

## « L'action foncière publique en faveur du logement et des activités productives »

Regards croisés

Crédit photo : © Bertrand Leroux/Cerema



### Partenaire(s) de l'étude

*Bordeaux Métropole, Ville de Grenoble, Métropole de Lyon, CAPI, CARENE, EPF de Bretagne, EPF Haute-Savoie, EPFL du Pays Basque, EPF Provence Alpes Côte d'Azur, CCI Nice Côte d'Azur, CCI France, DRIEA-ORF, DGALN/AD3, Crédit Foncier Immobilier*



MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES

# L'action foncière publique en faveur du logement et des activités productives

## Regards croisés

**Résumé de l'étude :** Le développement de l'offre de logements et le maintien, l'accueil des activités productives, constituent tous deux un réel défi pour les acteurs publics en matière d'attractivité du territoire. La question des moyens mis en place pour ménager un accès au foncier à ces fonctions est devenu un enjeu crucial. Dans un contexte économique de coût du foncier élevé et de pression budgétaire, il semble émerger un consensus sur la nécessité d'inventer de nouvelles formes et de nouvelles modalités d'intervention plus équilibrées entre public et privé et d'adapter les pratiques en cours.

### Affaire suivie par

<b>Bertrand LEROUX</b> - Département Aménagement des territoires – Unité Politiques Urbaines et Logement
Tél. : 04 42 24 79 84
Courriel : <a href="mailto:bertrand.leroux@cerema.fr">bertrand.leroux@cerema.fr</a>
Site : Cerema Direction Méditerranée avenue Albert Einstein - CS 70 499 - 13593 Aix-en-Provence Cedex 3

### Références

n° d'affaire : [C15MA0014](#)

maître d'ouvrage : DGALN/AD3 (Mme. Ghislaine Bordes)

Rapport	Nom	Date	Visa
Établi par	Bertrand Leroux, Nicolas Gillio		
Avec la participation de	Nicolas Gillio ; Marion Cauhopé ; Annabelle Berger ; Vincent Caumont		
Relecture	Aude Peyron, Ghislaine Bordes		
Validation	Ghislaine Bordes		



# SOMMAIRE

<b>1 INTRODUCTION :</b> .....	<b>6</b>
<b>2 QUELS ENJEUX POUR LE DÉVELOPPEMENT DES LOGEMENTS ET DE L'ACTIVITÉ PRODUCTIVE ?</b> .....	<b>7</b>
2.1 Une intervention foncière publique nécessaire pour accueillir et maintenir la population et des emplois qualifiés sur les territoires.....	7
2.2 Une même problématique d'accès au foncier pour le logement et les activités productives.....	8
<b>3 DÉGAGER DES MARGES DE MANŒUVRE DANS UN CONTEXTE D'INTERVENTION CONTRAINT</b> .....	<b>10</b>
3.1 Des constats récurrents concernant les freins à l'intervention foncière publique.....	10
3.2 Des modalités d'intervention en débat dans un contexte renouvelé de coût du foncier élevé et de pression budgétaire.....	13
<b>4 DIVERSIFIER LES MODES D'INTERVENTION</b> .....	<b>15</b>
4.1 Une stratégie qui ne se résume plus à l'acquisition foncière.....	15
4.2 Faire des acquisitions ciblées, décortiquer les différents coûts des opérations, raccourcir les délais.....	16
4.3 Se pencher sur le foncier déjà maîtrisé ou maîtrisable.....	16
4.4 Rechercher des outils alternatifs à l'acquisition.....	17
4.5 Accompagner et fiabiliser toute la chaîne de transformation du foncier.....	18
<b>5 IDENTIFIER LES PRIORITÉS ET LES SECTEURS D'INTERVENTION</b> .....	<b>20</b>
5.1 Organiser son action : Des outils d'observation et d'évaluation de plus en plus sophistiqués.....	20
5.2 Assurer une meilleure compréhension des équilibres économiques, des conditions de portage et de gestion, de l'offre et de la demande.....	30
<b>6 ANTICIPER ET ÉCHELONNER SON INTERVENTION DANS LE TEMPS</b> .....	<b>31</b>
6.1 Mettre en œuvre des politiques de réserves foncières : opportunités et risques.....	31
6.2 L'usage de la Déclaration d'Utilité Publique réserve foncière.....	33
6.3 L'usage des baux longue durée pour maîtriser le foncier et minorer les coûts de portage.....	34
<b>7 MAINTENIR ET PRODUIRE UNE OFFRE FONCIÈRE DIVERSIFIÉE, ACCOMPAGNER LA MUTATION DES ESPACES, QUELLES EXPÉRIENCES ?</b> .....	<b>36</b>
7.1 Adapter ses stratégies foncières pour un tissu économique diversifié, CCI France.....	36
7.2 Accompagner le tissu économique dans le cadre d'une Opération d'Intérêt National : l'expérience d'Euroméditerranée.....	39
7.3 Revitaliser les centres-bourgs, l'expérience de l'EPF de Bretagne.....	40
7.4 Le traitement des friches d'activités, Crédit Foncier Immobilier.....	40
<b>8 CONCLUSION ET PRÉCONISATIONS</b> .....	<b>42</b>

<b>9 BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>44</b>
<b>10 PROGRAMME DES ATELIERS.....</b>	<b>45</b>
<b>11 PARTICIPANTS.....</b>	<b>47</b>
<b>12 TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>48</b>

## Liminaire :

Faisant suite au groupe de travail "Les politiques foncières en faveur du logement à l'échelle des agglomérations" organisé en 2014 à l'initiative de la Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) et de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)<sup>1</sup>, la DHUP a souhaité renouveler cette démarche en 2015 sur le thème "des stratégies foncières en faveur du logement et des activités productives" dans le but de capitaliser les retours d'expériences des acteurs de terrain, en tirer des pistes d'actions et d'évolutions réglementaires.

Un panel de professionnels impliqués et préoccupés par l'action foncière publique issu de différents territoires et structures s'est réuni lors de trois ateliers qui ont eu lieu les 27 mai 2015, 30 septembre 2015 et 12 janvier 2016 pour croiser les points de vue et les expériences. Ce groupe de travail était composé de chefs de service et directeurs de plusieurs collectivités locales, établissements publics fonciers, représentants des chambres de commerce et d'industrie et spécialistes du Crédit Foncier Immobilier et du Cerema<sup>2</sup>. L'animation et la synthèse ont été réalisés par le Cerema.

Ces échanges ont contribué à l'élaboration du programme des rencontres des acteurs publics du foncier du 10 mai 2016 -dont certaines interventions complémentaires sont reprises ici- ainsi qu'à certaines recommandations du rapport Figeat sur le foncier privé.

## 1 Introduction :

A quelques territoires près, L'action foncière a longtemps été prise en compte très en aval des projets et de manière segmentée selon qu'elle traitait d'équipement, de transport, de développement économique ou d'habitat. Elle commence à être pensée de manière transversale et intégrée. C'est en particulier le cas de l'action foncière en faveur du logement (notamment social) et des activités productives. Plusieurs raisons à cela. L'accès au foncier et les concurrences entre marchés compliquent l'accueil, et parfois le maintien, de ces deux fonctions. Plus que d'autres fonctions urbaines, le logement et l'activité productive requièrent une attention toute particulière des pouvoirs publics. La question des moyens mis en place et de l'équilibre financier pour intervenir sur le foncier revient alors au premier plan et apparaît très en amont de la réflexion. Ensuite, le changement de paradigme du développement de la ville sur elle-même rend d'autant plus pertinent la prise en compte de ces deux volets : liens entre lieux d'habitation et de travail, logements des actifs, mixité fonctionnelle, équilibre des usages, attractivité du territoire sur la base du triptyque emplois/logement/déplacements. Par le passé, l'urbanisation spécialisée en extension permettait de faire l'économie d'une réflexion intégrée de ces problématiques. Aujourd'hui, les politiques de renouvellement urbain, de transformation de tissu existant – en particulier de faubourgs ou de franges- sont de fait directement confrontées à l'évolution intriquée des fonctions résidentielles et productives existantes ou à venir renforçant dans le même temps les besoins en matière de moyens pour identifier, libérer, transformer et maîtriser le foncier mutable.

---

1 Ce groupe de travail avait associé les Etablissements Publics Fonciers, Services Déconcentrés du ministère en charge du logement, des agglomérations Briochine, Poitevine et Nantaise et l'Association des Études Foncières. Il a donné lieu à la publication d'un rapport : Cerema, 2014, rapport "[Politiques foncières en faveur du logement, Regards croisés sur trois agglomérations](#)", 48 p.

2 Cf. la liste des participants en annexes.

## 2 Quels enjeux pour le développement des logements et de l'activité productive ?

### 2.1 Une intervention foncière publique nécessaire pour accueillir et maintenir la population et des emplois qualifiés sur les territoires

La nécessité d'une action foncière publique pour le logement d'une part et les activités productives d'autre part fait l'unanimité, ce qui n'aurait probablement pas été le cas il y a dix ans. Pour les collectivités locales et leurs opérateurs (fonciers), ces deux questions participent aujourd'hui à la même politique de développement du territoire: « *accueillir et proposer des emplois* » et repose parfois sur les mêmes arbitrages budgétaires. Cette tendance de fond se matérialise par l'évolution des organigrammes de grandes intercommunalités vers une plus grande transversalité des interventions que par le passé, à l'image de Bordeaux Métropole ou de la Métropole de Lyon avec des services et des budgets mutualisés. Les Établissements Publics Fonciers font le constat d'un plus grand nombre de sollicitations sur ces deux volets. Le foncier joue une place importante dans le rapprochement de ces questionnements. Le foncier est **la matière première du développement du parc de logements et des activités**. Et, les besoins ne sont pas démentis, avec une acuité dépendant du territoire :

- Pour le logement, le rattrapage toujours nécessaire sur le développement global de l'offre de logement, localement, l'existence de besoins en logements sociaux non satisfaits, accentués par le renforcement des objectifs de production de logements locatifs sociaux ;
- Pour l'activité productive, l'objectif est d'accueillir de nouvelles entreprises et la main d'œuvre qualifiée correspondante, mais pas seulement. L'accent mis sur l'accueil de nouvelles populations ou entreprises relègue au second plan et à tort **les besoins résultant du seul maintien des populations et des activités, besoins qui sont parfois minimisés ou méconnus localement**.
- Pour les logements, la diminution de la taille des ménages induite par le desserrement des ménages implique de construire pour maintenir la population. De même, pour qu'un tissu industriel et des emplois se maintiennent, les entreprises déjà implantées doivent pouvoir s'étendre au besoin et se développer (ainsi que leurs fournisseurs, sous-traitants...).

Enfin, le levier foncier pour les acteurs publics est aussi **une manière d'optimiser le foncier, de peser sur la localisation des projets, d'assurer l'évolution du tissu urbain, d'éviter les conflits d'usages** : assurer le développement de l'offre de logement en renouvellement urbain plutôt qu'en extension (« *le marché privé s'attaque au facile en développant la périphérie* ») et assurer le maintien des emplois et activités au cœur des agglomérations en adéquation avec les qualifications des habitants, implanter la bonne entreprise au bon endroit (prise en compte des besoins et des contraintes de desserte, accès aux fournisseurs, mains d'œuvre...). Une action publique est également incontournable pour la mutation de certains espaces comme les friches ou les zones d'activité en déprise, ou de certains îlots bâtis (habitats indignes...).

L'intervention foncière sur ces tissus complexes nécessitant des moyens techniques et financiers que ne permettent pas toujours l'équilibre des opérations et les capacités des collectivités.

A noter cependant que selon les territoires, **les objectifs de maintien ou de développement des activités productives au coeur des agglomérations, de développement de l'offre de logement -et en particulier de logements sociaux- souffrent encore parfois d'un déficit d'image**. Si l'image des logements sociaux a beaucoup évolué ces dernières années, la place du logement social dans la construction du parcours résidentiel des ménages n'est pas toujours reconnue. De son côté, l'activité productive reste encore trop souvent perçue du côté des porteurs de politique publique comme des activités génératrices de nuisances (déplacement poids lourds, pollution, travail de nuit...), consommatrices d'espace, avec une moindre plus-value notamment en termes d'image que les activités high tech, tertiaires ou résidentielles (santé, commerce et tourisme). De surcroît, depuis la réforme fiscale de la taxe professionnelle, l'accueil d'entreprise procure des recettes moins incitatives. Certains évoquent un rendement fiscal pour la mise à disposition de terrains qui aurait été diminué par deux soit un retour sur investissement passé de 6 à 12 ans<sup>1</sup>.

## 2.2 Une même problématique d'accès au foncier pour le logement et les activités productives

Parmi les usages différents et parfois concurrents (tertiaire et artisanat, commerce et industrie, agriculture et habitat / zone commerciale), ce sont ceux qui dégagent une plus grande rentabilité rapportée à leur emprise foncière qui ont un accès facilité au foncier, les autres étant incités à se relocaliser ailleurs ou à partir, faute de trouver les emprises ou les extensions nécessaires à leur implantation ou à leur maintien. En l'absence de régulation, **le développement se fait :**

- **au détriment des logements abordables et des logements sociaux face aux logements de standing et aux résidences secondaires**
- **et au détriment des activités productives (PME de l'industrie, artisanat...) ou spécifiques (logistique urbaine, économie sociale et solidaire, commerce indépendant de proximité, locaux technologiques, etc.) face au tertiaire et au commerce.**

Cette situation est particulièrement sensible pour le logement sur certains territoires attractifs : pôles d'emploi, zones littorales et de villégiatures, territoires d'investissement (marché de défiscalisation). Pour l'activité, elle se pose de manière accrue dans la transformation des faubourgs industriels ou dans l'évolution des zones d'activité économique acceptant une mixité des activités ou des fonctions. L'activité productive est perçue comme le maillon faible de la chaîne de valeur de l'activité économique -peu cher, reléguable-. A la différence des activités tertiaires, elle nécessite des emprises foncières importantes et ne permet pas de jouer sur la densité pour amortir les coûts du foncier (bâtiments en RDC, R+1). Le facteur temps est également essentiel car outre l'émiettement des acteurs en ce domaine, le « court termisme » y est le système

---

<sup>1</sup> Rapport entre les dépenses d'investissement et d'aménagement et recettes fiscales (CFE) collectées sur les activités économiques implantées.



dominant.

De ce fait, le développement de l'offre de logements et le maintien, l'accueil des activités productives, constituent tous deux **un réel défi pour les acteurs publics en matière d'attractivité du territoire**. Les enjeux sont multiples et dépassent bien évidemment la seule question foncière :

- organiser la production de foncier équipé dans des conditions financières compatibles avec l'usage que l'on souhaite accueillir ou même maintenir,
- s'assurer que cette offre foncière bénéficie bien à l'usage souhaitée,
- inscrire cette offre foncière dans une offre globale du territoire (services, équipements, entreprises, logements et lieu de vie pour les salariés...).

Ces questions sont de plus traitées dans un cadre fortement renouvelé où les échelles de réflexion et d'action ont été redéfinies par les lois MAPTAM et Notre, notamment à l'échelle intercommunale (recomposition des intercommunalités, transfert de la compétence sur le foncier économique aux intercommunalités) et régionale (rôle des SRDEII, SRADDET).

## 3 Dégager des marges de manœuvre dans un contexte d'intervention contraint

### 3.1 Des constats récurrents concernant les freins à l'intervention foncière publique

L'intervention foncière publique se heurte à plusieurs difficultés. Certaines d'entre elles sont récurrentes.

#### 3.1.1 Comprendre et savoir utiliser la large gamme des outils fonciers à disposition

Elles sont de plusieurs natures mais **ne relèvent pas d'un manque d'outil**. Comme le note l'EPF Pays Basque, « *la boîte à outils est suffisamment pleine mais encore faut il savoir la ranger* ». En revanche, **les évolutions réglementaires ou fiscales**, bien qu'initiées par une volonté de simplification ou d'amélioration, sont parfois ressenties comme **créatrices de confusion ou de perte de repères, parfois préjudiciables au fonctionnement du marché ou à l'intervention publique**. C'est en partie le cas des mesures fiscales. Les multiples évolutions sur les droits de mutation seraient responsables d'une forme d'attentisme des propriétaires pour la vente de leur bien. Plus généralement en matière de fiscalité, on note que la louable évolution de la fiscalité -détenion, mutation, participation- comme outil foncier est contre-balancée par la difficulté à en apprécier les effets cumulés : difficultés à en faire un panorama complet, à en évaluer l'impact cumulé que ce soit pour le contribuable ou pour la collectivité.

#### 3.1.2 Complexification et rallongement des procédures, un bonus aux opérations en diffus ?

**Le rallongement des procédures** est une autre difficulté régulièrement citée, soit liée à la conduite des procédures, soit liée à la multiplication des étapes et des interlocuteurs. Un représentant de la Communauté d'Agglomération Porte d'Isère remarque de manière symptomatique qu'« *une Zone d'Aménagement Concerté aujourd'hui c'est 3 à 4 ans de procédure administrative. En commençant mon activité je l'envisageais en 2 ans* ». Sur d'autres territoires, on constate une raréfaction des procédures d'aménagement. A ces difficultés, s'ajoutent parfois **des difficultés liées au cumul des réglementations et à la déclinaison des politiques nationales au plan local**: application des directives inondations, niveau de compensation des espaces naturels ou agricoles à prévoir pour les aménagements réalisés notamment. Sans remettre en cause le bien-fondé de ces nouvelles exigences, le surcoût en temps ou en argent qui en résulte, est source de frustrations à deux niveaux. **L'allongement des projets se heurte au sentiment d'urgence des injonctions locales et nationales** : Produire rapidement les logements, avoir une politique dynamique de son foncier, diminuer les temps de portage, éviter l'immobilisation de ses actifs fonciers (« *comptés comme budget de fonctionnement et non d'investissement !* »), être réactif face aux attentes pressantes des entreprises (accueil de nouvelles entreprises, entreprises en difficulté...), inscrire son action dans le temps du mandat municipal... Deuxième source de frustration, **le cumul de ces petites contraintes apparaît au final et de façon comparative comme un bonus aux opérations simples**

en extension non soumises aux mêmes contraintes et un malus à la culture de l'aménagement et au renouvellement urbain. Le passage de la durée d'existence d'une Zone d'Aménagement Différé (ZAD) de 14 ans à 6 ans renouvelables lors de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris **n'est pas compris**. Il est perçu comme un paradoxe -« *on nous demande de faire de l'anticipation foncière avec une durée limitée !* » s'étonne la CAPI- à contre-courant d'un contexte économique qui porte une partie des acteurs publics à envisager des portages plus longs, de 10 à 20 ans (CGEDD, Albrecht P., Narring P., 2013). Le renouvellement de la ZAD a par ailleurs été interprété strictement sur certains territoires, comme un renouvellement unique là où la loi ouvrait la possibilité à plusieurs renouvellements<sup>1</sup>. Les renouvellements multiples sont néanmoins limités par la capacité à les motiver dans la durée et au risque juridique qui en découle.

### **3.1.3 La difficulté à organiser ou à apprécier les équilibres des opérations en Renouvellement Urbain et pour le foncier d'activités**

**A ces difficultés s'ajoutent les difficultés d'ordre économique déjà évoquées dont en particulier la difficile recherche d'équilibre des opérations en renouvellement urbain.** Sur la question du logement, l'intervention foncière publique des collectivités locales et des Établissements Publics Fonciers est relativement bien balisée. Les acteurs publics interviennent comme intermédiaires dans la chaîne de transformation du foncier, avec une bonne estimation de la demande, de la faisabilité économique des opérations, et des conditions et outils de cession dans des marchés plus ou moins tendus. L'enjeu réside principalement dans **la maîtrise des postes de dépense** et pour certaines opérations publiques, secondairement, dans **l'acceptation du déficit et la compensation par la collectivité**.

**Sur le foncier économique, alors que la demande est croissante, la réflexion en est aux balbutiements.** Les acteurs publics s'interrogent sur la manière de **constituer une expertise sur les risques, les coûts, les montages possibles, la transposabilité des outils fonciers de développement du logement à l'activité productive**. Quelles sont les spécificités à prendre en compte pour appréhender le foncier économique et comment estimer les besoins endogènes et exogènes du territoire pour le foncier d'entreprises? Les acteurs publics sont partagés face aux sollicitations parfois liées à des difficultés économiques des entreprises ou une baisse d'attractivité d'un territoire. Dans ces cas, les EPF s'interrogent sur la manière d'évaluer l'opportunité d'intervenir : L'EPF de Bretagne est confronté à **des demandes de collectivité pas toujours bien étayées « de créer une offre foncière en imaginant que la demande suivra »**. Les sollicitations d'intervention suivent les difficultés conjoncturelles de certains secteurs selon les territoires : caves viticoles, anciennes conserveries, stations essence...

### **3.1.4 Les excès des marchés haussiers**

**A ces difficultés partagées, s'ajoutent des difficultés plus conjoncturelles ou localisées liées à ce qui est perçu comme l'héritage de l'emballement des prix immobiliers débuté dans les années 2000.** En période de hausse de l'immobilier, les prix du foncier ont crû de manière plus que proportionnelle rendant plus difficiles les réalisations d'opérations à faible rentabilité. La croyance en un prolongement de cette tendance a alimenté un mécanisme de compétition et de surenchère entre les promoteurs et les propriétaires fonciers. Cette période faste a pu être perçue par certaines collectivités

---

<sup>1</sup> Cf. Question au gouvernement n° 129553 de M. Morel-A-L'Huissier Pierre publiée au JO le 15/05/2012 p. 3964.

comme une aubaine (montant des droits de mutation dans les budgets des collectivités, contribution aux recettes de la collectivité par le rachat de foncier public, participation aux équipements...), mais avec un revers : **la création de références de prix préjudiciables au développement de certaines opérations et parfois une croissance auto-entretenu des prix**. Un EPF a pu observer des signatures de compromis de vente à des prix manifestement surévalués, mais allongés dans la durée et multipliant les clauses - dont certaines clauses illégales stipulant que « *la commune paiera la taxe d'aménagement* »- permettant à court terme de geler le foncier et, à terme soit de spéculer sur une évolution favorable du marché, soit de dénoncer le compromis de vente en payant les indemnités d'immobilisation. La hausse des prix a eu comme effet bénéfique d'alimenter le marché du logement, de contribuer au développement de l'offre de logements sociaux notamment en vente en état futur d'achèvement par péréquation avec les logements libres, incité dans certains cas par la mise en place d'emplacements réservés logements sociaux par les collectivités locales. Cette politique a pu être couronnée de succès et conduire à une moindre nécessité de l'intervention publique ou parapublique comme aménageur. Dans d'autres cas, elle s'est manifestée par **une perte de la culture d'aménagement des acteurs publics et des bailleurs sociaux, voire un retrait sur le niveau d'exigence et de qualité des opérations**. Dans certains cas, elle semble avoir bien **produit des logements mais en décalage avec les besoins des ménages**. **À l'inverse, le retournement du marché immobilier et l'allongement des délais de commercialisation a pu donner lieu lui aussi à certains excès comme la transformation intégrale de programme privé en opération de logements sociaux**.

*La situation du Pays-Basque illustre bien l'intérêt qu'il peut y avoir à une action foncière publique même dans le cadre d'un marché immobilier dynamique qui produit des logements. L'EPF local constate que la surchauffe des marchés immobiliers tirée par la sortie de logements pour les investisseurs, les effets de la crise immobilière espagnole ont conduit à une position quasi monopolistique de la promotion privée, un retrait des acteurs publics conduisant à un affaiblissement de la maîtrise d'ouvrage publique et de la culture de l'aménagement chez les bailleurs sociaux (75 % des logements locatifs sociaux sont produits en VEFA sur l'agglomération Côte Basque Adour). Des logements sont produits, générant une certaine richesse sur le territoire, donnant le sentiment d'un marché qui fonctionne. Cela se traduit par un retrait de certaines collectivités locales, une occultation de la question foncière dans les PLH, une érosion des réserves foncières publiques au profit de recettes pour les collectivités et un désengagement sur des politiques foncières de long terme. Cette situation ne serait pas préjudiciable si le marché répondait aux besoins et si les prix du foncier n'hypothéquaient pas l'avenir. Cela conduit à une croissance des coûts du foncier dans les opérations, une situation foncière ségrégative, et une inadaptation qualitative et quantitative de la production résidentielle par rapport aux besoins des ménages. Ainsi, à Bayonne, on trouve des logements -produits de défiscalisation- de 5000 à 6000 €/m<sup>2</sup> qui restent vides, et pour autant, un maintien de la construction et de la commercialisation de ce type de biens. Seuls 20 % des logements produits sont accessibles à 80 % de la population. En 2013, la moitié de la population était éligible aux PLUS/PLAI qui représentait seulement 10 % de la production totale. Un PLH fait même de la production de résidence secondaire un objectif de politique publique. Dans ce contexte, la présence d'un EPF joue un rôle de régulation et d'intermédiaire de la construction d'autant plus difficile à tenir que le désengagement des élus et des bailleurs sociaux est important. Il initie la constitution de réserves foncières, conduit des opérations publiques avec un souci de produire une charge foncière adaptée et de créer de meilleures références de prix.*

Face à ces excès, ces professionnels plaident pour un niveau d'intervention publique directe adapté, une présence mesurée. À Grenoble, suite au retournement du marché

immobilier, un « *promoteur proposait de vendre 100 % du programme aux bailleurs sociaux locaux. la municipalité a refusé* », car maintenir un certain niveau d'exigence est essentiel pour garantir des projets adaptés et de qualité. Cela suppose parfois « *d'accepter que des ZAC plantent* ».

### **3.2 Des modalités d'intervention en débat dans un contexte renouvelé de coût du foncier élevé et de pression budgétaire**

Outre la situation des marchés, les contextes d'intervention sont bien évidemment très hétérogènes d'un territoire à l'autre. Certains territoires bénéficient ou non d'un foncier public important, d'une culture de l'aménagement public prononcée ou balbutiante, d'opérateurs fonciers dédiés comme les Établissements Publics Fonciers. Par exemple, l'agglomération Nazairienne dispose historiquement d'un foncier public important, la Communauté d'agglomération Portes de l'Isère bénéficie du foncier acquis par l'ancien aménageur de la Ville-Nouvelle. En revanche, sur d'autres territoires le foncier public s'est toujours limité à la stricte implantation des équipements. Sur d'autres encore, les réserves foncières sont renouvelées au gré des opportunités ou se sont érodées au fil du temps.

**La relative détente sur les marchés immobiliers n'a pas remis en cause le besoin d'une intervention foncière publique directe, de politiques d'anticipation foncière et la constitution de réserves foncières. D'autant que cette détente est toute relative sur le marché foncier et selon les territoires.** En Ile de France, on observe en 2015 que « *le prix de l'immobilier a ralenti sa hausse mais les prix du foncier n'ont pas marqué le pas* ». A Grenoble, on constate que l'« *on hérite de la période de folie des prix immobiliers, on est sur des opérations anciennes, avec un coût du foncier en décalage avec les perspectives de commercialisation. Du coup on n'arrive plus à construire, et les propriétaires n'ont pas intégré la baisse* ». L'enjeu consiste dès lors à se créer des marges de manœuvre avec un foncier élevé, voire dans certains cas avec du foncier déjà acquis à un niveau incompatible avec une opération immobilière standard. Bien heureusement, les fluctuations importantes des marchés constatées dans les statistiques nationales sont variables dans leur ampleur et dans leur retour à l'équilibre d'un territoire à l'autre : à Bordeaux Métropole, on « *ne partage pas l'analyse de la continuité de l'emballement. On constate une stabilisation des prix ces trois dernières années, un retour à une orthodoxie de négociation des prix sur le foncier que ce soit sur le privé ou le public. Ce constat est généralisable à la sphère professionnelle, et marque une certaine augmentation si on l'élargit à toutes les transactions* ».

En revanche, **la pression sur les budgets des collectivités locales est un constat partagé et une tendance de fond**, ce qui a plusieurs répercussions sur les pratiques. Tout d'abord, cela incite à optimiser et à rationaliser son foncier et ses budgets d'intervention. Ensuite, cela accentue le besoin de justifier les interventions foncières directes en interne des collectivités locales. Cela peut limiter les budgets en matière d'acquisition, en particulier concernant les portages longs. Ce qui se passe le plus souvent au détriment des politiques de réserve foncière et est perçu comme un risque en matière d'efficacité si les acteurs publics versent trop dans une politique de « cueillette » non favorable aux opérations d'ensemble et à la maîtrise des prix du foncier. A ce sujet, la présence d'un Établissement Public Foncier avec une fiscalité dédiée est perçue pour les territoires qui en disposent comme un atout pour garantir un niveau d'ambition et d'intervention constant dans le temps du fait d'un « budget sanctuarisé ». Enfin, cela incite à trouver des alternatives à la maîtrise foncière ou à mettre en place des mécanismes de minoration foncière, lorsque cela est possible.

Dans ce contexte et malgré la diversité des situations, le débat porte moins sur la juste mesure entre un laisser-faire et un interventionnisme tout azimut que sur un renouvellement des pratiques. Il semble émerger un consensus sur **la nécessité d'inventer de nouvelles formes et de nouvelles modalités d'intervention plus équilibrées entre public et privé et d'adapter ces pratiques.**

## 4 Diversifier les modes d'intervention

### 4.1 Une stratégie qui ne se résume plus à l'acquisition foncière

Dans ce contexte économique de coût du foncier élevé et de pression budgétaire, la Métropole de Lyon a éprouvé le besoin de **définir clairement ce qu'elle entendait par « développer une stratégie foncière »**, notamment pour sortir de l'image d'Epinal d'une stratégie foncière réduite aux seules acquisitions directes réalisées par la collectivité. Élaborer une stratégie foncière consiste dès lors à « agir à plusieurs échelles de territoires et de temps, avec différents outils pour :

- **Anticiper les secteurs de développement de demain** par la planification et prendre des positions sur ces derniers (directement ou indirectement) ;
- **Peser et influencer le rythme de sortie et la programmation des opérations** par une maîtrise du foncier (directement ou indirectement) ;
- **Coproduire les opérations avec les partenaires publics et privés ;**
- **Intervenir parfois pour protéger et garantir l'avenir** lorsque cela est nécessaire. ».

Ce renouvellement de la posture d'intervention se traduit pour le dernier mandat « par une recherche systématique d'efficacité de la dépense publique » avec « une nécessité de maîtriser les coûts et de cibler les dépenses », et son corollaire : « des priorités claires pour faire des choix » avec un enjeu d'explication et d'arbitrage à chaque étape de la stratégie (mise en place de comités de suivi foncier). Cette nouvelle posture est d'autant plus importante que le panel d'intervention de la métropole s'élargit (« 23 nouvelles politiques publiques ») et se complexifie en matière foncière (« un budget contraint par les crédits de paiement »). « **La stratégie foncière consiste alors à définir les outils les plus adaptés pour mobiliser, à un coût maîtrisé et dans un délai approprié, les fonciers nécessaires aux projets d'aménagement de demain** ». L'accent n'est plus seulement mis sur les acquisitions. L'élaboration de la stratégie foncière passe par « l'évaluation et le phasage des besoins fonciers des politiques publiques de la Métropole », mais aussi « le recensement des stocks de réserve foncière dans le patrimoine privé de la Métropole, et l'objectivation de leur consommation moyenne ». Les acquisitions sont mises en miroir des cessions, l'accent est mis sur « **une gestion dynamique des stocks de réserves foncières pour répondre aux besoins des projets** ». Cela se concrétise par un plan de cession. Le plan de cession vise à céder du foncier « orphelin de projets, d'affectation ou de destination » qui ne pourrait être recyclé au service d'autres politiques publiques afin d'« alléger les coûts de fonctionnement et de dégager de nouvelles capacités financières pour réinvestir ». Les objectifs du plan de cession du foncier du patrimoine privé ne faisant plus l'objet de projets sont de 5.5 M.€ / an. Depuis le début du mandat, ces objectifs annuels sont dépassés. Le programme de cession ne doit pas être pour autant perçu comme une accélération des projets ou une réduction des temps de portage. L'ambition reste de **maintenir un niveau important d'engagement pour « l'acquisition en réserve foncière »** pour des projets urbains mixtes sur lesquels la Métropole souhaite conserver une certaine maîtrise. En effet, l'analyse a mis en lumière le fait que « la Métropole fait entrer et sortir en moyenne un même volume annuel de foncier » ainsi que la nécessité de maintenir les interventions foncières de long terme : « des temps de portage constatés moyens de 10 ans pour un projet urbain et de 12 ans pour la réserve foncière ». Point d'autant plus important que,

« *L'intervention anticipatrice permet la réalisation d'opérations qui n'auraient pu avoir lieu si la Métropole n'était pas intervenue en réserve foncière, soit au regard de la nature du montage, soit en raison d'un portage très long* ».

**Par conséquent, on observe un élargissement du spectre des outils mobilisés et des modes d'intervention** que l'on retrouve à la Métropole de Lyon et sur les autres territoires.

## 4.2 Faire des acquisitions ciblées, décortiquer les différents coûts des opérations, raccourcir les délais

En matière d'acquisition foncière, l'approche est aujourd'hui beaucoup plus mesurée. **Il s'agit moins d'aboutir à une maîtrise foncière publique de l'ensemble des secteurs de développement urbain que de « prendre des positions » en ciblant quelques fonciers stratégiques.** Cela implique un travail spécifique d'observation et de hiérarchisation des secteurs d'intervention (Cf. infra). En matière de développement des activités productives, l'accent doit être mis sur la mise à disposition du foncier aux entreprises ou au développement de pépinières d'entreprises mais également sur les conditions d'accueil des entreprises : la collectivité s'assurera que les services, les équipements, le marché foncier sont compatibles avec l'installation des entreprises visées.

Concernant les opérations d'initiative publique, **chaque poste de dépense est étudié à la loupe.** L'EPF de Bretagne est parfois amené à réinterroger le projet initial des collectivités qui les sollicitent « *a t on vraiment besoin de passer par une démolition?* ». En la matière, **la prise en charge des coûts de dépollution constitue un sujet à part entière qui gagne en importance avec les politiques de renouvellement urbain.** Certains territoires sont particulièrement concernés : par exemple, dans le cas de fermeture d'industries lourdes, de stations essence en centre-bourg... Le sujet apparaît comme complexe et chronophage pour les collectivités, les EPF ou les aménageurs. Ce sont tout autant les **coûts réels in fine de ces opérations que les incertitudes en matière de coûts, responsabilités, et temps qui sont de nature à dissuader bon nombre d'opérateurs.** Dans un autre registre, aux analyses sur les différents postes de dépenses s'ajoutent des analyses sur la possibilité de **travailler en temps masqué et de mener en parallèle plusieurs procédures pour accélérer les délais.**

## 4.3 Se pencher sur le foncier déjà maîtrisé ou maîtrisable

Comme évoqué précédemment dans le cas de la Métropole de Lyon, le contexte plaide pour un **inventaire approfondi des terrains publics des collectivités et des acteurs publics fonciers dans leur ensemble** comme support de projets ou comme potentielles recettes. Ponctuellement, la présence de biens État « non affectés » a pu par exemple générer des opportunités en libérant des tenements particulièrement bien situés et servir de support à des projets urbains en intégrant les possibilités de décote consenties par l'État sur les opérations présentant une part substantiel de logements sociaux. En plus du domaine privé des personnes publiques, à Grenoble, « *la ville développe de grosses actions sur le domaine public pour gagner des terrains sur les emprises routières* ». Le déclassement du domaine public de certaines emprises construit de manière opportuniste de nouveaux gisements supports de projet urbain.



S'engagent par ailleurs **des discussions avec les grands propriétaires fonciers s'inscrivant dans les politique de gestion et de valorisation des patrimoines immobiliers** des établissements publics ferroviaires, hospitaliers ou des entreprises incités à valoriser leurs actifs non utilisés. Pour « le foncier des grandes comptes » – comme la SNCF-, la Métropole de Lyon discute de son avenir avec ses propriétaires. Cela peut se concrétiser par un protocole d'accord, une manifestation d'intérêt pour l'acquisition à terme du foncier ou un portage foncier par d'autres acteurs.

#### 4.4 Rechercher des outils alternatifs à l'acquisition

En parallèle, se développe **la recherche d'une maîtrise du foncier hors acquisition**. Comme le rappelle Bordeaux Métropole, « *la maîtrise foncière est possible par les documents d'urbanisme. Il n'y a pas d'obligation à une action foncière publique, elle ne s'impose que dans des situations particulières bien identifiées* ». De même, Bordeaux Métropole -qui ne disposait pas d'établissement public foncier à l'époque- souligne que la question de savoir « *qui porte la production devient secondaire* » à partir du moment où le niveau d'exigence est clairement établi. **Toutes les nuances des évolutions récentes introduites dans les Plans Locaux d'Urbanisme** sont donc de plus en plus mises à contribution au service de la politique foncière. Elles vont du règlement, en passant par les Orientations d'Aménagement et de Programmation, par l'évolution ou le maintien de zonage et de règles de construction garantissant au besoin une mutation ou un gel du foncier, jusqu'à l'utilisation des périmètres d'attente de projets... En revanche, l'usage du PLU comme outil de maîtrise foncière n'a rien d'une évidence. Il implique un travail spécifique de rapprochement entre les logiques réglementaires et les logiques économiques propres au foncier, de zoning (un simple Ue par exemple ne suffit pas) et d'analyse des disponibilités foncières (Cf. infra). C'est particulièrement le cas des Emplacements Réservés pour le développement des logements sociaux ou des Servitudes de Mixité Sociale. Ces outils ont progressivement été intégrés dans les PLU comme des outils de pilotage de la production de logement et de la construction de partenariats entre acteurs des logements libres et conventionnés. La première génération de ces outils avait parfois négligé les conditions économiques de sortie des opérations conduisant parfois à un gel des terrains ou parfois oublié l'ouverture d'un droit de délaissement pour les propriétaires sans évaluation des coûts d'acquisition qu'engendreraient pour la collectivité une mise en demeure d'acquérir. Le renouvellement des Emplacements Réservés pour les logements sociaux dans les futurs PLU a été bien souvent l'occasion d'interroger plus finement la faisabilité économique des opérations mixtes pour les moduler en fonction des densités possibles et des prix de commercialisation du logement libre. Selon la même logique de fléchage d'une partie des programmes sur une destination, la Métropole de Lyon étudie la possibilité d'intégrer des servitudes de mixité fonctionnelle permettant le maintien du commerce et de l'artisanat en milieu urbain.

En complément des aspects réglementaires, on remarque le **développement d'éléments contractuels de type charte pour organiser et encadrer les sorties d'opération**. Bordeaux a réalisé une charte signée par l'ensemble des opérateurs qui travaillent sur les quartiers « Brazza » et « Bassins à flot » pour organiser leur intervention et faire respecter l'ensemble des cahiers des charges.

## 4.5 Accompagner et fiabiliser toute la chaîne de transformation du foncier

Autre sujet de préoccupation pour les opérateurs : « **fiabiliser toute la chaîne de transformation du foncier à bas coût** » -tel que le formule l'EPF PACA- et « *Intervenir pour protéger et garantir l'avenir* » plus que pour porter et réaliser -tel que le formule la métropole de Lyon- en mettant l'accent sur la complémentarité entre acteurs publics et acteurs privés de l'aménagement et de la construction.

**En amont, il s'agit de limiter les effets spéculatifs sur le marché foncier.** Cela passe par différents canaux :

- placer les acteurs publics et leurs opérateurs dans une logique d'achat et de vente au plus juste pour maintenir des références de prix acceptables ;
- ensuite sensibiliser les professionnels de l'aménagement et de la promotion-construction ;
- enfin assurer une veille active pour réguler les prix en utilisant le cas échéant les moyens offerts par le droit de préemption avec révision de prix.

L'EPF Pays Basque incite par exemple les collectivités locales à moduler « *le financement de la surcharge foncière qui vient alimenter la spirale inflationniste des marchés fonciers* ». Il préconise une utilisation des fonds de minoration réservée aux seules opérations 100 % logements sociaux, et plus généralement, il incite les acteurs publics à intégrer cette préoccupation par la « *diffusion d'une culture de l'intervention publique et de l'engagement opérationnel des collectivités locales* ». Plusieurs collectivités locales, comme par exemple Nice Métropole, proposent aux acteurs de l'aménagement et de la construction de signer une charte qui les engage à plafonner les charges foncières pour le logement. En complément, les subventions pour les aides à la pierre pour les opérations sociales et mixtes sont conditionnées au fait de ne pas dépasser une certaine charge foncière pour l'ensemble de l'opération.

**Les efforts consentis en amont – décôte, minoration foncière- doivent se retrouver en aval.** En complément des outils de cession -cahier des charges, clauses conditionnelles dont clauses de retour à bonne fortune-, les opérateurs fonciers et les collectivités locales développent les outils de contrôle et de traçabilité des opérations. L'EPF Haute-Savoie, qui pratique la minoration foncière et les frais de portage minorés, systématise les clauses résolutoires lors de la vente à la collectivité : En l'absence du respect de l'affectation, l'acte de vente prévoit une pénalité de 5,5 % jusqu'à respect des engagements. Dans le cas d'une revente à un bailleur social, l'EPF prend l'attache de la DDT pour contrôler ex post que le programme a bien été réalisé.

La question porte sur deux aspects : d'une part, **s'assurer que les acteurs de l'aménagement et de la construction peuvent travailler, notamment en donnant une lisibilité sur le caractère pérenne des droits à bâtir et de la destination des terrains** (Cf. infra intervention des CCI PACA), en croisant les capacités constructives et la réalisation de macro-compte-à-rebours (Cf. infra l'initiative de Bordeaux Métropole) ; d'autre part, **associer plus étroitement les acteurs privés au financement des projets**. En matière d'intervention foncière, aux côtés des outils de l'action foncière par acquisition (active ou en veille), la Métropole de Lyon développe « *de nouveaux modes de production de la ville, en partenariat fort public/privé.* » : *mises à bail de longue durée (170 Baux Emphytéotique Administratif pour le logement social, baux à construction, Usufruit Locatif Social...), outils de la fiscalité et de l'aménagement (Projet Urbain Partenarial, Convention de participations...)*. Pour développer l'offre de logements sociaux dans les secteurs

carencés, la Métropole de Lyon acquiert des immeubles entiers éventuellement par préemption et les met à bail emphytéotique. Concernant le foncier en renouvellement urbain, Lille Métropole considère que l'enjeu réside dans la possibilité de créer les conditions qui permettent de « *sevrer les acteurs privés des interventions publiques* » : « *Nous nous situons à un moment charnière en raison de la réduction de l'argent public. Le champ d'intervention des collectivités est très diffus : transport, économie, logement, etc. L'enjeu depuis le début du mandat consiste à intégrer les acteurs privés dans le projet de territoire et à nous demander quels sont les freins à cette intervention sur du foncier offrant la possibilité d'une intervention directe du privé. Nous gérons un grand nombre de sites. Notre enjeu consiste à tenir le niveau de renouvellement urbain, ce qui suppose de sevrer le secteur privé des interventions publiques. Nous avons identifié plusieurs freins, dont la pollution des sols. Le métier a changé au fil du temps. Le marché n'a pas encore tenu compte des spécificités du renouvellement urbain sur des opérations plus petites.* »<sup>1</sup>. Enfin, pour des portages longs et en phase transitoire, plusieurs opérateurs fonciers expérimentent la possibilité de minimiser les coûts de portage par des recettes locatives des occupants actuels (Cf. infra les initiatives en matière de baux dans le cadre de politique de réserves foncières).

---

1 Intervention aux rencontres des acteurs publics du foncier du 10 mai 2016

## 5 Identifier les priorités et les secteurs d'intervention

### 5.1 Organiser son action : Des outils d'observation et d'évaluation de plus en plus sophistiqués

L'observation foncière s'impose de plus en plus comme un préalable à la construction de priorités d'intervention foncière et s'étend progressivement à l'élaboration des documents d'urbanisme. Elle est motivée par la nécessité d'identifier des priorités pour réguler le marché et inciter les opérateurs privés à contribuer aux objectifs publics ou pour intervenir par acquisition-portage en maîtrise publique.

L'observation foncière se développe sur trois fronts :

- l'analyse des besoins fonciers,
- l'identification des secteurs stratégiques
- et -fait nouveau- l'analyse fine des marchés fonciers et immobiliers à grande échelle.

qu'illustrent par exemple les initiatives conduites par la Métropole de Lyon, le département de la Haute-Savoie, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bordeaux Métropole.

#### 5.1.1 « anticiper les secteurs de développement de demain et prendre des positions sur ces derniers », métropole de Lyon

À la Métropole de Lyon, l'observation foncière bénéficie d'outils internes de suivi, de gestion, d'analyse et d'évaluation éprouvés dans la durée. Ces outils au service de la politique d'aménagement du territoire et de grands projets accompagnent les actions foncières engagées par la collectivité qui vont de l'acquisition, du portage, jusqu'à la cession et la mise à disposition en passant par la constitution de réserves foncières (cf. supra).

En matière d'anticipation foncière, la Métropole de Lyon cible des territoires de réserve foncière au-delà de 2.5 hectares (selon les caractéristiques du territoire). Plus généralement en-deçà d'un hectare, il est rare que la métropole intervienne sur un projet. Certains îlots mutables ou certains sites connus suite à des remontées de terrain font l'objet d'une veille spécifique. C'est à l'échelle des zones du PLU que sont fixées les hypothèses de densification. La Métropole évalue les évolutions constatées pour améliorer, le cas échéant, les règles d'urbanisme sur les zones qui n'ont pas produits la morphologie urbaine souhaitée. Elle intervient soit en s'appuyant sur le droit de préemption urbain, soit par une prise de contact direct auprès des propriétaires. Concernant la production de logement social, la Métropole intervient en diffus dans des territoires ciblés par la captation d'immeubles entiers soit par préemption, quelquefois en amiable. Elle les remet ensuite à disposition d'un bailleur social via un montage par bail emphytéotique. Elle intervient également par préemption pour le compte et à la demande de bailleurs sociaux.

Pour évaluer la faisabilité des opérations, la Métropole de Lyon exploite les données

Notariales, les déclarations d'intention d'aliéner ainsi qu'une base de données pour l'immobilier d'entreprise issue d'une association regroupant des professionnels de l'immobilier CECIM. Elle a mis en place un inventaire historique urbain à la parcelle donc géolocalisé, s'appuyant sur les bases de données BASOL<sup>1</sup> et BASIAS, sur des recherches historiques, complétés de l'historique des dossiers traités et d'informations récupérées au travers des DIA ou tout autre moyen. Mais surtout, elle dispose d'une équipe technique transversale capable d'évaluer les risques liés à la pollution en fonction de l'activité envisagée et les coûts de traitement en fonction du projet.

Les acquisitions envisagées se décident sur la base de plusieurs critères d'opportunités qui mêlent la localisation, la destination du projet, le coût, et ce qui est plus récent, la stratégie de maîtrise du site, l'état locatif, la gestion et la sécurisation du bien, les temps de portage. 70 % des acquisitions se font à l'amiable.

### 5.1.2 « Mieux connaître pour mieux agir », EPF, DDT, CD de Haute-Savoie

Certains acteurs font le pari de la mutualisation, du partage et de la consolidation de l'information à des échelles larges entre opérateurs, collectivités et services de l'État. L'observation foncière devient ainsi **un espace partagé entre différents acteurs publics pour organiser la connaissance au service de l'élaboration de stratégies foncières intercommunales et de la coordination des interventions.**

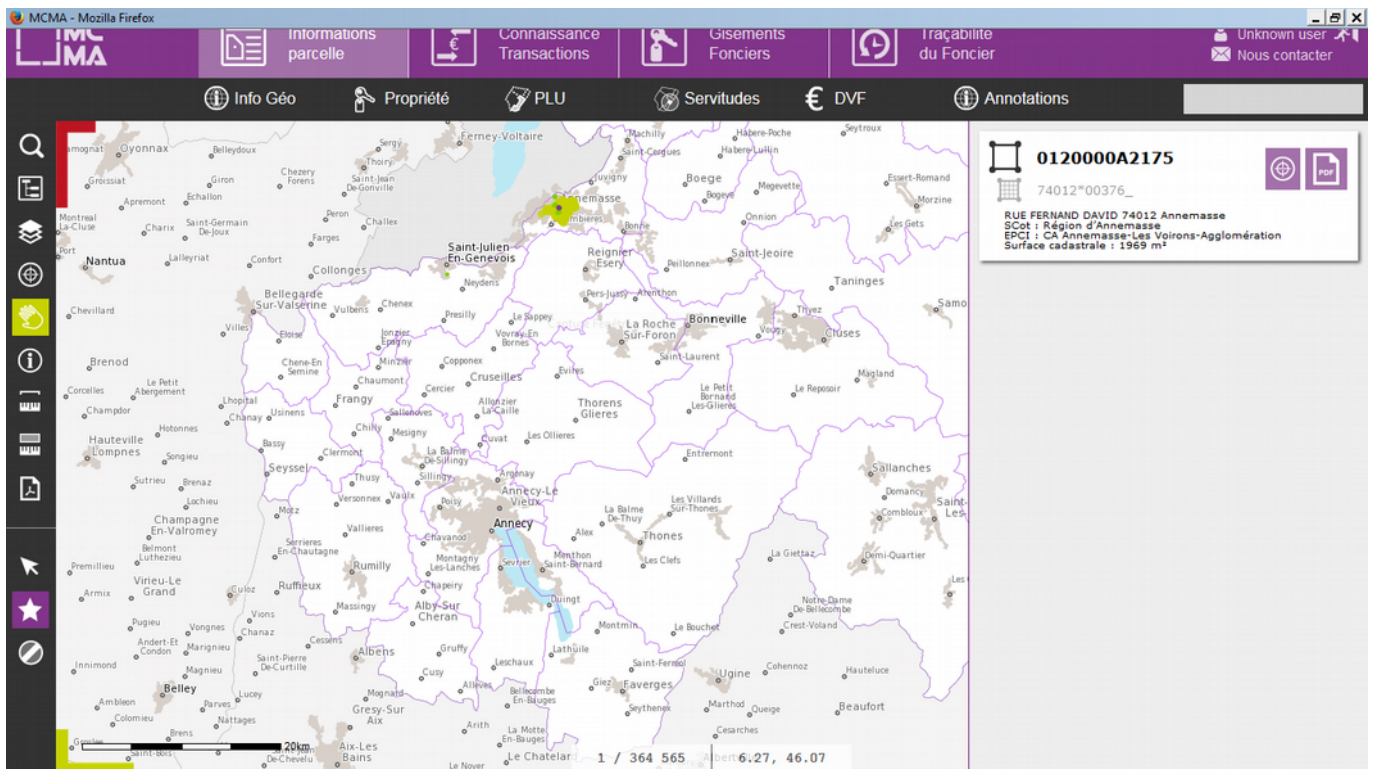
L'Établissement Public Foncier, la Direction Départementale des Territoires et le Conseil Départemental de la Haute Savoie se sont associés pour développer un outil informatique et cartographique permettant d'assister les intercommunalités du département dans leur stratégie foncière. L'outil dénommé « Mieux Connaître pour Mieux Agir (MCMA) » valorise les bases de données parcellaires via un accès web avec authentification. Il permet de mieux connaître le foncier et d'organiser la prospection foncière. Il permet d'interroger et de croiser les données parcellaires, réglementaires et de marché en vue d'accompagner et de renforcer l'action foncière en Haute-Savoie.

Au-delà d'une simple consultation, MCMA propose des fonctionnalités de recherche paramétrables de terrains pour l'urbanisation et de suivi des programmes d'actions foncières. Il permet l'export des informations parcellaires et de conserver des favoris pour suivre la prospection foncière. L'information est mise à disposition de l'EPF, de la DDT du CD et aux intercommunalités sur leur territoire de compétence<sup>2</sup>.

---

1 <http://basol.developpement-durable.gouv.fr/>

2 Pour en savoir plus : <http://www.mcma74.fr/>



Source : <http://www.mcma74.fr/>

Ce travail résulte de l'interconnexion de sources différentes compatibles à l'échelle parcellaire : fichiers fonciers<sup>1</sup>, PLU numérisés<sup>2</sup> (zonages, prescriptions, servitudes...), suivi des transactions immobilières... Il est rendu possible par le développement récent des données parcellaires numérisées, la politique d'ouverture des données, et l'évolution des méthodes de traitement de l'information<sup>3</sup>. Par exemple, ce n'est que depuis 2011 que les collectivités peuvent bénéficier d'une source fiable et réputée exhaustive des transactions foncières et immobilières –les données Demande de Valeurs Foncières- issues des services de la publicité foncière du ministère des finances<sup>4</sup>.

1 <http://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/fichiers-fonciers-r549.html>

2 <http://geoportail-urbanisme.gouv.fr/>

3 Geniaux, G., Podjleski, C., Leroux, B. (2009). Les données MAJIC et leur valorisation au service de l'observation foncière. *Etudes foncières*, 139:28–32. Cf. <http://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/fichiers-fonciers-r549.html>

4 Cf. [www.guide-dvf.fr](http://www.guide-dvf.fr)

### **5.1.3 développer un outil collaboratif d'analyse et de prospective sur le foncier en région Provence-Alpes-Côte d'Azur : Urbansimul**

Constatant que la collecte et le traitement de l'information sur le foncier est coûteuse en temps ou en argent, et parfois réalisés au détriment de l'analyse, l'INRA d'Avignon et le Cerema Méditerranée en partenariat avec la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, du Ministère de la Cohésion des territoires (représenté par la DHUP au niveau national et par la DREAL PACA au niveau local), l'EPF PACA et le Centre Régional de l'Information Géographique PACA se sont associés pour développer un outil d'évaluation et de cartographie des espaces potentiellement constructibles à destination des acteurs publics de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Urbansimul<sup>1</sup> est un outil web de mutualisation de l'information sur le foncier entre acteurs publics qui automatise la collecte et le croisement des informations foncières et qui permet :

- d'apprécier l'offre foncière potentiellement constructible,
- d'organiser la prospection sur le foncier,
- d'analyser des scénarios d'urbanisation

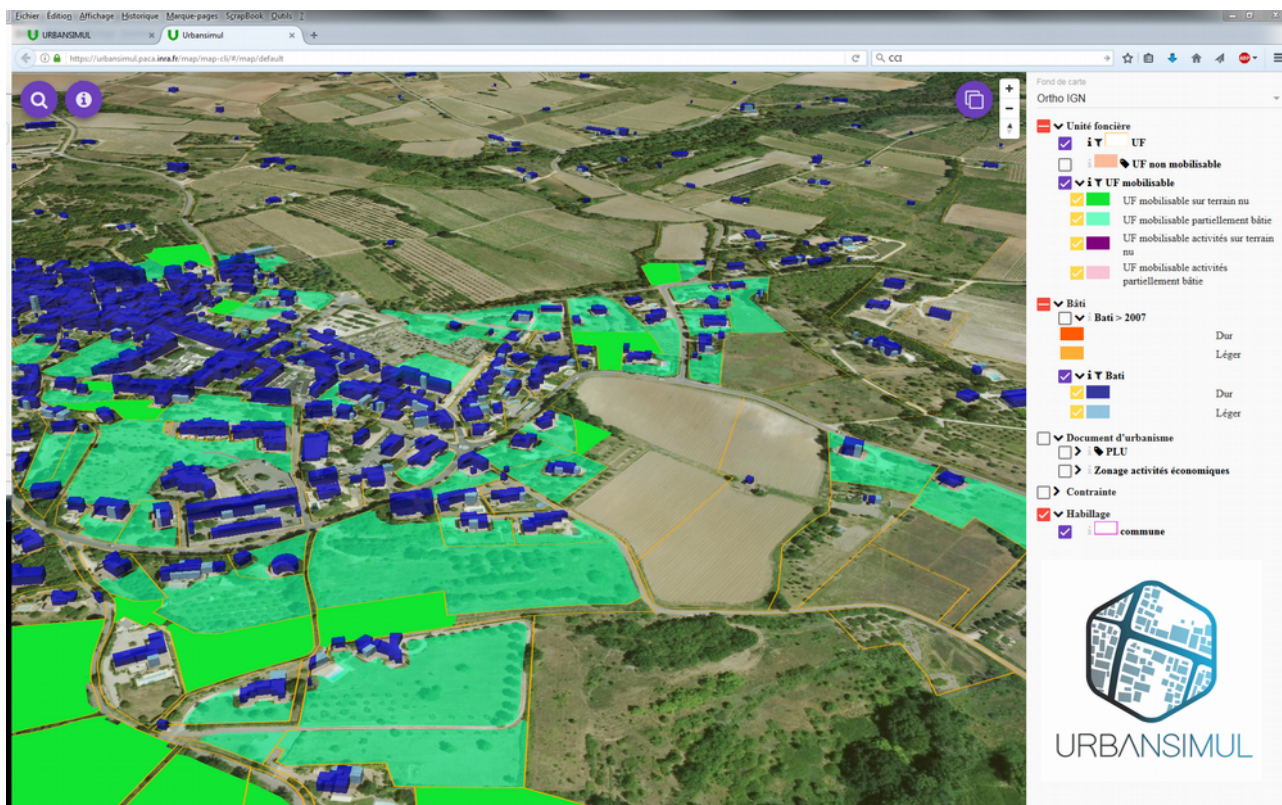
Il permet de réduire les coûts de collecte de l'information foncière et contribue, par une meilleure identification des espaces disponibles immédiatement constructibles, à une planification urbaine plus économe en espace naturel et agricole.

Ouvert depuis le 21 novembre 2017 aux acteurs publics de la région PACA sur leur territoire de compétence, il a pu être expérimenté par plusieurs structures lors de démarches de planification (SCoT, PLU(i), PLH, Plan d'Action Foncière) et d'aménagement opérationnel (implantation d'équipement, foncier pour le logement social, accueil d'entreprises, etc.).

Le site web – <https://urbansimul.fr> – constitue un portail d'accès à l'ensemble des fonctionnalités. L'utilisateur peut y visualiser en vue aérienne ou en 3D les unités foncières non bâties constructibles, les unités foncières bâties mais densifiables, et les « grands gisements » (secteurs de grande taille potentiellement adaptés pour des opérations d'aménagement). Il dispose pour chaque unité foncière d'une série de données associées (superficie, occupation, statut de propriété, âge des constructions...), des contraintes réglementaires (PLU, risques naturels...), ainsi que différentes informations sur les enjeux environnementaux. L'utilisateur peut aussi générer automatiquement un diagnostic proposant une analyse statistique de l'urbanisation, des plans d'urbanisme et des gisements fonciers à l'échelle des zonages et de la commune, avec des comparaisons à d'autres territoires. Il peut par ailleurs télécharger les données associées aux unités foncières et les intégrer à son SIG pour réaliser des traitements avancés.

---

1 Pour en savoir plus : Leroux B., Geniaux G. et alii, Urbansimul - outil web d'analyse foncière et d'aide à la décision, dossier technique, revue [Sign@ture](http://www.sign@ture.fr) n°64, p. 19-28 et [www.urbansimul.fr](http://www.urbansimul.fr)



*unités foncières nues potentiellement constructibles, unités foncières partiellement bâties avec foncier résiduel, fond de plan orthophoto IGN.*

La possibilité offerte à chaque utilisateur de mettre à jour en ligne l'information d'entrée (contraintes, PLU) et de corriger les données de sortie (gisements) permet d'actualiser les données en continu pour l'ensemble de la communauté des utilisateurs.

L'utilisateur a par ailleurs la possibilité de simuler l'effet d'ajouts de contraintes, de changement de zonage ou de modification de certaines règles du PLU. Cette fonctionnalité permet par exemple à une commune de tester un projet de PLU en cours d'élaboration et d'analyser l'adéquation entre le projet et le plan en matière de gisement foncier potentiel et de maîtrise de l'urbanisation<sup>1</sup>.

La base de données ainsi constituée contribue aux travaux de recherche de l'INRA en statistique spatiale sur la compréhension des dynamiques foncières. En retour, ces travaux améliorent les informations sur les probabilités de construction des gisements potentiels et sur les pressions exercées sur les espaces naturels et agricoles.

L'ouverture et la collecte massive des données, les collaborations entre la recherche et les acteurs publics permettent d'augurer du développement d'outils d'aide à la décision constituant un gain de temps appréciable pour les décideurs afin de se concentrer sur les phases d'analyse puis de conception de leurs projets de territoire et de mise en œuvre des politiques foncières associées.

<sup>1</sup> Dans ce cas, les données d'entrée et de sortie sont considérées comme confidentielles ne sont pas partagées avec les autres utilisateurs.



#### 5.1.4 réaliser très en amont des évaluations d'équilibre d'opérations pour mettre à l'épreuve le document d'urbanisme, Bordeaux Métropole

Disposer d'analyses fines sur les charges foncières admissibles sur l'ensemble d'un territoire est un phénomène nouveau. A cela plusieurs raisons. La première déjà évoquée réside dans la montée des préoccupations économiques sur la sortie des opérations, tant du point de vue de l'investissement public que de la capacité d'intervention des opérateurs privés. La seconde, qui découle de la première, réside dans le renforcement des exigences en matière d'analyse foncière dans les documents de planification et de programmation, programme local de l'habitat notamment. Enfin, comme déjà souligné précédemment, encore très récemment ces analyses souffraient d'un manque de données exploitables.

Le service stratégie foncière de la direction du foncier à Bordeaux Métropole s'est ainsi engagé dans un travail d'« *expertise fine des marchés support de détermination des secteurs privilégiés d'intervention foncière pour le logement* » qui vient alimenter la réflexion du PLUi de l'intercommunalité. L'infocentre foncier de Bordeaux Métropole géolocalise et croise les données relatives aux cadastres, à la propriété, aux autorisations du sol, aux mutations, aux données de fiscalités foncières et immobilières. Jusqu'à huit personnes travaillent à la gestion, la mise à jour et l'interconnexion des bases de données.

Cette analyse est motivée par le constat « *que l'on n'est plus capable de porter le foncier de manière importante* ». Dans ce contexte et en l'absence d'EPF, la collectivité s'oppose aux tenants d'une « *maîtrise foncière publique* » présentée « *comme un préalable ou comme la solution à tous les maux* » et souhaite plutôt « *réguler le marché et amener les acteurs du marché à contribuer aux objectifs publics* ». « **Ce n'est pas le prix du foncier qui a de l'intérêt mais ce qu'il peut générer, ce que nos documents d'urbanisme auront permis de faire** ». Inscire cette analyse économique dans la réflexion du PLUi permet le cas échéant d'adapter la règle pour « *rendre compatible [une majorité] de sites de renouvellement urbain afin qu'ils permettent d'y faire des programmes de logement sans que la collectivité locale soit systématiquement forcée de mettre la main à la poche* » et à l'inverse identifier les secteurs où la sortie des opérations ne peut se faire sans une aide publique.

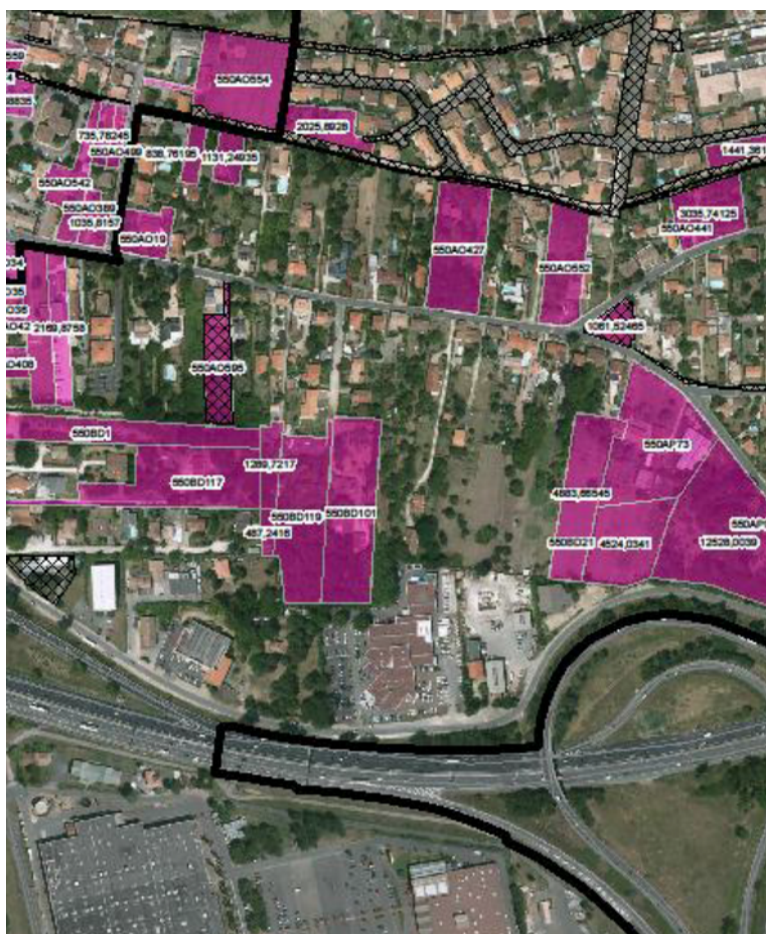
Pour ce faire, la métropole a tout d'abord évalué les besoins annuels en logement, les besoins en « *logements conventionnés* », et les besoins théoriques en foncier. Il en découle que de 90 à 100 ha doivent être mobilisés annuellement. Ce qui coûterait 100 Millions d'€ si la collectivité souhaitait maîtriser tout le foncier. Dans un second temps, la collectivité a identifié les unités foncières avec une surface résiduelle de plus de 800 m<sup>2</sup>. Ce qui donne de 3000 à 4000 unités foncières soit 1500 hectares soit de l'ordre de trois fois les besoins évalués par le PLH. « *Certaines communes ont une « sur offre » potentielle de foncier, ce qui conduit à édicter des précautions dans le PLU, ou de stratégie de gel (ZAD, majoration de la Taxe d'Aménagement)* ». En parallèle, la collectivité a échangé avec les opérateurs et bailleurs sociaux sur les conditions d'équilibre des opérations. La réalisation du PLU intercommunal présente ici un intérêt particulier « *pour mieux « sortir » les opérations (organiser les partenariats, ou le partage du projet intercommunal – conférence des opérateurs, ateliers fonciers et immobiliers)* ». Sur un échantillon de foncier, les opérateurs étaient invités à se prononcer sur la faisabilité d'une opération à partir de la situation urbaine, de la constructibilité théorique, de la programmation, d'une fourchette estimative d'un coût du foncier.



**La réalité des gisements est confrontée à l'analyse de la compatibilité entre les charges foncières et les densités induites par les zonages et les tests avec les opérateurs.** La collectivité a ainsi « *mis à l'épreuve* » l'ensemble du foncier identifié à partir de macro-évaluations visant à simuler à l'îlot des montages d'opération avec des hypothèses de densité et d'équilibre d'opérations admissibles, sur la base d'estimation de prix reconstitués à partir des transactions observées par secteur (fichier Demande de Valeurs Foncières<sup>1</sup>). Cela a permis de « *valider le foncier stratégique* » -« *en laissant de côté des fonciers ou l'équilibre économique d'une opération mixte ne peut être atteint en raison de trop faibles marges de manœuvre sur la densité, le programme, le foncier* »- « *et éventuellement de proposer des adaptations de zonage (ou le programme est revu à la baisse (densité, mixité sociale) »* pour produire une charge foncière admissible.

Enfin, cette offre foncière théorique -réglementairement et économiquement- fait l'objet d'un échange avec les communes permettant de prioriser dans l'espace et dans le temps, d'être proactif, d'écartier du foncier non mobilisable lié, par exemple, aux intentions des propriétaires. « *Elle permet, en outre, de mettre en évidence, des fonciers dits « stratégiques », inappropriés, ou non encore aptes à recevoir une opération économiquement viable et équilibrée (constructibilité insuffisante par rapport aux prix, forme urbaine ...)* ». Pour « *ces fonciers là (bien situés et bien desservis) qu'il convient de ne pas « gaspiller » de façon prématurée (en baissant la densité ou la mixité pour sortir l'opération), c'est la temporalité de mobilisation et les conditions de production qui doivent être partagées entre la Métropole, les Communes, et les Opérateurs* ».

1 Cf. [www.guide-dvf.fr](http://www.guide-dvf.fr)



Les objectifs de production de logements et de logements conventionnés sont ainsi ventilés entre une production en diffus (hors opérations d'aménagement ou Emplacements Réservés) en secteur de mixité sociale (8 % en moyenne sur l'ensemble du territoire), une production « fléchée » en zone densifiable (300 ha) encadrée par des emplacements réservés logements sociaux (à 50% de Logements Locatifs Sociaux par opération), une production « encadrée » pilotée en Zone d'Aménagement Concertée (30 % des logements) pour un investissement de 25 M€ d'aide à la pierre et de 60 M€ pour de « la maîtrise publique d'attente ».

Outre la réflexion sur le PLUi, « *Ce premier exercice préfigure la poursuite du travail sur la mobilisation du foncier stratégique, et est de nature à accompagner l'organisation de la maîtrise des hectares de foncier nécessaires annuellement* ».

### **5.1.5 Réinterroger la notion d'espaces économiques : partenariat INSEE / EPF PACA pour l'identification des Zones de Concentration de l'Emploi (ZCE)**

Le développement économique est un des axes stratégiques du Programme Pluriannuel d'Intervention 2016-2020 de l'Établissement Public Foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur. Partant du constat que pour les territoires, la question majeure derrière la politique foncière en PACA reste l'emploi et en vue de cibler son intervention, l'EPF a noué un partenariat avec l'INSEE depuis 2014 afin d'identifier à l'échelle régionale les Zones de Concentration de l'Emploi (ZCE)<sup>1</sup>.

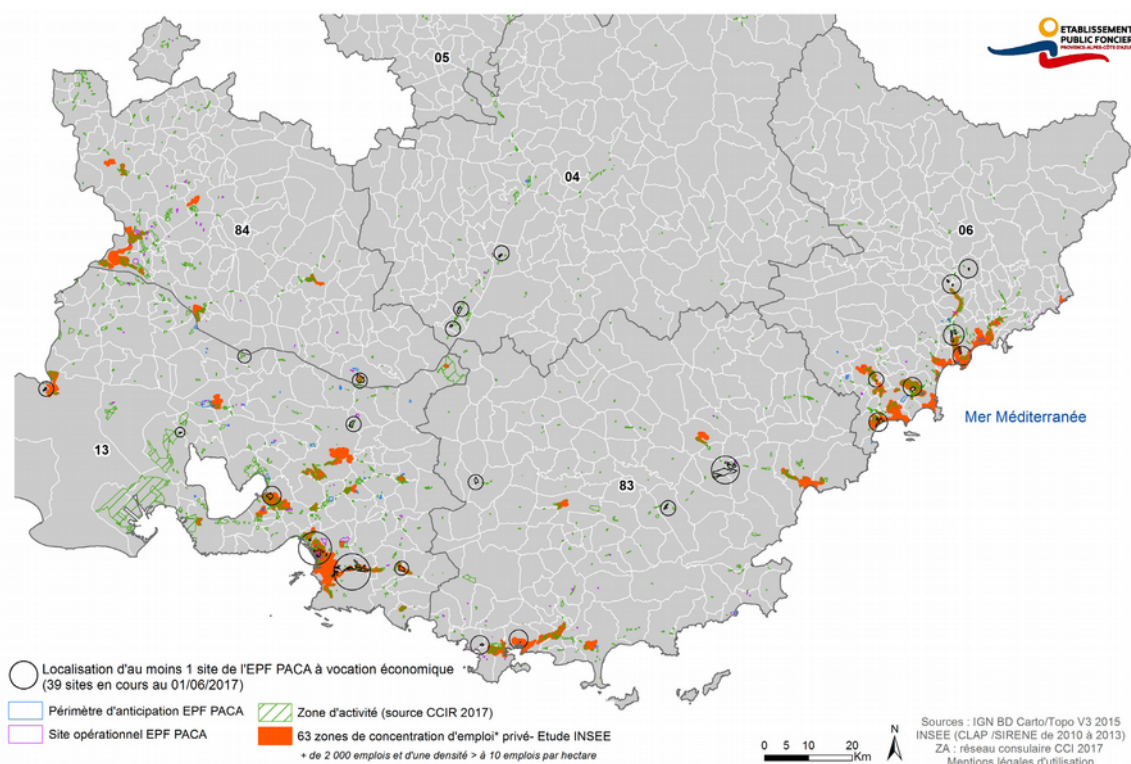
Ces ZCE ont l'avantage d'être produites à partir d'une méthodologie homogène sur l'ensemble de la région avec une précision à l'hectare. L'étude permet de sortir des zonages habituels pour faire apparaître des espaces économiques plus larges mais à forte concentration d'emplois salariés. L'étude est basée sur l'exploitation des sources Sirene et connaissance locale de l'appareil productif (Clap) par une agrégation du nombre d'emploi sur des carreaux de 100 m par 100 m et suite à une sélection par seuil minimal de densité (+ de 10 emplois/ha) et des agrégats d'au moins 2000 emplois. Cette méthode offre une finesse que ne permettent pas les zonages administratifs ou réglementaires existants et rend visible certains espaces stratégiques à fort potentiel de transition qui sont le plus souvent dans « l'angle-mort » des zonages de réflexion courant.

Cette étude a ainsi permis d'identifier 63 ZCE avec leur orientation économique principale qui permet à l'EPF et aux collectivités locales avec qui il conventionne de cibler finement son action. Ces 63 ZCE concentrent 54 % de l'emploi de la région sur 0,8 % de sa surface. Elles sont à rapprocher du millier de zone d'activité économique (ZAE)<sup>2</sup> existant en PACA qui ne permet pas de construire des priorités d'intervention. Il est à noter que 90 % d'entre elles coïncident avec au moins une ZAE. A contrario, cela veut dire que 10 % des ZCE -soit une part non négligeable des emplois régionaux- se trouvent dans le diffus ou en centre-ville, illustrant bien l'importance du maintien de la mixité fonctionnelle.

---

1 En pratique, cette étude concerne quatre départements (06,13,83,84) qui représentent 95 % de l'emploi salarié privé régional

2 Source CCIR 2017



Carte de superposition des Zones de Concentrations d'Emplois (ZCE) et des Zones d'Activités Economiques (ZAE) source : INSEE/EPF PACA 2017

Cette démarche a permis de mieux cerner les espaces économiques à enjeux régionaux. Ce travail a par ailleurs nourri la réflexion sur le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et les Opérations d'Intérêt Régional qui le structurent. Elle permet en outre de disposer d'une jauge en matière de densité d'emploi pour les projets insufflés par les acteurs publics. Enfin et de manière non négligeable, elle a amené à reconsidérer les espaces prioritaire d'intervention économique en rendant visible des sites en transition avec un potentiel d'évolution et de densification foncière, qui si l'on n'y prend pas garde pourrait évoluer vers une éviction de certains emplois ou/et activités économiques. Elle permet d'orienter l'action vers « *des pôles de développement répondant aux besoins du marché, en soutien de certaines filières ou de l'emploi* ». Elle démontre aussi le potentiel non négligeable de maintien et de développement « *des activités de production (industrie, construction et transport-entrepôt) en milieu urbain notamment* ». Reproductible, cet outil permet de mesurer les impacts potentiels de la mutation de ces espaces et des risques encourus selon les secteurs d'activité économique<sup>1</sup>.

1 Cf. <http://www.epfpaca.com/Actualites/Publication-ETUDE-PARTENARIALE-EPF-PACA-INSEE>

## 5.2 Assurer une meilleure compréhension des équilibres économiques, des conditions de portage et de gestion, de l'offre et de la demande

Si tant est que ça ait pu être le cas par le passé, une bonne politique d'aménagement ne peut plus se cantonner à l'ouverture d'espaces vierges suffisants pour assurer le développement urbain. Des différents exemples que nous venons de voir, le champ des préoccupations actuelles portent pour les acteurs publics sur l'analyse des disponibilités foncières, les charges foncières admissibles des opérations jusqu'aux conditions de sorties des opérations. En clair, **une compréhension fine des contraintes et des marges de manœuvre des acteurs de l'aménagement et de la construction** permettant d'optimiser l'intervention publique.

**La gestion et la sécurisation des espaces, le portage, les modalités de cession ou de mise à bail** constituent un autre champ de préoccupation. La gestion du site, outre les obligations incombant à tout propriétaire, consiste aussi, dans certains cas, à éviter l'implantation d'espèces protégées, qui n'étaient pas présentes initialement, et seraient susceptibles de rendre plus complexe l'aménagement ultérieur. Elle peut aussi intégrer l'accompagnement de la mutation et la mise en place de baux précaires pour limiter les frais de portage (cf. infra).

**Dans certains cas plus spécifiques, l'effort d'observation va se reporter sur la compréhension de la demande pour adapter l'offre en conséquence. Sur le logement, selon les territoires**, notamment pour les grandes métropoles, **l'enjeu porte sur la canalisation, la diversification et la régulation de l'offre tandis que sur d'autres territoires, l'enjeu porte sur la captation de la demande et l'adaptation de l'offre** (Cf. infra la revitalisation des centres-bourgs par l'EPF de Bretagne). **Sur le volet activités productives, la demande en termes d'éléments de méthode** est importante et les acteurs du foncier se sentent relativement démunis pour travailler en interne sur le sujet en comparaison de la filière de production de logements. Sur ce champ, l'expertise s'appuie essentiellement sur des commandes d'études externalisées associant les chambres consulaires, les agences de développement économiques, et les gestionnaires de zones d'activités, et sur la base d'enquêtes auprès des commercialisateurs de foncier. Sur la base d'une initiative portée par l'EPF PACA, la mission interministérielle de préfiguration de la métropole Aix-Marseille Provence a, par exemple, produit un document d'interpellation stratégique sur l'économie productive qui fait une place importante à l'analyse de l'offre et de la demande en foncier<sup>1</sup>.

---

1 Cf. [http://www.mouvement-metropole.fr/Public/Files/home\\_resource\\_doc/interpellationsstrategiques\\_economie\\_light2\\_bed6f2a0b5.pdf](http://www.mouvement-metropole.fr/Public/Files/home_resource_doc/interpellationsstrategiques_economie_light2_bed6f2a0b5.pdf)

## 6 Anticiper et échelonner son intervention dans le temps

### 6.1 Mettre en œuvre des politiques de réserves foncières : opportunités et risques

La promotion des politiques d'anticipation foncière apparaît comme un enjeu important des politiques foncières. La maîtrise foncière de long terme permet

- la maturation du programme d'aménagement,
- la maîtrise des dépenses de charge foncière et l'optimisation du foncier,
- et enfin la négociation des conditions de réalisation du programme.

En matière de développement économique, elle constitue parfois la seule réponse appropriée. En effet, la clef de l'action foncière pour le développement des activités économiques consiste notamment à concilier des temporalités différentes, celles courtes des décisions d'investissement des entreprises et celles longues des décisions d'aménagement des sols. Les entreprises attendent des acteurs publics une intervention rapide et simple. *« Une entreprise qui vient s'installer à une horizon temporelle de quelques mois, sans anticipation, elle va ailleurs. »*

Quoique particulièrement complémentaire de l'action des opérateurs privés, constituer des réserves foncières concentrent les risques et devient, aux dires des professionnels du foncier, de plus en plus difficile à mettre en place, même lorsque les actions passées illustrent le caractère incontournable de ce type d'intervention pour certains projets. Tous les territoires ne bénéficient pas de réserve foncière historique importante (Saint-Nazaire, EPANI). Dans ce cas, la constitution des réserves foncières peut prendre plusieurs formes : une maîtrise foncière progressive et complète du site, de plus en plus rare, des acquisitions ciblées pour peser sur le programme de l'opération, enfin des réservations dans le document d'urbanisme par des outils réglementaires (zone à urbaniser bloquée, etc.) couplé ou non à des outils de veille ou occasionnellement un protocole d'accord avec un grand propriétaire. La DRIEA constate par exemple, via l'Observatoire du Foncier en Ile de France, qu'il y avait *"plusieurs milliers d'hectares de ZAD, et que la tendance va à sa diminution ; les ZAD en renouvellement urbain coûtent trop chers"* pour envisager une procédure de maîtrise foncière complète des sites.

La première réticence à lever, est d'accepter d'intervenir même si les contours du projet sont à l'état d'intention, sa concrétisation éloignée dans le temps, ou si les délais sont incertains. L'idée même de réserve foncière ou d'anticipation foncière est parfois mal comprise ou suspecte : *"la question foncière c'est ce dont on s'occupait à la fin, une fois qu'on avait le projet"* remarque l'EPF Pays Basque. Autre difficulté, comme évoqué précédemment, les délais de réalisation des projets s'allongent alors même que les injonctions nationales et locales invitent à des actions et des investissements en temps réduit. La Métropole de Lyon constate des temps de réalisation des projets de 10 ans à 12 ans entre le moment où les premières acquisitions ont été initiées en réserve foncière et la réalisation du projet. L'EPF Haute-Savoie inscrit son action dans des temps de portage de 4 à 20 ans et réfléchit à des portages à 30 ans. Dans le même temps, la Zone d'Aménagement Différé est limitée à 6 ans contre 14 ans précédemment. Pour maintenir les interventions sur le temps long, certaines collectivités prévoient des budgets spécifiques déconnectés des budgets d'intervention en opportunité. La présence d'un EPF

est perçue par certaines collectivités comme une manière de sanctuariser ces interventions grâce à sa taxation spécifique et ses Programmes Pluriannuels d'Intervention.

La pression est parfois forte de puiser dans un stock de foncier de long terme avant l'échéance, la maîtrise complète du site ou la maturation d'un projet d'ensemble. Plusieurs collectivités et Établissements Publics Fonciers interviennent par exemple en veille via le droit de préemption en zone à urbaniser bloquée, pour limiter les pressions d'ouverture de ces zones, parfois en filtrant pour permettre à des bailleurs sociaux d'acquérir des terrains dans ces zones. Dans le contexte actuel, lorsque l'on est acteur public et propriétaire, la tentation est forte de voir dans ses réserves foncières un actif à valoriser. C'est le cas des collectivités locales comme de l'État. La CAPI pointe par exemple la demande faite par l'État d'une ouverture à l'urbanisation de 400 ha en extension des 1400 ha de réserve foncière appartenant à l'ancien Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau. Face à l'épuisement du foncier maîtrisé par le public, dans le cadre de son PPI 2014-2018, l'EPF Pays Basque réfléchit de manière originale à la constitution de stocks de fonciers de long terme via un portage à 15-20 ans, avec une période incompressible de 12 ans pour réguler durablement les marchés. Ces réserves foncières seraient acquises sur fonds propres de l'EPFLB, revendues « in fine » aux collectivités locales ou aux opérateurs au prix d'acquisition initial. L'intervention serait conditionnée à l'accord de la collectivité locale pour que le bien soit inscrit dans le plan d'action foncière qui lie l'EPF et que les emprises stratégiques correspondantes ne soient pas développées à court terme. L'objectif est de geler des emprises aujourd'hui sous tension, constituer des réserves pour les politiques publiques de demain, éviter de solliciter les financements des collectivités locales sur de longues périodes, et réguler les marchés fonciers.

La minimisation du risque économique constitue la pierre angulaire des politiques de réserve foncière. Cela concerne en premier lieu les perspectives de sorties de l'opération. L'évolution du marché immobilier a conduit la ville de Grenoble à réduire fortement son action en réserve foncière à partir du moment « *où on a vu nos premières sorties d'opérations trop élevées du fait d'acquisition foncière réalisée sur la base d'équilibre de programmes remis en cause par l'évolution de l'immobilier* » qui nécessitait de revendre le foncier moins cher qu'il n'avait été acquis 5 ans auparavant. La négociation directe avec les opérateurs, ou l'acquisition de foncier stratégique sont depuis privilégiées.

Cela concerne aussi les dépenses annexes comme la mise en place de mesures compensatoires qui peuvent évoluer au fil du temps en fonction des éléments de connaissance et pour les anciennes acquisitions de l'évolution de la réglementation et de sa mise en œuvre. La métropole de Lyon constate que certains biens acquis dans les années 70, 80 sont aujourd'hui gelés et servent maintenant de zone de compensation.

Enfin, la maîtrise des conditions favorables au projet (politique, évolution réglementaire) constitue une source de préoccupation croissante parmi les professionnels. En particulier, les opérateurs fonciers ont maintenant le plus souvent recours à des conventions de gestion pour maintenir la biodiversité en l'état et éviter l'implantation d'une faune ou d'une flore protégées.



## 6.2 L'usage de la Déclaration d'Utilité Publique réserve foncière

Parmi les outils d'acquisition et de portage long, l'EPF Haute-Savoie constate que la **Déclaration d'Utilité Publique (DUP) réserve foncière constitue « un puissant outil d'anticipation »**. Elle a **deux effets bénéfiques sur les coûts**. « *L'anticipation limite la spéculation* » liée à l'annonce du projet. Ce qui peut offrir une marge de manœuvre plus importante dans le bilan d'aménagement<sup>1</sup>. « *Pour autant que l'acquisition foncière se fasse au juste prix et de manière anticipée, elle permet une maturation d'un projet à l'équilibre économique réalisable et réaliste* ». Elle constitue **un puissant levier facilitant la vente**. Face aux changements fréquents de la fiscalité sur les droits de mutation, c'est plutôt un comportement attentiste ou de rétention qui est généré par les propriétaires. À l'inverse, le régime fiscal de la DUP offre certaines garanties aux propriétaires, y compris, lorsque l'acquisition se fait à l'amiable. De fait, peu d'acquisitions se finissent par des acquisitions par voie judiciaire. De ce fait, la DUP réserve foncière joue pour la collectivité le rôle de facilitateur de projets et constitue dans bien des cas **un outil indispensable pour assurer la maîtrise foncière des projets d'utilité publique**. La DUP réserve foncière a pu servir pour des projets d'éco-quartier (Zone Tex) ou économiques (les Bracots).

La DUP réserve foncière présente de nombreux avantages pour constituer des réserves foncières en vue d'un projet d'aménagement. Outre **les coûts, le caractère incitatif pour le propriétaire et l'affichage d'une volonté politique d'intervention**, la procédure simplifiée offre **un gain de temps** indéniable par rapport à la DUP travaux dont la complexité et les délais peuvent être parfois dissuasifs pour les collectivités : dossier simplifié, pas de mise en compatibilité des documents d'urbanisme en amont, absence d'étude d'impact, estimation sommaire des dépenses liées à l'opération -hors coûts d'acquisition- donc économie d'études techniques. Le **risque de recours juridique en est amoindri** : simplification des pièces et des justifications, une moindre cristallisation des oppositions sur le temps court. Elle offre, en outre, l'opportunité de rentrer dans les assemblées générales de copropriétaires, ce qui présente un intérêt pour expliquer la démarche. A noter que la DUP réserve foncière n'impose pas une expropriation immédiate des occupants, ce qui laisse du temps pour l'explication de la démarche et la négociation des conditions de départ<sup>2</sup>.

Malgré ses avantages, la DUP réserve foncière reste peu utilisée. Ce qui est notamment imputable à la méconnaissance du dispositif et aux risques perçus de recours ou d'indemnisation si le projet ne se concrétise pas (indemnisation pour non-utilisation, obligation de rétrocession..). Certains services de collectivités locales ou services instructeurs sont réticents à engager cette procédure, voire se l'interdisent en interne ou suite aux refus répétés des services de préfecture. Parmi les points de blocage, on note la motivation du projet dont l'objectif poursuivi n'est pas toujours évident à définir du fait même du caractère partiellement indéterminé du projet qui le distingue de la DUP « travaux ».

Son usage semble être facilité par les textes et la jurisprudence récente. Le nouveau code de l'expropriation en a fait un article unique (R.112-5 du code de l'expropriation), au même titre que la DUP travaux (R.112-4 du code de l'expropriation). Par son arrêt du 21 mai 2014, le Conseil d'État semble assouplir les éléments suffisants pour déclarer qu'il est

1 à toutefois contrebalancer des indemnités de emplois

2 Pour en savoir plus : Cerema, Fauvet G., Cauhopé M., Association des EPFL, Boex C., Vansteenkiste P., Alcaras L., Morrier P., 2015, [Anticiper l'acquisition du foncier : la déclaration d'utilité publique \(DUP\) réserve foncière](#), 28 p.

d'utilité publique d'acquérir le foncier nécessaire à la structuration et la maturation du projet (CE , 21 mai 2014, n° 354804, Communauté d'agglomération de Montpellier). Jusqu'à présent, les notions d'urgence à acquérir et d'importance relative du projet prévalaient. La jurisprudence récente se *contente* d'une preuve de la réalité et de l'antériorité du projet.

### 6.3 L'usage des baux longue durée pour maîtriser le foncier et minorer les coûts de portage

Selon les acteurs et les territoires, le portage foncier peut **recouvrir différentes modalités d'intervention et répond à différents objectifs**. Il permet de **sanctuariser provisoirement des emprises foncières le temps qu'un projet d'aménagement à vocation économique ou mixte soit défini**. Il peut permettre **d'assurer la maîtrise publique du foncier des terrains d'activité sur le long terme pour le projet actuel et faciliter un jour l'éventuelle reconversion du site**. Enfin, le portage foncier **peut être une forme de minoration foncière** afin de favoriser la réalisation de projets sur des segments peu rentables au regard des charges foncières admissibles sur certains territoires.

S'agissant du portage foncier à titre provisoire bénéficiant des recettes locatives des occupants actuels, il existe bien des exemples pour illustrer ce type d'intervention. En Haute Savoie, l'établissement public foncier local propose à des activités commerciales d'occuper temporairement des bâtiments qui doivent être réhabilités pour devenir des logements par la suite. L'exemple du portage pour la commune de Cluses illustre l'avantage octroyé par la gestion locative d'un bien pendant le portage. D'un commun accord, la commune et l'EPF ont décidé de remettre aux normes les appartements dans un bâtiment appartenant initialement à EDF.

L'avantage du portage long est de pouvoir affiner le programme d'aménagement. L'utilisation des baux précaires permet de conserver une activité et une vie sociale avec une gestion locative par l'EPF (gratuité de l'ingénierie) tout en allégeant le bilan de portage. Ces commerces de proximité permettent aussi de maintenir une animation locale et d'apporter des recettes locatives à l'opérateur foncier. Les coûts pour la collectivité sont minorés. Ainsi, sur l'exemple de la commune de Cluses, ils représentent 215 k€ au lieu de 380 de k€. Les loyers perçus sur les 4 premières années ont équilibré les investissements nécessaires. Le reste du temps de portage, ils sont venus en déduction du capital restant dû. A terme, le bilan de gestion est excédentaire, il a permis de minorer le capital restant dû de 30 %.

Les biens portés peuvent faire l'objet d'une location à courte durée, bornée à l'effectivité du projet d'aménagement. Les loyers perçus viendront en déduction du bilan de portage, à l'instar des subventions perçues pour l'opération. La gestion du bien constitue un levier de maîtrise des prix car il permet de minorer le bilan financier du portage. De plus, le bien conservera son usage, les populations et les activités seront maintenues permettant ainsi d'éviter les phénomènes de désertification des tissus urbains en renouvellement.

La maîtrise publique du foncier économique est un autre objectif que les collectivités peuvent poursuivre. Plusieurs instruments répondent à cet objectif : les baux longue durée (bail à construction, bail emphytéotique, l'Autorisation d'occupation temporaire) et la société foncière publique. Sur le périmètre de l'EPCI de la Communauté d'agglomération de Plaine Commune, la société foncière publique (Foncière Commune) est détenue par la SEM Plaine Commune Développement et l'EPFIF. Cet actionnariat local permet de

maintenir des activités productives sur des territoires en forte mutation urbaine et économique en attendant des opérations d'aménagement sur des secteurs fonciers stratégiques dans le cadre des projets urbains du Grand Paris. La réalisation de ces derniers est néanmoins incertaine quant à leur échéance et peut donc s'accommoder de la présence d'activités à horizon de 10 à 15 ans. Dans le cas de Savoie Technolac à proximité de Chambéry et dans celui du Canton de Genève, les activités productives ou technologiques sont hébergées dans des parcs d'activités économiques et technologiques détenus par le syndicat mixte de gestion du parc d'activités (Sypartec), lui-même financé par les deux intercommunalités (Chambéry Métropole, C.A. du Lac du Bourget et jusqu'à 2016 par le Conseil départemental de Savoie). Dans le cas du canton de Genève, la Fondation pour les terrains industriels, organisme cantonal de droit public, gère 52 % des terrains en zone industrielle et 53 zones d'activité sur le canton (sur 700 hectares). A Savoie Technolac, l'utilisation du bail à construction est plus récente (2008) et se développe auprès des investisseurs privés qui souhaitent acquérir des locaux tertiaires et technologiques sur ce parc d'activités de près de 70 hectares aujourd'hui. Les baux actuels sont signés pour une durée de 99 ans avec versement de l'intégralité des redevances foncières à l'entrée dans les lieux. L'EPF envisage des baux plus courts (sur 20 – 30 ans), en considérant qu'au bout de 30 ans, les bâtiments sont obsolètes. Il faut mettre en perspective la durée de vie du bâtiment par rapport au cycle économique et à l'activité de l'entreprise. Néanmoins, les PME attachées à la propriété ou dont le bâti représente un patrimoine pour son dirigeant, sont réticentes à ce type de montage. Certains établissements bancaires ne suivent pas leurs clients sur des montages de ce type. Enfin, le modèle d'autorisation d'occupation temporaire sur le domaine public portuaire des Grands Ports Autonomes (St Nazaire, Marseille) offre des opportunités pour faire face à la baisse de l'activité portuaire en offrant une source de revenus au Grand Port Autonome.

La maîtrise publique du foncier économique est également un levier que la CAPI mobilise dans le cadre de sa participation au projet de la Plaine Saint-Exupéry puisque ce dernier consiste notamment à accueillir des activités industrielles et logistiques dans l'Est Lyonnais par le biais de baux à construction sur des durées allant de 40 à 50 ans. Le territoire, très attractif pour les activités productives, représente un lieu d'implantations potentielles de l'ordre de 1000 hectares à l'horizon de 20-25 ans. Les premiers tests du modèle foncier portent sur l'accueil des activités logistiques sur 180 hectares en bordure de l'Aéroport de Lyon-Saint Exupéry. Les résultats impliquent de mobiliser plusieurs variables : le montant des dépenses d'investissement (les coûts d'aménagement sont à la charge de la collectivité), la densité du bâti (maximiser les surfaces de plancher), et la durée du bail. Pour les collectivités territoriales qui le mettent en œuvre, le bail à construction représente surtout une manière de garantir le projet politique dans le temps.

## 7 Maintenir et produire une offre foncière diversifiée, accompagner la mutation des espaces, quelles expériences ?

### 7.1 Adapter ses stratégies foncières pour un tissu économique diversifié, CCI France

En matière de politiques foncières rappelle CCI France, il est nécessaire d'**adapter sa politique foncière aux typologies d'activités que l'on souhaite développer ou maintenir** en jouant sur différents leviers. Il n'est pas rare que de mauvais choix puissent avoir des conséquences préjudiciables à moyen terme, comme des cas de délocalisations. A l'inverse, en matière d'activité, il y a un mythe en matière de stratégie foncière: **ce n'est pas parce que l'on a des terrains et un très bon accès que l'on va arriver à développer son territoire**. L'alpha et l'oméga des politiques foncières en faveur de l'activité économique ne réside pas dans la mise à disposition de terrains. Outre la disponibilité effective de foncier dédié, il y a un intérêt à réfléchir aux types d'activités que l'on veut maintenir ou accueillir, tout en ayant à l'esprit que l'on ne peut pas anticiper tous les cas. Dès lors, comment répondre à l'urgence d'une entreprise qui veut s'implanter sur notre territoire et aux difficultés de l'accueil d'activité productive, aux stratégies réglementaires et aux autres leviers à mettre en place ?

#### 7.1.1 Cinq catégories d'activités avec des besoins fonciers différenciés

Ces leviers sont à adapter en fonction de la diversité du tissu économique. Trop souvent, les réflexions et les débats en matière de foncier économique sont imprégnés par une vision déformée de l'activité, marquée par les activités d'entrées de ville. De manière schématique, il peut être intéressant de **distinguer cinq catégories d'activités avec des besoins fonciers différenciés**.

- La première catégorie regroupe **le commerce et l'urbanisme commercial**. À la différence de l'activité productive, ce secteur a moins de difficultés pour accéder au foncier. Il se développe facilement grâce aux investissements dans les locaux commerciaux. Il est moins sensible au bassin d'emplois et à l'existence d'une main d'œuvre qualifiée.
- La deuxième catégorie regroupe les **activités de service et de bureaux**. Ces activités ont aussi certaines facilités à se développer du fait des investissements privés. Ce sont par ailleurs des activités qui cohabitent facilement avec d'autres fonctionnalités de la ville, sont proches de l'habitat du commerce, et d'autres services. En terme de mixité, les secteurs de l'assurance et du cinéma constituent une catégorie à part.
- La troisième catégorie regroupe **les petites industries, l'artisanat**. Elles peuvent cohabiter avec d'autres catégories mais sous certaines conditions. Elles peuvent générer certaines nuisances et nécessitent des règles adaptées pour faciliter leur fonctionnement : par exemple des besoins en stockage pour le BTP. Un zonage facilitateur est essentiel pour organiser les usages.
- La quatrième catégorie regroupe **les entreprises avec des nuisances plus**

**importantes qui supportent assez mal la mixité fonctionnelle.** C'est en particulier le cas des activités demandant un accès poids lourds ou encore celui des installations classées. En matière de foncier, elles peuvent nécessiter des espaces plus importants, par exemple une zone de retournement de poids lourds pour du chargement.

- Dernière catégorie, les entreprises avec des contraintes d'installation forte du type des activités SEVESO à seuil haut qui impacte tout un périmètre autour de ces activités et qui engendre des coûts supplémentaires pour les entreprises si d'autres entreprises s'installent autour, en particulier dans la mise en place de système de protection pour éviter de répandre leur risque. On pense à Feyzin et au couloir de la chimie.

C'est sur ces trois dernières catégories qui recouvrent pour partie ce que l'on pourrait qualifier d'**économie productive qu'il y a le plus d'efforts à consentir pour assurer leur maintien et leur développement et où le soutien des acteurs publics est particulièrement approprié.** En effet, **elles cumulent différents handicaps.** Elles sont **moins rentables, ont un accès au foncier plus difficile, des besoins en foncier plus importants** (stockage, accès, le cas échéant zone de retournement, périmètre de protection), **moins de facilités à densifier et à partager l'usage de l'espace.** De plus, ce sont **des activités plus sensibles à la question de la délocalisation et à l'avancée de la ville** car un simple déplacement même minime peut être générateur d'une délocalisation. L'activité portuaire de Strasbourg est donné en exemple. Ce port abrite un bassin d'emploi d'un millier d'emplois d'activité depuis plus de 50 ans. Le parti d'aménager une continuité urbaine entre Strasbourg et Khel et la mise en place d'une ligne de tramway est venu perturber le fonctionnement du domaine portuaire jusque là isolé. La ligne de tramway venant couper les voies d'arrivée de poids lourds est susceptible de générer un détour d'une quinzaine de kilomètres pour l'accès à la zone. Ce qui a conduit une petite industrie de 300 – 500 emplois à trouver une nouvelle implantation *« non pas en Allemagne mais en Pologne »* : la perspective d'*« un saut de puce égale une incitation au départ »*. Ce n'est qu'un exemple parmi d'autres. Ces phénomènes sont plus ou moins exacerbés selon les territoires comme la Côte d'Azur ou la Normandie, là où les zones d'activité économiques sont aux portes de la ville.

### **7.1.2 Quelles réponses réglementaires apportées aux problèmes des activités productives ?**

**Le document d'urbanisme est un des premiers leviers.** Il est important de jauger le niveau de précision réglementaire souhaitable pour le développement de l'activité productive. Il faut faire en sorte que les règlements de zones soient **suffisamment précis pour maintenir la vocation de la zone et ne soient pas trop contraignants par rapport à des besoins que l'on aurait pas su anticiper**: par exemple l'installation d'un laboratoire qui risque de rendre caduc un règlement que l'on avait pensé.

La problématique du **grignotage des zones d'activités productives par d'autres usages** -résidentiel, commerces, tertiaire- est proche de celle du mitage des zones agricoles. C'est pourquoi les CCI insistent sur la nécessité de **sanctuariser les zones industrielles, comme on peut le faire sur les zones agricoles.** Cela passe par une réglementation dédiée compatibles avec le fonctionnement des activités productives et **écartant les autres activités dont la cohabitation deviendrait problématique à terme.** Pourquoi ne pas envisager par exemple du pastillage pour les zones d'activités productives, s'interroge la CCI Nice Côte d'Azur ? La Métropole de Lyon a maintenu dans son PLU des zonages UI sur de petits tènements de 2 à 3 hectares afin de maintenir de

l'activité productive ou artisanales en ville. Dans le futur PLUH, il est prévu de maintenir ce principe sur des tènements dont la vocation doit être affirmée mais aussi, elle a prévu des secteurs de mixité fonctionnelle afin de garantir le maintien ou le développement d'activité artisanales dans des zones où se développera aussi du logement. Il n'est pas rare de constater le déclassement de zones industrielles ou artisanales dont le règlement permet l'implantation d'activités commerciales. L'activité commerciale remplace les entreprises présentes, génère des déplacements du public qui nuisent au fonctionnement de la zone et génère des conflits d'usage (ex : Zone Industrielle des Paluds à Aubagne). La réforme des destinations possibles dans les PLU est en un sens une opportunité et un risque. Les activités productives sont très diversifiées. La réforme des destinations passe de 9 à 5 destinations et 21 sous-destinations. Ce qui ouvre de nouvelles perspectives, mais aussi des risques de fermer des portes par souci de vouloir être trop précis. Ce qui peut induire une sorte d'enfermement dans une zone et génère des difficultés pour de nouvelles implantations.

Le PLU doit créer les conditions de maintien et d'implantation des activités présentes ou projetées en mettant en place un règlement adapté. **Il est essentiel de faire coïncider la destination des parcelles et des zonages dans les documents et dans les faits.** Le règlement des zones d'activité économique est parfois inspiré de celui des zones dédiées au logement qui peut être inapproprié. Par exemple, certains documents d'urbanisme réglementent la forme urbaine principalement via l'emprise au sol pour inciter à un déploiement des surfaces de plancher en étage, là où une réflexion en surface de plancher ou en volume (m<sup>3</sup>) serait plus appropriée. En pratique, certaines activités ne permettant pas une installation en étage, ce qui conduit à un gel de fait des parcelles. D'autres encore, sur l'exemple des zonages résidentiels, écartent les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement. Les Chambres de Commerce et d'Industrie, en tant que personnes publiques associées à la réalisation des Plans Locaux d'Urbanisme relèvent un certain nombre de points de vigilance. Certains zonages sont en décalage avec l'activité économique présente ou projetée, ce qui nuit au maintien de l'activité. L'implantation des zones génère des conflits potentiels avec le tissu résidentiel proche ou de la concurrence avec les zones d'activités économiques (ZAE) existantes. Le règlement prend insuffisamment en compte les activités spécifiques (hôtellerie, carrières...). Les CCI de la région Provence Alpes-Côte d'Azur recommandent par exemple de définir « *une vocation principale de la zone, afin d'éviter la mixité entre des activités non compatibles pouvant entraîner des conflits d'usage* », d'identifier « *des sous-secteurs dans le cas où plusieurs vocations sont autorisées* », de réglementer « *les logements de fonction pour éviter que des habitations sans lien avec le fonctionnement des ZAE ne viennent miter les espaces économiques* »<sup>1</sup>. C'est par exemple le dilemme des zones d'activité qui nécessitent l'implantation de petites restaurations ou d'hôtels pour fonctionner sans pour autant ouvrir la voie à une transformation de vocation de la zone.

Là où les activités peuvent cohabiter avec d'autres fonctions urbaines, il convient de prévoir dans les règlements, les conditions pour organiser la mixité fonctionnelle et rendre possible cette cohabitation. Par exemple, prévoir des règles précises pour organiser l'accessibilité et l'isolation phonique pour rendre possible l'installation de transporteurs en rez-de-chaussée.

Pour les catégories d'activités 4 et 5, il est important de **prévoir des zones tampons pour éviter un encerclement des zones d'activité par les logements** en s'appuyant sur des espaces boisés ou des commerces, avec une certaine réserve pour le commerce qui peut générer des déplacements du public et peut à terme se retourner contre la présence d'industries générant des nuisances ou des risques.

La requalification des zones en déclin permet d'éviter le départ des activités, par exemple,

---

1 Pour en savoir plus, CCI Provence Alpes Côte d'Azur, 2015, [Référentiel à l'usage des collectivités pour l'élaboration des PLU](#), 9 p.

pour celles qui ont des contraintes de sécurité. En revanche, la requalification ne suffit pas pour les activités économiques qui peuvent avoir besoin de foncier nouveau pour développer leur activité.

Réserver des terrains est un point important à anticiper. Les documents d'urbanisme doivent **prévoir des capacités d'extension pour l'accueil d'entreprises le cas échéant, mais surtout pour le développement futur des entreprises déjà implantées**. La recherche de foncier d'une entreprise doit se concrétiser dans les mois qui suivent l'expression du besoin. Il est donc important de prévoir des extensions et des réserves foncières autour de ces zones pour permettre aux entreprises de s'y développer et d'éviter au maximum leur délocalisation et le cas échéant, pour être au rendez-vous pour des besoins d'installation d'une nouvelle entreprise.

Le diagnostic et la confrontation de l'offre et des besoins fonciers en matière d'activité économique est un point important. Pour élaborer des stratégies d'accueil d'entreprises de production, il faut engager un travail assez fin entre acteurs publics et privés afin de bien comprendre les besoins potentiels. Il faut notamment s'appuyer sur les observatoires existants pour s'adapter à la variété des territoires et des besoins très locaux. Ce diagnostic est pour partie réalisé dans les documents d'urbanisme et le sera particulièrement au niveau régional dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

## 7.2 Accompagner le tissu économique dans le cadre d'une Opération d'Intérêt National : l'expérience d'Euroméditerranée

L'opération d'intérêt national Euroméditerranée a débuté il y a vingt ans en vue de développer un quartier d'affaires et de renouveler le centre-ville de Marseille sur un espace de 480 hectares. Elle se situe dans l'hyper-centre de la ville dans une zone urbano-portuaire en situation de sous-occupation plutôt que de friches totales et une entrée du centre-ville regroupant des activités liées à la logistique, la SNCF, le négoce de matériaux, etc. Ce secteur est fracturé par d'importantes infrastructures, dont les voies de la SNCF. Ce qui a créé des isolats qui ont eu tendance à se paupériser.

Le projet tient compte de l'activité productive du site en tentant autant que possible de la laisser sur place. L'établissement public d'aménagement (EPA) accompagne la mutation des espaces par différents leviers. Cela implique un travail mené au cas par cas avec chaque entreprise pour inscrire le projet dans les évolutions propres à chacune d'elles, intégrer les besoins et les réflexions de ces dernières sur la gestion de leur patrimoine. En premier lieu, son action passe par une stratégie d'acquisition foncière par phase adaptée à sa trésorerie (dotation foncière prévisionnelle de 5 ans). L'établissement Public Foncier PACA assure une complémentarité indispensable de l'EPA. L'Établissement Public Foncier prend en charge les portages de moyens/longs terme (hors DUP), assure une veille pour la saisie d'opportunités au fil de l'eau, et la constitution d'un socle foncier à un prix convenable. L'Établissement Public Foncier, sensibilisé au devenir des entreprises dont il a pu acquérir le foncier et pour lesquels des indemnités d'éviction sont parfois dues, a permis avec la collectivité la mise en place d'opérations-tiroirs pour faciliter la relocalisation d'entreprises sur ou hors site. L'EPA peut être un intermédiaire entre des entreprises de services qui ont des besoins similaires pour organiser leur mutualisation (camion, voirie, etc.), aider à structurer certaines filières (par exemple le négoce de matériau), chercher à compacter les activités (réflexion engagée avec St Gobain, passer des entrepôts de 2000 à 3000 m<sup>2</sup> qui fonctionneraient avec 200 m<sup>2</sup>), étudier et développer de nouveaux modes d'organisation de type hôtel industriel par exemple, investir les

espaces sous-occupés (partie urbano-portuaire), réorganiser les espaces de voiries, le foncier ferroviaire, travailler la couture avec les quartiers environnants, jouer sur la densité et la mixité des programmes.

Les actions d'envergure qui sont menées s'inscrivent dans un équilibre financier complexe qui permet malgré tout des péréquations. Les grandes opérations d'aménagement sont plus ou moins structurellement déficitaires. Elles sont forcément abondées par les partenaires. La densité et la mixité des programmes créent certaines marges de manoeuvre. Le logement social est évidemment générateur d'un déficit économique. De même, l'activité productive génère un déficit sauf à travailler sur les volumes et les capacités. Le logement et le bureau viennent rééquilibrer un peu les opérations.

### **7.3 Revitaliser les centres-bourgs, l'expérience de l'EPF de Bretagne**

Intervenir dans la revitalisation des centres-bourgs implique plus qu'ailleurs de se préoccuper tout autant de la création d'une offre foncière ou immobilière adaptée que de la compréhension fine de la demande. C'est par exemple le cas des expérimentations menées par l'EPF de Bretagne<sup>1</sup>. L'analyse de la demande y fait l'objet d'un volet sociologique approfondi pour comprendre pourquoi on quitte les centres-bourgs, les pratiques et parcours des habitants, une réflexion sur les équipements, les commerces, les points attractifs et répulsifs. L'offre existante est alors analysée en termes de qualité et de coûts, et resituée par rapport aux offres concurrentes.

Dans le cadre de l'expérimentation menée sur la commune de Josselin, cela a débouché sur plusieurs préconisations. Le nouveau PLU a supprimé les zones ouvertes à l'urbanisation qui faisaient concurrence à l'offre en renouvellement urbain. Un travail visant à aider les particuliers à revendre leur bien et à le remettre sur le marché a été engagé. L'école d'architecture de Rennes a par exemple donné à voir aux habitants ce que pourraient devenir les bâtiments. Une étude économique a pu décortiquer les conditions économiques pour qu'un bien trouve preneur par une estimation des travaux nécessaires à la transformation des biens afin d'atteindre un niveau de service et de confort conforme aux attentes des ménages. Le tissu local et les artisans sont sensibilisés à cette problématique et associés à la réflexion et aux solutions techniques et financières envisageables.

### **7.4 Le traitement des friches d'activités, Crédit Foncier Immobilier**

Les friches industrielles, tertiaires et commerciales forment un ensemble de friches d'activités dont le volume ne semble pas diminuer. En effet, les opérateurs publics du foncier et les collectivités territoriales font davantage état d'un changement dans la nature des friches d'activités qu'ils doivent prendre en compte dans leurs interventions et dans les coûts de portage qu'elles peuvent constituer. Ces friches sont davantage disséminées sur les territoires et de taille plus petite. Il s'agit moins de grands ensembles industriels hérités de la crise minière et sidérurgique des années 1960 et 1970 que de sites tertiaires à vendre. Ces terrains, bâtis pour la plupart, sont occupés par d'anciens centres hospitaliers partis s'implanter en périphérie, de bâtiments administratifs de l'Assurance Maladie ou des URSSAF dont les coûts d'occupation dans des bâtiments anciens doivent être optimisés par des regroupements de plusieurs services dans un même lieu à l'échelle

---

1 Cf. <http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr>

Cf. <http://www.foncierdebretagne.fr/-revitaliser-centres-bourgs.htm>



d'une région ou d'un département. Quelques sites industriels ou militaires sont aussi dans cette situation à la suite des plans de restructuration des armées ou d'établissements industriels ayant fusionné.

Dans le traitement des friches d'activité, la valeur des sites initiaux et des projets envisagés font partie des questions posées par les organismes vendeurs et par les acquéreurs potentiels. Cependant sur des sites complexes, l'évaluation s'avère souvent délicate et la valeur sur site doit être estimée dans un délai raisonnable.

### Typologie de friches : la grille de lecture du Crédit Foncier et Immobilier

TYPE DE FRICHE		Fonction antérieure	Taille du FONCIER	Taille du BATI	POSITIONNEMENT URBAIN
Urbain Habitat	Friches urbaines et habitat	Habitat	Variable	Variable	Urbain / Péri-urbain
		Châteaux	1 à 100 ha	Densité faible par rapport aux sites	Péri-urbain / rural
Activités (para) publiques santé-social	Friches santé social	Hôpitaux / cliniques	5 000 m <sup>2</sup> à 5 ha	5 000 m <sup>2</sup> à 50 000 m <sup>2</sup>	Urbain / péri-urbain / rural
		social / médico-social	1 000 m <sup>2</sup> à 2 ha	1 000 m <sup>2</sup> à 10 000 m <sup>2</sup>	Urbain / péri-urbain / rural
	Friches militaires / judiciaires	Militaires	5 à 100 ha	Variable - Densité globale relativement faible	Urbain / péri-urbain / rural
		Tribunaux	1 000 m <sup>2</sup> à 2 ha	1 000 à 30 000 m <sup>2</sup>	Urbain / Péri-urbain
		Prisons	1 000 m <sup>2</sup> à 5 ha	1 000 m <sup>2</sup> à 50 000 m <sup>2</sup>	Urbain / Péri-urbain pour les anciennes générations de prisons
Casernes de gendarmeries	5 000 m <sup>2</sup> à 5 ha	1 000 m <sup>2</sup> à 10 000 m <sup>2</sup>	Urbain / Péri-urbain		
Activités économiques	Friches bureaux	Bureaux	Variable	1 000 m <sup>2</sup> à 10 000 m <sup>2</sup>	Urbain / Péri-urbain
		Enseignement (primaire, secondaire)	1 000 m <sup>2</sup> à 3 ha	1 000 m <sup>2</sup> à 10 000 m <sup>2</sup>	Urbain / Péri-urbain
	Friches commerciales	Rues commerçantes	Variable	Variable	Urbain / Péri-urbain
		Parc d'activités commerciales	5 à 50 ha	Variable - Densité globale relativement faible	Péri-urbain
		Centres commerciaux / galeries commerçantes	1 ha à 10 ha	5 000 m <sup>2</sup> à 100 000 m <sup>2</sup>	Urbain / Péri-urbain
	Friches d'activités (hors bureaux et commerces)	Industrielles / logistiques	1 à 100 ha	5 000 m <sup>2</sup> à 100 000 m <sup>2</sup>	Urbain / péri-urbain / rural
		Tourisme - village vacances	1 à 10 ha	Variable - Densité globale relativement faible	Péri-urbain / rural (hors "spots" sur littoral)
Tourisme - hôtels		1 000 m <sup>2</sup> à 2 ha	1 000 m <sup>2</sup> à 10 000 m <sup>2</sup>	Urbain / Péri-urbain	
Infrastructures & Transport	Friches infrastructures	Ports	Variable	Variable	Urbain / Péri-urbain
		Voies ferrées	Variable	Faible	Urbain / péri-urbain / rural

Le Crédit Foncier et Immobilier travaille avec France Domaines sur la vente des sites tout en proposant sa propre méthode d'évaluation foncière et immobilière. En effet, la valeur du site est souvent liée à sa destination future et non à des usages comparables. Cependant, le projet des clients pour lesquels CFI travaille, nécessite une coopération en amont avec la collectivité et des opérateurs publics pertinents pour réaliser ce projet. Plusieurs cas emblématiques ont mis en évidence ces enjeux dans un contexte de désengagement des entreprises publiques de réseaux ces dernières années avec, notamment, les cessions de France Télécom qui se sont accélérées.

Ces opérations soulignent le besoin de cohérence des projets futurs avec des programmations plus variées que doivent envisager les collectivités territoriales, les capacités des promoteurs à porter des projets diversifiés en programmation urbaine et la nécessité de faire évoluer le PLU alors qu'une modification permettrait une meilleure programmation d'un projet plus petit et mieux préparé.

## 8 Conclusion et préconisations

L'objectif des trois ateliers organisés était d'échanger sur le contexte et les modalités d'intervention des acteurs publics et en premier lieu d'interroger la pertinence et l'opportunité de promouvoir des actions foncières ayant pour cible le foncier pour le logement et pour le maintien et l'accueil des activités productives.

Il ressort des échanges que l'intérêt et la nécessité de promouvoir une action foncière publique en faveur du logement et des activités productives ne semble plus faire débat. En revanche, la manière dont cette intervention peut se déployer, dans quel contexte, avec quels acteurs et à quelle échelle reste ouverte ? Une partie de la réponse réside dans l'identification de priorités d'intervention pour les collectivités territoriales et leurs opérateurs, et son corollaire celle de l'adéquation entre les objectifs et les moyens. Cette question est d'autant moins anodine que les acteurs publics sont aujourd'hui confrontés à une diminution de leurs ressources et enclins à concentrer leurs investissements.

En effet, les délais, les contraintes budgétaires et techniques sont plus importantes sur le foncier en renouvellement urbain qu'en extension. En particulier les coûts d'acquisition, de transformation et de portage du foncier sont plus élevés et les délais inhérents à ce type d'opération plus longs et plus complexes. Dans le même temps, les moyens des collectivités au mieux stagnent (une diminution des dotations pour les collectivités, une fiscalité pour l'activité moins incitative que par le passé...) et leurs champs d'intervention s'élargissent. Or, l'intervention publique est devenue d'autant plus incontournable sur les segments de marché du logement -et en particulier des logements sociaux - et de l'activité productive que l'on observe sur certains secteurs une défaillance des acteurs privés (promoteurs, investisseurs) qui se détournent des opérations avec une faible rentabilité locative et un accès au foncier facilité pour d'autres usages (tertiaire, commerce...).

Parmi les pistes de réflexion proposées, les acteurs publics cherchent à dégager des marges de manœuvre en travaillant sur des priorités d'intervention foncière articulées étroitement à ce que peuvent produire les opérateurs privés ou en les mettant à contribution, en investissant l'ensemble des outils alternatifs aux acquisitions foncières et en replaçant leur intervention dans le long terme.

L'objectif des ateliers n'était pas de proposer des solutions prêtes à l'emploi, malgré tout quelques propositions concrètes et pistes d'approfondissement -pour certaines faisant l'unanimité d'autres faisant encore débat- méritent d'être reprises :

- réaffirmer l'importance d'une intervention publique qui préserve et garantisse l'accès au foncier pour certains usages, au premier rang desquels le logement et les activités productives, sans présager de la nature des leviers à mobiliser : réglementaires, d'acquisitions ou contractuels...
- réaffirmer l'importance de répondre aux besoins endogènes d'un territoire pour le foncier d'activité, tout autant que de répondre à l'accueil de nouvelles entreprises

- faciliter et promouvoir la prise en compte le plus en amont possible des conditions économiques d'équilibre des opérations : PLU(i), portage, acquisition, mise en place d'Emplacements Réservés...
- travailler par anticipation les besoins des entreprises afin d'intégrer le décalage de temporalité entre les entreprises et les acteurs de l'aménagement qu'il soit public ou privé
- développer en particulier la compréhension des besoins fonciers pour l'activité productive et des conditions économiques de sortie de ces opérations (montage, coût, risque), étudier la transposabilité et les limites des schémas utilisés pour le développement de l'offre de logement (compte-à-rebours promoteur, aménageur)
- articuler les politiques de portage et de maîtrise de foncier aux cycles d'obsolescence de l'immobilier d'entreprise
- croiser les politiques de maîtrise foncière et d'acquisition avec les politiques de gestion patrimoniale des collectivités (cession, usage, acquisition, destination) pour faciliter le rendu compte des interventions foncières publiques, assurer le recensement du patrimoine privé des collectivités
- ne pas réduire les stratégies foncières aux seules acquisitions et jouer de l'ensemble des leviers (réglementaires, fiscaux, patrimoniaux, cessions...)
- associer plus étroitement les acteurs privés au financement des projets
- réhabiliter l'usage des déclarations d'utilité publique réserve foncière.
- resituer les politiques et les outils d'acquisition dans un horizon temporel à moyen, long terme (ZAD à 14 ans...)
- sanctuariser les capacités d'intervention en réserve foncière (budget, gel/reconstitution du foncier de long terme)
- « *fiabiliser toute la chaîne de transformation du foncier à bas coût* » c'est à dire travailler à une maîtrise des coûts et des éléments de programme à chaque étape jusqu'au destinataire final
- développer l'évaluation des outils fiscaux -seuls et cumulés- pour le contribuable et les collectivités pour en apprécier l'effet levier et alimenter les réflexions sur les évolutions réglementaires
- simplifier, sans dévoyer, et surtout alléger les contraintes qui pèsent sur les interventions en renouvellement urbain pour les rendre plus concurrentielles par rapport aux opérations individuelles en diffus.
- développer les mécanismes de minoration des frais de portage par des recettes locatives lorsque cela est possible (urbanisme transitoire, baux précaires...)
- assurer un recensement et une traçabilité du risque de pollution des sols allant de la présomption du risque à sa certitude
- accompagner le renouvellement urbain et la transformation des faubourgs industriels par une politique de relocalisation du tissu productif (opérations-tirroirs)
- sanctuariser réglementairement les zones industrielles pour en limiter le mitage et écarter les conflits d'usage préjudiciables à la pérennité de la destination initiale de la zone, éviter leur encerclement par d'autres usages
- construire des politiques foncières qui assurent le parcours résidentiel des

ménages et des entreprises

- être plus que jamais attentif à la demande et aux besoins dans la constitution d'une offre foncière : l'offre ne crée pas la demande, mais elle peut la canaliser et servir une stratégie de territoire.

## 9 Bibliographie

Adaoust S., Pougnaud J., « [Métropole Aix-Marseille Provence - Offre foncière économique : 25 zones de concentration de l'emploi à enjeu](#) », Insee Analyses Paca.

ADEF, [assise nationale du foncier](#), « [La rareté : une légende foncière ?](#) », 17 et 18 octobre, Bordeaux,

ARADEL, 2014, [Le foncier d'activité : quels enjeux pour le développement économique ?](#) Synthèse de la journée du 15 mai 2014.

Bertolino C., EPF PACA, 2014, Objectifs 500 000, rapport du groupe de travail 2 : Mobiliser le foncier privé des secteurs urbanisés, 44 p.

Brouant, J.-P., Cerdeau, 2012, « [Cession de patrimoine public et intérêt général](#) » in dossier foncier public et production de logements : quelles alternatives ?, p. 7-10

CCI Nice Côte d'Azur, 2015, [Panorama du foncier dédié aux activités économiques](#), 12 p.

CCI Provence Alpes Côte d'Azur, 2015, [Référentiel à l'usage des collectivités pour l'élaboration des PLU](#), 9 p.

Cerema, Fauvet G., Cauhopé M., Association des EPFL, Boex C., Vansteenkiste P., Alcaras L., Morrier P., 2015, [Anticiper l'acquisition du foncier : la déclaration d'utilité publique \(DUP\) réserve foncière](#), 28 p.

Cerema, Gillio N., 2013, séminaire sur la « requalification des zones d'activités économiques en périphérie », DtectTV

Cerema, Leroux B., 2014, [rapport "Politiques foncières en faveur du logement. Regards croisés sur trois agglomérations"](#), pour le compte de la DGALN et de l'Assemblée des Communautés de France, 48 p.

Cerema, 2015, [le foncier au coeur de l'action, synthèse des premières rencontres des acteurs publics du foncier](#), 20 p.

CGEDD, Albrecht P., Narring P., 2013, [Actions foncières à moyen ou long terme - Anticiper pour mieux maîtriser](#), n°008806-01, novembre 2013, 86 p.

Fernandez A., 2014, « Comment proposer du foncier adapté aux entreprises ? », in *Maires de France*, pp. 32- 34

Figeat D., [Rapport "Mobilisation du foncier privé en faveur du logement"](#), remis à la ministre du Logement et de l'Habitat durable et au secrétaire d'État chargé du budget, le 14 mars 2016, 99 p.

Geniaux G., Napoleone C., Leroux B., 2016, « Évaluation des effets prix de l'offre foncière en PACA : Augmenter l'offre foncière ne fait pas baisser les prix ! », *La Lettre de l'Observatoire régional du foncier Ile de France*, n° 21, janvier 2016

Geniaux G., Napoleone C., Leroux B., 2015, « [les effets prix de l'offre foncière](#) » in *Revue d'économie régionale et urbaine*, juin 2015 - n°1, pp. 5-52

Guelton S. (ss dir.), 2013, le foncier en Île de France : retour sur 10 idées reçues, 194 p.

IAU Île de France et IFU, 2013, Quel foncier pour le maintien d'activités sous contraintes ?, mai 2013

Gollain V. 2012, foncier économique, quel poids pour l'attractivité francilienne ?, in Les cahiers de l'IAU, n°163, septembre 2012.

INSEE, EPF PACA, [étude partenariale pour l'identification des Zones de Concentration de l'Emploi \(ZCE\) sur quatre départements de la région PACA.](#)

Pillet F., Vandierendonck, R. Collin Y., Dallier P., Sénat, 2014, les outils fonciers à disposition des élus locaux: comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus, rapport d'information du Sénat, fait au nom de la commission des finances et de la commission des lois n° 1 (2013-2014) - 1 octobre 2013, 122 p.

Revue études foncières, 2011, dossier thématique « foncier économique, le mal aimé? », n° 148 et 149, janvier-février 2011

## 10 Programme des ateliers

### Atelier 1

1- L'accueil et le développement des logements et de l'activité productive ont-elles besoin d'une intervention foncière publique ?

2- Quels en sont les freins ? Cette intervention foncière publique pour être efficace doit relever plusieurs défis, lesquels ?

Doit-elle s'intensifier, se renouveler au regard des évolutions récentes

3- Quelles actions ou initiatives sont conduites localement ?

4- Thématiques à approfondir et contribution

**Atelier 2** - 1- Quelles expériences mises en place pour favoriser l'accueil et le maintien des activités productives?

2.1.1- CCI France adapter ses stratégies foncières pour un tissu économique diversifié

2.1.2- CAPI sur la préfiguration d'une stratégie foncière orientée pour assurer le maintien d'activités et se prémunir sur le risque de rotation rapide des logisticiens

2.2- Quelles formes d'action publique pour les activités productives ? Pour quels objectifs ?

**Atelier 2**- 2- Comment identifier les espaces et les marchés où une action foncière publique est nécessaire pour le logement?

2.2 Orienter l'intervention publique en fonction du marché

2.2.1- EPF Pays Basque: Le développement de l'offre de logements résidentiel dans le cas d'un marché tiré par la résidence secondaire et les produits de défiscalisation, initiatives en matière de régulation (Plan Urgence Logement, maîtrise de la chaîne de production, clauses antispéculatives...)

2.2.1- Bordeaux Métropole: L'expertise fine des marchés comme méthode de détermination des secteurs privilégiés d'intervention foncière pour le logement, réflexion engagée dans le cadre du PLU-I

2.2- Comment identifier les espaces et les marchés où une action foncière publique est nécessaire pour le logement?

**Atelier 3-** 3- Quelles conditions d'utilisation et de réussite d'une politique de réserve foncière?

Grand Lyon: méthodologie d'acquisition foncière à long terme et perspective 2016

EPF 74: DUP réserve foncière, réflexion sur les temps de portage, utilisation des Baux Longues durée comme participation au frais de portage

Quelles conditions d'utilisation et de réussite d'une politique de réserve foncière ?

Les autres formes d'anticipation foncière

**Atelier 3-** 4- Organisation de la connaissance, et mise en œuvre de l'acquisition foncière publique pour l'activité productive?

EPF PACA

Crédit Foncier Immobilier

## 11 Participants

### Collectivités

Bordeaux Métropole Chef de projet Service Stratégie Foncière, Direction du Foncier,  
Pole Dynamiques Urbaines Fournier Jean-Louis  
Grenoble Directeur Logement, habitat, foncier Mollard François  
Lyon Métropole "Responsable de l'unité développement urbain"  
Direction du Foncier et de l'Immobilier / Délégation au développement urbain & cadre de  
vie" Vornich Patricia  
CAPI Direction de l'aménagement et de l'urbanisme Rabilloud Stéphane  
CARENE Chargé de mission Foncier Direction de l'aménagement opérationnel  
Marjolet Ronan

### Établissement Public Foncier

EPF de Bretagne directrice Contamine Carole  
EPF de Haute-Savoie Directeur de l'EPF 74, et secrétaire général de l'association  
nationale des EPFL Vansteenkiste Philippe  
EPFL du Pays Basque directeur PortierArnaud  
EPF Provence Alpes Côte d'Azur directrice Bertolino Claude

### Socio-professionnels

CCI Nice Côte d'Azur Urbanisme & Foncier d'Activités, Aménagement - Direction du  
Territoire Topor Sylvie  
CCI France "Chargée de mission Dynamiques urbaines et foncières  
Direction Attractivité des Territoires" Chambon Nadège, Kouaté Marième

### Services État

DRIEA ORF Basciani-Funestre Marie-Antoinette  
DGALN AD3 Bordes Ghislaine  
DGALN AD3 Pruvost Anne-Sophie

**Crédit Foncier Immobilier** Département Conseil & Audit Directeur Opérationnel Warnier  
Laurent

### Cerema

Cerema Méditerranée Leroux Bertrand  
Cerema Nord-Picardie Berger Annabelle, Caumont Vincent  
Cerema Territoires et ville Cauhope Marion, Gillio Nicolas

## 12 Table des matières

# Table des matières

<b>1 INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
<b>2 QUELS ENJEUX POUR LE DÉVELOPPEMENT DES LOGEMENTS ET DE L'ACTIVITÉ PRODUCTIVE ?</b> .....	<b>7</b>
2.1 Une intervention foncière publique nécessaire pour accueillir et maintenir la population et des emplois qualifiés sur les territoires.....	7
2.2 Une même problématique d'accès au foncier pour le logement et les activités productives.....	8
<b>3 DÉGAGER DES MARGES DE MANŒUVRE DANS UN CONTEXTE D'INTERVENTION CONTRAINT</b> .....	<b>10</b>
3.1 Des constats récurrents concernant les freins à l'intervention foncière publique....	10
3.1.1 Comprendre et savoir utiliser la large gamme des outils fonciers à disposition.....	10
3.1.2 Complexification et rallongement des procédures, un bonus aux opérations en diffus ?.....	10
3.1.3 La difficulté à organiser ou à apprécier les équilibres des opérations en Renouvellement Urbain et pour le foncier d'activités	11
3.1.4 Les excès des marchés haussiers.....	11
3.2 Des modalités d'intervention en débat dans un contexte renouvelé de coût du foncier élevé et de pression budgétaire.....	13
<b>4 DIVERSIFIER LES MODES D'INTERVENTION</b> .....	<b>15</b>
4.1 Une stratégie qui ne se résume plus à l'acquisition foncière.....	15
4.2 Faire des acquisitions ciblées, décortiquer les différents coûts des opérations, raccourcir les délais.....	16
4.3 Se pencher sur le foncier déjà maîtrisé ou maîtrisable.....	16
4.4 Rechercher des outils alternatifs à l'acquisition.....	17
4.5 Accompagner et fiabiliser toute la chaîne de transformation du foncier.....	18
<b>5 IDENTIFIER LES PRIORITÉS ET LES SECTEURS D'INTERVENTION</b> .....	<b>20</b>
5.1 Organiser son action : Des outils d'observation et d'évaluation de plus en plus sophistiqués.....	20
5.1.1 « anticiper les secteurs de développement de demain et prendre des positions sur ces derniers », métropole de Lyon.....	20
5.1.2 « Mieux connaître pour mieux agir », EPF, DDT, CD de Haute-Savoie.....	21
5.1.3 développer un outil collaboratif d'analyse et de prospective sur le foncier en région Provence-Alpes-Côte d'Azur : Urbansimul.....	23
5.1.4 réaliser très en amont des évaluations d'équilibre d'opérations pour mettre à l'épreuve le document d'urbanisme, Bordeaux Métropole.....	25
5.1.5 Réinterroger la notion d'espaces économiques : partenariat INSEE / EPF PACA pour l'identification des Zones de Concentration de l'Emploi (ZCE).....	28
5.2 Assurer une meilleure compréhension des équilibres économiques, des conditions de portage et de gestion, de l'offre et de la demande.....	30



<b>6 ANTICIPER ET ÉCHELONNER SON INTERVENTION DANS LE TEMPS.....</b>	<b>31</b>
6.1 Mettre en œuvre des politiques de réserves foncières : opportunités et risques....	31
6.2 L'usage de la Déclaration d'Utilité Publique réserve foncière.....	33
6.3 L'usage des baux longue durée pour maîtriser le foncier et minorer les coûts de portage.....	34
<b>7 MAINTENIR ET PRODUIRE UNE OFFRE FONCIÈRE DIVERSIFIÉE, ACCOMPAGNER LA MUTATION DES ESPACES, QUELLES EXPÉRIENCES ?.....</b>	<b>36</b>
7.1 Adapter ses stratégies foncières pour un tissu économique diversifié, CCI France	36
7.1.1 Cinq catégories d'activités avec des besoins fonciers différenciés.....	36
7.1.2 Quelles réponses réglementaires apportées aux problèmes des activités productives ?.....	37
7.2 Accompagner le tissu économique dans le cadre d'une Opération d'Intérêt National : l'expérience d'Euroméditerranée.....	39
7.3 Revitaliser les centres-bourgs, l'expérience de l'EPF de Bretagne.....	40
7.4 Le traitement des friches d'activités, Crédit Foncier Immobilier.....	40
<b>8 CONCLUSION ET PRÉCONISATIONS.....</b>	<b>42</b>
<b>9 BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>44</b>
<b>10 PROGRAMME DES ATELIERS.....</b>	<b>45</b>
<b>11 PARTICIPANTS.....</b>	<b>47</b>
<b>12 TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>48</b>



**[Cerema Méditerranée](#)** - Pôle d'activité – 30 rue Albert Einstein – CS 70499 – 13593 Aix-en-Provence CEDEX 3

Tel : 04 42 24 76 76 – mel : [DTerMed@cerema.fr](mailto:DTerMed@cerema.fr)

Siège social : Cité des Mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - F-69674 Bron Cedex - Tél : +33 (0)4 72 14 30 30

Établissement public – Siret : 130 018 310 00313 - TVA Intracommunautaire : FR 94 130018310 - [www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)