

## Le foncier :

**DÉVELOPPER DE NOUVELLES PRATIQUES  
POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS DE DEMAIN**

Le foncier tend à devenir l'une des thématiques centrales des politiques d'aménagement du territoire et de ses documents de planification (Schéma de Cohérence Territoriale, Plans Locaux d'Urbanisme). En effet, le Grenelle de l'environnement oblige désormais ces documents à intégrer un bilan foncier précis de la consommation de terres agricoles et naturelles sur les 10 dernières années et de proposer une argumentation solide concernant la consommation de terres agricoles pour la période du SCoT. L'objectif pour le législateur était de limiter la consommation de ces terres et surtout de responsabiliser les élus en les incitant à trouver la bonne adéquation entre développement urbain et préservation du capital naturel et agricole. Il est nécessaire de repenser notre approche du foncier. Il s'agit bel et bien d'un patrimoine qui tend à se raréfier et qu'il faut ménager pour assurer un développement harmonieux pour tous.

Cette question est sans doute plus compliquée à aborder dans la vallée de l'Oise. En effet, les vallées sont soumises aux risques d'inondation qui obèrent un grand nombre de possibilités. De plus, nos bois et forêts qui constituent notre grande richesse, occupent un espace important qu'il convient de préserver de l'urbanisation, et les espaces agricoles très présents sur les plateaux, représentent des espaces productifs à haute valeur agronomique.

Cependant, face à la nécessité de permettre le développement urbain nécessité par la croissance démographique et les besoins en développement économique, il convient de prendre garde à garantir la pérennité de l'activité agricole en protégeant les terres du mitage et de l'urbanisation non réfléchie. Il faut donc privilégier le renouvellement d'espaces urbanisés.

Les documents d'urbanisme doivent ainsi proposer une stratégie permettant de trouver un équilibre entre ces trois entités (espaces naturels, agricoles et urbains). Cet équilibre permettrait un développement du territoire garantissant l'activité agricole dans le respect des espaces naturels, ceci, alors que chacun de ces espaces est régi par son cortège d'acteurs et de réglementations qu'il est nécessaire d'intégrer pour élaborer des stratégies cohérentes et d'ensemble.

**Jean-Claude VILLEMMAIN**Président  
Maire de Creil - Conseiller général**Philippe MARINI**1<sup>er</sup> vice-Président  
Sénateur - Maire de Compiègne

## Une prise de conscience qui a permis une évolution du contexte législatif

Jusque très récemment, l'évaluation de la consommation de terres agricoles était faite à l'échelle nationale sans qu'elle n'ait de répercussion sur les stratégies foncières à l'échelle locale. C'est sans doute la présentation de données marquantes – en l'occurrence l'information selon laquelle l'équivalent d'un département de surfaces agricoles disparaît tous les 7 ans – qui a contribué à faire bouger les lignes.

Ces données ont ainsi permis une prise de conscience, tout en soulignant que peu d'outils et de mesures au niveau local existaient pour contrôler cette consommation.

Cette prise de conscience, à la fois en matière d'étalement urbain excessif et de méconnaissance de la réalité locale, a incité l'Etat à faire évoluer le contexte législatif. Deux lois sont ainsi venues s'inscrire dans cette tendance en donnant de nouveaux outils de contrôle du foncier. Ce sont les lois Grenelle et la loi de modernisation agricole de 2010, qui ont ainsi créé une double obligation : d'une part construire une démarche de comptabilisation du foncier consommé ; d'autre part inciter à la modération de la consommation de l'espace et à la lutte contre l'étalement urbain, avec comme objectif la réduction de 50% de la consommation d'espaces d'ici 2020 (explicité dans l'exposé des motifs de la loi de modernisation agricole).

Ces nouveaux dispositifs réglementaires ont amené l'Agence d'urbanisme et de développement de la vallée de l'Oise à construire un outil d'observation de la consommation foncière à l'échelle de son territoire. Cet outil a largement contribué à alimenter l'élaboration des SCoT du territoire.

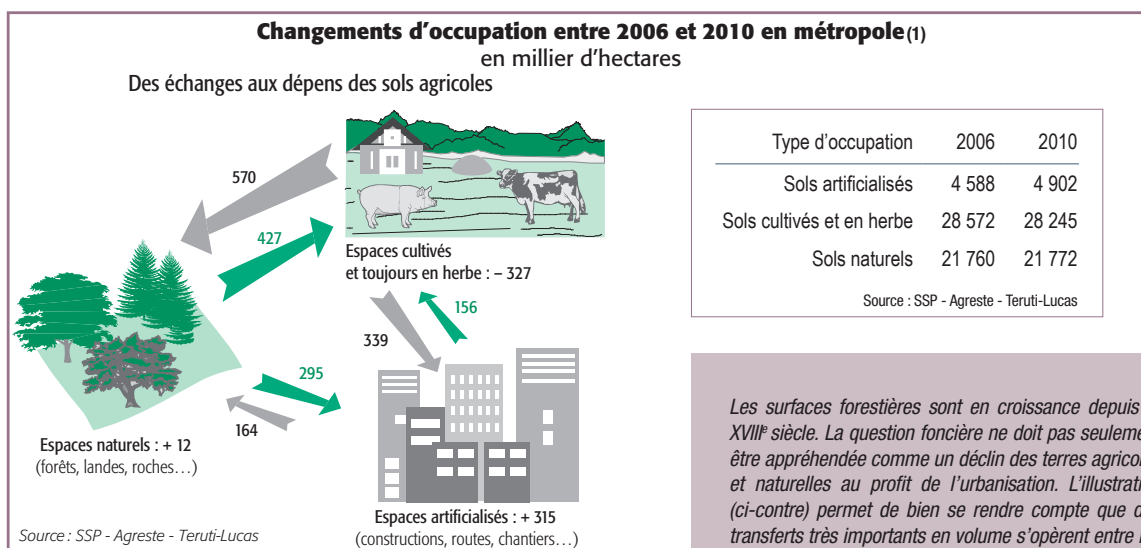
## Comment adapter l'urbanisme à la rareté du foncier ?

En limitant les surfaces susceptibles d'accueillir la construction de nouveaux logements, de locaux d'activités ou encore d'équipements publics, le nouveau contexte juridique va nécessairement accroître la pression foncière sur les territoires déjà urbanisés, qu'il s'agisse des cœurs anciens ou des espaces plus récemment urbanisés.

La première conséquence risque de se situer à l'avenir dans un renchérissement du foncier et donc de l'immobilier.

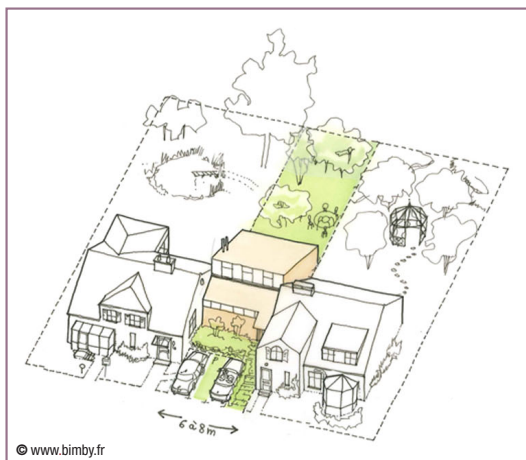
En matière urbaine, cette rareté se traduit déjà dans la multiplication des divisions de terrains bâtis, voire la division de bâtiments. Concrètement, ces divisions consistent pour un propriétaire foncier à densifier sa parcelle en cédant une partie de celle-ci pour la construction d'un logement supplémentaire, ou à diviser une habitation pour y créer plusieurs logements.

Le programme BIMBY (Build in My Backyard, littéralement « construire dans mon arrière-cour ») vise justement à encadrer ces pratiques par des conseils avisés en matière architecturale et paysagère. Il s'agit d'apporter des conseils de professionnels sur des projets qui visent à densifier l'espace urbain tout en prenant en compte l'ensemble des problématiques liées au développement urbain (qualité de l'espace public, stationnement, etc.).



(1) Illustration in Agreste Primeur n°260  
L'utilisation du territoire en 2010. Les paysages agricoles dominent toujours le territoire français  
Agreste. 2011

Les surfaces forestières sont en croissance depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle. La question foncière ne doit pas seulement être appréhendée comme un déclin des terres agricoles et naturelles au profit de l'urbanisation. L'illustration (ci-contre) permet de bien se rendre compte que des transferts très importants en volume s'opèrent entre les espaces naturels et les espaces agricoles. De même, il faut nuancer les disparitions d'espaces naturels et notamment ceux boisés. À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle en France, les forêts couvraient 8 millions d'ha, alors qu'elles en couvrent près de deux fois plus aujourd'hui (15,5 millions soit 28,2% du territoire selon les statistiques de l'Inventaire forestier national).



L'inadaptation des PLU à ces pratiques s'explique largement par le fait que les documents en vigueur ont été, pour leur grande majorité, élaborés avec comme référence un foncier abondant. La meilleure illustration en sont les reculs (entre constructions ou par rapport aux voiries) qui sont imposés et loin d'être justifiés aujourd'hui. Ainsi, la question du foncier est elle-même largement liée à celle des formes urbaines. Les cœurs de villages ont longtemps été construits avec le souci d'avoir un impact limité sur les consommations foncières et c'est à partir des années 1950 que les pavillons et grands ensembles ont généré un étalement urbain effréné.

Les Opérations d'Aménagement et de Programmation (OAP) rendues obligatoires par les lois du Grenelle de l'environnement devraient permettre aux futurs PLU d'élaborer des projets urbains cohérents intégrant cette nécessaire densification des espaces déjà urbanisés tout en garantissant des formes urbaines adaptées et constituer un cadrage pour éviter les dérapages.

## Les principaux outils visant à garantir la pérennité de la ressource

La politique foncière des collectivités repose sur un éventail large d'outils :

- outils de la planification (SCoT, PLU, PLH),
- outils d'aménagement opérationnel (ZAC),
- outils de maîtrise foncière (DPU, ZAD),
- mesures de protection des espaces (agricoles ou environnementaux),
- outils fiscaux.

### Les outils opérationnels

#### ■ Les documents de planification

Les deux lois Grenelle ont modifié le contenu et la portée des documents de planification, que ce soit à

l'échelle des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), ou des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH).

En effet, les SCoT doivent comporter une analyse de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers sur une période de dix ans précédant l'approbation du schéma. De plus, le SCoT doit donner des objectifs de limitation de cette consommation à l'avenir, justifiée au regard de cette analyse passée. Enfin, l'urbanisation doit se faire préférentiellement en renouvellement urbain, et l'extension urbaine doit se justifier au regard de besoins et stratégies démographiques, économiques, des capacités et possibilités de développer les transports en commun et modes de transports alternatifs à la voiture particulière pour limiter les déplacements.

Les PLU doivent également contenir une telle analyse de la consommation foncière, mais sans période de référence. Ils doivent de même fixer des objectifs de modération de la consommation d'espace. De plus, l'aspect réglementaire des PLU leur permet d'utiliser différents outils pour mettre en pratique ces objectifs : emplacements réservés ; zonages spécifiques indicés (exemple : Nce pour les continuités écologiques) ; protection des éléments naturels et du petit patrimoine ; coefficient d'occupation du sol. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) évoquées précédemment permettent de favoriser le renouvellement urbain, de restructurer un quartier ou un secteur et, ainsi, de préserver et mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine.

Les PLH permettent également d'aborder ces questions, en réalisant un diagnostic de l'offre foncière mise en parallèle avec les besoins en logements, et donc en espace.

#### ■ Les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC)

La ZAC permet à une collectivité d'aménager une zone définie (réorganisation du parcellaire, viabilisation des terrains, aménagement et équipement de la zone) en vue de la construction de logements, équipements, locaux d'activité, etc. Il faut cependant que le PLU prévoie cette réalisation.

#### ■ La Déclaration d'Utilité Publique (DUP)

La déclaration d'utilité publique (DUP) affirme l'intérêt général d'un projet. Elle donne la possibilité d'engager une procédure d'expropriation et donne aussi un caractère dérogatoire dans le cadre de certaines protections environnementales et paysagères notamment. Les maires et les collectivités locales concernés et les services de l'Etat sont consultés pour faire valoir leurs éventuelles remarques, et une enquête publique est mise en place pour recueillir l'avis de la population. Le représentant de l'Etat, le Préfet, prend un arrêté déclarant l'utilité publique du projet. Cependant, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est exceptionnelle et ne peut pas devenir une procédure habituelle d'acquisition foncière publique.

#### ■ Le Droit de Prémption Urbain (DPU)

Le droit de préemption urbain est une procédure qui permet à une collectivité territoriale d'acquérir en priorité, dans des zones qu'elle a préalablement définies sur tout ou partie de son territoire en zone urbaine (U) et à urbaniser (AU), un bien

immobilier mis en vente par un particulier ou une entreprise. Toutefois, contrairement à l'expropriation, le droit de préemption n'oblige pas le propriétaire à vendre son bien, mais permet à la collectivité de se porter acquéreur en cas de vente du bien. Cette procédure repose donc dans un premier temps sur la seule volonté du propriétaire foncier de vendre son bien et la collectivité se place donc dans une position d'attente qui peut rendre les acquisitions diffuses et étalées dans le temps, contraignant les possibilités d'aménagement d'ensemble, ou de grande superficie.

#### ■ Les Zones d'Aménagement Différé (ZAD)

Une zone d'aménagement différé (ZAD) est une forme de droit de préemption qui s'applique sur un secteur défini, dans le but de pouvoir créer une zone d'aménagement dont le programme n'est pas encore connu. C'est le Préfet qui, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, crée la ZAD. L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption, qui est limité à 12 ans (6 ans renouvelables) depuis 2010. Enfin, dans le cadre d'une ZAD la mise en vente d'un bien foncier ou immobilier par son propriétaire oblige la collectivité à acheter le bien dans les 2 mois, sous peine de voir le bien ne plus être soumis au droit de préemption de la collectivité.

#### ■ La dation

La dation est une procédure permettant à une personne physique ou morale de substituer une dette ou un versement financier à effectuer par une prestation ou un bien. Cette procédure permet notamment de se libérer d'une dette fiscale par la cession d'un objet artistique qui sera incorporé au domaine de l'Etat. Dans le domaine du foncier, elle permet à un promoteur de prendre à sa charge les travaux de viabilisation d'un terrain, en échange de la cession à titre gratuit d'une partie de ce terrain.

### Les outils de protection

#### ■ Le bail environnemental

Issu de la loi d'orientation agricole (LOA) de janvier 2006, le bail environnemental permet de protéger et donc de promouvoir les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Contrairement aux baux classiques, ce bail ne peut pas être dénoncé au motif de pratiques visant à préserver l'environnement et il va même plus loin en permettant aux propriétaires d'inclure des clauses prescrivant au preneur des pratiques culturelles spécifiques visant à préserver l'environnement, la biodiversité, les paysages, la qualité de l'eau ou des produits. Ces baux ne peuvent être conclus que dans des secteurs bien spécifiques soumis à de nombreux enjeux environnementaux.

#### ■ Les Zones Agricoles Protégées (ZAP)

Issues de la loi d'orientation agricole n° 1999-574 du 1999 (articles L.112-2 et R.112-1-4 à R.112-1-10 du code rural), les zones agricoles protégées (ZAP) sont des servitudes d'utilité publique instaurées par arrêté préfectoral, à la demande des communes. Elles protègent de tout changement d'affectation

ou de mode d'occupation du sol (à l'exception d'un changement de mode d'occupation du sol relevant d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme ou d'un terrain situé à l'intérieur d'un document d'urbanisme) les terres agricoles spécifiques, reconnues pour leur qualité agronomique, paysagère, environnementale. C'est la chambre d'agriculture et la commission départementale d'orientation de l'agriculture qui donnent leur avis sur le changement d'affectation, et jugent si ce dernier est susceptible de modifier durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique des terres. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du Préfet.

Bien que ce ne soit pas l'objectif premier de cet outil, il permet aussi de diminuer les prix du foncier agricole pour les jeunes agriculteurs qui veulent s'installer. N'étant plus constructible, il fait moins l'objet de la spéculation immobilière et foncière qui font monter les prix du foncier en zone périurbaine.

#### ■ La protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (à l'initiative du Conseil général défini par l'Article L143-1)

Les Conseils généraux peuvent délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la (ou des) commune(s) concernée(s) ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique réalisée conformément au code de l'environnement (livre 1er, titre II, chapitre III).

Ces périmètres doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT), s'il en existe un. Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé.



## Les outils fiscaux

### ■ Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties (TFPNB)

Application	Assiette	Taux	A noter
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ obligatoire</li> <li>▪ concerne les propriétés non bâties</li> </ul>	80% de la valeur locative cadastrale	Variable fixé par la collectivité	Nombreux cas de réduction et d'exonération totale ou partielle

### ■ Taxe Forfaitaire sur la cession de Terrains nus rendus Constructibles (TFTC)

Application	Assiette	Taux	A noter
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ facultative (sur délibération de la commune ou de l'EPCI)</li> <li>▪ concerne la première cession d'un terrain nu après son classement en zone constructible</li> </ul>	100% de la plus-value	10%	Le taux est de 10% sur deux tiers du prix de cession si le prix d'acquisition est inconnu

### ■ Taxe de Valorisation Immobilière (TVI)

Application	Assiette	Taux	A noter
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ facultative</li> <li>▪ concerne la cession d'un terrain nu ou d'un immeuble bâti à 1200 mètres ou moins d'un projet de TCSP (2)</li> </ul>	80% de la plus-value	entre 7,5 et 15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ taxe plafonnée à 5% de la valeur du terrain</li> <li>▪ votée par l'autorité organisatrice des transports</li> </ul>

### ■ Imposition des plus-values immobilières

Application	Assiette	Taux	A noter
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ obligatoire</li> <li>▪ concerne la cession de terrain nu ou d'immeuble bâti</li> </ul>	100% de la plus-value	16%	Abattement de 10% par an à partir de la cinquième année de détention

### ■ Taxe « LMA » (Loi de Modernisation de l'Agriculture)

Application	Assiette	Taux	A noter
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ obligatoire</li> <li>▪ concerne la première cession d'un terrain devenu constructible</li> </ul>	100% de la plus-value	entre 5 et 10%	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ abattement de 10% par an à partir de la huitième année de détention</li> <li>▪ se cumule avec la TFTC</li> </ul>

Tableau extrait de La Gazette des communes du 4 juin 2012  
(2) TCSP : Transport en Commun en Site Propre

### Vers un renforcement de la législation (3)

Alors que l'économie du foncier passe par de nouveaux comportements en matière d'urbanisme, le législateur examine actuellement un projet de loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, dite loi ALUR allant dans cette direction. Cette loi, prévue pour le second semestre 2013 pour une entrée en vigueur au premier trimestre 2014, s'inscrit dans un projet global de relance de la construction de logements qui comprendra également des mesures d'urgence devant faire l'objet d'ordonnances.

Les mesures qui devraient être prises par ordonnance concernent plus particulièrement la construction de logements, avec pour objectifs principaux le déblocage des procédures d'aménagement et la facilitation d'opérations de renouvellement urbain.

L'une de ces mesures vise à faciliter la transformation de bureaux en logements, en dérogeant à certaines règles de constructibilité fixées par les PLU (notamment dépasser le volume maximal ou la densité maximale de construction ou l'absence d'aires de stationnement). A ce titre, les règles de stationnement des PLU devraient être assouplies, en les subordonnant aux transports collectifs (en limitant le nombre de places de stationnement obligatoires dans certaines zones desservies par les transports en commun).

Une autre mesure vise à favoriser la surélévation d'immeubles, et à l'alignement de la hauteur entre bâtiments mitoyens (construction en « dent creuse ») et donc de favoriser la densification, par dérogation à certaines règles des PLU en matière de densité maximale de construction fixée (mais dans le respect du gabarit existant) ou d'aires de stationnement. Ces dérogations seront possibles dans les secteurs dits « tendus », et à condition de ne pas compromettre la qualité urbaine du secteur. Enfin, des dispositions devraient être prises afin de raccourcir les délais des procédures pour la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction comportant principalement des logements et considérées d'intérêt général. De même, dans un souci d'éviter les contentieux abusifs en matière de permis de construire, les délais de traitement des contentieux pourraient être diminués.

En ce qui concerne les règles générales d'urbanisme, les nouvelles mesures verront le jour avec la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, qui devrait être votée en 2013. Un certain nombre de mesures viennent renforcer les dispositions des lois Grenelle en termes de gestion du foncier. Afin de favoriser la densification du tissu urbain et notamment pavillonnaire, la possibilité pour les PLU de fixer une taille minimale de terrain et une densité maximale des constructions devrait être restreinte. De même, la possibilité de définir un COS (coefficient d'occupation des sols) devrait être supprimée. Pour la gestion du foncier, les nouvelles dispositions devraient renforcer les obligations d'analyse des capacités foncières. En sus de l'analyse de la consommation d'espaces et de sa modération, il devrait être imposé aux SCoT de réaliser une étude sur les possibilités de densification des zones déjà urbanisées et aux PLU une étude de stratégie foncière.

Par ailleurs, en ce qui concerne les PLU, la forme communale ne serait plus la forme par défaut, mais les PLU auraient vocation à devenir de façon systématique des PLU intercommunaux, en transférant automatiquement la compétence PLU aux communautés de communes et d'agglomération.

La protection des espaces agricoles et naturels sera renforcée pour les protéger de l'urbanisation expansive. La loi devrait en effet étendre le champ d'intervention de la Commission Départementale de Consommation d'Espaces Agricoles (CDCEA). Elle ne donnera plus seulement d'avis sur la consommation d'espaces agricoles (zonage A), mais aussi d'espaces naturels (N).

Enfin, l'une des mesures importantes de la loi, qui montre la volonté de modifier les pratiques en termes de réserves foncières et d'instituer une véritable mutation dans la gestion foncière, concerne la durée de validité des zones à urbaniser. Ainsi, les zones à urbaniser « 2AU », qui auront plus de 9 ans, devront être reclassées en zones N dans les documents locaux d'urbanisme.

### EN CONCLUSION

Les années 2000 ont marqué la fin d'un système qui reposait sur un foncier abondant et où la construction de logements et de locaux d'activité répondait à une logique d'étalement urbain pris sur les espaces agricoles.

Aujourd'hui, les collectivités doivent élaborer des stratégies territoriales qui soient capables de répondre à un défi majeur : accroître l'effort de construction de logements dans un contexte de raréfaction de l'offre foncière. Pour faire plus avec moins, les collectivités disposent de plusieurs outils fonciers que nous avons présentés dans ce document. Cependant, il semble que la principale solution de cette équation presque impossible réside dans la densification des espaces construits, en particulier de ceux qui ont été urbanisés à une époque où le foncier était abondant et donc où les niveaux de densité étaient faibles.

La densification des espaces urbanisés permettra de contenir l'artificialisation des espaces agricoles et naturels et ainsi de garantir la fonctionnalité de ces espaces, gage du maintien de la biodiversité d'une part, et de la production alimentaire d'autre part.

En amont, l'élaboration des SCoT et des PLU sont les outils privilégiés pour atteindre les objectifs fixés. Ils demeurent également de bons moyens de lancer et approfondir le débat politique et citoyen sur ces questions centrales pour les habitants qui verront leur environnement urbain évoluer dans les décennies à venir. L'évolution du cadre législatif devrait aider les collectivités à renforcer la densification et la diminution de la consommation d'espaces agricoles. Dans le contexte d'une ressource foncière de plus en plus rare, l'avenir nous demande de changer notre vision de la gestion foncière.

