

**La stratégie foncière  
et le plan local d'urbanisme**

Cette fiche est la troisième d'une série de 4 fiches sur le thème : « Agir sur la valeur du foncier » issue de l'ouvrage « *Maîtriser l'impact économique du foncier* »

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.



© Laurent Mathieu

**Les documents d'urbanisme réglementaire, le PLU(i) en premier lieu, offrent de nombreux leviers pour la mise en œuvre des politiques publiques par les collectivités territoriales, aussi bien en matière d'aménagement, d'habitat, de développement économique que d'environnement. Leur positionnement à l'interface entre ces différents champs d'action en fait des outils indispensables à la construction d'une vision globale et cohérente en matière d'aménagement du territoire.**

**La rédaction de leur contenu (tant en matière de zonage, de règlement que d'orientations d'aménagement ou de servitudes) peut impacter fortement l'évolution de la valeur des terrains. En contrôlant l'ouverture à l'urbanisation des terrains et la définition des droits à construire, ils représentent un levier important pour peser sur la mise en œuvre d'une stratégie foncière et immobilière et pour négocier, dès le départ, les caractéristiques des projets urbains avec les aménageurs ou les promoteurs.**

**C'est pourquoi, les démarches de planification ont aujourd'hui de plus en plus intérêt à s'articuler avec celles de l'urbanisme opérationnel pour prendre en compte les impératifs économiques des opérations et pour ajuster la valeur du foncier avec les droits à construire, le coût de l'aménagement et de la construction et le prix de vente des constructions futures. C'est tout le sens du développement de l'urbanisme de projet négocié prenant le pas sur un strict encadrement réglementaire des projets.**

Cadre (Code de l'urbanisme)	Fonds publics mobilisés	Bénéficiaires	Technique	Prérequis
L. 105-1, L.123-2, L. 123-17, L. 151-6, L. 151-28, L. 151-38, L. 151-48	Non, pas directement mais peut générer des interventions ultérieures mobilisant des fonds publics	Directement les aménageurs publics ou privés et indirectement les futurs acheteurs ou locataires	Utilisation de tous les outils du PLU pour articuler potentiel foncier aménageable et droits à construire avec prix des terrains et des logements	Bonne connaissance du marché foncier et immobilier local. Recours à une ingénierie spécialisée et capacité à négocier
	<b>Effet levier</b>	<b>Porteur</b>		
	Variation importante du prix du foncier en fonction des droits et obligations imposés	Collectivités locales compétentes en urbanisme		

## Définition

Par le biais des documents d'urbanisme, les collectivités réglementent l'usage des sols sur leur territoire. Ces documents, et en premier le plan local d'urbanisme, qu'ils soient communaux (PLU) ou intercommunaux (PLUi) vont déterminer le caractère urbanisable des terrains, les conditions de leur utilisation et les droits à construire qui leur sont réglementairement associés. Ce classement doit satisfaire à des objectifs fondés sur des principes fondamentaux d'urbanisme et sur les objectifs que la collectivité locale inscrit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de son PLU. Il va ainsi fixer une valeur foncière à ces terrains, en fonction des droits à construire qui leur seront accordés mais également du marché foncier et immobilier local. En France, cette création de valeur est directement liée au droit de propriété. Ainsi, plusieurs jugements de la Cour de cassation reconnaissent

qu'aucun classement ne peut avoir comme fondement de léser le droit du propriétaire pour minorer volontairement le prix de son terrain<sup>1</sup>. À l'inverse, le prix du foncier va peser, parfois assez lourdement dans le bilan de l'opération et au final dans le prix de sortie des logements, qu'ils soient en accession ou en location. Dans ce contexte, il convient donc d'acheter le foncier au juste prix, en évitant d'une part, toute spéculation foncière qui pèserait trop fortement sur l'équilibre financier de l'opération et d'autre part, tout risque de spoliation qui léserait inconsidérément les propriétaires fonciers. Pour ce faire, il est nécessaire d'intégrer le « triptyque économique » de l'opération d'aménagement (valeur du foncier, coût d'aménagement et de construction et prix de sortie) à tous les stades du projet, de la planification à l'opérationnel.

<sup>1</sup> Les articles 1674 à 1685 du Code civil prévoient d'ailleurs une possibilité d'action en rescision pour lésion si le prix d'achat du terrain lèse de plus de 7/12<sup>e</sup> le propriétaire d'origine.

## Champ d'application

Pendant de nombreuses années, la mise en œuvre d'une opération d'aménagement était classiquement abordée à partir d'un schéma séquentiel de référence. Cette chaîne se divisait alors en quatre temps relevant chacun de la compétence ou de la responsabilité d'un acteur spécifique :

- la définition des objectifs du projet par la puissance publique, soit directement dans le cadre de l'opération, soit en amont, dans le cadre de la planification urbaine ;
- le proto-aménagement et la viabilisation des terrains (dépollution, desserte par les réseaux...) par le propriétaire foncier ou l'aménageur ;
- la construction et la commercialisation réalisées par les promoteurs sur le foncier aménagé, pour le compte d'usagers futurs ;
- la prise de possession des lieux par les usagers et en particulier les investisseurs immobiliers et la collectivité gestionnaire de l'espace public.

Cette démarche d'aménagement, de l'amont du projet à sa réalisation en aval, a contribué à déconnecter pendant longtemps, la planification de l'urbanisme opérationnel. Elle a également rendu difficile la mise en œuvre coordonnée des politiques d'aménagement avec des stratégies foncières efficaces visant à maîtriser le terrain pour contrôler le projet et réguler son prix d'achat. En affichant très tôt les modalités précises de constructibilité du foncier avant toute acquisition foncière ou même définition d'un projet, elle a contribué, en partie, à l'envolée des prix du foncier constatée ces dernières années à définir sur le long terme, notamment, l'état de son foncier, ses besoins en terrains, les moyens et le moment pour les mobiliser... Celle-ci peut notamment demander, en marge à l'élaboration du PLU(i) de :

- réaliser un diagnostic foncier et immobilier dans les PLU(i) permettant de caractériser la nature des terrains, leurs atouts et contraintes, leur vocation actuelle et future, mais aussi le potentiel urbanisable résiduel dans le document d'urbanisme en vigueur ;

- définir la surface et la localisation des terrains, qu'ils soient en renouvellement urbain ou en extension, dont l'aménagement est rendu nécessaire pour la mise en œuvre des orientations définies dans le PLU(i) ;
- élaborer un plan d'intervention foncière en parallèle au document de planification (PLU, PLH notamment), le plus souvent en lien avec un établissement public foncier, lui permettant d'identifier les modalités d'intervention foncière (réglementation, intervention, négociation), sur chacun des secteurs à aménager ;
- mettre en place une veille foncière pour anticiper, suivre et, le cas échéant, saisir les opportunités foncières en cas de mutation, notamment sur les terrains que la collectivité juge suffisamment stratégiques pour les acquérir.

Cette stratégie vise également à articuler les démarches menées à un niveau communal et celles portées par l'intercommunalité, ou encore les réflexions relevant du financement de l'aménagement et de la fiscalité...

Dans ce cadre, la planification est au service d'une politique foncière et d'aménagement, autant que l'inverse. Il revient alors de définir la politique foncière découlant du projet d'aménagement avant d'adapter le levier réglementaire de la planification. Dès lors que la collectivité s'est engagée dans ce type de démarche (qui reste facultative), cette interaction entre les leviers fonciers, opérationnels et réglementaires doit être continue, itérative et réactive, à tous les stades du projet pour être pleinement efficace.

Il ne s'agit pour autant pas de remettre en cause les axes structurant du projet d'aménagement et de développement durable constituant le socle de la politique d'aménagement de la collectivité, mais d'ajuster en tant que de besoin et en fonction du contexte économique local les règles applicables. L'inversion par rapport à une logique linéaire d'aménagement représente sans nul doute un levier fondamental sur la formation et la maîtrise des prix du foncier.

## Articuler formation des prix et définition de l'usage

La valeur du terrain est directement liée à sa vocation et aux droits à construire qui lui seront affectés. Il est donc recommandé à la collectivité de :

- prévoir dans la définition et la mise en œuvre des projets d'aménagement le prix adéquat du terrain et pour en minorer le poids, ou du moins le rendre supportable dans l'équilibre économique du projet, peser sur la formation des prix du foncier au travers des différents outils réglementaires du PLU(i) (règlement ; orientations d'aménagement et de programmation, OAP ; servitudes) ;
- estimer l'impact de la viabilisation des terrains, du proto-aménagement et des équipements publics sur le prix du terrain et répartir équitablement leur charge entre propriétaires, collectivités, aménageurs, promoteurs pour éviter qu'ils ne pèsent que sur le prix des logements ;
- prendre en compte les prix du marché local foncier et immobilier dans l'élaboration du projet d'aménagement (ou des orientations programmatiques) pour trouver le juste niveau entre prix d'acquisition du foncier et prix de sortie des logements.

## Réguler, compenser ou réduire les prix d'acquisition du foncier

Le PLU(i) offre plusieurs possibilités permettant de jouer sur la valeur du foncier même si leurs effets sont difficilement quantifiables par avance. Leur utilisation demande cependant aux collectivités locales ou à leur(s) opérateur(s) de jouer un rôle pro-actif en matière de foncier et d'accepter d'adapter leur PLU(i) en lien avec l'élaboration du projet. Il peut notamment :

- doter la collectivité de leviers directs d'intervention en matière de maîtrise foncière (préemption, expropriation, emplacements réservés) dans le but de réguler les prix du foncier et, le cas échéant, de capter une partie de la plus-value d'urbanisation ;
- modifier le règlement des zones constructibles et accorder des majorations de droits à construire (L. 151-28 du Code de l'urbanisme (CU)) pour augmenter la constructibilité des terrains et équilibrer plus facilement le bilan des opérations d'aménagement ou jouer sur les prix de sortie ;
- négocier directement ou indirectement avec les propriétaires et les aménageurs, en même temps, les modalités d'acquisition du foncier, d'ouverture à l'urbanisation des terrains et de réalisation du projet d'aménagement afin de trouver un accord gagnant-gagnant équitable et raisonnable.

## Mise en œuvre

Pour ce faire, les collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme doivent définir une stratégie d'affichage des droits à construire adaptée à l'état d'avancement de chacun des projets en cours de développement ou futurs sur son territoire. Elle doit en particulier définir une stratégie globale articulant les outils de planification, de maîtrise foncière, d'élaboration du projet urbain et de montage économique des opérations immobilières. Concernant les documents d'urbanisme, elle dispose de plusieurs leviers lui permettant de jouer sur la formation des prix des terrains.

### Le zonage

Il représente un des principaux instruments permettant de jouer sur la valeur du foncier même si ce n'est pas son rôle premier : à prix de marché équivalent, la valeur des terrains immédiatement ouverts à l'urbanisation dans le PLU (zone U ou 1AU) sera toujours supérieure à celle des terrains inconstructibles (zone N ou A) ou à vocation future d'urbanisation (zone 2AU). Cette situation s'explique par l'affichage des conditions d'urbanisation (volume constructible, délai). Ce point garantit la possibilité de construire et de valoriser rapidement le foncier et, par là même, de minimiser le risque et le coût de son portage

sur un plus long terme. Les collectivités locales soucieuses d'éviter une spéculation des prix liée à l'affichage de la constructibilité dans le PLU (ou d'un projet d'aménagement) ont la faculté de n'ouvrir les terrains à l'urbanisation ou de changer leur destination qu'après avoir acquis le terrain à des fins de réserve foncière<sup>2</sup>.

Elles doivent cependant réfléchir sur le bon compromis à trouver entre :

- l'identification et la localisation dans le PLU des terrains répondant aux objectifs définis dans ce document ;
- l'ouverture à l'urbanisation d'une partie de ces terrains permettant à court terme la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction ;
- l'inscription en réserve foncière de zones futures d'aménagement constituant des réserves foncières et évitant par avance tout effet d'aubaine. Pour les terrains en zone U, le foncier étant déjà urbanisable et bien souvent urbanisé, les marges de manœuvres sont à trouver dans le potentiel de densification ou dans les opérations plus lourdes de renouvellement urbain.

Il existe encore des possibilités concernant les zones AU et plus particulièrement le phasage de leur ouverture à l'urbanisation entre les secteurs dont l'aménagement est prévu à court ou moyen terme (1AU) et ceux prévus à plus long terme (2AU). Ainsi, une stratégie d'acquisition préalable des terrains 2AU est envisageable avant leur reclassement ultérieur en zone 1AU.

La durée de portage du foncier avant sa valorisation peut être un argument pour négocier son prix en-deça de la valeur des terrains constructibles. Il en est de même pour l'acquisition des terrains 1AU avant la présentation publique d'un projet d'aménagement ou avant une modification du PLU qui aurait comme conséquence d'augmenter les droits à construire. Le renforcement récent des règles d'ouverture

des zones 2AU (L. 153-38 du CU) suite à l'adoption de la loi ALUR, tout comme les évolutions cycliques du marché doivent toutefois être prises en compte par les collectivités dans cette stratégie de portage à long terme et le risque financier qu'elle induit.

## Le règlement

Au-delà de la définition des règles architecturales, environnementales et urbaines, il réglemente les droits à construire. La valeur du foncier est directement indexée sur ceux-ci : elle sera en effet d'autant plus importante que la capacité constructive d'un terrain sera élevée. Par exemple, à marché foncier égal, le prix d'un terrain sera plus élevé s'il est possible d'y construire 1 000 m<sup>2</sup> plutôt que 500, la charge foncière, c'est-à-dire la répartition du coût du foncier par m<sup>2</sup> étant deux fois plus faible à densité double. De même, la nature des constructions et des aménagements autorisés (et leur prix de vente potentiel) influe également sur cette valeur.

La définition des règles de prospect et de gabarit permettant d'encadrer l'importance des surfaces constructibles apparaît donc comme un élément fondamental dans la formation des prix :

- choisir de ne les afficher précisément<sup>3</sup> qu'après avoir acquis le foncier peut contribuer à minimiser son prix initial d'achat ;
- accepter d'augmenter les droits à construire après les acquisitions ou en cours d'élaboration du projet urbain peut également donner quelques marges de manœuvre dans la recherche de l'équilibre de l'opération, sans que la densification supplémentaire soit entrée en ligne de compte dans le calcul du prix du foncier.

C'est l'un des leviers de l'urbanisme négocié visant à faire évoluer de façon itérative la règle et le projet, même si la première doit prévaloir, et rester stable et cohérente dans ses grandes lignes.

2 Voir aussi l'ouvrage publié par le Cerema et l'association des EPFL : *Anticiper l'acquisition du foncier : la déclaration d'utilité publique (DUP) réserve foncière* (2015), 32 p.

3 Il est cependant nécessaire de prévoir dès l'élaboration du PLU(i) un règlement. Celui-ci pourra être dans un premier temps relativement souple et/ou indicatif et évoluer par la suite en tant que besoin

## La majoration des droits à construire

Plusieurs dispositifs (L.151-28 du CU) visent à favoriser le développement d'une offre spécifique de logements en autorisant un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol en permettant l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation.

Ils concernent :

- le dépassement jusqu'à 20 % de la surface de plancher tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol, dans des secteurs situés dans les zones urbaines permettant l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation ;
- le dépassement jusqu'à 50 % de la surface de plancher tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol, dans des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l'article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation ;
- le dépassement jusqu'à 30 % des règles relatives au gabarit pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive ;
- le dépassement jusqu'à 30 % du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol, pour favoriser la réalisation de programmes de logements comportant des logements intermédiaires, définis à l'article L.302-16 du Code de la construction et de l'habitation.

Le recours à ces dispositifs volontaires est facilité par le fait qu'il peut être adopté par le biais de la procédure de modification simplifiée, procédure plus souple qui ne nécessite qu'une mise à disposition du public dès lors que le rapport de présentation et le PADD justifient ces choix.

Il autorise ainsi une densification des constructions dans les secteurs considérés, ce qui permet une production plus importante de logements à un prix du foncier constant. La mobilisation de cet outil

peut ainsi faire diminuer proportionnellement le coût du foncier et corrélativement celui des logements produits.

## Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Les orientations d'aménagement et de programmation (L.151-6 du CU) constituent également une pièce importante du dossier de PLU. Elles définissent sous forme écrite et/ou graphique, voire par le biais d'un schéma d'aménagement, « les dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements » d'un secteur. Concrètement, les OAP exposent la manière dont la collectivité souhaite mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs de son territoire. En cadrant, les principes structurant d'aménagement, elles pèsent sur tout ou partie des éléments de programme. Elles influencent, de ce fait, directement le bilan économique de l'opération. C'est par exemple le cas lorsque l'OAP oriente sur un niveau de densité ou un pourcentage de logement social impactant le nombre de m<sup>2</sup> commercialisable ou le prix de cession des logements. La part des espaces collectifs ou l'importance de la voirie jouent également lourdement dans le bilan pré-opérationnel, directement puisqu'ils constituent une charge pour l'aménageur et indirectement puisqu'ils occupent de la surface qui ne pourra être valorisée financièrement.

Ces orientations, opposables à toutes demandes d'autorisation d'urbanisme, doivent donc être intégrées par l'aménageur dans le bilan des recettes et des dépenses. Sur cette base, il peut définir, par compte à rebours, la valeur d'achat résiduelle du foncier lui permettant d'équilibrer charge et produit.

Le fait d'être dans un rapport de compatibilité et non de conformité offre une certaine souplesse et permet d'adapter à la marge les règles en fonction des impératifs du terrain et du marché. De ce fait, les OAP sont pensées à la fois dans une logique d'aménagement fonctionnel d'un secteur mais aussi dans une logique financière. Leur impact financier doit également être évalué afin de pouvoir être supporté dans le budget du projet et pour ne pas remettre en cause la faisabilité économique de l'opération.

Les OAP ne constituent donc pas directement un outil de minoration du prix de foncier mais plutôt un moyen de définir, dans les études préalables à l'acquisition foncière, la valeur du terrain la plus apte à faire supporter par le projet les coûts de son aménagement. Pour que leur volet programmatique et économique représente un véritable outil d'aide à la décision de la valeur d'achat du foncier, elles doivent s'appuyer au moins sommairement sur :

- l'élaboration d'un préprogramme (surfaces constructibles, typologie de logement, mixité sociale et fonctionnelle...) et un bilan des dépenses et des recettes ;
- l'estimation d'une fourchette de prix de sortie des biens qui seront proposés à la vente ou à la location et une comparaison de ces prix de sortie avec la réalité du marché immobilier local ;
- la détermination d'un niveau de prix du foncier acceptable, et si celui-ci est en dessous du prix du marché, des leviers éventuels de compensation (subvention d'équilibre, péréquation...) du déficit foncier qui en résultera afin d'éviter toute rétention foncière de la part du propriétaire.

Rarement rencontrée à ce stade, l'intégration de ce volet économique dans le bilan prévisionnel de l'opération, des coûts d'aménagement limite le risque d'acquisition du foncier à un prix supérieur à ce que peut supporter le projet prévu. À défaut, cette situation contraint alors à ajuster le programme de l'opération en dehors des limites initialement souhaitées par les élus ou attendues par les futurs bénéficiaires de l'opération.

## Les servitudes d'urbanisme

Les plans locaux d'urbanisme peuvent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'État (L. 151-43 du CU).

Elles constituent, au nom de l'intérêt général, une restriction au droit de propriété et une charge existante de plein droit sur des immeubles, bâtiments ou terrains. Elle a pour effet soit de

limiter, voire d'interdire, l'exercice des droits des propriétaires sur ces immeubles, soit d'imposer la réalisation de travaux, soit encore de contraindre la réalisation d'une opération. Il est à noter que le propriétaire a toujours la faculté de faire usage de son droit de délaissement et de vendre à la collectivité locale le foncier grevé (L. 123-17 du CU) de la servitude.

Les servitudes d'urbanisme « *n'ouvrent droit à aucune indemnité* », sauf s'il « *résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain* » (L. 105-1 du CU). Par conséquent, les servitudes d'urbanisme sont un mécanisme à faible charge financière, ce qui ne peut que jouer en faveur de leur efficacité.

À ce titre, comme pour les OAP, leur mise en place fige la valeur d'une partie des terrains en fonction de l'usage qu'elles définissent. Elles permettent par là même de réguler le prix du foncier. Elles doivent être utilisées à bon escient pour ne pas obérer le prix des terrains par rapport au prix du foncier libre de toute contrainte, au risque de bloquer les ventes et d'augmenter la rétention foncière.

### Les emplacements réservés

Au sein des servitudes d'urbanisme, celle qui semble la plus à même d'agir sur les prix du foncier est l'emplacement réservé (L. 151-41 du CU). Ils ont pour vocation de geler une emprise en vue d'une affectation déterminée. Inscrits dans le PLU, ils figent la constructibilité d'un terrain sans vraiment de limite dans le temps<sup>4</sup>. Ainsi, s'il n'est pas interdit de construire sur cet emplacement, les constructions établies devront être conformes à la destination projetée. Réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, aux espaces verts ou nécessaires aux continuités écologiques ou aux programmes de logement incluant une mixité sociale, ces emplacements traduisent un engagement des collectivités publiques relatif aux équipements et aménagements projetés sur leur territoire. Le recours aux emplacements réservés apparaît clairement comme une option sur des terrains

<sup>4</sup> Le Conseil d'État (CE) a ainsi jugé qu'une servitude d'emplacement réservé décidée depuis plus de quarante années n'était pas illégale, dès lors que le projet n'était pas dépourvu de réalité (CE 19 déc. 2007, M<sup>me</sup> G., req. n° 297148 ; solution inverse lorsque le projet est dépourvu de réalité : CE 17 mai 2002, M<sup>me</sup> K., req. n° 221186)

que la collectivité publique bénéficiaire envisage d'acquérir pour un usage d'intérêt général futur.

S'ils pèsent sur le bilan aménageur et, comme vu précédemment, sur le prix d'acquisition du foncier, la définition de l'emplacement réservé engage la collectivité à racheter le foncier pour réaliser l'objet qui l'a motivé. Il ne constitue donc pas une perte sèche pour le propriétaire des terrains. En revanche, ils seront valorisés en fonction de l'usage qui en sera fait. Ainsi, par exemple, le prix du foncier grevé d'un emplacement réservé destiné à la réalisation d'un équipement public (bassin de rétention, espaces verts, place publique...) se négociera moins cher que le prix des terrains à proximité immédiate ayant vocation à accueillir de l'habitat ou du commerce, leur rendement économique étant plus bas.

### **Les servitudes de mixité sociale**

En complément des emplacements réservés visant à favoriser la mixité sociale, la loi ENL (L. 123-2 du CU) a institué une nouvelle servitude d'urbanisme applicable dans les zones U et AU (Urbaine et À Urbaniser), complétant la servitude destinée à favoriser la réalisation de « programmes de logement » sur des emplacements réservés : les communes et EPCI peuvent désormais délimiter des secteurs dans lesquels les programmes de logements devront comporter obligatoirement des catégories de logements locatifs définis par le PLU.

Il ne s'agit pas de réserver un emplacement déterminé, mais d'identifier un secteur au sein du territoire communal sur lequel un programme de construction de logements est envisagé, et pour lequel une partie du programme doit obéir aux contraintes fixées par le PLU (c'est-à-dire être affectée aux catégories de logements locatifs définis par le PLU dans le respect des objectifs de mixité sociale)<sup>5</sup>.

Comme pour les autres servitudes, celles-ci modifient l'équilibre économique de l'opération en introduisant une part de logement social dont les prix de sortie strictement encadrés par

la réglementation plafonnent le rendement financier de l'opération et donc la valeur foncière. Elles ne constituent donc pas réellement une minoration du prix du foncier mais plutôt une garantie la définition d'une charge foncière propre à supporter une part de logement social.

### **Les périmètres d'attente de projet**

Ils constituent une servitude au titre du L. 123-2 du Code de l'urbanisme visant à :

- interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement ;
- réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ;
- indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements.

Leur fonction première est donc de donner du temps à la collectivité locale de définir un projet sur l'ensemble d'un secteur et d'éviter que l'opération parte au coup par coup, sans cohérence globale ou trop tôt, sans qu'elle puisse peser sur les principes structurant de son aménagement.

En gelant à court terme l'urbanisation de ce secteur, elle peut toutefois également contribuer à réguler le prix du foncier en dissuadant tout investisseur de surenchérir sur sa valeur dans l'espoir de réaliser rapidement une plus-value d'anticipation.

Elle permet également de fixer la valeur du terrain en fonction de la réalité du projet. Elle peut aussi fixer le programme des équipements publics et

5 Sur ce point, l'intervention législative semblait nécessaire : la jurisprudence considère en effet qu'un document d'urbanisme ne peut restreindre le droit de propriété que dans la mesure où le Code de l'urbanisme offre un fondement légal pour ce faire (CE 29.4.98, « Société Cosson et ministre de l'Environnement : BJD 3/98, p. 170). Si la pratique avait anticipé cette disposition, la mise en place de ce type de contraintes avant la loi ENL reposait donc sur une base légale fragile n° 297148 ; solution inverse lorsque le projet est dépourvu de réalité : CE 17 mai 2002, M<sup>me</sup> K., req. n° 221186)



en répartir équitablement la charge entre les différents propriétaires et/ou aménageurs. Enfin, elle donne du temps à la collectivité ou à son opérateur foncier pour acquérir les terrains

avant la définition du projet et ainsi récupérer une partie des plus-values d'urbanisation qui pourront diminuer d'autant les coûts d'aménagement et/ou la charge foncière.

## Intérêts et points de vigilance

### Intérêts

- Peser réglementairement sur le projet et sur la valeur du foncier sans intervention directe (dont une participation financière) de la collectivité.
- Réguler les prix du marché et éviter toute flambée excessive des prix des terrains par effet d'aubaine en fonction des évolutions réglementaire du PLU.
- Veiller à une juste répartition du coût du foncier entre collectivité, aménageur-promoteur, acheteur et propriétaire.

### Points de vigilance

- Anticiper les projets et articuler politique foncière, projet d'aménagement du territoire et urbanisme opérationnel dans une vision globale et de long terme.
- Disposer d'une ingénierie technique adaptée rompue aux pratiques et outils d'urbanisme opérationnel et de négociation.
- Faire preuve de réactivité et accepter d'adapter en permanence le document d'urbanisme en fonction de la nature des projets.

## Textes de référence

- Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
- Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques
- Code de l'urbanisme : articles L. 105-1, L. 123-2, L. 123-17, L. 151-6, L. 151-28, L. 151-38, L. 151-48

### Pour en savoir plus

Documents téléchargeables sur <http://outil2amenagement.cerema.fr> :

- le Cerema et l'association des EPFL : *Anticiper l'acquisition du foncier : la déclaration d'utilité publique (DUP) réserve foncière*, 2015. 32 p.
- Cerema. *Maîtriser l'impact économique du foncier : Un enjeu pour favoriser les opérations d'aménagement et de construction*, 2018. 80 p

## Série de fiches « Agir sur la valeur du foncier »

<b>Fiche n°1</b> La décote du foncier public de l'État	<b>Fiche n°2</b> Les cessions à prix minoré des collectivités territoriales	<b>Fiche n°3</b> La stratégie foncière et le PLU	<b>Fiche n°4</b> Les chartes partenariales entre collectivités et bailleurs-promoteurs
---	--	---	---

## Site outil de l'aménagement

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

<http://outil2amenagement.cerema.fr/>

### Contacts

Cerema Territoires et ville - Département Urbanisme et Habitat  
Guillaume Fauvet  
04 72 74 58 13  
[guillaume.fauvet@cerema.fr](mailto:guillaume.fauvet@cerema.fr)

Maquettage  
Cerema Territoires et ville  
Département édition

© 2019 - Cerema  
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Collection  
Références

ISSN 2276-0164  
2019/14

### La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoir-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Librairie en ligne: [www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment