



La lettre de l'Observatoire Territorial

Lettre d'information de l'Agence d'Urbanisme Catalane, à destination des élus et des acteurs du territoire.

N°13

Les procédures d'aménagement foncier, du projet à l'opérationnel



éditorial

Les procédures d'aménagement, telles que les opérations de ZAC ou de lotissement, constituent la mise en œuvre opérationnelle de la politique d'urbanisation des collectivités. Elles s'articulent avec de nombreux autres mécanismes liés à l'action foncière : dispositif d'observation, documents de planification, outils de maîtrise foncière, outils de financement, ingénierie d'accompagnement stratégique. La mobilisation de ces différents outils est devenue essentielle face à la rareté du foncier associé au besoin en logements toujours croissant et au renchérissement des prix des terrains. Cependant, les outils d'aménagement foncier sont souvent perçus comme des procédures contraignantes et réglementaires alors que ce sont de véritables dispositifs permettant de concevoir et piloter un projet urbain. Leur maîtrise est une des étapes qui conditionne la réussite d'une opération d'aménagement. En effet, les différentes procédures d'aménagement n'ayant ni les mêmes objectifs ni les mêmes envergures, il est nécessaire de choisir le dispositif le plus approprié au regard des particularités du projet et du contexte local. Pour cela, des choix stratégiques, basés sur des réflexions plurielles, doivent être arrêtés en amont.

La nécessité de mettre en œuvre des outils d'aménagement foncier

Les objectifs de limitation de l'étalement urbain, renforcés par les évolutions réglementaires successives, imposent de penser la ville différemment et de faire appel à différents outils pour mobiliser de nouvelles disponibilités foncières et stratégiques. Celles-ci doivent permettre de concilier développement urbain, économie de l'espace et qualité du cadre de vie afin de répondre aux enjeux du développement durable. Opérations en renouvellement urbain, valorisation du foncier autour des gares, réalisation d'écoquartiers, densification pavillonnaire, requalification des zones d'activités économiques, surélévation des bâtiments... sont autant d'éléments permettant d'y répondre et une multitude d'outils permet de les mettre en œuvre. La réussite d'un projet d'aménagement réside notamment dans le choix, par la collectivité, des orientations d'aménagement, de l'opérateur le plus qualifié et de la procédure la mieux adaptée au contexte local et

à l'opération, celle-ci devant être maîtrisée dans sa globalité. Mais avant de définir un projet urbain se pose la question de l'opportunité avec notamment le repérage des secteurs stratégiques et une étude préalable des enjeux propres au secteur, avec l'identification de la dureté foncière notamment. Ainsi, une fois le projet urbain défini, se pose la question de sa mise en œuvre qui peut s'avérer complexe : acquisitions et restructurations foncières, financement des constructions et des aménagements, réalisation des travaux... En fonction de la complexité du projet et des infrastructures envisagées, le recours à la procédure de ZAC est souvent retenu car elle permet non seulement l'attribution, par la collectivité, de droits à construire, mais aussi la participation des acteurs privés impliqués dans l'opération. Mais d'autres dispositifs opérationnels peuvent être préférés à cette lourde procédure qui requiert une ingénierie spécifique.



Claire VIDAL MARCH, Assistante d'études planification et projet urbain Agence d'Urbanisme Catalane



La ZAC : les collectivités à la barre d'une procédure complète



Projet urbain les jardins de la Basse - Perpignan (source : ville de Perpignan)

Effets de la création de ZAC

- Le droit de préemption urbain peut être délégué au concessionnaire.
- Possibilité d'un sursis à statuer sur les demandes d'autorisation d'occupation des sols risquant de compromettre l'opération.
- Les propriétaires fonciers bénéficient d'un droit de délaissement et peuvent mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de leur terrain bâti ou non.

Qui peut réaliser une opération de ZAC ?

En régie, c'est la collectivité à l'initiative de la ZAC qui conduit directement l'aménagement de la zone en gardant la responsabilité de l'opération, notamment financière. La collectivité peut choisir de confier la réalisation de l'opération à un établissement public y ayant vocation, à une société d'économie mixte (SEM), à une société publique locale (SPL) ou à une personne publique ou privée. On parle alors d'une **convention d'aménagement**. Le choix du concessionnaire s'effectue après une procédure de publicité et de mise en concurrence (pas nécessaire pour les actionnaires publics des SPL). Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession. Localement, les communes peuvent faire appel à des opérateurs publics, comme la SEM Roussillon Aménagement (www.roussillonamenagement.fr), la SPL Perpignan Méditerranée ou encore la SPL Pyrénées-Orientales Aménagement.

La zone d'aménagement concerté est une zone dans laquelle une collectivité décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser une opération d'aménagement et d'équipement de terrains sur son territoire. C'est une procédure d'aménagement qui revêt à la fois un aspect juridique, financier et technique car **elle permet aux collectivités d'élaborer leur projet urbain tout en associant maîtrise foncière, réalisation des constructions et des équipements publics** en lien étroit avec des aménageurs. L'initiative publique doit être à l'origine de la procédure de ZAC même si sa réalisation, par la suite, peut être confiée à un aménageur privé.

La concertation avec la population tient une place importante tout au long du projet et ce sont les intérêts publics de l'opération envisagée et sa consistance qui justifient la mise en œuvre d'une procédure de ZAC. La jurisprudence exige que le projet de ZAC porte sur une partie significative du territoire communal. Il peut concerner plusieurs emplacements territorialement distincts. On parle alors de ZAC «multi-sites».

La mise en œuvre de la ZAC comporte deux grandes étapes :

1. Processus de création : la définition des objectifs et la faisabilité de l'opération

Une des conditions de la réussite d'une opération d'aménagement passe par la **réalisation d'études** (schéma d'organisation, programme de constructions, études environnementales, ...) **et de concertation préalables afin d'éclairer les autorités administratives compétentes sur l'opportunité de réaliser le projet**. Elles permettent également d'apprécier les conséquences de l'aménagement envisagé. Cette première phase de réflexion permettra à la collectivité de préciser par délibération les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation, celle-ci devant être menée en parallèle. Par la suite, **le dossier de création de ZAC**, alimenté par les études préalables, comporte des pièces obligatoires exposant les motifs du projet pour permettre de juger de sa nécessité et de son caractère d'intérêt général.

2. Processus de réalisation : des études opérationnelles à la réalisation

Une fois la ZAC créée par l'autorité qui en a pris l'initiative, le processus de réalisation peut être engagé par l'élaboration d'un dossier de réalisation devant comporter des études plus précises sur le plan financier comme sur le plan technique, permettant de déterminer finement le projet de programme des constructions et des équipements publics à réaliser dans la zone ainsi que les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement, échelonnées dans le temps.

Intérêt et limites de l'outil

La ZAC est une procédure unique qui permet à une collectivité de maîtriser une opération d'aménagement dans sa globalité. Ce n'est pas un outil approprié pour réaliser des opérations de réhabilitation sur des logements dégradés par exemple.

La maîtrise foncière n'est pas préalable au projet. La collectivité peut conjointement mobiliser des outils d'acquisition foncière, notamment le droit de préemption urbain institué dès la création de la ZAC. Si sa réalisation est justifiée par l'utilité publique, le projet de ZAC peut faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique ouvrant la voie de l'expropriation.

L'importance des études préalables et des études d'impact permettent de limiter les risques de l'opération, en particulier financier d'autant plus que dans le cas d'une convention d'aménagement, c'est l'aménageur qui en prend le risque et qui supporte le financement des équipements publics (si cela figure bien ainsi dans le traité de concession). La procédure de ZAC laisse une place importante à la concertation et le programme d'aménagement garantit une mixité (sociale et fonctionnelle) et une cohérence de l'opération dans son intégralité, en opposition au coup par coup.

Il s'agit cependant d'une procédure complexe et longue à mettre en œuvre nécessitant une ingénierie adaptée. Le projet de ZAC remettant parfois en cause l'économie générale du document d'urbanisme en vigueur, la collectivité est alors amenée à réviser ce dernier.

Ils ont dit ...

« Les avantages d'un projet public d'urbanisation :

Les collectivités trouvent de nombreux avantages à maîtriser jusqu'au bout leurs projets d'aménagement et d'urbanisation. D'abord elles peuvent s'appuyer, tant dans les études (quelle que soit la procédure d'urbanisme choisie) que dans la réalisation (y compris sur le plan financier) sur des partenaires fiables (SPL Perpignan Méditerranée, offices publics d'habitat, établissements publics fonciers, ...). Ensuite ces partenaires auront à cœur de proposer un aménagement pertinent sur le long terme, pour le bien de la collectivité. Enfin, bien que ce ne soit pas l'objectif premier de la collectivité, si des gains financiers devaient être réalisés, ils lui reviendraient. »

SPL Perpignan Méditerranée.

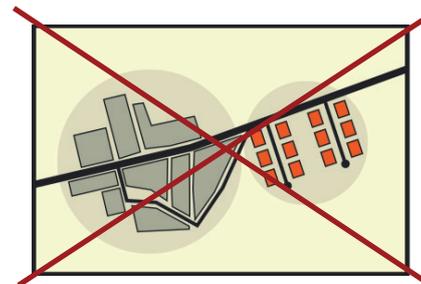
Le lotissement, alternative à la ZAC

Au sens strict du code de l'Urbanisme « Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis. »

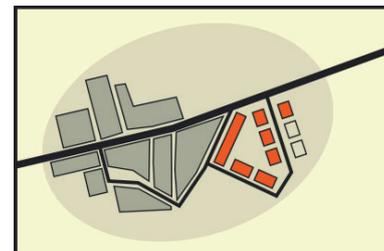
Mais avoir recours à une opération de lotissement ne signifie pas procéder à un simple découpage parcellaire. Comme pour toute opération d'aménagement, il convient d'avoir défini en amont un véritable projet urbain qui guidera la création du nouveau quartier et contribuera à son intégration dans le tissu urbain existant. Une réflexion plurielle doit être menée pour garantir le succès de l'opération. A la différence de la ZAC, une opération de lotissement peut être d'initiative privée.

Selon la forme revêtue par le projet, une déclaration préalable de travaux ou bien un permis d'aménager sera nécessaire.

En amont de cette phase d'instruction administrative et dans le cas d'une opération d'initiative privée, la commune a tout intérêt à amorcer une phase d'échanges avec le porteur de projet, notamment en matière d'insertion car le lotissement doit être perçu comme un élément constitutif du tissu urbain et s'articuler avec les quartiers existants. Même si la commune grâce au règlement de son PLU pourra imposer certaines conditions de réalisation, d'autres exigences nécessiteront des négociations avec le pétitionnaire dans le cadre des assouplissements rendus possibles par le même règlement de PLU.



Un lotissement en raquette déconnecté de l'existant



Une extension urbaine en continuité (source illustration : Observatoire PNR Verscors Chartreuse)

Une opération exemplaire de renouvellement urbain : la ZAC des Pielles à Frontignan (34)

Le projet de la Zone d'Aménagement Concerté des Pielles est né de la volonté politique de l'équipe municipale, consciente de la nécessité de recomposer la ville sur elle-même et de mobiliser le potentiel foncier des friches industrielles de l'ancienne raffinerie de soufre et de l'ancienne gare de marchandises. Ces friches sont installées sur un site stratégique à proximité du centre ville et qui s'étire le long d'un axe structurant, la RD612.

Après avoir acquis la majorité du foncier entre 1995 et 2002, la municipalité prescrit la révision de son POS afin de mettre en œuvre le projet de territoire de la ville dans une démarche globale et transversale de développement durable. S'en suivront ensuite les études préalables et la consultation auprès de la population qui aboutiront en 2006 à la création de la ZAC des Pielles.

L'opération d'écoquartier, confiée à l'aménageur public Hérault Aménagement (SEM), sera réalisée sur une surface de huit hectares, et comprendra près de 500 logements parmi lesquels 20 à 30% seront consacrés à des logements locatifs sociaux, des équipements publics dont une médiathèque ainsi que des commerces, services et activités, notamment la nouvelle gare TER. La qualité du projet est récompensée par plusieurs prix, spécifiquement en terme de qualité environnementale.

Le projet s'inscrit dans une logique de « greffe urbaine » au centre ville, tant au niveau des connexions du réseau viaire qu'au niveau de la trame urbaine, grâce à des réflexions fines en matière de continuité et d'intégration avec les quartiers environnants. Celles-ci ont été menées à l'échelle du piéton pour insérer au mieux les déplacements doux dans le projet et s'appuient sur un schéma d'organisation de pistes cyclables mené à l'échelle de la ville.

Outre des préoccupations d'insertion urbaine, la modularité des densités et des formes urbaines a permis de résoudre des problématiques d'ordre acoustique et climatique. Ainsi, le projet a bénéficié d'une conception architecturale bioclimatique visant à obtenir une ventilation naturelle des bâtiments conçus sous forme d'îlots comportant des patios ouverts et plantés pour limiter les effets d'îlot de chaleur urbain et favoriser un meilleur apport solaire passif. En parallèle, une gestion alternative des eaux pluviales a été recherchée.

Débutés en 2013, les premiers logements de l'écoquartier ont été livrés en 2014 et la médiathèque a ouvert ses portes en début d'année. Estimée à 16 millions d'euros, cette opération est portée financièrement par l'aménageur, et la ville y a contribué à hauteur d'environ 5 millions d'euros essentiellement sous forme d'apport foncier.



(source : ville de Frontignan, AURCA)

Les outils de financement des équipements publics : évolution législative

Les outils d'acquisition foncière

- **ZAD** : la zone d'aménagement différencié est un secteur à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption pendant une période de 6 ans renouvelable. Elle peut concerner toutes les zones du territoire communal et est institué par l'Etat sur proposition de la collectivité. Son objectif est de prévenir la hausse des prix dans des zones concernées par une possible future opération d'aménagement (parfois, les projets sont abandonnés).

- **DPU** : les droits de préemption urbains simplifiés et renforcés permettent à la collectivité, ou à un établissement public foncier délégataire, d'acquies prioritairement des biens immobiliers en voie d'aliénation. Il existe également un droit de préemption spécifique sur les fonds de commerce.

- **DUP** : la déclaration d'utilité publique ouvre droit, pour la collectivité, à l'expropriation lui permettant d'obtenir à son profit, sous forme d'une cession forcée, le transfert d'un bien immobilier, en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement déclaré d'utilité publique.

- **PAPAG** : les périmètres d'attente d'un projet d'aménagement global sont des servitudes visant à interdire des constructions ou installations sur un périmètre dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet

Etablissements Publics Fonciers, des outils d'ingénierie foncière et d'accompagnement stratégique

Les EPF sont des structures d'appui aux politiques foncières locales. Ils bénéficient d'une autonomie juridique et financière leur permettant de mobiliser du foncier au profit des projets d'aménagement des collectivités. Les objectifs d'acquisition et de portage foncier, voire de remise en état des sites, sont précisés dans le cadre de programmes pluriannuels d'intervention. Il faut distinguer les EPF d'Etat et les EPF locaux qui interviennent sur le périmètre des communes membres. Dans le département, l'EPF d'Etat Languedoc-Roussillon (www.epflr.fr) peut-être mobilisé par l'ensemble des communes; Perpignan Méditerranée s'est également dotée de son propre EPF (dit «local»).

Instauration de la taxe d'aménagement au 1^{er} mars 2012 et suppression des autres participations financières depuis le 1^{er} janvier 2015

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 a permis de simplifier les dispositifs de financement de l'urbanisme par le regroupement des différentes taxes (suppression TLE, TDENS, TDCAU, PAE) en une seule taxe : la Taxe d'Aménagement, instaurée dès mars 2012. Elle est instituée de plein droit dans les communes dotées d'un POS/PLU; les autres communes devant délibérer pour l'instituer. Les communes ont la possibilité de majorer le taux de cette taxe selon les secteurs, notamment pour compenser le manque à gagner lié à la suppression des participations et taxes anciennement applicables. En effet, depuis le début de l'année, seules les participations dans le cadre d'une ZAC ou d'un Projet Urbain Partenarial (PUP) demeurent (ainsi que la participation pour assainissement collectif et la redevance archéologique préventive). Ces outils financiers n'étant pas cumulables avec la taxe d'aménagement, la collectivité doit choisir et négocier avec les aménageurs le régime de financement le plus adapté à l'opération. Dans ce cas, elle peut ponctuellement être majorée jusqu'à 20%. Les taux applicables sont votés par la collectivité détentrice d'un document de planification, le 30 novembre de l'année précédant leur mise en application au 1^{er} janvier de l'année qui suit.

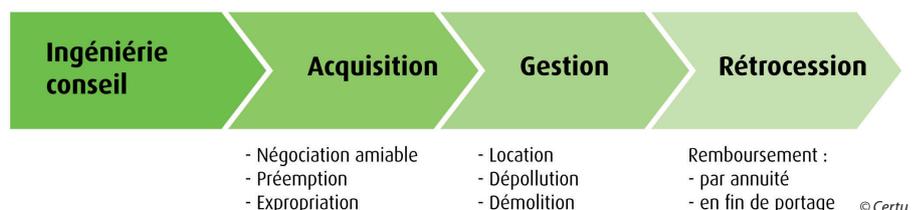
Le projet urbain partenarial, une alternative à la taxe d'aménagement

Instauré par la loi MOLLE du 25 mars 2009 et modifié par la loi ALUR en 2014, le Projet Urbain Partenarial n'est ni un document d'urbanisme, ni une taxe d'urbanisme. C'est un outil financier permettant, en dehors d'une ZAC et au travers d'une convention, de faire participer les propriétaires, constructeurs ou aménageurs d'un terrain, au financement des équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement. La convention ne peut concerner que des terrains situés dans les zones U et AU délimitées par un PLU ou un autre document en tenant lieu (la carte communale ne tient pas lieu de PLU). La convention du PUP est conclue entre, d'une part, le propriétaire, l'aménageur ou le constructeur, et d'autre part, la commune ou son EPCI.

Cette participation financière est intéressante pour les communes car elle permet un préfinancement des équipements publics avant leur réalisation. Contrairement à la taxe d'aménagement qui est exigible au minimum 12 mois après délivrance de l'autorisation d'urbanisme, la participation financière dans le cadre d'une convention de PUP est exigible à l'occasion de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, la convention ayant été signée au préalable. Le projet urbain partenarial permet également aux communes de percevoir une participation adaptée, sans pour autant exiger des constructeurs ou aménageurs un montant excessif puisque le financement des équipements est proportionné à l'usage qui en sera retiré par les usagers et les futurs habitants. Il doit y avoir un lien direct entre la réalisation de ces équipements et l'opération d'aménagement envisagée. Ce dispositif a récemment été amélioré par la loi ALUR : d'une part en prévoyant les modalités d'une contribution ultérieure d'autres opérateurs s'installant dans la zone, d'autre part en mettant en place une certaine transparence dans la conclusion des conventions PUP qui suppose une négociation préalable entre les opérateurs et la collectivité publique sur le montant de participation et, donc, indirectement, sur les caractéristiques de l'opération.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, seuls le PUP, la taxe d'aménagement et les participations dans le cadre de ZAC sont mobilisables pour financer les équipements publics.

Synthèse des principaux champs d'intervention d'un EPFL ou d'un EPFE (d'après P. Vansteenkiste, association des EPFL)



Comité de rédaction :

Directeur de la publication : Pascal Fourcade, Directeur de l'AURCA - Tél. : 04.68.87.75.52 - Mail : agence.catalane@aurca.org

Rédacteur en chef : Claire Vidal March

Conception et réalisation graphique : AURCA

Crédits photo : ©AURCA

Copyright©AURCA, Décembre 2015. Tous droits réservés.