

Évaluer le potentiel foncier à l'intérieur de la tâche urbaine constructible dans le cadre de l'élaboration et du suivi des PLUi

Mémo technique
à l'usage des collectivités
juin 2018

en collaboration avec



Sommaire

Pourquoi une réflexion autour de l'évaluation du potentiel foncier ?	2
De quoi parle-t-on ?	3
L'évaluation du potentiel foncier en 4 étapes	4
1. Définir la tâche urbaine constructible	5
2. Repérer et décrire les parcelles densifiables	5
3. Confronter les besoins et le potentiel	6
4. Arbitrer, finaliser la stratégie pour mettre en œuvre le projet de territoire	10



Adobe Stock © Scanrail

Pourquoi une réflexion autour de l'évaluation du potentiel foncier ?

Depuis la Loi ALUR (loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renouvelé) de 2014, les PLUi doivent intégrer systématiquement l'analyse de « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis. » **Cela signifie que l'optimisation des espaces bâtis devient un préalable obligatoire à toute extension urbaine.** La modération de l'utilisation des ressources foncières est devenue une préoccupation largement partagée.

Il n'est pas question d'arrêter de produire du logement, des équipements ou des locaux d'activités pour les entreprises. Il s'agit de le faire en économisant au maximum la ressource foncière naturelle, agricole ou forestière dans le cadre d'une stratégie globale.

Évaluer le potentiel foncier, c'est aussi s'interroger sur les thématiques de la revalorisation des centres villes et cœurs de bourgs, de la diversifi-

cation de la production foncière et de la requalification des zones d'activités économiques.

Ce deuxième mémo-technique, qui fait suite à celui publié en 2015 et consacré à la mesure de la consommation d'espace, change désormais d'échelle puisqu'il s'intègre dans une dimension normative. La Chambre de Commerce et d'Industrie Normandie, avec le concours de la Chambre Régionale d'Agriculture, des différents services de l'État et de la Région, de l'Établissement Public Foncier, des trois agences d'urbanisme normandes (AUCAME, AURH et AURBSE), de la Safer et du Parc Naturel Régional des Boucles de la Seine-Normande, continue ainsi à construire, par un large consensus, un langage commun, aussi bien en terme de définitions qu'en terme de méthodes : tout ceci dans le but d'assurer la cohérence autour de la question sensible du foncier.

Comité de rédaction : P. André, L. Audièvre, A. Bigault, S. Comte, L. Cornet, S. Dagbert, R. Deghilage, C. Delannoy, M. Dewulf, B. Grissonnet, G. Jouan, L. Larmarand, C. Lefebvre, N. Légère, L. Lesimple, J. Métel, H. Ollivier, A. Pitel, C. Queffelec, J. Rigaudière, G. Schauner

Conception graphique et mise en page : Jérôme Rigaudière

Crédit photographique : couverture - Adobe Stock © Scanrail

De quoi parle-t-on ?

L'objectif est de proposer une méthode afin de mieux connaître le potentiel foncier en renouvellement ou en valorisation/densification au sein des secteurs bâtis des communes.

La démarche proposée ici a pour but d'accompagner les collectivités dans l'évaluation du potentiel foncier à l'intérieur de la tâche urbaine constructible. Cette méthode se décompose en 4 étapes ponctuées de phases « théoriques », de phases « terrains » et d'ateliers dont l'objectif final est de nourrir un projet urbain dans le cadre d'une stratégie foncière (Cf. Illustration 1). Le potentiel que cette méthode permet de dégager ne constitue qu'une étape. Il doit faire l'objet de discussions entre les élus et les principaux acteurs concernés par la question foncière avant d'être inscrit en tant que tel dans les documents de planification.



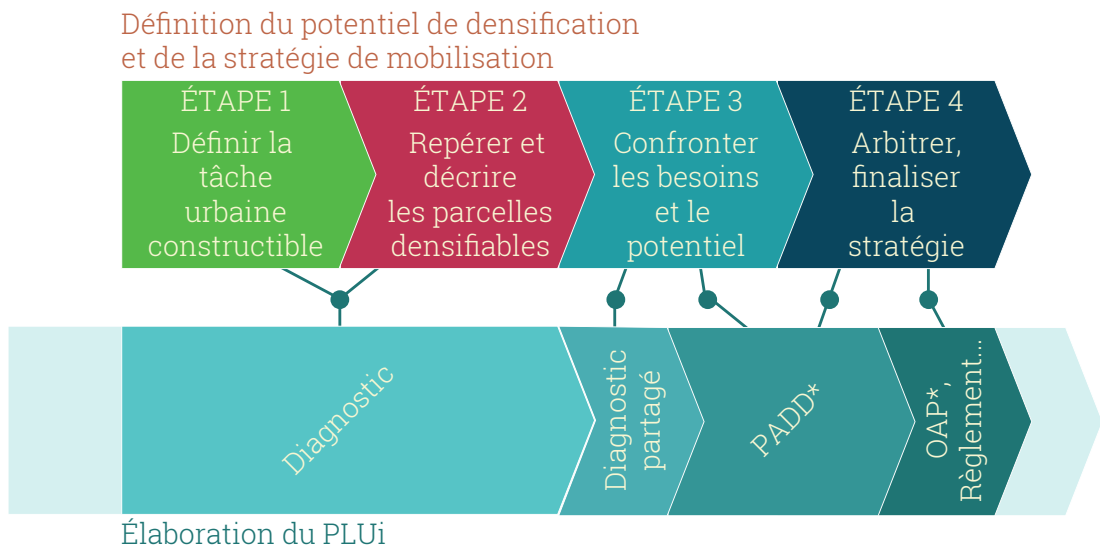
Bon à savoir

- La méthode proposée ici nécessite l'utilisation d'un Système d'Information Géographique (SIG).
- Le potentiel foncier en extension ne fait pas l'objet de la présente réflexion.
- Le potentiel foncier ne correspond pas à ce qui doit être nécessairement consommé par les opérations d'aménagements. Il doit être considéré comme une réserve de capacité, une réserve mobilisable.

Illustration 1

Interactions entre la procédure PLUi et l'évaluation du potentiel foncier

Réalisation : Dreal Normandie et CCI Normandie



* PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

* OAP : Orientations d'Aménagement et de Programmation



Pour aller plus loin

Annuaire des outils d'observation normands

A consulter dans « Mesurer la consommation d'espace pour l'élaboration et le suivi des documents de planification (SCoT, PLU et PLUi) »

Mémo-technique à l'usage des collectivités - février 2015



L'évaluation du potentiel foncier en 4 étapes



ÉTAPE 1

Définir la tâche urbaine constructible

La définition d'une tâche urbaine constructible constitue un préalable indispensable à toute démarche d'identification du potentiel foncier densifiable et mutable au sein des espaces bâtis.

Le contour de la tâche urbaine doit être réalisé en tenant compte des préconisations des documents de planification, à commencer par le SCoT. Celui-ci peut par exemple privilégier les centralités et limiter ou interdire le développement des hameaux existants ou de certains espaces bâtis présentant de forts enjeux environnementaux ou risques.

La tâche urbaine à densifier peut prendre en compte le cas échéant les constructions en cours. L'objectif est de pouvoir considérer, par exemple, l'offre de lots constructibles au sein d'un lotissement dans lequel les travaux débutent.

La cartographie de cette tâche urbaine peut être facilitée grâce à l'appui de ressources SIG existantes :

- Un mode d'occupation des sols, base de données représentant les espaces en fonction de leur usage, et permettant ainsi d'identifier les contours des fonctions résidentielles, d'activités économiques ou d'équipements ;
- Le document d'urbanisme numérisé, permettant d'identifier les zones urbaines et constructibles ;
- La cartographie de la consommation foncière, présentant les espaces bâtis et artificialisés à l'échelle parcellaire sur toute la Normandie.

Où trouver les données d'appui à la constitution de la tâche urbaine ?

Les modes d'occupation des sols :

- MOS haut-normand, coproduit par la Région, la DREAL, l'EPF, le PNR des Boucles de la Seine Normande et le GIP Seine-Aval, avec le soutien de l'Europe : <http://mos.hautenormandie.fr>
- MOS de Caen-Métropole, produit par le Pôle Métropolitain Caen Normandie Métropole avec le soutien de l'AUCAME : <http://www.aucame.fr/web/publications/SIG/Telechargements.php>
- Mode d'usage de l'espace de la Région de Rouen, produit par l'AURBSE : <https://www.aurbse.org/observatoire/mode-dusage-de-lespace-mue>

Les documents d'urbanisme numérisés : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr>

La cartographie de la consommation foncière, coproduite par l'EPF et la Région : https://frama.link/Geonormandie_CartoConsoFonciere

ÉTAPE 2

Repérer et décrire les parcelles densifiables

Cette étape consiste tout d'abord, à l'intérieur de la tâche urbaine constructible, à extraire toutes les parcelles inconstructibles. Il s'agit le plus souvent des parcelles soumises à risques (technologiques et/ou environnementaux), d'aléas ou de servitudes.

Ensuite, il s'agit d'isoler les surfaces constructibles, aménageables, potentiellement densifiables ou en renouvellement, au sein de la tâche urbaine, par la combinaison de critères communs quelles que soient les situations rencontrées (Cf. Encart méthodo page suivante).

Ces parcelles potentiellement densifiables sont des portions en espace urbain, supports de différents usages dont l'utilisation n'est pas optimale.

Il existe 3 types d'espaces densifiables :

- **les dents creuses** : espace libre, faiblement utilisé, composé d'une parcelle ou d'un groupe de parcelles non bâties insérées dans une tâche urbaine ;
- **le mutable** : espace, bâti ou non, laissé à l'abandon, temporairement ou définitivement, à la suite de l'arrêt d'une activité agricole, portuaire, industrielle, de service, de transformation, de défense militaire, de stockage, de transport. Les habitations délaissées peuvent également être considérées comme des espaces mutables ;
- **les parcelles sous utilisées** : parcelle dont l'occupation du sol par le bâti n'est pas satisfaisante au regard des droits à construire (droits qui sont différents en fonction des typologies de communes - rurales, bourgs-ruraux, villes).

Encart méthodo

Exemples de critères pour repérer et décrire les parcelles densifiables

Ce travail de critérisation se réalise à l'aide d'un Système d'Information Géographique (SIG) en tenant compte de la nature des territoires concernés. L'objectif est d'aboutir à un potentiel foncier théorique.

- Taille de la parcelle (ce critère de taille conditionne ensuite les autres critères qui caractérisent des situations favorables ou défavorables) ;



- Zonage PLU/POS/Carte communale ;
- Nombre de constructions au sein de la parcelle ;
- Ratio surface bâtie/surface non bâtie ;
- Nombre de constructions en dur ;
- Positionnement du bâti sur la parcelle (au cœur, sur un des côtés) ;
- Complexité de la forme de la parcelle (% cercle circonscrit) ;
- Niveau de desserte de la parcelle par la voirie et les réseaux ;
- ...



Phase « terrain » :

corriger, valider et préparer l'étape suivante



Bon à savoir

Cette phase est essentielle pour préparer le projet de territoire.

ÉTAPE 3

Confronter les besoins et le potentiel

Cette troisième étape permet de qualifier le foncier constructible qui résulte des deux premières étapes.

Les surfaces constructibles qui ont été isolées lors de l'étape 2 sont ici confrontées aux besoins du territoire. Pour chercher à qualifier l'intérêt stratégique il convient de combiner deux approches :

- tenir compte des enjeux liés aux diagnostics thématiques et de leurs interactions ;
- se positionner dans une logique de projet d'aménagement.

Afin d'illustrer cette étape, 2 exemples sont ici proposés car les approches dans les zones d'activités ou le tissu urbain correspondent à des logiques différentes.

Confronter les besoins et le potentiel à vocation d'activité (exemple 1)

L'évaluation du potentiel foncier en zones d'activités économiques (ZAE) permet aux collectivités territoriales de disposer d'un état des lieux de l'utilisation des sols en ZAE. Il s'agit également de porter un regard sur les possibilités d'intensification des usages du foncier.

1. En considérant que les ZAE sont, par définition, incluses dans la tâche urbaine, la démarche commence par l'identification des unités foncières dans les ZAE existantes qui offrent des possibilités de densification : unités foncières sous-occupées, friches, dents creuses.

2. Ce recensement porte sur l'intensification possible de l'usage des unités foncières, au regard :

- de l'emprise moyenne des constructions sur les unités foncières selon les types d'activités et des écarts constatés par rapport à cette moyenne. Les travaux menés avec l'Université de Caen ont permis à la CCI et au Département de l'Eure d'établir, sur ce territoire, une emprise moyenne comprise entre 0,2 et 0,3 selon les activités. L'expérience de Personne Publique Associée de la CCI a aussi montré, qu'avec les règles classiques d'urbanisme – gestion des contraintes sur les unités foncières – il existe une asymptote d'emprise au sol autour de 0,5-0,55. Ainsi, dans ce cas, une emprise inférieure à 0,2 permet d'identifier une sous-densité, et une emprise entre 0,4 et 0,55, une optimisation de la densité ;
- de l'implantation des bâtis existants et de la configuration des terrains d'usage ;
- des contraintes grévant éventuellement la capacité constructive des terrains (marges de retraits, lisières et berges...).

Les parcelles identifiées automatiquement sont ensuite traitées manuellement en photos aériennes afin de repérer les utilisations non bâties des terrains : stockages extérieurs, parkings... Cela constitue le potentiel foncier théorique.

3. Le recensement est ensuite confronté aux besoins des entreprises à l'échelle de leurs terrains d'usage, avec une analyse, unité foncière par unité foncière.

La rencontre avec les entreprises/propriétaires est indispensable pour les informer sur les potentiels du site qu'ils exploitent et pour connaître leurs intentions quant à l'usage de leurs terrains :

- réserve foncière pour une extension ou un développement ;
- projet d'investissement immobilier « de rapport » ;
- mise en vente du terrain.

Les terrains mis en vente ou les projets d'investissement « de rapport » constituent un potentiel foncier mobilisable pour la stratégie foncière de la collectivité (Cf. Étape 4).

L'observatoire des ZAE de CCI Normandie mesure un rythme de ventes en ZAE, et concourt à projeter les besoins fonciers pour l'activité à court, moyen ou long terme. L'identification du potentiel foncier mobilisable permet de réduire d'autant, dans les PLUi, la consommation d'espace agricole, naturel et forestier pour les activités.

Réalisation : CCI Portes de Normandie



Potentiel foncier brut théorique

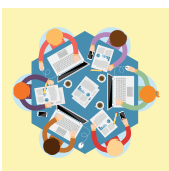


- Dent creuse
- Terrain sous occupé
- Terrain d'usage d'entreprise
- Unité foncière
- Non mobilisable actuellement



Bon à savoir

- Unité foncière : ensemble de parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire.
- Terrain d'usage : ensemble des unités foncières qu'utilise une entreprise pour son activité. C'est au sein de ce périmètre que l'entreprise réalise sa propre stratégie foncière.



Phase « ateliers » avec les élus et les techniciens

Confronter les besoins et le potentiel

à vocation résidentielle (exemple 2)

Les enjeux liés aux diagnostics thématiques

Dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi, pour chaque thématique (environnement, paysage, économie, agriculture, mobilité, urbanisme...), le diagnostic territorial a fait état d'un fonctionnement plus ou moins optimal.

Les principes retenus pour résoudre les difficultés ou optimiser l'organisation du territoire sont traduits en enjeux et en orientations, énoncés dans le PADD. Ceux-ci finalisent une ambition pour le territoire.

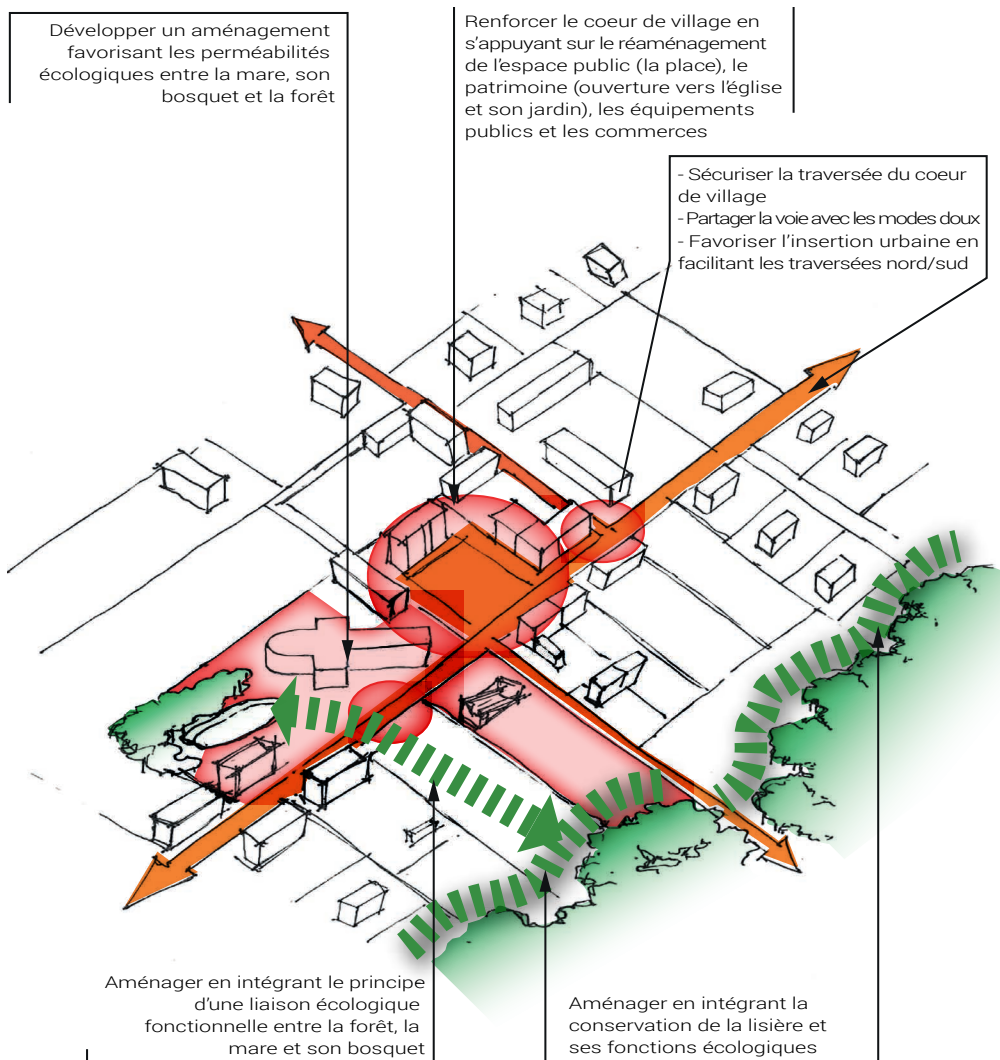
Il en résulte également des objectifs chiffrés, par exemple, en termes de densité bâtie, de nombre de logements à construire...ou encore des volontés de réaliser des aménagements, de protéger des sites, dont la localisation est figurée sur le plan.

Ces objectifs chiffrés influencent l'analyse foncière puisqu'ils orientent l'aménagement futur du territoire communal.

Illustration 2

Exemples d'enjeux liés aux diagnostics thématiques

Réalisation : Agence d'Urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure



La logique de projet d'aménagement

L'analyse qui est portée sur le foncier doit prendre en considération d'autres enjeux inhérents aux principes qui guident un projet d'aménagement : tendre vers l'équilibre financier, répondre aux besoins des populations, résoudre les dysfonctionnements, tirer parti des pratiques observées, amplifier les bons fonctionnements, optimiser le foncier...

Cette logique conduit à prendre en considération les éléments d'analyse qui vont rendre des unités foncières stratégiques :

- la proximité des équipements ;
- le niveau de desserte par le réseau de transport en commun ou de transport en commun en site propre ;
- la proximité des axes urbains et /ou des espaces publics structurants ;
- l'état physique de l'unité foncière et du bâti (la nécessité de la réaménager) ;
- l'estimation des coûts de « remise en état » pour un aménagement futur (démolition, dépollution...).

Ces facteurs renvoient au principe de recherche d'un équilibre financier. Ils sont étroitement liés au dernier élément dans l'analyse du potentiel foncier : le potentiel d'aménagement de l'unité foncière. Celui-ci confronte l'unité foncière considérée à l'ensemble des exigences (enjeux thématiques et logique de projet d'aménagement).

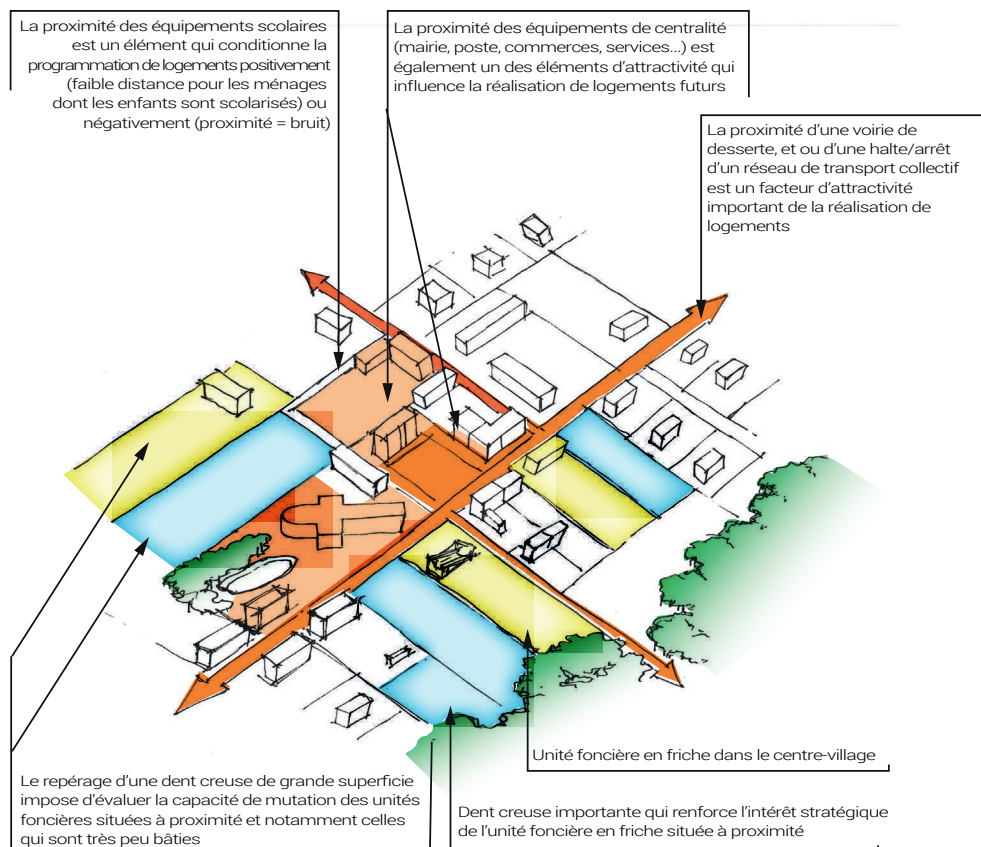
Le cas échéant, il peut amener à associer plusieurs unités foncières pour accroître le potentiel et permettre de mieux répondre à ces exigences.

A l'issue de cette étape, **la confrontation des besoins et du potentiel doit montrer si les parcelles réellement densifiables suffisent à répondre aux besoins du territoire**. Si tel n'est pas le cas, il faudra envisager de travailler sur des secteurs en extension.

Illustration 3

Exemples d'enjeux liés au projet d'aménagement

Réalisation : Agence d'Urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure



Phase « ateliers »
avec les élus et les techniciens

ÉTAPE 4

Arbitrer, finaliser la stratégie pour mettre en œuvre le projet de territoire

De la stratégie de territoire à la stratégie foncière

Cette ultime étape doit permettre d'écrire la stratégie (ou projet) de territoire et les règles du PLUi.

La stratégie foncière et les outils la composant doivent être mis en place au service de la stratégie globale d'aménagement du territoire. Pour ce faire, il est dans un premier temps nécessaire de choisir les sites les plus stratégiques pour le projet de territoire, au vu des enjeux définis lors de l'élaboration de la stratégie territoriale.



Bon à savoir

- Stratégie de territoire (ou projet de territoire) : elle comporte des objectifs démographiques, de construction de logements, de développement économique, d'équipements, de trames vertes et bleues, de politiques environnementales... Parmi ces thématiques, le volet foncier du PADD se compose :
 - d'objectifs de réduction de la consommation des terres agricoles, naturelles et forestières ;
 - de proportions du développement urbain devant se dérouler en densification ou renouvellement urbain ;
 - de la localisation des secteurs à enjeux ;
 - du volontarisme du projet de territoire concernant l'utilisation des outils fonciers.
- Stratégie foncière : son objectif est de rendre disponible les supports fonciers nécessaires à la réalisation du projet de territoire dans la localisation voulue, au moment voulu et à un coût compatible avec l'équilibre des opérations (Thierry VILMIN, *L'aménagement urbain en France*, Nouvelle édition 2008, CERTU).

Différents types d'outils peuvent ensuite être mobilisés pour ces sites : l'urbanisme réglementaire (dont les outils PLUi), les procédures d'aménagement, le dialogue avec les opérateurs, la fiscalité ou encore la programmation de l'acquisition publique.

Illustration 5

Analyse des sites identifiés comme stratégiques

Réalisation : CCI Normandie, EPF Normandie et Agence d'Urbanisme de Caen Normandie Métropole

1. Pour choisir les outils les plus adaptés, il est nécessaire de croiser, pour chaque site, différentes informations :



2. A l'appui de cette analyse, les questionnements suivants sont indispensables à l'élaboration d'une stratégie foncière :

- Quels sites doivent prioritairement être mobilisés ? Quand seront-ils nécessaires au projet ?
- Quel acteur (public ou privé) est capable de porter les opérations compatibles avec la stratégie territoriale ?
- Quels outils de maîtrise foncière seront nécessaires (négociation amiable, droit de préemption, déclaration d'utilité publique permettant l'expropriation) ?

- Une procédure d'aménagement ou un outil opérationnel doit-il être mis en place (ZAC, lotissement, OPAH...) ?
- Comment adapter la rédaction du PLUi pour atteindre les objectifs de la collectivité ?

Selon l'importance des sites pour le projet de territoire et la volonté politique à agir, les outils retenus seront plus ou moins interventionnistes (de l'encadrement réglementaire des futurs projets privés à la maîtrise foncière publique).

Illustration 6

Dans quel ordre doit-on acquérir les terrains pour qu'ils soient aménageables ?

Réalisation : Agence d'Urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure, CCI Normandie



La traduction de la stratégie foncière dans le règlement du PLUi

La traduction de la stratégie foncière est une affaire de volontarisme politique, d'implication des services... Plus la volonté politique est forte, plus on utilisera des outils puissants et assumés.

Encadrer l'action privée

- Le zonage et le règlement permettent de différencier des secteurs en orientant leur vocation future et leurs formes urbaines (densité, hauteur, pourcentage d'espace planté...);
- Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) permettent de préciser des principes d'aménagement sur les secteurs stratégiques qui s'imposeront aux futurs opérateurs ;
- Les secteurs de mixité sociale permettent d'imposer une part de logements sociaux dans les futures constructions.

Protéger / Préserver

- Protéger les zones agricoles, forestières ou naturelles et préserver des éléments patrimoniaux ou paysagers (parcs, vergers, alignements d'arbres...).

Anticiper

- Les périmètres de Droit de Préemption Urbain permettent à la collectivité d'acquérir par priorité un bien mis en vente en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement urbain d'intérêt général ;
- Les emplacements réservés permettent d'anticiper l'acquisition de terrain en vue d'un projet d'intérêt général défini (voie publique, équipement, espaces verts, continuité écologique).

Se laisser le temps de la réflexion

- La collectivité peut opposer à une demande d'autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager) un sursis à statuer. Dans ce cas, la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme doit suffisamment être avancée et, pour ne pas compromettre l'exécution du futur PLUi, l'autorité compétente va suspendre l'instruction de la demande d'autorisation jusqu'à son approbation, pour une durée maximale de deux ans ;
- La mise en place d'un périmètre d'inconstructibilité en zone urbanisée ou urbanisable, permet de geler l'évolution d'un secteur restreint pour une période maximale de 5 ans, le temps de finaliser les études nécessaires à l'approbation par la collectivité d'un projet d'ensemble.



Pour aller plus loin <https://j.mp/OutilsFonciersNormandie>



DREAL DE NORMANDIE

Bureau Aménagement et Développement Durables
badd.seclad.dreal-normandie@developpement-durable.gouv.fr



DDTM DE LA SEINE-MARITIME

Service Territorial du Havre
ddtm-sth@seine-maritime.gouv.fr



RÉGION NORMANDIE

Service Politique de la ville et des territoires vulnérables
laurence.larmaraud@normandie.fr



ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE NORMANDIE

Pôle Observation Foncière, Stratégies territoriales, Géomatique
c.queffoulou@epf-normandie.fr



AURH
Agence d'Urbanisme
de la Région du Havre
et de l'Estuaire de la Seine

AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION DU HAVRE ET DE L'ESTUAIRE DE LA SEINE

aurh@aurh.fr



AGENCE D'URBANISME DE ROUEN ET DES BOUCLES DE SEINE ET EURE

contact@aurbse.org



AGENCE D'URBANISME DE CAEN NORMANDIE MÉTROPOLÉ

contact@aucame.fr



CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT

Groupe Territoire, Planification et Mobilité
cete-nc@developpement-durable.gouv.fr



CHAMBRE RÉGIONALE D'AGRICULTURE DE NORMANDIE

Pôle Territoires et Environnement - Service Aménagement - Urbanisme
amenagement.urbanisme@normandie.chambagri.fr



SAFER DE NORMANDIE

Pôle Régional
service.etudes@saferdenormandie.fr



PARC NATUREL RÉGIONAL DES BOUCLES DE LA SEINE NORMANDE

Service Aménagement
contact@pnr-seine-normande.com



CCI NORMANDIE

Pôle Études et Aménagement Territorial
peat@normandie.cci.fr