

# Aménager les territoires à l'ère du ZAN :

## renforcer les coopérations entre les EPF et les EPL



# Sommaire



## Réaliser la sobriété foncière dans les territoires

3

Les défis de l'urbanisation à l'ère du ZAN

5

EPF, EPL et Collectivités locales : un trio au service du projet de territoire

10

Les nouvelles formes de coopération de l'urbanisme opérationnel

23

Les conditions de la réussite

**L**e secteur de l'aménagement urbain connaît de profonds bouleversements, conséquence directe d'un monde en transition, soumis à une crise climatique et écologique auquel il faut s'adapter dans un contexte de tension économique et financière. Le modèle de la production urbaine est contraint d'évoluer et le secteur de l'aménagement doit se réinventer : nouvelle approche du territoire et du foncier, nouveaux montages économiques, nouvelles formes de coopération entre les acteurs.

La lutte contre l'étalement urbain et plus récemment l'objectif ZAN à atteindre d'ici 2050 transforment radicalement la chaîne de production et de valeur des actifs immobiliers. En organisant la rareté foncière, le ZAN risque d'impacter la valeur foncière et provoquer un renchérissement des prix du foncier et des effets de rente par les propriétaires fonciers. Certains terrains classés en zone à urbaniser pourraient devenir à terme inconstructibles pour les besoins de la comptabilité ZAN, multipliant les risques de recours des propriétaires. Il est probable que nous assistions à une réorganisation du marché foncier et de voir se tendre un peu plus les marchés dynamiques ou fragiliser les secteurs détendus, affectant la capacité à produire des logements ou à relocaliser la production industrielle. La réduction de la consommation foncière pose alors une question cruciale : comment trouver de nouveaux fonciers ? Le foncier ZAN compatible est nécessairement un foncier existant et l'on sait que 80% des logements de 2050 existent déjà. Il faut désormais fabriquer la ville sur la ville.

La sobriété foncière implique donc le déploiement de nouveaux savoir-faire, de nouvelles solutions techniques pour densifier la ville, transformer les friches, rendre l'artificialisation des parcelles plus efficace et intensifier l'usage des bâtiments. Quand il s'agit de faire plus avec moins, c'est la soutenabilité du modèle urbain qui se pose. Il s'agit aussi d'inventer une nouvelle gouvernance du projet. Le ZAN implique des arbitrages complexes entre les besoins des territoires et les usages du sol qui se réalisent le

plus souvent au profit du logement. Il est vrai que du côté logement le besoin théorique identifie une production nécessaire de 3,1M de logements sur la période 2021/2031 (Soit 120 000 ha). Mais alors quelle place pour l'industrie, l'activité économique, la logistique, les équipements publics ? À titre d'exemple, la politique nationale de réindustrialisation identifie un besoin de 22 000 ha/an jusqu'à 2030 (3 500 ha de zones à densifier, 10 000 ha friches à réhabiliter, 8 500 ha de nouveaux fonciers).

Enfin, la sobriété foncière et l'application du ZAN imposent d'acquérir de nouvelles expertises comme la capacité à appréhender les propriétés du sol dans la fabrique urbaine pour mener des actions efficaces de renaturation et de désartificialisation des sols urbains. ♦

### L'essentiel sur l'objectif ZAN

**Issu de la Loi Climat et Résilience** votée en 2021, l'objectif ZAN est une trajectoire de réduction de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers qui se décompose en deux phases : sur la période 2021-2031, l'objectif est de réduire de 50% la consommation d'ENAF par rapport à la période 2010-2021. Sur la période 2031-2050, l'objectif est d'établir une mesure du flux entre les ENAF artificialisés et le foncier urbain désartificialisé pour atteindre un solde zéro net en 2050.

**Les 3 décrets d'application** ont été publiés le 28 novembre 2023. Ils précisent les modalités de suivi du flux des surfaces artificialisées, les critères de territorialisation des objectifs ZAN et de déclinaison dans la planification locale et enfin les modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols.

Il reste encore des éléments à préciser pour rendre le ZAN opérationnel comme par exemple, le fonctionnement de la compensation à partir de 2031. La loi a été adaptée en juillet 2023 pour faciliter la mise en œuvre du ZAN aux spécificités locales avec entre autres la garantie de pouvoir encore artificialiser 1 ha pour chaque commune.

# La sobriété foncière impacte le modèle de l'urbanisme opérationnel

La lutte contre l'artificialisation des sols implique de repenser le modèle de l'aménagement urbain pour passer d'une logique d'extension à une logique de mobilisation du foncier existant. Il s'agit de s'engager massivement vers le recyclage foncier pour satisfaire les besoins des territoires en matière de logement ou d'activité économique. Avec le ZAN, la mobilisation du foncier existant doit devenir la norme de production urbaine. Il s'agit donc de mobiliser le gisement de fonciers vacants ou obsolètes comme les friches urbaines, industrielles ou agricoles, de rénover les bâtiments vacants ou dégradés en cœur de ville et d'investir les espaces urbains libres tels que les dents creuses tout en favorisant la densification.

Ces fonciers sont généralement beaucoup plus complexes et demandent aux opérateurs de déployer une ingénierie technique et financière plus poussée que pour les fonciers en extension. Chaque foncier s'inscrit dans une configuration territoriale spécifique et nécessite une approche sur-mesure pour lever les nombreux freins avant de sortir une opération. Pour évaluer le potentiel foncier lié aux friches, le CEREMA propose un inventaire national appelé Cartofriche, à la disposition des collectivités locales qui recense et localise les friches sur l'ensemble du territoire métropolitain. Actuellement, l'outil répertorie 8 300 friches pour un volume d'environ 150 000 ha à l'échelle de la France. Il s'agit pourtant d'un potentiel théorique qui ne tient pas compte à ce stade ni de la faisabilité réelle des opérations sur ces sites ni de l'écart entre la localisation de ces fonciers et le besoin réel des territoires. On peut se demander si le foncier urbain à recycler sera suffisant pour couvrir les besoins alors que chaque année nous consommons en moyenne 20 000 hectares d'espaces naturels, agricoles ou forestiers pour l'urbanisation.

Le recyclage urbain nécessite de nombreuses expertises par les opérateurs et modifie profondément les métiers de la fabrique urbaine. Il faut désormais être capable d'intervenir techniquement et juridiquement pour traiter les problèmes de pollution et d'accessibilité aux friches, mais aussi de résoudre les questions de propriété et de remembrement des parcelles dans le cadre de la rénovation. Il faut coordonner un nombre plus important d'acteurs et en particulier les riverains. Compte tenu d'une insertion urbaine existante, il faut tenir compte des risques de recours. L'opération en requalification est donc plus difficile et plus longue à mener qu'une opération en extension.

Le recyclage urbain nécessite enfin de repenser l'économie du projet car produire sur l'existant coûte plus cher. Combiné avec un effet inflationniste du foncier lié au ZAN, l'équilibre économique des opérations d'aménagement devient plus difficile à atteindre. Parfois, les acteurs privés, en concurrence avec les aménageurs publics, acquièrent des fonciers à des prix très élevés, ce qui produit un phénomène de spéculation foncière et des dynamiques d'urbanisation en incohérence avec le projet planifié du développement urbain. Ces situations génèrent des effets d'éviction du fait du prix de sortie de biens immobiliers qui deviennent incompatibles avec le niveau de solvabilité des ménages et des entreprises.

Si le recyclage urbain est devenu incontournable dans la stratégie urbaine, tous les territoires ne sont pas dotés de l'ingénierie nécessaire ni d'une capacité de financement suffisante pour le mettre en œuvre. C'est en particulier le cas pour les territoires ruraux. ♦

## Le besoin de financement jusqu'en 2030

Sur la période 2020-2022, le recyclage urbain a fait l'objet de dispositifs de financement tel que le **fonds friche** créé dans le cadre du Plan de relance.

Ce fonds a très largement abondé les opérations menées dans les programmes de rénovation urbaine tel que **Action Cœur de Ville**. Ainsi, 140 villes ont pu bénéficier de 166,7 M€ pour financer des actions de rénovation en cœur de ville, soit 22% de l'enveloppe du fonds friche. Jusqu'à présent l'aide financière concerne majoritairement les territoires en difficulté et une part marginale des friches à requalifier. En effet, elle a permis d'intervenir sur 4 222 hectares alors qu'il existe un potentiel de 150 000 hectares de friches en France.

**La loi de finances** pour 2024 consacre 40Md€ de crédit à la transition écologique soit 7Md de plus par rapport à 2023. La planification s'accompagne de la pérennisation du fonds vert dans lequel est inclus le fonds friche. Doté d'une enveloppe de 2,5 Md d'€, il financera les études, les acquisitions foncières, les travaux de démolition, de dépollution ou d'aménagement, visant au recyclage des friches.

# 1.

## EPF, EPL, collectivités locales : un trio au service du projet de territoire.

# EPF, DES OPÉRATEURS DE LA STRATÉGIE TERRITORIALE

## L'action foncière au service du projet de territoire .....

**A**u niveau national on comptabilise 10 EPF d'État (et 2 EPF d'aménagement) et 24 EPF locaux ainsi qu'un Office Foncier (Corse). Si le maillage territorial couvre près de 90% de la population, la complétude de ce dernier est un enjeu important du point de vue de l'équité territoriale.

**Les EPF sont avant tout des opérateurs de l'intérêt général**  
Ils sont garants de la mise en œuvre de politiques nationales d'aménagement et d'environnement à l'échelle locale (logement, industrie verte, lutte contre l'artificialisation des sols). Ainsi, par exemple en 2021, les EPF d'État ont contribué à la réalisation de 16 000 logements dont 40% de logements sociaux.

**Les EPF sont des acteurs de la transformation foncière**  
Ils agissent sur un plan stratégique et opérationnel. À l'échelle territoriale, en lien permanent avec les élus locaux, ils jouent un rôle de conseil, d'apport en ingénierie et de soutien à la mise en place de stratégies foncières de long terme. Par des actions de maîtrise foncière, ils contribuent à la régulation des prix (création de prix de référence, gestion anticipée des DIA) de manière à éviter les effets de spéculation dont le risque s'accroît avec la sobriété foncière.

**Les EPF sont aussi des acteurs majeurs de l'urbanisme opérationnel**  
Ils n'interviennent pas directement sur les opérations

d'aménagement. Leur rôle principal est le portage foncier sur le moyen terme pour le compte de la collectivité. Il s'agit de faciliter la réalisation d'un projet urbain ou immobilier tout en sécurisant le processus de maîtrise foncière de l'opération et en garantissant des prix de sortie abordables. Ainsi, en zone tendue, les EPF jouent un rôle de régulateur du marché et en zone détendue ils rendent possible des opérations urbaines non réalisables par les seuls opérateurs privés.

### Les EPF d'État et locaux, partenaires privilégiés des collectivités locales

Les Établissements publics fonciers se déclinent en deux entités distinctes. Les EPF d'État, qui sont créés et qui s'étendent par un décret en conseil d'État couvrent 70% de la population (49M d'habitants) et 700 intercommunalités. Les EPF locaux, qui sont créés par un arrêté du préfet de région et qui s'étendent par l'adhésion libre des collectivités locales couvrent 21% de la population (14,4M d'habitants), 313 EPCI dont 7148 communes adhérentes. Leur maillage territorial est complémentaire. S'ils ont des statuts différents, les EPF d'État et locaux sont au service des collectivités locales et leur gouvernance articule cette étroite collaboration qui se concrétise par le biais du programme pluriannuel d'intervention et par les conventions d'intervention foncière qui fixent les engagements réciproques et déterminent le mode de relation. ♦

## Le modèle économique des EPF

Au regard de sa mission foncière, le budget des EPF est dédié principalement au financement des acquisitions foncières, à la gestion du stock foncier et à la constitution d'un fonds de minoration foncière. Le modèle économique des EPF est fondé sur un équilibre de long terme entre les acquisitions et les cessions foncières revendues au prix de revient.

En dehors des produits de cession, la ressource principale des EPF est la taxe spéciale d'équipement qui est une taxe additionnelle à la taxe foncière bâti et non bâti, à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et à la cotisation foncière des entreprises et qui est prélevée sur le territoire de compétence. Le prélèvement est plafonné à hauteur de 20€/

habitant sur le territoire couvert et le montant actuel moyen prélevé est de 8€/habitant pour les EPFL. Les EPF d'État ont également un niveau de TSE global plafonné chaque année en loi de finances. Mais le modèle économique des EPF a été fragilisé avec la réforme de la taxe d'habitation et le mécanisme de substitution de l'impôt par les dotations. Suite à la réforme de la fiscalité, la TSE a été réduite de 104M et compensée par des dotations.

En fonction du contexte local, la TSE peut avoir une effet levier plus ou moins important dans le cadre de l'acquisition du stock foncier mais d'une manière générale, il permet l'acquisition foncière dans des délais rapides sans que cela n'affecte le budget de la collectivité.



## REGARD CROISÉ

Regard croisé entre **Sylvain Brillet**, Directeur général de l'EPF Nouvelle Aquitaine et **Arnaud Portier**, Directeur général de l'EPFI Pays-Basque



Sylvain Brillet



Arnaud Portier

### Pourquoi l'EPF est un opérateur d'avenir ?

**Sylvain Brillet** : Compte tenu du ZAN et de la pression foncière, les EPF sont évidemment des acteurs clés pour l'aménagement urbain ! D'ailleurs, le recyclage foncier est la raison d'être des EPF et constitue le cœur de leur métier. Pour preuve, l'activité s'est fortement développée ces 5 dernières années avec une augmentation de 44% du volume des acquisitions. Grâce à la programmation de leurs actions sur plusieurs années et une forte réactivité, ils sont des opérateurs solides et incontournables. En 2021, 4200 conventions d'intervention foncière sont actives entre les EPF d'État et les villes, métropoles, bourgs...

**Arnaud Portier** : Je confirme ! Côté EPFI, le volume de transaction en 2022 augmente de 16% par rapport à l'année d'avant pour un montant de 555M€ ! L'intervention des EPF est d'une grande diversité et ils sont dotés d'outils capables de s'adapter au besoin local. Par exemple, la maîtrise foncière permet de produire du logement abordable, ce qui est un vrai atout dans un contexte de crise du logement !

### Pourquoi les EPF sont-ils des partenaires privilégiés des collectivités locales ?

**Sylvain Brillet** : L'EPF n'a pas de sens sans les collectivités locales. Cette évidence se traduit dans les conseils d'administration des EPF d'État qui sont composés à 80% de représentants d'élus locaux du périmètre d'intervention. Notre lien avec les élus locaux est permanent et il doit se renforcer compte tenu des enjeux fonciers. Il est indispensable d'encourager les élus à s'intéresser autant à la stratégie foncière qu'à la programmation du projet. Car l'intervention très en amont est un facteur clé de réussite.

**Arnaud Portier** : Au niveau des EPFI, le lien est d'autant plus fort que l'adhésion est un acte volontaire de la part des collectivités ce qui permet de créer plus facilement une dynamique de travail pérenne. Pour preuve, en 2022, les EPFI ont signés 934 conventions opérationnelles avec leurs membres. Grâce à la forte capacité d'emprunt, nous permettons aux collectivités de retrouver des marges de manœuvre opérationnelles sans impact sur leur propre budget. C'est précieux en ces temps difficiles !

### Quelles sont les perspectives d'évolution des EPF pour une action toujours plus efficace ?

**Sylvain Brillet** : À l'avenir, le renforcement de leurs interventions que ce soit sur la diversité des politiques publiques ou l'élargissement des périmètres d'action va nécessiter d'adapter leurs moyens. De fait les EPF sont force de proposition pour les décideurs publics par l'apport de conseils en amont et un accompagnement sur le temps long. Mais surtout, il faut adapter la capacité du portage foncier aux conditions actuelles. Actuellement, le portage foncier est en moyenne de 3 à 5 ans pour une opération immobilière et de 5 à 10 ans pour une opération d'aménagement. Désormais, il faut penser au-delà de 10 ans.

**Arnaud Portier** : Oui, le long terme est un enjeu majeur, donc il faut donc penser son système de financement. Ça passe par la capacité des EPF à être pourvus de ressources fiscales dynamiques comme c'était le cas avant 2020 et à être moins dépendant de la logique des dotations. La fiscalité locale doit être repensée pour favoriser le recours aux EPF.

# EPL, DES ACTEURS OPÉRATIONNELS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

## Des entreprises privées au service de l'intérêt général

Les Entreprises publiques locales sont des sociétés d'un type unique. Elles sont en France les seules entreprises de droit privé exerçant une mission d'intérêt général, et dont une part significative du capital est détenue par une ou plusieurs collectivités locales, obligatoirement représentées par des élus dans les instances de gouvernance.

### Des entreprises en pleine croissance

Les EPL ont un volume d'activité en pleine expansion avec un accroissement du volume d'activité de +33% depuis 2008. Actuellement on comptabilise 1401 EPL dont 853 SEM, 503 SPL, 45 SEMOP. Le chiffre d'affaires cumulé est passé de 10 à près de 16,5 milliards d'euros entre 2008 et 2021. Les EPL emploient directement 63 000 personnes en France avec en moyenne 4 salariés par entreprise et un CA médian annuel de 1M€. Les activités dominantes des EPL sont l'aménagement (28% des EPL), le tourisme (26%) et l'environnement/réseaux (18%).

Actuellement, 380 EPL ont une activité liée à l'aménagement et représentent un CA de 3,27 Mds€. La dynamique actuelle est tournée vers des activités de reconversion de foncier en friche, rénovation énergétique des bâtiments, redynamisation des centres-villes.

### Les EPL sont créateurs de richesse au bénéfice des territoires

L'activité globale s'élève à 26,4 milliards d'euros de valeur ajoutée directe ou induite et près de 276 000 emplois. Le taux de valeur ajoutée qu'elles produisent s'élève à 49%, soit 11 points au-dessus de la moyenne nationale. En générant près de huit fois plus de valeur

ajoutée qu'une autre entreprise, les Epl jouent un rôle démultiplicateur au service du développement économique et social des territoires.

### Les EPL ont un modèle d'affaire plus sécurisé

Les Epl peuvent tout d'abord mobiliser rapidement leurs fonds propres pour ne pas faire porter la charge du financement des projets uniquement aux banques et à leurs différents types d'actionnaires. Elles peuvent se prémunir du soutien financier et politique des collectivités qui en sont actionnaires, un atout pour dérisquer les opérations. Avec un taux de rentabilité de 6 % contre 8 % dans le reste

de l'économie, elles se sont développées en privilégiant l'investissement local de long terme à la maximisation de leur taux de profit. Une forte affectation des résultats vers l'investissement et des perspectives de long terme. Depuis 10 ans les EPL sont confortés par une consolidation capitalistique qui agit comme un effet levier pour les projets de territoire alors même que les marges de manœuvre d'investissement des collectivités locales se rétrécissent.

### Les EPL sont des opérateurs au service des collectivités locales

Les EPL d'aménagement constituent aujourd'hui l'ingénierie publique locale

de référence en matière de construction, d'aménagement et de gestion immobilière. Leur polyvalence se développe vers la production d'énergies renouvelables, la gestion d'équipements comme des réseaux de chaleur et de froid notamment. Le management d'entreprise donne une agilité d'intervention et une forte capacité d'innovation aux collectivités locales. Les Epl sont ainsi les sociétés de droit privé les mieux contrôlées de France. Elles se caractérisent par la transparence et la maîtrise politique depuis l'impulsion initiale jusqu'à la gestion quotidienne, la gouvernance et le contrôle est effectué par les élus locaux. En moyenne les collectivités détiennent 78% du capital des EPL. ♦

## L'économie mixte

Le développement des Entreprises publiques locales (Epl) en France est le résultat d'un long cheminement historique indissociable de la progressive montée en puissance de la décentralisation. L'économie mixte représente aujourd'hui 6 % du produit intérieur brut et 1,2 million d'emplois.

### On distingue 3 formes d'EPL : les SEM, les SPL, les SEMOP

Les Entreprises publiques locales prennent une place importante en proposant une réponse en gestion déléguée ou en gestion directe dans le développement territorial ou la gestion des services publics locaux sous la forme d'une entreprise de droit privée.

	SEM	SPL	SEMOP
Gestion	Gestion déléguée	Gestion directe	Gestion déléguée
Forme du capital	Public-privé	Public	Public-privé
Actionnaire public	Au moins 50%	100%	Minorité de blocage de l'actionnaire public
Périmètre d'intervention	Pas de limite	Limité aux tiers actionnaires	Limité à une opération unique
Durée	Illimitée	Illimitée	Limitée
Contractualisation	Mise en concurrence dans le cadre des marchés publics	In house	Contrat unique d'exécution

### On assiste à une diversification de la stratégie de gamme

On constate une complémentarité de la gamme des EPL et non un siphonage. Le développement récent des SPL ne se fait pas au détriment des SEM. On assiste à une multiplication des stratégies de regroupements (groupements d'employeur - GE, Groupements momentanés d'entreprise - GME, groupements d'intérêt économique - GIE). Enfin, la filialisation constitue l'autre méthode de redéploiement utilisée par les Sociétés d'économie mixte, notamment dans les domaines très concurrentiels de l'aménagement, de l'habitat et de l'immobilier. Actuellement, on compte 1 265 filiales ou prise de participation minoritaire en particulier dans l'aménagement (création de foncière de dynamisation commerciale) et dans le secteur de la production d'énergie renouvelable.

## 3 QUESTIONS À :



Vincent Malfère,  
Directeur Général  
SPL Métropole de Lyon

### Quel est l'intérêt pour une collectivité locale de faire appel à une EPL pour les projets d'aménagement ?

L'EPL est un véritable bras armé pour la collectivité locale. Par la structure de son actionariat, contrôlé par les élus, l'EPL allie efficacité du privé et sens de l'intérêt général. Ce sont également des structures ancrées dans leur territoire et très agile, en mesure de s'adapter en permanence pour développer de nouvelles offres et compétences afin d'appuyer les politiques des collectivités.

### Comment s'adapte les EPL dans un contexte où l'aménagement se complexifie ?

Les EPL d'aménagement sont engagés depuis quelques années dans un réel changement d'approche de leur métier historique. Elles sont amenées à adapter en passant d'une vision d'ingénieur/constructeur à un rôle d'ensemblier. Le métier reste technique mais s'enrichit d'autres dimensions devenues incontournables : concertation, environnement, approche par les usages, montage d'opérations de plus en plus complexes... il s'agit d'imaginer et rendre possibles des solutions ad hoc face à la multiplicité des contextes, en agissant sur les compétences de nos équipes, tout en favorisant la complémentarité des opérateurs, tout en étant capable d'intervenir sur toute la chaîne de valeur lorsque cela s'avère nécessaire. Il s'agit également de plus en plus d'anticiper et être à l'initiative de propositions, au lieu de se contenter de répondre à des consultations.

### Quelles sont les perspectives de développement des EPL pour mieux répondre aux enjeux ?

Le contexte de sobriété foncière et de nécessaire transition écologique impacte fortement le modèle des opérations d'aménagement et des sociétés qui les portent. Le foncier, qui était déjà une ressource de plus en plus rare, le devient encore davantage, alors que les projets se renchérissent et les prix de sortie plafonnent. A court terme, on peut bien sûr agir sur de multiples leviers, en fonction des contextes. Mais le développement des EPL à moyen terme implique de revisiter leur modèle économique et d'organisation, en complétant leurs modes d'intervention, enrichissant leurs propositions de valeurs et en développant des solutions et partenariats pertinents sur les problématiques amont (foncier) ou aval (portage d'immobiliers).

# 2.

## LES NOUVELLES FORMES DE COOPÉRATION DE L'URBANISME OPÉRATIONNEL.

# EPF ET EPL, DES PARTENAIRES MAJEURS POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES



**L**e 9 novembre 2023, la délégation aux Collectivités territoriales du Sénat a présenté et voté un rapport qui vise à soutenir les élus locaux à « engager et réussir la transition environnementale de leur collectivité ». Ce rapport formule une série de préconisations pour transformer l'action publique locale en passant notamment par de nouvelles formes de coopérations entre les acteurs de la ville. Parmi ces collaborations, il s'agit d'encourager l'intervention des EPF et EPL auprès des collectivités dans le cadre de l'urbanisme opérationnel.

Rencontre avec **Françoise Gatel**, Sénatrice d'Ille-et-Vilaine et Présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

### L'action publique locale a beaucoup évolué ces dernières années et devient de plus en plus complexe. Quels sont les défis auxquels les élus locaux doivent faire face dans un contexte de transition ?

Désormais, l'action des élus locaux n'est vraiment pas une mince affaire ! Les élus sont en première ligne des difficultés et sur de nombreux sujets, leurs marges de manœuvre s'éffritent. Pourtant, ils restent chargés par les citoyens d'apporter des solutions locales mais aussi par l'État de contribuer aux politiques nationales lorsqu'il s'agit d'agir sur la crise du logement, de réindustrialiser le pays et bien sûr de mener la transition climatique et écologique. Aussi, les enjeux sont devenus de plus en plus difficiles à appréhender et à mener sur un plan opérationnel. Car les défis sont tous azimuts : comment repérer les vulnérabilités sur lesquelles il faut intervenir en priorité ? Comment identifier, lancer ou accélérer des projets favorables à l'environnement ? Comment concilier les urgences du quotidien et la demande sociale ? Comment trouver les relais et les échos dans son territoire pour entraîner les autres acteurs dans une dynamique vertueuse ? Autant de casse-tête pour les élus locaux qui n'ont pas toujours les moyens d'y répondre.

### De quoi les collectivités locales ont-elles besoin en priorité et comment adapter les moyens aux nouvelles conditions de l'action locale ?

Les territoires ne sont pas identiques et les moyens à disposition des collectivités peuvent être divergents. Mais d'une manière

générale il faut agir sur 4 leviers. D'abord, la complexité qu'on évoque implique un besoin accru de formation. Les élus doivent être mieux armés pour comprendre les enjeux nécessaires à leur fonction et aussi pour accompagner la dynamique citoyenne. Ensuite, il faut se doter d'une ingénierie capable de répondre à la technicité des enjeux. De nouveaux métiers émergent et sur ce point les élus doivent pouvoir s'appuyer sur des opérateurs experts. Le troisième levier concerne la planification territoriale que l'on doit désormais penser différemment en la reliant à une démarche prospective, ce qui nécessite de déployer des outils permettant une connaissance fine du territoire. Pour finir, il me semble indispensable de renforcer la dimension opérationnelle des projets en favorisant l'impulsion d'expérimentations au niveau local.

### Dans quelle mesure faut-il proposer un nouveau dialogue au niveau territorial avec les acteurs de la fabrique urbaine ? Comment les collectivités peuvent-elles s'appuyer sur les partenaires locaux ?

Encore une fois, la complexité des enjeux impose de repenser la manière dont les stratégies urbaines sont élaborées. Il faut sortir d'une logique exclusivement sectorielle pour privilégier une approche systémique des politiques publiques et des projets. Ça implique de décloisonner, transformer les organisations et les habitudes de travail et mettre autour de la table l'ensemble des acteurs. Il s'agit d'inventer une nouvelle forme de gouvernance locale, entièrement guidée

par la notion de coopération. D'ailleurs, les élus estiment que la capacité à s'inscrire en coopération avec les autres acteurs n'est pas seulement une modalité d'action pertinente, mais bien une condition essentielle de réussite d'une politique de transition et en particulier dans le secteur de l'urbanisme.

### Dans le cadre de l'urbanisme, comment les EPF et les EPL peuvent-ils jouer un rôle auprès des collectivités ?

Évidemment, renforcer la coopération entre les acteurs est aussi une clé de réussite pour le secteur de l'urbanisme. C'est d'autant plus pertinent que depuis plusieurs années et en particulier avec le ZAN, le modèle d'aménagement évolue vers le recyclage urbain soumis à des montages complexes que les collectivités ne sont pas en mesure de porter seules et qui nécessitent des coopérations efficaces entre les acteurs. Par exemple, les élus locaux sont bien conscients de la nécessité d'encourager la mutualisation des ressources publiques de portage foncier par des partenariats entre les Entreprises Publiques Locales et les Établissements Publics Fonciers. En effet, l'action des collectivités peut être démultipliée grâce aux possibilités offertes par les outils du partenariat public-privé, qui peuvent être mobilisés à la carte par les élus et se traduire par des formes très souples de collaboration jusqu'à des formes plus intégrées comme la prise de participation dans des entreprises publiques. Les EPF et EPL sont des partenaires majeurs de l'action locale que les collectivités ont tout intérêt à mobiliser massivement. ♦

# COORDONNER LES RÔLES ET LES COMPÉTENCES

Les EPF en tant qu'acteur du foncier et les EPL en tant qu'acteur de l'urbanisme opérationnel sont des partenaires privilégiés des collectivités locales pour trouver des solutions innovantes et adaptées aux spécificités locales. Ainsi, les rôles sont clairement établis. Les interventions de chaque acteur s'articulent le long d'un séquençage de l'action foncière qui va de la maîtrise foncière jusqu'à la réalisation du projet et la commercialisation immobilière. D'une manière générale, les activités de maîtrise foncière sont assumées par les EPF, les activités d'aménagement sont assumées par des aménageurs publics ou privés et la production immobilière est à la charge des promoteurs ou des bailleurs.

Pourtant, en fonction du contexte, de la problématique locale et de la présence effective des acteurs pour y répondre, il est parfois utile d'adapter les modalités d'intervention pour rendre le projet opérationnel. Dans une certaine mesure, il existe une porosité entre les compétences des EPF et des EPL et une latitude pour composer des montages sur-mesure.

Dans certains territoires, des formes de coopération entre les EPF et les EPL ont été engagées pour mieux coordonner leurs compétences respectives au service du projet de territoire. C'est le cas dans le Doubs, où l'EPF local Doubs Bourgogne Franche Comté et la grappe SEDIA, l'aménageur historique, ont depuis quelques années intensifié leur mode de coopération en misant sur la complémentarité des compétences et en développant des outils innovants qui permettent une meilleure anticipation des enjeux et une plus grande réactivité opérationnelle. En portant une attention accrue au territoire, il est possible d'éviter les situations susceptibles de gripper l'opérationnalité d'un projet comme les sollicitations des élus quelques jours avant les dates limites de préemption.

## Organiser le croisement des compétences à l'échelle du périmètre d'intervention

Partageant une vision commune de leur territoire et dans la mesure où les moyens alloués ne sont pas extensibles, l'EPFL du Doubs Bourgogne Franche Comté et la grappe SEDIA ont décidé d'engager une

démarche de rapprochement de leurs moyens en espérant un effet levier plus important de leur action. Il s'agit d'articuler les compétences métiers de chaque entité entre elles dans un rapport gagnant-gagnant en particulier sur les activités de conduite de travaux et de gestion locative pour ce qui concerne l'EPF et des activités liées à l'ingénierie pour ce qui relève de SEDIA. En se positionnant très en amont sur des études d'opportunité et de faisabilité l'EPF et SEDIA se donnent les moyens d'être plus efficaces en particulier lors des pics d'activité.

Cette forme de collaboration fait l'objet d'une étude juridique qui vise à sécuriser les possibilités de rapprochement dans un outil commun tel qu'un Groupement d'Intérêt Économique (GIE).

## Organiser la régulation foncière

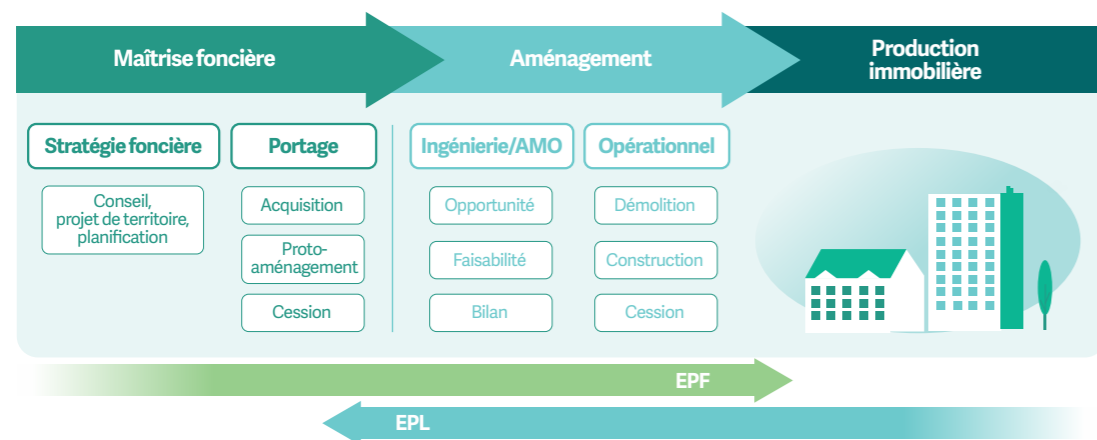
Si l'action de transformation foncière est bien le rôle de l'EPF, les EPL ont tout intérêt à contribuer à la régulation du foncier disponible très en amont. Dans le Doubs, une cellule opérationnelle de veille foncière entre l'EPF et la Grappe sedia s'est mise en place. En formalisant des temps d'échange dédiés à

la veille foncière, EPF et EPL travaillent ensemble à l'élaboration de la stratégie foncière. Ces réunions leur permettent concrètement d'identifier les fonciers en mutation ou présentant des enjeux locaux grâce aux DIA et aux remontées du terrain, mais aussi de caractériser plus rapidement ces fonciers, et d'organiser un dialogue nécessaire avec les collectivités sur les opportunités d'acquisition. ♦

## FOCUS

### Les points clés de la coopération

- ♦ Étude d'un GIE pour faciliter la coordination des moyens entre l'EPF du Doubs Bourgogne Franche-Comté et la SEDIA.
- ♦ Mise en place d'une charte des acteurs locaux du foncier à l'échelle du territoire entre l'EPF et les structures qui le souhaitent identifiant les engagements réciproques des intervenants publics et parapublics vers un fonctionnement cohérent, organisé et donc optimisé.



## Bernard Bletton, Directeur général de la SPL territoire 25

« L'urbanisme opérationnel ne peut plus être appréhendé de la même manière qu'il y a 20 ans. Désormais, nous devons faire évoluer les métiers et ajuster le montage au contexte de chaque projet. C'est pourquoi, nous avons mis en place un partenariat gagnant-gagnant basé sur des principes simples de confiance mutuelle. Le fil rouge de notre collaboration c'est l'intérêt général, érigé comme une valeur commune. A partir de cette pierre angulaire, nous avons établi quelques règles simples de fonctionnement comme la non-concurrence entre les outils ou le partage d'information en toute transparence. Nous organisons concrètement la complémentarité de nos interventions par la coordination des moyens sur toute la chaîne de production. »

## REPÈRE

### Les apports de la loi Elan

Dans le cas des EPFI, 3 collectivités locales peuvent devenir adhérentes : les EPCI, les départements et les régions. Depuis la loi ELAN tous les EPCI à fiscalité propre peuvent adhérer à un EPFI et non plus seulement ceux ayant la compétence PLH. Cette nouvelle disposition ne permet plus l'adhésion de communes seules.

## ENTRETIEN

### Charles Mougeot, DG EPFL du Doubs Bourgogne Franche-Comté

**En Bourgogne-Franche-Comté, vous envisagez de coordonner les moyens de l'EPFL et des opérateurs d'aménagement. Les rôles entre EPFL et EPL seraient-ils interchangeables ?**

Certainement pas ! Les rôles sont au contraire très bien définis et c'est parce qu'il y a cette clarté que l'on peut aller plus loin dans la collaboration sans crainte de se marcher sur les pieds. Mais selon le contexte, il faut parfois se demander si l'intervention est pertinente. Par exemple, l'EPFL n'a pas vocation à porter le foncier dans chaque situation. Parfois, il peut être directement porté par l'opérateur de l'aménagement notamment lorsque le portage n'est que de quelques mois. Il faut pouvoir en parler en transparence pour prendre les décisions utiles à l'intérêt général, d'où l'intérêt d'une coopération renforcée.

### Quelles sont les freins à lever pour fluidifier les coopérations entre les EPFL et les EPL ?

Malgré la confiance réciproque, certaines situations doivent être sécurisées en particulier lors des étapes clés d'une opération. Par exemple, il peut être important de garantir la phase de post-portage foncier avec la Collectivité sur les choix possibles et si possible en identifiant en amont l'opérateur de sortie dans la convention par une clause facultative.

### Comment améliorer le lien entre les collectivités locales et les acteurs de l'urbanisme opérationnel ?

Il faut pouvoir convaincre les collectivités que faire appel aux EPFL et aux EPL est un véritable levier au service de leur projet, et quelle que soit leur position dans l'armature territoriale. Si les métropole et villes ou villages à forte centralité font systématiquement appel aux EPFL et EPL, les communes les plus petites sont souvent confrontées à des phénomènes de paupérisation et/ou d'attractivité que les élus locaux ne peuvent surmonter qu'avec l'appui d'une ingénierie foncière et d'aménagement adaptée; pour cela, la mobilisation d'une SPL et/ou l'adhésion à un EPFL est nécessaire ; or, cette adhésion n'est possible qu'au niveau intercommunal pour les EPFL et il importe de convaincre les élus sur le fait que le destin et l'avenir des petites communes et souvent liés à celui des commune-centres ; là encore, il serait intéressant de modifier le cadre législatif pour permettre l'adhésion, à titre individuel, des communes concernées par un dispositif ACV, PVD, Villages d'avenir ou impactées par un enjeu de réindustrialisation.

# OPTIMISER L'URBANISME OPÉRATIONNEL PAR LE MODE PROJET



**L'**urbanisme opérationnel se construit en grandes séquences qui correspondent plus ou moins aux rôles et attributions de chacun des acteurs : la phase de maîtrise foncière et la phase opérationnelle (programmation et mise en œuvre). Pourtant, dans la réalité, la vie d'un projet est plus complexe et nécessite une fluidité des relations entre les acteurs et une porosité des séquences. Or du fait du temps long qui caractérise les opérations d'urbanisme, le risque de cloisonnement entre les activités est fort et dans certains cas le manque de transversalité peut générer des situations de blocage.

Dans un contexte où la complexité des opérations s'accroît, le trio Collectivités locales/EPF/EPL a tout intérêt à collaborer en mode projet tout au long des séquences qui jalonnent l'opération dans une logique gagnant-gagnant. D'ailleurs, sur le terrain, on constate que les coopérations se renforcent. Le mode projet devient une évidence pour les opérateurs.

## Le mode projet pour sécuriser la maîtrise foncière de l'opération

Chevy est une commune du Jura de 7 000 habitants située entre Genève et Lyon. Soumise à une très forte pression foncière, la commune s'est engagée dans une politique de reconquête du centre-bourg en portant un projet de densification sur 4 ha, pour faire du logement et valoriser les espaces naturels. Malgré un



**Gilles Bouvard**, Directeur de la SPL Terrinnov

« Une collaboration entre l'EPF de l'Ain et la SPL Terrinnov en mode projet a permis d'élaborer une stratégie de maîtrise foncière efficace à partir d'un travail minutieux sur les valeurs de références du marché très en amont de l'opération. D'autant plus que les délais de réalisation de l'opération sont très longs. La ZAC a été initiée en 2014 et à confirmer en 2023. Il a fallu 7 ans uniquement pour les procédures de création ZAC, DUP, expropriation. »

fort engagement de la commune et la création d'une ZAC, le manque d'ingénierie au sein de la collectivité et l'absence totale de maîtrise foncière sur un périmètre complexe, ne permettait pas à l'opération de sortir et mettait la collectivité dans une situation de risque financier accru. Ainsi, les opérateurs ont d'abord mené des négociations pour l'acquisition des terrains sans condition suspensive. Pour les fonciers durs, ils ont ensuite engagé une procédure d'expropriation, comme l'explique Pierre Morrier DG de l'EPFI de l'Ain « on a préempté car il fallait marquer les prix face aux velléités des promoteurs ». L'élaboration conjointe d'une stratégie foncière s'est traduite par la mise en place d'une convention de portage tripartite Collectivité/EPF/SPL. Pierre Morrier constate néanmoins que « les efforts de collaboration entre les EPF et les EPL pour garantir la maîtrise foncière sont parfois anéantis par les procédures trop lourdes et les délais de plus en plus longs qui portent la promesse de vente à plus de 18 mois. Parfois, certaines décisions comme celle de l'autorité environnementale peuvent aboutir à des décisions incohérentes au regard de la situation locale ».

## Les points clés de la coopération en mode projet

### Les conditions nécessaires au mode projet

- ◆ Un portage politique fort du projet et un engagement de la collectivité auprès des acteurs.
- ◆ Une bonne connaissance des rôles respectifs et une habitude de travail entre les acteurs.

### Les bonnes pratiques :

- ◆ Décloisonner la phase d'action foncière et la phase opérationnelle pour sortir d'une logique bilatérale Collectivité/EPF et collectivité/SPL en mettant tous les acteurs autour de la table tout au long du projet et le plus en amont possible.
- ◆ Piloter le traité de concession très en amont avec l'ensemble des acteurs : intégrer la convention de portage des EPF dans les traités de concession dans une logique tripartite. Sécuriser la garantie d'achat du foncier par un tiers pour les EPF. Faire coïncider les procédures d'expropriation et la formalisation du traité de concession pour éviter les éléments contradictoires sur les prix.
- ◆ Utiliser le mandat d'étude préalable comme un outil de réflexion partagé sur le projet et de sécurisation du bilan.

### Mise en débat

- ◆ Faut-il donner la possibilité d'un mandat direct entre l'EPF et EPL ?

## Le mode projet pour garantir la cohérence du projet et sécuriser son modèle économique dans la phase opérationnelle

Le département de la Charente Maritime se caractérise par un écosystème dynamique d'économie mixte depuis 40 ans avec une SEM d'aménagement (6 filiales) et la création récemment d'une SPL associant 84 collectivités. De son côté, l'EPF Nouvelle Aquitaine créé en 2008 est pleinement au service des 10 départements. Le territoire fait face à la fois à un besoin accru de logements mais aussi à une tension foncière sur le développement économique. L'entreprise Airbus située sur l'agglomération de Rochefort a fait part de son besoin d'extension de son site industriel pour augmenter sa capacité de production dans des délais exigeants. Pour



y répondre, les opérateurs locaux engagent alors une collaboration intensive en mode projet pour mener la requalification d'une friche sur un périmètre de 9,2 ha en créant la ZAC Arsenal dont l'objectif est de garantir le déploiement de la filière industrielle dans une perspective de renouvellement urbain.

Le montage de l'opération en mode projet nécessite avant tout un portage politique fort. C'est une condition importante pour une coordination efficace entre les acteurs. Ainsi, l'EPF et la SEM ont mené leur collaboration à partir d'une vision commune des enjeux pour le projet et le territoire. Chacun dans leur attribution, ils ont élaboré un projet global et cohérent répondant à la fois à la nécessité de l'entreprise Airbus mais aussi aux besoins du territoire en travaillant sur une stratégie de déplacement doux, en prenant en compte les enjeux environnementaux, patrimoniaux et paysagers, et en intégrant le risque d'inondation. La collaboration étroite et très en amont du projet a permis de lever les freins pour la phase opérationnelle. Des solutions ont été trouvées pour reloger les habitants et traiter les déchets et gravats dans une logique de réemploi des matériaux. Enfin, la collaboration a permis de travailler sur l'économie du projet et garantir un équilibre financier pour l'ensemble des parties en activant par exemple la minoration de la charge foncière.



**Joël Daures, DG Viatera**

« Le dossier relatif au foncier pour l'implantation de la 1ère Gigafactory Genvia est très complexe et a demandé beaucoup de temps et d'expertise. Mais la collaboration EPF/EPL a clairement consolidé la démarche. On a constaté une réelle valeur ajoutée pour le projet qui a permis de sécuriser le portage du foncier. Désormais nous travaillons à un protocole foncier avec l'entreprise »

### Le mode projet pour assurer la maîtrise technique dans les projets complexes

Certaines opérations locales sont aussi porteuses d'enjeux nationaux comme la politique de réindustrialisation et sont soumises à des montages particulièrement lourds et complexes. C'est le cas de l'implantation de la giga Factory Genvia à Béziers, une entreprise de fabrication d'électrolyseur à hydrogène, soutenue par des dispositifs financiers de l'État et de l'Europe. Compte tenu des nombreuses incertitudes du projet, de la grande diversité d'acteurs et du cahier des charges très exigeant de l'entreprise, l'opération n'aurait pas pu être envisagée sans un partenariat solide entre l'EPF Occitanie et la SEM historique Viatera, propriétaire du foncier destiné à la création du site industriel et la commune de Béziers. La complexité technique du projet a nécessité une très forte ingénierie des opérateurs, dès la phase de maîtrise foncière pour inventer un montage très spécifique. Compte tenu de la très longue temporalité du projet, l'EPF met en place une Zone d'aménagement différée, engage une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) et assure le portage foncier pour le compte de Viatera. Grâce à un dialogue quotidien, les outils de maîtrise foncière se déploient au fur et à mesure de l'affermissement du projet. Les acteurs doivent s'adapter en permanence à un projet non stabilisé, toujours mouvant et sans engagement encore formalisé de l'entreprise. ♦



**Patrice Acquier, DG de la SEMDAS**

« On a intérêt à travailler sur la transparence des bilans pour sécuriser le modèle d'affaire de chaque acteur. Pour les EPF l'enjeu est de permettre une rotation des stocks à moyen terme donc de garantir le rachat. Pour les SPL l'enjeu est de sortir une marge, donc de s'assurer que la charge foncière ne plombe pas l'économie du projet »



### Repère sur la ZAC

La Zone d'aménagement concertée (ZAC) a été instituée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 et constitue l'archétype de l'opération d'aménagement. Elle se matérialise par la création d'un périmètre dédié à la réalisation d'un projet urbain s'inscrivant dans une politique locale portée par les collectivités à l'initiative de la ZAC.

Elle fait l'objet d'une concertation avec l'ensemble des acteurs et selon l'envergure de l'opération d'une évaluation environnementale. Elle doit s'articuler avec le PLU et nécessite souvent de recourir à l'expropriation.

Le projet de la ZAC est la plupart du temps mis en œuvre selon les modalités suivantes :

- ♦ La régie directe
- ♦ La concession attribuée à un aménageur comme une Epl à qui le risque économique de l'opération peut être transféré. La collectivité concédante reçoit les équipements réalisés au terme de l'opération.



# CRÉER DES STRUCTURES DE PORTAGE FONCIER ADAPTÉES AU LONG TERME

La clé de la réussite des projets d'aménagement c'est la maîtrise foncière. Mais la clé de la réussite d'un projet d'aménagement à l'ère du ZAN c'est le portage foncier de long terme qui constitue désormais une garantie incontournable pour l'opérationnalité des projets localisés sur des fonciers complexes et appelés à devenir la norme de production dans les prochaines années.

Dans le modèle classique de l'aménagement, le portage foncier, souvent assumé par les EPF se réalise sur du moyen terme, c'est-à-dire entre 5 et 10 ans. En effet, le modèle économique des EPF fonctionne en grande partie sur la constitution d'un stock foncier à flux tiré et non à flux poussé, qui exige qu'une part importante de leurs recettes annuelles proviennent de la rotation du stock. En l'état actuel, à l'exception de quelques EPF Locaux qui pratiquent du portage long terme dans le cadre de baux

emphytéotiques, les EPF ne sont donc structurellement pas en capacité de faire du portage de long terme. Du côté des aménageurs, ils n'ont pas vocation à faire du portage foncier et d'une manière générale les EPL n'auraient pas la trésorerie pour assumer ce rôle.

Pour traiter l'enjeu du long terme, il faut faire un pas de côté et imaginer des nouvelles formes d'investisseurs dans l'économie urbaine et créer de nouvelles structures de portage dédiées. De plus en plus d'opérateurs de la fabrique urbaine s'associent pour créer des foncières, dont le modèle permet de répondre à des enjeux locaux qui nécessitent un portage à long terme du foncier.

### Des structures de portage foncier pour anticiper la rareté foncière liée au ZAN

Avec le ZAN les outils classiques de la maîtrise foncière devront être complétés par des structures ad hoc



capables de constituer des réserves foncières en dehors d'un projet urbain et d'accompagner les collectivités locales à renouer avec la stratégie foncière. C'est dans cette perspective qu'une « foncière ZAN » est à l'étude dans le Doubs, initiée par l'EPF et la grappe SEDIA dont la vocation serait, d'une part de porter des fonciers pour lesquels la collectivité ne souhaite pas s'engager mais qui pourrait être stratégique à moyen terme, et d'autre part de soutenir les collectivités qui souhaitent au contraire garder les fonciers en passant par l'intermédiaire des baux emphytéotiques ou baux à construction. C'est une manière de réengager les collectivités locales à se mobiliser sur les stratégies foncières de long terme alors qu'elles sont souvent plutôt focalisées sur le projet immobilier.

### Des structures de portage foncier pour réguler l'évolution des dynamiques urbaines et territoriales

Dans les années 2010, le contexte local du territoire de la Plaine Commune est en forte mutation et fait l'objet d'une dynamique de construction soutenue, bénéficiant d'un volume important de fonciers disponibles, conséquence de la désindustrialisation. En 2008, le projet Grand Paris Express valide la création de 7 gares, uniquement dans ce secteur, dont celle de Saint-Denis-Pleyel, la plus grande. Le territoire doit donc faire face à une profonde transformation urbaine qui génère une forte pression foncière et un risque accru de spéculation. En 2014, l'EPFIF et Plaine Commune décident de créer la Foncière commune dont la vocation est de constituer des réserves foncières dans le tissu urbain et se doter pour garantir la création d'équipements, d'espaces publics ou de logements sociaux à des coûts maîtrisés dans la mesure où le prix du foncier est sous contrôle. La Foncière prend la forme d'une SAS dotée d'un capital social de 10M€ répartie entre les actionnaires, l'EPFIF et l'EPL, et d'une capacité d'intervention estimée à 100M€. Le principe est de faire du portage de long terme par de l'acquisition et de la gestion d'actifs attractifs au regard de la valeur sur le marché locatif mais sans la contrainte

## ZOOM

### Les apports de la loi ELAN

Depuis la loi ELAN, les EPF Locaux peuvent créer des filiales et acquérir ou céder des participations dans des sociétés groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État. Les EPF d'État avaient déjà cette capacité avant la loi ELAN.

du taux de rendement. La foncière est un outil pertinent pour l'ensemble des acteurs : elle permet à la collectivité de faire de la stratégie foncière de long terme et de préfigurer une opération publique d'aménagement, à l'EPFIF d'intervenir sans utiliser ses fonds propres et à l'EPL d'avoir un temps d'avance en se positionnant dès la phase amont. La foncière commune a vocation à rejoindre la Foncière publique créée en 2019 par l'EPFIF (60%) et la CDC (40%) pour accompagner un portage foncier de long terme (15 ans) à destination des collectivités confrontées à la spéculation foncière générée par le développement métropolitain.

### Le portage foncier de long terme pour résorber les copropriétés dégradées

En France, on dénombre près de 90 000 logements et 800 copropriétés dégradés qui sont pour la plupart issus de construction des années 70 et nécessitent l'intervention de la puissance publique au regard des conditions sanitaires et de sécurité que cela génère, sans compter la multiplication des marchands de

sommeil et la précarisation des populations du secteur. La loi ALUR a créé le dispositif ORCOD (opération de requalification des copropriétés dégradées) qui permet l'intervention de la puissance publique dans une logique d'ensemblier. Il s'agit de désigner un opérateur public, doté du droit de préemption et capable de porter sur le long terme un volume important de copropriétés, soit pour la rénover, soit pour libérer le foncier en vue d'une nouvelle opération, soit pour le céder à des bailleurs sociaux pour transformer le parc privé en parc social. Ces dispositifs sont généralement portés par l'EPF qui est alors également maître d'ouvrage de plan de sauvegarde et devient aménageur chargé de requalifier le quartier. En Ile-de-France, l'EPFIF a développé des montages innovants en créant deux filiales, une avec CDC Habitat pour consolider les copropriétés fragiles à travers une concession de service pour le compte des collectivités et l'autre avec Action logement pour traiter le tissu pavillonnaire dégradé à destination de bailleurs sociaux. Ces modes d'intervention vont certainement se multiplier dans les prochaines années, même si le modèle économique est encore à consolider, compte tenu d'une évaluation encore approximative des coûts réels de portage dans ces opérations très complexes. ♦

## MISE EN DÉBAT

♦ Faut-il faire évoluer les modèles économiques des EPF ?

♦ Faut-il développer l'acquisition foncière publique par la création de foncière ?

♦ Faut-il donner la possibilité aux collectivités d'entrer au capital de SAS ?



Joelle Boneu, DGA EPFIF



« La problématique des copropriétés dégradées bouscule le métier classique de la maîtrise foncière et nécessite d'inventer de nouvelles formes de coopération entre les EPF, les bailleurs sociaux, les EPL pour trouver des solutions financières à ces opérations très largement déficitaires. Mais cela nécessite aussi la forte mobilisation des collectivités locales pour déployer tous les outils de lutte contre l'habitat indigne et concevoir un projet cohérent pour le quartier ».



David Cocheton, DGA SPL Plaine Commune Développement

« La Foncière Commune, filiale commune de l'EPFIF et la SEM Plaine Commune Développement capitalisée à hauteur de 10 M€, est un exemple de partenariat abouti qui permet une maîtrise de fonciers stratégiques supports d'une activité économique. Les actifs sont choisis en fonction du plan stratégique de la collectivité, pour un portage longue durée, sans garantie d'emprunt ni investissement pour la collectivité. L'objectif est d'amortir dans le temps long les frais d'évictions commerciales pour le futur aménageur et de créer des références de fonciers bâtis en amont de futures opérations. »



## Modèle économique d'une foncière public-privé

- ♦ **Capital de fonds propres** donc intervention à risque pour les actionnaires.
- ♦ **Effet de levier** via l'emprunt.
- ♦ **Mécanisme de péréquation** sur le portefeuille.
- ♦ **Perception de loyer** (bail classique) par l'exploitation des actifs en temps réels qui permet d'accumuler de la trésorerie nécessaire à la transformation du bien dans une stratégie de long terme.



- ♦ **Produit** de cessions.
- ♦ **Taux réduit** de dividendes versés aux actionnaires.



# CRÉER DES FILIALES DE L'ÉCONOMIE MIXTE DÉDIÉES À L'ATTRACTIVITÉ LOCALE

De nombreux facteurs rendent plus complexes l'acte d'aménager notamment la pression foncière dans les territoires où le marché est dynamique. Mais la difficulté est tout aussi présente dans les territoires qui subissent au contraire une perte d'attractivité en particulier dans les villes éloignées des grandes métropoles. Dans ces secteurs où le marché est moins dynamique et où la rentabilité des opérations urbaines n'est pas assurée, les opérateurs privés se font rares ce qui réduit fortement la capacité des territoires à répondre aux besoins de leur population en matière de logements ou d'offre de commerces de proximité. En l'absence d'opérateurs privés, quelle est la solution pour produire des logements dans les centralités rurales et comment agir pour enrayer le déclin du commerce de proximité ? Là encore les nouvelles formes de coopération entre les opérateurs publics et privés de la fabrique urbaine ouvrent des solutions. Il est possible de créer des filiales de l'économie mixte capables d'intervenir sur un marché dégradé pour réaliser de la rénovation urbaine en particulier dans les centres-bourgs. Ces filiales se substituent aux opérateurs privés sans pour autant faire l'impasse sur un modèle économique soutenable pour les actionnaires. Ces foncières de redynamisation portées par les acteurs publics via les EPF, par les aménageurs que sont les SEM et par des investisseurs institutionnels prennent de l'essor. Si les volumes de production sont moins importants que dans les opérations immobilières privées, il n'en demeure pas moins que les projets ont un impact positif sur la situation locale car ils produisent des actifs parfaitement adaptés au besoin local et c'est un moyen efficace pour réamorcer l'attractivité du territoire qui peut ouvrir la voie à un retour des opérateurs privés.

## Créer des filiales de l'économie mixte pour soutenir la création de logements dans les centre-bourgs

Dans certains secteurs de la région Bretagne, cette problématique d'absence d'opérateur pour intervenir

sur les centralités se vérifie. Pourtant, les collectivités locales sont très demandeuses de trouver des solutions pour agir sur le patrimoine Breton. Elles ont par exemple été très mobilisées sur le dispositif proposé par l'État « redynamisons nos centre villes et centre bourgs » avec 214 candidatures en 2019. Face à cette situation, en 2020 l'EPF Bretagne et la SEM Breizh ont créé un opérateur régional capable d'amorcer des opérations immobilières dans les centres-villes avec des opérateurs privés grâce à un travail minutieux réalisé en amont permettant de sécuriser partiellement ces opérations (consolidation du programme en adéquation avec le contexte local, partage des risques, portage des actifs de commerce). Cet opérateur présidé par la SEM Breizh se structure autour d'un pacte d'associés de 7 actionnaires dont l'Établissement Public Foncier de Bretagne, la Banque des Territoires, et 3 investisseurs privés. La SAS possède 8,5M€ de fonds propres et porte une activité d'investisseur, de promoteur ou d'aménageur en fonction de la nature des projets. Les collectivités du territoire porteuses de projets candidatent auprès

## FOCUS

### Le programme 100 foncières

En juin 2023, la Banque des territoires a lancé un programme sur 5 ans de création de 100 foncières pour rénover 6 000 commerces. Ce dispositif est financé par la Banque des Territoires à hauteur de 300M€ d'investissement et 500M€ de prêts. En 2021, la Banque des territoires et la Fédération des EPL avaient déjà créé un réseau national des foncières de redynamisation pour apporter un soutien méthodologique aux créateurs de foncière.

de BreizhCité dont le comité stratégique organise un processus rigoureux de sélection des projets sur la base de critères de notation. Dans le même temps, BreizhCité agit comme un incubateur des opérations en menant des études poussées sur leur faisabilité technique et financière.

## Créer des filiales de l'économie mixte pour soutenir les commerces de proximité en cœur de ville.

Les Pyrénées Atlantiques connaissent une situation contradictoire entre la frange littorale autour de Bayonne qui se caractérise par une très forte attractivité commerciale en lien avec le tourisme et au contraire une souffrance du tissu commercial dans les terres en direction de Pau. Pour lutter contre ce phénomène, une foncière redynamisation a été créée par la SEM locale (SEPA), l'EPFL du Pays-Basque, l'EPFL Béarn-Pyrénées et la Banque des territoires. Une étude de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) sur la dynamique commerciale a confirmé le besoin de créer un outil capable de produire un effet levier sur le foncier que l'EPF seul ne peut assumer. D'autres partenaires comme la Caisse des Dépôts et Consignations ou la SCET ont permis de sécuriser le montage par des études de préfiguration. L'un des enjeux a consisté à savoir comment gérer la fin du portage foncier. Les collectivités considèrent que l'acquisition de foncier économique ne fait pas partie de leur attribution. Et céder le foncier aux commerçants comprenait un risque de revenir à la situation initiale. Une solution alternative est alors développée à travers les baux de longue durée, un moyen pour les collectivités de garder la maîtrise foncière de l'activité économique sans grever le budget local. ♦



**Sandrine PATEROUR**, Directrice stratégie-innovation EPF Bretagne



Dans certains secteurs de la région Bretagne, cette problématique d'absence d'opérateur pour intervenir sur les centralités se vérifie. Pourtant, les collectivités locales sont très demandeuses de trouver des solutions pour agir sur le patrimoine Breton. Elles ont par exemple été très mobilisées sur le dispositif proposé par l'État « redynamisons nos centre villes et centre bourgs » avec 214 candidatures en 2019.

Face à cette situation, en 2020 l'EPF Bretagne et la SEM Breizh ont créé un opérateur régional capable d'amorcer des opérations immobilières dans les centres-villes avec des opérateurs privés grâce à un travail minutieux réalisé en amont permettant de dérisquer partiellement ces opérations (consolidation du programme en adéquation avec le contexte local, partage des risques, portage des actifs de commerce). Cet opérateur présidé par la SEM Breizh se structure autour d'un pacte d'associés de 7 actionnaires dont l'Établissement Public Foncier de Bretagne, la Banque des Territoires, et 3 investisseurs privés. La SAS possède 8,5M de fonds propres et porte une activité d'investisseur, de promoteur ou d'aménageur en fonction de la nature des projets. Les collectivités du territoire porteuses de projets candidatent auprès de BreizhCité dont le comité stratégique organise un processus rigoureux de sélection des projets sur la base de critères de notation. Dans le même temps, BreizhCité agit comme un incubateur des opérations en menant des études poussées sur leur faisabilité technique et financière.



## 3 QUESTIONS À :

**Nicolas Freida**, DG SPL Pyrénées Atlantiques

### Quel était l'objectif de la foncière ?

Compte tenu de la détérioration du tissu commercial de proximité, les collectivités inquiètes sollicitent de plus en plus les outils opérationnels (EPFL et EPL) pour leur apporter des solutions. Il y a deux enjeux majeurs à traiter sur le territoire. D'abord il s'agit de redynamiser les centres bourgs et centres villes des zones détendues et parfois maintenir le dernier commerce. Ensuite, il faut lutter contre le développement de l'activité commerciale liée au tourisme de masse au détriment de l'offre commerciale pour les habitants. Nous devons trouver un outil qui permette de soutenir cette politique de redynamisation, ce que nous a proposé la Banque des Territoires à travers son modèle de foncières de redynamisation.

### Comment les acteurs locaux ont-ils collaboré autour du projet ?

L'intérêt du montage proposé est qu'il réunit des organisations au service du projet territorial et de l'intérêt

général. L'EPFL Pays-Basque était engagé dans un projet de soutien opérationnel aux collectivités quand la Banque des Territoires et la SEPA lui ont proposé d'agir de manière complémentaire sur l'ensemble de la chaîne de valeur (foncier, immobilier et gestion).

### Quel est la clé de la réussite ?

Tous les acteurs se sont investis dans le dialogue et la négociation, un processus qui a permis de faire converger leur intérêt à agir. Par exemple, le dispositif « 100 foncières » prévoyait initialement une intervention liée aux programmes nationaux Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain. Au gré des négociations, les postures ont évolué et on a pu trouver un cadre d'intervention adapté au territoire. La création d'une foncière commerciale est une opportunité pour les entreprises de l'économie mixte car cela répond à la nécessité de diversifier la stratégie et de trouver des moyens de rendre des opérations très complexes sur un plan financier pourtant réalisables. Ces structures permettent de mieux articuler la compétence acquisition foncière et la maîtrise d'ouvrage.

# 3.

## LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE.

# DONNER DES MARGES DE MANŒUVRE AUX ACTEURS LOCAUX

**C**omment relever le défi de l'aménagement à l'ère du ZAN ? Jean-Baptiste Blanc, Sénateur du Vaucluse, nous livre son analyse. Il est l'auteur du rapport présenté en juin 2022 sur « les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif zéro artificialisation nette » et rapporteur de la mission conjointe de contrôle sur le ZAN qui a donné lieu à la loi votée en juillet 2023.

qui ont subi la suppression de la taxe d'habitation et la diminution progressive de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE).

**Les collectivités locales sont au cœur de la transformation des territoires. Les acteurs locaux du foncier que sont les EPF et les acteurs de l'économie mixte qui portent l'urbanisme opérationnel sont des ressources clés pour les collectivités. Comment peut-on consolider la mise en œuvre du projet territorial par un partenariat renforcé entre les exécutifs locaux et ces opérateurs ?**



**Depuis quelques années, les conditions de l'urbanisme opérationnel se complexifient. Récemment, le principe de sobriété foncière avec la règle du Zéro artificialisation nette des sols vient perturber un peu plus le modèle de l'aménagement contraint à terme, de faire plus avec moins d'espace. Alors, à quelles conditions pourra-t-on continuer de répondre aux besoins locaux ?**

Comme je disais, le deuxième sujet prioritaire à traiter pour garantir la capacité d'aménager les territoires, c'est la question foncière. Avec le ZAN, le foncier va se faire plus rare, donc il va être plus cher et il va faire l'objet de stratégies de rétention ou de spéculation par les propriétaires en fonction de la configuration du marché. Les collectivités locales ne pourront pas lutter seules contre ces effets collatéraux car les finances locales ne sont pas en mesure d'acquiescer massivement du foncier pour le porter pendant des dizaines d'années. Mais c'est bien la vocation des Établissements publics fonciers. Aussi, il me semble que les EPF peuvent être le moteur d'une nouvelle gouvernance locale d'aménagement capable à la fois d'être un outil de portage foncier au service du projet de territoire et d'être un pôle de conseil en direction des collectivités locales, notamment en matière de montage financier des opérations et en lien avec les EPL. Car l'économie mixte est aussi partie prenante de l'intérêt général et a un rôle à jouer pour rendre opérationnelle la transformation du modèle. Il faut de l'ingénierie, sinon ça ne marche pas. Et en particulier au niveau de l'économie du projet qui est à réinventer car la densification et le renouvellement urbain coûtent plus cher aux aménageurs. On estime un surcoût de 20 à 30% par rapport aux opérations classiques. C'est donc tout le métier d'aménageur qu'il faut repenser et tout le système de partage de la valeur entre les acteurs qu'il faut revoir. Pour continuer de produire la ville, relever ces défis, les collectivités ont tout intérêt à mobiliser l'ingénierie des EPL.

On constate que les deux sujets majeurs dont il faut se préoccuper rapidement sont le foncier et la fiscalité. Les prochaines années doivent être consacrées à faire évoluer les outils pour les rendre compatibles aux nouveaux enjeux. Sur la fiscalité, un rapport de 2022 du Conseil des Prélèvements Obligatoires de la Cour des comptes a établi que la structure actuelle de la fiscalité encourage plutôt à l'artificialisation des sols. Dans un contexte où l'on s'engage dans une trajectoire de non-artificialisation, cela constitue un vrai handicap et même un risque de blocage pour l'urbanisme à terme. Donc il est urgent de mener une réforme profonde de la fiscalité locale appliquée à l'aménagement pour asseoir les taxes et impôts sur des critères qui permettent de servir les objectifs des politiques nationales et territoriales. Nous devons rapidement instaurer une fiscalité locale verte en modifiant par exemple les Droits de Mutation à Titres Onéreux (DMTO) et la taxe d'aménagement. Mais il faut aussi mener une réflexion sur la fiscalité au regard de la densification. Pour de nombreuses raisons, le potentiel de densification n'est pas assumé par les maires. Faut-il par exemple, restaurer le versement pour la sous-densité qui existait il y a quelques années ? Enfin, d'une manière plus large, il faut réaffirmer l'autonomie de l'action locale par la fiscalité de manière à redonner des marges de manœuvre aux collectivités

**Face à ces défis immenses, quelles sont les clés de la réussite selon vous ?**

La clé de la réussite tient en un mot : la territorialisation. C'est encore et toujours faire confiance aux élus locaux. Donc, c'est donner les moyens aux territoires de faire du sur-mesure en leur mettant à disposition des outils adaptés. Les élus connaissent les besoins, ils sont en contact avec la population. C'est à eux de piloter l'aménagement local et de mener les péréquations horizontales nécessaires pour garantir l'égalité des territoires. C'est dans cet état d'esprit que la Commission de suivi au Sénat veillera à la mise en œuvre du ZAN dans les territoires. ♦





# INCITER LES COLLECTIVITÉS LOCALES À MOBILISER LES OUTILS DE L'AMÉNAGEMENT

**P**our les collectivités locales, le défi majeur à l'ère du ZAN est de pouvoir retrouver des marges de manœuvre. Malgré les vertus d'une coopération croissante des opérateurs de la fabrique urbaine, rien n'est plus efficace que de travailler en amont en se dotant d'une politique de l'aménagement clairement affirmée et fermement pilotée par les collectivités locales. Cette culture de l'aménagement est disparate selon les configurations locales et souvent les collectivités sont plus focalisées sur la mise en œuvre de la production urbaine, préoccupées par les conséquences directes d'une opération immobilière sur la vie locale. Pourtant, l'intervention active des collectivités locales dans les phases amont est une clé essentielle pour se redonner

des marges de manœuvre devenues indispensables à l'ère du ZAN. Et cela passe par la mobilisation accrue des outils de la stratégie foncière et de l'urbanisme opérationnel.

## **Faire de la question foncière la clé de voûte du projet de territoire**

### **Planifier l'utilisation du foncier sur le long terme**

L'enjeu est de sortir de la logique court terme qui prévaut avec la gestion de projet. Des outils permettent de définir des périmètres d'intervention sur le long terme sans avoir de projets précis.

- Utiliser les procédures de Déclaration d'utilité publique de réserve foncière qui permettent aux autorités de réserver un terrain à des fins spécifiques d'aménagement

ou d'infrastructure. C'est un outil très efficace pour les communes carencées en logement social. C'est un moyen de réserver un périmètre dans une phase d'intention de projet mais sans porteurs de projets identifiés.

- Mobiliser la procédure de zone d'aménagement différée (ZAD) qui permet de réaliser les études ou les concertations nécessaires avant le lancement effectif du projet.

### **Constituer des réserves foncières**

Avec le ZAN, le rapport au foncier des collectivités doit évoluer. La constitution de réserve foncière pour répondre aux besoins est désormais incontournable. Le foncier ne peut plus être strictement soumis aux variations du marché et dans une certaine mesure, il peut être considéré comme un bien commun. Les collectivités locales peuvent développer des stratégies d'acquisition foncière dans une logique d'investisseur.

- Le Bail emphytéotique : contrat de location de longue durée de plusieurs décennies qui confère au preneur un droit réel sur le bien (droit de jouissance) et des droits étendus pour effectuer des améliorations et des projets de développement à plus grande échelle.

- Le Bail à construire : contrat immobilier de longue durée qui permet à un propriétaire foncier de céder temporairement son terrain à un tiers en vue de la construction de bâtiments que le preneur pourra exploiter.

**Réformer la fiscalité**

Mettre en place une fiscalité cohérente avec les principes du ZAN en taxant plus fortement la rente foncière pour permettre la libéralisation du foncier existant et l'artificialisation des sols.

### **Piloter les opérations grâce aux outils de l'urbanisme**

Les collectivités locales sont les maîtres d'ouvrage de l'aménagement territorial. Elles peuvent mobiliser l'ensemble des outils de l'aménagement pour faciliter l'urbanisme opérationnel.

- Mobiliser efficacement le droit de préemption au regard du contexte.

- Sécuriser les procédures d'expropriation (le droit d'expropriation rencontre des limites au regard de la jurisprudence).

- Veiller à la conformité des PLU et des documents d'urbanisme qui déterminent l'opérationnalité et peuvent être des éléments bloquants pour l'urbanisme opérationnel (par exemple un PLU ne prévoyant pas d'opération d'ensemble).

- Créer des structures adaptées aux besoins locaux comme les organismes de foncier solidaire qui produisent du logement en accession sociale dans le cadre du dispositif de Bail Réel Solidaire.

- Coordonner les opérateurs de l'aménagement et faire évoluer les modalités de contractualisation dans une logique de partage du risque et de la valeur. (Par exemple, les participations financières des collectivités pour la construction d'équipements publics). ♦

# LES FORMES DE COOPÉRATION ENTRE LES ACTEURS DE LA FABRIQUE URBAINE

## Collectivités locales, EPF et EPL

### LA COOPÉRATION RÉGLEMENTÉE

- **Principe :** La coopération entre les acteurs est encadrée par les dispositions juridiques.
- **Type d'opération :** ZAC.
- **Conditions de réussite :** opportunité foncière et création d'un périmètre.
- **Type de relation :** relation bilatérale et cadrée par des procédures strictes.
- **Outil de contractualisation :** le traité de concession.
- **Limite :** pas de stratégie territoriale, cloisonnement entre les acteurs du foncier et de l'aménagement, peu de marges de manœuvre pour traiter les aléas.

### LA COOPÉRATION EN MODE PROJET

- **Principe :** La coopération se réalise dans le format du mode projet et à partir de la complémentarité des compétences.
- **Type d'opération :** une opération à fort enjeu local ou national (logique de réindustrialisation, un périmètre d'intérêt national).
- **Conditions de réussite :** Bonne connaissance et confiance mutuelle entre les opérateurs.
- **Type de relation :** mise en place d'instances de dialogue plus ou moins formalisées et régulières.
- **Outil de contractualisation :** la convention tripartite, la charte.
- **Limite :** difficulté à répliquer sur d'autres opérations cette forme de partenariat souple.

### LA COOPÉRATION INTÉGRÉE

- **Principe :** la coopération se réalise à partir d'une vision partagée de la stratégie du développement territorial.
- **Conditions de réussite :** la collectivité locale est fortement impliquée dans la stratégie.
- **Type d'opération :** une problématique locale qui n'est pas prise en charge par les opérateurs privés (rénovation des centres-bourg, commerce de proximité).
- **Type de relation :** actionnariat.
- **Outil de contractualisation :** création de filiales, foncières de l'économie mixte.
- **Limite :** la non-participation des collectivités locales d'une manière directe.

# LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU SECTEUR DE L'AMÉNAGEMENT



Marc Kaszynski,  
Président du LIFTI



### Faut-il renforcer les coopérations entre les EPF et les EPL ?

L'aménagement des territoires n'est pas un exercice homogène. On rencontre une très grande diversité de configuration. Pour autant, une bonne coopération entre les EPF, opérateurs du foncier et les EPL qui mettent en œuvre l'aménagement, est absolument indispensable. Dans un environnement de plus en plus complexe, accentué par les questions environnementales, c'est la seule manière de garantir la cohérence, l'efficacité et la sécurité dans la mise en œuvre des projets d'aménagement. Donc oui, il faut renforcer et multiplier les collaborations entre ces deux opérateurs mais aussi ajuster le cadre d'intervention à cette nouvelle exigence. Il faut par exemple parvenir à réduire les délais qui constituent un frein important à la fluidité des relations. Mais il faut aussi certainement proposer un cadre réglementaire plus souple, qui permette des ajustements aux configurations locales, sans pour autant mettre en danger les opérateurs.

### Comment définir le rôle de la collectivité locale dans cette coopération ?

La collectivité locale est un acteur essentiel de l'aménagement chargée de définir les besoins du territoire et de mobiliser les acteurs pertinents pour y répondre. Encore trop souvent, la collectivité locale privilégie des relations bilatérales avec les opérateurs par le biais des conventions avec l'EPF ou via le traité de concession avec l'EPL. Cette situation ne permet pas aux partenaires d'avoir une visibilité globale de l'opération. Dans cette logique de cloisonnement, on ne se donne pas les moyens de résoudre les problèmes par anticipation ce qui est un véritable enjeu dans un environnement de plus en plus complexe. La collectivité locale a donc tout intérêt à développer un mode de collaboration triangulaire en s'assurant de la présence de tous les partenaires à chaque étape

de l'opération. La complexité croissante impose de faire du sur-mesure. Il n'est plus question de répliquer des modèles, il faut désormais être capable d'ajuster les montages en proposant une répartition des rôles la plus pertinente en fonction de la situation et des ressources de chacun. Dans certains cas, l'EPF aura une intervention plus en aval et dans d'autres cas, la SEM sera pertinente pour porter le foncier. Pour trouver cette cohérence du projet, le trio collectivité/EPF/EPL doit fonctionner à plein !

### Quelles évolutions faut-il engager pour faciliter les coopérations entre les acteurs de la fabrique urbaine ?

Le secteur de l'aménagement est traversé par de multiples enjeux : la disponibilité du foncier, la durabilité des sols, la gestion du temps long. Ces sujets émergents vont nécessairement impacter le modèle de production et la seule volonté de coopérer ne sera pas suffisante. Il faudra aussi faire évoluer le cadre normatif et réglementaire. Par exemple, les EPF sont pris dans un paradoxe car leur vocation est le portage foncier mais le modèle actuel n'est pas fait pour assumer la détention foncière dans le long terme. Ou encore, pour lutter contre la spéculation foncière, la puissance publique pourrait procéder à des acquisitions sur des périmètres pertinents mais les collectivités locales ne sont pas dotées d'un budget suffisant pour assumer cette politique. Il y a un ensemble de chantiers à ouvrir sur le conservatoire foncier, le renouvellement urbain et la compensation que le cadre d'intervention actuel ne permet pas de couvrir efficacement. Sur tous ces sujets, le LIFTI travaille régulièrement à des pistes de solutions concrètes qu'il partage à travers la publication de cahiers. Je peux citer celui de « la stratégie foncière renouvelée » et celui de « la compensation environnementale » qui pourraient contribuer à enrichir le débat sur les collaborations entre les opérateurs.

### Quel est l'enjeu majeur pour les prochaines années ?

Selon moi, il se joue au niveau des exécutifs locaux. C'est leur capacité à porter une vision claire de leur projet de territoire et à piloter les stratégies foncières lisibles pour l'ensemble des acteurs qui constituera l'effet levier le plus important. ♦


**R**éseau **N**ational  
des EPF d'État




Association Nationale des  
Établissements Publics Fonciers Locaux

**Charlotte BOEX**

 [c.boex@asso-epfl.fr](mailto:c.boex@asso-epfl.fr)

 06 46 91 90 63


 [www.asso-epfl.fr](http://www.asso-epfl.fr)


Suivez-nous sur les réseaux sociaux



Fédération des élus des Entreprises  
publiques locales

14 rue de la Tombe-Issoire, 75014 Paris

 01 53 32 22 00

 [contact@lesepl.fr](mailto:contact@lesepl.fr)

 [www.lesepl.fr](http://www.lesepl.fr)

Suivez-nous sur les réseaux sociaux



@FedEpl



Fédération des élus des  
Entreprises publiques locales

