



# PROGRAMME PLURIANNUEL D'INTERVENTION 2024-2028

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER  
LOCAL INTERDÉPARTEMENTAL  
FONCIER CŒUR DE FRANCE

## TABLE DES MATIÈRES



|  |    |
|--|----|
| .....  | 1  |
| PROGRAMME PLURIANNUEL D'INTERVENTION 2024-2028.....  | 1  |
| l'EPFLI Foncier Cœur de France et son champ de compétences.....  | 4  |
| Un partenaire foncier local.....   | 4  |
| I. le PPI, pierre angulaire de l'EPF.....  | 5  |
| 1. Le cadre d'action de l'EPF.....   | 5  |
| a. Le cadre réglementaire.....   | 5  |
| b. La concertation autour du PPI.....  | 5  |
| 2. Les enseignements du PPI n°2.....   | 5  |
| a. Rappel des grands objectifs du PPI n°2 .....  | 5  |
| b. Un établissement en essor .....   | 6  |
| c. Les initiatives de l'EPF au profit des politiques de développement local.....                               | 11 |
| II. Le PPI 2024-2028 : ENJEUX ET ACTIONS.....  | 13 |
| 1. Les enjeux fonciers du territoire d'intervention de l'EPF.....  | 13 |
| a. Des réalités urbaines et rurales disparates .....   | 13 |
| b. Un cadre législatif évolutif : le défi constant de la gouvernance foncière .....                            | 15 |
| c. Des enjeux de sobriété foncière à composer avec les contraintes territoriales liés aux risques .....        | 18 |
| 2. Les axes stratégiques d'intervention.....   | 19 |
| a. Favoriser les politiques locales d'habitat .....  | 19 |
| b. Contribuer au développement économique, touristique et commercial local.....                                | 20 |
| c. Contribuer à la requalification des friches.....  | 22 |
| d. Favoriser les projets de renouvellement urbain et de revitalisation des centralités.....                    | 24 |
| e. Accompagner les collectivités dans le maillage du territoire en équipements et infrastructures locaux ..... | 25 |
| f. Accompagner la préservation des espaces naturels, agricoles et du patrimoine bâti .....                     | 26 |
| 3. Des actions qui aspirent à se déployer sur le territoire régional .....                                     | 27 |
| III. Les moyens au service du PPI.....   | 29 |
| 1. L'EPF, partenaire de proximité pour accompagner la concrétisation des projets .....                         | 29 |

|  |    |
|--|----|
| a. Anticiper les stratégies foncières .....  | 29 |
| b. Faciliter la remobilisation du foncier et immobilière .....   | 31 |
| c. Développer des solutions d'économie circulaire et de réemploi à l'échelle régionale et locale ..... | 32 |
| d. Maîtriser la gestion transitoire des biens en intégrant de nouvelles compétences .....              | 32 |
| 2. Modalités de portage .....  | 33 |
| a. Une durée de portage souple et adaptée aux besoins des porteurs de projet .....                     | 33 |
| b. Des modalités de remboursement performantes.....  | 33 |
| 3. Le modèle économique .....  | 33 |
| a. Un budget prévisionnel de 110 millions € .....  | 34 |
| b. Les modalités de cession .....  | 35 |
| c. Les minorations foncières.....  | 36 |
| d. Les subventions .....   | 37 |
| IV. Gouvernance et pilotage du PPI.....  | 38 |
| 1. Une gouvernance locale .....  | 38 |
| 2. Des partenariats de proximité à concrétiser .....   | 39 |
| 3. Un PPI au fil de l'eau.....   | 39 |

# L'EPFLI FONCIER CŒUR DE FRANCE ET SON CHAMP DE COMPÉTENCES

## Un partenaire foncier local

L'Établissement Public Foncier Local Interdépartemental Foncier Cœur de France a été créé le 3 décembre 2008 à l'initiative du département du Loiret.

En référence à l'article L.324-1 du Code de l'Urbanisme, les établissements publics fonciers locaux sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable.

Conformément aux articles L.222-1 et L. 222-2 du Code de l'Urbanisme, ces établissements ont pour mission de réaliser, pour leur propre compte, celui de leurs membres ou de toute personne publique, des acquisitions foncières ou immobilière en vue de constituer des réserves foncières ou de mener des actions ou des opérations d'aménagement tels que défini à l'article L. 300-1. Il dispose également des compétences nécessaires pour faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, conformément au même article L 300-1, des fonciers ou immobiliers acquis.

### Article L 300-1 du Code de l'Urbanisme

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le recyclage foncier ou le renouvellement urbain, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non et les espaces naturels, de renaturer ou de désartificialiser des sols, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

C'est dans ce contexte que l'EPF accompagne ses membres sur toutes les questions relatives au foncier. Il apporte une ingénierie foncière dédiée et des moyens financiers pour assurer l'acquisition, le portage et la cession des biens pour le compte des collectivités.

## I. LE PPI, PIERRE ANGULAIRE DE L'EPF

### 1. Le cadre d'action de l'EPF

#### a. Le cadre réglementaire

En application de l'article I.324-2-2 du Code de l'Urbanisme, l'établissement public foncier élabore un Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) qui définit ses actions, les modalités d'intervention et les moyens mis en œuvre auprès des partenaires adhérents. Il précise les conditions de cession du foncier propre à garantir un usage conforme aux missions de l'Établissement.

Le PPI est délibéré par le Conseil d'administration de l'EPF. Son contenu est déterminé en fonction des enjeux prioritaires liés au contexte législatif national et territorial local.

#### b. La concertation autour du PPI

Afin d'orienter et adapter son intervention aux enjeux de son territoire, l'Établissement a conduit, en 2023, une démarche de concertation auprès de ses collectivités membres et partenaires.

Outre les débats en conseil d'administration et assemblée générale permettant l'amorce des grandes orientations, la construction du PPI s'est appuyée sur :

- une consultation en ligne, destinée aux élus locaux et agent territoriaux, afin d'évaluer les objectifs prioritaires pour l'avenir et d'assimiler les potentielles actions à mettre en œuvre pour compléter l'offre de l'Établissement ;
- des ateliers de territoire avec les collectivités, l'occasion de rencontrer les adhérents historiques et plus récents pour échanger sur leurs projets et rappeler le panorama des actions de l'Établissement et de son fonctionnement ;
- des audits internes auprès de l'équipe de l'EPF, l'opportunité de dresser le constat des atouts, potentiels d'évolution et les compétences à renforcer pour améliorer sa performance au quotidien ;
- des ateliers thématiques avec les membres du conseil d'administration pour les amener à se positionner sur les évolutions à engager ou non

Dans le cadre de l'élaboration du PPI, des réunions techniques avec les partenaires de l'EPF (DREAL, DDT 45, Région Centre-Val de Loire) ont été organisées afin de faire un point d'étape sur l'évolution de l'Établissement depuis sa création et les perspectives pour les prochaines années. Ces réunions ont également permis d'échanger sur les défis du Zéro Artificialisation Nette et les enjeux territoriaux.

### 2. Les enseignements du PPI n°2

#### a. Rappel des grands objectifs du PPI n°2

Dans le cadre de son élaboration en 2018, la concertation autour du deuxième PPI avait mis en exergue trois enjeux stratégiques majeurs pour la période 2019-2023 :

- **Le renforcement de la position de l'Établissement** sur le territoire régional (hors Indre-et-Loire) : depuis sa création en 2008, l'EPF, anciennement départemental (Loiret), n'a eu de cesse de poursuivre son extension. En effet, une première étape a été franchie en 2016 avec l'adhésion de territoires euréliens et loir-et-chériens, l'Établissement passait ainsi d'une dimension départementale à interdépartementale.  
Dans une logique d'attractivité, l'EPF décidait en 2018 d'engager les actions pour améliorer les volets communication et prospective de l'Établissement et acter la baisse des taux de portage.
- **Le développement de l'ingénierie foncière** : en effet, afin de s'affirmer comme acteur incontournable du territoire, l'EPF entendait développer ses missions d'ingénierie foncière, étant de

plus en plus associé aux démarches et réflexions sur l'aménagement des territoires qu'il accompagne. Dans cette optique, il s'agissait notamment de continuer à développer les partenariats tant opérationnels que stratégiques en vue d'accompagner les collectivités.

- **Le développement du rôle de gestion** : face à la croissance de l'activité liée à l'augmentation du stock, l'EPF décidait d'internaliser la gestion en créant une véritable mission avec le recrutement d'un chargé de travaux. Ainsi par gestion, on entend aussi bien la gestion locative des biens que les travaux du propriétaire et de proto aménagement. L'action de l'EPF apparaît comme particulièrement efficiente lorsqu'il s'agit de la préparation d'un bien à son aménagement futur.

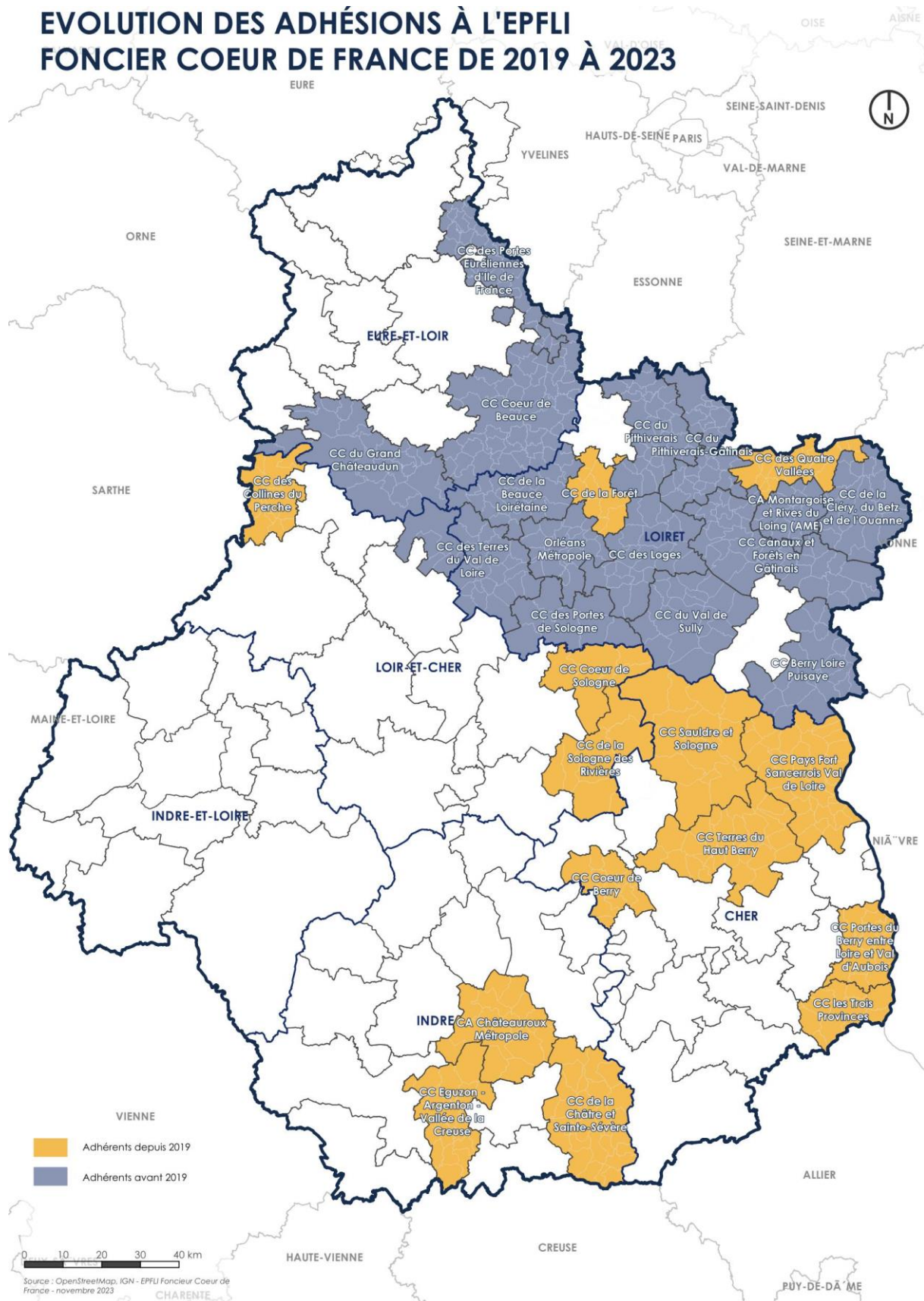
#### b. Un établissement en essor

**Depuis sa création en 2008, l'EPF s'est résolument engagé dans une dynamique de développement, tant de son périmètre d'intervention que ses moyens d'actions.**

Le 12 décembre 2018, l'assemblée générale a acté que le périmètre de pertinence de l'EPF s'étendait à l'échelle de la région Centre-Val de Loire. L'Établissement est ainsi présent sur 5 des six départements du territoire régional à l'exception de l'Indre-et-Loire suite à la création en 2020 de l'EPF du Val de Loire pour Tours Métropole.

Depuis 2019, l'EPF a emporté 14 nouvelles adhésions dont 6 dans le Cher et 3 en Indre. En 2023, la couverture de l'Établissement a ainsi passé le cap symbolique du million d'habitants, avec 29 intercommunalités et trois communes adhérentes à titre individuel. Cela représente 41 % du territoire de pertinence, (hors Indre-et-Loire). Le Loiret, berceau historique de création de l'Établissement, est couvert quant à lui à 90 %.

# EVOLUTION DES ADHÉSIONS À L'EPFLI FONCIER COEUR DE FRANCE DE 2019 À 2023



## LES CHIFFRES CLÉS DE L'EPF SUR LA PERIODE 2019-2023

46 M€

d'activité foncière  
(acquisitions et travaux)

9,6 M€

de recettes de cession

204

nouvelles acquisitions  
pour 35 M€

52 M€

de stock foncier

63

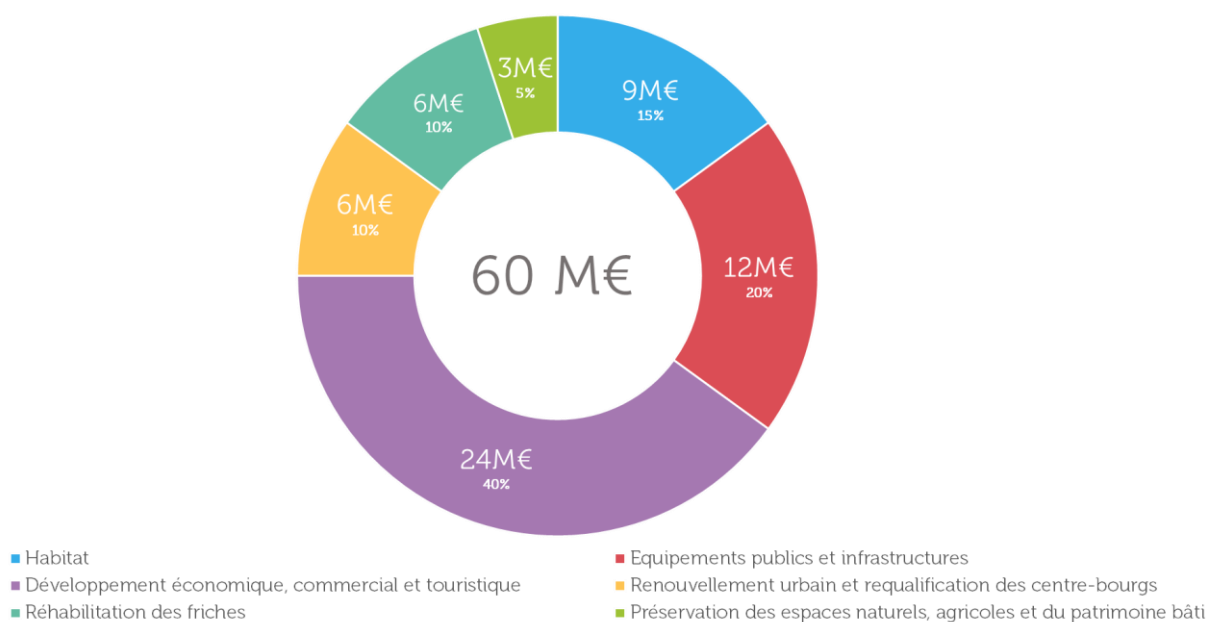
nouvelles opérations  
pour 85 actives

13 ans

durée moyenne d'un  
portage

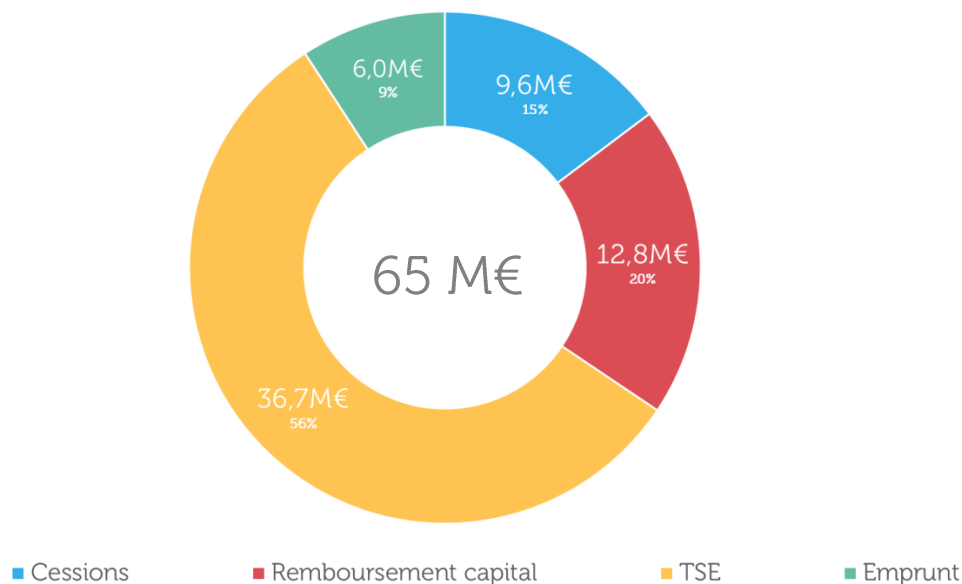
Lors de son approbation, le PPI n°2 définissait un volume de dépenses d'activités de 60 M€ dédiés aux acquisitions et à la gestion des biens, répartis selon 6 axes d'intervention :

- > l'habitat : 15%
- > le développement économique, commercial et touristique : 40%
- > les équipements et infrastructures : 20%
- > le renouvellement urbain et la revitalisation des centre-bourgs : 10%
- > la préservation des espaces naturels et agricoles et du patrimoine bâti : 5%
- > la réhabilitation des friches : 10%



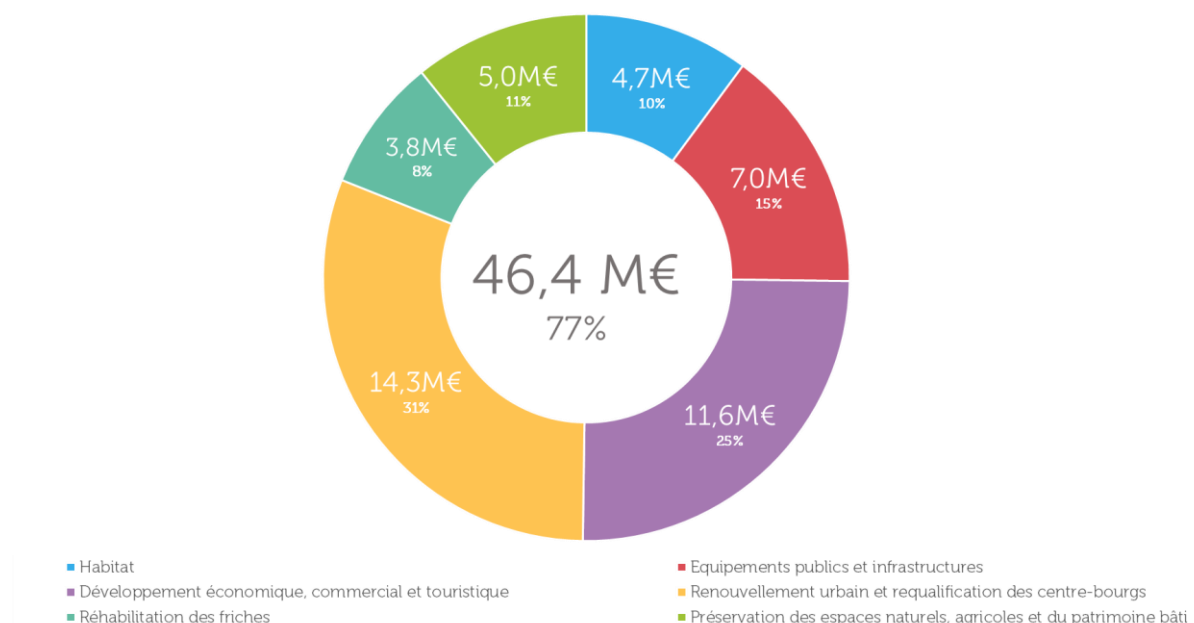


Le financement de l'activité était assuré par la TSE, les recettes de cession, l'emprunt et le remboursement du capital en annuités.



Le surplus de 5M€ s'explique ici par l'augmentation, pour l'année 2023, du montant de la TSE à 12M€ au lieu de 7M€.

L'enveloppe de 60 millions € a été consommée à hauteur de 77 % soit 46,4 millions €, entre 2019 et 2023.



À noter que l'axe « renouvellement urbain et requalification de centre-bourg » a été amplement mobilisé pendant la durée du PPI, et a dépassé l'objectif fixé de plus de 130 %. Cet axe est, par nature, transversal et vise à accompagner des projets urbains d'ensemble pouvant combiner logement,

équipement, commerce, activité. De fait, ces projets impliquent une action foncière conséquente. Par ailleurs, la période 2019-2023 de ce PPI a coïncidé avec l'émergence des dispositifs nationaux de redynamisation et revitalisation des territoires, tels qu'Action Cœur de Ville et Petite Ville de Demain, visant à accompagner et accélérer les projets de territoires. Partenaire clé de la stratégie foncière, l'EPF s'est retrouvé davantage sollicité pour des projets de cette nature.

Par ailleurs, le bilan financier n'est pas forcément représentatif de l'activité réelle et fonctionnelle, à l'instar de la réhabilitation des friches. Sur la période du PPI, les acquisitions et travaux réalisés ne représentent que 8% de dépenses, se justifiant notamment par des procédures pour le plus souvent longues en termes d'acquisition auprès de propriétaires. Dans le cas des friches industrielles, il est également essentiel d'avoir une connaissance exhaustive du passif environnemental et de la situation au regard de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, ce qui nécessite la réalisation de différentes études en amont de la formalisation d'une offre d'acquisition auprès des propriétaires. Par ailleurs, la mise en œuvre de travaux de proto-aménagement, plus particulièrement de dépollution et déconstruction est souvent fonction du projet du bénéficiaire du portage, un préalable parfois manquant et nécessitant un temps de réflexion et de définition dans les premières années de portage. Parmi les 27 projets de développement économique, 17 ont été sollicités au profit du maintien de commerce de proximité. L'EPF est également sollicité pour des projets de création ou extension de zones d'activité économique. Ils représentent près de 20% des portages de l'axe « Développement Économique » sur la période 2019-2023.

En matière d'équipement, les projets se répartissent entre l'aménagement d'espace public, la création de voirie et la création d'équipements sportifs, de loisirs, administratifs voire médicaux. D'ailleurs, l'EPF a accompagné, en 2022, trois projets de maintien ou reconversion en maison pluridisciplinaire de santé ou cabinet médical qui ont nécessité des travaux de mise aux normes, et pour lesquels l'Établissement assure la gestion locative le temps du portage, avant cession à la collectivité.

Enfin, la dépense visée pour « la préservation des espaces naturels, agricoles et du patrimoine bâti » a été doublée. Ce fait est objectivé par l'acquisition d'un site en milieu urbain à recycler et remobiliser dans un projet d'ensemble et d'envergure pour la réalisation d'un équipement public de loisirs et nature et reposant en majorité sur la préservation d'espaces naturels et leur aménagement. À l'exception de cette opération, les dépenses engagées sur cet axe présentent en général un volume financier moins conséquent.

Depuis 2019, le stock foncier a augmenté de façon substantielle avec plus de 204 acquisitions représentant plusieurs centaines de propriétés pour un volume financier de plus de 35 millions d'euros.

À contrario, les cessions du stock restent modérées en volume et en montant, ce qui s'explique par une durée moyenne de portage des biens de l'ordre de 8 ans. Cette durée se corrèle avec la consultation en ligne, diffusée en préalable au renouvellement du PPI. En effet, elle a laissé apparaître que la réserve foncière se constitue majoritairement à moyen terme pour les collectivités.

### c. Les initiatives de l'EPF au profit des politiques de développement local

Outre l'apport d'ingénierie, l'EPF a également émis la volonté de renforcer l'efficacité de son action foncière dans le cadre de son 2<sup>ème</sup> PPI, afin d'encourager les collectivités à s'emparer de leur projet au profit du développement local de leur territoire. Ainsi des minorations foncières (cf. III. 3) ont été instaurés et attribués pour des projets relevant :

- du recyclage foncier et de l'action sur les friches, instauré en 2019 par le PPI
- du maintien de commerce de proximité, instauré en 2020, en soutien aux collectivités en difficulté pendant la crise covid-19, dans un objectif de revitalisation économique et commerciale des centre-bourgs et centres-villes.

Ces fonds de minorations s'inscrivent comme une volonté de participer aux projets de territoire non seulement au travers de l'ingénierie mais également sous forme de participation financière, sur fonds propres, aux côtés des autres fonds de soutien nationaux et locaux.

En matière de requalification de friches, 13 opérations sont éligibles au fonds pour le recyclage et l'action sur les friches. Seules 3 d'entre elles sont maîtrisées par l'EPF, les dix autres étant en cours d'acquisition. Par ailleurs, à l'aube du 3<sup>ème</sup> PPI, le fonds n'a pas encore été sollicité, puisqu'à ce jour, il intervient au moment de la cession du bien. Les premières mobilisations financières du fonds « Friche » devraient s'opérer lors du PPI n°3.

En 2023, le fonds « réhabilitation » a été sollicité à hauteur de près de 25 000 € pour les études et près de 186 000 € pour les travaux bénéficiant à 7 projets de portage. Près de 20 projets bénéficiant du fonds sont en cours à la fin du PPI n°2, alors que l'EPF ne s'est engagé dans ce pan d'activité qu'en 2020.

En parallèle et pour renforcer le soutien aux professionnels locataires de l'EPF dans le cadre de projet portant sur la revitalisation commerciale, l'Établissement a adopté les principes directeurs suivants, en avril 2020 :

- Progressivité du loyer sur les trois premières années d'exercice,
- Réalisation sous maîtrise d'ouvrage de l'EPF des travaux nécessaires à la conservation et modernisation des biens,
- Répartition par moitié des frais de bail, renouvellement ou avenant,
- Franchise des deux premiers termes mensuels de loyers.

Par ailleurs, l'EPF a initié des réflexions, lors de la mise en œuvre du PPI, sur la création d'un Organisme de Foncier Solidaire (OFS).

L'EPFLI Foncier Cœur de France a souhaité être agréé en tant qu'OFS afin de participer au développement d'une offre neuve en accession durablement abordable en secteur relativement tendu, comme sur un certain nombre de communes d'Orléans Métropole, mais également afin de contribuer à la remobilisation de logements potentiellement dégradés en centre ancien, qui nécessitent des travaux de réhabilitation trop chers pour permettre de produire des logements à des niveaux de prix compatibles avec le marché local et les ressources des habitants.

Après décision du conseil d'administration le 12 mars 2019, une commission spécifique a été créée pour suivre la démarche et développer les réflexions avec l'appui d'un bureau d'études dédié. La

commission s'est réunie le 6 juin puis le 29 août 2019 et a par suite décidé d'organiser un séminaire partenarial le 8 octobre 2019.

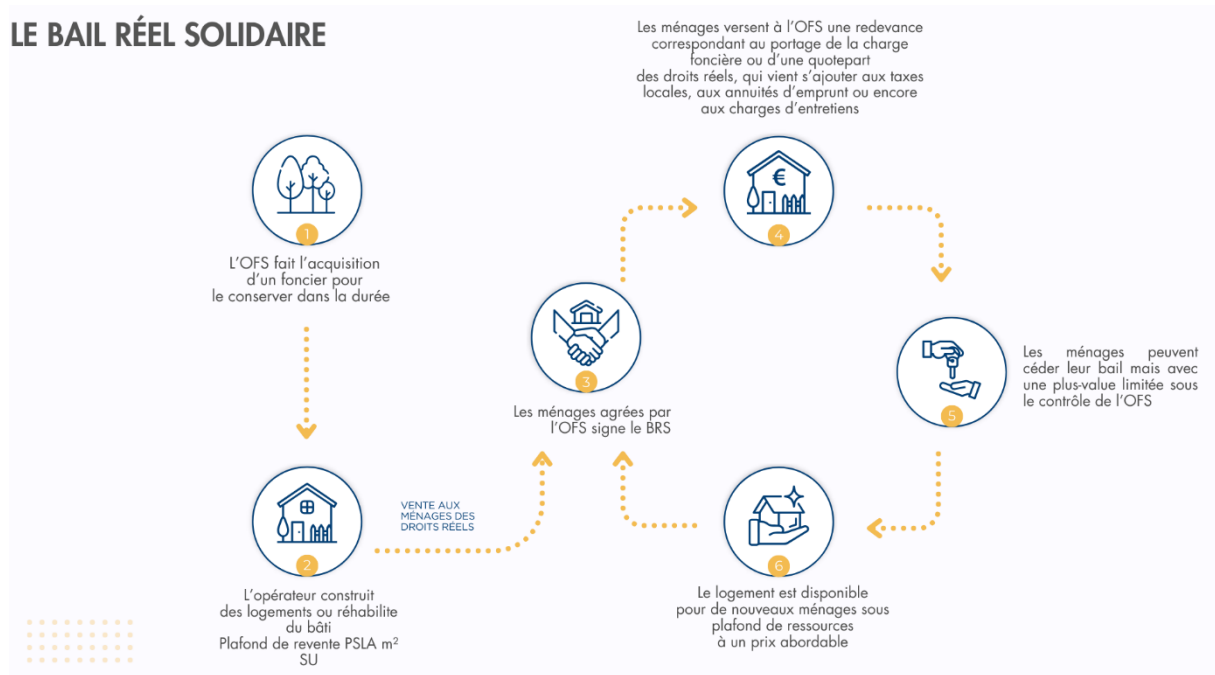
La commission a procédé à l'analyse de la forme juridique de l'OFS la plus pertinente, des principes généraux du modèle d'accession en Bail Réel Solidaire (BRS) à l'appui de simulations d'opérations réelles de logement sur le territoire régional et les grands principes d'un modèle économique.

Lors de sa séance du 31 octobre 2019, à la suite du séminaire partenarial organisé le 8 octobre 2019, la commission a privilégié le développement d'une activité d'Organisme de Foncier Solidaire internalisée. Les statuts de l'EPF ont été modifiés par l'assemblée générale du 17 décembre 2020. Le Préfet de la Région Centre-Val de Loire entre a été rencontré en début d'année 2020 pour une présentation de la démarche. Le dossier de demande d'agrément a été déposé en février 2020 et l'agrément a été donné à l'EPF par arrêté préfectoral du 4 mai 2020. L'internalisation de l'activité d'organisme de foncier solidaire conduit nécessairement l'EPF à devoir développer des partenariats sur des volets nouveaux. A cet effet, L'ADIL 45-28 a été identifié comme un partenaire incontournable par l'EPFLI dès avant son agrément, du fait de ses missions de conseil et d'information aux particuliers sur toutes les questions juridiques, financières et fiscales du logement. Le bail réel solidaire (BRS) étant un dispositif complexe, la bonne compréhension du dispositif par les acquéreurs est un enjeu essentiel de ces opérations ; une convention devrait être signée prochainement pour formaliser ce partenariat.

En 2023, deux opérations sont en cours d'études sur les communes de la Ferté Saint-Aubin (Loiret) et de Cuffy (Cher). Ce sont deux opérations en réhabilitation d'appartements dans les étages d'immeubles anciens de centre-bourg. Les études entreprises portent sur la définition technique du projet et le chiffrage des travaux à entreprendre afin de permettre à l'EPF de vérifier la faisabilité économique de l'opération en bail réel solidaire. Cependant, force est de constater que le contexte économique, notamment de hausses des taux d'intérêt, touchant directement les ménages modestes et cibles du dispositif, rend les opérations concernées plus difficiles à équilibrer et complique la commercialisation.

La période du PPI n°3 devra être consacrée au lancement opérationnel de l'OFS.

## LE BAIL RÉEL SOLIDAIRE



## II. LE PPI 2024-2028 : ENJEUX ET ACTIONS

### 1. Les enjeux fonciers du territoire d'intervention de l'EPF

#### a. Des réalités urbaines et rurales disparates

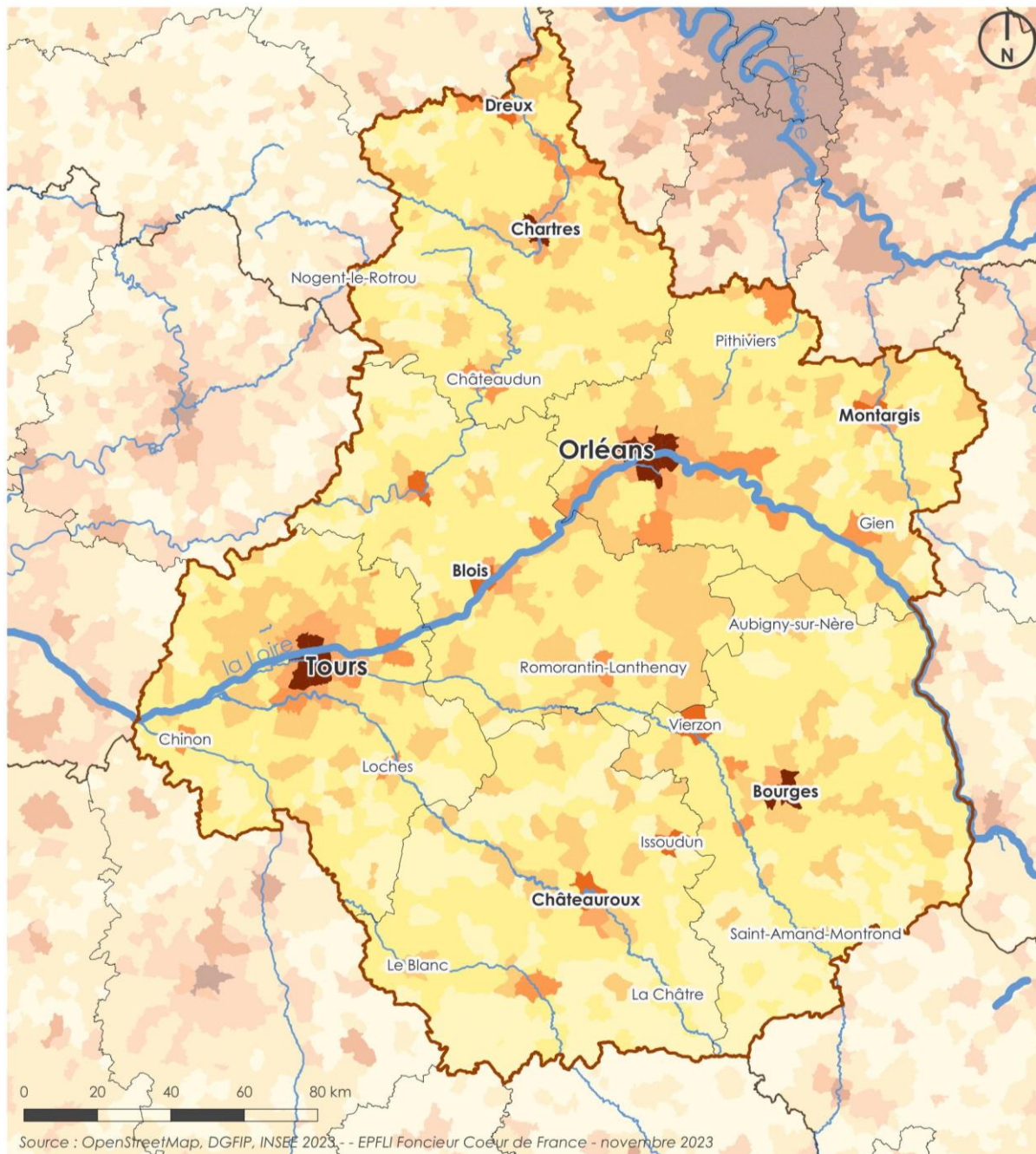
##### *Un territoire aux forts contrastes de densité*

La région Centre-Val de Loire se caractérise par une densité de population relativement modérée voire faible, de l'ordre de 67 hab/km<sup>2</sup> en 2020 contre une moyenne nationale de 150 hab/km<sup>2</sup>. La population présente une répartition contrastée de sa population, avec une concentration significative dans les zones urbaines. À titre d'exemple, 36% de la population vit dans 36 communes de plus de 10 000 habitants, soit 2% des communes de la région. A contrario, près de la moitié de la population en Centre-Val de Loire vit dans des communes peu voire très peu denses

L'axe ligérien est une zone de forte densité de population et abrite plus de la moitié de la population de la région. Cette zone englobe notamment les métropoles de Tours et Orléans, ainsi que l'agglomération de Blois. Deux autres régions géographiques connaissent également une croissance démographique notable : les zones périphériques proches de la région parisienne (est de l'Eure-et-Loir et nord du Loiret) et l'axe Blois-Vierzon-Bourges.

En revanche, certains territoires de la région se distinguent par leur faible densité de population, en partie en raison de contraintes géographiques, comme la Sologne et la Brenne. D'autres, tels que le Berry et la frange est du Loir-et-Cher, connaissent des dynamiques démographiques moins dynamiques, ce qui contribue à des densités plus faibles dans ces secteurs.

## LE CENTRE-VAL DE LOIRE, UN TERRITOIRE AUX FORTS CONTRASTES DE DENSITÉ



### Niveau de densité

|  |                               |  |  |
|--|-------------------------------|--|--|
|  | Centralité urbaine            |  | Pôles intermédiaires                     |
|  | Centralité urbaine secondaire |  | Pôles de proximité                       |
|  | Pôles de centralités          |  | Communes rurales à habitat dispersé      |
|  |                               |  | Communes rurales à habitat très dispersé |



### *Une armature urbaine polarisée et diversifiée*

La répartition de densité contrastée sur le territoire se traduit par une armature urbaine régionale diversifiée et multipolaire. Cette organisation qui se structure autour de villes formant une hiérarchie urbaine :

- Deux grandes centralités urbaines, le long de l'axe ligérien, au travers des métropoles d'Orléans et Tours. Ces deux entités comptant parmi les 20 premières villes de France concentrent des fonctions métropolitaines (administration, services, économie, commerce, santé, enseignement, culture, tourisme, justice,...) et se caractérisent par un rayonnement national (attractivité économique, démographique,...)
- Six centralités urbaines secondaires : Blois, Bourges, Châteauroux, Chartres, Dreux et Montargis sont des agglomérations multifonctionnelles de plus de 60 000 habitants assurant un rôle de structuration des entités régionales environnantes.
- Seize pôles de centralité : 16 « petites villes » (selon la nomenclature INSEE) de plus de 4 000 habitants, éloignés des centralités urbaines d'au moins 30 kilomètres. Ces entités contribuent à fournir une offre de services en milieu rural.
- Pôles intermédiaires : Une soixantaine de petites villes qui jouent un rôle partiel dans la fourniture de services supérieurs.
- Pôles de proximité : Un réseau dense de 440 communes comptant entre 1,000 et 5,000 habitants, offrant des services de proximité essentiels et de nécessité quotidienne dans un espace rural prégnant.

Les métropoles, agglomérations, pôles de centralité et pôles de proximité jouent chacun un rôle spécifique dans le développement et l'attractivité de la région.

#### **À retenir :**

**Intervenant à diverses échelles de territoire, l'EPF un organe qui s'adapte aux enjeux des politiques locales de ses adhérents. Le territoire régional composé à 93% de communes peu à très peu denses, peut ainsi être qualifié de territoire à dominante rurale. À l'échelle du périmètre d'intervention de l'EPF (au 31 décembre 2023), 91% des communes couvertes sont « rurales ». Ainsi, l'EPF est pleinement et tout autant engagé auprès des territoires ruraux et leur revitalisation, qu'auprès des polarités urbaines de la région.**

#### **b. Un cadre législatif évolutif : le défi constant de la gouvernance foncière**

##### *La sobriété foncière comme toile de fond*

Face aux défis du changement climatique, les lois n'ont cessé, depuis le début des années 2000, de retentir sur les politiques d'aménagement des territoires et la gestion du foncier : SRU, UH, Grenelle II, ALUR, NOTRe, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ELAN, Climat et Résilience et dernièrement, celle visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

Là où le foncier est une composante fondamentale dans un contexte de transition écologique et énergétique, la démarche du « Zéro artificialisation nette » a émergé depuis la fin des années 2010. D'abord consacrée par le Plan Biodiversité en 2018, puis en 2020 par la Convention citoyenne sur le climat, la démarche consiste à réduire au maximum l'extension des villes en limitant les constructions sur des espaces naturels ou agricoles et en compensant l'urbanisation par une plus grande place accordée à la nature dans la ville. La Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 est venue encadrer sa mise en œuvre.

La démarche ZAN fixe un objectif national à horizon 2050, selon un dispositif à trois paliers :

- **2021-2031** : la consommation totale d'espaces naturels, agricoles et forestiers ne devra pas dépasser 50 % de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) observée sur les 10 années précédentes 2011-2020, région par région, comme le précise l'article 191 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 : « Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. »
- **2031** : la notion d'artificialisation rentre en vigueur avec deux catégories de sols : artificialisé et non artificialisé. En outre, les surfaces artificialisées et non artificialisées sont clairement définies dans une nomenclature fixant 10 catégories de surfaces, dans le décret du 29 avril 2022.
- **2050** : atteinte de l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols.

#### Le rôle de l'EPF renforcé par la loi climat et résilience

- > limiter l'effet spéculatif sur le foncier (raréfaction)
- > remobiliser l'ancien
- > favoriser la transition écologique, la lutte contre l'artificialisation des sols
- > dynamiser les centralités et leur attractivité

La problématique du ZAN conduit à une prise de conscience croissante sur l'importance de la maîtrise d'un foncier. Le rôle de l'EPF sera d'accompagner les collectivités dans l'anticipation foncière et la construction d'une stratégie foncière pour leur projet de territoire.

Afin d'accompagner cette démarche, les territoires devront faire évoluer leurs documents de planification et d'urbanisme, et y insérer les objectifs ZAN. La loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols a redéfini le calendrier d'évolution des documents d'urbanisme et de planification :

- **22 novembre 2024** : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
- **22 février 2027** : schéma de cohérence territoriale
- **22 février 2028** : Plans locaux d'urbanisme communaux et intercommunaux, et cartes communales

La réforme crée également des outils de maîtrise de l'artificialisation : un droit de préemption urbain sur des secteurs prioritaires identifiés dans les documents d'urbanisme présentant un potentiel foncier et un sursis à statuer spécifique visant à préserver l'atteinte des objectifs fixés.

Dans ce contexte de sobriété la loi « ZAN » incite particulièrement sur le recyclage des friches et le renouvellement urbain comme gisements fonciers prioritaires. L'intérêt stratégique majeur que représente la mobilisation des friches est renforcée par la loi dite « Industrie verte » du 23 octobre 2023 dont les premiers articles visent à accélérer les procédures de dépollution et de réhabilitation.



### Mieux comprendre le ZAN :

- > **consommation** : consommation d'espace naturel, agricole ou forestier
- > **artificialisation** : altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol en particulier ses fonctions biologiques, hydrique et climatique, ainsi que son potentiel agronomique
- > **renaturation** (restauration) : action ou opération de restauration et d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé
- > **artificialisation nette** : artificialisation brut - renaturation
- > la création d'une « **garantie communale** » d'un hectare au profit de toutes les communes, sans condition de densité, à condition d'être couverte par un PLU, un document en tenant lieu ou une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Ce droit à construire pourra être mutualisé à l'échelle intercommunale.

#### *L'artificialisation et l'objectif ZAN en région Centre-Val de Loire*

Dans une étude d'octobre 2023, le CESER Centre-Val de Loire fait état d'un modèle consommateur d'espace par le phénomène d'étalement urbain auquel n'échappe pas le Centre-Val de Loire. Entre 2011 et 2020, 13 604 ha<sup>1</sup> d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été consommés en région Centre-Val de Loire destinés à de l'habitat, de l'activité économique ou des équipements. Cela représente une consommation équivalente à 6 terrains de foot par jour ou encore une artificialisation correspondant à près de 6 fois la ville d'Orléans en 10 ans.

Néanmoins, la région Centre-Val de Loire reste l'un des territoires le « moins consommateur » à l'échelle nationale, étant en 12<sup>ème</sup> position.

De 2011 à 2020, 66,7% des surfaces consommées l'étaient au profit de l'habitat et 27% au profit de l'activité économique.

À horizon 2031, les territoires du Centre-Val de Loire devront réduire de moitié la consommation des surfaces naturelles, agricoles et forestières par rapport à la décennie précédente. Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) est en cours de modification afin de faciliter la mise en œuvre des objectifs ZAN. A cet effet, la consommation cible régionale 2021-2030 hors projets d'envergure nationale, décomptés dans le forfait national est de 6 178 ha à territorialiser en considérant les critères du décret réécrit dit « Territorialisation » de novembre 2023. En sus, une enveloppe de 624 ha est dédiée à la contribution régionale pour le forfait pour les projets d'envergure nationale.

Pour atteindre ces objectifs, l'EPF est un acteur mobilisable par sa connaissance des marchés fonciers (veille foncière, connaissance du territoire via les conventionnements et les projets portés), il peut produire des études avec les collectivités et les accompagner dans l'identification des gisements fonciers.

---

<sup>1</sup> Fichiers fonciers retraités par le CEREMA

### c. Des enjeux de sobriété foncière à composer avec les contraintes territoriales liés aux risques

Les collectivités compétentes en matière d'aménagement et de maîtrise foncière sont confrontées à une période où les contraintes se multiplient pour mettre en œuvre leur politique de développement local.

En effet, le Zéro Artificialisation Nette s'impose désormais comme toile de fond de l'action territoriale locale. A ce paramètre fondamental s'ajoutent les contraintes de risques aussi bien naturels que technologiques qui tendent à réduire le potentiel constructible des territoires. La région Centre-Val de Loire ne fait pas exception, avec la quasi-totalité de ses communes concernées par un ou plusieurs risques naturels, le principal d'entre eux étant le risque inondation, en grande partie lié à la présence de la Loire et ses affluents.

En effet, 30 % des communes sont dotées d'un plan de prévention des risques inondation ou équivalent, représentant 1 647 000 personnes, soit les deux-tiers de la population régionale. Huit citoyens sur dix sont impactés et plus du quart de la population rurale.

La raréfaction du foncier tant par les contraintes naturelles que législatives poussent aujourd'hui les collectivités à réinventer le modèle d'aménagement et de développement de leur territoire, et notamment à ne plus chercher à lutter contre le risque mais à vivre avec lui et rendre les territoires résilients.

#### À retenir :

**L'EPF, en tant que relais de la mise en œuvre des stratégies foncières a pour rôle de contribuer aux politiques publiques de protection contre les risques naturels et technologiques. L'EPF entend accompagner les collectivités dans leur stratégie de développement territorial, en amont en tenant compte des contraintes. L'EPF est également un partenaire majeur d'aide à la reconstruction après une catastrophe.**

## 2. Les axes stratégiques d'intervention

La trajectoire de sobriété foncière qui se dresse comme une toile de fond dans les politiques d'aménagement, vise à l'optimisation de l'usage du foncier. Intrinsèquement, l'EPF intervient en majorité dans la remobilisation de l'existant.

### a. Favoriser les politiques locales d'habitat

Les études menées à l'échelle régionale<sup>2</sup> font état des évolutions démographiques se caractérisant par :

- une croissance démographique de plus 0,3 % entre 2009 et 2020,
- une baisse de la taille des ménages passant de 2,20 à 2,14 entre 2009 et 2020.

Ce constat amène à définir des besoins de près de 140 000 logements en 15 ans soit la création de près de 10 000 logements/an à l'échelle régionale, ce qui nécessite la production de logements neufs ou la réhabilitation dans un parc vieillissant et caractérisé par une augmentation du taux de vacance.

À l'heure du Zéro Artificialisation Nette, il s'agit d'accompagner les collectivités pour répondre à leurs besoins en logements et d'identifier les stratégies les plus adaptées par territoire.

### Objectif : soutenir les politiques de l'habitat par l'action foncière

#### Modalités :

- Intervention en priorité pour des opérations dans les enveloppes urbaines existantes ou les zones à urbaniser identifiées dans les documents d'urbanisme en vigueur.
- Intervention pour des opérations de logements ou d'hébergements non touristiques (résidence seniors, EPHAD, résidence étudiante, ...)

### Objectif : apporter un soutien aux opérations de logements, sociaux et d'accession aidée

#### Modalités :

- Pourvoir à une offre en logement d'accession aidée au travers de l'OFS

---

<sup>2</sup> Réussir les objectifs du Zéro Artificialisation Nette en lien avec les besoins en logements, CESER Centre-Val de Loire, Octobre 2023

## b. Contribuer au développement économique, touristique et commercial local

Le développement économique est un axe fort d'intervention foncière de l'EPF. Il s'agit d'appuyer les projets de développement économique, touristiques et commerciaux des collectivités et qui concourent à l'attractivité territoriale.

### *Un tourisme de nature et de culture, atout d'attractivité locale et régionale*

La région Centre-Val de Loire regorge de sites historiques, culturels ou naturels qui attirent les visiteurs du monde entier. Un atout touristique majeur à promouvoir et source d'attractivité pour développer des projets économiques s'appuyant sur le potentiel local.

### *Une économie de plus en plus tertiaire conservant ses spécificités industrielles et agricoles*

Le SRADDET Centre-Val de Loire met en évidence un tissu économique caractérisé par le maintien d'activités industrielles et agricoles, avec une spécialisation dans certaines filières d'excellence telle que la cosmétique, les produits pharmaceutiques, l'aéronautique,... l'économie régionale tend à se tertiariser de plus en plus.

Dans le contexte de sobriété foncière, imposé par la loi climat et résilience du 22 août 2021, les zones d'activité économiques, fortes consommatrices d'espaces non artificialisés, sont au cœur de cette question. Les collectivités ont un véritable rôle à jouer dans la combinaison des enjeux du ZAN et du développement et maintien des zones d'activité économique.

Il s'agit d'un défi complexe qui nécessite une planification soignée, des réglementations appropriées et la participation de multiples acteurs pour parvenir à un équilibre durable entre le développement économique et la protection de l'environnement.

Par ailleurs, la durabilité de ces zones économiques constitue un second défi pour les collectivités et dépend fortement de la pérennité des entreprises présentes. En cas de cessation d'activité et de maîtrise foncière privée, les biens peuvent muter à l'état de friche et devenir difficile à traiter. L'EPF qui intervient pour l'acquisition de terrain nécessaire au développement de zone d'activité économique, en première intention, souhaite éviter l'intervention sur un foncier dont elle a déjà été propriétaire et entend sensibiliser les collectivités à la maîtrise du foncier.

La maîtrise foncière publique des zones d'activité économiques vise à assurer la durabilité, la diversification économique et la réutilisation efficace des terrains, tout en minimisant la friche et l'impact environnemental. Cependant, il est important que ces initiatives soient menées en collaboration avec les acteurs économiques locaux et les parties prenantes pour garantir un développement cohérent et approprié.

### *Une offre commerciale à préserver pour maintenir le dynamisme des territoires ruraux*

Face à un territoire fortement rural, l'EPF constate que la préservation d'une offre commerciale de proximité est essentielle pour soutenir le développement de ses territoires. Les zones rurales peuvent souvent être confrontées à des défis tels que la dépopulation, la baisse de l'activité économique et la perte de service essentiel. Maintenir une offre commerciale peut contribuer à atténuer ces problèmes et améliorer la qualité de vie des habitants des zones rurales. Cet enjeu s'est accéléré avec la crise sanitaire traversée en 2020. L'EPF a donc décidé de recourir à un fond de soutien sous forme de minoration foncière au bénéfice des portages fonciers dédiés à cette action.

**Objectif : Concourir au développement du tissu économique régional et local participant à l'attractivité du territoire. Accompagner le maintien de l'offre commerciale de proximité**

**Modalités générales :**

- Intervention en priorité pour les projets identifiés dans les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, ou PLUi) et le cas échéant dans un plan d'action foncière<sup>3</sup>

**Pour le développement de zones d'activités :**

- Encourager les collectivités à s'engager au maintien de la propriété foncière publique, par exemple par le biais d'un dispositif de dissociation des droits réels immobiliers
- Rechercher l'optimisation du foncier en densifiant et préservant les zones d'activités et industrielles existantes

**Pour les projets de maintien de commerce :**

- Intervenir sur l'acquisition de locaux commerciaux pour préserver le tissu économique local
- Attribuer le fond de minoration « Réhabilitation » aux projets de maintien de commerce de proximité, au profit des collectivités
- Poursuivre le soutien aux professionnels locataires de l'EPF dans le cadre de projet portant sur la revitalisation commerciale

---

<sup>3</sup> Se reporter à la définition d'un plan d'action foncière, page 30

### c. Contribuer à la requalification des friches

Au sens du code de l'urbanisme, article L.111-26, on entend par friche tout bien immobilier, bâti ou non, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas le réemploi sans aménagement ou des travaux préalables.

Le décret du 26 décembre 2023 vient préciser les critères de définition d'une friche. Ainsi, pour identifier une friche il est tenu compte notamment de l'un ou des éléments suivants :

- Une concentration élevée de logements vacants ou d'habitats indignes ;
- Un ou des locaux ou équipements vacants ou dégradés en particulier à la suite d'une cessation définitive d'activités ;
- Une pollution identifiée pour laquelle son responsable ou l'exploitant du site, son ayant-droit ou celui qui s'est substitué à lui a disparu ou est insolvable ;
- Un coût significatif pour son réemploi voire un déséquilibre financier probable entre les dépenses d'acquisition et d'interventions, d'une part et le prix du marché pour le type de biens concernés, ou compte tenu du changement d'usage envisagé, d'autre part.

Sont exclus de la notion de friche les terrains non bâtis à usage ou à vocation agricole ou forestier.

Face aux enjeux de l'objectif ZAN, la friche se révèle être une réserve prometteuse de terrain, mais longue à réhabiliter. Toutefois la maîtrise foncière n'est pas forcément gage de traitement de ces sites souvent pollués et pour lesquels la définition d'une nouvelle affectation est difficile, compte-tenu de l'impact financier des travaux de traitement et de remise en état, ainsi que l'ingénierie que cela nécessite.

La loi Industrie Verte du 24 octobre 2023 est venue apporter plusieurs dispositions visant à améliorer et accélérer les procédures et les dépollutions pour les projets à vocation industrielle. Une planification du foncier industriel est instaurée à l'échelle régionale au travers des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). En cas de liquidation des entreprises, le remboursement de la créance relative aux frais de mise en sécurité d'un site pollué sera priorisé. Pour réhabiliter plus rapidement des friches industrielles, la procédure de cessation d'activité des anciens sites industriels est facilitée. En outre, les porteurs de projets pourront réaliser des opérations de compensation par anticipation, y compris pour des projets isolés, par exemple pour des sites "clés-en-main" (mise en place de sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation)

Identifié par la loi Climat et Résilience comme accompagnateur dans une démarche de sobriété foncière, l'EPF entend appuyer les collectivités dans cette dynamique pour les inviter à s'engager dans des process de traitement et requalification des friches.

### **Objectifs : accompagner les collectivités pour la résorption des friches et leur réaffectation**

#### **Modalités :**

- Contribuer à l'identification des friches sur le périmètre d'intervention de l'Établissement
- Réaliser les études de passif environnemental et l'ensemble des diagnostics pour définir le plan de gestion adapté en fonction du futur projet
- Traiter les sites afin de livrer en fin de portage des terrains « prêts à l'emploi » et adaptés aux futurs usages
- Accepter l'intervention sur des propriétés publiques pour déclencher les opérations de proto-aménagement, dans la mesure où en l'absence d'intervention de l'EPF, le projet de la collectivité ne pourrait être lancé. Pour ce faire, l'EPF procèdera à l'acquisition du site, à l'euro symbolique, auprès de la collectivité uniquement après réalisation des études nécessaires pour

établir le passif environnemental. La durée du portage définit permettra à la collectivité bénéficiaire de faire réaliser les études nécessaires pour la définition d'un projet d'aménagement ou de renaturation au regard des conclusions des diagnostics SSP réalisés.

- Attribuer le fond de minoration « Friches », selon les critères d'éligibilité
- Accompagner les porteurs de projet pour faciliter la sortie du bien en fin de portage, en préconisant le recours à une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage. L'EPF entend ne pas engager sa responsabilité sur le projet d'aménagement. Le pilotage de l'étude restera du ressort de la collectivité, l'EPF pourra toutefois participer financièrement à cette étude.

#### d. Favoriser les projets de renouvellement urbain et de revitalisation des centralités

Les projets de revitalisation de centre-bourg et de renouvellement urbain sont au cœur des initiatives gouvernementales telles que les programmes action cœur de ville, petite ville de demain, village d'avenir, et les opérations de revitalisation des territoires. En somme, ces opérations visent à transformer les centres-villes et centre-bourgs en déprise et les quartiers en difficulté en espaces dynamiques, durables et agréables à vivre, tout en renforçant l'identité culturelle et patrimoniale des petites et moyennes villes. Ces opérations participent également à la lutte contre l'étalement urbain et la périurbanisation.

L'action de l'EPF se voit renforcer au travers de ces démarches. Il assiste les collectivités dans la définition de la stratégie foncière à adopter et sa mise en œuvre, selon les objectifs, les priorités et le plan d'action défini par la collectivité. Sa mission principale est de contribuer à l'acquisition et la gestion du foncier dans les secteurs de projet en vue de favoriser le développement, la transformation et la régénération urbaine.

Il est important de noter que l'EPF est conçu pour intervenir sur une grande variété de projets de réhabilitation et de revitalisation urbaine, quelle que soit la taille de la commune et l'envergure du projet. Cette approche flexible permet à l'EPF de s'adapter à la diversité des besoins des collectivités locales, offrant des solutions sur mesure pour revitaliser et améliorer leur cœur de ville ou de bourg.

**Objectif : permettre la réalisation de projets urbains de grande envergure, notamment dans le cadre du renouvellement urbain et des programmes nationaux de revitalisation tout en étant apte à soutenir des opérations plus modestes avec une intervention plus ciblée et segmentée.**

#### Modalités :

- Participer aux démarches de définition d'une stratégie foncière portées par les collectivités dans les secteurs urbains, en cours de revitalisation, pour anticiper au mieux les projets.
- Mettre en œuvre les outils d'intervention adaptés et définis au travers de plans d'action foncière.
- Maîtriser les propriétés nécessaires pour permettre un remaniement pertinent au regard du périmètre de l'opération et de sa programmation.
- Susciter des partenariats avec les acteurs de l'aménagement et du secteur immobilier afin d'appréhender ces projets dans une vision d'ensemble. L'objectif est d'apporter des pistes et mesures concrètes pour construire l'attractivité, et initier un plan global agissant sur le logement, le commerce et les aménités contribuant à son développement.
- Réduire les risques liés à la spéculation foncière et à la hausse des prix de l'immobilier.



#### e. Accompagner les collectivités dans le maillage du territoire en équipements et infrastructures locaux

Dans sa définition habituelle, l'équipement public est un ouvrage immobilier relevant des compétences normales d'une collectivité, destiné à répondre à un besoin collectif des habitants et usagers. Les infrastructures quant à elles correspondent à tous travaux ou ouvrages d'art relevant d'un service public notamment dans le domaine des transports.

La répartition de la population régionale est corrélée à une couverture en équipements et services contrastée, elle aussi concentrée dans les aires urbaines. Il s'agit pour l'EPF d'accompagner les collectivités dans une politique locale de desserte en équipements et services variée (santé, loisir, associative, administrative, ...) pour assurer une offre de proximité aux habitants du Centre-Val de Loire.

Cet axe vise à participer à l'amélioration du cadre de vie de la population centro-ligérienne. L'intervention de l'EPF peut également être sollicitée au profit de projets d'aménagement d'infrastructures et espaces publics.

**Objectif : faciliter l'accès aux services par l'action foncière pour la réalisation d'équipements publics. Améliorer le cadre de vie des habitants par la création ou l'amélioration d'infrastructures d'intérêt public.**

#### **Modalités :**

- Intervenir pour des projets dont la finalité est la vocation de service ou d'usage public.
- Identifier les projets d'extension ou de création d'équipements, les projets d'aménagement d'espace public nécessitant une intervention foncière et accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de la stratégie foncière adaptée pour la réalisation du projet.

#### f. Accompagner la préservation des espaces naturels, agricoles et du patrimoine bâti

La région Centre-Val de Loire regorge d'un patrimoine bâti de prestige mais également composé de demeures, édifice religieux ou public. La sauvegarde de ce patrimoine est un enjeu tant architectural qu'historique pour les collectivités.

Atout majeur d'attractivité touristique et de cadre de vie, le Centre-Val de Loire présente une diversité de paysages combinant des milieux naturels riches et variés : les plateaux cultivés, ouvert (Beauce), ou particulièrement boisé (gâtines), entailler au centre et au sud par la Loire et ses affluents, au nord par l'Eure et l'Essonne, alternant avec de grands massifs boisés (forêt d'Orléans, Sologne) et des zones de bocage (Perche, Boischaud).

L'étalement urbain constaté sur ces dernières décennies est venu faire peser une véritable pression foncière sur les milieux naturels et particulièrement sur les espaces agricoles, représentant 66 % des terres consommées sur 14 628 ha entre 2010 et 2020 (données issues de l'Observatoire de l'artificialisation, CEREMA).

#### **Objectif : participer à la préservation des espaces naturels agricoles ainsi que le patrimoine bâti**

##### **Modalités :**

- Intervenir pour la maîtrise foncière, d'une part du patrimoine bâti et architectural pour éviter ou limiter sa dégradation, d'autre part des espaces, naturels, agricoles et forestiers pour permettre leur préservation et valorisation.
- Définir des stratégies pour optimiser l'usage de la ressource foncière en soutenant les efforts de densification, de renouvellement urbain ainsi que la renaturation des terres artificialisées
- Développer les partenariats pertinents en matière de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers : SAFER, parc naturel régionaux, département, région, ...
- Identifier et constituer un stock foncier

### 3. Des actions qui aspirent à se déployer sur le territoire régional

Le territoire d'intervention de l'EPF est acté par arrêté préfectoral en fonction de la volonté d'adhésion des collectivités territoriales.

L'Assemblée générale, du 18 décembre 2018, a fixé les limites de son territoire de pertinence aux frontières régionales.

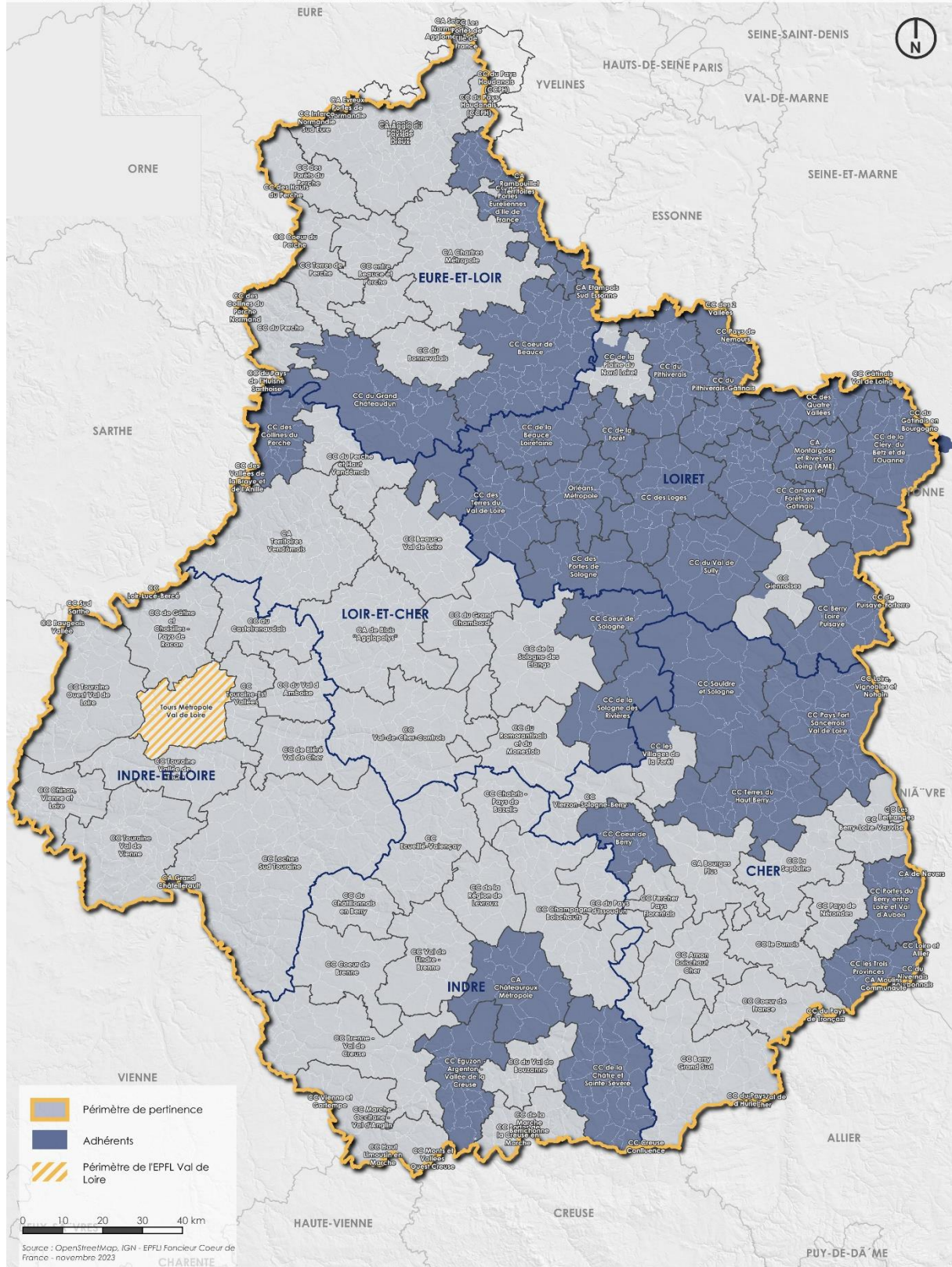
Au terme du PPI n°2, le territoire d'intervention recouvre 622 communes regroupées au sein de 29 EPCI et trois communes adhérentes à titre individuel pour une population totale de plus d'un million d'habitants.

Afin de s'ancrer davantage sur le territoire, l'EPF entend mettre en œuvre une stratégie de communication et promotion sur le long terme et ainsi augmenter sa visibilité auprès de ses adhérents actuels et futurs, de ses partenaires institutionnels et locaux.

Même si les réalités territoriales diffèrent d'un territoire à l'autre, l'EPF se caractérise par ses capacités d'action, son adaptabilité et sa réactivité, et est d'un réel intérêt en matière d'ingénierie foncière : stratégie, anticipation et actions foncière, gestion patrimoniale, traitement des friches, travaux de proto-aménagement, ...

À ce jour, l'EPFLI Foncier Cœur de France n'est pas présent dans le département de l'Indre-et-Loire, lequel abrite l'EPF Val de Loire qui pour l'heure intervient sur la métropole de Tours. Les deux EPF locaux ont pour objectif de couvrir la totalité de la région Centre-Val de Loire à terme.

# TERRITOIRE D'INTERVENTION DE L'EPFLI FONCIER COEUR DE FRANCE



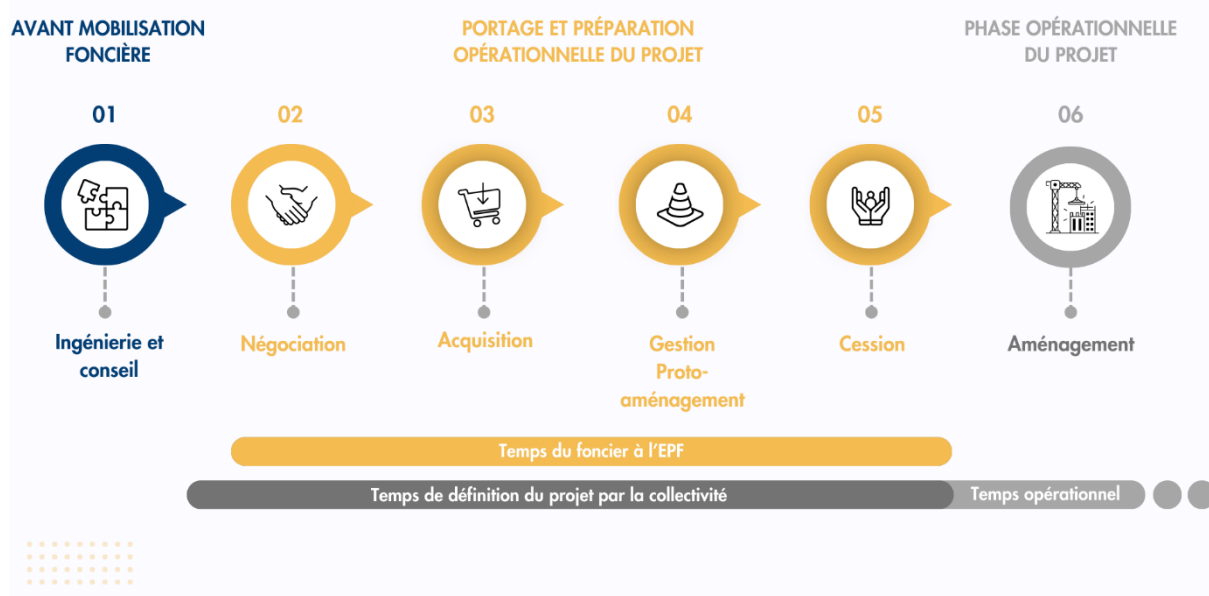
### III. LES MOYENS AU SERVICE DU PPI

#### 1. L'EPF, partenaire de proximité pour accompagner la concrétisation des projets

Véritable partenaire de proximité auprès de ses adhérents, l'EPF évolue en permanence pour répondre à leurs besoins. Au cours du PPI n°2, l'équipe s'est adaptée en termes de compétences avec l'évolution de certains postes, à l'instar des rôles d'assistant évoluant vers davantage de polyvalence intermissions.

L'effectif global a été renforcé, passant de 8 à 13 personnes, créant ainsi 5 nouveaux postes, afin de renforcer les compétences existantes dans des domaines tels que la gestion foncière, les travaux et la communication, tout en développant de nouvelles compétences en matière de prospective et de stratégie foncière. Cette démarche est en adéquation avec l'expansion géographique et les objectifs stratégiques croissants de l'Établissement. L'EPF demeure un partenaire proche et souple, toujours prêt à répondre aux besoins de ses membres.

#### PARCOURS DU FONCIER



##### a. Anticiper les stratégies foncières

Outre l'accompagnement des collectivités pour des portages fonciers, l'EPF intervient pour la définition et la mise en œuvre de stratégie foncières qui se décline au travers de plans d'action foncière (PAF) à l'échelle d'un territoire en fonction des projets, des enjeux fonciers et de besoins locaux identifiés sur la base des documents de planification (PLU/I, SCoT, PLH, ...) et des nouveaux objectifs de la loi climat et résilience.

L'intérêt de cet outil réside dans sa capacité à s'adapter à chaque projet et à chaque territoire.

Lorsqu'une collectivité membre identifie un besoin d'accompagnement pour élaborer et suivre une stratégie foncière cohérente, l'Établissement peut l'assister dans la réalisation de son plan d'action foncière.

En plus de l'élaboration d'une stratégie d'intervention à l'échelle locale, les plans d'action foncière permettent une sécurisation juridique des interventions. L'action publique est ainsi ciblée sur des gisements fonciers stratégiques pour le développement à court, moyen et long terme. Le PAF constitue alors une feuille de route pour saisir les opportunités stratégiques lorsqu'elles se présentent et ne pas agir « au coup par coup ».

Le plan d'action foncière doit pouvoir s'appuyer sur des moyens adaptés comme le MCMA, « Mieux Connaître pour Mieux Agir », application cartographique et véritable outil opérationnel de connaissances des territoires.

Fort de son ingénierie, l'EPF peut ainsi recommander des outils de maîtrise foncière adaptés, avec pour objectif l'élaboration d'une stratégie foncière locale permettant la mise en œuvre de projet d'aménagement durable.

**Le MCMA, « mieux connaître pour mieux agir » est un outil cartographique dédié à l'aménagement du territoire et au foncier.**

**Cette application, simple et accessible, facilite la construction de stratégie foncière des collectivités. Elle apporte un appui à l'élaboration des plans d'action foncière pour permettre de cibler les priorités d'intervention par une réflexion anticipée et concertée.**



## b. Faciliter la remobilisation du foncier et immobilière

La remobilisation foncière et immobilière est une action intrinsèque d'un EPF. L'article L.324-1 du Code de l'Urbanisme définit la compétence de l'Établissement à effectuer des travaux visant à faciliter l'utilisation et le futur aménagement des biens acquis, comme défini à l'article L.300 du même code.

Ainsi, l'EPF est habilité à réaliser l'ensemble des travaux nécessaire à la réalisation du projet de la collectivité. Le programme de travaux est défini en concertation avec la collectivité bénéficiaire du portage, et se distingue en trois catégories :

### *Les travaux du propriétaire*

Ces travaux visent à la sécurisation des biens et des personnes ou a minima au maintien en l'état des biens, ou encore la prévention des dommages causés par des tiers extérieurs, la lutte contre les intrusions, ou en cas d'urgence conduire à la déconstruction partielle ou totale d'un bien acquis.

Ainsi, la nature des travaux envisageable peut consister en :

- des travaux de clôtures, entretien des espaces verts, déconstruction, gardiennage,
- des travaux de réparation du clos et du couvert, déconnexion des réseaux de fluides s'ils présentent un risque (incendie, court-circuit, explosion ...),
- pour les biens occupés, des travaux de couverture, maçonnerie, isolation, chauffage, plomberie, ventilation, conformité des installations électriques et/ou gaz, matériaux contenant de l'amiante et/ou du plomb, détection incendie, installations sanitaires, tenue au feu,
- des travaux d'accessibilité, pour des biens occupés également.

### *Les travaux de réhabilitation commerciale*

Ces travaux interviennent dans le cadre de projets de maintien de commerce de proximité. Ils visent à intervenir sur le gros œuvre et la mise en attente des réseaux. Les travaux de second œuvre restent à la charge de l'exploitant connu ou futur, tout comme l'apport de mobilier et équipements propres à l'activité. L'EPF peut intervenir sur la réhabilitation de logements attenants à l'entité commerciale, le cas échéant.

### *Les travaux de proto-aménagement*

Ces travaux visent à préparer un site ou un bien à son affectation future, et peuvent nécessiter de la déconstruction ou de la dépollution.

Lors de la prise en main d'un site mais à plus forte raison en matière de déconstruction en vue d'une requalification, la question de la pollution se pose.

Un diagnostic de pollution des milieux (sol, eaux, air, ...) s'avère systématiquement nécessaire et repose sur plusieurs études successives menées de manière progressive. L'EPF fait appel à des bureaux d'études spécialisés pour mener en premier lieu une étude historique et documentaire (détermination du classement du site et des obligations éventuelles de l'ancien exploitant) et une étude de pollution comprenant des investigations sur le terrain. Le diagnostic de pollution aboutit à la définition des modalités de gestion de la pollution. L'EPF procède ensuite aux travaux de dépollution proprement dit. Par ailleurs, au constat visuel de sources de pollution, leur traitement est systématique : extraction de tout produit à risque sanitaire ou environnemental, et de son contenant, vers la filière de traitement adapté comme la neutralisation et évacuation de citerne d'hydrocarbures, de bidon d'huile, de peinture et de terres polluées.

En cas de déconstruction, les travaux passent par les étapes suivantes :

- Obtention d'un permis de démolir le cas échéant
- Réalisation des diagnostics préalables (amiante, plomb, déchet, état de la pollution du site,...)

- Référé préventif en cas de bâti connexe ou à proximité immédiate dans certains cas
- Désamiantage puis déconstruction

### c. Développer des solutions d'économie circulaire et de réemploi à l'échelle régionale et locale

L'EPF œuvre déjà dans une démarche de frugalité, à l'occasion de chacun de ses chantiers pour le recyclage et le réemploi des matériaux tels que le bois, l'acier, le béton, ...

L'Établissement souhaite néanmoins aller plus loin dans la préservation des ressources et ainsi valoriser le réemploi du mobilier, des menuiseries, des dispositifs de chauffage, ...

Devenu incontournable depuis le 1er juillet 2023, au travers des diagnostics PEMD, l'économie circulaire des chantiers de déconstruction désigne une approche visant à maximiser la réutilisation, le recyclage et la valorisation des matériaux et des ressources lors du processus de démantèlement et de retrait des bâtiments. Cette approche s'oppose au modèle traditionnel de démolition où les matériaux sont souvent jetés comme des déchets.

Dans le cadre de l'économie circulaire des chantiers de déconstruction, les objectifs principaux sont de réduire les déchets, de minimiser l'impact environnemental, de récupérer et de réutiliser les matériaux de construction lorsque c'est possible et de promouvoir une gestion durable des ressources.

L'économie circulaire des chantiers de déconstruction est une approche de plus en plus importante dans la construction et la gestion des ressources, contribuant ainsi à réduire les déchets de construction, à préserver les ressources naturelles et à réduire l'empreinte carbone des chantiers.

L'EPF accompagne également les collectivités dans l'enlèvement de mobiliers restant dans les biens dont elle fait l'acquisition.

De manière générale, il s'agit de créer les synergies et réseaux pour améliorer la gestion de ces matériaux et équipements.

### d. Maîtriser la gestion transitoire des biens en intégrant de nouvelles compétences

L'augmentation du stock impacte de fait le nombre de biens immobiliers vacants dans le parc foncier de l'EPF. En parallèle, l'extension du périmètre d'intervention peut entraîner une dispersion potentielle de ces biens sur le territoire, ce qui peut entraver la gestion de proximité en termes de sécurisation et de maintenance, dans le but de prévenir les intrusions et les occupations illégales.

Les intrusions entraînent des coûts significatifs de gestion. Par conséquent, l'EPF envisage de nouvelles méthodes de gestion et d'utilisation des biens vacants pendant sa période d'intervention. L'objectif est de permettre une occupation temporaire des sites en collaboration avec le bénéficiaire de l'intervention de l'EPF.

Cela vise à réduire les incidents et coûts de gestion, en mettant les biens à disposition d'occupants responsables, garantissant ainsi leur bon usage.

Les différentes possibilités de mise à disposition sont les suivantes :

- Occupation éphémère : pour une durée allant de quelques jours à quelques semaines, adaptée à des besoins événementiels.
- Occupation précaire ou temporaire : pour une durée limitée, sans nécessairement être liée au projet final, pouvant convenir à des associations culturelles, des activités de loisirs, des entreprises, ...



- Usage transitoire : en vue de préfigurer une utilisation future à déterminer en collaboration avec la collectivité, porteur de projet.

## 2. Modalités de portage

### a. Une durée de portage souple et adaptée aux besoins des porteurs de projet

Les portages de l'EPF ont une durée fixée de 2 à 15 ans. La période peut être diminuée ou prolongée en cours de portage, dans la limite maximale de 15 années.

La durée de portage est déterminée en fonction de la nature du projet, des besoins et moyens financiers de la collectivité.

À titre exceptionnel et au regard de la nature de certaines opérations, le Conseil d'administration peut décider de consentir à d'autres modalités de portage, à l'exemple de la conclusion d'un bail à long terme (emphytéotique, à réhabilitation).

### b. Des modalités de remboursement performantes

Dans le cadre du portage, deux modalités de remboursement sont proposées par l'EPF. Elles sont définies dans le cadre de la convention de portage signée entre l'Établissement et la collectivité.

Les portages **jusqu'à 4 ans compris** peuvent être mobilisés sous deux formes, l'option retenue, après décision du conseil d'administration, sera précisée dans la convention de portage :

- par annuités comprenant le remboursement annuel du capital porté, déterminé en fonction du nombre d'années de portage.
- par remboursement dissocié correspondant au remboursement à terme de la totalité du capital porté (travaux inclus).

Les portages à partir **de 5 ans et 15 ans** maximum sont mobilisés par annuités.

Est remboursée par annuités sans considération de la durée de portage, une opération inscrite dans l'un des axes suivants :

- Contribuer à la requalification des friches,
- Contribuer au maintien du commerce de proximité
- Favoriser les projets de renouvellement urbain et de revitalisation des centres bourgs,
- Accompagner les collectivités dans le maillage territorial en équipement locaux,
- Contribuer à la préservation des espaces naturels, agricole et du patrimoine bâti.

Dans le cadre du portage, l'EPF assure la gestion locative des biens occupés. A cet effet, les recettes locatives sont perçues par l'Établissement. Elles interviennent au bénéfice du portage et viennent en diminution du capital porté et de fait du montant des annuités remboursées.

## 3. Le modèle économique

Le PPI est défini pour une période de 5 ans. Il permet la formalisation des engagements pris par l'Établissement. Il constitue un budget pluriannuel qui dépend du précédent PPI et préfigure le suivant. Les PPI sont donc très liés entre eux car inscrits dans une même trajectoire financière.

Ce système de pilotage pluriannuel bâti sur le modèle des plans pluriannuels d'investissement permet de mieux gérer et lisser la forte volatilité de l'action foncière ainsi que la temporalité « glissante » des travaux liés au portage (forts impacts d'un exercice à l'autre).

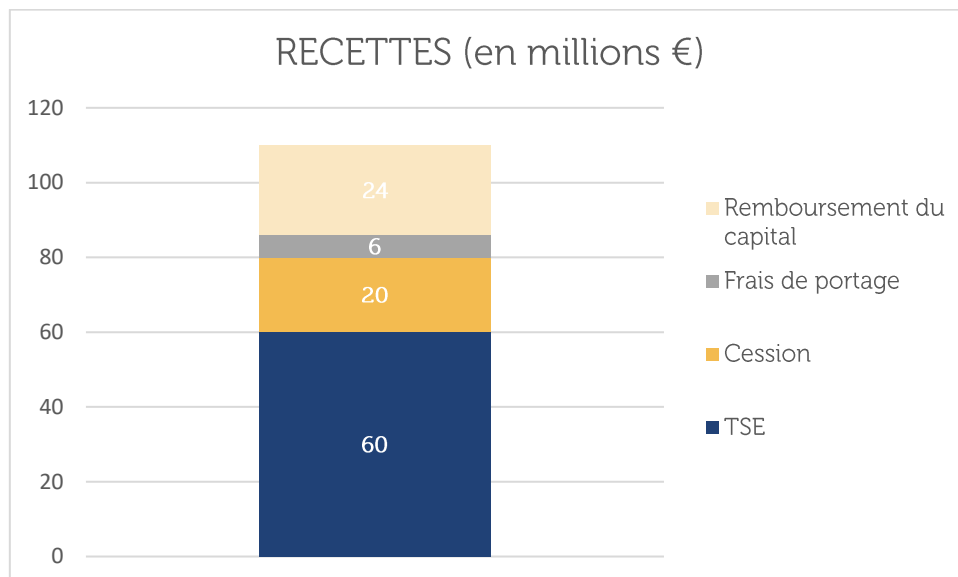
Pour mémoire, l'action foncière et le portage (gestion, entretien et requalification du stock) qui constituent l'activité principale de l'EPF, s'inscrivent en section de fonctionnement.

#### a. Un budget prévisionnel de 110 millions €

Concernant les recettes sur la période 2024-2028 :

- des **recettes d'activités liés au remboursement du capital** estimées à **24 M€** (soit un montant annuel de 4,8 M€)
- des **recettes d'activité liées aux cessions** estimées à **20 M€** (soit un montant annuel moyen de 4 M€),
- des **frais de portage** estimés à **6 M€**, d'un taux de 1,5% (soit un montant annuel moyen de 1,2 M€),
- le **levier fiscal et les compensations de l'État liées à la taxe spéciale d'équipement pérennisé** à **60 M€** (soit un produit annuel moyen de 12 M€).

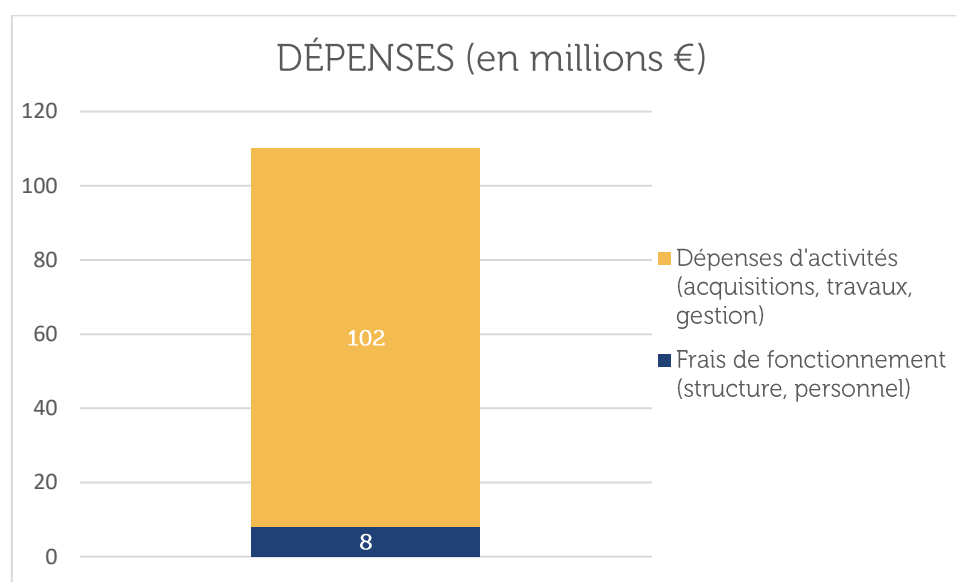
L'estimation de recette fiscale prend en compte le maintien au-delà de 2024 du dispositif actuel destiné à compenser la réduction de l'assiette de perception de la TSE (perte de la totalité du produit de taxe d'habitation et de 50 % du produit de la cotisation foncière des entreprises). Sans cette compensation qui s'élève en 2023 à environ 16 % de la TSE perçue, le levier fiscal de TSE qui pourrait être perçu durant les 5 années du PPI serait alors de l'ordre 50,4 M€ (soit un montant annuel moyen de 10,1 M€).



Concernant les dépenses sur la période 2024-2028 :

> des **dépenses d'acquisitions et de travaux** liés à la gestion des biens estimées à 102 M€ (soit un montant annuel moyen de 20,4 M€).

> des **frais de fonctionnement**, liés aux charges de personnel et de structures estimés à 8 M€ (soit un montant annuel moyen de 1,6 M€).



Le budget du PPI n°3 est élaboré sans financement externe (emprunt ou subventions) sur la base des recettes et dépenses identifiées.

L'affectation de l'enveloppe financière dédiées aux dépenses d'activités, de 102 M€ s'organise par axe, tels que définis dans le tableau suivant :

| Axe d'intervention  | Prévisionnel 2024-2028 |
|---|------------------------|
| Favoriser les politiques locales d'habitat*   | 18 000 000 €           |
| Contribuer au développement économique, touristique et commercial local                               | 20 000 000 €           |
| Contribuer à la requalification des friches   | 18 000 000 €           |
| Favoriser les projets de renouvellement urbain et de revitalisation des centralités                   | 26 000 000 €           |
| Accompagner les collectivités dans le maillage du territoire en équipements et infrastructures locaux | 16 000 000 €           |
| Accompagner la préservation des espaces naturels, agricoles et du patrimoine bâti                     | 4 000 000 €            |
| <b>Total prévisionnel PPI 2024-2028</b>   | <b>102 000 000 €</b>   |

\*dont 5 M € dédiés à l'Organisme de Foncier Solidaire de 2024 à 2028.

## b. Les modalités de cession

### Déroulement d'une cession

Le bénéficiaire du portage s'engage à procéder auprès de l'EPF au rachat des biens, au plus tard au terme du portage.

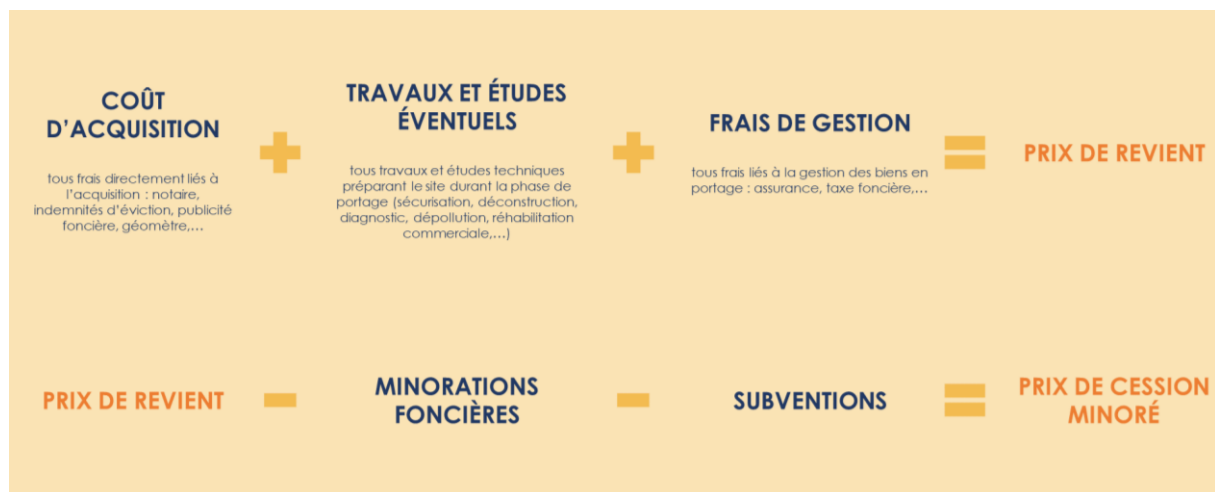
À tout moment, le bénéficiaire peut procéder à un rachat par anticipation de manière totale ou partielle pour les besoins de son projet.

À la demande du bénéficiaire du portage, les biens pourront être cédés à un opérateur de son choix qu'il aura éventuellement désigné après mise en concurrence ou de gré à gré.

#### *Prix de cession et de revient*

Le prix de cession hors-tax des biens fonciers et immobiliers est calculé à partir du prix de revient hors taxes qui comprend :

- Le coût d'acquisition : la valeur d'acquisition des biens et les indemnités de toute natures versées aux ayants droit. Les frais d'actes et les frais divers liés aux acquisitions (cadastre, publicité foncière, document d'arpentage, diagnostic immobilier, ...)
- Les coûts de travaux et études dont l'EPF est maître d'ouvrage et liés au maintien ou à la préparation du site (dépollution, déconstruction, sécurisation, étude de sol, diagnostics divers, ...)
- Des minorations foncières peuvent être accordées, détaillés dans la partie suivante, venant en déduction du prix de cession ou du capital porté, en fonction de l'axe d'intervention et de la nature du bien et du projet. Le versement de cette minoration est encadré.



#### **c. Les minorations foncières**

Pour favoriser les projets portés par les collectivités, plusieurs fonds de minoration foncière, c'est-à-dire des réductions de prix de cession, ont été créés par l'EPF. Ces minorations sont prises en charges sur les fonds propres de l'Établissement et peuvent être attribués au titre de :

- la requalification des friches : une prise en charge des études préalables et travaux de déconstruction et de dépollution des biens afin d'encourager les collectivités locales à s'emparer et à traiter les dossiers de friches. Il s'agit uniquement et obligatoirement des biens issus d'opérations classées dans l'axe intervention **Réhabilitation des friches**.
- la réhabilitation de commerce de proximité : un moyen pour l'EPF d'accompagner les communes dans la revitalisation commerciale. La prise en charge les études et travaux mis en œuvre pour la reconversion et la modernisation des locaux : travaux du propriétaire portant sur la sécurisation des biens et des personnes, l'accessibilité au même l'attractivité des locaux, dans le cadre de la revitalisation commerciale. Cette minoration peut être attribuée au bénéfice de projets de l'axe **Développement économique** ou **Renouvellement urbain et revitalisation de centre-bourgs**.

### *Modalités d'attribution*

L'attribution de la minoration foncière relève de la décision du Conseil d'Administration de l'EPF qui se prononce :

- au vu des éléments fournis par la collectivité porteur de projet, engagée au rachat et de la difficulté effective à réaliser l'opération envisagée afin d'éviter tout effet d'aubaine ;
- en fonction des capacités financières du fonds de minoration foncière.

Pour garantir leur usage conforme, le montant de la minoration accordé devra être remboursé si l'opération effectivement réalisée ne respecte plus les conditions d'éligibilité d'attribution d'une minoration.

### **d. Les subventions**

Le portage, dans le cadre d'un projet, peut être éligible et bénéficier de financements locaux, nationaux voire européens. Il **appartient au porteur de projet de mobiliser l'ensemble des financements extérieurs** utiles à son projet. La collectivité reste responsable de la recherche et du pilotage de sa demande de financement.

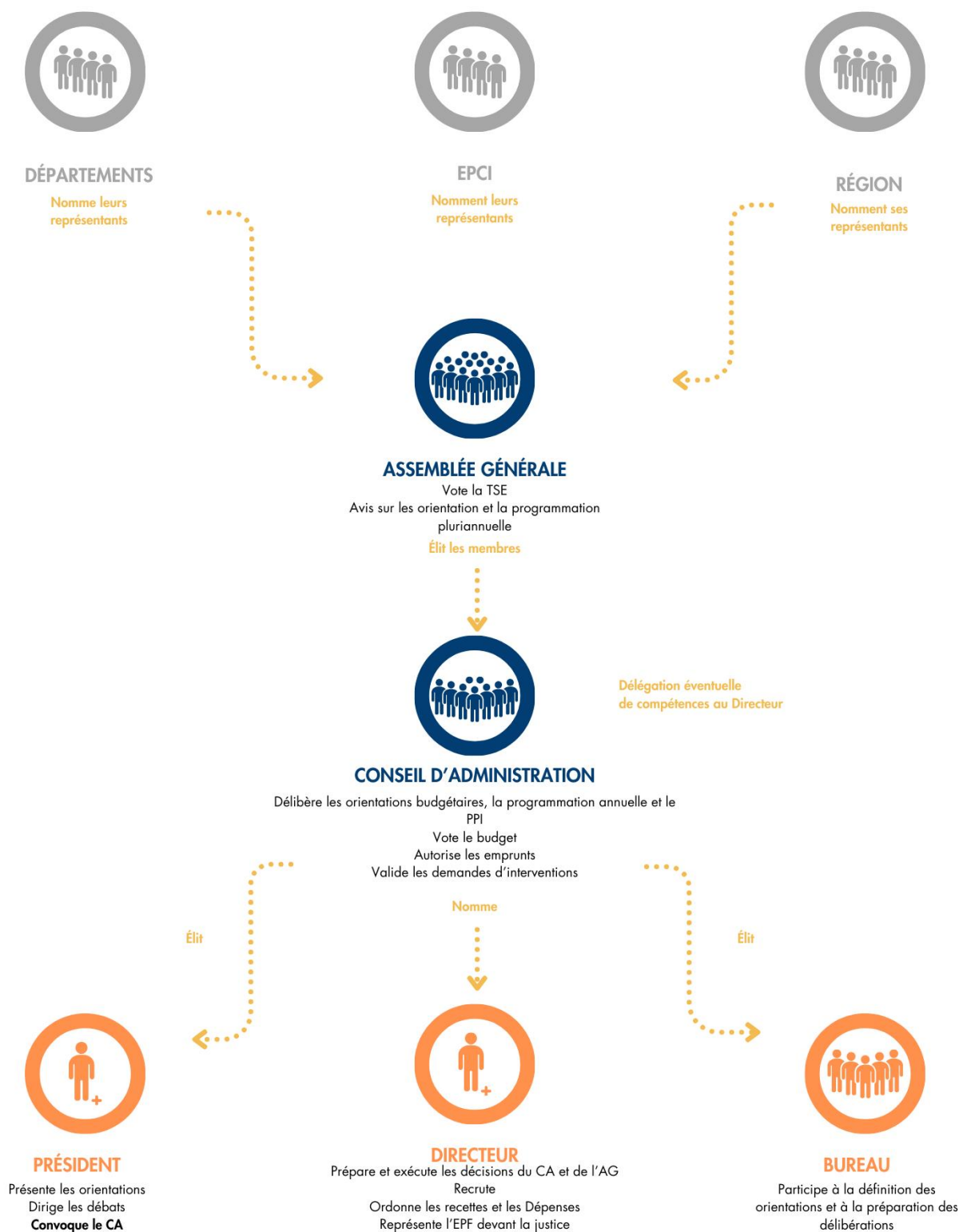
Pour faciliter la recherche de financements des petites communes qui seraient dépourvues d'ingénierie, l'identification d'un relais auprès de l'intercommunalité peut s'avérer opportune. A ce titre, les ressources sont globalement existantes dans les communautés de communes au travers de la présence des chefs de projets « PVD, ACV » et qui peuvent rassembler un certain nombre de compétences en la matière.

Les subventions peuvent être perçues par l'EPF et intervenir en diminution du capital porté.

## IV. GOUVERNANCE ET PILOTAGE DU PPI

### 1. Une gouvernance locale

La gouvernance de l'EPF est assurée par une assemblée générale composée de 59 délégués et leurs suppléants, tous élus locaux issus des collectivités membres ; d'un conseil d'administration composé de 23 administrateurs titulaires et 23 suppléants et d'un bureau composé du président et 9 vice-présidents.



## 2. Des partenariats de proximité à concrétiser

Pour apporter l'ingénierie et l'expertise la plus adaptée aux collectivités dans la réalisation de leurs projets, il est essentiel pour l'EPF d'avoir une compréhension écosystémique des projets de territoire, des parties prenantes impliquées, de conforter et développer son offre de service tout en créant les synergies de partenariat.

Cette approche tend à favoriser des partenariats locaux opérationnels (SAFER, Agences d'urbanisme, CAUE, ...) et stratégiques auprès de partenaires institutionnels comme les DDT, la DREAL et les collectivités elles-mêmes.

## 3. Un PPI au fil de l'eau

Le Programme Pluriannuel d'Intervention pose les grands objectifs et le cadre d'intervention de l'EPF, selon le contexte de la date à laquelle il est approuvé. Néanmoins, ce document n'est pas figé et se construit tout au long de son application dans le but de faire évoluer les process et s'adapter à un environnement législatif et territorial qui évolue en permanence. Dans le cadre de la concertation engagée pour rédiger cette feuille de route, certains thèmes amènent des réflexions à mener sur le long terme et sur lesquelles seront proposés des groupes de travail aux administrateurs pour approfondir et arbitrer sur ces sujets. Dans cette logique de réflexion à l'échelle du PPI, le temps sera accordé également à l'expérimentation de certains process dans le but d'apporter des évolutions ou au contraire conserver les modalités d'intervention, notamment sur les thèmes qui ont suscité un débat pendant la construction du programme.

Par ailleurs, afin de suivre au mieux l'évolution du PPI et sa mise en œuvre, l'EPF réalisera une évaluation de la feuille de route à mi-parcours

Cette étape permettra d'analyser la trajectoire stratégique et financière à mi-parcours. En observant les tendances qui émergeront, l'EPF pourra anticiper les enjeux du PPI suivant et ses modalités d'élaboration.