urbanisme. La part communale de la Taxe d'aménagement est donc instituée de plein droit. Néanmoins, le Conseil municipal n'ayant pas fixé jusqu'alors de taux particulier, cette taxe s'applique au taux minimum de 1%. Les opérations de construction et d'aménagement qui sont réalisées à l'heure actuelle participent de façon minimale au financement des objectifs de développement durable parmi lesquels le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés et la revitalisation des centres urbains et ruraux.

Chaque année, la commune peut délibérer et fixer un ou plusieurs taux par secteurs du territoire selon les aménagements à réaliser. Ce taux peut varier de 1 à 5% voire, s'il fait l'objet d'une délibération motivée relative à des travaux substantiels rendus nécessaires par les futures constructions, être majoré jusqu'à 20%. Pour être applicable dès l'année suivante, la délibération doit avoir été transmise à la préfecture avant le 30 novembre.

Sans aller jusqu'à appliquer un taux supérieur à 5%, le rapport possible du simple au quintuple de la part communale de la TA participe de façon efficace à incliner le choix des maîtres d'ouvrage quant à l'implantation des nouvelles constructions vers des zones plus adaptées au projet communal.

#### A L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE ...

Combiner les approches réglementaires, fiscales et foncières

Limiter les possibilités de construction sur un territoire trop réduit peut conduire les opérateurs à se détourner du secteur initialement prévu en réalisant leurs projets sur des villages voisins non soumis aux mêmes contraintes. Dans ce cas, l'émiettement urbain est certes limité sur le territoire encadré mais le nombre d'opérations diminue, impactant l'évolution démographique du secteur. En outre, l'urbanisation reste non maîtrisée à une échelle plus large. Il est donc primordial que les mesures en faveur d'un encadrement de l'urbanisation soient prises à l'échelle d'un bassin de vie. Cette réflexion se met en place à l'échelle intercommunale, notamment à l'occasion de la fusion des communautés de communes Actions Fourmies et environs et Guide du pays de Trélon, qui a donné naissance au 1er janvier 2014 à la communauté de communes du Sud Avesnois.

Dans cette hypothèse, l'EPCI pourrait disposer de la compétence en matière de PLU. Il pourrait alors, en lieu et place des communes et avec leur accord, instituer la part intercommunale de la TA et fixer le (ou les) taux. Ainsi serait-il à même de mettre en place une stratégie de maîtrise de l'urbanisation sur l'ensemble de son territoire, avec l'accord des communes qui le composent.



## ÉTUDES DE CAS

## ANOR

Cette combinaison des approches réglementaires et fiscales peut être complétée par des interventions en matière d'action foncière (Droits de Préemption, Emplacements réservés, ZAD) et d'aides à la pierre. La collectivité peut alors conjuguer ses axes d'intervention en croisant les champs d'action : logements anciens, neufs, espaces bâtis et non bâtis.

Examiner la possibilité de mettre en place une OPAH

Les chiffres INSEE révèlent un nombre de logements vacants relativement important. Ces données datent de 2009. Au delà de l'incertitude liée à la nature statistique de ces chiffres, la question de la vacance au sein d'un parc de logements est un enjeu majeur de la dynamique communale en matière d'habitat.

De multiples raisons peuvent amener un propriétaire à ne pas habiter ou valoriser son patrimoine immobilier : le bien peut être inoccupé mais proposé à la vente ou à la location ; son état peut nécessiter des travaux de réhabilitation trop importants au regard de la rentabilité espérée ; il peut faire l'objet d'une indivision, d'une copropriété ; etc. En fonction des cas, le bien vacant sera ou ne sera pas mobilisable et les outils, efficaces dans certains cas, se révéleront totalement inopérants dans d'autres.

Connaître les caractéristiques principales de la vacance d'un territoire constitue donc un point de départ inévitable dès lors que l'on ambitionne de traiter la question de la régénération des tissus urbanisés. Ce travail d'identification, de description et d'analyse requiert la mise en place d'une ingénierie adaptée. Il peut être une étape préalable à la mise en place d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Là aussi il peut être intéressant de développer cette approche à l'échelle intercommunale afin d'atteindre une masse critique indispensable à l'efficacité de l'opération programmée. Pour information, un PIG destiné à inciter les propriétaires à réaliser des travaux d'amélioration des performances énergétiques de leurs logements est prévu sur la communauté de communes du Sud de l'Avesnois.

#### A L'ÉCHELLE DU SITE DE LA VERRERIE BLANCHE

L'achat du foncier par la collectivité à l'EPF signifie un investissement fort de sa part et même un risque financier important. La proposition qui consiste à limiter les possibilités de construction sur d'autres secteurs non maîtrisés et qui ne font pas l'objet d'un tel engagement de la part de la puissance publique relève de la cohérence même de la stratégie de la puissance publique. Il s'agit de donner à l'opération d'intérêt public toutes les chances de réussir dans un secteur où le rythme de construction annuel est peu élevé.

La difficulté, comme pour toute opération d'aménagement, est en effet de réaliser le programme (logements, équipements, etc.), en tenant compte d'une part du rythme de commercialisation de l'opération et d'autre part des projets parallèles susceptibles de la concurrencer, tout en respectant l'équilibre budgétaire prévisionnel.



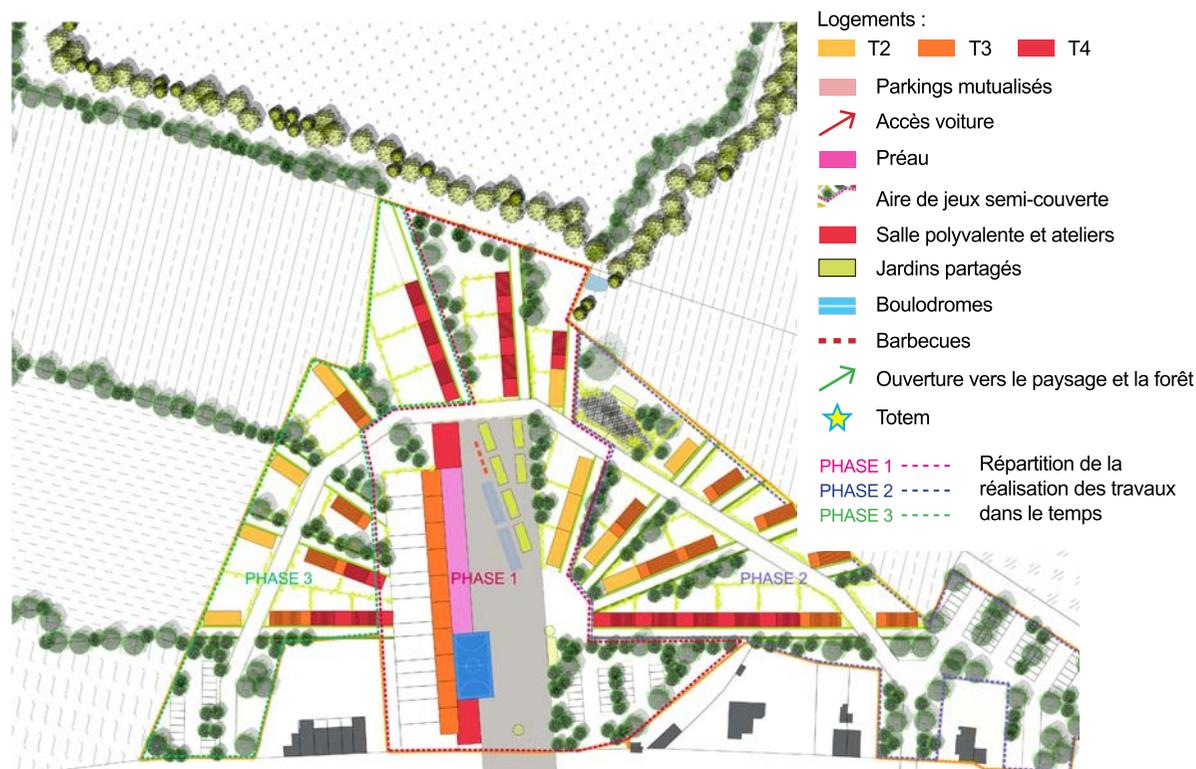
ÉTUDES DE CAS

# ANOR

Compte tenu de la difficulté à équilibrer l'opération, la collectivité d'Anor s'est d'abord interrogée sur les financements publics mobilisables pour la réalisation des équipements et des logements sociaux. Après examen des possibilités auprès de l'Etat et des collectivités territoriales, elle a fait le constat que c'est en découpant la réalisation du projet par petites phases successives d'une vingtaine de logements qu'elle optimiserait son obtention de financements.

Ce constat a posé la question d'une conduite de projet à même d'apparier principes d'aménagement global, phasage d'opération et opportunités de financement. La commune a alors décidé de se doter d'une Assistance à maîtrise d'ouvrage. Ceci lui permettra de « garder le cap » des orientations d'aménagement qu'elle a retenues tout en réalisant l'opération de « la Verrerie Blanche » par tranches et selon une procédure d'urbanisme à chaque fois adaptée à la situation financière et au partenariat recherché avec l'opérateur.

Dans cette hypothèse, le projet se réalisera dans le cadre de procédures de lotissements successifs plus que de ZAC bien trop complexes à mettre en œuvre sur de petites tranches d'opération. Si la Taxe d'aménagement ne permet pas de couvrir les dépenses liées aux équipements induits, l'aménagement de chaque tranche pourra également faire l'objet de Projets urbains partenariaux. Enfin les possibilités de prolonger, même à long terme, l'urbanisation du secteur autour de « la Verrerie Blanche » est à prévoir. Cela signifie que la structure même du quartier proposé soit compatible avec son intégration ultérieure dans un tout plus étendu, autorisant notamment le prolongement et le branchement des voies et espaces publics.



## LEXIQUE (1/2)

ABF	Architecte des Bâtiments de France	DUP	Déclaration d'Utilité Publique
AEE	Audit Environnemental et Energétique	ENE	Engagement National pour l'Environnement [loi]
AFU	Association Foncière Urbaine	ENRX	Espaces Naturels Régionaux [Syndicat mixte des PNR du Nord-Pas de Calais]
AFUA	Association Foncière Urbaine Autorisée	ENS	Espace Naturel Sensible
AFUL	Association Foncière Urbaine Libre	EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ALUR	Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové [loi]	EPF	Etablissement Public Foncier
AMF	Association des Maires de France	HLM	Habitation à Loyer Modéré
ANAH	Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat	INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
APL	Aide Personnalisée au Logement	LME	Loi de Modernisation de l'Economie
AVAP	Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine	MOUS	Maîtrise d'œuvre Urbaine Sociale
BEA	Bail Emphytéotique Administratif	OAP	Orientation d'Aménagement et de Programmation
CAUE	Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement	OIN	Opération d'Intérêt National
CCH	Code de la Construction et de l'Habitat	OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie	OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
CCT2C	Communauté de Communes de la Terre des Deux Caps	OPAH RR	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat Revitalisation Rurale
CDH	Conseil Départemental de l'Hygiène	OPAH RU	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat Renouvellement Urbain
CET	Contribution Economique Territoriale	ORI	Opération de Restauration Immobilière
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales	PAC	Participation pour l'Assainissement Collectif
CGI	Code Général des Impôts	PADD	Plan d'Aménagement et de Développement Durable
CRPS	Commission Régionale du Patrimoine et des Sites	PAE	Programme d'Aménagement d'Ensemble
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales	PCET	Plan Climat Energie Territorial
DDTM	Direction Départemental des Territoires et de la Mer	PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
DIA	Déclaration d'Intention d'Aliéner	PDH	Programme Départemental de l'Habitat
DPU	Droit de Prémption Urbain		
DRA	Directive Régionale d'Aménagement		
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement		



## LEXIQUE (2/2)

PDU	Plan de Déplacement Urbain	SMD	Seuil Minimal de Densité
PEPE	Programme d'Equipements Publics Exceptionnels	SPIC	Service Public Industriel et Commercial
PIG	Programme d'Intérêt Général	SPL	Société Publique Locale
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration	SRADDT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
PLH	Plan Local de l'Habitat	SRCAE	Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie
PLU	Plan Local d'Urbanisme	SRU	Solidarité Renouvellement Urbain [loi]
PLUI	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal	TA	Taxe d'Aménagement
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social	TAC	Taxe d'Aménagement Communale
PNR	Parc Naturel Régional	TALV	Taxe Annuelle sur les Logements Vacants
PNRQAD	Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés	TFPB	Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
POS	Plan d'Occupation du Sol	TFPNB	Taxe Foncière sur les Propriétés Non-Bâties
PRE	Participation Raccordement à l'Egout	TH	Taxe d'Habitation
PSMV	Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur	THIRORI	Traitement de l'Habitat Insalubre Remédiable ou dangereux, et des Opérations de Restauration Immobilière
PUP	Projet Urbain Partenarial	THLV	Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants
PUP	Projet Urbain Partenarial	TLE	Taxe Locale d'Equpeement
PVNR	Participation pour Voiries Nouvelles et Réseaux	TLV	Taxe sur les Logements Vacants
PVR	Participation Voiries Réseaux	VLC	Valeur Locative Cadastrale
RHI	Résorption de l'Habitat Insalubre	VSD	Versement de Sous Densité
RNU	Règlement National d'Urbanisme	ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
SACICAP	Société Anonyme Coopérative d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété	ZAD	Zone d'aménagement différé
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural	ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager
SCHS	Service Communal d'Hygiène et de Santé		
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale		
SEM	Société d'Economie Mixte		



## DOCUMENTS ET LIENS UTILES (1/3)

### DOCUMENTS ET PUBLICATIONS

#### ADUA [AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMÉRATION MARSEILLAISE]

Guide des outils et procédures de l'observatoire de l'habitat, janvier 2009

#### ANAH [AGENCE NATIONALE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT]

##### **Les guides méthodologiques**

Ingénierie des opérations programmées, juillet 2011

Traitement de l'habitat indigne en opérations programmées, septembre 2009

Maîtrise de l'énergie et précarité énergétique en opération programmée, juin 2009

##### **Les cahiers de l'ANAH**

L'habitat indigne, n° 116, mars 2006

##### **Autre document**

Instruction relative au financement de la résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux (RHI) et du traitement de l'habitat insalubre réparable ou dangereux, et des opérations de restauration immobilière (THIRORI), 2010

#### ANIL

Le bail emphytéotique : une voie pour aider l'accession dans les zones les plus chères ?, Vorms Bernard, Habitat Actualité, n°121, Mai 2011

#### CABINET SEBAN ET ASSOCIÉS

Limiter la constructibilité par l'emplacement réservé, La Gazette, 14 octobre 2013

#### CERTU [CENTRE D'ÉTUDES SUR LES RÉSEAUX, LES TRANSPORTS, L'URBANISME ET LES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES]

Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques : le droit de préemption urbain, 2013

Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques : les taxes foncières, 2013

Rédaction des OAP, Club PLUi, 2013



## DOCUMENTS ET LIENS UTILES (2/3)

Aménager durablement les petites communes – écoquartier en milieu rural ?, 2011

L'aménagement urbain en France, Thierry Vilmin, 2008

Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, 36 fiches outils, 2006

### CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS

La préemption des fonds, baux et terrains commerciaux, Etat des lieux, 2010

### CONSEIL RÉGIONAL NORD-PAS DE CALAIS

#### **Documents d'orientation régionaux**

Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, 2013

Schéma régional du climat, de l'air, et de l'énergie, 2012

#### **Publications**

Directive régional d'aménagement : mise en œuvre et retour d'expériences « maîtrise de la périurbanisation », juin 2013

L'action foncière publique : une mobilisation de tous les acteurs, Etudes prospectives régionales – n°17, 2011

### ENRX [ESPACES NATURELS RÉGIONAUX NORD-PAS DE CALAIS]

#### **Référentiels techniques**

Outils et dispositifs pour mettre en œuvre la Trame verte et bleue dans les territoires, 2012

Etablir le cahier des charges d'une étude territoriale de Trame verte et bleue, 2012

#### **Cahiers techniques**

Mettre en œuvre la Trame verte et bleue à l'échelle des territoires. Tome 3 - Comment intégrer la Trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme ?, 2012

La Trame verte et bleue dans les territoires du Nord - Pas de Calais. Tome 2 : tirer parti des actions engagées, 2011

La Trame verte et bleue dans les territoires du Nord - Pas de Calais. Tome 1 : comment passer à l'action ?, 2010

### FNCAUE [FÉDÉRATION NATIONALE DES CONSEILS D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT]

Les Orientations d'aménagement, un outil de projet pour les PLU en faveur du développement durable, Atelier Urba, mai 2009 (Mise à jour Novembre 2012)



## DOCUMENTS ET LIENS UTILES (3/3)

GRIDAUH [GROUPEMENT DE RECHERCHE SUR LES INSTITUTIONS ET LE DROIT DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT]

PLU et patrimoine, fiche technique 4 : PLU et ZPPAUP/AVAP, Planchet Pascal, octobre 2012

Ecriture des orientations d'aménagement et de programmation : fiches 1 et 2, Jacquot Henri, 2011

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Guide de procédure de l'Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine, 2012

PNR CAPS ET MARAIS D'OPALE

Du projet d'habitat durable et paysager à sa traduction dans les PLU, pochette de 10 fiches, 2008

## SITES INTERNET

L'ANAH : [WWW.ANAH.FR](http://WWW.ANAH.FR)

LE CERTU : [WWW.CERTU.FR](http://WWW.CERTU.FR)

LE CONSEIL RÉGIONAL : [WWW.NORDPASDECALAIS.FR](http://WWW.NORDPASDECALAIS.FR)

LA DREAL : [WWW.NORD-PAS-DE-CALAIS.DEVELOPPEMENT-DURABLE.GOUV.FR](http://WWW.NORD-PAS-DE-CALAIS.DEVELOPPEMENT-DURABLE.GOUV.FR)

LES DDTM DU NORD ET DE PAS DE CALAIS : [WWW.NORD.GOUV.FR](http://WWW.NORD.GOUV.FR) - [WWW.PAS-DE-CALAIS.GOUV.FR](http://WWW.PAS-DE-CALAIS.GOUV.FR)

ENRX : [WWW.ENRX.FR](http://WWW.ENRX.FR)

LE GRIDAUH : [WWW.GRIDAUH.FR](http://WWW.GRIDAUH.FR)

LES OUTILS DE L'AMÉNAGEMENT : [WWW.OUTIL2AMENAGEMENT.CERTU.DEVELOPPEMENT-DURABLE.GOUV.FR](http://WWW.OUTIL2AMENAGEMENT.CERTU.DEVELOPPEMENT-DURABLE.GOUV.FR)

LES PARCS NATURELS DU NORD-PAS DE CALAIS :

[WWW.PARC-NATUREL-AVESNOIS.FR](http://WWW.PARC-NATUREL-AVESNOIS.FR)

[WWW.PARC-OPALE.FR](http://WWW.PARC-OPALE.FR)

[WWW.PNR-SCARPE-ESCAUT.FR](http://WWW.PNR-SCARPE-ESCAUT.FR)



