

Ateliers : La stratégie foncière, Premières pistes de compréhension.



agence d'urbanisme de
la région mulhousienne



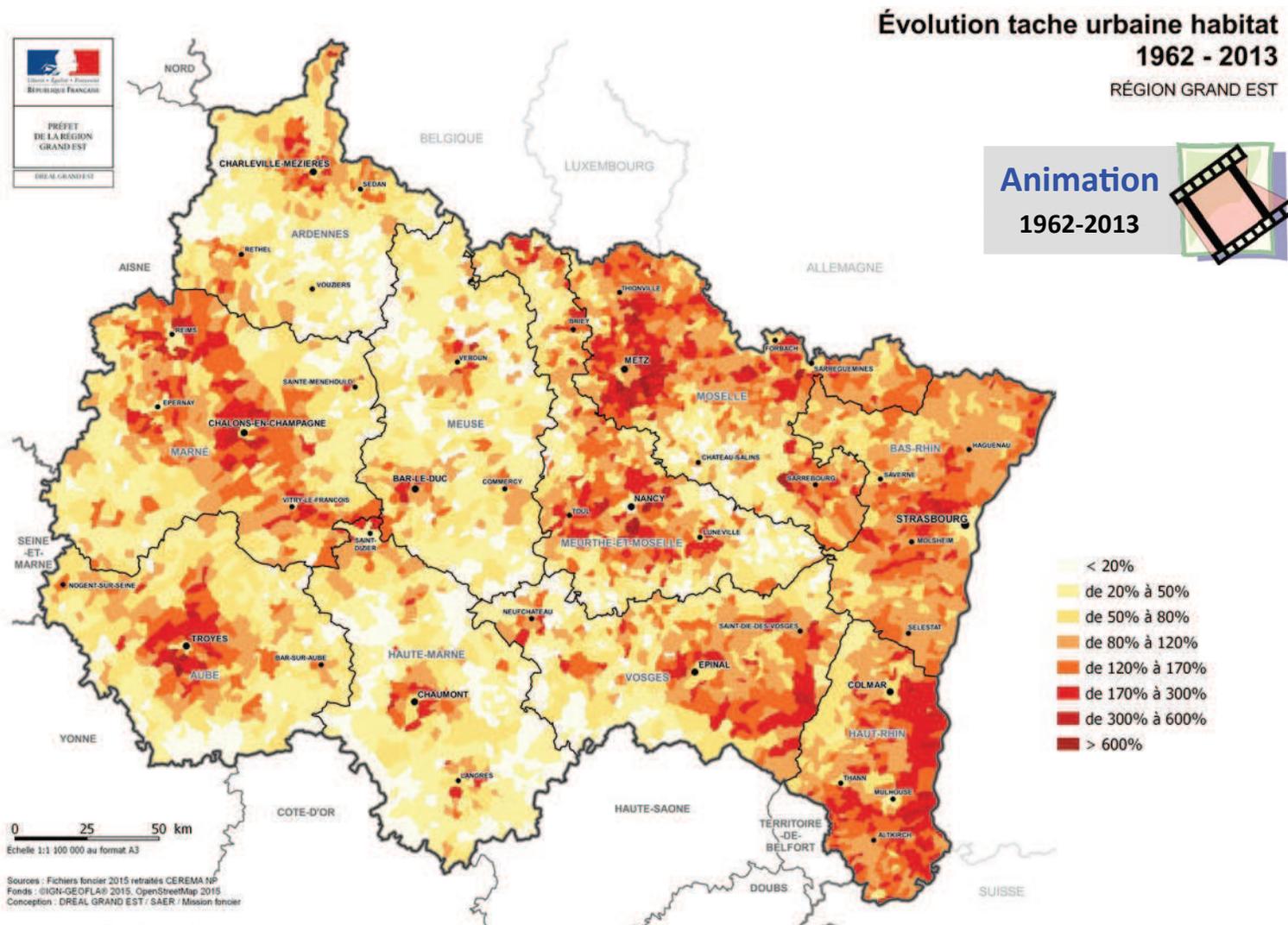
Vos interlocuteurs :

Christelle BARRIER (AURM)

Damien LEVÉ (AGURAM)

Éléments de contexte

Une expansion continue de la tache urbaine résidentielle



Éléments de contexte

Une tache urbaine résidentielle en décalage avec la croissance démographique

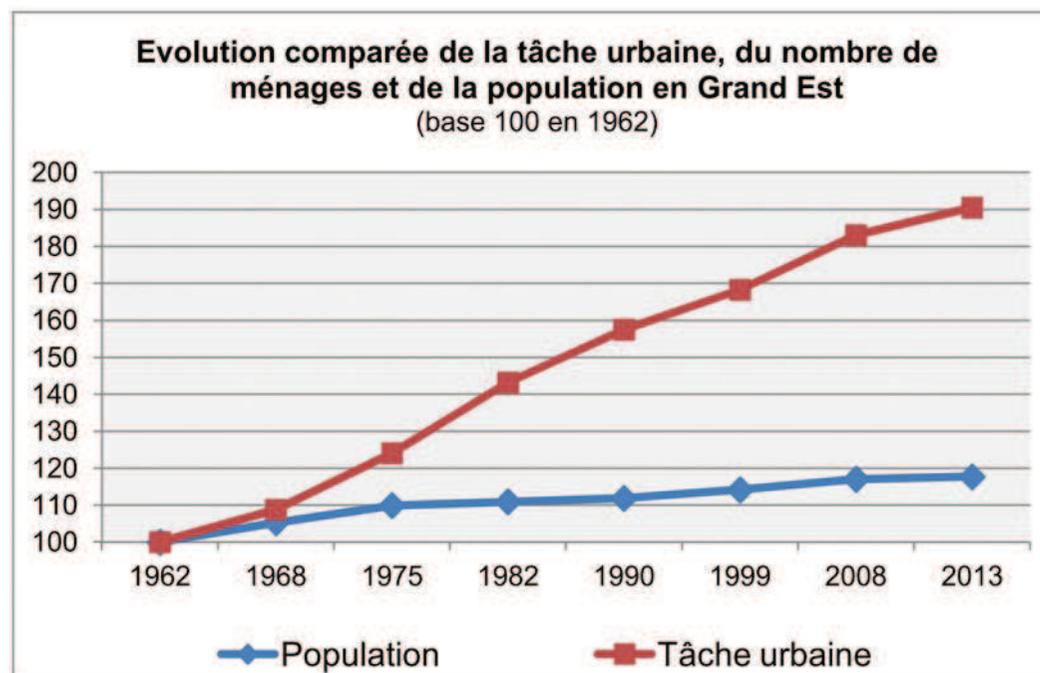
- Tache urbaine¹ et démographie

(1962-2013)

→ TU : + 90,5 %

→ Pop : + 17,7 %

¹ : L'Agence Européenne de l'Environnement (AEE) considère qu'il y a **étalement urbain** « lorsque le taux de croissance des surfaces urbanisées excède le taux de croissance de la population »



- La tache urbaine connaît une croissance démesurée par rapport à celle de la population

Éléments de contexte

Une tache urbaine résidentielle en décalage avec la croissance démographique

- Tache urbaine¹ et démographie

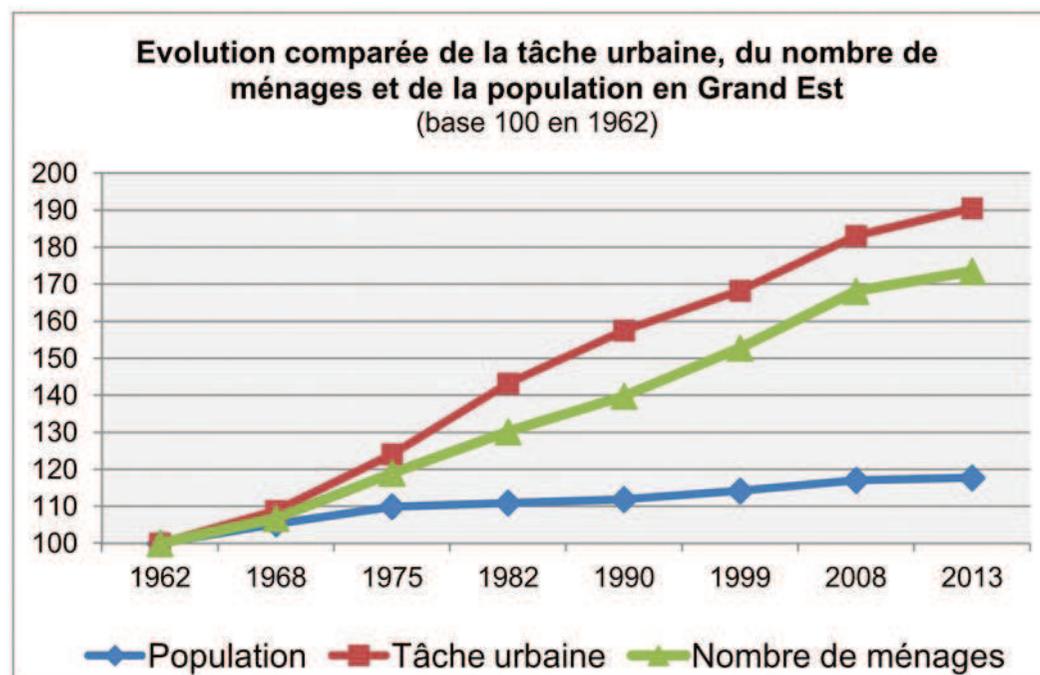
(1962-2013)

→ TU : + 90,5 %

→ Pop : + 17,7 %

→ Ménages : + 73,5 %

¹ : L'Agence Européenne de l'Environnement (AEE) considère qu'il y a étalement urbain « lorsque le taux de croissance des surfaces urbanisées excède le taux de croissance de la population »

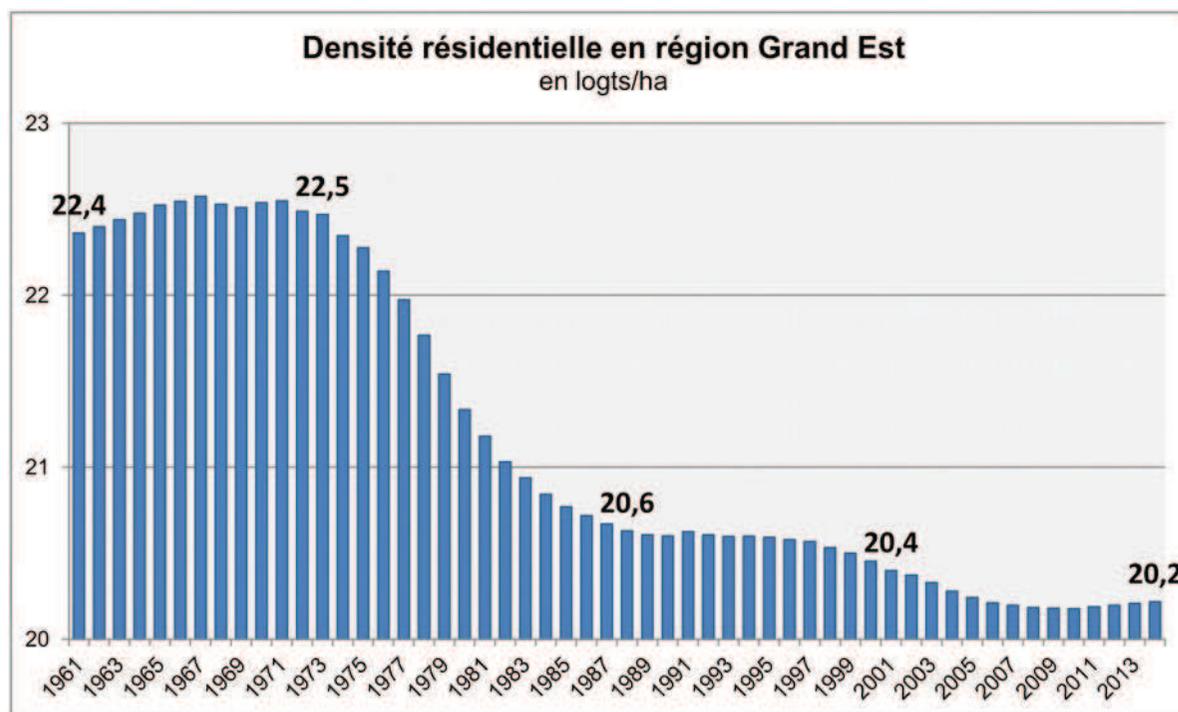


- La tache urbaine connaît une croissance démesurée par rapport à celle de la population
- Cette croissance est à pondérer par le phénomène de desserrement des ménages (perte d'une personne par ménage depuis 1962 en moyenne en Grand Est)

Éléments de contexte

Une densité résidentielle en baisse depuis 50 ans, une dynamique qui s'inverse dans les années les plus récentes ?

- La région voit sa densité résidentielle baisser globalement, surtout durant les années 70 et 80, au rythme de **-0,23%/an** depuis 1961.
- En 2011, la densité du Grand-Est était supérieure de 2 points à la densité nationale¹.
- **Légère densification sur la période récente** (surface plus faible par logement)



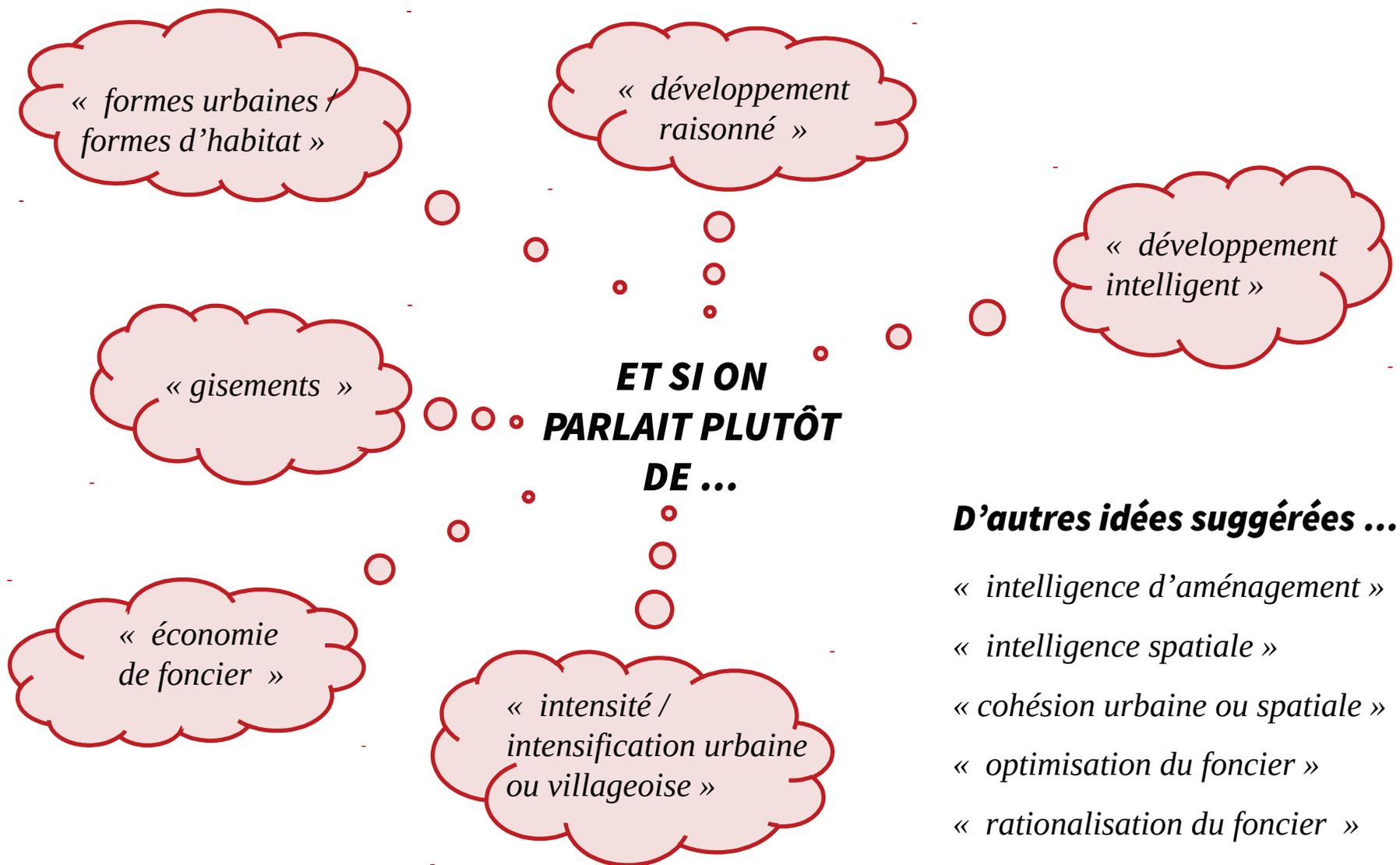
***Maison individuelle**, un modèle dominant dans les années 80 (68 % des constructions en région Grand-Est) qui l'est moins aujourd'hui (54 % entre 2004 et 2014) mais le reste toujours dans les territoires ruraux avec plus des 3/4 de constructions neuves sur certains départements.*

Éléments de contexte

Une prise de conscience depuis plusieurs années

- Nécessité de maîtriser la consommation des espaces naturels et agricoles
- Évolution législative : la lutte contre la consommation d'espace au cœur des politiques publiques (loi SRU de 2000, loi ENE de 2010, loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010, loi ALUR de 2014)
- Les SCOT et les PLUi : lieux d'échange et de mise en place d'objectifs partagés sur les problématiques de lutte contre la consommation excessive des espaces.
- Des attentes nouvelles des habitants, de plus en plus de projets s'inscrivant dans une démarche de consommation raisonnable des espaces agricoles et naturels (formes urbaines innovantes, éco-quartiers, reconversion des friches, etc.)

1. Densification, densité ... des gros mots ? Parlons en !



1. Densification ... qu'en diriez-vous ?

« préservation
d'espaces agricoles
et naturels »

« réduction des
déplacements »

« proximité /
avantage pour les
personnes âgées »

« terrains déjà équipés /
optimisation des VRD,
équipements
en place »

« économie
financière pour la
commune (VRD) »

LES AVANTAGES

D'autres arguments suggérés ...

« frein à l'étalement urbain qui mine les paysages »

« limite la désertion de nos communes
par les jeunes en offrant plus de terrains »

« meilleure intégration (urbaine, paysagère et
sociale) »

« plus de mixité (habitat, habitants) = plus de lien social »

« foncier revalorisé pour les
propriétaires »

1. Densification ... qu'en diriez-vous ?

« raccourci avec formes urbaines hyper denses (tours, barres) »

« densité associée à l'urbain/ la ville et pas appropriée au rural »

« crainte de ne plus pouvoir construire de maison individuelle alors que demande forte »

« atteinte à l'intimité et à la qualité de vie »

LES DIFFICULTÉS

« peut générer des problèmes de stationnement »

« en milieu rural, pas de manque de foncier (espaces agricoles et naturels à foison) »

« en milieu rural, prix du foncier si bas que pas incitatif »

D'autres encore à considérer ...

« rétention foncière »

« risque de dénaturer l'identité et la qualité patrimoniale des centres »

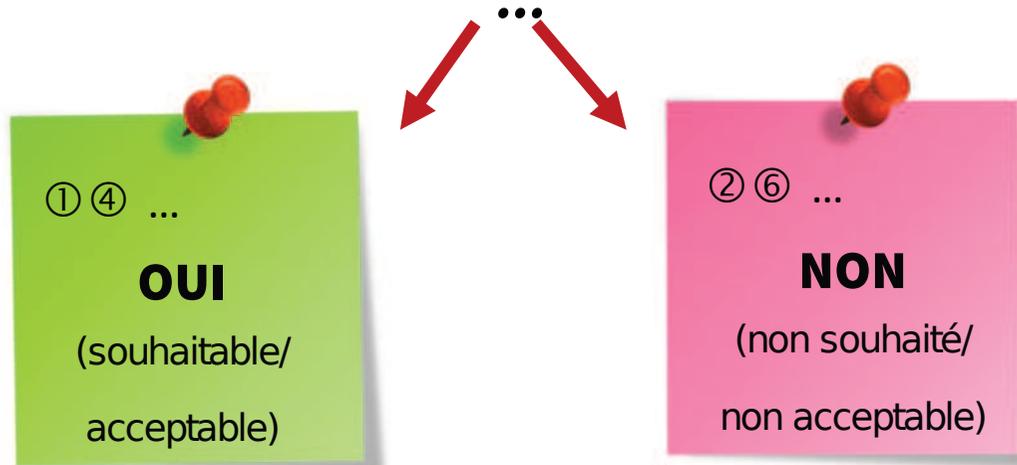
« promiscuité et risque supérieur de conflits de voisinage »

« renchérissement des couts du foncier en secteur déjà tendu »

1. Densification ... ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas



***A vous de nous dire !
Donnez nous votre avis***



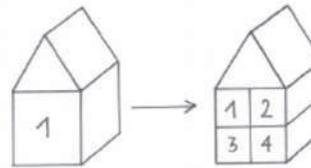
1. Densification ... ce qui est souhaitable et acceptable



- ① *Transformation/réhabilitation d'anciens bâtiments d'activités (industriels, agricoles, etc)*



- ② *Division de logements*



création de 2 logts avec jardins

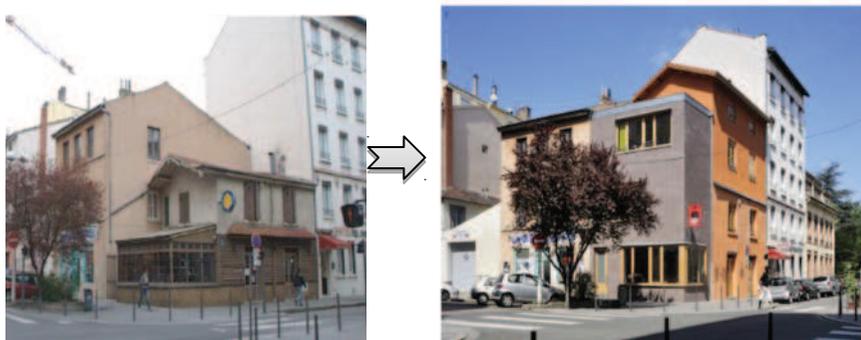
- ③ *Division parcellaire avec remembrement (Bimby)*



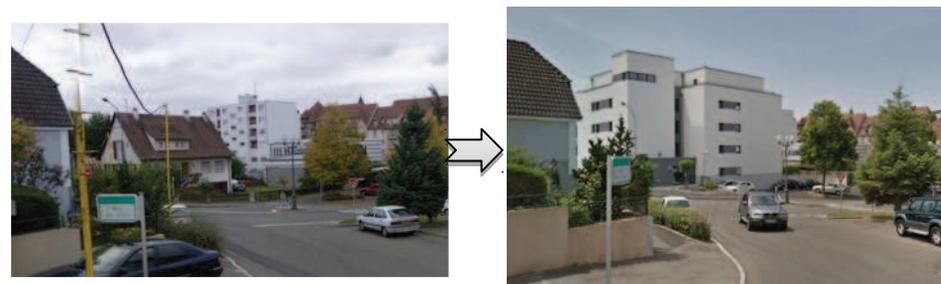
1. Densification ... ce qui est souhaitable et acceptable



4 Surélévation



6 Démolition d'une maison pour du collectif



5 Collectif sur dent creuse



7 Récupérer de la voirie ou de l'espace public





1. Densification ... ce qui fait débat

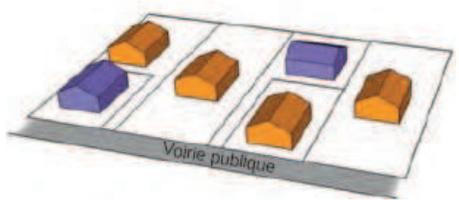
8 Transformation d'un lieu de culte



10 Construire sur les toits



9 Division parcellaire simple et ponctuelle



11 Construire un espace naturel au centre (verger, ...)





1.

Densification ... ce qui n'est pas souhaitable/acceptable

12

Divisions parcellaires multiples non maîtrisées pour la construction de maisons en 3^{ème} rang voire plus



— Voirie communale principale — Voirie privée desserte secondaire Division parcellaire
1 Rang des constructions par rapport à la voirie principale

2. Un vocabulaire à décrypter

En interaction avec les participants de l'atelier

- **Stratégie foncière**
 - Politique foncière
 - Diagnostic foncier
 - Référentiel foncier
 - Dureté foncière
 - Observation foncière
 - Gisements fonciers
 - Potentiels fonciers
- **Action foncière**
 - Maitrise foncière
 - Portage foncier
 - Réserves foncières
 - Projet(s) urbain(s)
- **Enveloppe urbaine / PAU**
 - Densification urbaine
 - Intensification urbaine
 - Renouvellement urbain
 - Extension urbaine

3. Le sens de la stratégie foncière

Maitriser le foncier permet à la collectivité :

- D'anticiper les besoins en terrains
- De lutter contre la spéculation foncière
- De s'impliquer dans les projets d'aménagement
- De compenser les inégalités des territoires
- D'influer sur le développement ou la revalorisation des espaces stratégiques

Mais aussi :

- **D'agir pour le maintien des espaces naturels** productifs (agricoles) et/ou protégés (zones sensibles)
- **D'organiser le phasage** sur le court, moyen et long termes, de ses actions à mener
- **De palier au manque d'investissements** privés (logements ou commerces vacants)

3. Le sens de la stratégie foncière

La stratégie foncière peut donc être très vaste dans ses résultats possibles.

Exemple de Stratégie Foncière mise en place en faveur :

- de la reconquête des terrains abandonnés (friches industrielles, militaires, scolaires, agricoles, ...)
- de la densification interne dans l'enveloppe urbaine (lutte contre l'étalement urbain)
- d'une intensification des secteurs bien desservis en transports en commun
- d'une redynamisation commerciale, d'une diversité de production de logements, d'un renforcement de l'armature urbaine, ...
- d'une implication et d'une cohérence plus forte des acteurs de la constructions (sans investissement de la collectivité autre que l'accompagnement)
- de la remise en place de continuités écologiques (valorisation de la TVB et des biodiversités)
- d'un maintien d'une agriculture péri-urbaine ou des ressources naturelles locales

4. Les échelles et partenaires de la stratégie foncière

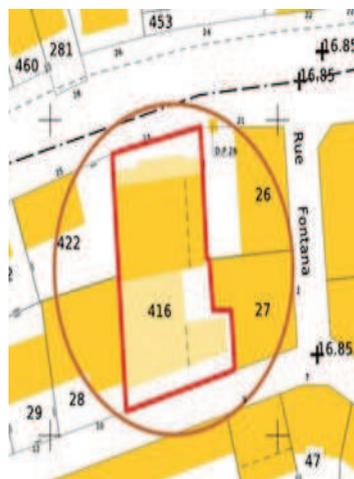
Les acteurs pouvant être sollicités



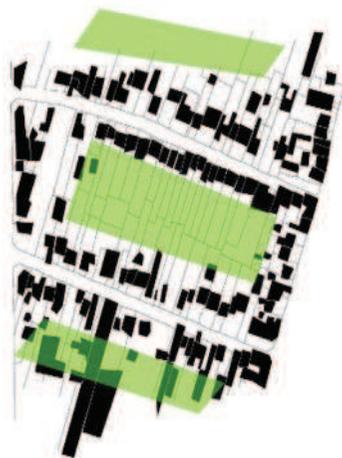
4. Les échelles et partenaires de la stratégie foncière

La difficulté de cibler l'échelle de la stratégie à mener :

- Pour toutes les communes d'un EPCI
- Pour les communes à enjeux (au détriment des autres)
- Pour des quartiers « prioritaires » (déterminés selon le diagnostic)
- En fonction de problématiques définies (redynamisation de centre-bourg, programmes de mixité sociale, développement le long des axes de transport en commun, ...)
- Selon des projets en cours, à accompagner ou à remettre en question



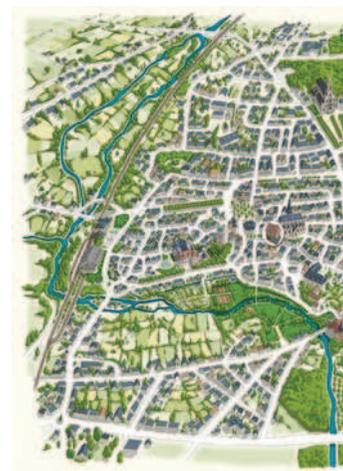
Parcelle



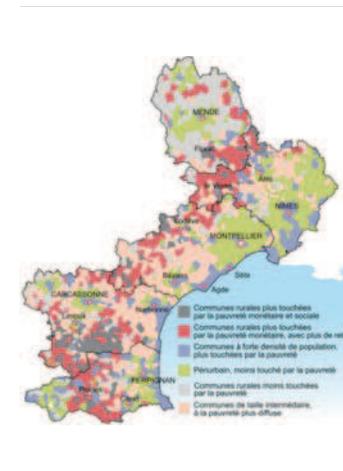
îlot



Quartier



Ville



Territoire

4. Les échelles et partenaires de la stratégie foncière

La difficulté de cibler l'échelle de la stratégie à mener
et les répercussions de l'échelle pertinente choisie

- Équilibres des actions, pour tout le territoire ou en fonction de priorités assumées
- Concurrence des projets à éviter (ex : opérations en cours à proximité de terrain stratégiques)
- Cohérence des moyens mis en œuvre avec les résultats attendus (à court ou long termes)
- Problématiques de fond à prendre en considération, comme la vacance commerciale des centre-bourg due au développement des zones d'activités en périphérie
- Moyen d'ingénierie à mettre en œuvre pour concevoir les projets, viser leur faisabilité
- Portage politique à solliciter pour suivre la stratégie foncière du diagnostic jusqu'à la mise en œuvre des opérations

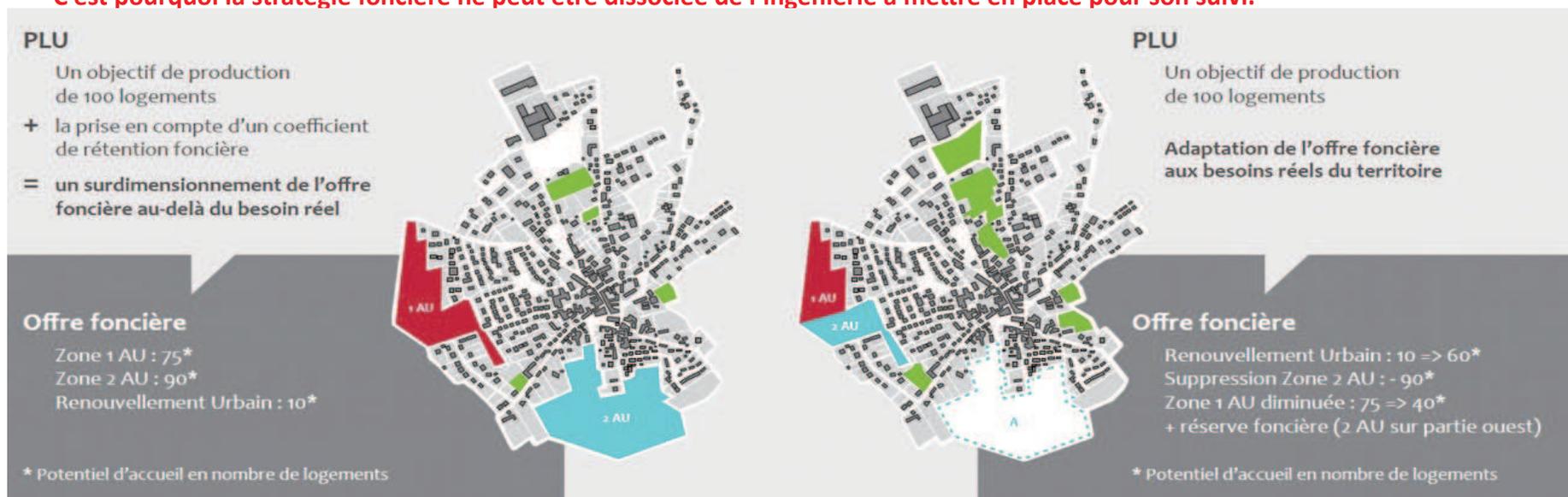
4. Les échelles et partenaires de la stratégie foncière

La difficulté de cibler l'échelle de la stratégie à mener et les répercussions de l'échelle pertinente choisie

Une gestion économe du foncier est bénéfique pour la lutte contre l'étalement urbain, mais peut avoir des conséquences :

- Sur le prix du foncier, qui augmente quand il se raréfie
- Sur la production de logements (lors de blocages privés) ou de programmes concurrents
- Sur l'équilibre entre plusieurs communes qui ne jouent pas la même politique

C'est pourquoi la stratégie foncière ne peut être dissociée de l'ingénierie à mettre en place pour son suivi.



Méthode classique sans intervention active de la collectivité

Méthode vertueuse mais nécessite un accompagnement de la collectivité pour les sites en renouvellement urbain

5. Le processus : proposition d'une démarche type

Une démarche envisagée en 4 étapes :



5. Le processus : proposition d'une démarche type

Une démarche envisagée en 4 étapes :

Diagnostic initial

- Interrogation des besoins et des potentiels
 - Analyse des dynamiques foncières passées ou en cours
 - Questionnement des documents d'urbanisme
 - Prise de contact avec les acteurs pour une mutualisation des connaissances
-
- Orientations et projet politique à enrichir
 - Débat sur les priorités et la cohérence de la stratégie foncière
 - Hiérarchisation des pistes d'actions
 - Préfiguration du « plan-guide » et vérification opérationnelle (faisabilité des propositions à inclure dans la réflexion globale)

Aller-retour entre le projet et les données du territoire



5. Le processus : proposition d'une démarche type

Une démarche envisagée en 4 étapes :

Outils de planification et d'organisation

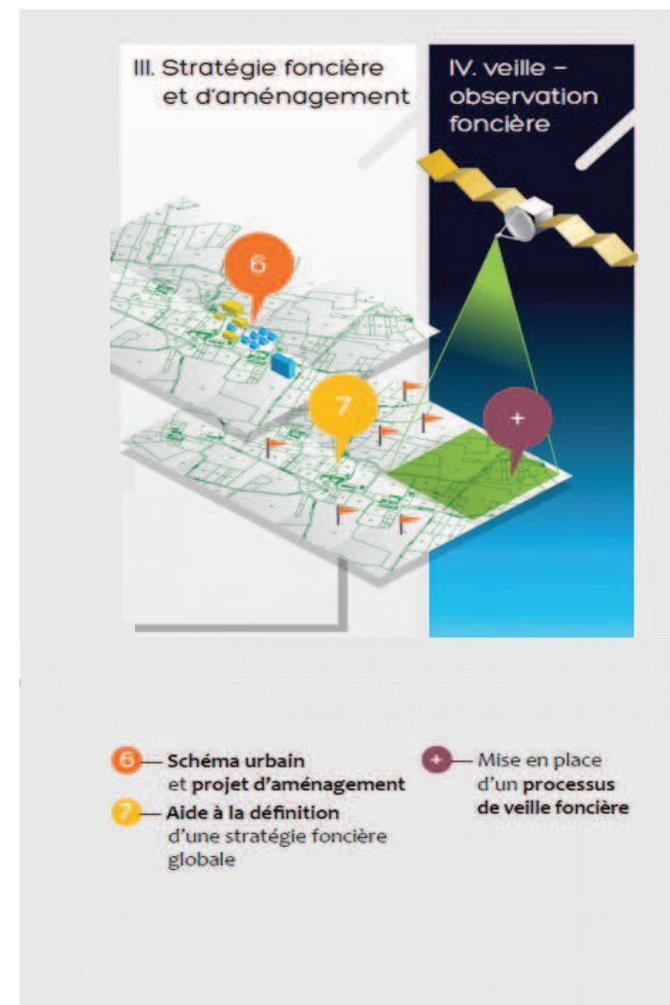
Stratégie foncière et d'aménagement

- PLUi, PLH, SCoT, ...
- Plan-guide et orientations à différentes échelles pour la stratégie foncière globale
- Suivi à organiser : commission d'élus, chargé de développement, ...

- **Mise en œuvre et accompagnement**

Veille – observation foncière

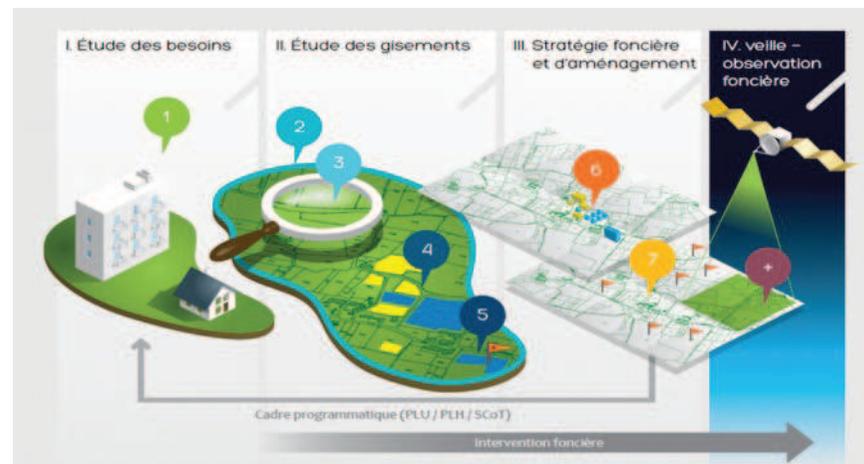
- Suivi et accompagnement des initiatives privées
- Participation à des réalisations exemplaires
- Mise en œuvre du plan-guide sur le long terme
- Formalisation d'une veille foncière concertée



5. Le processus : proposition d'une démarche type

Une étude envisagée en 4 étapes, mais une démarche itérative nécessaire :

- Pour ne pas laisser de côté des opportunités, qui se présenteraient en cours d'étude
- Pour faire évoluer le projet global ainsi que les aménagements proposés
- Pour re-questionner le prix du terrain, la rétention foncière et surtout **la faisabilité opérationnelle des opérations** et leur rentabilité financière (avec les acteurs de l'immobilier) **dès les premières propositions de programmes**
- Pour mettre à jour les données initiales du diagnostic au moment des acquisitions foncières

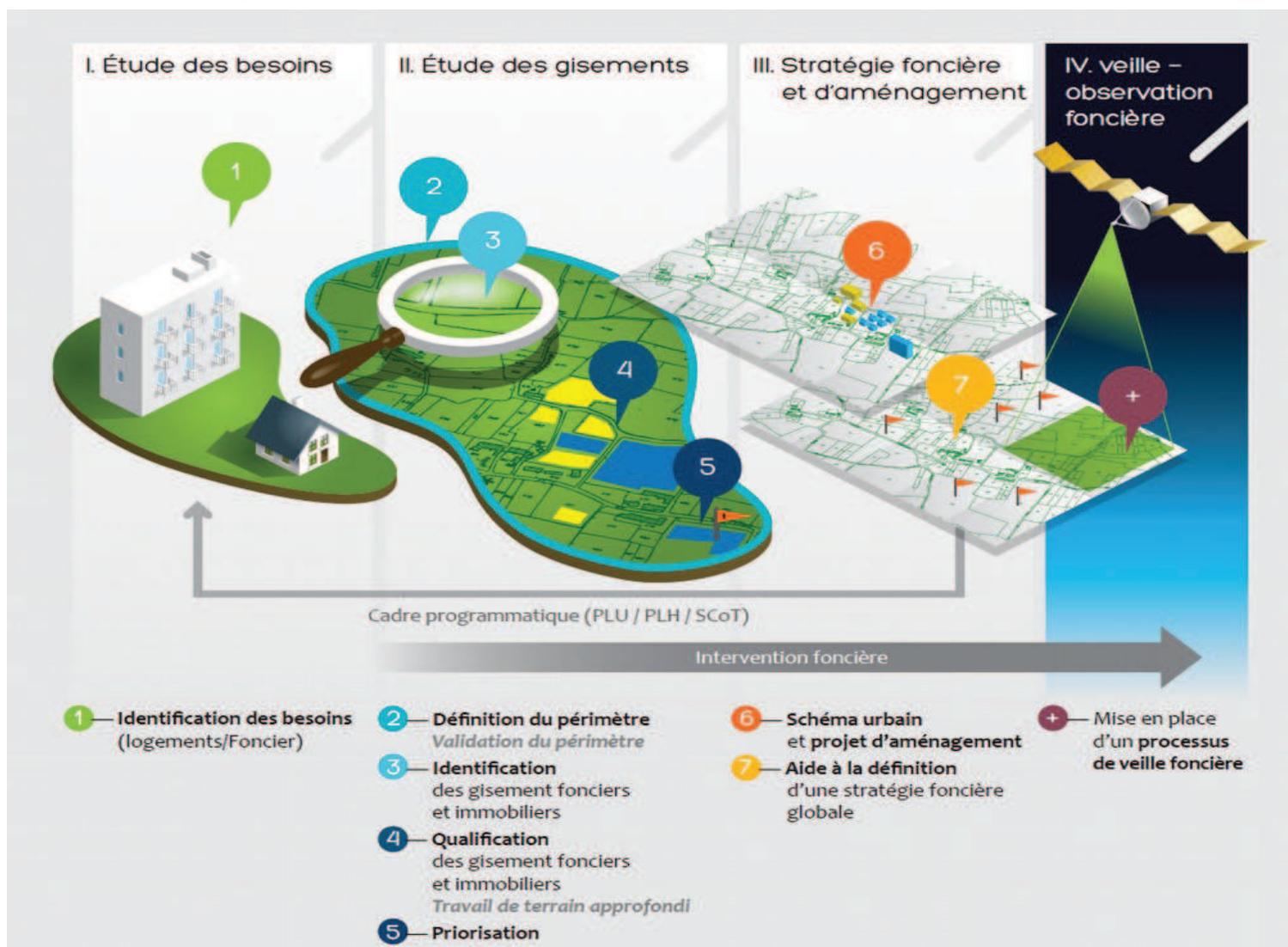


La démarche n'est pas linéaire et doit prendre en compte les études déjà menées, les possibilités d'investissement, le phasage des opérations, la temporalité des actions foncières à mener, ...

5. Le processus : proposition d'une démarche type

Une démarche envisagée en 4 étapes :

En interaction avec les participants de l'atelier



6. Les outils : quelques exemples en image

- **6.1) Le guide de l'AURM : Le Potentiel de développement au sein des espaces bâtis de votre commune (étape Diagnostic)**
- **6.2) Les outils mis au service du diagnostic**
- **6.3) Les outils du PLU(i)**
- **6.4) Les outils de l'action foncière**

6. 1) Un guide pratique destiné aux communes :



- *Construire un langage commun pour se familiariser avec le sujet*
- *Proposer des outils pratiques afin de mieux connaître le foncier disponible au sein de votre commune*

SOMMAIRE

page

Le point sur le contexte et les enjeux :
DENSIFIER : POURQUOI, COMMENT ?

4

Quelques définitions :
DE QUOI PARLE-T-ON ?

6

- Enveloppe urbaine
- Types de développement

Un déroulé technique :
VOTRE DÉMARCHE EN 3 ÉTAPES

8

- I. Diagnostic du potentiel
- II. Mise en forme du projet
- III. La mise en oeuvre
- Le moment du PLU

Un exemple d'application :
TEST COMMUNAL

18

La première étape de la méthode, appliquée à une commune.



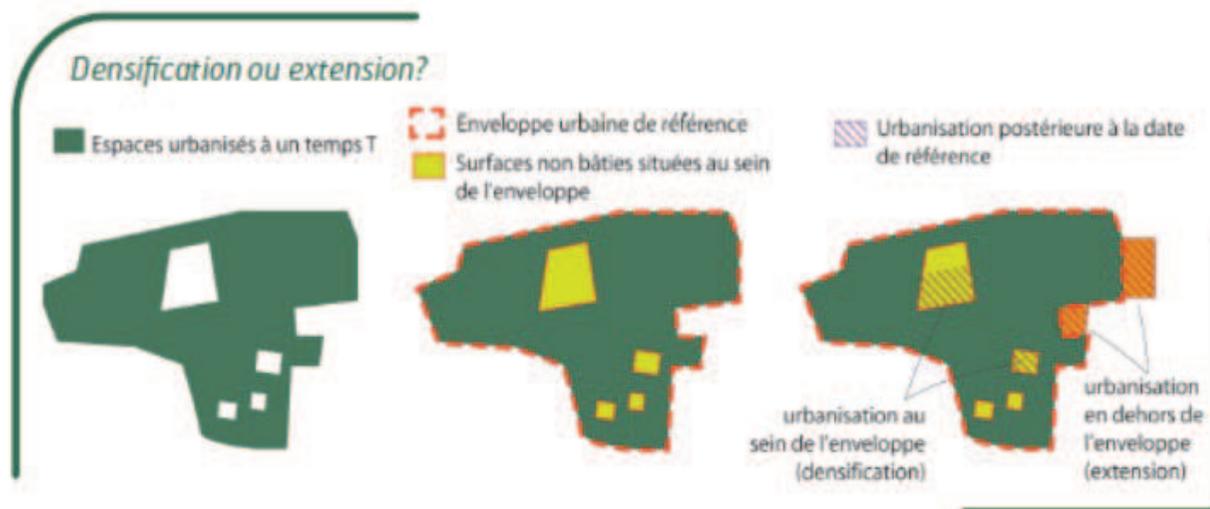
Pour télécharger le guide (site de l'AURM) :

<http://www.aurm.org/uploads/media/55a8d21446afe.pdf>

6. 1) Un guide pratique destiné aux communes :

DEFINITIONS L'ENVELOPPE URBAINE

L'enveloppe urbaine : la référence pour qualifier le type de développement

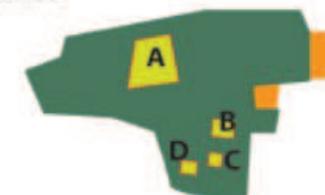


L'enveloppe, ce n'est pas le zonage POS/PLU

Tous les espaces libres ne se valent pas...

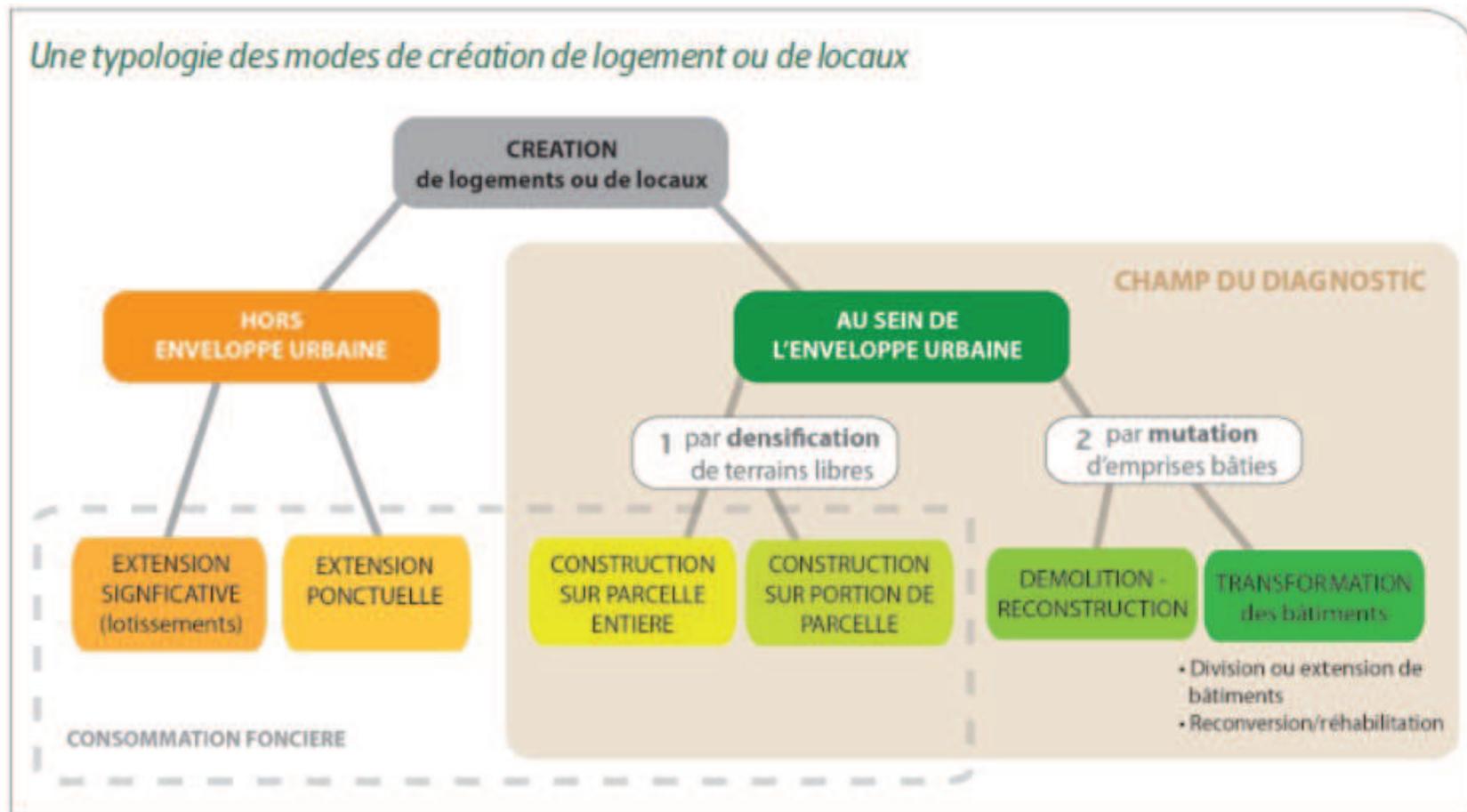
Les espaces libres situés dans la tache urbaine sont de différentes natures et chaque cas appelle un traitement adapté.

Certains, ayant un rôle écologique, agricole, récréatif ou de circulation, nécessitent d'être préservés. Mais au-delà de leur usage actuel ou projeté, la taille de ces espaces libres a aussi son importance.



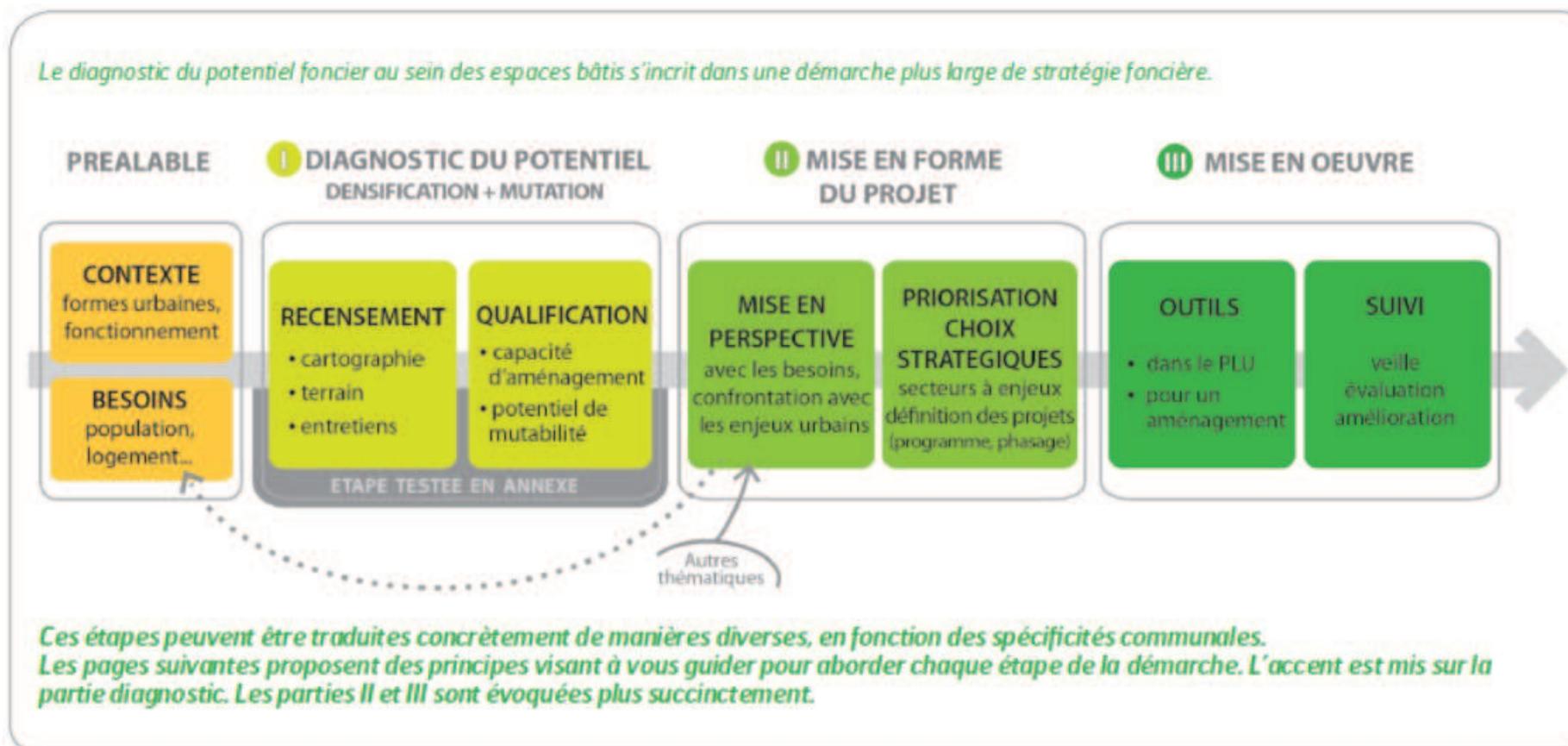
6. 1) Un guide pratique destiné aux communes :

DEFINITIONS LES TYPES DE DEVELOPPEMENT INTRA-URBAIN

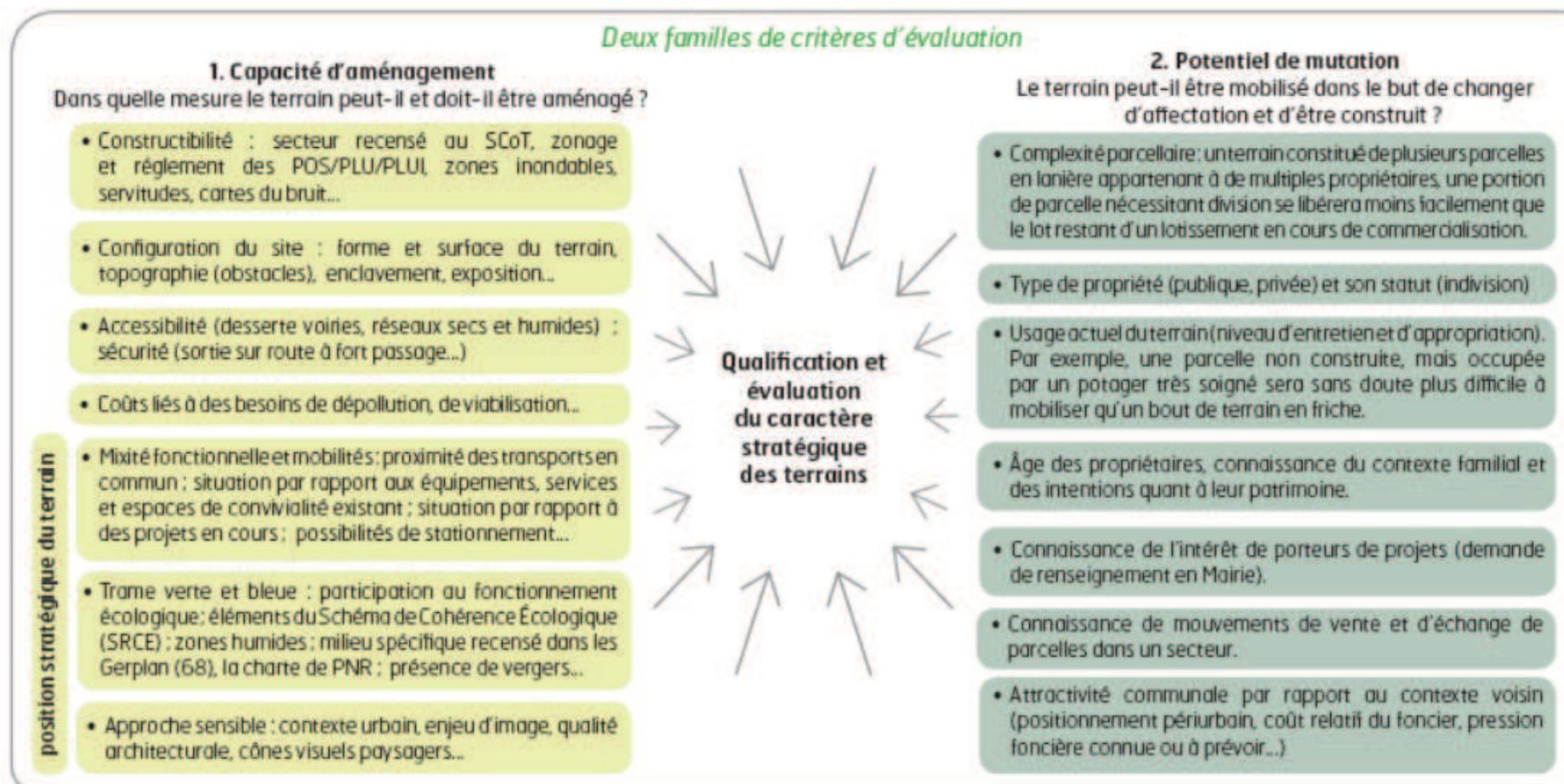


6. 1) Un guide pratique destiné aux communes :

VOTRE DEMARCHE EN 3 ÉTAPES SCHEMA DU DEROULEMENT



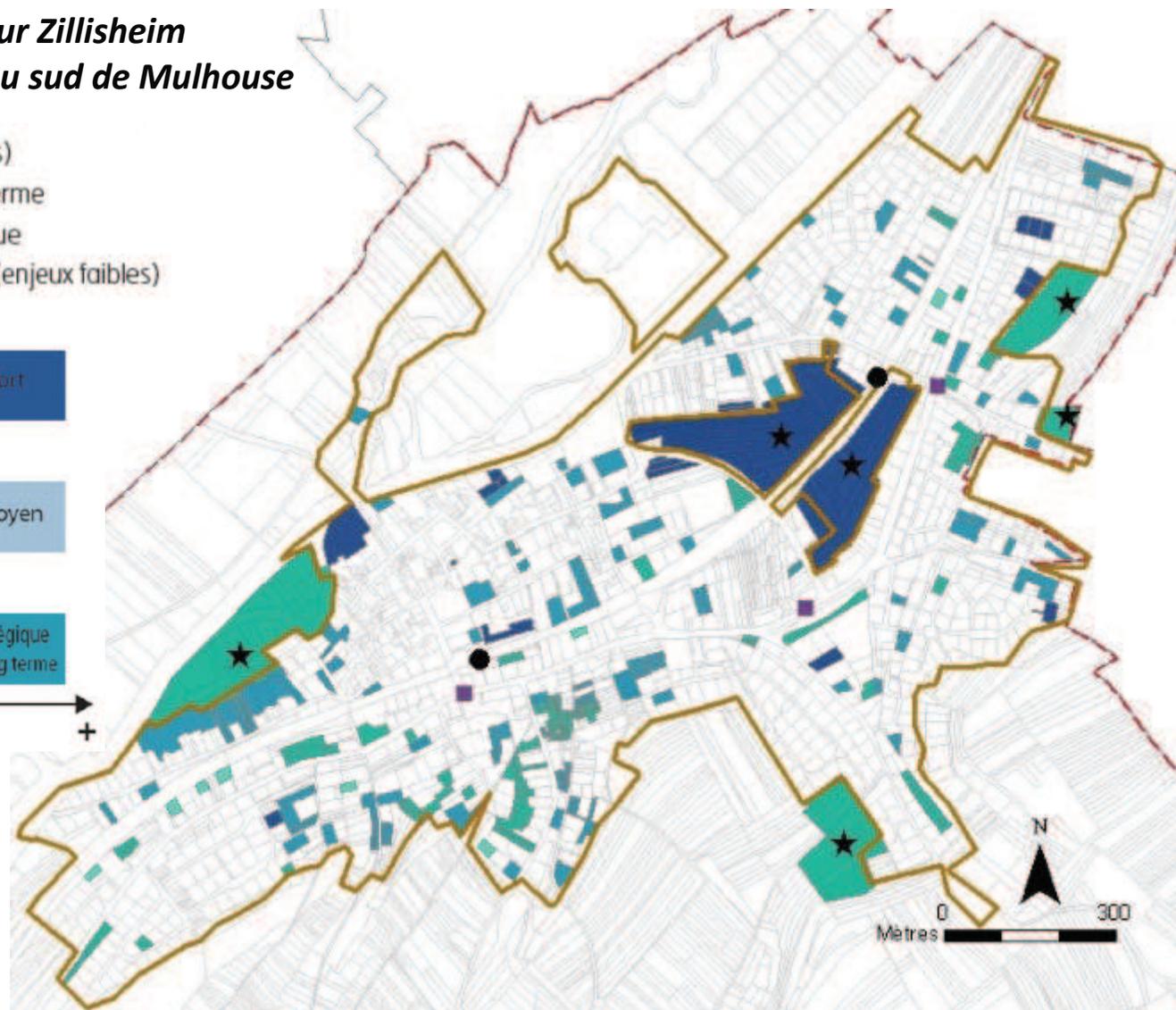
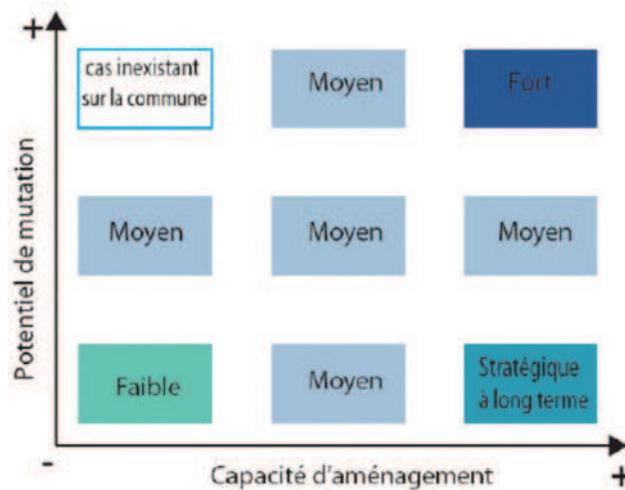
6. 1) Un guide pratique destiné aux communes :



6. 1) Un guide pratique destiné aux communes :

- *Un exemple d'application sur Zillisheim
Commune de 2600 habitants au sud de Mulhouse*

- Parcelle stratégique (enjeux forts)
- Parcelle stratégique sur le long terme
- Parcelle moyennement stratégique
- Parcelle difficilement urbanisable (enjeux faibles)



6. 1) Un guide pratique destiné aux communes :



Evaluer les besoins en foncier à partir des besoins en logement

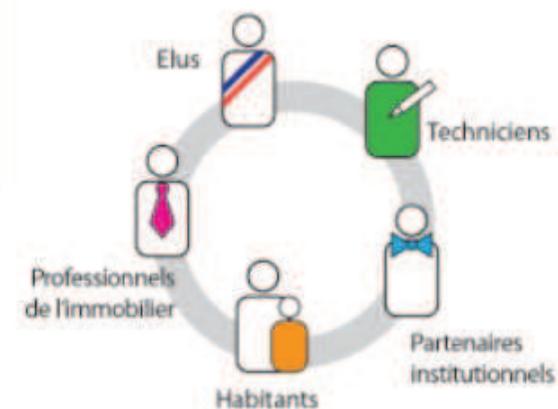
La concertation en support des choix stratégiques

Un exemple de tableau permettant d'évaluer les besoins en foncier :

Types de logements (non exhaustif)	Nombre total de logements N		Densité moyenne en fonction du type de logement (en log/ha)		Surface nécessaire par type (en ha)
	Répartition par types :				
 Individuel	N 1	÷	D 1	=	S 1
 Intermédiaire	N 2	÷	D 2	=	S 2
 Collectif	N 3	÷	D 3	=	S 3

} S surface totale nécessaire

Les partenaires et les acteurs de la concertation



6. 1) Un guide pratique destiné aux communes :



Les outils de mise en oeuvre

Utilisation des outils:

- Pour lutter contre l'étalement et favoriser la densité (tous sont concernés mais ceux-ci le sont plus directement)
- ▲ Pour mieux maîtriser les aménagements
- Pour agir contre la spéculation et la pression foncière
- ▼ Pour contribuer à réduire la rétention foncière

Les outils de maîtrise du foncier

L'acquisition à l'amiable

Le Droit de Préemption Urbain (DPU) ▲ ●

...

Les outils de protection

Le sursis à statuer et le périmètre d'attente de projet ▲ ●

ZAP et PAEN ● ▼

Les outils financiers

Taxe d'habitation sur les logements vacants ▼

Le Versement pour Sous-Densité (VSD) ■

...

Les outils de planification

Le zonage ■ ▲

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ■ ▲

...

6. 2) Les outils mis au service du diagnostic

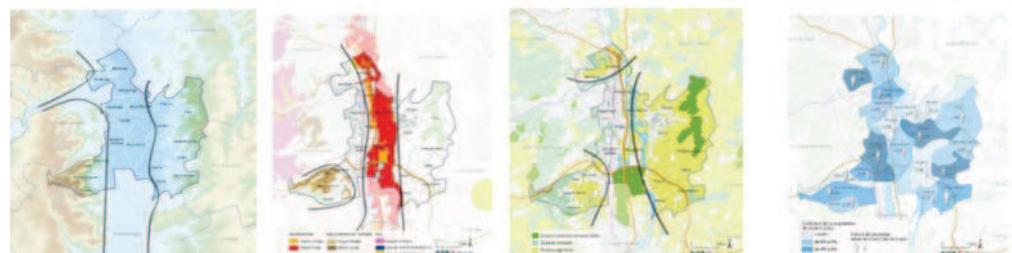
Des territoires en exemple :

- **Communauté de Communes des Rives de Moselle (57) : « Pour cadrer l'étude de stratégie »**

Travaux menés en amont de l'élaboration de l'étude de stratégie foncière,

pour territorialiser l'étude et apporter les points de détails à ne pas manquer

Proposée par l'EPF, la rédaction d'une note sur les enjeux fonciers, a permis d'alimenter le cahier des charges préalable au recrutement du prestataire. Au-delà d'apporter un éclairage sur les enjeux du territoire (SCoTAM, PLH, ...), l'objectif consiste à cibler un premier niveau d'enjeux fonciers et de mettre en perspective les pratiques et projets communaux actuels en matière de développement résidentiel et économique. L'idée est également **d'accompagner les élus** dans l'évolution des pratiques et de poser ainsi **les premières briques d'un projet de territoire.**



> Des ensembles territoriaux, porteurs d'enjeux spécifiques, qui se repèrent aisément...



> Des objectifs SCoT à traduire dans les politiques intercommunales...

Des clés de lecture du territoire, orientant le découpage de l'étude à venir

6. 2) Les outils mis au service du diagnostic

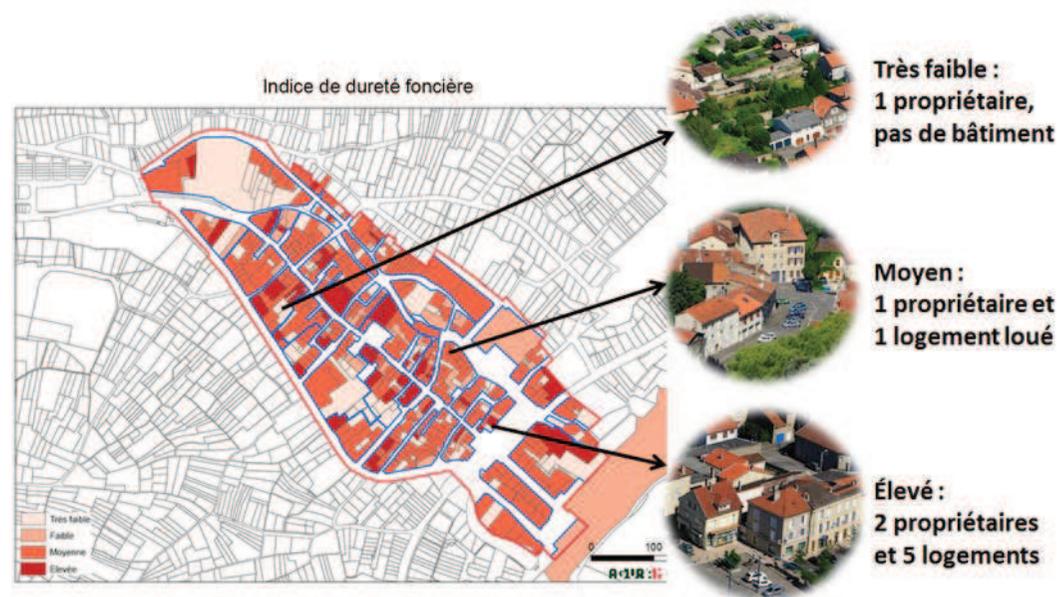
Des territoires en exemple :

- **Commune d'Ars-sur-Moselle (57) : « Mise en place d'un référentiel foncier »**
pour comprendre les complexités du foncier et guider l'accompagnement de la commune par l'EPF

Le référentiel foncier questionne chaque parcelle pour estimer sa capacité à muter ou à évoluer. Pour cela il se base sur :

- **des données quantitatives** avec l'indice de dureté foncière (selon fichier foncier MAJIC, permettant de jauger le régime de propriété, le statut d'occupation et le nombre de locaux)
- **des données qualitatives** avec un référencement de l'intérêt d'intervention (état du bâti, patrimoine, occupation réelle des logements dits vacants ou dégradés, ...)

La démarche permet ensuite de **confronter le référentiel foncier au projet global** soutenu par les élus et d'orienter les **priorités d'actions à mener**.



Le référentiel foncier pourrait aussi être utilisé **pour des études de stratégie foncière à l'échelle d'un EPCI**, comme un catalogue sur les sites à enjeux, ajoutant des données sur les pollutions, les risques, les tendances immobilières, ...

6. 3) Les outils du PLU(i)

Les outils du PLU(i)

- La servitude pour mixité sociale
- La servitude d'attente de projet
- Les Emplacements Réservés pour les voiries ou les équipements
- Les contraintes applicables aux constructions, dans le règlement écrit
- Les Orientations d'Aménagement et de Programmation, qui encadrent les projets
- La constructibilité conditionnelle et le phasage induit sur le plan de zonage (zones 2AU)

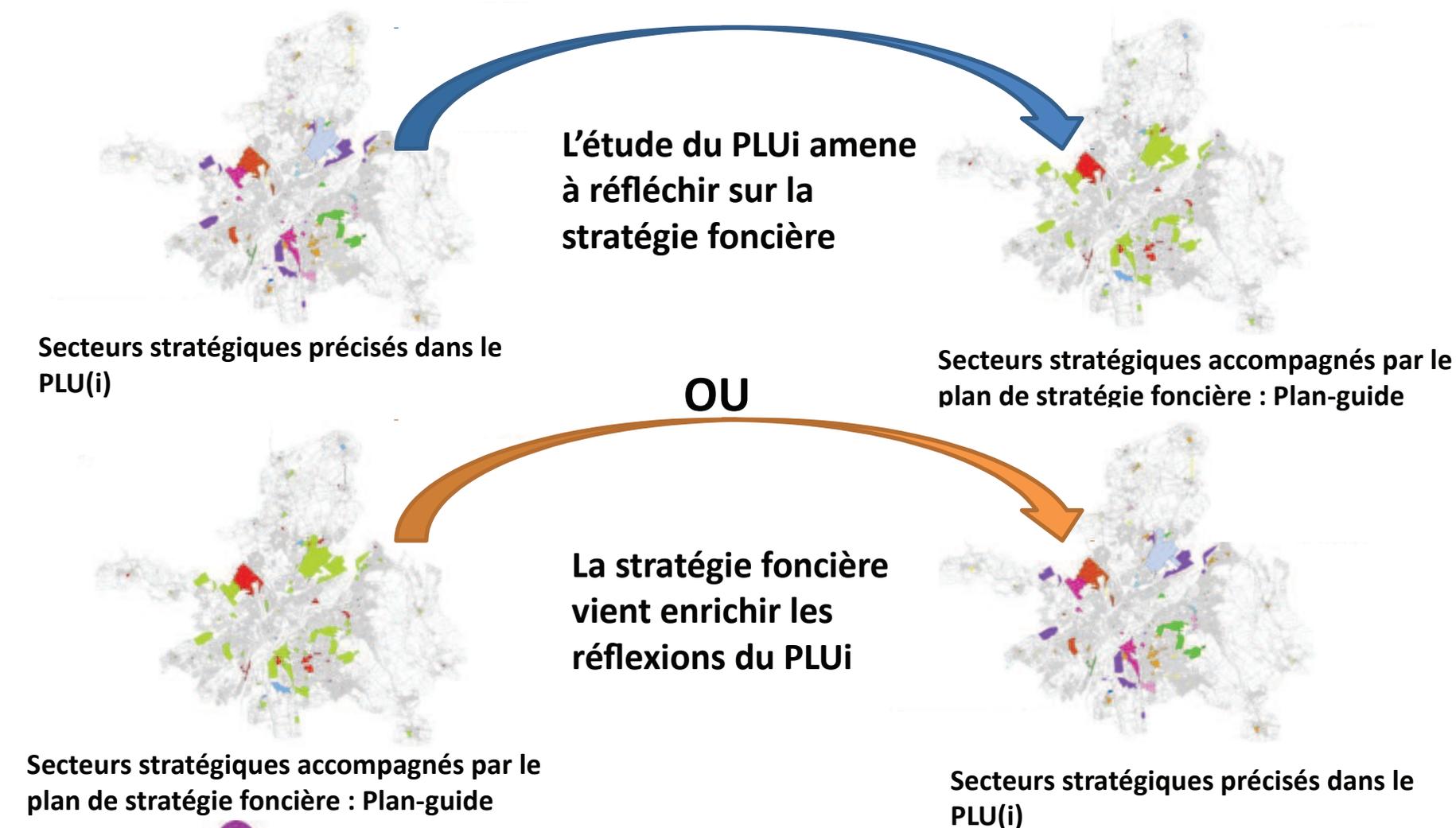
Le rapport au prix du foncier, souvent indicé sur le zonage, n'est pas anodin. On préférera une zone 2AU lors d'un projet au long court nécessitant un rachat progressif des parcelles. Une zone 1AU impliquera une négociation « plus frontale ».

Le zonage influe aussi **la rétention foncière**, qui « bouge » souvent lors de l'élaboration du PLU ou dans les premiers mois après son approbation.

La définition du projet peut aussi entrer en considération, si elle nécessite du temps au-delà de l'approbation du PLU, limitant ou perturbant le rythme de la production de logement.

6. 3) Les outils du PLU(i)

Les outils du PLU sont finalement peu-nombreux et doivent s'appuyer sur un autre document (non-opposable) : C'est le « plan-guide » résumant les orientations de la stratégie foncière.



6. 4) Les outils de l'action foncière

Les modalités d'acquisition :

- La voie amiable
- La dation (ou échange de terrains contre viabilisation)
- Le droit de préemption urbain
- Le droit de préemption sur les fonds artisanaux, de commerces et les baux commerciaux (dans un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité)
- **L'expropriation suite à déclaration d'utilité publique (DUP)**
- La Zone d'Aménagement Différé

Le montage opérationnel de projets ou les baux spécifiques :

- ZAC
- Lotissement
- Permis de construire groupé

- Bail à réhabilitation
- Bail à construction
- Bail de longue durée
- Community Land Trust (séparation de la propriété du terrain de celle du bâti)

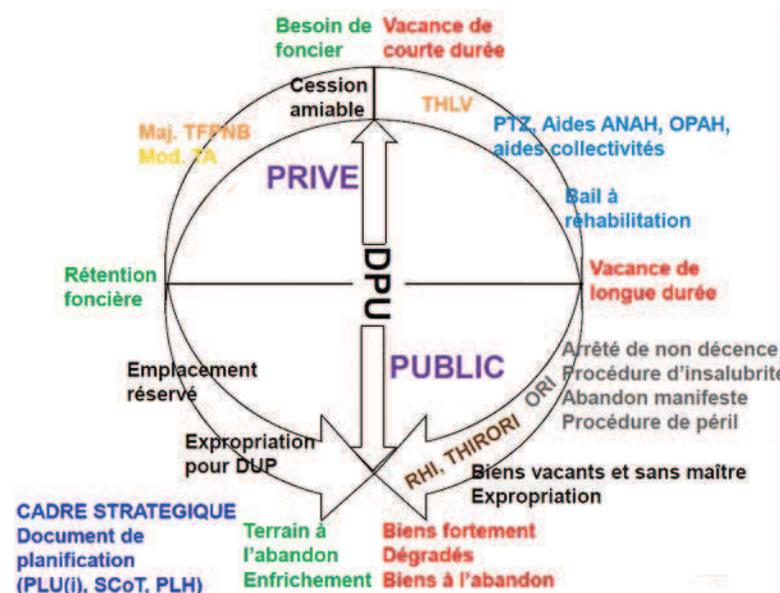
Plus d'autres dispositifs fiscaux ou financiers (taxes, incitations, prêts, subventions, ...)

6. 4) Les outils de l'action foncière

Plusieurs guides pour ne pas se perdre :

- **DDT 88** : une boîte à outils, présentée lors du Club PLUi en décembre 2015

- **AURM** : dernières pages du guide « Le Potentiel de développement au sein des espaces bâtis de votre commune »



MISE EN OEUVRE ET SUIVI

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

Les outils de mise en oeuvre

Les outils de maîtrise du foncier

L'acquisition à l'amiable
Le Droit de Préemption Urbain (DPU) ▲ ●

Les outils de protection

Le sursis à statuer et le périmètre d'attente de projet ▲ ●
ZAP et PAEN ● ▼

Les outils financiers

Taxe d'habitation sur les logements vacants ▼

Les outils de planification

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ■ ▲

Utilisation des outils:

- Pour lutter contre l'étalement et favoriser la densité (tous sont concernés mais ceux-ci le sont plus directement)
- ▲ Pour mieux maîtriser les aménagements
- Pour agir contre la spéculation et la pression foncière
- ▼ Pour contribuer à réduire la rétention foncière



Cloture de la présentation

7. Avis des élus

• ...

8. Annexes : Des territoires en exemple

- **Commune de Plappeville (57) : « Un projet fédérateur d'abord »**

Constatant une perte d'habitants, la commune souhaitait renforcer son offre et sa diversité d'habitat, malgré les complexités foncières propres aux villages de coteaux (morcellement des parcelles, manque d'accès, constructions à intégrer dans la pente et dans le paysage).

Elle a tout d'abord monté son projet, en convention avec une société d'économie mixte et proposé à une équipe d'urbaniste.

Suite à cette première approche, en concertation avec les riverains (4 réunions publiques en 2 ans), elle a modifié son PLU pour intégrer et cadrer le nouveau quartier.

L'achat des terrains se fera par la suite, avec une DUP envisagée.



Vue axonométrique indicative du projet

8. Annexes : Des territoires en exemple

- **Commune de Chesny (57) : « Lutter contre l'insalubrité par un nouveau quartier »**

L'élaboration du PLU a permis de remettre au centre des préoccupations communales la question du « village Canadien », site regroupant **quelques cabanons habités et insalubres** (absence de réseau d'assainissement).

La commune, qui est maintenant propriétaire d'une grande partie de l'unité foncière, souhaite **reloger certains habitants**, en étendant le quartier par une opération aux normes sanitaires actuelles.

La municipalité a aussi récupéré **des terrains de l'armée**, voisin du « village canadien ». Elle réfléchit ainsi en parallèle du PLU, **aux usages futurs possibles, en lien avec le village** (école d'équitation, bâtiments de formation, équipement communal et nouveaux vergers le long de la piste cyclable ouverte récemment).



8. Annexes : Bibliographie

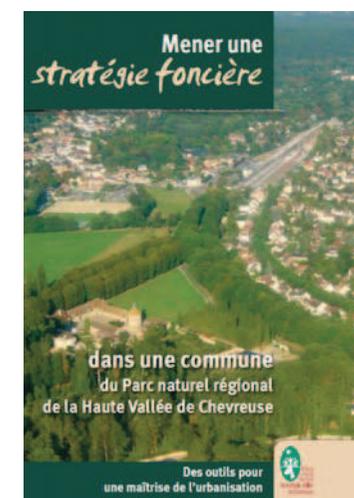
- **Guide général de la gestion économe de l'espace, dans les petites et moyennes communes**

Élaboré dans le cadre du projet Interreg IV A C18, 2012



- **Mener une stratégie foncière dans une commune du Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse**

PRN HVC, 2010



- **Le référentiel foncier et immobilier : un outil pour identifier le potentiel en renouvellement urbain**

EPF de Bretagne, 2013

