

N°- 008806-01

## ACTIONS FONCIERES A MOYEN OU LONG TERME

*Anticiper pour mieux maîtriser*



**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 008806-01**

**ACTIONS FONCIERES  
A MOYEN OU LONG TERME**

***Anticiper pour mieux maîtriser***

établi par

**Patrick Albrecht**

Architecte et urbaniste en chef de l'Etat

**Pierre Narring**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Novembre 2013**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008806-01	Date du rapport : Novembre 2013
----------------------------	---------------------------------

Titre : ACTIONS FONCIERES A MOYEN ET LONG TERMES

Sous-titre du rapport : Anticiper pour mieux maîtriser

Commanditaire(s) : Ministre de l'égalité des territoires et du logement (METL)	Date de la commande : 29 janvier 2013
Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Patrick ALBRECHT – Pierre NARRING	
Coordonnateur : Pierre NARRING	
Superviseur : Alain LECOMTE	
Relecteur : Hervé DUPONT	
Membres du comité des pairs : Philippe GUIGNARD, Jean-Michel MALERBA, Yves MALFILATRE, Jean REBUFFEL	
Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 61	

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.



## Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b>4</b>
<b>Liste hiérarchisée des recommandations .....</b>	<b>6</b>
Recommandations de niveau 1.....	6
Recommandations de niveau 2.....	7
<b>Introduction .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Contenu et déroulement de la mission.....</b>	<b>10</b>
1.1. Champ d'investigation.....	10
1.2. Principaux questionnements.....	11
1.3. Méthodes et déroulement de la mission.....	12
<b>2. Les besoins à prendre en compte.....</b>	<b>14</b>
2.1. Quelques préalables.....	14
2.2. Permettre le renouvellement urbain à toutes les échelles.....	15
2.3. Gérer les limites urbaines et les territoires périurbains.....	17
2.4. Accompagner les grands projets.....	18
2.5. Les finalités de l'action foncière de moyen ou long terme : la réalisation de projets complexes et l'anticipation de projets futurs.....	19
<b>3. Les acteurs des politiques foncières et leurs interventions.....</b>	<b>21</b>
3.1. L'État.....	21
3.2. Les régions .....	22
3.3. Les départements.....	24
3.4. Les communes et les intercommunalités.....	26
3.5. Les établissements publics fonciers.....	28
3.5.1. <i>Les établissements publics fonciers d'État (EPFE)</i> .....	28
3.5.2. <i>Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)</i> .....	30
3.6. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).....	31
3.6.1. <i>Les relations EPF/SAFER</i> .....	33
3.7. Les opérateurs d'aménagement et de logement social.....	34
3.8. Les groupes et opérateurs privés.....	35
3.9. Les agences d'urbanisme.....	36
3.10. Rôles stratégiques ou opérationnels des acteurs, partenariats possibles.....	37
<b>4. Les modes et moyens d'action .....</b>	<b>40</b>
4.1. La constitution de réserves foncières.....	40
4.2. Les possibilités des documents de planification.....	41
4.3. Les outils d'acquisition.....	42
4.3.1. <i>Les cadres d'intervention</i> .....	42
4.3.2. <i>Les acquisitions amiabiles</i> .....	42
4.3.3. <i>Les droits de préemption (DP)</i> .....	43
4.4. La gestion des réserves foncières .....	44

4.5. Le rôle des intervenants.....	<a href="#">45</a>
4.5.1. <i>La consolidation des compétences des acteurs existants</i> .....	<a href="#">45</a>
4.5.2. <i>La création possible de nouveaux acteurs : les sociétés de portage</i> .....	<a href="#">46</a>
4.6. Les modes de financement : fonds propres, ressources fiscales dédiées et capacités d'emprunt.....	<a href="#">47</a>
4.7. Les risques et les garanties.....	<a href="#">48</a>
4.8. La fiscalité foncière.....	<a href="#">49</a>
4.9. Les pratiques foncières dans les pays voisins.....	<a href="#">50</a>
<b>5. Priorités stratégiques et adaptation des moyens pour une relance des interventions foncières de moyen ou long terme.....</b>	<b><a href="#">53</a></b>
5.1. Pas de politique foncière sans vision à moyen ou long terme sur les territoires appropriés.....	<a href="#">53</a>
5.1.1. <i>Des stratégies foncières aux différentes échelles de territoires</i> .....	<a href="#">53</a>
5.1.2. <i>Une coordination à l'échelle du territoire régional</i> .....	<a href="#">54</a>
5.2. Pas de politique foncière sans moyens d'observation et d'expertise.....	<a href="#">54</a>
5.2.1. <i>Encourager et consolider l'observation et les analyses foncières</i> .....	<a href="#">55</a>
5.2.2. <i>Conforter l'expertise et animer le réseau des acteurs du foncier</i> .....	<a href="#">55</a>
5.3. Pas de politique foncière sans planification territoriale et urbaine et sans prise en compte des exigences environnementales.....	<a href="#">56</a>
5.3.1. <i>Donner une dimension foncière aux documents de planification et de programmation</i> .....	<a href="#">56</a>
5.3.2. <i>Intégrer et anticiper les exigences environnementales</i> .....	<a href="#">57</a>
5.4. Pas de réserves foncières à long terme sans prise en compte de l'économie foncière .....	<a href="#">57</a>
5.5. Pas de réserves foncières sans politique foncière.....	<a href="#">58</a>
5.6. Une nécessaire prise en compte du long terme par tous les acteurs du foncier .....	<a href="#">59</a>
5.6.1. <i>Maintenir ou développer au sein des collectivités territoriales les moyens d'agir sur le long terme</i> .....	<a href="#">60</a>
5.6.2. <i>Mobiliser les EPF, qu'ils soient d'État ou locaux</i> .....	<a href="#">60</a>
5.6.3. <i>Organiser des dispositifs partenariaux EPF/aménageurs pour le renouvellement urbain</i> .....	<a href="#">61</a>
5.6.4. <i>Organiser des dispositifs partenariaux EPF/SAFER pour le périurbain</i> .....	<a href="#">61</a>
5.7. Une panoplie d'outils juridiques et financiers à adapter.....	<a href="#">62</a>
5.7.1. <i>Insérer dans les documents d'urbanisme les moyens de constituer des réserves foncières à long terme</i> .....	<a href="#">62</a>
5.7.2. <i>Clarifier la notion de réserve foncière</i> .....	<a href="#">63</a>
5.7.3. <i>Développer les dispositifs permettant de minimiser les prix d'acquisition des terrains</i> .....	<a href="#">63</a>
5.7.4. <i>Réhabiliter l'usage des ZAD</i> .....	<a href="#">64</a>
5.7.5. <i>Adapter la fiscalité à la constitution de réserves foncière à long terme</i> .....	<a href="#">65</a>
5.7.6. <i>Mobiliser des financements adaptés au portage foncier de moyen ou long terme</i> .....	<a href="#">66</a>
5.7.7. <i>Gérer et répartir les risques</i> .....	<a href="#">67</a>
5.8. Un nécessaire recadrage global de l'action foncière, formulé au plus haut niveau.....	<a href="#">67</a>
<b>Conclusion .....</b>	<b><a href="#">69</a></b>

<b>Annexes.....</b>	<b><u>70</u></b>
<b>1. Lettre de mission.....</b>	<b><u>71</u></b>
<b>2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><u>73</u></b>
<b>3. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><u>75</u></b>



## Résumé

La relance des politiques foncières engagée depuis quelques années est principalement centrée sur des objectifs et des actions de court terme : portage immobilier de durée limitée visant à accélérer les projets immobiliers, mise à disposition du foncier public pour la production de logements, déploiement des établissements publics fonciers (EPF) sur ces mêmes enjeux. Selon les premières évaluations faites dans un rapport récent du CGEDD, ces mesures font sentir progressivement leurs effets en matière de mobilisation du foncier et de production de terrains constructibles.

En revanche, leur impact n'est pas suffisamment significatif pour assurer une maîtrise des prix du foncier et un développement cohérent des territoires en regard de leurs enjeux écologiques et de leurs besoins socio-économiques. Pour cela, il est nécessaire de procéder des approches plus globales et de plus longue durée. Convient-il pour autant de relancer des actions foncières de moyen ou long terme et la constitution de réserves foncières ? Ces pratiques ont été bien souvent délaissées par les pouvoirs publics ces dernières décennies, pour des raisons de fragilité juridique d'une part, de coût et de risque financier d'autre part. Force est toutefois de constater que les collectivités locales qui ont su maintenir et adapter de telles politiques obtiennent de meilleurs résultats que les autres pour « capter la rente foncière » et produire un aménagement de qualité.

Certains pays voisins ont une bonne maîtrise de ces enjeux, moins par l'appropriation publique du foncier que par d'autres moyens comme l'obligation de construction dans les zones déclarées urbanisables ou la négociation entre collectivités territoriales et acteurs privés sur l'usage des sols. Notre pays, marqué par des traditions différentes, peut tirer parti de ces bonnes pratiques sans les transposer directement. Il se doit de réinventer un modèle d'action publique combinant divers leviers réglementaires, fiscaux et opérationnels, dont les interventions de portage foncier de moyen ou long terme qui doivent être très ciblées en regard de trois enjeux : renouvellement urbain, franges urbaines, abords de projets structurants.

La mission préconise que l'Etat et les collectivités territoriales œuvrent, chacun selon leur niveau de responsabilités, à l'établissement et à la mise en œuvre de stratégies foncières intégrant pleinement les dimensions du moyen ou du long terme.

Ces stratégies doivent se fonder sur des dispositifs d'observation foncière tournés vers l'action et des savoir-faire mis en réseau, allant de l'expertise amont jusqu'à l'ingénierie opérationnelle. Il convient notamment de développer des méthodes d'analyse, d'évaluation et de gestion adaptées aux actions de moyen ou long terme.

Les stratégies foncières ont besoin de s'appuyer sur la combinaison d'une panoplie d'outils : ceux de la planification territoriale, de l'incitation financière et de l'intervention foncière directe, par remembrement, constitution de réserves foncières ou acquisition limitée visant à prendre position sur un secteur.

En dépit d'un cadre juridique européen contraint, ces interventions doivent être rendues plus aisées, dès lors qu'elles sont soigneusement ciblées et justifiées. A cet effet, quelques ajustements réglementaires sont souhaitables : clarifier la définition de la notion de réserve foncière, organiser le bon usage des secteurs de développement ou de renouvellement urbain des plans d'urbanisme, revoir les outils de préemption.

Les intercommunalités doivent exercer un rôle de « chefs de file » des politiques foncières et disposer des leviers réglementaires et financiers nécessaires afin d'intervenir directement ou par le biais d'opérateurs spécialisés.

Les programmes pluriannuels d'investissement des opérateurs fonciers doivent comporter des orientations pour développer un domaine d'intervention stratégique de portage foncier à moyen ou long terme.

Des partenariats entre les EPF et les SAFER sont à établir pour coordonner leurs interventions dans les franges urbaines et dans le périurbain, afin qu'une réponse globale et cohérente soit apportée aux enjeux du maintien de la biodiversité, du développement urbain et de la préservation des terres agricoles.

Des partenariats sont à conforter entre les EPF et les opérateurs d'aménagement pour la préparation des grandes opérations d'urbanisme, notamment dans les démarches de renouvellement urbain ; cette coopération peut aller jusqu'à la création de sociétés foncières pour des territoires porteurs d'une perspective de forte valorisation à terme.

Des moyens financiers significatifs sont mobilisables, qu'il s'agisse de la taxe spéciale d'équipement (TSE), des produits provenant de la rotation des stocks fonciers ou de prêts adaptés, mais leur usage doit être sécurisé à l'aide d'un dispositif d'analyse et de gestion des risques avec, le cas échéant, la répartition d'une partie des gains et des pertes (fonds de garantie).

La réforme de la fiscalité foncière est à poursuivre en améliorant la fluidité des transactions et en pénalisant davantage la rétention des biens ; des mesures incitatives visant à faciliter la constitution de réserves foncières dans certains secteurs sont à mettre à l'étude.

L'État pourrait donner un signal fort en faveur du renouveau de politiques foncières globales réintégrant pleinement la dimension du long terme en redéfinissant les principes fondamentaux et les moyens d'action avec l'ensemble des acteurs et opérateurs concernés.

## Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

### Recommandations de niveau 1

Procéder à un recadrage général des fondamentaux de l'action foncière en reformulant ses finalités et en intégrant ses dimensions de moyen et de long termes ; effectuer dans le même temps les adaptations nécessaires des moyens et modalités d'intervention.	68
Enoncer à l'échelle régionale, voire départementale, des orientations globales et partagés sur l'utilisation des sols, faciliter à ce niveau la coordination des politiques foncières des collectivités et des actions des opérateurs fonciers concernés.	54
Définir des politiques foncières aux échelles pertinentes, fondées sur une évaluation complète des ressources (gisement foncier) et des emplois (besoins), énoncer les objectifs poursuivis et la panoplie des moyens d'action à utiliser, l'acquisition ponctuelle ou la constitution de réserves étant l'un d'entre eux.	59
Conforter la légitimité des intercommunalités (communautés ou métropoles) comme « chefs de file » de stratégies foncières actives, intégrant les dimensions du moyen et du long termes, inscrites et prises en compte dans les documents dont ils ont la charge (principalement SCOT, PLUi, PLH, PDU).	54
Préciser la rédaction des articles du code de l'urbanisme concernant la constitution de réserves foncières, tant par préemption qu'acquisition après DUP, en supprimant la référence à la notion d'action ou d'opération.	63
Faciliter la mise en œuvre des ZAD en leur conservant une durée de vie adaptée grâce à la possibilité de renouvellements successifs et en donnant la compétence de création de ZAD aux EPCI.	65
Pour les réserves foncières de renouvellement urbain : dans les zones U et 1AU, examiner la possibilité d'un déclassement de la TFPB en TFPNB et d'une exonération totale ou partielle de l'imposition sur les plus-values immobilières pour les propriétaires qui s'engagent à vendre à un prix convenu et en temps utile, dans le cadre d'un accord contractuel.	66
Pour les réserves foncières d'extension urbaine : dans les zones 2AU, étudier la possibilité d'un droit de délaissement hors ZAD, du maintien de la TFPNB sans surtaxe et d'une exonération totale ou partielle d'imposition sur les plus-values immobilières pour les propriétaires qui s'engagent à vendre à un prix convenu et en temps utile, dans le cadre d'un accord contractuel.	66
Étudier la mise en place de dispositifs de garantie qui permettent d'engager dans de meilleures conditions les réserves à long terme et de répartir une partie des risques après les avoir soigneusement évalués.	67

Afin de développer les moyens d'intervention en faveur du portage de moyen ou long terme, actualiser pour partie les priorités d'intervention des EPF d'État et des EPF locaux et les autoriser, dans des conditions bien définies et encadrées, à faire des réserves foncières en compte propre.	61
Encourager les EPF à intervenir dans les grandes opérations pour préparer leur mise en œuvre et anticiper les valorisations territoriales à long terme.	61
Expertiser les conditions de création et de partenariat de sociétés mixtes de portage foncier et susciter leur mise en place sur des territoires où cela est pertinent.	61

## Recommandations de niveau 2

Veiller au développement de l'expertise foncière et de l'ingénierie opérationnelle, en organisant la mise en réseau de tous les acteurs du foncier et en s'appuyant sur les outils régionaux et nationaux, tels que notamment l'ADEF.	56
Faire un état des lieux de l'observation foncière, optimiser ce qui existe et mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre de dispositifs d'observation opérationnels adaptés aux besoins.	55
Mettre en place ou conforter, dans les collectivités territoriales, des compétences et des budgets dédiés au foncier, des moyens d'intervention directe et/ou des partenariats avec des opérateurs chargés de mettre en œuvre les politiques foncières.	60
Procéder à une étude sur le volume et la destination des recettes fiscales (impôts fonciers, taxation des plus-values) liées à l'activité de réserves à long terme, notamment pour les collectivités ; au besoin, les redistribuer pour les rendre plus incitatives.	66
Établir, aux niveaux national et local, des règles fiables et pérennes qui permettent aux acquéreurs de réserves foncières d'avoir une vision à long terme de leurs obligations environnementales et d'inscrire leur action dans une démarche de développement durable.	57
Développer les procédures d'analyse de risques lors de la définition et de l'acquisition des réserves foncières à long terme, en évaluant à la fois les pertes ou les bénéfices potentiels et en appréciant parallèlement les risques en cas d'absence d'intervention foncière.	58
Utiliser pour la constitution de réserves foncières les dispositions des documents d'urbanisme permettant de différer les acquisition et d'en maîtriser les coûts : périmètres de gel de la constructibilité des terrains, zonages 2AU.	62
Donner aux titulaires du droit de préemption un délai supplémentaire exceptionnel lorsqu'il est motivé par une action de moyen ou long terme qui nécessite des études complémentaires.	63

Améliorer les méthodes d'évaluation des terrains, en prenant en compte la spécificité du modèle économique dont relèvent les acquisitions destinées à la constitution de réserves de moyen ou long terme.	64
Définir la forme et le contenu d'un « volet foncier » systématique adapté à chaque type de document de planification et de programmation.	57
Optimiser la répartition des missions entre les EPF et les SAFER, notamment en matière d'action foncière de long terme, et organiser entre eux des synergies afin de répondre efficacement à l'ensemble des enjeux du périurbain.	62
Promouvoir des financements bancaires adaptés en demandant à la CDC et aux banques intéressées de développer et d'améliorer leurs offres de prêts destinés aux opérations de portage foncier de moyen ou long terme.	67

## Introduction

Par lettre de commande du 29 janvier 2013, la Ministre de l'égalité des territoires et du logement a confié au CGEDD une mission sur les outils fonciers pour la constitution de réserves foncières à moyen (au-delà de 6 ans) ou long (au-delà de 10 ans) terme. Dans le contexte de relance des politiques foncières sur un nombre important de territoires et en complément de diverses missions récentes ou études en cours sur ce thème, il s'agit de mener une réflexion sur les objectifs et les besoins de portage foncier à moyen ou long terme, d'apprécier la pertinence des outils et moyens existants et de dégager des propositions d'évolution des stratégies ainsi que des modes d'intervention. Ces objectifs, différents de ceux du portage à court terme (qui d'ailleurs se transforme en moyen terme lorsque l'opération prévue nécessite des délais plus longs), concernent de façon générale la préservation de terrains pour la mise en œuvre de projets d'intérêt général qui s'inscrivent dans un temps long ou ne sont pas encore définis, dans de bonnes conditions de maîtrise technique et financière.

Cette nouvelle commande s'inscrit en effet dans la suite d'un travail conjoint CGEDD/IGF qui porte sur la libération du foncier en faveur du logement et prône une action foncière globale inscrite dans la durée, en cohérence avec une démarche de planification principalement intercommunale. Un autre rapport du CGEDD, qui vient d'être publié, traite de la contribution des établissements publics d'Etat à la production de logements : cette étude met en évidence des résultats significatifs, bien qu'encore limités, en regard de cet objectif de production à court terme, mais ne démontre pas un effet positif quant à la maîtrise des prix fonciers.

Après un exposé du contenu de la mission et de l'approche menée (chapitre 1), notre rapport propose un état des lieux des besoins (chapitre 2) et des interventions des différents acteurs du foncier (chapitre 3), avant de passer en revue les modalités d'intervention (chapitre 4), pour déboucher sur des préconisations aux niveaux stratégique, opérationnel, technique et financier (chapitre 5).

L'énoncé de ces préconisations, alors qu'un intense travail législatif est engagé dans les champs de l'écologie, de l'urbanisme, du logement, de la ville et de l'aménagement durable des territoires, suggère, au-delà des mesures juridiques ou financières présentées, le besoin d'une approche renouvelée des politiques foncières à toutes les échelles territoriales et d'une impulsion à donner au plus haut niveau pour retrouver les dimensions du moyen ou long terme seules à même de mettre l'ensemble des acteurs en situation de répondre aux besoins sociaux urgents, tout en anticipant ceux des générations futures.

# 1. Contenu et déroulement de la mission

## 1.1. Champ d'investigation

Au cours des 30 glorieuses, d'importantes politiques foncières très anticipatrices avaient été menées pour préparer l'extension urbaine (villes nouvelles...) et la réalisation de grandes infrastructures. Ces politiques, le plus souvent initiées par l'État, ont fait l'objet d'une forte réduction, voire souvent d'un quasi abandon (pour des raisons diverses : fragilité juridique, contexte économique, limitation des développements urbains périphériques, décentralisation...) et ne perdurent que dans quelques métropoles ou à l'occasion de la préparation de grands projets. La relance des politiques foncières effectuée ces dernières années, qui s'est notamment traduite par la création d'un nombre important d'outils d'acquisition et de portage foncier spécialisés, concerne essentiellement le portage foncier de court terme, dans une logique pré-opérationnelle, sur des durées prévues le plus souvent inférieures à 5 ou 6 ans. Ces dispositifs sont-ils suffisants pour répondre à toutes les finalités du portage foncier (politique d'habitat, développement économique, préservation des zones sensibles et à risques...) ? Les outils existants dédiés au portage foncier ont-ils fait leurs preuves de la préservation de l'avenir et de préparation des projets futurs, ainsi que de la maîtrise et la régulation des prix fonciers ? Convient-il d'envisager la relance d'outils et de méthodes permettant un portage de plus longue durée ?

Différents types de besoins ont été identifiés :

- le renouvellement urbain : le développement de la ville sur elle-même nécessite dans certains cas et sur certains types de territoires des interventions de grande ampleur sur des fonciers complexes qui ne permettent pas de définir ou de programmer un projet opérationnel à court terme (acquisitions ponctuelles et successives dans des îlots urbains, récupération d'un vaste foncier partiellement ou totalement en friche, aménagement global d'un pôle ou d'un axe urbain structurant autour d'une infrastructure...) ;
- l'extension urbaine : si celle-ci est aujourd'hui plus limitée et encadrée, les besoins liés à la démographie restent importants dans certaines régions et ne peuvent pas être complètement satisfaits par la densification du tissu urbain existant ;
- le développement économique : les évolutions en matière de formes et de conditions d'implantation des entreprises peuvent nécessiter des actions d'anticipation et des restructurations foncières lourdes ; de même, il peut être intéressant de saisir une opportunité foncière et/ou de constituer une réserve non affectée qui servira le moment venu à l'implantation d'un grand équipement ou établissement à vocation économique dont la nature n'est pas toujours a priori définie ou dont la mise en œuvre dépend d'une décision extérieure à la puissance publique (par exemple, implantation d'une activité par un grand groupe industriel) ;
- la préservation et la mise en valeur d'espaces naturels : la répartition de l'usage futur du foncier entre l'urbanisation et les autres utilisations des sols peut nécessiter une démarche de portage foncier de moyen ou long terme, en accompagnement ou préalablement à une acquisition définitive par une collectivité locale ou par un opérateur; ce cas pourra notamment être examiné pour ce qui est des espaces naturels urbains ou périurbains ainsi que pour la

constitution de fonciers de compensation environnementale de projets d'aménagement.

On ne traitera pas ici spécifiquement des dispositifs d'acquisition foncière à titre définitif ou de portage foncier permanent d'une opération immobilière (dissociation de la propriété foncière et immobilière dans le cadre d'un bail emphytéotique...), ni de ce qui relève spécifiquement des problématiques de monde agricole sauf pour ce qui est des interfaces avec l'un des sujets cités précédemment, ce qui est notamment le cas du foncier périurbain et du foncier de compensation.

Ces divers types de besoins sont en principe définis et localisés dans les documents d'urbanisme ou de programmation à la charge des collectivités locales (SCOT, PLU, PLH, etc.) ou, dans certains cas, dans les dispositifs relevant de l'État (DTA, OIN) ; ils peuvent faire l'objet de dispositifs particuliers (zonages, emplacements réservés, réglementations de gabarit et de densité, ZAD, etc).

On sera par ailleurs amené à distinguer d'une part les besoins liés à des projets identifiés mais dont la durée de préparation ou de réalisation sera longue, d'autre part les besoins liés à l'anticipation de programmes ou de projets futurs, dont seuls les objectifs sont appréhendés et les échéances lointaines.

## 1.2. Principaux questionnements

Il s'est agi d'abord d'analyser, dans le cadre des moyens et des délais de la mission, ces besoins, de les qualifier, d'examiner dans quels lieux et de quelle manière ils se présentent, d'appréhender la manière de les quantifier, d'apprécier leur urgence et, dans une vision prospective, leur évolution dans le temps. Dans le cadre de ce travail prospectif, il n'a pas été possible de procéder à un véritable chiffrage des besoins, du fait de l'absence de données spécifiques au portage foncier de moyen ou long terme, dont la définition elle-même n'est pas stabilisée, ainsi que nous le verrons dans la suite du propos. Des éléments quantitatifs ont toutefois été recueillis chaque fois que possible et sont cités dans le rapport à titre d'exemple ou d'illustration. Une approche chiffrée des divers types de besoins pourra être menée ultérieurement dans le cadre d'études foncières aux échelles régionales et locales.

La mission s'est ensuite interrogée sur l'efficience des méthodes et outils actuellement utilisés, leur adaptation ou adaptabilité aux enjeux actuels et futurs, notamment dans les configurations suivantes :

- le portage direct par la collectivité publique (État ou collectivités territoriales) ;
- le portage par des outils spécifiques existants ou à adapter (les EPF d'État, les EPF locaux) ;
- le portage par d'autres outils, notamment dans une logique de partenariat public-privé (filiales d'EPF, SPL, SEM, organismes HLM, sociétés constituées avec des acteurs privés, tels que les propriétaires fonciers initiaux ou des investisseurs intéressés).

La mission a examiné :

- les modalités des trois étapes du portage foncier : acquisition (en faisant le point sur les outils tels que DUP, ZAD, DPU et DIA ainsi que sur leurs adaptations nécessaires), gestion (entretien, exploitation, "proto-aménagement<sup>1</sup>") et cession

<sup>1</sup> Actions préalables à l'aménagement proprement dit (libération des sols, dépollution, verdissement...).

(délais, acteurs concernés, conditions) ;

- les freins au développement des réserves foncières à moyen ou long terme,
- les financements nécessaires et les solutions possibles (financement direct ou subventions des collectivités, utilisation de la TSE ou d'autres ressources affectées, mobilisation de prêts à long terme auprès d'opérateurs publics (CDC) ou privés) ;

La réflexion a pris en compte particulièrement certains aspects :

- le dispositif de gouvernance locale des politiques foncières adapté aux enjeux, en articulation entre les champs stratégique et opérationnel (notamment cohérence avec les différents documents d'urbanisme) ;
- l'efficacité économique, sociale, environnementale du portage foncier selon les objectifs des politiques menées ;
- la maîtrise et le partage des risques entre l'État, les collectivités territoriales et les autres partenaires impliqués.

### **1.3. Méthodes et déroulement de la mission**

La question du portage foncier de moyen ou long terme est un thème peu étudié en tant que tel au cours des dernières années, mais qui s'inscrit dans le sujet plus vaste du renouveau des politiques foncières qui, lui, suscite divers débats et réflexions dont plusieurs missions récentes et en cours au CGEDD (celles déjà citées sur la mobilisation du foncier, les audits des EPF...).

La mission s'est donc appuyée sur ces travaux, notamment ceux de la mission conjointe CGEDD/IGF sur la libération du foncier en faveur du logement, qui comporte différentes pistes relatives au sujet des réserves foncières, ainsi que sur des enseignements tirés du résultat des audits d'EPF récemment réalisés. Elle a également bénéficié du travail de la 6ème MIGT (Lyon) sur la politique foncière et les outils fonciers dans les régions Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté et Rhône-Alpes.

La connaissance théorique du sujet est partagée entre les services du ministère, l'Association des études foncières (ADEF), considérée comme référent en la matière, ainsi que d'autres organismes plus spécifiques comme l'Observatoire régional du foncier (ORF) et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) en Île-de-France, le réseau des Agences d'urbanisme dans les autres régions. Il a donc été procédé à une recherche documentaire puis à des entretiens et séances d'échanges avec ces organismes. La mission a également bénéficié des travaux d'autres experts et organismes comme le club Ville-Aménagement.

La connaissance plus opérationnelle du sujet se trouve auprès de collectivités locales et d'opérateurs, principalement les EPF et EPFL. Des entretiens ont été organisés avec des collectivités territoriales concernées par le sujet (intercommunalités du Grand Lyon, de Rennes Métropole, villes de Paris, de Marseille, département de Loire Atlantique...), avec des responsables d'EPF et EPFL (EPFIF, EPF PACA, EPF Bretagne, EPFL Savoie et EPFL Haute-Savoie...) ainsi qu'avec d'autres opérateurs ou leurs fédérations professionnelles (un établissement public d'aménagement (l'EPORSA), des acteurs privés (une société foncière privée, un grand groupe de distribution), la fédération nationale des SAFER, la fédération nationale des EPL...).

Des éléments d'information issus de l'expérience de pays européens voisins ont été introduits. Des analyses plus détaillées, impliquant des études spécifiques et des contacts *in situ*, pourraient être produites, dans le cadre d'approfondissements ultérieurs à la présente mission.

La réflexion a été conduite en relation étroite avec les services du commanditaire, afin de s'articuler au mieux avec les étapes de préparation du volet foncier du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) dont la discussion est en cours, ainsi qu'avec d'autres missions ou demandes faites à l'administration sur ce sujet ; le travail a pris en compte d'autres rapports du CGEDD sur des thèmes connexes, notamment celui qui porte sur la simplification et l'efficacité des droits de préemption.

La mission s'est déroulée de la façon suivante :

**Étape 1 : février-mars 2013**

Calage de la mission en interne et avec les services de la DHUP  
Recherche documentaire, prise en compte des travaux et rapports antérieurs  
Établissement de la liste des personnes à rencontrer et des cas à examiner

**Étape 2 : avril-mai 2013**

Préparation des entretiens et prises de rendez-vous  
Réalisation des entretiens et réunions d'échange avec les responsables de l'ADEF et de l'ORF, les collectivités, opérateurs et autres acteurs choisis.

**Étape 3 : juin-juillet 2013**

Établissement des premiers éléments de diagnostic et de propositions  
Production d'un document de travail provisoire  
Fin des entretiens

**Étape 4 : août-octobre 2013**

Établissement, validation et rendu du rapport de mission.  
Proposition éventuelle d'analyses ou d'approfondissement de certaines questions.

## **2. Les besoins à prendre en compte**

Le constat d'un large abandon de la pratique des réserves foncières à long terme et la suppression de ses effets, supposés bénéfiques sur la modération des coûts fonciers pour les opérations publiques, sont à l'origine de la commande. La mission s'est attachée à rechercher, dans les situations actuelles et futures, quelles seraient les impacts et les conditions d'une pratique renouvelée de ces réserves, ou, plus généralement, d'une action foncière intégrant le moyen ou le long terme...

En effet, le recentrage du développement immobilier sur les secteurs urbanisés, la préservation des espaces agricoles et naturels, les coûts de libération des sols et des compensations environnementales, l'évolution importante des prix du foncier et des risques financiers liés au portage, ont modifié significativement les conditions de constitution des réserves foncières.

### **2.1. Quelques préalables**

A partir de la typologie esquissée lors du cadrage de la présente mission, et des entretiens avec les acteurs fonciers, nous avons choisi de centrer nos investigations sur des situations qui posent question, notamment parce que les acteurs, les procédures, les financements ne sont pas suffisamment adaptées.

Pour les qualifier, nous conviendrons qu'il s'agit d'actions foncières dont l'échéance de réalisation est en général supérieure à 10 ans, soit parce que le besoin a été défini à cette échéance ou au-delà, soit parce que la maîtrise foncière et le montage des projets demandent une action continue pendant un temps équivalent.

Cette approche marque une évolution par rapport à celle exprimée initialement, qui évoquait, comme indiqué en introduction, les interventions de durée supérieure à 5 ou 6 ans. On a pu constater en effet que les interventions entre 6 et 10 ans (dites de moyen terme) relèvent, en réalité, soit de projets de court terme qui se sont décalés dans le temps, soit de projets prévus à long terme qui se sont accélérés.

A l'exception d'un nombre limité de territoires ou d'agglomérations, la mission a confirmé le constat d'un abandon général des réserves à long terme, pour des raisons déjà évoquées de priorités de court terme, d'absence de dispositifs appropriés, d'économie, de fragilité juridique et d'obligation de gestion. La mission a également fait le constat que certains outils ou procédures non spécifiques au long terme pouvaient faire l'objet d'améliorations. Certaines propositions concerneront ainsi l'ensemble des actions foncières.

Par ailleurs, la problématique des acquisitions foncières pour compensations agricoles et environnementales a souvent été évoquée par certains interlocuteurs. Il y a assurément des investigations à engager dans ce domaine, d'autant plus que ces acquisitions sont souvent liées aux impacts des projets à l'origine des réserves foncières. Les interventions de compensation deviennent ainsi une activité accessoire mais obligatoire à la constitution de ces réserves, le plus souvent prise en charge par les maîtres d'ouvrages des projets (surtout lorsqu'il s'agit de grands projets, tels les LGV).

Cette problématique fera l'objet de quelques développements et préconisations à l'occasion de l'évocation du partenariat entre SAFER et EPF ; au-delà, la mission suggère que ce sujet fasse l'objet d'une mission spécifique, à laquelle pourrait s'ajouter la question des acquisitions de protection des espaces naturels et des sites à risques naturels.

L'essai de qualification des différentes catégories de besoins qui peuvent conduire à des actions de portage foncier à long terme a permis de retenir trois types de situations :

- le renouvellement urbain,
- l'extension urbaine,
- l'accompagnement des grands projets.

Comme indiqué précédemment, la quantification de ces différents types de besoins n'a pas été possible du fait de l'absence de données agrégées distinguant les termes (envisagés ou effectifs) du portage foncier, en dépit d'une réelle montée en régime des observatoires fonciers, voire d'observatoires de politiques foncières. L'analyse menée à partir d'un nombre important de témoignages nous fait estimer que les besoins sont suffisamment fréquents et importants pour justifier de dispositifs adaptés ou spécifiques et de procédures rénovées.

## **2.2. Permettre le renouvellement urbain à toutes les échelles**

Une réelle priorité est donnée par tous les acteurs rencontrés aux politiques foncières liées au renouvellement urbain.

Il importe de préciser ce dont on parle en utilisant ce concept. Le renouvellement urbain s'oppose en général à l'extension urbaine : il s'agit de "refaire la ville sur la ville" de rénover, réhabiliter, régénérer, restructurer, requalifier un tissu urbain existant qui n'est plus adapté aux besoins ou qui présente un potentiel de meilleure utilisation. Ces pratiques ne sont pas nouvelles. Elles ont pris un premier essor à partir de la fin des "30 glorieuses" avec la fin de la construction des grands ensembles et le développement des opérations de réhabilitation des logements sociaux et d'amélioration de l'habitat privé ancien. L'usage du terme "renouvellement urbain" s'est développé plus tard avec la démarche "Lille, ville renouvelée", le lancement d'un programme expérimental de renouvellement urbain par la Caisse des dépôts, la mise en place des grands projets de ville (GPV) et le vote de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Selon l'approche développée depuis une dizaine d'années, le renouvellement urbain concerne tous les types de tissus urbains : quartiers d'habitat social (sites privilégiés de l'action de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) créée en 2004), centres et quartiers anciens, friches urbaines de toutes natures, lotissements sous-occupés...

Au cours des dernières années et aujourd'hui, dans le cadre de la transition écologique, « l'intensification urbaine » est revenue sur le devant de la scène, compte tenu des objectifs de développement durable, de la lutte contre l'étalement urbain, des enjeux relatifs à l'énergie et au climat. Les besoins de construction, notamment compte tenu de la crise du logement, obligent dans les zones tendues, à concilier des objectifs contradictoires de développement urbain et de maîtrise de la consommation des espaces naturels et agricoles.

Le débat autour du SDRIF illustre particulièrement cette question. Il n'est pas facile de surmonter les obstacles politiques, sociaux et économiques qui rendent difficiles la mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain à l'échelle d'un îlot ou d'un quartier. Il est encore plus difficile, pour surmonter la contradiction évoquée, de développer le renouvellement urbain selon des projets beaucoup plus larges. Qu'il s'agisse des réflexions menées dans le cadre du Grand Paris ou dans celui de grandes agglomérations dynamiques comme celles de Montpellier ou de Nantes, il est question de "grands territoires", de reconquête de vastes espaces périphériques ou interstitiels (centres commerciaux, zones d'activités dégradées, équipements publics (hospitaliers, militaires...) devenus obsolètes, grandes implantations industrielles en voie de réduction ou d'abandon, entreprises d'infrastructures routières ou ferroviaires, etc).

Le lancement annoncé d'une seconde étape du programme national de rénovation urbaine ou plus exactement de renouvellement urbain (PNRU2) est également l'occasion de s'interroger sur les enjeux de recomposition foncière qu'il conviendrait de mieux anticiper que lors de la réalisation de la première vague de projets, afin de s'inscrire davantage dans des finalités de diversification et de mixité des territoires .

Ce renouvellement urbain à grande échelle, déjà pratiqué par certains opérateurs publics, suppose un temps long de préparation et de réalisation du projet, d'où la question des conditions de maîtrise foncière : modalités, intervenants, durée...

En résumé, mener une stratégie de renouvellement urbain, y compris à grande échelle, implique la nécessité d'une stratégie foncière à moyen et long terme. L'acquisition foncière ne sera pas pour autant nécessaire s'il y a convergence d'intérêts ou accord possible avec les propriétaires initiaux (c'est en principe le cas du foncier public) ; elle ne sera pas forcément souhaitable dans l'immédiat si le devenir du secteur est trop aléatoire et lointain (on pourra se contenter de dispositions conservatoires dans les documents d'urbanisme).

En revanche, l'intérêt du portage d'un bien immobilier « occupé » en vue d'une maîtrise foncière nécessaire à l'évolution du territoire sera fort si des prises de positions foncières s'avèrent indiquées pour faciliter ultérieurement des négociations ou expropriations qui concerneront d'autres propriétaires et s'il y a des recettes d'exploitation du foncier acquis en attendant sa revalorisation :

- îlots occupés en quartiers existants comportant des logements anciens dans un état plus ou moins dégradé : le projet public nécessite des acquisitions progressives, la gestion des procédures et des immeubles (travaux de confortation, relogements, démolitions, etc.) ;
- zones d'entrepôts ou d'activités encore relativement dynamiques mais qui présentent des perspectives de mutation ou de requalification à terme ; on peut se douter, compte tenu de l'évolution du tissu économique et notamment industriel, que des opportunités de ce type, seront importantes et fréquentes dans les prochaines années ; elles nécessitent à ce titre des actions d'anticipation ; des besoins de ce type ont été identifiés en Île-de-France par l'EPFIF (pour donner un ordre de grandeur, une dizaine de sites d'une vingtaine d'hectares chacun) auxquels il conviendrait d'ajouter quelques sites situés dans quelques grandes métropoles régionales.

## 2.3. Gérer les limites urbaines et les territoires périurbains

Même en supposant la mise en œuvre d'une politique très volontariste de renouvellement urbain, assortie des moyens politiques et financiers aptes à surmonter les obstacles, il reste, notamment en Île-de-France et dans les grandes métropoles, dans des secteurs en démographie croissante et en développement économique, des besoins qui ne pourront être satisfaits sans des extensions urbaines adaptées.

Elles sont le plus souvent prévues, avec une rigueur et une précision variables, dans les documents de planification, notamment dans les PLU, mais aussi dans le SDRIF et dans nombre de SCOT.

Il est à recommander, préalablement à l'engagement opérationnel de réserves à long terme, de réexaminer les possibilités d'extension envisagées dans ces documents, notamment en prenant en compte les territoires appropriés (bassins de vie, pays, dessertes en transports en commun, etc).

Il convient de ne pas réfléchir uniquement selon des objectifs quantitatifs (consommation maximale, répartition des usages). Les espaces naturels (biodiversité, paysages, loisirs...) et les terres agricoles (rendement, structure des exploitations, agriculture de proximité...) n'ont pas tous les mêmes caractéristiques ou potentialités. De même, si une extension urbaine est nécessaire, est-il plus satisfaisant de l'organiser en continuité de l'agglomération principale ou en la diffusant auprès des bourgs et villages périphériques ? C'est pourquoi, au-delà de la mesure de l'extension urbaine et de l'artificialisation d'espaces comme unique critère, il nous semble intéressant de rechercher comment optimiser la répartition des différents usages et l'organisation des franges urbaines : territoires périurbains, limites d'urbanisation (fronts urbains), secteurs ruraux. Certaines villes ont été très volontaristes en la matière, à l'instar de l'agglomération de Rennes qui a défini des limites de ville strictes mais au droit duquel l'habitat reste dense ou l'agglomération de Montpellier qui a défini dans son SCOT les parties constructibles à partir des espaces agricoles à maintenir et des espaces naturels à préserver et mettre en valeur. Alors que ces agglomérations ont obtenu des résultats probants en termes de maîtrise des coûts et de cohérence urbaine ou territoriale, le cas le plus fréquent est l'absence d'une stratégie claire et partagée à l'échelle de toute l'agglomération, ce qui produit des entrées et limites de villes chaotiques et peu attrayantes.

Les réserves foncières à long terme ont été pratiquées à grande échelle à l'époque de la forte croissance : la réalisation des extensions urbaines et des villes nouvelles a été préparée et facilitée par la mise en place de vastes réserves foncières, le plus souvent sur des terrains agricoles ou naturels, sous forme de zones d'aménagement différencié (ZAD). Nous ne sommes plus dans cette période de forte croissance ; on retrouve toutefois dans les OIN la nécessité de démarches anticipatrices adaptées aux territoires et aux tissus urbains concernés.

Dans un contexte de retrait relatif de l'État et de montée en responsabilité variable des collectivités locales, à des échelles pas toujours adaptées, on constate une faiblesse de la puissance publique en matière de projets à long terme et donc des réserves foncières correspondantes. Le fait qu'aujourd'hui à peine 10% de la production de logements se fait dans des opérations publiques d'aménagement constitue un révélateur particulièrement marquant de cette situation.

C'est pourquoi, dans une situation très différente de celle d'il y a 40 ans, le besoin est urgent de repenser une stratégie d'aménagement et une politique foncière adaptées à

l'ensemble des enjeux des territoires, une façon optimale de structurer l'espace à partir d'une configuration existante sur laquelle il n'est pas toujours facile d'agir.

La constitution de réserves en extension est alors un moyen possible pour initier et faciliter cette organisation ou réorganisation. Les fonciers concernés présentent en général des coûts d'acquisition bien plus faibles qu'à l'intérieur du tissu urbain.

De plus, certains interlocuteurs ont souligné l'intérêt de combiner renouvellement urbain et extension pour équilibrer les bilans d'aménagement, et minimiser ainsi les charges des collectivités locales.

Pour être pertinente, cette action nécessite une clarification des responsabilités aux échelles de territoire les plus appropriées et une stratégie foncière partagée entre les collectivités, comme la mission l'a constaté à Rennes Métropole. Pour être réelle, elle nécessite que les organismes de portage du foncier (collectivités locales en direct, EPF, SAFER) soient opérationnels et organisés.

Ce point crucial sera développé à l'occasion de l'analyse du rôle des acteurs.

## 2.4. Accompagner les grands projets

On assiste, ces dernières années, à l'émergence de projets qui ont pour ambition ou pour conséquence de modifier significativement des territoires, soit par la mutation programmée de leur occupation (OIN, etc), soit par l'arrivée d'un équipement majeur (pôle multimodal, équipement exceptionnel, etc) qui bouleverse les équilibres existants. Ces opérations se programment souvent sur un très long terme.

Si ces projets font en général l'objet d'un pilotage, d'une maîtrise d'ouvrage et d'une ingénierie de bon niveau, la question foncière y est traitée avec les mêmes outils que les opérations de droit commun. De même se pose la question des périmètres d'influence, d'intervention, et de protection.

A cette occasion, de nouvelles pratiques sont à explorer et à organiser, par exemple :

- la constitution de réserves susceptibles d'être utilisées comme foncier de compensation agricole ou environnementale.

Il s'agit d'une pratique qui se développe d'autant plus que, selon l'autorité environnementale, certains maîtres d'ouvrage ont tendance à prévoir des compensations importantes afin de faire mieux accepter leurs projets ; cette question peut partiellement recouper la question de l'organisation du périurbain évoquée précédemment.

- la maîtrise du foncier susceptible d'être valorisé par la réalisation assurée ou escomptée d'un grand projet d'aménagement.

L'actualité fournit un exemple majeur de cette situation avec le projet de métro du Grand Paris, qui peut aussi entrer dans la problématique du renouvellement à grande échelle, compte tenu des territoires concernés par l'implantation des futures gares ; quels sont les secteurs concernés ? est-il opportun d'organiser la maîtrise publique de ce foncier ? est-il trop tard pour le faire alors que l'emplacement des gares est connu depuis un moment et que, selon certains experts, on ne peut plus espérer capter la fameuse "plus-value foncière" ? est-il encore temps d'agir comme le suggèrent les premiers résultats de l'observatoire foncier mis en place par la SGP autour des futures gares et qui semble montrer

que depuis 5 ans les prix fonciers n'y ont pas progressé plus vite qu'ailleurs ? Rappelons que, si le financement direct d'un équipement structurant par l'opération d'aménagement induite est le plus souvent illusoire, la maîtrise du foncier (avec ou sans acquisition) reste indispensable si l'on veut éviter ou limiter la spéculation et permettre le financement d'un aménagement global de qualité.

De façon plus ponctuelle, se pose la question de la constitution de réserves foncières par une collectivité en vue d'un projet incertain, par exemple, le souhait de disposer d'un foncier "prêt à l'emploi" permettant de répondre rapidement à la demande d'implantation d'une entreprise génératrice de développement économique local ou d'un grand équipement public. A l'égard de ce type de demande, il est préférable de poser la question de façon plus globale (impact environnemental, mise en cohérence des documents d'urbanisme...) et dans un périmètre suffisamment vaste pour ne pas geler inutilement trop de terrains, tout en ayant une chance sérieuse qu'un des terrains réservés convienne à l'implantation envisagée.

## **2.5. Les finalités de l'action foncière de moyen ou long terme : la réalisation de projets complexes et l'anticipation de projets futurs**

Ces trois grands types de situation (renouvellement urbain, gestion des limites urbaines, accompagnement des grands projets) nécessitent des actions foncières à différentes échelles de temps. Sans ignorer l'importance et les besoins d'action à court terme, la mission, conformément à ses objectifs, a ciblé ses observations, ses analyses et ses propositions sur les enjeux de moyen et de long terme qui nécessitent des dispositifs appropriés, renouvelés ou renforcés. Il s'agit de répondre à deux finalités essentielles :

- mener des projets complexes et de grande ampleur, notamment lorsqu'on agit dans un territoire déjà urbanisé (renouvellement urbain) ou sensible (franges urbaines) ; la durée d'intervention et de portage éventuel sera supérieure au court terme pour atteindre le moyen terme (au-delà de 6 ans) et bien souvent le long terme (au-delà de 10 ans) ; le projet est connu, sa réalisation nécessite des procédures exigeantes et du temps ;
- préparer l'avenir en constituant ou reconstituant, dans des conditions économiques favorables, un stock foncier dont la localisation et la vocation ont été définies, susceptible de répondre à des besoins futurs sans qu'aucun projet ne soit défini ; il convient alors d'agir pour en minimiser les coûts, d'en apprécier les risques au regard des avantages qu'il pourra procurer le moment venu dans le moyen ou le long terme : un projet opportun cohérent dans des conditions financières favorables.

Ces actions, difficiles et peu valorisantes dans le temps court, ne peuvent se développer que si les collectivités territoriales, seules ou associées, exceptionnellement l'État, se mobilisent dans ce sens.

En effet, face aux enjeux de l'aménagement urbain et territorial, la mise en œuvre d'une politique foncière anticipatrice est à la fois une nécessité et un art de gestion de l'incertain qui ne peut s'exercer que dans le cadre d'une stratégie pertinente et avec les moyens adaptés, mais qui est susceptible de prendre des formes différentes et plus ou moins actives.

Ainsi, le degré de volontarisme d'une ville en matière de politique foncière est fortement corrélé à son degré d'intervention en matière de politique d'aménagement :

- une collectivité qui privilégie l'aménagement public interviendra en général fortement sur le foncier, avec une démarche d'acquisitions foncières significatives et, si elle est continue, avec l'espoir d'agir sur les valeurs foncières ;
- une collectivité qui privilégie l'aménagement négocié avec le privé interviendra quantitativement moins mais sera amenée à prendre des "positions" pour peser sur le marché et préparer à l'avance la négociation ou le partenariat dans de bonnes conditions ;
- une collectivité qui se contente d'instruire et d'approuver des projets d'aménagement d'initiative privée interviendra à travers les règles d'urbanisme et la négociation, et assez peu ou pas du tout en direct, sur le volet des acquisitions foncières.

On peut aussi rencontrer des collectivités qui combinent ces différents types de positionnements selon les secteurs, se montrant peu interventionnistes dans des tissus urbains constitués et équipés mais beaucoup plus actives et anticipatrices dans des secteurs en développement ou en régénération importante.

### **3. Les acteurs des politiques foncières et leurs interventions**

A travers les témoignages, les rencontres et la documentation disponible, la mission a pu repérer les pratiques actuelles des acteurs publics et privés en matière foncière, et identifier ceux qui sont ou seraient les mieux à même d'être mobilisés et dans quel rôle pour une relance des politiques foncières à long terme.

#### **3.1. L'État**

L'État a été un acteur foncier majeur à l'époque de la reconstruction, puis des "30 glorieuses". L'important dispositif de réserves foncières créées en vue de la réalisation des villes nouvelles en est l'un des témoignages les plus significatifs. Avec la décentralisation de l'urbanisme, l'État n'a plus guère pratiqué d'interventions directes en ce domaine, sauf en amont ou dans le cadre d'opérations d'intérêt national (OIN).

Depuis quelques années, l'État est revenu de façon active sur le sujet en prônant la mise en place d'outils de portage foncier, EPF d'État et EPF locaux. Même si les EPF d'État sont en grande partie "gouvernés", à travers leur conseil d'administration, par les collectivités locales, l'État conserve un rôle important dans la mise en place, l'orientation et le pilotage stratégique de ces outils. Le besoin grandissant d'une production foncière forte en faveur du logement a conduit l'État non seulement à mobiliser son propre patrimoine et celui de ses établissements publics mais aussi à inciter fortement les EPF à agir pour produire du foncier destiné prioritairement à des opérations de logements, notamment de logements sociaux ; c'est une des raisons pour lesquelles, au cours des dernières années, les EPF ont fortement privilégié le portage foncier de court terme.

Cette option a été renforcée par des règles de prudence de gestion souhaitées par l'État et exprimées par ses représentants, de manière parfois très restrictive, dans les conseils d'administration des établissements publics concernés.

#### **Le cas de l'AFTRP**

Organisme emblématique de l'action de l'État, l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), bras armé des pouvoirs publics pour la politique foncière proactive menée en Île-de-France dans les années 60/70, a la particularité de cumuler une compétence d'opérateur foncier avec une compétence d'opérateur d'aménagement. Avec la création, il y a 5 ans, d'établissements publics fonciers "spécifiques" en Île-de-France, la question se pose du devenir des activités foncières de l'organisme. Si l'agence conserve une certaine activité en matière de gestion du foncier de l'État, elle semble se centrer davantage sur ses missions d'aménageur, permettant de donner une panoplie de choix aux collectivités franciliennes, les aménageurs n'étant pas si nombreux dans la région, en dehors des établissements publics d'aménagement chargés des OIN. Toutefois, il subsiste au sein de l'AFTRP un service foncier important et de qualité dont le maintien ne peut être justifié uniquement par des activités de prestation de service interne ou externe. L'adoption prochaine de nouvelles dispositions concernant l'Île-de-France (mise en place d'une métropole, unification des EPF) implique de poursuivre une réflexion sur le rôle des différents outils, notamment de l'AFTRP et de son service foncier : cet opérateur doit-il porter une mission spécifique relative à l'action

foncière de moyen ou long terme dans une perspective de besoins importants en Île-de-France (par exemple, en matière d'expertise plutôt que de portage, pour lequel il ne dispose pas de moyens financiers propres), devenir le pôle de compétence référent en matière d'ingénierie du remembrement foncier, se concentrer exclusivement sur le sujet de la restructuration de l'habitat privé et des copropriétés en difficulté ?... Selon l'option choisie, quel repositionnement de l'AFTRP faut-il définir au sein du dispositif régional en cours d'évolution ?

Le rôle de l'État se traduit aussi par l'action des services déconcentrés de l'État qui sont réglementairement impliqués dans la création des ZAD, dans les arrêtés de DUP et accessoirement dans l'exercice de certains DPU (OIN, communes carencées). Enfin, l'État s'est récemment investi dans la mobilisation du foncier public.

La problématique du foncier semble toutefois peu développée dans ses actions auprès des collectivités locales (porter à connaissance, évaluation des zonages, etc).

Néanmoins, dans le champ qui nous concerne, l'État produit des données fiscales et foncières, entretient des partenariats avec les agences d'urbanisme, porte et mobilise le pôle de compétence « foncier et stratégies foncières » du réseau CETE (désormais au sein du CEREMA).

### 3.2. Les régions

Une étude de l'ADEF a analysé en 2008 les actions foncières des régions. Il est probable que la situation n'a pas significativement évolué depuis, même si la création de nouveaux EPF, facteur considéré comme positif pour ces actions, a pu améliorer la situation. Elle constatait :

- que les régions, dotées de la compétence du développement du territoire, sont peu impliquées directement dans les actions y contribuant : par exemple, leur rôle dans l'élaboration des SCOT, des PLU et des PLH est restreint ;
- que leurs responsabilités et leurs obligations dans le copilotage des contrats de projets européens régionaux les a toutefois amenées à s'impliquer sur les thématiques et les territoires à enjeux.

Bien entendu, les situations et les politiques varient selon les régions. On peut noter cependant des interventions communes à caractère foncier, à des degrés variables :

- en matière d'aménagement du territoire, le financement des études de planification, de stratégie foncière et d'aménagement, notamment pour accompagner les grands projets ;
- en matière d'agriculture, quelques exemples d'aide au portage foncier agricole (avec les SAFER) ;
- en matière d'environnement, elles peuvent participer à la constitution de réserves naturelles régionales et aux actions des conservatoires des sites ;
- en matière de logement, notamment pour des opérations de renouvellement urbain, difficiles à équilibrer, certaines contribuent sous différentes formes aux actions des collectivités territoriales et des EPF, lorsqu'ils existent : subvention au logement locatif social pour surcoûts fonciers, aux opérations ANRU...;

- en matière de développement économique, certaines régions contribuent à l'acquisition des friches et à leur réutilisation, avec ou sans EPF. Cette action ne se limite pas au foncier, le développement économique faisant partie de leurs compétences ;
- au titre de leurs compétences en matière de formation (lycées et enseignement supérieur) et de transports, le foncier semble accessoire.

Certaines régions se sont investies dans les dispositifs d'observatoires fonciers et dans les diagnostics fonciers.

En conclusion, si les régions ont peu de politiques foncières ou d'intérêts fonciers propres, les actions auxquelles elles participent ont en général une composante foncière. Elles ont donc un intérêt à contribuer :

- à l'amélioration de la maîtrise du foncier et de son coût par les collectivités publiques ;
- à la mise en place et au fonctionnement d'outils d'aide à cette maîtrise, comme les observatoires et les EPF, qu'ils soient régionaux ou locaux ;
- à un interventionnisme soutenu sur les secteurs d'intérêt régional : pôles économiques, pôles de transports, grands projets, etc... ;
- à la promotion du développement durable, notamment par la préservation et la valorisation des zones agricoles et naturelles.

A la faveur de la mise en place des EPF d'État régionaux, certaines d'entre elles ont ainsi joué un rôle clef dans leur création et tiennent une place importante dans leur gouvernance.

Quelles que soient les dispositions futures adoptées en matière de compétences, la mission estime que les régions doivent avoir un rôle plus affirmé en matière de politiques foncières, notamment dans le cadre des schémas régionaux auxquels elles participent, voire pilotent (SRADT, SRCAE, SRCE, SRDE, SRIT, etc...), qui sont par nature des documents de cadrage adaptés aux actions de réserves foncières à long terme.

### **Le cas de la région Rhône-Alpes**

Particulièrement sensibilisé au fait que le foncier est un point clef pour faire aboutir de manière concrète les actions qu'il veut conduire au titre de sa compétence d'aménagement du territoire, le conseil régional Rhône-Alpes a opté pour une action d'animation transversale et de confortement des structures existantes. Il a adopté une politique ambitieuse :

- il a non seulement pour objectif de contribuer à préserver partout le foncier agricole, mais aussi la volonté d'aller plus loin en liant la préservation de ce foncier à un accroissement du nombre des exploitants agricoles ;
- dans le même esprit, il favorise la réutilisation des friches industrielles pour y implanter industrie et commerces plutôt que de prélever sur des terrains agricoles ;
- il veut faire progresser la couverture du territoire par des outils fonciers (des "zones blanches" subsistent, y compris dans des secteurs où il y a de fortes tensions sur le marché foncier) ; il apporte donc un soutien financier à l'extension des zones couvertes par les EPF ;

– enfin, le conseil régional a lancé une étude de stratégie foncière régionale, un appel d'offres est en cours pour une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Le conseil régional a pris l'initiative de créer, fin 2009 sous la forme d'une association (loi de 1901) avec d'autres membres fondateurs issus du club des opérateurs fonciers, dont la SAFER, le centre d'échanges et de ressources foncières Rhône-Alpes (CERF RA) pour regrouper l'ensemble des opérateurs en matière foncière. Il a trois missions :

- l'accompagnement auprès des élus pour développer la politique foncière avec mise à disposition d'experts, réunions de commissions ad hoc, outils d'aide à la décision, formation dans le domaine foncier...;
- l'échange de bonnes pratiques dans le domaine du foncier et de l'aménagement entre public et privé : effet réseau, organisation d'ateliers thématiques trimestriels ;
- la constitution d'un centre de ressources : veille juridique, statistiques... (dans les limites de ce qui est commercialement sensible...), mais l'information à la parcelle n'est pas envisagée.

### 3.3. Les départements

Les départements interviennent notamment à travers la politique de protection des espaces naturels sensibles (ENS) pour laquelle ils acquièrent des fonciers par le biais d'un droit de préemption spécifique et l'utilisation d'une partie de la taxe d'aménagement qui leur est destinée. Certains départements ont joué un rôle dans la mise en place d'EPF, notamment en Île-de-France ; dans le cas des Yvelines, le département a mis en place des moyens financiers significatifs, qui permettent notamment des interventions visant à la constitution de réserves foncières. Les EPFL sont fréquemment soutenus par les départements, soit au moment de leur création, soit dans le cadre de partenariats.

#### **Le cas du DOUBS : un binôme entre agence foncière et EPFL piloté par le département**

Le conseil général a créé en 1990, une agence foncière qui répond à une double mission : outil foncier du département, elle assure les négociations foncières pour le compte du conseil général (routes, collèges, locaux administratifs) et le conseille sur sa stratégie patrimoniale ; au service des politiques des collectivités du Doubs, elle conseille et assiste gratuitement les communes et leurs groupements pour leurs questions foncières et d'aménagement.

Elle apporte par sa pluridisciplinarité (négociation foncière, urbanisme, droit, aménagement, environnement..) une contribution en vue de favoriser une politique dynamique d'aménagement et de développement, non seulement pour l'habitat, mais également pour l'aménagement urbain, l'économie ou l'environnement (réseaux humides, aménagement de cours d'eau, itinéraire de randonnées, etc).

Créé à l'initiative du conseil général en 2007, l'EPFL du Doubs a vocation à intervenir sur tout le département, au fur et à mesure des adhésions des communes et de leurs groupements.

Les activités des deux structures sont très complémentaires, avec notamment la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage exercée par l'agence foncière auprès des communes, mission qui contribue à rapprocher problématique foncière et documents d'urbanisme.

L'agence foncière, financée essentiellement par le conseil général, assure le fonctionnement de l'EPF. L'agence compte 14 personnes, dont 3 pour l'EPF.

L'action essentielle de l'EPFL a porté et portera à l'avenir sur le renouvellement urbain et sur les opérations de logements sociaux neufs.

Comme dans la plupart des cas, la SAFER signale à l'EPFL les opportunités, mais n'intervient pas en milieu urbain et l'EPFL n'intervient pas sur les terrains agricoles. Toutefois, à la demande de la communauté d'agglomération du Grand Besançon et du conseil général qui souhaitent maintenir une activité agricole à proximité des zones urbanisées et urbanisables en périphérie de Besançon, l'EPF intervient dans ce secteur sur les terrains agricoles en concertation systématique avec la SAFER. L'EPFL a passé une convention de gestion concertée du foncier avec l'agence. Cette convention a été conclue dans le but de renforcer la qualité de l'aménagement départemental en facilitant les échanges respectifs ainsi que les interventions au niveau départemental (développement et aménagement de l'espace rural et périurbain, espaces naturels sensibles, paysages et développement durable de l'agriculture), en favorisant un travail en commun entre les organismes signataires, en précisant les modalités d'information et d'échanges entre les différents partenaires. Dans le cadre de la charte départementale de gestion économe de l'espace, il est prévu de créer un observatoire de la consommation de l'espace (partenariat Etat/DDT/DREAL et conseil général avec l'agence foncière, l'EPF, la SAFER, agences d'urbanisme, chambre d'agriculture, syndicat mixte du SCOT de l'agglomération bisontine, CAUE).

### **L'appel à projets du département de Savoie**

Conscient que les réserves foncières stratégiques constituent un enjeu majeur pour les collectivités territoriales, dans la mesure où elles peuvent permettre à celles-ci d'anticiper la réalisation de projets stratégiques à long terme (minimum 15 ans), sans que la nature de l'opération soit déterminée au départ, le conseil général a lancé en 2012 et 2013 une incitation à constituer ces réserves par un appel à projets. Il s'agit de terrains non bâties situés :

- principalement en zones à urbaniser (AU) strictes, en zones A et N des PLU, dont la mobilisation interviendra à long terme et dont l'utilisation future n'est pas déterminée au moment de l'acquisition ;
- en zones urbaines des PLU en fonction du caractère des lieux, de leur configuration, de leur localisation, dans les mêmes conditions de mobilisation et d'utilisation que définies précédemment ;
- en zones U ou N des cartes communales et dont l'utilisation future n'est pas déterminée au moment de l'acquisition.

L'aide du conseil général se traduit par une subvention forfaitaire, correspondant aux frais financiers de portage pendant 15 ans. En cas de cession avant cette date, la subvention est totalement remboursée. Les dossiers de l'EPFL sont éligibles à cette subvention.

### **Le cas du Département de Loire-Atlantique**

Le département de Loire-Atlantique est le premier de France pour la superficie de ses zones humides avec d'importantes problématiques d'estuaire et de littoral ; il est aussi l'un des tout premiers (le 4ème) départements agricoles ; il fait l'objet d'une forte pression du fait de l'expansion urbaine (14.000 habitants supplémentaires par an), à laquelle s'ajoutent les besoins liés au développement économique et industriel.

Une réflexion globale a été engagée à l'initiative du conseil général, à l'échelle "inter-SCOT", en vue d'organiser la gestion durable de l'espace. Il s'agit, à partir d'une analyse fine de l'ensemble des enjeux, de proposer des orientations et des moyens permettant de concilier les objectifs de développement, de protection et de mise en valeur, selon une approche anticipatrice plutôt que compensatrice. La démarche vise donc à la fois les espaces naturels et les espaces agricoles. Un premier protocole est en cours de préparation avec notamment la création d'un fonds de reconversion agricole. Une réflexion est aussi engagée avec CDC Biodiversité pour expérimenter la mise en place de réserves foncières d'espaces à protéger, pouvant servir ultérieurement de compensations environnementales. Les collectivités s'appuient sur une agence de développement départementale qui regroupe les outils d'ingénierie et d'aménagement ainsi que sur un EPF local (créé il y a un an, pour le moment sans TSE) chargé des opérations de maîtrise publique du foncier (alors que, par le passé, le département agissait en direct). Cette approche d'ensemble, à l'échelle d'un département particulièrement sensible, est à suivre avec attention en termes de méthode et de traduction opérationnelle, à l'égard notamment des enjeux du périurbain évoqués au chapitre 2.

### 3.4. Les communes et les intercommunalités

C'est au sein des villes et des intercommunalités que l'on constate la plus forte implication dans l'action foncière et notamment l'existence plus ou moins développée de réserves de moyen ou long terme. Toutefois, en l'absence d'observation des politiques foncières, d'études ou de bilans existants sur ce sujet, il n'est pas possible de dresser un état des lieux complet des politiques menées, des villes impliquées, de l'importance des stocks...

Une enquête de l'ACDF en 2007, avait permis de connaître les tendances : sur 400 communautés ayant participé à l'enquête, 44 % disposaient d'un budget spécifique, mais utilisé dans la majorité des cas au gré des opportunités. Depuis cette époque, il est probable que les pratiques ont changé, notamment là où un EPF a été créé. Il serait utile donc qu'une enquête approfondie soit réalisée sur ce sujet auprès d'un ensemble représentatif de collectivités.

Au vu des investigations menées de façon limitée par la mission, il apparaît que les situations sont très diverses, quelle que soit la région ou la taille de la ville. Concernant les grandes villes, il existe une tendance au désengagement des politiques de réserves foncières, même là où des stocks significatifs avaient été constitués ; parmi les raisons invoquées figurent non seulement des considérations de coût, mais aussi l'absence de motivation ou le choix de laisser le privé intervenir librement. Ainsi de grands pôles urbains comme la ville de Marseille ou la Communauté urbaine de Bordeaux indiquent qu'ils ne disposent plus de stocks importants de réserves foncières. Dans certains cas, la création d'opérateurs fonciers, qu'elle soit récente ou projetée, conduit les collectivités à considérer qu'elles n'ont plus à intervenir directement. Toutefois, cette tendance au retrait n'est pas générale : les villes historiquement les plus engagées dans des politiques foncières ont conservé une politique ambitieuse en la matière. Dans ces situations, les collectivités concernées poursuivent des interventions significatives, même en cas de création d'un EPF. C'est notamment le cas de Paris, Lyon, Rennes.

La ville de **Paris** possède un patrimoine foncier très important, sur son propre territoire et surtout au-delà. Les ordres de grandeur sont de 5M de m<sup>2</sup> de bâti et 1000 ha de superficie dans Paris, 6600 ha en dehors, dont 4400 ha en Ile de France. La ville mène une politique très active de préemption dans Paris même, en vue de la création de logements (90 M€) et d'équipements (30 M€) ; elle a, en parallèle, engagé une démarche de rationalisation de l'ensemble de son patrimoine avec un objectif de revente (un ordre de grandeur de 175 M€ par an est avancé) principalement en banlieue. La ville intervient majoritairement en direct mais s'appuie aussi dans certains cas sur l'EPFIF, par convention, pour une partie du foncier destinée au logement ; cet appui semble davantage motivé par l'attente d'un apport d'expertise que par l'intérêt financier escompté. Au-delà de l'ampleur de cette politique illustrée par les chiffres cités, qui toutefois ne concernent des réserves de moyen ou long terme que pour une part limitée, il convient de souligner la volonté de la ville de créer les conditions et les outils de gestion permettant de mener une politique active de gestion de stock foncier. La ville de Paris constitue toutefois un cas très particulier, compte tenu non seulement de sa taille mais aussi du fait d'interventions foncières situées en grande partie en dehors du périmètre communal.

A **Lyon**, la communauté urbaine mène une politique foncière active qui s'appuie sur une direction foncière et immobilière de plus de 70 personnes. 9000 biens sont gérés en direct avec des durées de portage de 10 à 12 ans en moyenne. Le budget annuel consacré à l'acquisition de réserves foncières est de l'ordre de 15 M€ ; il y a une volonté de rotation du stock, sans qu'un objectif trop contraint soit fixé pour autant. Il n'y a pas d'EPF sur le territoire du Grand Lyon, qui bénéficie de toute l'ingénierie foncière au sein des services de la communauté urbaine. La question de la création d'un outil est toutefois évoquée, plutôt sous la forme d'un EPFL, dans le cas où l'intercommunalité souhaiterait mettre en place une TSE. En revanche, la communauté urbaine est en train de développer dans sa périphérie (notamment à l'Est) un partenariat avec l'EPORA sur des enjeux de développement métropolitain et de foncier de compensation.

A **Rennes**, la ville et l'agglomération bénéficient de 40 ans d'une politique qui a constamment privilégié l'appropriation publique du foncier et une pratique de l'aménagement sous le contrôle direct de la collectivité. Cette démarche a permis de développer une politique positive en matière d'habitat, avec des coûts maîtrisés, et à organiser de façon assez structurée, selon la notion de "ville archipel", les limites de l'extension urbaine, le développement des communes périurbaines et la préservation de terrains naturels ou agricoles proches. L'action foncière, conçue initialement pour répondre aux besoins de croissance urbaine externe, s'est progressivement recentrée sur le renouvellement urbain, affiché désormais comme orientation prioritaire ; en réalité, l'action foncière est menée en regard des deux enjeux.

Aujourd'hui, l'implication directe de la ville de Rennes (8 à 9M€ d'acquisitions foncières par an) et de la communauté d'agglomération (6M€ par an en conventionnement avec les communes hors ville centre, auxquels s'ajoutent 2M€ pour les opérations stratégiques) reste forte. Une préoccupation de gestion et de rotation du stock se développe, dans un premier temps, au niveau de l'agglomération, qui a engagé un travail de mise à plat des biens et se voit affecter un objectif annuel de revente (3M€). Il s'agit de l'une des recommandations issues d'un important travail d'évaluation de la politique foncière, qui s'est achevé en 2012. La création, il y a 4 ans, d'un EPF d'État régional, "Foncier de Bretagne", n'est pas motivée par des besoins rennais ; la communauté d'agglomération a cependant

conventionné avec l'EPF pour un objectif de 20M€ sur 5 ans. Il s'agit ici d'une augmentation du potentiel global d'intervention plutôt que d'une substitution de l'action de l'EPF à l'intervention directe de la collectivité, dont les services restent calibrés et organisés comme un outil opérationnel de portage foncier.

Au vu des échanges avec les collectivités rencontrées, on relève souvent l'absence d'un état des lieux du patrimoine foncier tenu à jour et permettant d'identifier la nature et le poids des réserves foncières. A l'exception des intercommunalités anciennes et fortement intégrées, ce sont les communes qui possèdent le stock le plus important. Toutefois, à travers les derniers exemples cités, on constate le poids croissant de l'intercommunalité comme porteuse d'une stratégie foncière et de réserves de moyen ou long terme. L'actuelle montée en régime de l'intercommunalité s'accompagne de l'élaboration de plus en plus fréquente de projets de territoire et d'une maîtrise des grands enjeux d'aménagement à l'échelle communautaire ; avec le développement des PLU intercommunaux, on peut espérer le développement de stratégies foncières intercommunales s'appuyant sur des outils de portage en tant que de besoin. Ces outils sont principalement les EPF d'État ou locaux, sachant toutefois que les villes les plus actives continuent le plus souvent d'intervenir en direct, et regrettent parfois que les EPF agissent principalement sur le court terme.

Le projet de loi ALUR comporte des dispositions qui vont dans le sens d'une plus forte implication des collectivités en matière foncière : il a prévu en effet, dans les rapports de présentation, pour les SCOT, une analyse du potentiel de densification sur les principaux secteurs de développement, de restructuration et de renouvellement urbain et pour les PLU une analyse de la capacité de densification et de renouvellement urbain et l'élaboration d'une stratégie foncière en découlant.

### **3.5. Les établissements publics fonciers**

Le développement des établissements publics fonciers conduit aujourd'hui à disposer de tels outils sur une partie importante du territoire national hors DOM, avec 15 EPF d'État (EPFE) et 22 EPF locaux (EPFL). Il est envisagé, si ce n'est de couvrir l'ensemble du territoire, du moins de faciliter le développement de ces établissements dans toutes les zones tendues et les secteurs à enjeux. Ce sont des outils puissants et appréciés tant pour leur capacités techniques (ingénierie foncière en matière de veille, de négociation, de dépollution...) que financières (grâce à l'adossement à une ressource fiscale affectée).

#### **3.5.1. Les établissements publics fonciers d'État (EPFE)**

Les EPF créés dans la période récente l'ont été principalement dans le but de produire du foncier nécessaire à l'intensification des politiques de construction de logements. L'urgence de réalisation des programmes immobiliers espérés a conduit à centrer l'action de ces EPF sur le portage foncier de court terme.

A titre d'exemple, l'EPF PACA, créé il y a plus de 10 ans avec des objectifs ambitieux et des durées de portages envisagées jusqu'à 12 ans avec une moyenne de 6 ans, pratique actuellement des durées de portage beaucoup plus courtes, compte-tenu notamment des positions de son contrôleur d'État, avec une moyenne entre 3 et 4 ans,

et se voit contraint de ne pas s'impliquer dans la plupart des interventions pour des opérations de réserve foncière à long terme.

Il en va de même des EPF créés plus récemment, notamment en Île-de-France, dont l'action est fortement centrée sur la production de foncier destinée à accélérer les programmes de logements. On notera toutefois que des interventions de moyen ou de long terme ne sont pas exclues pour eux. C'est le cas de l'EPFIF qui s'est intéressé aux abords de certains grands projets comme le projet de grand stade de rugby ainsi que du métro du grand Paris et réfléchit à une manière de démultiplier son action, sur laquelle nous reviendrons plus loin, c'est aussi le cas d'autres EPF, notamment de l'EPFY qui a engagé une stratégie sur ce sujet.

Comme évoqué en introduction, le récent rapport du CGEDD sur l'activité en matière de logements des EPF franciliens et sud-méditerranéens a montré que si leurs actions avaient un impact réel sur le repérage et la production de terrains destinés aux logements, elles représentaient, en l'état actuel, un pourcentage encore faible mais en développement de l'activité foncière et de la production de logements sur leurs territoires d'intervention (3 à 4% en 2011). Le rapport constate également qu'il n'est pas prouvé d'une façon générale que leur action pèse sur les prix du foncier. Les EPF d'État "historiques" (Normandie (ex EPBS), Lorraine, Nord-Pas-de-Calais) avaient été créés avec des objectifs de traitement de grandes friches industrielles et de reconversion de territoires en déclin économique, ce qui impliquait des portages fonciers longs avec, dans nombre de cas, un retour au "terrain naturel" des fonciers acquis et traités. Toutefois, dans la période récente, l'activité de ces établissements s'est également repliée sur du portage de court terme. L'objectif de production de foncier rapidement mobilisable pour du logement n'est pas la seule raison.

Ainsi, l'extension progressive de l'EPF normand au périmètre de l'ensemble de deux régions l'a conduit à diversifier ses interventions et à démontrer sa capacité de répondre à des sollicitations sur l'ensemble de son territoire. En contrepartie, il a eu tendance à se montrer ces dernières années moins volontariste sur les grands enjeux d'aménagement du territoire, comme l'axe Paris-Seine, qui pourraient nécessiter des durées longues de portage.

D'un point de vue réglementaire, rien n'interdit à ces établissements de procéder à des réserves foncières de moyen ou long terme, dans le cadre d'un équilibre financier global, à condition que des orientations soient données dans ce sens par leur tutelle et par leur conseil d'administration. Ainsi, au sein d'un programme d'actions foncières (PAF) contractualisé avec une collectivité locale, il est possible de pratiquer une mutualisation permettant de prendre en compte des opérations présentant des durées de portage prévisionnelles très variées.

Par ailleurs, il ne leur est pas interdit, sous réserve de l'accord de leurs conseils d'administration, de faire des acquisitions foncières en compte propre, sans prévoir conventionnellement l'obligation de leur acquisition ultérieure par les collectivités locales.

Sous réserve de l'examen des capacités techniques et financières des EPF que nous évoquerons plus loin, il apparaît envisageable de demander à ces établissements de développer, en fonction des besoins constatés et après analyse des risques afférents, une part significative de leur action pour du portage foncier de plus longue durée ; cela pourrait se faire sans compromettre la priorité donnée à la production à court terme de foncier pour le logement, mais en s'efforçant de limiter les interventions de très courtes durées pour lesquelles la valeur ajoutée n'est pas avérée. Cette réorientation

potentielle, fondée sur des préoccupations d'anticipation et des enjeux d'aménagement du territoire, serait d'ailleurs cohérente avec le caractère d'établissement d'État de ces organismes. Pour autant, les EPF locaux sont ou peuvent être également concernés et mobilisés.

### **3.5.2. Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)**

Créés à l'initiative des collectivités locales (groupements de communes, départements), ils sont destinés à accompagner celles-ci dans la maîtrise foncière nécessaire aux projets futurs, notamment là où elles sont soumises à une pression croissante. L'adhésion est volontaire, ce qui assure leur légitimité et leur adaptation aux réalités locales. Ils peuvent bénéficier de la TSE (la plupart en disposent) sur leur périmètre d'intervention. Pour la plupart, ils font appel à l'emprunt et répercutent totalement ou partiellement les coûts administratifs et financiers de portage.

Leur association estime cependant inéquitable (par rapport aux EPF d'État) de refuser l'adhésion des EPCL n'ayant pas les 3 compétences (SCOT, PLH, ZAC) et de ne pas bénéficier de la délégation du DPU dans les communes faisant l'objet d'un constat de carence. Elle souhaite par ailleurs que la DUP réserve foncière soit facilitée.

Les EPFL ont des modes d'intervention et d'action variés mais qui n'excluent pas le portage moyen ou long terme. La mission a rencontré deux EPFL voisins qui, chacun de manière différente, interviennent dans des opérations de moyen ou long terme. Il est à noter que leurs directeurs travaillaient précédemment dans une SAFER.

#### **Le cas de l'EPFL de Haute-Savoie**

Le territoire du département, proche de la Suisse, est soumis à une forte demande de logements et de foncier (ce qu'ignore le zonage géographique national). L'EPF de Haute-Savoie, créé en 2003 avec 60 communes, comprend aujourd'hui 211 communes (460.000 habitants), soit les deux-tiers du département, à l'exception notable du Grand Annecy.

Son activité est essentiellement constituée d'acquisitions de terrains de faible surface, souvent bâties mais insuffisamment occupés, en tissu existant ou à proximité, destinés à des équipements publics (50%) et à des logements (47%).

Les conventions passées avec les collectivités prévoient le remboursement chaque année par celles-ci des montants empruntés divisés par la durée des emprunts. En cas de dérapage, la collectivité peut être taxée de pénalités.

L'opération d'écoquartier « Etoile Annemasse-Genève » autour de la gare (futur RER franco-valdo-genevois) entre dans la typologie des "grands projets" de la mission. A cette occasion, l'EPF a notamment fait l'acquisition d'un hôpital.

L'équipe de l'EPF est restreinte. Elle procède cependant en régie à l'accompagnement de l'élaboration des documents concernant l'urbanisme et l'habitat et à la réalisation des diagnostics fonciers. Parmi les moyens d'incitation et de négociation utilisés, le périmètre d'attente d'un projet d'aménagement global (gel de la constructibilité) est fréquent, ainsi que la « DUP fiscale » (avantages fiscaux liés à l'utilité publique).

### **Le cas de L'EPFL de Savoie**

L'EPFL, créé en 2005 avec 38 communes, comprend aujourd'hui 125 communes (197.000 habitants, soit la moitié de la population du département), principalement autour de Chambéry. La région Rhône-Alpes et le département sont adhérents à l'EPF.

Le stockage court est privilégié : la durée moyenne de stockage est inférieure à 5 ans.

Comme l'EPF 74, il a fait de nombreuses acquisitions de terrains bâtis en tissu existant en vue de leur requalification. Il s'investit également dans les restructurations économiques.

Depuis l'origine, les réserves foncières représentent 6% en surface et 3% en valeur de l'activité de l'EPF. Bien qu'il présente des dossiers à l'appel à projets de réserves à long terme du conseil général, son PPI 2011-2016 ne prévoit que 2,5% des crédits consacrés à cette activité.

Il est missionné par ailleurs sur le projet de TGV Lyon-Turin sous forme d'acquisitions et de réserves de compensation agricole et environnementale à la demande du département. Il fait appel dans ce cadre aux services de la SAFER.

Le projet de loi ALUR améliore les possibilités de création ou d'extension des EPFL, tout en définissant des règles de périmètres d'intervention avec les EPFE. Il prévoit également de faire bénéficier les EFPL de prérogatives qui sont actuellement réservées aux EPFE.

### **3.6. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)**

Les SAFER ont été créées par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960. Leurs objectifs initiaux consistaient à réorganiser les exploitations agricoles, dans le cadre de la mise en place d'une agriculture plus productive, et à installer des jeunes. Leurs périmètres d'intervention sont les régions ou le regroupement de régions. Il y a 22 sociétés en métropole et 3 dans les DOM.

Sociétés de droit privé chargées de missions d'intérêt général, les SAFER sont placées sous le contrôle des ministères de l'Agriculture et des Finances et n'ont pas de but lucratif.

Les conseils d'administration des SAFER réunissent les représentants de ses actionnaires (organisations agricoles, secteur para-agricole, et collectivités pour au moins un tiers). Les commissaires du Gouvernement, représentants de l'État (Agriculture et Finances) assistent aux instances de gouvernance, informent les tutelles sur le fonctionnement des sociétés et sont consultés préalablement à certaines conventions d'acquisition envisagées par elles.

Le décret du 10 juillet 2000 a institué un comité technique par département, dont la composition est plus diversifiée. Le conseil d'administration de chaque SAFER décide après avis du comité technique qui n'est que consultatif.

#### **Les missions des SAFER**

Elles peuvent se résumer ainsi :

- dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers, favoriser l'installation des jeunes ;

- protéger l'environnement, les paysages et les ressources naturelles ;
- accompagner le développement de l'économie locale.

En 1999, les actions des SAFER dans le domaine de la protection de l'environnement ont été renforcées par la mise en place du droit de préemption pour motif environnemental.

En 2005, elles reçoivent en complément, la mission de protection des espaces agricoles péri-urbains. En effet, pour lutter contre l'accélération de l'étalement urbain et préserver les espaces périurbains non bâties, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux confère aux départements une nouvelle compétence : la protection et l'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains. La mobilisation de cette compétence passe par la mise en œuvre par les départements d'un nouvel instrument du code de l'urbanisme (article L143-2) : les « pérимètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains », dits PAEN.

### **Les ressources des SAFER**

Le financement des acquisitions des SAFER est assuré par des fonds propres et des emprunts, par les cessions foncières, la vente de prestations et les aides des collectivités locales, variables selon les territoires et les activités.

En 2010, les ressources de fonctionnement de l'ensemble des SAFER, d'un montant global de 80 M€, provenaient de leurs activités foncières pour 58%, des subventions de l'État pour 5%, des prestations de service pour 9%.

### **Les activités des SAFER**

En matière d'acquisitions foncières, les SAFER pratiquent très majoritairement la procédure amiable plutôt que la préemption : en 2011, sur 86000 ha, 6600 ont été acquis par préemption.

En matière de gestion des terres agricoles, elles pratiquent la gestion temporaire (convention de mise à disposition - CMD), l'intermédiation locative et la convention d'occupation provisoire et précaire (COPP).

Au service des collectivités, les SAFER ont développé des actions pour leur compte : observation et études foncières, négociation, gestion. En 2010, les surfaces concernées étaient à 37% pour l'activité agricole et forestière, 44% pour l'environnement et 19% pour le développement local.

Par ailleurs, les activités de portage pour les collectivités étaient de 3000 ha pour les communes et EPCI, 7000 ha pour les départements et 1800 ha pour les régions. Les SAFER sont en général chargées de leur gestion en attendant leur destinataire final.

La mission a noté qu'une activité importante, mais non mesurée, constitue l'accompagnement naturel de ses missions pour l'agriculture et l'environnement : il s'agit de l'acquisition pour le compte des collectivités et autres maîtres d'ouvrage publics, de terrains destinés à compenser l'impact agricole (reconstitution) et l'impact environnemental (compensation environnementale) de leurs projets.

De même, la protection de l'environnement et des paysages a fait l'objet de 600 opérations pour 5000 ha en 2011, au profit des collectivités et des organismes de protection.

### L'exemple de la SAFER Rhône-Alpes

Rhône-Alpes est une région où le foncier est rare, notamment à cause du relief. Or la demande est forte et le rythme d'artificialisation atteint 4 000 ha par an (soit 10% du total France entière). La SAFER Rhône-Alpes est principalement confrontée à une problématique péri-urbaine : la croissance des agglomérations mais aussi l'urbanisation touristique et beaucoup d'habitat diffus. C'est pratiquement toute la surface agricole qui est globalement sous pression.

La SAFER Rhône-Alpes représente 10 % de l'activité totale des SAFER.

La SAFER a mis en place un observatoire foncier. Elle travaille en partenariat avec le CERTU sur l'observation de la mutation du foncier.

La SAFER Rhône-Alpes traite 2000 dossiers par an (dont 300 dossiers de préemption qui ne sont que la sanction d'un échec de la négociation amiable), acquiert en moyenne 5000 hectares pour un chiffre d'affaires total de 90 M€. En nombre, les acquisitions amiabiles représentent 95 %, les acquisitions préemptées représentent 5 %.

Dans le domaine de l'environnement, les résultats sont limités, mais pourraient se développer en nouant des partenariats avec l'agence de bassin, CDC-Biodiversité et les conseils généraux au titre de leur compétence sur les espaces naturels sensibles.

Le financement des acquisitions de la SAFER Rhône-Alpes est assuré par des fonds propres, par une avance de trésorerie du Crédit Agricole (ordre de grandeur : 7 M€), par les cessions foncières, par les ventes de prestations, par des aides ciblées du conseil régional et des conseils généraux, notamment sur des opérations ponctuelles.

Avec ces ressources, la SAFER assure le portage financier d'un stock de 13 M€ de foncier agricole. Le financement par l'emprunt représente près de 55% de la valeur du stock.

Les charges de structure représentent environ 7,5 M€/an (sur un CA de 90 M€ soit 8,3 %), couvertes par la subvention de l'État (5 % des frais de fonctionnement), la vente d'une partie de sa production intellectuelle (données de l'observatoire foncier, ingénierie soit 0,3 M€) et l'affectation partielle de ces charges sur les cessions.

#### 3.6.1. Les relations EPF/SAFER

Les missions et les rôles respectifs des EPF et des SAFER ont été évoqués à maintes reprises par les personnes rencontrées par la mission. Si des protocoles qui organisent leur collaboration existent dans certaines régions, ils se limitent souvent à des échanges d'informations et à des prestations des SAFER pour le compte des EPF.

Si les savoir faire des deux types d'établissement ne sont pas sans ressemblance, leurs finalités, leurs modes de gouvernance et leurs sources de financement diffèrent profondément.

A titre d'illustration dans une région, au bilan de leurs activités 2012 :

- l'EPF PACA a acquis 92,6 ha pour 74 M€ (110 actes) et cédé 29 ha pour 22 M€ (35 actes). Fin 2012, il avait 184 conventions avec les collectivités locales ;

- la SAFER PACA a acquis 6800 ha pour 185 M€ (1070 actes) et cédé 6900 ha pour 194 M€ (1250 actes). Fin 2012, elle avait 550 conventions d'intervention foncière avec les communes.

Il y aurait lieu de développer progressivement les complémentarités et les coopérations, en commençant par formaliser un partage des rôles de chacun, en fonction des compétences respectives : pour les SAFER, marché foncier agricole et naturel, compensation agricole et environnementale, exploitation temporaire des terrains agricoles et naturels, etc..., pour les EPF, marché foncier urbain nu et bâti, procédures complexes d'acquisition, etc...

Toute clarification serait utile aux élus locaux qui n'ont pas toujours une vision claire de leurs domaines d'intervention et ne savent parfois pas à quel organisme ils doivent s'adresser.

Dans cet esprit, le projet de loi ALUR inscrit un principe de coopération entre les SAFER et les EPF, en donnant à ces derniers un rôle subsidiaire en matière de préservation des espaces naturels et agricoles. Il faudra préciser les rôles respectifs de chacun et les conditions de collaboration pour les actions à long terme

### **3.7. Les opérateurs d'aménagement et de logement social**

**Les établissements publics d'aménagement (EPA)** s'intéressent fortement au moyen ou long terme compte tenu des projets de grande ampleur qu'ils ont en charge de réaliser mais s'appuient souvent sur les EPF, lorsqu'ils existent, pour porter leurs réserves foncières.

A titre d'exemple, l'EPORSA, établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine Amont a fait appel à l'EPFIF pour des acquisitions et du portage de foncier sur différents secteurs opérationnels de l'OIN ; le programme cible porte sur un montant de 200M€ ; l'EPA regrette que l'EPFIF limite son intervention à des durées maximales de portage de 5 ans, trop courtes par rapport à la durée de maturation des projets de renouvellement urbain sur des secteurs déjà urbanisés.

De même, à Marseille, l'EPA Euroméditerranée a sollicité l'EPF PACA pour des interventions de portage de longue durée, notamment pour une opération située dans le périmètre d'extension d'Euroméditerranée sur le site Acropolis qui pourrait nécessiter une durée de portage allant jusqu'à 20, voire 25 ans.

De façon générale, les EPA sont très demandeurs de l'intervention des EPF pour leurs compétences en matière d'ingénierie financière et, bien entendu, pour alléger leurs besoins de trésorerie, ce qui peut poser question s'il s'agit d'alléger un bilan d'aménagement mais se justifier quand les projets ne sont pas encore entrés en phase opérationnelle. Il serait utile que, pour ces cas, les EPF soient en mesure de répondre aux sollicitations des aménageurs, dans l'esprit de ce qui était évoqué au chapitre précédent. Pour d'autres situations, dépassant l'échelle de l'opération d'aménagement, dans le temps et dans l'espace, il conviendra sans doute d'imaginer d'autres moyens qui seront évoqués plus loin.

**Les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL)** portent peu de réserves foncières ; ces outils ne disposent pas de ressources propres et ne sont pas capitalisés pour jouer ce rôle. L'expérience des "SEM foncières" menée il y a une dizaine d'années a tourné court compte tenu d'un retournement de

conjонcture dont l'éventualité n'avait pas été suffisamment anticipée dans une analyse de risque préalable. Il existe toutefois quelques situations dans lesquelles la SEM joue un rôle majeur. Ainsi, à Montpellier, la SERM, outil fortement soutenu par la collectivité, est l'opérateur de référence des importants projets d'extension urbaine de l'aire métropolitaine au cours de ces 20 dernières années, ainsi que des projets plus récents de réhabilitation des quartiers anciens du centre, dès le stade du portage foncier préalable. Il convient de signaler que le cadre de la SPLA peut permettre à une collectivité de faire du portage foncier avec un financement ad hoc et constitue une alternative à la création d'un EPFL sans TSE. La fédération des EPL signale que cette hypothèse est envisagée ou à l'étude dans quelques cas.

De façon générale, les SEM et SPL sont intéressées par les questions de réserves foncières de la même manière que les EPA, c'est-à-dire en tant qu'aménageurs utilisateurs de foncier préalablement acquis et porté par les collectivités ou les EPF. Elles souhaitent donc que les EPF puissent intervenir de façon le plus favorable possible en matière de prix d'acquisition et pour des durées de portage suffisantes jusqu'au moment des phases opérationnelles des opérations d'aménagement.

**Les organismes de logement social (OLS)** avaient développé dans le passé, au moins pour certains d'entre eux, des politiques foncières anticipatrices consistant à saisir des opportunités leur permettant de disposer de terrains à construire le moment venu. Ces pratiques existent encore aujourd'hui dans des groupes de capacité financière importante, mais ont la plupart du temps diminué fortement pour des raisons économiques. Au total, les stocks sont de moins en moins renouvelés et les OLS sont très satisfaits de voir les EPF intervenir en amont de leur propre action. La contrepartie de cette situation est, du point de vue des OLS, d'être de plus en plus souvent mis en concurrence par les collectivités locales ou leurs opérateurs, cette mise en concurrence intégrant en général des critères de prix, que les OLS jugent souvent trop déterminants et favorisant les organismes disposant de fonds propres.

### 3.8. Les groupes et opérateurs privés

On peut distinguer parmi les acteurs fonciers privés les groupes industriels détenteurs de foncier nécessaire à leur activité et les sociétés foncières.

**Les groupes privés** ont par le passé parfois constitué des réserves importantes afin de prévoir leurs besoins d'extension. Aujourd'hui, la tendance générale est au repli. De nombreuses entreprises ont même externalisé le foncier qui leur est nécessaire. Il existe toutefois des cas intéressants de sociétés qui ont constitué et possèdent encore des réserves foncières importantes et peuvent jouer un rôle important à l'avenir. Ce rôle sera positif, à condition que les usages de ces réserves s'inscrivent dans les politiques publiques locales. Toutefois, situés en périphérie des villes, et facilement aménageables, elles peuvent, dans certains cas, venir en concurrence avec les intentions de renouvellement des centres existants.

#### Le cas du groupe Auchan

Le groupe Auchan avait pour habitude d'acheter 3 ou 4 fois plus de foncier que nécessaire pour construire ses centres commerciaux. Aujourd'hui, il dispose de 2100 ha dont seulement 50% sont utilisés. Le groupe poursuit, à travers l'action de sa filiale Immochan, une politique d'acquisition beaucoup plus mesurée et se préoccupe du devenir de réserves foncières qui, bien souvent, ne sont plus nécessaires à l'extension des infrastructures commerciales ; de plus, même acheté

à des prix bas, ce foncier pèse sur les bilans et génère un impact fiscal négatif. La volonté du groupe de valoriser ses réserves foncières, souvent bien situées du fait du développement urbain intervenu depuis la création du centre commercial, se traduit par une recherche de partenariats avec les collectivités locales et les opérateurs d'aménagement. Sur certains sites, Immochan est un acteur incontournable mais qui a besoin de composer avec d'autres, par exemple pour organiser des restructurations importantes avec transferts de surfaces commerciales, restructuration de parkings et de lieux de stockage. Il apparaît ainsi des possibilités d'organiser des sortes de "partenariats public-privé d'aménagement", notamment dans des secteurs périurbains qui pourraient être confortés et recomposés.

Si les groupes privés ont de moins en moins intérêt à porter des réserves foncières, certains d'entre eux demeurent des acteurs importants de l'aménagement et le devenir du foncier correspondant peut être un enjeu à prendre en compte dans une politique publique régionale ou locale (secteurs à potentiel de valorisation, à l'inverse, risque de friches...). Cette question mériterait une réflexion spécifique.

**Les foncières privées** sont des acteurs importants qui peuvent intervenir de façon avisée sur des territoires à enjeux. Elles bénéficient du régime fiscal spécifique des sociétés d'investissement immobilier cotées (SCII) qui incite à investir dans leur patrimoine et dans de nouveaux actifs. Depuis la création de ce régime en 2003, les SCII n'ont cessé de se développer et sont devenues des investisseurs immobiliers (acquisition ou construction) de premier plan. Selon une étude menée en 2011, leur patrimoine s'est accru en 8 ans de plus de 25% par an. Elles interviennent fortement en Île-de-France et, pour 40% dans les autres régions, dans de grandes métropoles. Certains foncières, comme la SILIC, spécialisée dans les parcs d'activités et immeubles de bureaux, n'interviennent qu'en Île-de-France et pour des opérations de taille significative (plus de 100.000 m<sup>2</sup> pour la SILIC).

Il est important d'évoquer ces sociétés qui deviennent des acteurs de plus en plus importants (33Mm<sup>2</sup> gérés en 2011), du fait du système qui favorise l'accumulation de biens plutôt que l'arbitrage. Elles ne pratiquent la réserve foncière que de manière extrêmement prudente mais peuvent être amenées à prendre des positions dans des sites à fort potentiel de valorisation, par exemple dans les sites stratégiques du Grand Paris, dès lors que le projet urbain présente une bonne lisibilité. Cette stratégie les amène à se rapprocher des acteurs publics (collectivités locales, EPF, aménageurs) ; les coopérations recherchées sont plutôt de l'ordre d'une complémentarité des interventions que d'un partenariat au sein d'une structure commune.

### 3.9. Les agences d'urbanisme

Que ce soit au niveau de la fédération nationale, qui souhaite promouvoir "la chaîne du foncier" (cf. au § 5.8 : connaissance, planification, anticipation et fiscalité) qu'au niveau local, les agences d'urbanisme sont des acteurs précieux pour développer les politiques foncières.

La mission a pu prendre connaissance d'études, notamment sur le potentiel en renouvellement urbain dans le pays de Rennes (agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération de Rennes), sur les marchés

fonciers en 2010 de l'aire urbaine de Rennes, sur le repérage thématique de l'occupation du sol en Bretagne (coproduction des agences de la région), et de travaux de l'observatoire foncier pour le logement des Alpes-Maritimes (agence de déplacements et d'aménagement des Alpes Maritimes), etc...

Leurs missions dans l'élaboration des documents d'urbanisme (SCOT et PLU) est l'occasion pour elles de faire valoir leur expertise foncière. On assiste d'ailleurs à un renouveau de l'analyse foncière liée aux objectifs de "sobriété foncière" et d'observation de la consommation des terres agricoles.

### **3.10. Rôles stratégiques ou opérationnels des acteurs, partenariats possibles**

A l'issue de cette analyse, acteur par acteur, il est possible de mettre en évidence les premiers enseignements et de palier à quelques risques de confusion dans les rôles. En principe, il revient aux collectivités territoriales de définir les stratégies foncières, selon leurs compétences et à l'échelle de leurs territoires d'intervention respectifs. Les rôles sont davantage répartis pour ce qui est de la mise en œuvre opérationnelle :

- les opérateurs fonciers publics agissent au vu de ces orientations lorsqu'elles existent, ou au coup par coup lorsqu'elles n'existent pas. A défaut de l'expression de ces stratégies on constate parfois que les EPF sont perçus comme leurs initiateurs, au-delà de leur rôle d'opérateurs ; ils peuvent en effet être force de proposition ;
- les collectivités locales sont parfois et même souvent elles-mêmes opérateurs fonciers (avant la création des EPF, c'était même le cas le plus fréquent) ; il se pose alors la question du rôle respectif d'un EPF et d'une collectivité territoriale, notamment une ville importante, ou d'une structure intercommunale (en particulier dans le cas de création d'un EPF là où des collectivités intervenaient déjà fortement auparavant). Si la durée du portage envisagée est un critère, on constate souvent un besoin d'intervention direct des collectivités à la fois sur des portages très courts, pour lesquels la plus-value de l'intervention d'un EPF n'est pas avérée, et sur des portages très longs concernant des réserves acquises par opportunité.

Il s'esquisse ainsi le besoin d'un cadrage et d'une coordination au niveau régional ou parfois départemental, ce qui peut conforter un rôle conjoint de l'État et de la région ou des départements. Les objectifs d'égalité des territoires, le besoin de préservation de la biodiversité, la recherche d'équilibre entre l'urbanisation et les zones naturelles et agricoles, militent en effet pour une vision partagée à une grande échelle.

L'examen des positionnements respectifs des différents types d'opérateurs publics et privés examinés montre que les rôles sont en général distincts et que le besoin de partenariat en matière d'action foncière porte davantage sur l'organisation de la complémentarité des interventions que sur la constitution de démarches intégrées.

Pour ce qui concerne la gestion du périurbain, il apparaît un besoin de coopération entre EPF et SAFER qui peut aller au-delà d'un simple protocole de "bon voisinage", comme indiqué précédemment.

Pour ce qui concerne le renouvellement urbain, on constate l'intérêt du dialogue entre acteurs, notamment dès l'étape des études préalables. Cette collaboration est particulièrement utile dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN). Pour les

acquisitions à long terme, il reste cependant à préciser quelles pourraient être les conditions et les garanties de rachat en cas de déficit ou de minoration à la revente.

Deux exemples parmi d'autres illustrent ce type d'intervention conjointe. Ces partenariats nécessitent des engagements forts et durables de toutes les parties et doivent faire leurs preuves.

### **Le cas de Marseille**

L'extension de l'OIN d'Euroméditerranée fait l'objet d'un projet d'aménagement qui devrait se réaliser jusqu'en 2030. En regard de son occupation actuelle et de sa programmation future, elle est confrontée à la restructuration des activités, notamment productives, et à l'optimisation de leurs implantations. Cela concerne aussi bien les terrains dans le périmètre de l'OIN que d'autres localisations susceptibles d'accueillir les relogements des activités.

Une convention, signée en 2011 avec la commune de Marseille, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole et l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée confie à l'EPF PACA le soin d'acquérir par anticipation les terrains utiles à ces transformations, en veillant notamment à maintenir les valeurs des références foncières compatibles avec les projets futurs.

Dans sa phase d'application, des questions se posent sur les moyens d'assurer l'équilibre des opérations futures : les coûts de relogements, la nature des programmes immobiliers attendus sur le site et leurs capacités à payer le prix coûtant du foncier aménagé sont par exemple susceptibles de créer des moins-values pour les collectivités garantes.

### **Le cas des Yvelines**

L'EPFY bénéficie d'un engagement stratégique et financier du département des Yvelines, qui compte sur lui pour assurer la maîtrise foncière de sites stratégiques et notamment de "faire de l'anticipation foncière permettant des actions en faveur d'une maîtrise des coûts fonciers". La pression en matière de retour des cessions est pour cette catégorie d'intervention moins prégnante et peut s'accommoder de pertes financières si le département l'estime nécessaire ou utile à ces objectifs. Ce dispositif facilite la constitution de réserves foncières à long terme. L'EPFY est notamment fortement engagé à hauteur du tiers de son stock foncier avec l'établissement public d'aménagement dans l'OIN de Seine-Aval (EPAMSA), où l'action conjuguée des deux établissements permet de modérer les coûts d'acquisition, notamment suite aux DIA. Sur le même périmètre, l'EPF accompagne les projets des communes pour lesquels l'EPAMSA n'est pas sollicitée.

De même, l'EPFY a acquis des locaux et terrains d'activité en exploitation dans l'OIN du Plateau de Saclay afin de mieux maîtriser leur avenir et leur valorisation future.

Enfin, on observe que la coopération public/privé peut, dans certains cas, se traduire par la constitution d'une réserve sans acquisition publique totale, selon un partenariat avec les propriétaires initiaux et un transfert progressif de propriété. Il apparaît en revanche que la constitution de vecteurs communs de portage foncier public-privé est beaucoup plus aléatoire, acteurs publics et investisseurs privés n'ayant pas les mêmes logiques, ainsi que le montrent les premières tentatives de constitution de sociétés de portage foncier en Île-de-France (cf. chapitre suivant).



## 4. Les modes et moyens d'action

### 4.1. La constitution de réserves foncières

Les procédures et les pratiques ne sont pas très différentes entre les acquisitions nécessaires à un projet programmé et à une réalisation rapide et les acquisitions d'anticipation destinées à des interventions de longue durée et à l'avenir. Néanmoins, on s'attachera plus particulièrement aux possibilités d'action pour les réserves foncières, bâties ou non bâties :

- en vue de maîtriser progressivement des terrains nécessaires à la réalisation de projets dont les finalités et le programme sont connus mais dont les délais de réalisation sont longs et le calendrier incertain ;
- en vue de maîtriser les terrains qui, au vu des documents d'urbanisme, sont destinés à contribuer au développement du territoire, sans que leur affectation précise et leur calendrier de réalisation soient connus.

Les délais de réalisation ne sont pas significatifs du type de réserves :

- une réserve foncière à court terme (moins de 6 ans) pour un projet opérationnel précis peut n'être cédée qu'au bout de 10 ans si les procédures et autorisations nécessaires l'y ont obligé ;
- une réserve foncière de long terme (supérieure à 10 ans) peut devenir opérationnelle si les opportunités foncières le permettent et les besoins le justifient.

Ces réserves foncières font ainsi l'objet de fortes incertitudes quant aux conditions de leur utilisation future soumise aux aléas politiques et administratifs, et donc quant à la maîtrise des financements mis en œuvre. Si, par nature, elles sont faites à l'initiative d'une ou de plusieurs collectivités locales, leur mise en place peut être limitée ou réduite, voire abandonnée, du fait des moyens financiers à mobiliser et des risques de pertes financières correspondantes.

Un constat général de la mission est que les réserves foncières à long terme sont aujourd'hui assez peu pratiquées, bien que reconnues comme souvent pertinentes par tous les interlocuteurs rencontrés.

Les raisons de ce constat sont multiples :

- la priorité donnée aux acquisitions de terrains destinés à des opérations réalisables dans un temps très court (équipements publics, logements, etc) ;
- les incertitudes sur l'évolution des projets en fonction des alternances électorales ;
- l'absence de procédures et d'outils bien adaptés à cette échéance ;
- la connaissance insuffisante des procédures et des outils qui existent, et notamment de leur interdépendance.

La relecture, enrichie par les expériences relatées au cours de la mission, des procédures existantes a permis de repérer les plus appropriées d'entre elles et de suggérer leur éventuelle adaptation.

## 4.2. Les possibilités des documents de planification

En préalable à l'analyse des outils d'acquisition et de portage fonciers, il convient d'examiner la manière d'inscrire les politiques foncières dans les documents d'urbanisme.

L'une des difficultés pour les collectivités locales est de prévoir des secteurs de valorisation future sans qu'ils donnent lieu à spéculation de la part des propriétaires fonciers ou d'interventions inappropriées d'opérateurs privés.

Pour les projets stratégiques, équipements d'intérêt communautaire, territoires d'intervention prioritaires, les SCOT sont à utiliser et à traduire dans les PLU.

Pour les occupations plus "ordinaires", les PLU ou PLUi sont les documents de base des évolutions foncières sur leurs territoires d'application :

- ils fixent notamment les règles générales d'occupation des sols et définissent les secteurs où l'intervention publique sera engagée ; ceci passera le cas échéant par une maîtrise publique du foncier bâti ou non bâti ;
- leurs rapports de présentation peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants (art. L123-1 CU) ; on peut ainsi connaître l'échéance des réserves foncières à constituer, du moins à l'échelle de la durée de vie escomptée du document d'urbanisme concerné ;
- dans le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation propres à certains quartiers ou secteurs permettent à la commune de s'engager sur des actions et des opérations d'aménagement ;
- en définissant l'affectation des sols, le règlement et les documents graphiques fixent des règles qui peuvent permettre de réguler l'offre et les valeurs foncières (zonage, COS, etc) et les formes urbaines. Ils peuvent également prévoir la densification des zones bâties.

En application et en complément du cadrage général, ces documents d'urbanisme peuvent définir par le zonage :

- les zones urbaines, dites zones U, dans lesquels on peut créer des emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logements (art L123-2, b et L123-17 du CU), instituer des servitudes de mixité sociale (art L123-1-5), un sursis à statuer de 2 ans en attente d'un projet d'aménagement (art 111-10 du CU), un périmètre d'inconstructibilité de 5 ans en attente d'un projet d'aménagement global (art L123-2, a du CU) ;
- les zones à urbaniser, dites zones 1AU, dont l'aménagement peut être rapide, et 2AU dont l'aménagement est soumis à la réalisation des travaux d'équipement nécessaires à leur constructibilité et dont la destination sera définie ultérieurement par modification du PLU ;
- les zones agricoles (A) et naturelles (N).

Le PLU constitue la base de référence de l'action foncière, notamment des réserves foncières. Il définit, au moyen des outils qui lui sont propres, les terrains et périmètres les plus appropriés à la restructuration du tissu existant et aux éventuelles extensions de l'urbanisation.

Cependant, pour ce qui concerne les réserves foncières à long terme, il faudrait prévoir des dispositifs qui permettent de préserver l'avenir au-delà du temps du PLU (10 à 15 ans), sans réalisation dans le même temps. Ceux qui existent présentent des faiblesses :

- les périmètres d'attente d'un projet d'aménagement global (PAPAG) sont limités à 5 ans ;
- le zonage 2AU, bien adapté au long terme (en attente de l'évolution du PLU) pourrait être menacé par l'application systématique des mesures de préemption (9 ans) proposées par le projet de loi ALUR pour des raisons de lutte contre l'étalement urbain ;
- les zonages A et N présentent des risques ultérieurs d'indisponibilité, en particulier s'ils ne sont pas affichés comme mutables à long terme.

### 4.3. Les outils d'acquisition

#### 4.3.1. Les cadres d'intervention

Les réserves foncières sont prévues par les textes suivants :

Article L.221-1 du CU : « *L'État, les collectivités locales, ou leurs groupements y ayant vocation, les syndicats mixtes, les établissements publics mentionnés aux art L.321-1 et L.324-1, et les grands ports maritimes sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L.300-1.*

Article L300-1 du CU : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ».

Les réserves foncières à long terme, en particulier celles dont le programme et l'échéancier de réalisation ne sont pas connus, sont soumises à des interprétations variables et à de nombreux contentieux, dus notamment à la qualification d'action ou d'opération d'aménagement pour des interventions publiques futures dont on ne connaît pas suffisamment la destination.

Des dispositifs d'acquisition existent néanmoins pour constituer des réserves foncières. Ils ont des objectifs et des effets différents. Leurs conditions d'application ne sont pas toujours adaptées aux réserves foncières à long terme.

#### 4.3.2. Les acquisitions amiabiles

De l'avis des acteurs fonciers, l'acquisition amiable, à la demande du vendeur ou suite à la prospection foncière par des acteurs publics, est à la fois la plus courante et la plus appréciée. Elle soulève néanmoins la question de la maîtrise du prix d'acquisition.

L'acquisition amiable est également pratiquée (souvent à la demande expresse des élus locaux) dans les situations où les pouvoirs publics bénéficient de prérogatives encadrées (DPU et DP-ZAD). Dans ces cas cependant, l'acquisition s'accompagne d'obligations en matière de nature des projets envisagés et de calendrier de réalisation.

L'expropriation après DUP, parfois pratiquée à la place de l'acquisition amiable pour échapper à l'imposition sur les plus-values immobilières (dite « DUP fiscale »), est destinée à des projets à réaliser à court terme et ne rentre pas dans le champ des réserves foncières à long terme.

#### **4.3.3. Les droits de préemption (DP)**

Article 210-1 du CU : « *Les droits de préemption sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation des dites actions ou opérations d'aménagement».*

A l'expérience, cette procédure nécessite une organisation des titulaires de ce droit : lorsqu'il s'agit de réserves foncières, les délais (2 mois) dans lesquels ils doivent se prononcer sont difficiles à tenir, en particulier si ce droit a été délégué. La décision de l'exercer peut demander en effet des délais d'études préalables d'opportunité.

Ils peuvent s'exercer notamment dans deux situations.

- **Le droit de préemption urbain (DPU) (art L211-1 à L211-7 du CU)**

Il peut être institué sur les zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (AU). Il est généralisé dans les communes disposant d'un PLU et se développe sur les communes disposant d'une carte communale.

La date de référence pour la fixation de la valeur foncière est la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le dernier document d'urbanisme délimitant la zone dans laquelle est située le bien.

Une étude de la DGUHC et de l'ADEF notait en 2008 que 80% des communes dotées d'un POS ou d'un PLU avaient institué un DPU. Elle faisait également état d'un exercice réel très restreint de ce droit (0,6% des DIA) et souvent attaqué.

On retrouve ici les incertitudes en matière de finalité de la préemption. Les risques de contentieux restreignent l'utilisation de ce droit.

- **Les zones d'aménagement différé (art L212-1 à L212-5 du CU)**

Par nature, elles sont l'outil juridique approprié aux réserves foncières, bien que certaines interprétations demandent un degré de précision inadapté au long terme.

Elles peuvent être instituées sur tous les secteurs d'une commune, en milieu urbain, rural, naturel ou agricole, qu'elle soit ou non dotée d'un document d'urbanisme. Elles sont créées par décision motivée du représentant de l'Etat. Un périmètre provisoire peut être institué pendant un maximum de 2 ans.

Les ZAD doivent être compatibles avec les SCOT lorsqu'ils existent, (art R122-5 du CU).

En matière de durée, la jurisprudence européenne a conduit à des modifications du dispositif réglementaire français. En effet, la durée de 14 ans prévue pour les ZAD a été jugée excessive par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), sous prétexte qu'elle était injuste vis-à-vis des propriétaires en les privant de l'actualisation des valeurs foncières sur une durée trop longue.

Par ailleurs, l'expiration de la ZAD au bout de 14 ans pouvait poser problème à l'Etat ou aux collectivités locales lorsque la réalisation du projet envisagé ne se faisait pas dans ces délais. Toutefois, si la CEDH évoque (dans son arrêt Motais de Narbonne en date du 2 juillet 2002) la notion de « délai raisonnable » difficile à interpréter dans le droit français, le portage foncier de longue durée n'est pas pour autant proscrit par la Cour à condition que son utilité publique soit avérée et qu'il n'y ait pas spéculation foncière au détriment du propriétaire.

Pour pallier ces difficultés, la loi du 3 juin 2010 a modifié le dispositif. Le droit de préemption peut être exercé pendant une période de 6 ans renouvelables à partir de la date de publication de l'acte créant la ZAD ou créant son périmètre provisoire s'il y a lieu. La date de référence pour la fixation de la valeur foncière est la date de publication de l'acte créant la ZAD ou créant son périmètre provisoire s'il y a lieu. En cas de renouvellement, c'est la date de celui-ci.

La création de la ZAD confère au propriétaire un droit de délaissement qui lui permet de mettre en demeure la collectivité d'acquérir le bien. Cette disposition, qui peut se révéler coûteuse, a un impact sur la décision de créer ou non une ZAD.

La pratique des ZAD, destinée, dans l'esprit de beaucoup, à modérer, voire à maintenir les coûts fonciers à des valeurs proches de celles des terrains non constructibles, s'est globalement raréfiée, même si certaines communes ou départements en sont encore très utilisateurs (étude de la DGUHC et de l'ADEF en 2008). La mise en œuvre d'une ZAD sur des terrains urbains ou périurbains de coûts élevés peut faire craindre à la collectivité concernée d'être soumise à des besoins de financement importants.

A titre d'exemple, dans la région Île-de-France, un récent inventaire fait état de 7000 ha en 2012 contre 11000 ha en 2007. Selon l'inventaire de la DRIEA, il n'y en a plus que 6000 ha en mai 2013. Actuellement, le nombre de ZAD en cours est tombé à 80, alors qu'il y en avait 390 en 1990.

Les effets conjugués des moyens financiers nécessaires, des échéances inadaptées, des aléas en matière de fixation des valeurs foncières et des contentieux, ont freiné les collectivités territoriales dans cette voie. La position prudente des services de l'Etat en matière d'utilité publique ne les a pas encouragées.

#### 4.4. La gestion des réserves foncières

Selon l'article L221-2 du CU, « *la personne publique qui s'est rendue acquéreur d'une réserve foncière doit en assurer la gestion en bon père de famille* ».

Une fois propriétaire, la collectivité publique ou l'organisme missionné doit en assurer la gestion. Cette charge est assurément un frein supplémentaire aux acquisitions, et entraîne des coûts supplémentaires à supporter par l'opération ultérieure :

- lorsqu'il s'agit de terrains urbains, bâties ou non, ils peuvent en effet être soumis

aux occupations illégales, aux dégradations, voire aux incendies ; ils peuvent être frappés d'arrêtés de péril ou d'insalubrité et donner lieu à des obligations de relogements et de travaux ; des difficultés d'intervention et d'assurance ont été signalées ;

- lorsqu'il s'agit de friches industrielles, ils peuvent être soumis à dépollution ;
- lorsqu'il s'agit de copropriétés, il faut assurer le rôle de bailleur et de copropriétaire ;
- lorsqu'il s'agit de terrains d'extension, ils peuvent être grevés par des dispositifs agricoles spécifiques. Ils doivent être entretenus et leur exploitation est à installer dans le temps nécessaire.

On a rencontré cependant des cas où l'acquisition d'installations en cours d'exploitation (zones d'activités ou d'immeubles occupés), utile aux restructurations futures, permettait à la fois de maîtriser l'avenir et de ne pas peser sur le bilan de l'opération, du fait de recettes suffisantes.

## 4.5. Le rôle des intervenants

### 4.5.1. La consolidation des compétences des acteurs existants

A partir des outils juridiques mis à leur disposition, les collectivités publiques ou les organismes missionnés par elles procèdent à des interventions variables selon les cultures locales, la structure de la propriété, les choix politiques d'une part, selon leurs moyens professionnels et financiers d'autre part.

Il ressort de la mission que les savoir-faire des acquéreurs ont un impact significatif sur les délais et les valeurs des transactions.

Les activités de veille, d'observation, de diagnostic foncier, de prospection, les capacités et les délais de négociation sont indispensables aux décisions d'acquisition et à la fixation de leur prix. L'ingénierie du remembrement foncier et immobilier nécessite un savoir-faire spécifique et complexe.

Pour les réserves à long terme en particulier, il est nécessaire que les opérateurs concernés possèdent des capacités à anticiper, à savoir apprécier un risque sur période longue, à se montrer stratège en créant des prix de référence, à pouvoir prévoir le cas échéant des sites de reconstitution et de compensation, à savoir gérer des sites acquis (friches ou foncier occupé)...

Le maintien ou le développement de toutes ces compétences suppose la permanence d'une politique foncière active ainsi que des services qui sont chargés de la mettre en œuvre.

La mission a constaté une grande diversité des situations mais a rencontré de telles compétences auprès des opérateurs et dans les services de métropoles, de certains départements, souvent appuyés par des EPF et des SAFER. La collaboration qui existe entre les acteurs du foncier au sein de certaines régions, comme Rhône-Alpes, est à développer et à organiser entre les régions, les départements, les communes et intercommunalités, les EPF et SAFER, et les autres organismes concernés.

#### **4.5.2. La création possible de nouveaux acteurs : les sociétés de portage**

En matière d'outils de portage, les opérateurs existants, mieux articulés, le cas échéant réorientés vers le moyen ou long terme, et sous réserve de financements appropriés (cf § suivant), peuvent répondre à une grande partie des besoins. Au-delà, il s'avère intéressant de développer diverses formes de partenariat.

Comme on l'a vu, il est possible, lorsque la situation s'y prête, de monter des partenariats avec les propriétaires : acquisition différée et intéressement aux résultats, montage de sociétés ad hoc... Des exemples significatifs existent (aménagement des terrains Renault à Boulogne-Billancourt, îlot ALLAR dans Euroméditerranée 2, avec EDF...).

Toutefois, si cette possibilité est envisageable dans le cadre d'une démarche à moyen terme, elle est plus problématique sur le long terme, les logiques publiques et privées étant structurellement différentes. On peut l'envisager cependant sur des sites où l'occupation actuelle, son exploitation et les perspectives de plus-values sont sérieuses.

Ainsi, les enjeux du renouvellement urbain à grande échelle, tels qu'ils apparaissent au sein du grand Paris et dans quelques métropoles importantes, conduisent à envisager de développer des dispositifs plus puissants, permettant une intervention foncière de longue durée, non plus à l'échelle d'un simple projet urbain mais sur de vastes territoires pourvus d'un important potentiel d'évolution et de valorisation. On peut citer à titre illustratif le pourtour des futures gares du grand Paris ou de nouvelles gares TGV situées en banlieue parisienne ou de grandes villes, sujet majeur qui fait notamment l'objet d'un groupe de travail mis en place dans le cadre de l'ORF. Pour des secteurs qui seront confortés par des équipements publics dont la date de programmation est lointaine, voire aléatoire, les processus de transformation urbaine sont à envisager sur des durées très longues, de l'ordre de 15 à 30 ans et, dans certains cas, ne seront même pas engagés à court terme.

Si les détenteurs initiaux du foncier sont de grands acteurs publics ou parapublics, il n'y a pas lieu d'organiser un processus d'appropriation par un outil de portage spécifique ; de même un grand groupe privé ou une foncière pourra avoir intérêt à conserver la propriété de ses biens. En revanche sur des périmètres caractérisés par une multiplicité de petits propriétaires privés, bailleurs ou occupants, une activité économique à faible valeur ajoutée (secteur d'entrepôts ou zone d'activités en cours d'obsolescence), il peut s'avérer pertinent d'envisager des acquisitions publiques et une mise en réserve. Compte-tenu du risque d'un portage long et d'une valorisation de sortie aléatoire, il convient d'examiner avec précaution les conditions de faisabilité de cette démarche.

#### **Le cas de l'EPFIF en Île-de-France**

Une démarche a été engagée en Île-de-France par l'EPFIF en vue de mettre en place une action de portage foncier de moyen et long terme sur des territoires à forts enjeux du grand Paris. Cette démarche doit être réservée à des secteurs comportant des activités, avec une rentabilité locative suffisante afin de procurer une recette d'exploitation à l'opérateur de portage. Le montage consiste à créer une filiale de l'EPFIF, en partenariat avec un opérateur d'aménagement actif sur le secteur, avec une répartition du capital (85% -15%) et un mode de gouvernance permettant une maîtrise par l'EPFIF. Cette société devrait financer ses interventions

par fonds propres (20%) et emprunts (80%). Elle exploitera le foncier acquis selon les principes d'une bonne gestion patrimoniale (avec des réinvestissements périodiques selon nécessité) et bénéficiera de recettes d'exploitation suffisantes pour supporter au moins partiellement les frais financiers de l'emprunt et de l'amortissement. Au bout d'un terme non fixé, elle vendra le bien à une collectivité ou à l'opérateur désigné pour réaliser le projet urbain escompté ou, à défaut, revendra au privé au prix du marché. Ce dispositif est en cours de finalisation pour un premier partenariat avec la SEM Plaine-Commune-Développement dans le cadre du contrat de développement territorial de Plaine Commune (avec une première tranche de 50M€). Il est également en cours d'étude avec l'EPORSA pour une opération de 100M€ pour le secteur de Senia, la tentative de monter une société de portage public/privé n'ayant pas abouti ; les foncières privées approchées se sont en effet montrées réticentes aux propositions de l'EPORSA, au motif d'une rentabilité insuffisante, d'une insuffisante liquidité des capitaux investis et d'un poids prépondérant des acteurs publics dans la gouvernance.

Dans les années à venir, on peut facilement identifier une dizaine d'opérations potentielles de ce type en Île-de-France soit un achat total de 1Md€ nécessitant un financement en fonds propres de 200M€, dont art prépondérante provenant de l'EPFIF. Les enjeux à moyen et long terme peuvent être bien plus importants, ce qui conduit à suivre cette initiative avec intérêt et à en examiner les conditions de réalisation et d'extension, notamment en matière de maîtrise du risque (quelles seront les conditions d'octroi de prêts de cette importance, avec remboursement in fine ? peut-on effectivement se passer d'une garantie de rachat par la collectivité ? Etc.).

#### **4.6. Les modes de financement : fonds propres, ressources fiscales dédiées et capacités d'emprunt**

La première source de financement des opérations de portage foncier se situe au niveau du budget d'investissement des collectivités locales, soit quand elles interviennent en direct, soit lorsqu'elles financent ou participent au financement d'opérations portées par d'autres acteurs. Il a été fait mention à plusieurs reprises de la tendance au retrait de certaines collectivités, pour des raisons de choix ou d'économie. On constate toutefois que les villes qui en ont la volonté politique savent trouver les moyens de poursuivre des politiques foncières ambitieuses. Cela suppose notamment de disposer d'une connaissance du stock et de le gérer activement, avec des objectifs de rotation et des décisions d'arbitrage permettant de renouveler une capacité d'acquisition adaptée aux enjeux. Une telle approche permet aux communes de toutes tailles qui disposent encore d'un stock foncier significatif de poursuivre une politique active sans forcément impacter excessivement leur équilibre budgétaire. S'agissant de la question des réserves à moyen et long terme, cela suppose aussi un équilibre quant à la durée de portage des biens et un dispositif de gestion active permettant, par exemple, de vendre des biens acquis dans un passé lointain et ne présentant plus d'intérêt dans le contexte actuel ou futur...

La question peut être un peu plus difficile pour une communauté d'agglomération ou de communes qui souhaite mettre en place une politique foncière ; elle a alors besoin d'une mise de fonds, ou d'apport des communes pour constituer son stock. Une réflexion pourrait être utilement menée entre la communauté et les communes membres pour répartir les types d'intervention et rationaliser l'usage ou la gestion du

stock. Il peut aussi exister des possibilités de cofinancement par des collectivités de rang supérieur, région ou département.

On a vu que les opérateurs d'aménagement ou immobiliers, public ou privés, n'avaient ni l'intérêt, ni, la plupart du temps, les moyens de porter des réserves foncières importantes autres que des réserves de court terme, liées à leur activité immédiate. Le portage foncier par un organisme public autre qu'un EPF bénéficiant de la TSE, à la demande d'une collectivité locale, renvoie à la question précédente du besoin de financement de la collectivité bénéficiaire et des éventuels cofinancements des autres collectivités, par exemple département et région.

En ce qui concerne le portage foncier par les EPF bénéficiaires de la TSE (c'est-à-dire la plupart d'entre eux), on a déjà fait le constat de marges de manœuvre si ces opérateurs interviennent de façon plus cadrée pour du portage de très court terme et si on utilise, même modérément, le potentiel d'augmentation de la TSE ainsi que davantage les capacités d'emprunt.

Le niveau de TSE par habitant, pour un maximum autorisé de 20€, est la plupart du temps situé entre 8 et 10€ (avec quelques exceptions comme, par exemple : 20€ pour l'EPF Nord Pas-de-Calais ou 4€ pour l'EPF Normandie).

Le niveau d'endettement est très variable selon les EPF mais, dans l'ensemble, très bas par rapport au stock. D'importantes marges de manœuvre existent donc, même s'il convient de ne pas s'endetter à l'excès et que les frais financiers peuvent peser fortement, surtout pour des opérations de portage long terme.

La question des frais financiers renvoie aussi à la disponibilité d'une offre de prêt attractive avec des modalités adaptées en termes de différé et des taux bas. La CDC développe depuis plusieurs années une offre de ce type, les prêts Gaïa, selon un dispositif qui pourrait être encore amélioré et surtout, très fortement amplifié. Quelques autres banques interviennent également sur ce créneau, mais de façon plus limitée.

#### **4.7. Les risques et les garanties**

La mise en place de réserves foncières de moyen et long termes présentait des risques très limités lorsqu'il s'agissait d'acquérir des terrains agricoles peu onéreux pour préparer la construction de villes nouvelles ou d'extensions urbaines périphériques. Aujourd'hui, les acquisitions, tout particulièrement celles qui se font au cœur du tissu urbain, affecté par l'importante montée des prix du foncier bâti ou occupé, nécessitent souvent des mises de fonds importantes. Il s'ensuit, sur le long terme, une prise de risques financiers importante liée à de nombreux facteurs : mauvaise appréciation initiale de l'état du bâti (pollution, amiante...), dégradation ou squat pendant la période de portage, remise en cause d'un projet d'équipement qui devait valoriser le secteur, dépréciation du bien, etc.

En cas d'acquisitions financées par recours à l'emprunt, le banquier demande des garanties qui seront d'autant plus fortes que la durée du prêt et celle de son différé d'amortissement seront longues.

Il importe donc, tout d'abord, que des analyses préalables suffisantes soient menées afin d'apprécier ces risques et de prendre en compte cet aspect en regard de l'intérêt de l'acquisition. Une ingénierie adaptée est à cet effet nécessaire ; elle est souvent insuffisante dans les collectivités locales, elle est davantage présente au sein des

opérateurs spécialisés, notamment les EPF et des opérateurs ou investisseurs privés, pour lesquels les aspects économiques et financiers interviennent de façon déterminante dans leurs décisions.

Il n'est pas question ici du risque de déficit de l'opération future d'aménagement, qui lorsqu'il existe, est pris en charge par la collectivité à l'initiative de l'opération ou partagé avec l'aménageur, mais du risque d'aléas concernant spécifiquement la partie foncière, liés à l'abandon de la réserve, d'une diminution significative de l'emprise nécessaire, ou de l'allongement exceptionnel du délai de démarrage de l'opération.

Ensuite, après avoir mesuré le risque, il est possible d'étudier la manière de le diminuer en le partageant et en le mutualisant. A cet effet, l'implication de collectivités de rang supérieur peut s'avérer utile et efficace, comme dans l'exemple cité précédemment du dispositif mis en place par le département de la Savoie.

Dans cet esprit, il peut être utile de réfléchir à la mise en place d'un dispositif de garantie spécifique pour le moyen ou le long terme, qui permettrait de porter une partie du risque (sans déresponsabiliser les porteurs du foncier et du projet futur) ; la création d'un fonds de garantie national ou de fonds de garantie régionaux pourrait être mis à l'étude avec l'aide de l'ingénierie financière de la CDC ; les régions ou, dans certains cas, les départements qui souhaitent s'engager dans le champ du foncier de moyen ou long terme sans toutefois intervenir de façon directe, pourraient être des partenaires financiers du dispositif, auprès des intervenants directs (communes et communautés, EPF).

#### **4.8. La fiscalité foncière**

La fiscalité de l'aménagement, la fiscalité locale, la fiscalité des transactions immobilières ont un certain impact, au moins pour les deux dernières, sur le renouveau éventuel des réserves foncières, même s'il est difficile à mesurer.

La fiscalité foncière, avec ses caractéristiques actuelles fortement orientées sur la taxation des flux (droits de mutation, imposition des plus-values...) a une incidence réelle sur la rétention ou la mise en vente des terrains et sur leur valeur. Les recettes correspondantes échappent pour une grande part aux collectivités les plus impliquées en matière de politique foncière (communes, communautés).

De façon générale, un grand nombre d'experts plaident pour une réforme fiscale de grande ampleur qui annulerait les obstacles à la rétention et reconsidererait le mode de calcul des taxes foncières sur les propriétés bâties (ou non) de façon plus juste et équitable. Le conseil d'analyse économique a récemment exprimé une position allant dans ce sens, en préconisant la suppression progressive des droits de mutation et la mise en place d'un impôt foncier assis sur la valeur nette du patrimoine immobilier, c'est-à-dire tenant compte de la dette restant à rembourser.

De nombreux acteurs fonciers interrogés par la mission considèrent la fiscalité actuelle comme un frein à la constitution de réserves foncières :

- l'imposition des plus-values immobilières (art 150 VC du CGI), pendant une période de 30 ans assorti d'un dispositif d'abattements progressifs, favorise la rétention et accentue donc la rareté foncière en tissu existant ; cet impôt est toutefois en cours de modification avec au moins la décision récente de retour à une période d'imposition plus courte, soit 22 ans ;

- une exonération de l'imposition des plus-values immobilières intervient lorsque le terrain vendu a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique, mais seulement sous conditions de remplacement du produit de la vente (art 150 U du CGI) ;
- l'imposition des plus-values de cession des terrains à bâtir, dépourvues de dispositif d'abattement, a tendance à se répercuter sur les prix de cession ;
- la taxe sur les terrains devenus constructibles (art 1529 et 1605 nonies du CGI) crée une imposition particulière de la plus-value réalisée lors de la cession de terrains nus devenus constructibles, mais cette mesure n'est pas applicable dans les zones 2AU ou 2NA ;
- la surimposition des terrains constructibles (art 1396 du CGI) est destinée à mettre sur le marché des terrains constructibles en majorant la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) mais ce dispositif n'est pas obligatoire et n'est pas applicable dans les zones 2AU ou 2NA.

De même, il a été constaté, là où le marché foncier est actif (zones tendues), que les différentes taxations étaient en partie répercutées sur les prix de vente, au détriment de l'acheteur (en l'occurrence la collectivité publique) et de la régulation attendue des prix.

Il importe également de s'interroger sur divers aspects : affectation des différentes recettes correspondantes, droits ultérieurs des vendeurs. Un lien pourrait notamment être établi entre une modulation des niveaux de fiscalité et l'affectation des recettes correspondantes aux collectivités qui financent des politiques foncières anticipatrices.

Ces dispositifs sont donc à réexaminer, notamment en vue de faciliter les réserves foncières à long terme, tant du point de vue du propriétaire que de l'acheteur public (par exemple, étudier la mise en place d'une fiscalité spécifique dans les zones 2AU et 2NA ou dans les ZAD et DUP réserves foncières).

#### **4.9. Les pratiques foncières dans les pays voisins**

Le CGEDD, à l'occasion de sa mission sur la mobilisation du foncier, a comparé les politiques foncières de cinq pays d'Europe : Allemagne, Angleterre, Espagne, Pays-bas et Suède. Il en ressort les constats suivants :

La plupart des pays européens étudiés ont adopté une organisation performante de l'observation foncière. Deux modèles peuvent toutefois être distingués :

- aux Pays-Bas et en Suède, la connaissance du marché foncier repose essentiellement sur des systèmes d'information performants; ainsi, en Suède, le registre des titres de propriété est entièrement informatisé pour l'ensemble du territoire ;
- en Allemagne, le marché foncier est analysé aux niveaux communal, régional et national par des comités d'experts indépendants ; ces comités recensent les prix d'achat – tous les actes de vente notariés devant leur être transmis -, puis analysent et publient en règle générale une fois par an un rapport sur le marché foncier de leur territoire de compétence.

Les outils d'action foncière présentent des similitudes, mais les pays se distinguent par le degré de maîtrise foncière publique et le recours plus ou moins important à la

négociation avec les opérateurs privés. Trois cas de figure peuvent ainsi être distingués :

- en Suède et aux Pays-Bas, les municipalités interviennent fortement sur le marché foncier, afin de constituer des réserves foncières progressivement mises à disposition des opérateurs privés, par voie de vente ou de bail emphytéotique ;
- en Allemagne et en Espagne, les municipalités interviennent de manière significative, mais plus limitée, notamment par le biais d'agences foncières ;
- en Angleterre, les collectivités publiques ne constituent pas de réserves foncières. ; les opérations d'aménagement sont réalisées par des « développeurs » privés (qui sont souvent à la fois aménageurs et promoteurs).

Parmi les cinq pays étudiés, les outils d'action foncière sont utilisés de manière contrastée :

- la procédure d'expropriation existe dans tous les pays et le droit de préemption au profit des collectivités publiques existe dans quatre pays sur cinq (tous sauf l'Angleterre) ;
- la procédure de remembrement foncier est un outil majeur de maîtrise foncière en Allemagne et en Espagne ;
- en Allemagne et aux Pays-Bas, l'acquisition foncière publique est en grande partie réalisée sur le marché libre, par voie de négociation avec les propriétaires privés.

Tous les pays étudiés taxent la détention et la cession de foncier mais la fiscalité foncière n'y est pas considérée comme un outil déterminant de la politique foncière :

- tous les pays à l'exception de l'Angleterre taxent la détention foncière ; les taux de cette taxe sont généralement modérés, compris entre 0,3 en Espagne et 8 % en Allemagne; ceux-ci se distinguent toutefois par les modalités de détermination de la base d'imposition ; ainsi, l'Allemagne et l'Espagne utilisent comme référence des valeurs cadastrales, dont l'actualisation est très inégale (en Allemagne, les bases cadastrales n'ont pas été révisées depuis 1973) ; à l'inverse, les Pays-Bas et la Suède taxent le foncier à sa valeur vénale ;
- tous les pays taxent les plus-values foncières et immobilières ; deux modèles s'opposent toutefois : en Allemagne et en Suède, le montant des plus-values est intégré au calcul du revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu, alors que dans les trois autres pays étudiés, il est appliqué une taxation spécifique des plus-values ;
- tous les pays taxent les mutations foncières mais le taux pratiqué, compris entre 0 et 6 % du montant de la transaction, reste le plus souvent assez faible.

Les recettes de ces fiscalités sont destinées aux collectivités locales.

La fiscalité foncière française se singularise de ces éléments de comparaison sur trois points :

- le taux de taxation sur la détention du foncier est plus élevé que dans les autres pays (taux communal moyen d'environ 30 % sur le foncier non bâti appliqué à la valeur locative cadastrale diminuée d'un abattement de 20 %) ; seule l'obsolescence des bases conduit au maintien d'une imposition modérée, voire très faible pour certaines catégories de terrains ;

- dans ces cinq pays, la fiscalité sur la détention de foncier est avant tout conçue comme mesure de rendement ; ainsi, aucun pays n'applique une taxation spécifique majorée aux terrains à urbaniser en priorité ;
- aucun pays n'applique une taxation dégressive aux plus-values foncières et immobilières en fonction de la durée de détention ; le taux est modulé, selon les pays, en fonction des revenus du vendeur, de la taille de la commune ou du changement d'usage du terrain, mais en aucun cas en fonction de la durée de détention du bien.

L'étude menée ne porte pas sur les résultats de ces politiques, par exemple en matière de cohérence urbaine et de maîtrise des prix. On notera toutefois une information intéressante concernant l'Allemagne, qui est l'un des pays dans lesquels la planification et l'intervention publique sont les plus fortes. Sur l'ensemble du territoire allemand, l'évolution des prix des terrains constructibles n'a été que de 14 % entre 2000 et 2011, soit 1,2 % par an ; à contrario, selon l'INSEE, les prix des terrains à bâtir augmentaient en France de 110 % entre 2000 et 2010. Il serait intéressant de pousser plus loin l'analyse comparative entre pays différents, afin de vérifier si la maîtrise des prix est effectivement la plus efficace dans les pays qui pratiquent des politiques foncières les plus fortes.

La présente mission s'est efforcée de rechercher des éléments de comparaison propres aux questions du portage foncier de moyen ou long terme.

Il n'existe pas de travaux comparatifs spécifiques à ce sujet. Toutefois, en interrogeant des experts des questions foncières qui se déplacent souvent en Europe, il est possible d'énoncer quelques constats :

- dans les pays autrefois très actifs sur ce sujet, la tendance générale est au retrait de l'intervention publique directe : ainsi, en Suède, alors que 80 % du foncier d'extension urbaine de Stockholm est propriété publique, la collectivité mène une politique de vente au privé, dans les meilleures conditions possibles ; il en va de même aux Pays-Bas et en Allemagne où la valorisation du foncier public vise à améliorer les finances publiques et à laisser le secteur privé intervenir selon les règles du marché ;
- en Grande-Bretagne, il n'y a pas de tradition d'intervention publique généralisée mais celle-ci se poursuit néanmoins dans les zones hors marché, dans le cadre de politiques de régénération de friches ;
- il convient toutefois de rester très prudent avant toute transposition de ces enseignements : certains pays comme l'Allemagne n'ont plus du tout la même tension sur la demande et les prix sont fortement maîtrisés ; par ailleurs, les pays du Nord, notamment ceux de droit anglo-saxon ont des plans d'urbanisme non opposables (sauf les plans opérationnels) et les collectivités disposent, de ce fait, d'un très grand pouvoir de négociation vis-à-vis des acteurs privés. Selon Thierry Vilmin, elles en usent en général largement pour maîtriser les formes et les conditions de l'urbanisation.

Enfin, nous signalons qu'une étude de parangonnage portant sur trois pays (Allemagne, Pays-Bas et Grande-Bretagne) a été demandée aux services économiques des ambassades via la direction du Trésor ; les résultats de cette étude complémentaire seront connus fin 2014.

## **5. Priorités stratégiques et adaptation des moyens pour une relance des interventions foncières de moyen ou long terme**

A l'issue des observations et analyses relatives aux besoins, aux acteurs et aux outils, il apparaît à la mission qu'il est indispensable de réhabiliter, au sein de toute politique foncière, les approches relatives au moyen ou long terme et de relancer, parmi les modes d'action, l'intérêt et la possibilité d'interventions directes significatives mais ciblées ; celles-ci devront tenir compte à la fois de besoins avérés et de risques appréhendés. Il est clairement établi que les approches et actions inscrites dans le moyen et le long termes sont les seules à même de contribuer à la maîtrise des prix fonciers et à la préparation de politiques cohérentes en matière d'aménagement et de développement durables.

Il convient d'ailleurs de souligner à quel point les personnes rencontrées dans le cadre de la mission ont unanimement, quels que soient leur rôle et leur statut public ou privé, salué la pertinence du sujet posé et exprimé leur souhait de voir la réflexion entreprise aboutir à des orientations et des mesures portées par les pouvoirs publics, à tous les niveaux pertinents de décision. Dès les premiers entretiens, il est apparu le besoin d'élargir le questionnement, en situant la question des "réserves foncières" dans un cadre et une problématique plus larges, d'où la formulation des principes et des modalités d'action proposée dans cette dernière partie du rapport.

### **5.1. Pas de politique foncière sans vision à moyen ou long terme sur les territoires appropriés**

Une politique foncière peut-elle ignorer le long terme ? Certes, certaines collectivités n'interviennent pas directement en matière foncière ou bien ne le font que par des acquisitions au coup par coup, au fur et à mesure des besoins, notamment ceux nécessaires à la réalisation d'un projet d'équipement public. Les questions foncières s'appréhendent en principe sur le temps long de l'évolution du tissu urbain ou de l'aménagement du territoire. Il s'agit d'anticiper pour disposer d'un terrain prêt à l'avance pour un projet à réaliser, voire décider d'acheter un terrain en fonction d'une opportunité qui paraît intéressante, même si l'utilisation n'en est pas définie de façon précise. L'anticipation est aussi le moyen de disposer de ce foncier dans des conditions économiques plus intéressantes, sauf si le coût du portage fait plus qu'annuler cet avantage.

De façon plus générale, il ne peut y avoir de politique foncière sans une vision à moyen ou long terme sur l'aménagement du territoire concerné, sur les évolutions possibles, sur les besoins de toute nature qui seront à satisfaire ; cette vision peut impliquer ou non des interventions plus ou moins développées sur le moyen ou le long terme.

#### **5.1.1. Des stratégies foncières aux différentes échelles de territoires**

Il paraît nécessaire d'inciter les collectivités locales à formuler des politiques foncières qui soient supports de leurs perspectives de développement, portant non seulement sur la production de foncier utilisable à court terme mais aussi anticipatrices afin de permettre la satisfaction des besoins futurs, donc intégrant les dimensions de moyen et long termes. Ces stratégies foncières doivent être adaptées aux contextes, qui sont

très différents selon les territoires. Leur existence est indispensable là où les enjeux sont forts, comme en Île-de-France, autour des gares du grand Paris et dans les contrats de développement territorial (CDT), ainsi que dans certaines métropoles de province.

Si des orientations et des besoins peuvent être exprimés à l'échelle de grands territoires (par exemple, développement économique, mobilité et transports, enseignement et développement durable à l'échelle des régions, équipements publics, habitat, espaces naturels à l'échelle des départements), et, nous y reviendrons, inscrites dans les documents de planification (schémas régionaux, SCOT), leur traduction opérationnelle nécessite de se situer à des échelles plus fines, mais de taille suffisante (métropole ou communautés) pour que les choix soient possibles.

- 1. Conforter la légitimité des intercommunalités (communautés ou métropoles) comme « chefs de file » de stratégies foncières actives, intégrant les dimensions du moyen et du long termes, inscrites et prises en compte dans les documents dont ils ont la charge ( principalement SCOT, PLUi, PLH, PDU).*

#### **5.1.2. Une coordination à l'échelle du territoire régional**

Au regard des enjeux fonciers de moyen et de long termes, on a vu l'intérêt d'une vision prospective et d'une approche globale de l'utilisation des sols, en recherchant le meilleur équilibre entre ses différents usages naturel, agricole et urbain.

L'expérience des EPF régionaux et des SAFER montre l'intérêt d'une implication du niveau régional dans la mise en place des politiques foncières des différents acteurs, en permettant notamment de constituer des centres de ressources partagées, d'accompagner les actions des autres collectivités et de contribuer à leur coordination. Dans certains cas, les départements assurent efficacement cette mission ou y contribuent à leur niveau.

Un cadrage des enjeux fonciers, à l'échelle régionale, parfois départementale est opportun ; il pourra déboucher sur des orientations stratégiques, susceptibles d'être inscrites, par exemple, dans un schéma régional.

- 2. Enoncer à l'échelle régionale, voire départementale, des orientations globales et partagés sur l'utilisation des sols, faciliter à ce niveau la coordination des politiques foncières des collectivités et des actions des opérateurs fonciers concernés.*

### **5.2. Pas de politique foncière sans moyens d'observation et d'expertise**

L'une des conditions pour élaborer et mettre en œuvre une politique foncière est la connaissance de la matière concernée : occupation et mutations, évolution des valeurs d'usage et d'échange, etc.

Ce principe d'évidence est pourtant d'application difficile ; la France se différencie fortement, sur ce point, des pratiques en vigueur dans la plupart des pays voisins, notamment ceux d'Europe du nord, qui disposent en général d'outils performants d'observation. Pendant de longues années, le développement de l'observation foncière s'est heurté en France aux difficultés de mise à disposition de données sur les transactions issues des services des domaines ; cette question est désormais résolue sur le plan réglementaire et technique. Les observatoires se développent actuellement

à différentes échelles sur tout le territoire, notamment là où existent à la fois une collectivité territoriale intéressée, une agence d'urbanisme, un établissement public foncier... Il convient d'encourager la mise en place d'observatoires dans tous les secteurs où cela est utile, notamment les "zones tendues". Il est cependant nécessaire de veiller à ce qu'ils soient opérationnels et non seulement des bases de données cumulatives.

La question est aussi de veiller à la cohérence et à la qualité des démarches entreprises : il s'agit notamment d'assurer un socle méthodologique commun et de permettre des comparaisons ou des synthèses. Le projet de plate-forme défini à cette fin et porté par l'association des études foncières (ADEF) devrait être approfondi, mené à bien en accord avec tous les acteurs concernés et être encouragé s'il y a lieu.

Il s'agit là d'actions qui ne sont pas restreintes aux réserves à moyen et long termes : elles concernent toutes les activités foncières.

### **5.2.1. Encourager et consolider l'observation et les analyses foncières**

Les milieux professionnels ont développé des outils et des méthodologies de connaissance, de recherche de gisements fonciers, destinés à mieux définir les politiques foncières. L'État et les collectivités disposent de bases de données de plus en plus fiables et exploitables. Le CERTU et les CETE (dans le cadre du CEREMA en cours de constitution) pour le compte des services de l'État, les agences d'urbanisme pour le compte des collectivités locales, les SAFER, sont présents sur cette compétence.

Une plate-forme nationale a été proposée pour assurer la cohérence et la fiabilité des données traitées.

A la demande des interlocuteurs rencontrés, il y a lieu de s'assurer que l'observation foncière soit bien adaptée à l'utilisation qui en sera faite, les observatoires existants n'ayant pas toujours fait la preuve de leur utilité. Les dispositifs n'ont pas à être identiques sur l'ensemble du territoire mais doivent répondre aux besoins et faire l'objet parfois de développements ou configurations spécifiques (exemple de l'observatoire foncier autour des gares du grand Paris, mis en place récemment par la SGP).

*3. Faire un état des lieux de l'observation foncière, optimiser ce qui existe et mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre de dispositifs d'observation opérationnels adaptés aux besoins.*

### **5.2.2. Conforter l'expertise et animer le réseau des acteurs du foncier**

On a vu la nécessité du développement d'une expertise opérationnelle, capable de réunir les compétences techniques, juridiques et financières pour définir et mettre en œuvre les méthodes d'intervention foncière sur tous les types de tissus urbains et territoriaux.

Cette expertise, lorsqu'elle existe dans les collectivités territoriales, les opérateurs spécialisés, les services de l'Etat, n'est pas toujours optimisée. Dans un cas comme celui des départements, elle est cantonnée à leurs compétences directes : espaces naturels et sensibles, agriculture, logement social.

Une animation des acteurs du foncier existe partiellement dans la cadre de l'ADEF et commence à se démultiplier au niveau régional.

Il incombe aux pouvoirs publics (Etat, régions, départements) le devoir de conforter cette expertise, notamment en développant la mise en réseau de tous les acteurs concernés.

Par ailleurs, l'opérateur foncier doit être à même d'assurer la gestion des biens acquis, soit par l'intégration des biens au patrimoine de la collectivité, soit directement, soit en faisant appel à un prestataire compétent. Il peut s'agir d'assurer la sécurité et le gardiennage du foncier mais aussi, le cas échéant, son exploitation locative. Divers points sont à évoquer : question des risques et de l'assurance, approche technique et économique (entretien, réinvestissement...), compétences nécessaires...

- 4. Veiller au développement de l'expertise foncière et de l'ingénierie opérationnelle, en organisant la mise en réseau de tous les acteurs du foncier et en s'appuyant sur les outils régionaux et nationaux, tels que notamment l'ADEF.**

### **5.3. Pas de politique foncière sans planification territoriale et urbaine et sans prise en compte des exigences environnementales**

#### **5.3.1. Donner une dimension foncière aux documents de planification et de programmation**

Le foncier est le support des activités existantes et futures prévues sur les différents territoires, à différentes échelles : il est le support des projets de territoires. Parallèlement, ces projets doivent tenir compte des disponibilités foncières, de leur évolution et des coûts correspondants.

Les besoins de foncier liés aux dispositions des documents d'urbanisme sont définis à différentes échéances et sur les territoires urbanisés ou non. Ils devraient se traduire par un "volet foncier" même si celui-ci n'est pas jusqu'à présent explicitement prévu par les textes en vigueur et donner lieu à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique foncière, voire d'un plan ou programme d'action foncière...

Cette pratique devrait se retrouver dans les documents de planification et d'aménagement des territoires : schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), schéma régional d'infrastructures de transport (SRIT), schéma régional de développement économique (SRDE), SCOT, PLH, PLU et PLUi. On peut ajouter, pour l'Ile-de-France, les contrats de développement territorial (CDT), qui, compte-tenu de l'importance de cet enjeu, devraient tous être pourvus d'un plan stratégique foncier.

Ces documents devront notamment permettre de désigner les responsables uniques ou multiples de la constitution des réserves foncières.

Il convient de prendre en compte le fait que les mesures d'anticipation foncière peuvent pour partie concerter des aspects qui dépassent la "durée de vie" escomptée du document d'urbanisme : un secteur urbain mutable à terme, une extension possible à long terme (dans le SCOT) mais pas programmée pour les 10 ou 12 ans qui viennent (dans le PLUi). Ce point ouvre une question à approfondir sur la manière d'assurer la compatibilité entre les documents d'urbanisme.

**5. Définir la forme et le contenu d'un « volet foncier » systématique adapté à chaque type de document de planification et de programmation.**

### **5.3.2. Intégrer et anticiper les exigences environnementales**

Au moment des phases d'études sur les terrains ayant fait l'objet de réserves foncières, l'évaluation de l'impact environnemental du projet envisagé et ses conséquences éventuelles peuvent compromettre la destination prévue pour les réserves foncières à long terme. Comme cela a été signalé lors des entretiens réalisés par la mission, ceci peut advenir plus encore que pour les réserves à court terme, étant donné l'évolution dans le temps des exigences environnementales ou bien de l'occupation non prévisible des terrains... Par exemple, il peut arriver que les friches urbaines ou agricoles fassent, dans la durée, l'objet d'une implantation de faunes et de flores nouvelles, susceptibles d'être protégées.

Cet aspect peut devenir sensible, notamment dans la manière d'appréhender les risques liés à la constitution de réserves à long terme. Sans méconnaître le bien fondé de cette prise en compte, il serait utile de mieux encadrer et de fiabiliser les exigences qu'elle implique à un moment donné : préservation de la biodiversité et des faunes et flores protégées, nature et dimensions des compensations ou des réductions de surfaces utilisables.

L'action foncière de moyen ou long terme est une composante d'une stratégie d'optimisation de l'usage du foncier, au regard des besoins socio-économiques et des impératifs de la transition écologique. Aussi les acteurs du foncier ont-ils un devoir d'exemplarité pour le respect des principes du développement durable. Ils ne doivent pas pour autant être soumis à des règles trop instables ou porteuses d'effets inverses aux objectifs recherchés.

**6. Établir, aux niveaux national et local, des règles fiables et pérennes qui permettent aux acquéreurs de réserves foncières d'avoir une vision à long terme de leurs obligations environnementales et d'inscrire leur action dans une démarche de développement durable.**

### **5.4. Pas de réserves foncières à long terme sans prise en compte de l'économie foncière**

Si les valeurs foncières ont pu autrefois être marginales dans l'équilibre des opérations d'aménagement (par exemple, les politiques foncières menées pour préparer les villes nouvelles ou le développement de certaines grandes agglomérations ont permis de disposer d'un foncier bon marché au moment où les projets de développement se sont concrétisés), elles sont aujourd'hui déterminantes dans la faisabilité des opérations futures.

L'acquisition par anticipation de foncier, par une collectivité ou un opérateur, a un coût et présente des risques (risque juridique de contentieux, risque financier en cas de déperdition de valeur à terme, risque politique et financier en cas de perte de l'intérêt de la réserve constituée). Aujourd'hui, ce coût d'acquisition de foncier qui s'envisage davantage dans des secteurs potentiels de renouvellement urbain peut s'avérer très onéreux. L'anticipation de valorisation foncière d'un secteur lié à la réalisation prochaine d'un grand équipement public est difficile à apprécier. Si la valorisation est

forte dès que le projet est connu, il est souvent trop tard pour intervenir sous forme de réserve foncière ; si le projet est plus lointain, voire incertain, la valorisation est moindre mais le risque est plus grand pour l'opérateur de portage foncier, d'où l'intérêt, en tout cas, de la présence d'un dispositif d'observation foncière et d'une sérieuse étude d'opportunité.

Ces considérations conduisent certains experts, comme Joseph Comby, à se montrer très circonspects sur l'intérêt du portage foncier. A l'appui de cette thèse "non interventionniste" (hormis l'argument, discutable, selon lequel toute réserve publique serait nocive car empêchant d'agir tous ceux qui le souhaitent, notamment les acteurs privés...), un constat lourd de sens est présenté : en 10 ans, la valeur du foncier bâti ou pas, hors terrains naturels et agricoles a été multipliée par 8 alors que le PIB n'a progressé de 50% ; c'est ce que cet expert appelle "la bulle foncière", dont la chute serait inéluctable, à la suite de la chute imminente du marché de l'immobilier. Les détracteurs de cette thèse, de leur côté, s'appuient sur le fait que les valeurs foncières ne sont pas si élevées qu'il n'y paraît dans les grandes agglomérations françaises par rapport à celles de nos voisins européens.

La présente mission n'a pas l'ambition d'arbitrer ce débat, mais ces recherches incitent à rappeler un aspect paradoxal de l'économie foncière : une extrême sensibilité à la conjoncture immobilière, couplée à une fréquente stabilité apparente (en raison des phénomènes de rétention des propriétaires qui préfèrent conserver leur foncier que de constater des pertes).

Même dans le cadre d'une politique foncière peu interventionniste, il est intéressant d'acquérir des terrains parce qu'ils sont proposés à la vente, qu'ils contribueront au remembrement d'un secteur à enjeu, permettront la réalisation d'un projet futur dans un calendrier mieux contrôlé et éviteront les vicissitudes de procédures contentieuses ultérieures (prix, délais).

En tout état de cause, le portage foncier présente un coût et un risque qu'il convient d'appréhender avant décision, surtout dès lors qu'il s'agit d'acquisition de terrains urbains et non pas de terres agricoles en périphérie éloignées des centres urbains. On notera enfin l'intérêt "contracyclique" d'une politique de réserve foncière avec gestion active du stock.

*7. Développer les procédures d'analyse de risques lors de la définition et de l'acquisition des réserves foncières à long terme, en évaluant à la fois les pertes ou les bénéfices potentiels et en appréciant parallèlement les risques en cas d'absence d'intervention foncière.*

## 5.5. Pas de réserves foncières sans politique foncière

L'acquisition d'une réserve foncière n'est pas une fin en soi. C'est une modalité possible d'une politique ou d'une mobilisation foncières, parmi d'autres outils ou modalités dont on peut citer quelques exemples :

- un foncier destiné à muter peut déjà appartenir à son utilisateur futur ; auquel cas on peut, d'une certaine manière, parler de réserve foncière mais sans action autre que sa gestion transitoire (une ville pour ses propres équipements futurs, un opérateur immobilier pour ses projets de construction...). Si ces « propriétés publiques » semblent de plus en plus rares, la connaissance de ce gisement est souvent sommaire, comme le montre une étude récente faite par le CETE Méditerranée sur le foncier public en région PACA ;

- un foncier peut rester dans le patrimoine de son propriétaire initial si celui-ci est d'accord pour le conserver et le céder le moment venu pour un usage défini à l'avance ; c'est le cas de certains fonciers publics, notamment dans le cadre de la politique actuellement menée pour la mobilisation de terrains en faveur du logement ; cela peut aussi être le cas de foncier privé dans le cadre d'un accord avec la collectivité locale compétente et un aménageur ou un opérateur immobilier, en vue d'une future opération d'aménagement ;
- une politique foncière peut aussi se traduire partiellement ou uniquement par des dispositions d'urbanisme qui ménagent l'avenir sans qu'il soit besoin de procéder à des acquisitions et la constitution de réserves trop anticipées. C'est notamment le cas lorsqu'on augmente significativement les possibilités de construction sur des terrains privés déjà construits en pariant sur l'évolution du marché et l'optimisation progressive de la constructibilité. Ce gisement ne peut cependant se comptabiliser que sur un long terme.

Une politique foncière peut s'appuyer sur la combinaison de mesures d'urbanisme protectrices et d'interventions directes en fonction des opportunités ; ces réserves peuvent alors être constituées progressivement, puis complétées par de nouvelles acquisitions, notamment à l'approche de la réalisation du projet envisagé et être mobilisées à plus ou moins long terme. C'est donc bien la politique foncière décidée par la collectivité qui est déterminante.

Cette politique peut être définie explicitement, ou parfois de manière plus implicite. En effet, pour certains, l'affichage prématûr d'un développement à venir aurait pour inconvénient de donner lieu à spéculation de la part des vendeurs potentiels. Même si cela peut être parfois constaté, il n'est plus possible aujourd'hui de masquer les intentions de la collectivité sans risquer de rompre la confiance qu'attendent les décideurs de la concertation ultérieure. C'est la raison pour laquelle l'affichage doit être simultanément accompagné de mesures de gel des valeurs foncières.

A titre d'illustration, il est encore temps (cf. les premiers résultats de l'observatoire foncier de la SGP) mais urgent (la crédibilité du projet s'avère désormais plus forte) de définir une politique foncière autour des gares du grand Paris, assortie de divers moyens à combiner (dispositions d'urbanisme, actions visant à faciliter le remembrement, interventions foncières directes et ciblées, etc.).

*8. Définir des politiques foncières aux échelles pertinentes, fondées sur une évaluation complète des ressources (gisement foncier) et des emplois (besoins), énoncer les objectifs poursuivis et la panoplie des moyens d'action à utiliser, l'acquisition ponctuelle ou la constitution de réserves étant l'un d'entre eux.*

## 5.6. Une nécessaire prise en compte du long terme par tous les acteurs du foncier

S'engager dans des politiques, et particulièrement des acquisitions foncières dont l'avenir est incertain, nécessite une bonne expertise préalable, des conditions favorables d'acquisition, des financements pour l'acquisition et pour la gestion des biens. Plusieurs types d'acteurs "professionnels du foncier" peuvent être sollicités, mais la responsabilité première revient aux collectivités territoriales.

### **5.6.1. Maintenir ou développer au sein des collectivités territoriales les moyens d'agir sur le long terme**

Si les moyens juridiques et financiers peuvent être améliorés, comme cela est proposé plus loin, le maintien ou la constitution de services fonciers reste une condition première dans les collectivités, notamment à l'échelle des communes et des intercommunalités. Leur rôle d'élaboration des documents d'urbanisme, d'observation et de veille foncière, notamment grâce aux DIA, d'appréciation des opportunités, d'arbitrage budgétaire entre court terme et long terme est indispensable à la mise en œuvre d'une action à longue portée. La pratique de l'anticipation foncière, en particulier, nécessite une bonne maîtrise des méthodes d'analyse économique et de mesure des risques.

Comme on l'a vu lors des entretiens de la mission, les collectivités territoriales peuvent être appuyées par d'autres collectivités de rang supérieur (ingénierie, financement des frais de portage, etc). Elles peuvent, certes, être relayées par des organismes spécialisés comme les EPF, mais restent responsables de la "sortie" des réserves, même si leur responsabilité financière peut être partagée.

Les sociétés d'aménagement et les organismes de logement social ne sont pas ou ne sont plus en situation de compléter significativement l'action des collectivités locales ou même, à quelques exceptions près, d'intervenir directement en matière de réserves foncières pour leur propre compte ; en revanche leurs missions d'aménageur ou d'opérateur immobilier seront facilitées par des politiques foncières anticipatrices et inscrites dans la durée.

- 9. Mettre en place ou conforter, dans les collectivités territoriales, des compétences et des budgets dédiés au foncier, des moyens d'intervention directe et/ou des partenariats avec des opérateurs chargés de mettre en œuvre les politiques foncières.**

### **5.6.2. Mobiliser les EPF, qu'ils soient d'Etat ou locaux**

Les EPF doivent intervenir davantage dans le portage de moyen ou long terme. Sur le plan réglementaire, ils peuvent le faire en mobilisant les outils de type droits de préemption ou même déclarations d'utilité publique. Des marges de manœuvre existent pour augmenter fortement leur capacité d'action : réduction des interventions de très court terme sans réelle valeur ajoutée, mobilisation plus forte de la capacité d'emprunt, augmentation modérée de la TSE si besoin... Ainsi, on peut estimer qu'un doublement des ressources financières des EPF permettrait de développer une capacité d'intervention sur le moyen ou long terme qui représenterait au moins le tiers de leurs activités et qui répondait à une partie significative des besoins. Il est également envisageable pour les EPF de faire des réserves foncières en compte propre, pour une part limitée et bien cadrée de leur activité. Au-delà, on recherchera, comme proposé ci-après, d'autres dispositifs en faisant jouer des effets de levier.

L'annonce du déploiement des EPF sur le territoire national constitue une opportunité pour l'Etat et pour les collectivités territoriales concernées d'actualiser les priorités fixées à ces établissements (non seulement EPF d'Etat, mais aussi EPFL) et notamment de définir selon les cas une part spécifique d'activité dédiée au moyen ou long terme. Cette orientation devrait être prise en compte, selon des priorités ciblées, dans leurs programmes pluriannuels d'investissement.

*10.Afin de développer les moyens d'intervention en faveur du portage de moyen ou long terme, actualiser pour partie les priorités d'intervention des EPF d'État et des EPF locaux et les autoriser, dans des conditions bien définies et encadrées, à faire des réserves foncières en compte propre.*

#### **5.6.3. Organiser des dispositifs partenariaux EPF/aménageurs pour le renouvellement urbain**

Les opérations d'intérêt national, comme d'autres grands projets pilotés par des collectivités locales, ont pour caractéristique de se dérouler sur des périodes longues (supérieures à 10 ans) et sont susceptibles de modifier radicalement l'attractivité et les valeurs des programmes envisagés. La présence de deux acteurs professionnels, disposant de nombreuses prérogatives et moyens, que sont les EPF et les EPA, SPL ou SEM, est propice à des interventions d'anticipation.

Encore faut-il que les tutelles de ces organismes soient ouvertes à l'intérêt de ces actions et sécurisées quant aux risques du portage foncier long.

*11.Encourager les EPF à intervenir dans les grandes opérations pour préparer leur mise en œuvre et anticiper les valorisations territoriales à long terme.*

Pour faciliter le renouvellement urbain à large échelle, la mission suggère donc un partenariat entre opérateurs fonciers et opérateurs d'aménagement. Dans les grandes métropoles, là où les besoins sont importants et où un modèle économique de gestion d'actifs fonciers est possible, ce rapprochement peut aller jusqu'à la mise en place de "sociétés de renouvellement urbain" pour le portage foncier sur de grands territoires. La création de tels outils peut s'avérer une solution intéressante à développer, en première estimation, sur une vingtaine de sites dont la moitié en Île-de France .

On s'appuiera sur les expériences en cours à l'EPFIF pour vérifier la pertinence du schéma actuellement envisagé sur de premiers sites d'intervention, préciser les conditions d'utilisation de ce modèle sur d'autres territoires et sécuriser son usage (dispositif de maîtrise des risques et de garanties). Il pourra, par exemple, être étudié la possibilité de faire entrer la CDC ou des organismes bancaires au capital de ces sociétés (pour une part très limitée comme dans les SEM) aux côtés de l'EPF et de l'aménageur partenaire, afin d'apporter l'expertise d'établissements financiers. Une attention particulière devra toutefois être apportée au respect des règles de concurrence, notamment dans les cas où le partenaire n'est pas un EPA.

*12.Expertiser les conditions de création et de partenariat de sociétés mixtes de portage foncier et susciter leur mise en place sur des territoires où cela est pertinent.*

#### **5.6.4. Organiser des dispositifs partenariaux EPF/SAFER pour le périurbain**

Au-delà de la coexistence de ces outils qui se rencontrent à la frontière de la ville et de la campagne, il convient de donner un contenu aux protocoles déjà prévus dans le projet de loi ALUR et d'organiser une véritable synergie, qui fasse de l'alliance EPF/SAFER un ensemble coordonné de compétences et de moyens d'intervention

pour agir dans le périurbain, en prenant en compte les enjeux de développement urbain, de préservation de l'agriculture, de protection et de mise en valeur des espaces naturels ; cela suppose aussi des conditions relatives au mode de gouvernance et de financement des SAFER<sup>2</sup>.

*13.Optimiser la répartition des missions entre les EPF et les SAFER, notamment en matière d'action foncière de long terme, et organiser entre eux des synergies afin de répondre efficacement à l'ensemble des enjeux du périurbain.*

## 5.7. Une panoplie d'outils juridiques et financiers à adapter

Les analyses précédentes montrent que l'on dispose d'un certain nombre d'outils, dont certains sont améliorables et dont la combinaison permet de répondre au mieux aux objectifs de mobilisation et de maîtrise foncière.

Pour être efficace, on devra associer les outils existants, le cas échéant améliorés et mis en cohérence : des « packs » réserves foncières, assemblages d'outils appropriés à chaque type de situation, pourront ainsi être mis en œuvre.

### 5.7.1. Insérer dans les documents d'urbanisme les moyens de constituer des réserves foncières à long terme

Dans les zones urbanisées, les mesures de restriction d'urbanisation, notamment à travers le périmètre d'attente d'un projet d'aménagement global (PAPAG, art L123-2 du CU), limité à 5 ans, semblent avoir un effet incitatif sur la vente des terrains concernés. Cette durée pourrait être renouvelable au moins une fois pour permettre la mise au point de projets complexes de renouvellement urbain et aussi l'amplification du nombre de ventes amiabiles.

En cas de besoin d'extension urbaine, les zones à urbaniser 2AU, secteurs non immédiatement constructibles mais susceptibles d'être urbanisées à l'avenir, sont particulièrement adaptées pour la constitution de réserves à long terme. Elles doivent être choisies en fonction non seulement de leur capacité de répondre aux besoins de développement urbain, mais aussi de leur faible intérêt agricole ou environnemental.

S'il est opportun de prévoir un réexamen périodique de la pertinence de ces zones, leur préemption automatique après un délai fixe pourrait s'avérer contraire à l'objectif de réserves foncières à long terme. Cette disposition, visant à limiter l'abondance excessive de ces zones dans certains PLU et les risques d'étalement urbain, ne paraît pas pertinente en regard d'une politique foncière durable. On peut noter également un risque d'incohérence avec la durée des ZAD.

*14.Utiliser pour la constitution de réserves foncières les dispositions des documents d'urbanisme permettant de différer les acquisition et d'en maîtriser les coûts : périmètres de gel de la constructibilité des terrains, zonages 2AU.*

<sup>2</sup> Voir les alternatives évoquées par le rapport « Protéger les espaces agricoles et naturels » mai 2009 / CGAAER n°1716 / CGEDD n°005089-02

### **5.7.2. Clarifier la notion de réserve foncière**

Afin d'éviter la persistance de toute ambiguïté et de maîtriser au mieux les risques de contentieux, il convient d'ajuster la rédaction des articles du code de l'urbanisme qui ont trait aux réserves foncières en déconnectant la réserve foncière du projet précis ; il importe notamment de modifier l'article L210-1 relatif au droit de préemption ainsi que l'article L221-1 relatif à la DUP : la réserve foncière doit pouvoir être créée en référence aux objectifs cités au L300-1 sans référence à la notion d'action ou d'opération. D'une certaine manière, la constitution d'une réserve foncière (et donc notamment la mise en place d'une DUP à cet effet) ne doit intervenir ni trop tôt, ni trop tard.

*15. Préciser la rédaction des articles du code de l'urbanisme concernant la constitution de réserves foncières, tant par préemption qu'acquisition après DUP, en supprimant la référence à la notion d'action ou d'opération.*

### **5.7.3. Développer les dispositifs permettant de minimiser les prix d'acquisition des terrains**

Bien qu'elle soit peu réellement mise en œuvre et utilisée souvent par opportunité foncière, la procédure DIA/DPU est un des outils de la maîtrise des prix ; la possibilité de préempter est aussi un levier d'incitation pour la collectivité publique, même si l'acquisition se fait finalement par voie amiable. Le délai de réponse donné au titulaire du droit de préemption n'est cependant pas adapté aux réserves foncières à long terme lorsqu'elles nécessitent des études de faisabilité, donc un temps suffisant pour mener ces réflexions. La possibilité d'un report de délai, d'importance limitée et dans certaines conditions, a été déjà suggérée dans la récente mission du CGEDD sur la simplification et la meilleure efficacité des différents droits de préemption des collectivités publiques<sup>3</sup>.

*16. Donner aux titulaires du droit de préemption un délai supplémentaire exceptionnel lorsqu'il est motivé par une action de moyen ou long terme qui nécessite des études complémentaires.*

De l'avis de la plupart des acteurs fonciers, la constitution préalable de valeurs foncières de référence raisonnables est la meilleure méthode pour modérer les prix, France Domaine et les juges d'expropriation étant très attachés à cette notion.

Pour les terrains non immédiatement constructibles, elles doivent être fixées en fonction de la destination et de l'occupation existantes, plutôt qu'en considération de leur vocation future, ainsi que l'a rappelé un arrêt récent (28 mai 2013) de la Cour de cassation.

Dans le tissu existant, elles doivent prendre en compte la juste appréciation des coûts de libération des sols et des immeubles (démolitions, relogements, etc) et de mise en état de constructibilité (dépollution, compensations environnementale et agricole, etc).

La méthode du « compte à rebours » n'est pas adaptée aux réserves foncières à long terme, dans la mesure où on se situe le plus souvent dans une démarche de pré-

<sup>3</sup> Rapport du CGEDD n° 008796-01

aménagement et d'aménagement futur et qu'on ne connaît pas suffisamment leur destination finale.

*17. Améliorer les méthodes d'évaluation des terrains, en prenant en compte la spécificité du modèle économique dont relèvent les acquisitions destinées à la constitution de réserves de moyen ou long terme.*

#### 5.7.4. Réhabiliter l'usage des ZAD

Bien que d'usage moins fréquent qu'à l'époque de grande croissance urbaine et remise en cause en tant qu'outil modérateur des prix fonciers, la ZAD reste l'un des outils privilégiés des réserves foncières, que ce soit en tissu existant à restructurer ou surtout en extension urbaine.

Elle a été fragilisée par des contentieux, des prix de terrains élevés fixés suite à des décisions de justice. Elle exige une réactivité et des financements qui manquent aux collectivités lorsqu'elles n'y sont pas préparées, surtout lorsqu'elles concernent des secteurs déjà urbanisés ou connexes, dans lesquels les prix peuvent être déjà significativement élevés.

La Cour européenne des droits de l'homme, en mettant en cause des durées de portage trop longues et en assurant, dans les périmètres de ZAD, la prise en compte de l'évolution des prix, se montre soucieuse de ne pas léser les propriétaires. Elle ne devrait pas non plus encourager leur enrichissement sans cause.

Depuis la réduction de la durée des ZAD de 14 à 6 ans, suite à la jurisprudence de la CEDH, on ne dispose pas d'informations sur les effets réels de cette mesure. Sous réserve des résultats de cette évaluation et d'une expertise juridique de la notion de « durée raisonnable » mise en avant par la juridiction européenne, il serait judicieux :

- de conserver la possibilité de renouvellement de cette nouvelle durée plusieurs fois si nécessaire ;
- que pour les zones classées agricoles ou naturelles, cette destination soit prise comme référence, modulée selon l'occupation réelle ;
- que pour les zones urbaines, les améliorations et la valorisation de l'environnement du terrain ne soient pas prises en compte.

La question de l'adaptation éventuelle du périmètre (afin de mieux le cibler sur les besoins...) et celle de la date de référence du point de vue de la maîtrise des prix (nouvelle date de référence tous les 6 ans ou conservation de la date de référence de la première création) mériteraient également d'être examinées.

Dans la logique d'une affirmation du rôle des intercommunalités, il apparaît opportun que les EPCI puissent créer des ZAD, compétence jusqu'à présent réservée à l'Etat, et bénéficier de l'exercice du droit de préemption urbain dans les autres secteurs des communes soumis à ce droit. Cette mesure pourrait s'inscrire, selon les idées exprimées depuis plusieurs années dans différents rapports et propositions de loi, dans une prochaine réforme du droit de préemption distinguant un « droit de préemption d'usage » réservé aux communes et un « droit de préemption planifié » exercé par les intercommunalités.

*18.Faciliter la mise en œuvre des ZAD en leur conservant une durée de vie adaptée grâce à la possibilité de renouvellements successifs et en donnant la compétence de création de ZAD aux EPCI.*

### **5.7.5. Adapter la fiscalité à la constitution de réserves foncière à long terme**

Comme on l'a vu plus haut, la fiscalité foncière est, en France, dominée par la taxation des transactions et des plus-values, au moment de la cession. Ces mécanismes sont unanimement reconnus comme une source de rigidité du marché et une incitation aux comportements de rétention. Il importe d'engager enfin, comme le préconise le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (ex Conseil d'analyse stratégique), la réforme permettant d'établir un nouveau dispositif, fondé sur l'imposition de la propriété foncière, évaluée à sa juste valeur économique (le Commissariat propose de prendre en compte la valeur nette, c'est-à-dire diminuée du montant des éventuels capitaux empruntés restants dus). Ceci suppose de mener à bien la révision des bases cadastrales lancée par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010.

Au vu de l'analyse des exemples étrangers, il convient toutefois de garder à l'esprit que la recherche d'un effet « comportemental » de la fiscalité n'est pas évident ; ainsi, il a été souvent constaté que les propriétaires avaient une aversion à l'égard de la perte de valeur de leur biens qui pouvait les amener à des décisions non économiquement optimales.

Au-delà de la nécessité d'une réforme de la fiscalité foncière de portée générale, il serait opportun, pour ce qui concerne les réserves foncières à moyen ou long terme, d'étudier la faisabilité d'une fiscalité particulière qui s'appliquerait aux terrains désignés à cet effet (zones 2AU, ZAD, DUP réserves foncières), susceptible d'inciter leurs propriétaires à les vendre au meilleur moment pour la collectivité, à des prix maîtrisés.

Il ne s'agit pas dans ce cas de lutter contre la rétention foncière de la même manière que pour accélérer la mise sur le marché de terrains destinés aux logements. On aura en effet intérêt à ce que la vente par les propriétaires soit adaptée au rythme de réalisation du projet : échelonnée pour le renouvellement urbain, différée pour l'extension urbaine.

Si toutes les mesures ont été prises pour maîtriser les terrains nécessaires à l'action publique future, ces terrains restent ou deviennent inconstructibles et ne peuvent être vendus qu'à un seul acheteur. En contrepartie de ces contraintes, il pourrait être judicieux de proposer des avantages aux propriétaires qui jouent le jeu : taxe foncière adaptée, vente amiable avec exonération de taxation de la plus-value, paiement en dation, etc.

Ces mesures peuvent avoir un impact positif sur les calendriers de cession et sur les prix, qui en général intègrent en partie la fiscalité potentielle et ses délais d'abattement dus à la cession.

Les dispositions fiscales s'inscrivent dans une démarche globale de maîtrise foncière à long terme et doivent être coordonnées avec les autres mesures proposées aux chapitres précédents.

Concernant les réserves de renouvellement urbain, il pourrait être judicieux de compléter la possibilité de renouveler la mesure d'inconstructibilité de 5 ans par une incitation fiscale spécifique.

*19.Pour les réserves foncières de renouvellement urbain : dans les zones U et 1AU, examiner la possibilité d'un déclassement de la TFPB en TFPNB et d'une exonération totale ou partielle de l'imposition sur les plus-values immobilières pour les propriétaires qui s'engagent à vendre à un prix convenu et en temps utile, dans le cadre d'un accord contractuel.*

De même, concernant les réserves d'extension urbaine, il pourrait être judicieux de compléter la non préemption automatique des zones 2AU et la facilitation d'usage des ZAD par une incitation fiscale appropriée.

*20.Pour les réserves foncières d'extension urbaine : dans les zones 2AU, étudier la possibilité d'un droit de délaissement hors ZAD, du maintien de la TFPNB sans surtaxe et d'une exonération totale ou partielle d'imposition sur les plus-values immobilières pour les propriétaires qui s'engagent à vendre à un prix convenu et en temps utile, dans le cadre d'un accord contractuel.*

#### **5.7.6. Mobiliser des financements adaptés au portage foncier de moyen ou long terme**

Au-delà des taxes sur les transactions immobilières affectées en grande partie aux départements, peu de ressources fiscales liées à la valorisation des terrains au moment des cessions reviennent aux collectivités territoriales, alors qu'elles en sont en grande partie à l'origine. Cette absence de « retour » direct ne les motive pas pour engager des actions foncières, en particulier à long terme.

Les communes et groupements de communes ne disposent en effet pour les terrains à bâtir que de la TFPNB, peu productive, au titre de la détention, et de la taxe sur la cession de terrains devenus constructibles, la seule facultative et dont le rendement est très faible.

Dans un certain nombre de pays voisins, le système est à ce titre totalement inversé, l'essentiel des taxes revenant aux collectivités territoriales.

Il convient donc d'examiner dans quelle mesure les recettes fiscales de tous ordres liées à cette activité pourraient être redistribuées de façon plus incitative pour les collectivités.

Par ailleurs, l'un des effets recherchés par l'acquisition anticipée de foncier à long terme est la modération de son coût au moment de la réalisation des projets, comme on a pu le constater notamment dans les villes nouvelles. Même si les plus-values potentielles sont limitées lors de la revente de ce foncier, l'affectation des bénéfices éventuels serait à préciser et à répartir : collectivité, EPF, bonus pour le vendeur, fonds de garantie, etc).

*21. Procéder à une étude sur le volume et la destination des recettes fiscales (impôts fonciers, taxation des plus-values) liées à l'activité de réserves à long terme, notamment pour les collectivités ; au besoin, les redistribuer pour les rendre plus incitatives.*

On a constaté l'intérêt d'une plus forte mobilisation de financements bancaires à des conditions privilégiées pour augmenter significativement la capacité d'intervention des collectivités locales et des opérateurs de portage foncier. Ces ressources, qui n'ont pas toujours été disponibles dans le contexte financier de ces dernières années, semblent redevenues accessibles. Elles pourraient être davantage mobilisées par les opérateurs fonciers, en sus des ressources propres comme notamment la TSE pour les EPF.

Il convient de demander à la CDC et à toutes les banques intéressées d'améliorer leur offre de prêts permettant de financer des portages fonciers de moyen et long termes dans des conditions adaptées à ce type de besoin (volume financier disponible, taux, durée, différé d'amortissement total ou partiel...).

*22.Promouvoir des financements bancaires adaptés en demandant à la CDC et aux banques intéressées de développer et d'améliorer leurs offres de prêts destinés aux opérations de portage foncier de moyen ou long terme.*

#### **5.7.7. Gérer et répartir les risques**

On a vu que les opérations de portage foncier de moyen ou long terme, à ce jour peu nombreuses, devraient se développer de façon significative mais ciblée, soit par intervention directe des collectivités locales, soit via les EPF, soit encore via les sociétés de portage foncier qui pourraient se créer sur quelques sites de grandes métropoles. Les moyens techniques et financiers de ce développement existent mais la nécessaire maîtrise des risques relatifs à l'usage de l'argent public suscite une légitime réticence. Le développement, même modéré, d'actions de portage foncier tel que préconisé dans le présent rapport nécessite donc des précautions afin de ne pas fragiliser les collectivités territoriales et les opérateurs.

Outre le développement préconisé précédemment (§ 5.4) de méthodes adaptées d'analyse de risque, il pourrait être opportun de répartir une partie des risques liés à ces opérations. A cet effet, il serait utile de mettre à l'étude la mise en place de fonds de garantie ; l'appui de la CDC pourrait être sollicité, pour apporter l'ingénierie nécessaire. A titre d'exemple, on pourrait envisager la mise en place de tels dispositifs à l'échelle régionale, là où le besoin existe, avec une alimentation du fonds par contribution de la région concernée (voire de départements), dans le cadre des orientations définies en matière de stratégie foncière (cf § 5.1.2). Les dispositifs pourraient couvrir une part du risque lié aux opérations de portage long mis en place par les collectivités locales, les EPF ou les sociétés de renouvellement urbain ; ils pourraient intervenir notamment pour garantir, si besoin, des prêts de portage foncier.

*23.Étudier la mise en place de dispositifs de garantie qui permettent d'engager dans de meilleures conditions les réserves à long terme et de répartir une partie des risques après les avoir soigneusement évalués.*

### **5.8. Un nécessaire recadrage global de l'action foncière, formulé au plus haut niveau**

L'ensemble de ces considérations conduit à suggérer un recadrage des principaux concepts et outils relatifs aux politiques foncières. Les confusions sont en effet fréquentes entre le niveau de la stratégie (normalement portée par une instance politique) et le niveau opérationnel (celui d'un EPF ou d'un autre opérateur), entre politique foncière, portage foncier, réserve d'anticipation foncière. On appellera aussi

que l'approche financière est différente selon le point de vue de chaque acteur (valorisation ou non du stock avec ou sans prise en compte de son coût d'immobilisation...).

Dans le cadre de la concertation sur le projet de loi urbanisme et habitat, la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) a proposé de "structurer le cadre législatif pour une chaîne maillée de l'action foncière". Cette reformulation nous apparaît pertinente. Elle articule 5 niveaux : l'observation (qui se veut partagée et tournée vers l'action), la stratégie (qui s'inscrit dans les documents de planification SCOT et PLUi ou PLU), la mise en œuvre d'une politique d'anticipation (avec ses outils spécifiques), l'ingénierie (apportée notamment par les agences d'études et opérateurs), le volet financier et fiscal (qui doit être enfin revisité).

Ainsi, la présente réflexion sur le portage foncier à moyen et long termes nous a conduits reconstruire toute la chaîne de l'action foncière (observation et connaissance, orientations et stratégie, outils et moyens de mise en œuvre). La relance de politiques foncières ambitieuses et globales nécessite une impulsion politique et une mobilisation de tous les acteurs concernés. A cette fin, il serait utile qu'à l'occasion d'un prochain débat national, voire dans le cadre de l'élaboration d'un texte législatif, il soit procédé à une redéfinition actualisée des enjeux et contenus des politiques foncières, assortie des ajustements réglementaires et mesures financières, telles que préconisés dans le présent rapport.

*24. Procéder à un recadrage général des fondamentaux de l'action foncière en reformulant ses finalités et en intégrant ses dimensions de moyen et de long termes ; effectuer dans le même temps les adaptations nécessaires des moyens et modalités d'intervention.*

## Conclusion

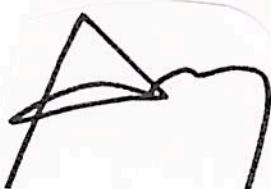
Ainsi que le regrettait récemment un ancien haut responsable dans les domaines de l'urbanisme et de l'habitat, « *l'un des plus grands échecs de ces vingt dernières années est sans doute l'incapacité des pouvoirs publics à avoir pu contenir l'envolée des prix fonciers ; ainsi, une part prépondérante de la plus-value a été captée par la rente immobilière au lieu de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'urbanisme et à la maîtrise des prix de l'immobilier, notamment du logement* »<sup>4</sup>.

Le présent rapport montre que, face au risque de voir une telle situation perdurer, cette maîtrise ne peut se faire sans une relance volontaire et ciblée de politiques foncières fortement anticipatrices permettant à l'État et aux collectivités territoriales de contrôler l'ensemble de la « chaîne de production » du foncier, puis de l'aménagement.

Si certains de nos voisins européens semblent obtenir des résultats probants en matière de qualité d'aménagement et de maîtrise des prix, sans beaucoup d'interventions foncières publiques directes, c'est que, dans ces pays, le droit en vigueur et la puissance des collectivités locales leur permettent d'établir des « obligations de faire » et d'encadrer efficacement l'action privée. La France, marquée par des traditions et expériences différentes, se doit aujourd'hui de réaffirmer un modèle d'action publique combinant divers leviers, réglementaires, fiscaux et opérationnels, dont font partie des interventions ciblées et sécurisés de portage foncier de moyen ou long terme. Notre réseau d'opérateurs et d'expertise doit être conforté, orienté et mobilisé à cette fin.

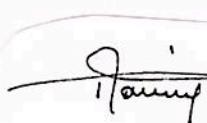
Le foncier, même s'il relève de la propriété privée pour sa plus grande part, est constitutif du « patrimoine commun » de la nation. Il fait partie des biens non renouvelables, dont le bon usage appelle une responsabilité collective, dans l'esprit du débat engagé sur la transition écologique. Ce débat nous invite à retrouver le sens du long terme, tout comme le rapport remis le 21 septembre dernier par Jacques Attali au Président de la république « *Pour une économie positive* », très clairement « fondée sur la prise en compte du long terme ». Nous estimons que la relance de politiques foncières inscrites dans le temps long a toute sa place au sein de ce nouveau paradigme. Les esprits évoluent, le moment est désormais propice pour mettre en œuvre ce renouveau.

Patrick Albrecht



Architecte et urbaniste  
en chef de l'État

Pierre Narring



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts

<sup>4</sup> Alain Maugard, président de Qualibat et ancien président du CSTB, dans lemoniteur.fr du 13.08.2013

# **Annexes**



## 1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES  
ET DU LOGEMENT

*Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature*

Paris, le 29 JAN. 2013

*Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages*

La Ministre de l'égalité des territoires et du logement

*Sous-direction de l'aménagement durable*

à

*Bureau des politiques foncières*

Monsieur le Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Affaire suivie par : Stéphane Bost  
[Stephane.bost@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Stephane.bost@developpement-durable.gouv.fr)  
Tél. 01 40 81 15 79

Objet : lettre de commande - mission sur les outils fonciers pour les réserves foncières à moyen et long termes

L'objectif premier d'une politique foncière est de maîtriser l'assiette foncière d'un secteur pour s'assurer d'un développement futur conforme au projet de la collectivité, qu'il s'agisse de réaliser des infrastructures ou équipements publics, de favoriser la réalisation d'un morceau de ville, ou de réguler les prix des transactions.

Le deuxième objectif, corollaire du premier, est d'éviter qu'une utilisation immédiate des terrains en question ne compromette l'usage ultérieur envisagé par la collectivité.

Enfin, le troisième objectif est de garantir des niveaux de charges foncières qui ne compromettent pas la faisabilité économique des opérations à venir, la valorisation foncière et les politiques urbaines étant étroitement imbriquées.

Ces trois objectifs d'une politique foncière doivent s'inscrire dans le cadre d'un développement durable des territoires, prenant en compte notamment l'environnement.

Après l'abandon des politiques ambitieuses conduites pendant les 30 glorieuses, en lien notamment avec les grands projets d'infrastructure et dans les périmètres d'urbanisation nouvelle, un renouveau des politiques foncières a vu le jour au cours de la dernière décennie, en lien notamment avec la recherche de solutions aux problèmes de logement.

Parallèlement, le souci de concilier le droit de propriété et l'objectif d'intérêt général du développement des territoires a conduit à une évolution du champ d'intervention des procédures de préemption et d'expropriation, qui a encore récemment fait l'objet de propositions parlementaires.

Concernant les outils de mobilisation foncière et d'anticipation, 12 EPF d'État ont été créés entre 1990 et 2010. Ils couvrent près de 60% de la population et disposent de 245 M€ par an de TSE.

Parallèlement, vingt établissements publics fonciers locaux (dont deux dans les DOM) ont été constitués sur l'initiative des collectivités, entre 2002 et 2011 (hormis l'EPF SMAF, devenu EPFL en 1992). Leur périmètre d'intervention est éminemment variable, allant de l'intercommunalité (Castres – Mazamet, ou grand Toulouse) à tout ou partie d'un département.

La politique foncière est donc dans une phase de redémarrage sur un nombre important de sites.

De nombreux outils fonciers sont désormais à la disposition des collectivités locales et de l'Etat, pour préparer les opérations d'aménagement de leur ressort, dont la portée est le plus souvent limitée à 6 ans.

Un projet de rapport conjoint du CGEDD et de l'IGF concernant la libération du foncier en faveur du logement propose d'inscrire l'action foncière dans une démarche de planification en privilégiant l'échelle de l'intercommunalité et en incitant à la cohérence entre la politique foncière et les différents documents de planification, et propose également d'optimiser l'action des EPF.

Par ailleurs une mission a été engagée par le CGEDD sur la contribution des EPF à la production de logements et le rapport devrait être prochainement disponible.

C'est dans ce cadre que je souhaite confier au CGEDD une mission portant sur les outils fonciers disponibles pour les réserves foncières de moyen et long terme, évaluant leur efficacité, et proposant les évolutions utiles de ces instruments.

La mission analysera tout d'abord les différents types de besoins actuels et prévisibles pour une politique foncière de moyen et long terme, qu'il s'agisse des besoins spécifiques et croissants de renouvellement urbain, ou des besoins d'extension urbaine maîtrisée ou de préservation d'espaces naturels. Un retour d'expérience des grandes villes (Paris) et agglomérations (Lyon, Rennes, Montpellier) qui pratiquent ses politiques de moyen et long terme sera utile.

Elle examinera ensuite la pertinence des outils actuels pour satisfaire ces besoins.

Selon la diversité des territoires, elle appréciera si les collectivités territoriales ont la capacité de porter directement ces politiques ou si des outils communs comme les EPF et EPFL sont nécessaires tant en matière de gouvernance que de capacité technique et financière.

Dans le deuxième cas, elle s'attachera aux conditions et modalités d'intervention des EPF et EPFL sur les politiques de moyen et long terme.

Elle étudiera aussi comment une politique foncière de moyen et long terme peut s'appuyer sur des outils comme le droit de préemption, les ZAD et les DUP foncières, en cohérence avec les documents d'urbanisme.

La mission formulera toutes propositions lui paraissant utiles et prendra tout contact nécessaire avec les acteurs impliqués. Elle pourra bénéficier de l'appui des services du ministère et de ses établissements publics. Elle s'articulera avec les conclusions des missions susmentionnées confiées au CGEDD et à l'IGF.

Je souhaite que le rapport me soit remis avant le 30 septembre 2013.

Pour le ministre et par délégation  
Le Directeur  
de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages  
  
Etienne CREPON

## 2. Liste des personnes rencontrées

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
LASEK	Valérie	METL - Cabinet	Conseillère technique	08/07/2013
CARPENTIER	Alexandra	METL - Cabinet	Conseillère technique	08/07/2013
MOURLON	Nicolas	DGALN/DHUP/AD3	Chef du bureau	17/05/2013
BOST	Stéphane	DGALN/DHUP/AD3	Adjoint au chef du bureau	17/05/2013
PODLOSKY	Corinne	CETE Méditerranée/DAT SPTF	Chef du Pole « foncier et stratégies foncières »	03/07/2013
LEROUX	Bertrand	CETE Méditerranée/DAT SPTF	Chargé d'étude foncier et planification	03/07/2013
VANDIERENDONCK	René	SENAT	Sénateur	09/07/2013
MAHE	Alexandra	SENAT	Assistante du sénateur	09/07/2013
VANSTEENKISTE	Philippe	EPF HAUTE SAVOIE Association des directeurs d'EPFL	Directeur général Président	23/05/2013
POURCHET	Philippe	EPF SAVOIE	Directeur général	24/05/2013
BOISSENNIN-GRANDJEAN	Tony	Conseil Général SAVOIE	Chargé de mission Aménagement	24/05/2013
BERTOLINO	Claude	EPF PACA	Directrice générale	24/07/2013
BAYER	Émile	EPF PACA	Directeur général par intérim	06/06/2013
NOLHIER	Marc	DREAL PACA	Directeur-adjoint	06/06/2013
HOUPIN	Sylvain	DDTM 13	Adjoint au directeur	06/06/2013
BOUDON-FOURNIES	Sophie	Marseille-Provence-Métropole/DRUAF	Chef du service stratégie foncière	06/06/2013
JORIO	Mélanie	Marseille-Provence-Métropole/DRUAF	Mission coordination – Chargée de projets	06/06/2013
CECCONELLO	Anne	Ville de Marseille Direction du développement urbain	Chef du service planification urbaine	06/06/2013
PICON	J.	AGAM - agence d'urbanisme de l'agglomération de Marseille	Directeur d'études	06/06/2013
BOUVET	Joël	Rennes Métropole	Vice-président délégué au foncier	14/06/2013
FERRAND	Nicolas	Rennes Métropole – Direction générale de l'aménagement urbain	Directeur général	14/06/2013
TOCQUER	Éric	Rennes Métropole – Direction générale de l'aménagement urbain	Directeur des études et de la programmation	14/06/2013
HEDOU	Joëlle	Rennes Métropole – Direction générale de l'aménagement urbain	Chef du service foncier	14/06/2013
RUIZ	Henri-Noël	Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise	Directeur	14/06/2013
VILAIN	Didier	EPF de Bretagne	Directeur gébral	14/06/2013
SAULNIER D'ANCHALD	Jean -Sébastien	Caisse des Dépôts et Consignations – Fonds d'épargne	Chef du service projets urbains	08/07/2013
KEITA	Stéphane	Caisse des Dépôts et Consignations	Directeur du développement local	08/07/2013
DUBERTRET	Benjamin	Caisse des dépôts et Consignations	Directeur des fonds d'épargne	08/07/2013
HEIMANN	Michel	FNSAFER SAFER RHONE-ALPES	Directeur Directeur général	09/07/2013
BARBIER-MATHAIS	Brigitte	FNAU	Déléguée générale	15/04/2013
GERBER	Caroline	ADEF	Directrice	21/05/2013
BOUVELOT	Gilles	EPF Île-de France	Directeur général	21/03/2013
BOLOTTE	Lucien	EPF Normandie	Directeur général	20/02/2013
KASZYNSKI	Marc	EPF Nord-Pas-de-Calais	Directeur général	04/04/2013

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
DELARUE	François	Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP)	PDG	17/04/2013
FIGEAT	Dominique	Observatoire régional foncier d'Île-de-France	Président	23/04/2013
DARLEY	Amélie	IAU	Chargée de mission	30/04/2013
COMBY	Joseph	Expert/consultant	Expert/consultant	03/05/2013
BAIN	Anne	Ville de Paris	Directrice de l'action foncière	15/05/2013
PETITPREZ	Philippe	Immochan	Directeur	22/05/2013
GRAND	Philippe	EPF Hauts-de-Seine	Directeur général	22/05/2013
LEMOINE	Philippe	SILIC	PDG	04/06/2013
RENARD	Vincent	Expert/consultant	Expert/consultant	05/06/2013
TOUCHEFEU	Jacques	EPORSA	Directeur général	10/06/2013
NADAL	Hervé	Mensia Conseil	Consultant	19/06/2013
LE RAI	Hélène	FNEPL	Chargée de mission	19/06/2013
PIERMONT	Laurent	CDC biodiversité	Président	26/08/2013
BARBE	Catherine	Société du Grand Paris	Directrice des partenariats	28/08/2013
COSSE	Emmanuelle	Conseil régional d'Île-de-France	Vice-Présidente	03/09/2013
RUYSSCHAERT	Jean-Claude	DRIEA d'Île-de-France	Directeur	13/09/2013

### 3. Glossaire des sigles et acronymes

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
ACDF	Assemblée des communautés de France
ADEF	Association des études foncières
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
COS	Coefficient d'occupation des sols
CGI	Code général des impôts
CU	Code de l'urbanisme
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (METL)
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DP - DPU	Droit de préemption - Droit de préemption urbain
DUP	Déclaration d'utilité publique
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EPA	Établissement public d'aménagement
EPORSA	Établissement public Orly Rungis Seine Amont
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPFIF	Établissement public foncier de l'Île de France
EPFE - EPFL	Établissement public foncier d'État - Établissement public foncier local
EPFY	Établissement public foncier des Yvelines
FNEPL	Fédération nationale des établissements publics locaux
OIN	Opération d'intérêt national
ORF	Observatoire régional du foncier (Île-de-France)
PADD	Plan d'aménagement et de développement durable
PDU	Plan de déplacements urbains
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SEM	Société d'économie mixte
SPL - SPLA	Société publique locale - Société publique locale d'aménagement
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRCAE	Schéma régional climat, air, énergie
SRCE	Schéma régional des continuités écologiques
SRDE	Schéma régional du développement économique
SRIT	Schéma régional des infrastructures de transport
TFPB	Taxe foncière des propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière des propriétés non bâties
TSE	Taxe spéciale d'équipement
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé





**Ministère de l'énergie,  
du développement durable  
et de l'énergie**

**Conseil général de  
l'environnement  
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports  
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73