Journal de la formation : n°4
SIAB & CAUE
2010

Logiques économiques et outils de l'aménagement

Pourquoi une formation sur l'économie de l'aménagement ?

Cette formation sur l'économie de l'aménagement permet aux élus de mieux appréhender les outils et le rôle de chacun dans les rouages de l'aménagement, en particulier sur les zones à urbaniser.

L'intervention de Thierry Vilmin, socio-économiste de l'aménagement, se déroule en deux temps : un recadrage des acteurs de l'aménagement et du marché foncier et des propositions d'actions pour les collectivités sur l'aménagement et la production foncière.

La session s'articule autour des rapports entre acteurs publics et acteurs privés dans lesquels chacun doit trouver sa marge d'intervention dans un contexte plus ou moins encadré selon les opérations et le contexte communal et réglementaire.

La formation se prolongera au troisième trimestre par des ateliers d'étude de cas pour les communes qui souhaitent approfondir certaines questions, notamment celles des participations financières.

Le 19 avril 2010, à l'Ecole Nationale Supérieure de la Nature et du Paysage

Thierry Vilmin, socio-économiste de l'aménagement, consultant, enseignant et chercheur

INTERVENTION

Les acteurs de l'aménagement urbain et le marché foncier

Du côté des acteurs privés, il s'agit au préalable de distinguer l'aménageur du promoteur/lotisseur et donc le marché foncier du marché immobilier : les contraintes imposées à l'un ou l'autre acteur ne se traduisent pas de la même façon dans leur bilan et sur les marchés cités.

Dans le cas du marché foncier, l'aménageur, qu'il soit public ou privé, achète, aménage et obtient la constructibilité juridique de terrains bruts auprès de la commune, laquelle peut dès lors négocier avec l'aménageur, ce qui lui est impossible avec le promoteur. L'aménageur vend ensuite des droits à construire à des promoteurs ou autres acteurs immobiliers. Une fois les terrains équipés et constructibles, le lotisseur dépose une demande de permis de construire, complète la viabilisation et vend les lots aux particuliers.

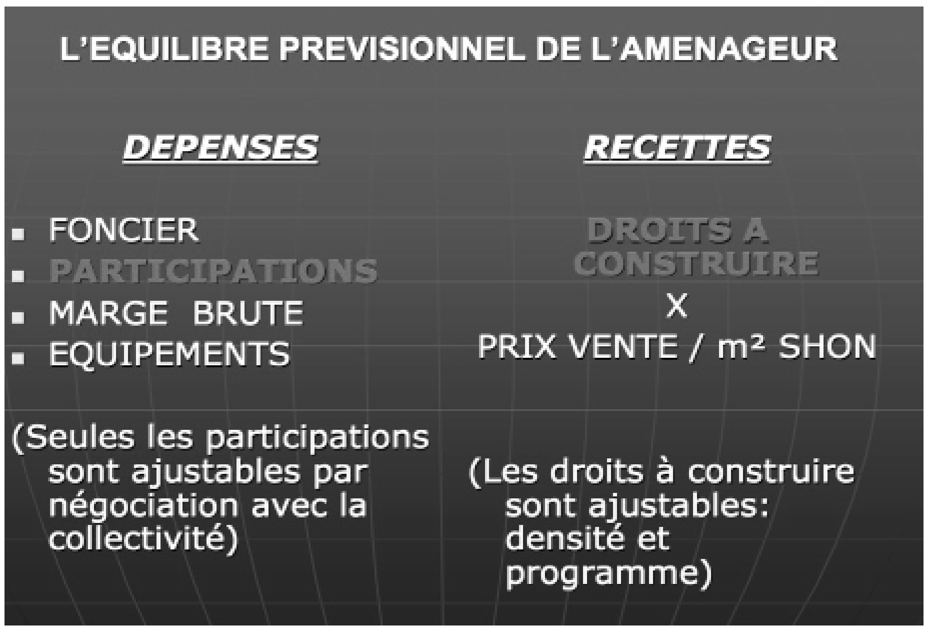
L'aménageur doit compter dans ses dépenses les participations aux équipements publics et trouver la péréquation entre des droits à construire moins rentables sur le logement social et les lots libres. Les recettes moindres dues au logement social sont compensées par des dépenses allégées en termes de foncier. Les participations sont sa variable d'ajustement.
Le lotisseur ou le promoteur connaît ses recettes et calcule la valeur du terrain à partir d'une évaluation résiduelle après participation à la taxe locale d'équipement ou autre. Le foncier est sa variable d'ajustement.

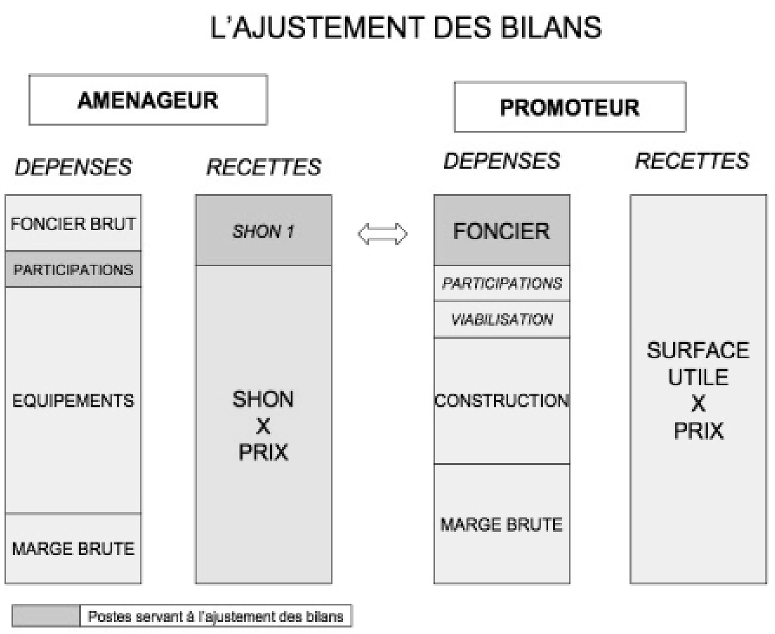
Le promoteur a une visibilité commerciale de son opération à l'inverse de l'aménageur, qui lui, en contrepartie, n'est pas soumis à la concurrence.

Parmi le système complexe de participations financières des aménageurs, promoteurs et lotisseurs, le projet urbain partenarial et le projet d'aménagement d'ensemble rapportent plus aux communes que la taxe locale d'équipement. A ces dépenses s'ajoutera bientôt celles liées aux performances énergétiques des logements. Si ces participations augmentent pour le promoteur, il les répercute sur le foncier. Cependant le foncier n'augmente pas au prorata de l'immobilier. Ce dernier a un effet levier sur le foncier qui augmente en valeur relative et dont les prix baissent difficilement.

Les collectivités n'ont pas anticipé l'augmentation du coût du foncier et n'ont donc pas prévu à temps d'augmenter des participations.

La puissance publique doit désormais reprendre la main, notamment sur les secteurs de renouvellement urbain dont le privé ne veut plus.





- FORMATION SIAB / CAUE 41- FORMATION SIAB / CAUE 41- FORMATION SIAB / CAUE 41- FORMATION SIAB / CAUE 41- FORMATION SIAB / CAUE 41- FORMATION SIAB / CAUE 41

Logiques économiques et outils de l'aménagement

Comment les collectivités peuvent agir sur l'aménagement et la production foncière

Du diffus aux opérations d'ensemble, la collectivité dispose de nombreux outils pour maîtriser la qualité des aménagements : incitation réglementaire, outils fonciers, outils financiers, outils contractuels, etc. Dans les secteurs à urbaniser, la collectivité peut maîtriser l'aménagement privé par l'encadrement ou la négociation ou opter pour un aménagement public, en régie directe ou en mandat auprès d'une société d'économie mixte par exemple.
A chaque stratégie ses outils : l'aménagement encadré d'une zone AU sera encadré par un règlement de PLU, assorti d'un droit préemption urbain ponctuel, d'emplacements réservés, d'un programme d'aménagement d'ensemble, de la participation pour voirie et réseaux et se traduira opérationnellement par un lotissement, un permis de construire ou une association foncière urbaine.
L'aménagement négocié se traduit sur le secteur AU par un règlement strict dont la modification est indispensable avant ouverture à l'urbanisation. La négociation avec l'aménageur peut cependant s'anticiper dès le PLU dont le PADD peut préciser les intentions d'aménagement.
Dans les secteurs anciens non urbanisés mais équipés, les zones AU ne pouvant être crées, peuvent s'appliquer l'article L.123-2 a qui permet d'instaurer une servitude de cinq ans ou le droit de préemption urbain sur les copropriétés.

L'aménagement passe par une zone d'aménagement concertée, un permis d'aménagé ou un permis de construire groupé…

D'autres outils financiers donnent à la collectivité des marges de manœuvre pour inciter à urbaniser en centre-bourg et à densifier : taxes sur les terrains devenus constructibles, taxe sur les parcelles non bâties.
La collectivité peut également faire participer, grâce au droit de suite (article L.311-4 du CU), les opérateurs futurs à des équipements publics déjà réalisés.

STRATEGIES, OUTILS

	DIFFUS	ENCADRE	NEGOCIE	PUBLIC
PRINCIPE	Règles générales, non intervention	Règles précises pour inciter à la mutation	Négociation avec acteurs privés	Aménagement par la collectivité ou SEM ou EPA
PLU extension	Zone U, COS	AU à règlement	AU strict,	AU strict,
PLU tissus existants	Zone U, COS	PLU incitatif à densification (morphologique)	U ancien, servitude 5 ans (L.123-2 a)	U ancien, servitude 5 ans (L.123-2 a)
FONCIER	DPU ponctuel	DPU ponctuel, emplacement réservé voirie	Positions foncières ponctuelles	Réserves fonc. expropriation, ZAD, DPUR
FINANCIER	TLE, TFPNB	PAE, PVR	Bilan ZAC PUP	Bilan ZAC
DIVERSITE HABITAT	Périmètre L.123-1 16/ Sur COS 50% Empl. réservé	Périmètre L.123-1 16/ Sur COS 50%	Péréquation en ZAC	Péréquation en ZAC
OPERATION.	PC	Lot., PC, AFU	ZAC	ZAC

ZONES A URBANISER (AU)
Insuffisamment équipées

- Zones AU « strictes » (2AU):
  - Inconstructibles (prix / usage antérieur)
  - Modification du PLU suffit si destination indiquée;
- Zones AU « à règlement » (1AU):
  - Constructibles sous conditions (prix / usage futur moins coûts et participations)
  - Permis d'aménager ou de construire, AFU, directement sans modification du PLU.

ZONES URBAINES (U)

- Constructibles, équipées *(prix du CAR, relation avec densité)*
- Servitude d'attente de projet (L.123-2 a/):
  - Modification ou révision du PLU;
  - 5 ans;
  - Droit de délaissement;
  - Constructibilité limitée.
- Sursis à statuer (L.111-10):
  - Simple délibération;
  - Pas de droit de délaissement;
  - Institué pour 10 ans mais sursis 2 ans.

QUESTIONS

Comment une commune peut-elle empêcher le blocage des terrains par le lotisseur ?

☛ Réponse :

Le PADD peut développer un projet sur le secteur pour justifier le DPU mais celui-ci n'empêchera pas les promesses de vente. La régulation doit se faire directement entre le maire et le lotisseur.

Comment la commune peut-elle bloquer des terrains en centre-bourg ?

☛ Réponse :

La communauté de communes peut subventionner la commune en sortie de portage sur le déficit de l'opération. Elle peut également porter le foncier pour une commune si celle-ci n'en a pas les moyens. Il est en effet souhaitable que l'agglomération régule le marché du foncier. L'agglomération pourrait prendre le rôle d'un établissement public foncier qui porte le foncier sur des secteurs à forts enjeux.

La collectivité peut opter pour la ZAD (zone d'aménagement différée) mais celle-ci lui impose un droit de délaissement et donc l'obligation d'acheter dans certaines conditions.

- FORMATION SIAB / CAUE 41- FORMATION SIAB / CAUE 41- FORMATION SIAB / CAUE 41- FORMATION SIAB / CAUE 41- FORMATION SIAB / CAUE 41