

LES INTERSTICES URBAINS

AU SERVICE DE LA STRATÉGIE FONCIÈRE DES TERRITOIRES

QU'EN SAVONS-NOUS ?



Photo : Aucame

La modération de l'utilisation des ressources foncières, agricoles et naturelles, est une préoccupation largement partagée depuis plusieurs années. La mobilisation des gisements fonciers situés au sein du tissu urbain représente un enjeu en matière d'aménagement de la ville durable, enjeu mis en avant par la loi pour l'accès au logement et urbanisme rénové ou plus récemment la loi égalité et citoyenneté.

Les territoires ne sont pas tous en capacité de mener une stratégie foncière efficace du fait notamment de la complexité du jeu d'acteurs concernés, des multiples outils mobilisables, des délais parfois long de réalisation ou encore du coût financier important à mobiliser pour réaliser un état des lieux puis une intervention. Dans ces conditions, il est nécessaire de disposer d'un vocabulaire et d'outils partagés en amont de toute intervention et de développer une culture commune des problématiques foncières.

LE VOCABULAIRE FONCIER

Pour lutter contre l'étalement urbain, un des leviers principaux est de mieux utiliser les gisements fonciers situés au sein du tissu urbain déjà constitué. Ce mode de construction est communément appelé « densification ». Ce terme inquiète parfois. Il semble contradictoire avec la préservation d'espaces de respiration urbaine et avec des relations de voisinage sereines. En fait, la meilleure utilisation du foncier interne ne se résume pas « que » à une augmentation du nombre de constructions par hectare. Elle s'accompagne d'une évolution des modes de production de logement. Ainsi, il ne s'agit pas simplement de construire plus, mais surtout de construire mieux, à l'intérieur même de l'enveloppe urbaine, en identifiant les gisements fonciers les plus facilement mutables sur lesquels la dureté foncière est faible (cf. définition p.2).

La densification

La densification est à dissocier de la mutabilité. La notion de densification, en urbanisme, consiste à augmenter le nombre ou l'importance des bâtiments sur un espace urbain donné.

Cf. QSN 78, Faire évoluer les quartiers d'habitat individuel, Les formes de densification.

La mutabilité

La mutabilité d'un espace qu'il soit en friche ou non, bâtis ou non, fait référence à sa capacité à changer d'usage et donc son potentiel à muter (exemple : mutation d'une friche commerciale en logements). Il s'agit donc d'une capacité d'un espace à muter. Cette espace pouvant ensuite être éventuellement densifié.

L'analyse de la capacité de mutation peut ainsi répondre en particulier à l'objectif de densification. Par exemple, un terrain nu de type dent creuse, non soumis à contrainte particulière, est à la fois susceptible de muter vers un nouvel usage via sa construction et de participer à la densification du tissu urbain existant. La mutabilité d'un terrain peut être analysée dans des espaces urbanisés mais également au sein d'espace en extension urbaine.

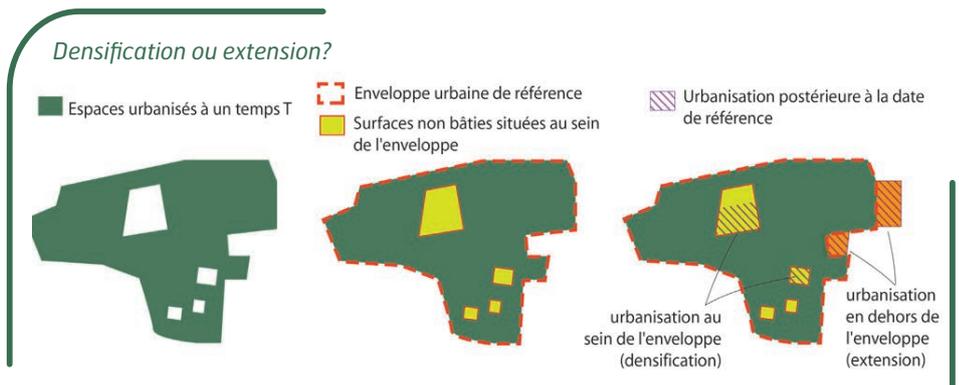


Schéma : AURM (Mulhouse)

LES BASES DE DONNÉES POTENTIELLES POUR ÉTABLIR UN DIAGNOSTIC FONCIER

Pour définir une tâche urbaine :

- le cadastre
- le mode d'occupation du sol ou autres bases de données sur l'occupation du sol
- les documents d'urbanisme numérisés

Pour mesurer le coefficient d'aménagement* :

- la photographie aérienne
- la topographie
- les contraintes environnementales ou de recyclage foncier : BASIAS, BASOL, PPR, ICPE, captage eau, inondation, cavité, submersion marine, glissement de terrain, trame verte et bleue, plan d'exposition au bruit...

- le recensement des équipements et services structurants
- le recensement de l'offre en transport collectifs

Pour mesurer le potentiel de mutabilité, soit la capacité du foncier à être mobilisé plus ou moins rapidement :

- les fichiers fonciers ou référentiel foncier public pour définir la typologie de propriétaire
- les documents d'urbanisme numérisés

* Le coefficient d'aménagement permet de déterminer pour chaque gisement foncier son intérêt à être aménagé selon des critères prédéfinis.

La dureté foncière

Les échanges fonciers sont fréquemment présentés comme complexes et tendent à allonger la durée des opérations foncières. Certains projets urbains peuvent être retardés du fait de contraintes foncières qui entraînent un coût trop important.

Une analyse de dureté foncière d'un site ou d'un territoire vise à intégrer à la stratégie foncière la difficulté à mobiliser ou acquérir des terrains selon différentes contraintes.

Ces contraintes peuvent être de 5 ordres :

- **les caractéristiques physiques du foncier** (la topographie de la parcelle, la configuration ou forme du terrain, l'enclavement du terrain, la superficie des parcelles),
- **le découpage parcellaire,**
- **le nombre et au type de propriétaire** (personne physique, morale, publique...),
- **la complexité des partages de droit de propriété** (indivision, recherche d'héritier...),
- **les contraintes environnementales et de risques.**

L'analyse de ces contraintes permet de définir si la dureté foncière est faible, moyenne ou forte afin de prendre connaissance du degré de faisabilité de certaines opérations. La dureté foncière constitue donc la difficulté à acquérir ou à mobiliser un terrain, qu'il soit bâti ou non bâti.

La rétention foncière

La rétention foncière privée désigne la conservation par les propriétaires de terrains potentiellement urbanisables alors qu'ils pourraient être mis en vente sur le marché foncier du territoire. Dit autrement, la rétention foncière se définit par l'absence de mutabilité d'un terrain potentiellement constructible. Un territoire où la rétention foncière est forte est un territoire où le risque de baisse du flux de ventes de terrains est important. « Pour un territoire de marché considéré, l'offre foncière potentielle correspond à la totalité des biens existants, soit physiquement accessibles, soit juridiquement urbanisables, soit encore techniquement urbanisables. Quant à l'offre effective, elle correspond, à un moment donné, aux biens disponibles sur le marché. » (Halleux, 2005)

UNE BOÎTE À OUTILS AU SERVICE DE LA STRATÉGIE FONCIÈRE

La collectivité peut exercer une maîtrise du foncier sans forcément en être propriétaire. Le panel des outils à disposition pour mettre en œuvre une telle stratégie est large. Les différents dispositifs peuvent être mobilisés individuellement ou être combinés, afin de répondre au mieux à la problématique locale.

La liste des outils ci-dessous n'a pas vocation à être exhaustive.

Les outils de maîtrise foncière

DPU

Droit de Prémemption Urbain

Possibilité pour la commune d'acquiescer en priorité, dans le cadre de l'intérêt général, un terrain mis en vente, en zones prédéfinies U ou AU du PLU.

ZAD

Zone d'Aménagement Différé

Complémentaire du DPU, elle peut s'étendre pour une collectivité aux secteurs agricoles et naturels sur une durée et un périmètre limités. Compétence de l'État sur proposition ou avis de la commune.

MAÎTRISE FONCIÈRE

DUP

Déclaration d'Utilité Publique

Acquisition d'intérêt général et sous contrôle de l'État de foncier sur un périmètre donné, avec ou sans accord amiable du propriétaire, pouvant aller jusqu'à l'expropriation.

Biens sans maîtres ou abandonnés

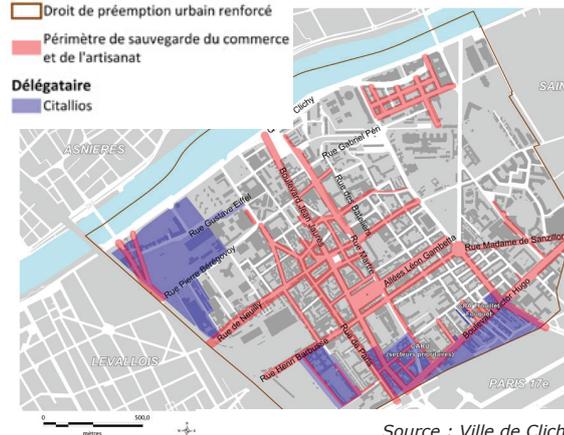
Acquisition par la commune d'un bien bâti ou non dont le propriétaire ne répond pas des charges foncières et d'entretien du bien concerné.

Périmètres de droit de préemption

■ Droit de préemption urbain renforcé
■ Périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat

Délégitaire

■ Citalios



Source : Ville de Clichy

Les outils de protection

Sursis à statuer

Ces dispositifs font obstacle à la réalisation de projets incompatibles avec un futur projet d'aménagement de la commune. Leur application doit être motivée et justifiée.

PROTECTION

ZAP

Zone agricole protégée

La ZAP permet de garantir à long terme la vocation agricole d'un secteur, même en l'absence de document d'urbanisme.

PAEN

Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

Les PAEN ont le même objectif que les ZAP. Ils comportent, en plus, un plan d'action.

Les outils financiers

THLV

Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants

Sur délibération, la commune ou EPCI peut soumettre à la taxe d'habitation les propriétaires de logements non meublés vacants depuis au moins deux années consécutives.

PUP

Projet Urbain Partenarial

Sur délibération, la commune ou EPCI augmente la taxe foncière sur les propriétés non bâties des zones constructibles afin d'inciter les propriétaires à vendre ou valoriser eux-mêmes les terrains libres.

OUTILS FINANCIERS

Versement sous densité

Dans les zones urbaines ou à urbaniser du PLU, on établit un seuil de densité en deçà duquel une taxe est due par le bénéficiaire d'une autorisation pour toute nouvelle construction qui ne respecterait pas ce seuil minimal.

Les outils de planification

Les documents de planification disposent de nombreux leviers à actionner afin de favoriser le développement au sein des espaces bâtis. Le SCoT apporte des premiers éléments de cadrage. Les documents d'urbanisme locaux permettent de concrétiser cet objectif.

Les outils disponibles dans les différentes pièces constitutives du dossier de PLU ou de PLUI sont :

Règlement

Le règlement graphique et écrit permettent de différencier les différents secteurs en orientant leur vocation future et les formes urbaines qui en découlent (densité, hauteur, implantation des bâtiments, pourcentage d'espace planté) afin de favoriser l'optimisation du foncier.

Zone de densité minimale à proximité des transports collectifs

Cette mesure permet de mieux articuler urbanisme et desserte en transports collectifs et donc de favoriser leur utilisation. Le règlement du PLU peut délimiter des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existant ou en projet, au sein desquels une densité minimale de construction est imposée.

PLANIFICATION

Emplacement réservé pour le logement et servitudes de mixité sociale

Les emplacements réservés permettent d'imposer une vocation future aux terrains concernés par un projet d'intérêt général défini.

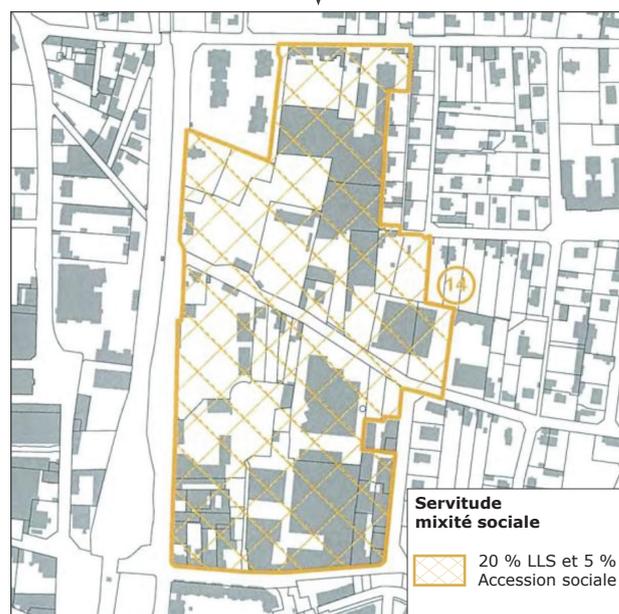
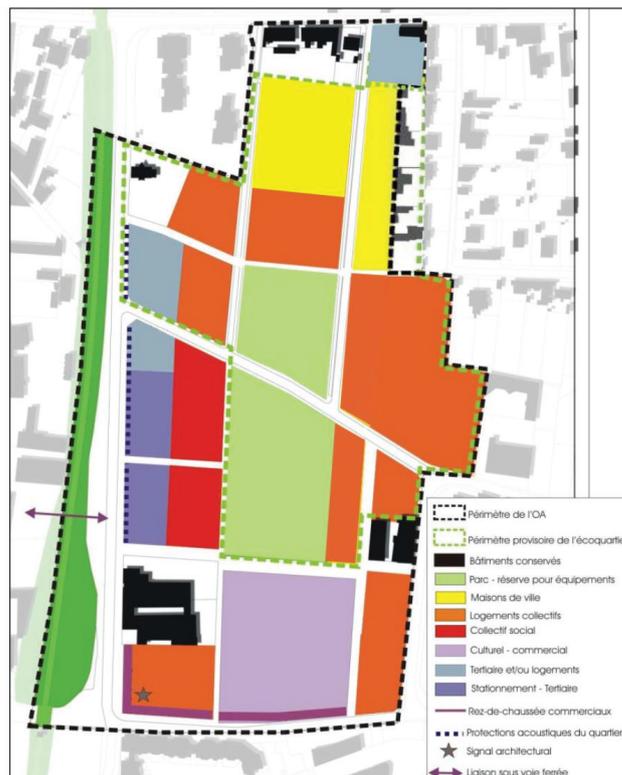
Les secteurs de mixité sociale permettent d'imposer une part de logement (logements locatifs sociaux, accession sociale...) dans les futures constructions.

OAP

Orientation d'Aménagement et de Programmation

Elles permettent de préciser des principes d'aménagement sur les secteurs stratégiques qui s'imposeront aux futurs opérateurs. Elles permettent ainsi d'orienter le renouvellement urbain, sans pour autant se substituer au porteur de projet et sans avoir nécessairement la maîtrise du foncier.

Exemple de combinaison OAP/ Servitude de mixité sociale



Source : PLUi-H Villefranche Beaujolais Agglomération

La traduction de la stratégie foncière dans les documents de planification est avant tout liée à un volontarisme politique répondant soit à une logique d'intervention publique ou à une orientation vers une action privée. Plus la volonté politique est forte, plus on utilisera des outils puissants et assumés permettant d'encadrer l'action privée (emplacement réservé, règlement des documents d'urbanisme...) et d'avoir une vision prospective sur le développement et les besoins d'un territoire (DPU, emplacement réservé...) tout en se laissant le temps de la réflexion via notamment le sursis à statuer.

CE QUI EST DÉSORMAIS DEMANDÉ PAR LA LOI

La loi ALUR a renforcé certaines dispositions réglementaires relatives à la lutte contre l'étalement urbain et favorables à la densification. Elle vise à généraliser des mesures que certaines collectivités, pionnières dans leur approche de la modération foncière, mettent déjà en œuvre. Les SCoT doivent « identifier au sein de leur rapport de présentation, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation » (article L141-3 du Code de l'Urbanisme). Et en cohérence, les PLU doivent à présent intégrer systématiquement l'analyse de « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis » (article L151-4 du Code de l'Urbanisme). L'optimisation des espaces bâtis devient un préalable obligatoire à toute extension urbaine. Pour ouvrir à l'urbanisation des zones non équipées, la collectivité doit démontrer que le tissu urbain existant n'offre pas d'autres possibilités pour la construction.

La loi Égalité et Citoyenneté a accentué les attentes en terme de dispositif foncier. Désormais, les Plan Locaux de l'Habitat doivent contenir « une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation, de la mutabilité des terrains et de leur capacité à accueillir des logements » (article L302-1 du Code de la Construction et de l'habitation).

L'ensemble des documents de planification portés par les politiques doivent donc intégrer cette notion de maîtrise foncière.

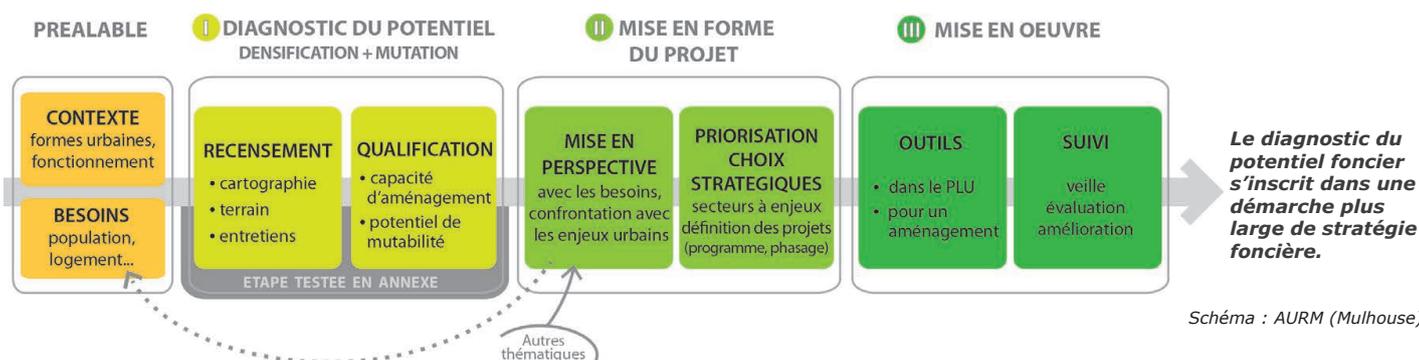
Il semble donc primordial d'harmoniser les méthodologies au sein d'un territoire donné afin de mener des politiques foncières efficaces et visibles à court, moyen et long terme en fonction des contraintes.

L'analyse demandée par la loi n'est pas une fin en soi. C'est l'occasion de se donner les moyens d'une véritable stratégie de développement, d'anticiper les opportunités et d'être prêt à agir le moment venu. Toute stratégie foncière est au service du projet. Elle accompagne un projet d'ensemble qui intègre enjeux environnementaux, qualité urbaine et architecturale, qualité des espaces publics, intégration paysagère, présence de la nature en ville, accessibilité... Cette connaissance croisée permet d'arbitrer les opérations à venir, d'établir les priorités pour la commune. Ainsi, il ne s'agit pas uniquement de produire du logement en épargnant notre ressource foncière. Mobiliser ce foncier c'est, dans le cadre d'une approche globale, repenser, re-qualifier, ré-animer les espaces en cœur de ville et de village.

« Faire en sorte que les supports fonciers nécessaires soient disponibles :

- Dans la localisation voulue
- Au moment voulu
- À un coût compatible avec l'équilibre des opérations »

(L'aménagement urbain en France, T. Vilmin)



Potentiellement tous les gisements fonciers peuvent être mutables. Néanmoins élaborer un diagnostic foncier (ou référentiel foncier) en intégrant des critères spécifiques (coefficient d'aménagement et potentiel de mutabilité) permet de recenser les poches foncières les plus stratégiques. Ce recensement est indispensable pour permettre aux collectivités d'avoir une vision à court, moyen et long terme des terrains mutables et selon quelles contraintes. La réalisation d'un diagnostic foncier puis d'une stratégie foncière nécessite des moyens humains et financiers certes importants mais qui sont indispensables dans un contexte de limitation de la consommation d'espaces. Les interstices urbains sont les lieux désormais privilégiés de développement de projet d'habitat, leur localisation et leur maîtrise font partie des nouveaux paramètres à intégrer auprès des différents acteurs (collectivité, promoteurs, aménageurs...). La localisation des gisements fonciers est un outil primordial pour différentes politiques publiques transversales (habitat, urbanisme, transport, économie...).

- Le potentiel de développement au sein des espaces bâtis de votre commune, AURM (Mulhouse) - juin 2015
- De la recherche de terrains à l'analyse de potentiel, certu - septembre 2013
- Identifier et comprendre la rétention foncière, DREAL Pays de la Loire - décembre 2013
- Indicateurs de consommation d'espaces sur les SCoT du Nord-Pas-de-Calais, CEREMA - octobre 2014
- La mise en place d'une stratégie foncière, le volet foncier du PLUi (valant PLH) de Bordeaux Métropole - juin 2017

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Contact : anais.pitel@aucame.fr
Réalisation et mise en page : AUCAME 2017
Illustrations : AUCAME, sauf mention contraire

DÉPÔT LÉGAL : 4^e TRIMESTRE 2017
 ISSN : 1964-5155



Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole
 19 avenue Pierre Mendès France - 14000 CAEN
 Tel : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr



LICENCE OUVERTE
 OPEN LICENCE



Pour + d'info sur l'Open Data, flashez ce QR Code