

Claude Bertolino,
Directrice générale
Établissement Public Foncier PACA



**ANTICIPATION DES PROJETS : LE SOUTIEN DE L'EPF PACA
AUX COLLECTIVITÉS, À L'ÉCONOMIE ET À L'EMPLOI.**

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER PACA

L'Établissement Public Foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur a été créé en 2001 pour mettre en œuvre des stratégies foncières publiques pour le compte de l'État et des collectivités territoriales. Il accompagne ainsi les collectivités de la région à assurer la maîtrise foncière de leurs projets en mobilisant des moyens d'acquisition et d'ingénierie foncière. Rencontre avec Claude Bertolino, Directrice générale.

L'EPF PACA intervient pour le compte de la collectivité, en conformité avec le PPI (Programme Pluriannuel d'Intervention*) et par voie conventionnelle, donc jamais en son nom propre. *« Notre objectif n'est pas de faire de l'inflation de prix ni de l'inflation foncière, et encore moins de spolier les propriétaires. Dans ce contexte, notre "marque de fabrique", au-delà de la compétence d'achat et de la transformation du foncier en projet pour le compte des collectivités, est de permettre à ces dernières la maîtrise de leurs projets par le foncier. Nous lançons des consultations pour que l'opérateur soit choisi avec la collectivité. Ce faisant, celle-ci sélectionne le projet et non l'opérateur, ce qui est innovant dans ce territoire de France métropolitaine. De cette manière, nous réussissons à réguler peu à peu le marché et à peser de l'ordre de 10 % en logements sociaux et en constructions neuves tous logements confondus en PACA depuis plusieurs années. »*

À fin 2017, l'EPF PACA représentait plus de 1,6 milliard d'engagements conventionnels actifs pour 550 sites, soit 580 millions de stock foncier, 4 800 hectares et près de 48 000 logements potentiels sur la région PACA.

« Notre foncier en stock est notre richesse, sous réserve que nous puissions le vendre. Et 2017 a été une très bonne année, voire historique, en termes de transactions, de volumes et de montants, et donc de droits de mutation à titre onéreux pour les collectivités (communes et départements). »

UN PILOTAGE PAR LES CESSIONS POUR AUGMENTER LA CAPACITÉ FINANCIÈRE DE L'EPF ET DÉMULTIPLIER SES CAPACITÉS D'INTERVENTION SUR LE TERRITOIRE

Claude Bertolino a intégré l'EPF PACA à l'été 2013, mais la création de

* Feuille de route sur cinq ans validée par le conseil d'administration sur la base d'orientations stratégiques de l'État

l'outil date de 2001. Après des débuts difficiles, notamment pour des raisons politiques, l'EPF doit subir en 2008 la crise financière.

« Mais lorsque j'arrive, nous sommes sur un bon rythme, lié à des choses très simples : acquisition, cession et recettes. Dans les recettes, la fiscalité (la taxe spéciale d'équipement), les cessions et les emprunts. Ces trois ressources nous permettent d'acheter des terrains bâtis ou non bâtis et de les conserver le temps nécessaire à la préparation des projets, puis de les revendre au moment où le projet est prêt à être réalisé. »

De même, grâce à la mobilisation de PACA (conseil régional et préfet de région), une bonne nouvelle est annoncée en 2014 au bénéfice de l'ensemble des EPF d'État : la levée de l'obligation de garantie d'emprunt (précédemment, la collectivité devait garantir à la fois le prêt et le rachat, ce qui ralentissait les opérations). La mesure commence à porter ses fruits dès 2015, *« quand soudain l'État nous dit : "Vous apparaissez dans la dette de Maastricht, donc dans la dette publique. Vous ne devez plus emprunter." »*

L'EPF PACA décide alors de mettre en place un *« pilotage par les cessions »*.

DE L'ANTICIPATION FONCIÈRE À LA PHASE OPÉRATIONNELLE

« Dans l'action foncière d'un établissement comme le nôtre, vous fonctionnez sur trois "pieds". Les sites habitat de court terme, de 3 à 5 ans, pour des opérations de construction de logements, dont des logements sociaux. Et deux autres sites, les sites en anticipation foncière et les sites opérationnels. Les sites en anticipation foncière sont plutôt à 5-10 ans, le temps de l'élaboration du projet. Le principe de l'anticipation foncière est d'acheter car vous savez qu'il y aura un projet, mais sans savoir nécessairement quel sera le programme. L'objectif est ici de ne pas favoriser l'inflation des prix. Puis vous passez de l'anticipation à la phase opérationnelle, soit à l'opération d'aménagement. »

Il est également possible de passer directement à la phase opérationnelle, car les sites en anticipation sont des « outils ». Notamment les ZAD (Zone d'Aménagement Différé) ou les DUP (Déclaration d'Utilité Publique), comme

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER PACA

la DUP Réserve foncière. Moins connue et plus technique, elle autorise d'aller jusqu'à l'expropriation même si le projet, qui doit se réaliser assez rapidement, n'est pas abouti au moment de l'acquisition.

« Ces trois "pieds" permettent, pour la première catégorie de sites, des systèmes avec un revolving à court terme qui dynamise le processus, avec plus d'engagements conventionnels et plus d'acquisitions, car les cessions prennent le relais de la fiscalité. Ils "crédibilisent" également le PPI en facilitant les interventions sur les communes carencées en logements sociaux qui n'étaient pas intégrés dans l'écriture du PPI. Alors que ces interventions ont représenté jusqu'à 25 % du chiffre d'affaires d'acquisition et de cession entre 2010 et 2015. »

Le système de pilotage par les cessions permet donc d'établir une promesse de vente par laquelle l'opérateur, qu'il soit aménageur, promoteur ou bailleur social, s'engage à racheter le foncier à l'échéance. Un dispositif vertueux qui s'établit dans un processus plus rapide, en particulier dans les zones tendues, sur la façade littorale notamment. Cela oblige l'ensemble de l'écosystème à tenir ses engagements et à se mettre en mode projet.

« En PACA, l'ensemble des opérateurs a ainsi multiplié par trois, en cinq ans, les agréments de logements sociaux et la construction neuve de logements. En 2018, suite à l'article 52 de la loi de finances (sur la réforme des aides au logement et sur la TVA augmentée), nous devons attendre quelques mois avant d'examiner les conséquences sur la capacité des bailleurs sociaux à investir de nouveau... »

DES MONTAGES INGÉNIEUX POUR OPTIMISER LES PROJETS

En analysant les différentes situations auxquelles il est confronté, l'EPF PACA s'adapte et crée, au fil du temps, des montages innovants afin de faciliter la mise en œuvre des projets.

Il en est ainsi pour les programmes d'Éco-Vallée Plaine du Var à Nice (450 hectares) et de Marseille EuroMéditerranée (480 hectares) qui provoquent des mutations de tissus, notamment la délocalisation

d'économies productives portées par des petites structures, des TPE aux PMI. *« Pour éviter des indemnités d'éviction puisque, à terme, l'EPF achètera, l'objectif est de permettre des occupations transitoires, le temps de la finalisation du projet. Ces occupations doivent pouvoir couvrir les frais de portage, soit par "une dimension d'occupation" un peu démonstrative, soit par des recettes locatives qui viennent en minoration foncière, dans la mesure où le coût du foncier est forcément plus élevé dès lors qu'il s'agit d'un renouvellement urbain. Ces recettes locatives sur des biens occupés facilitent le financement du projet. »*

Autre exemple à Sanary-sur-Mer où l'EPF a mis en place un montage dissociant le bâti de son usage, dans un système à baux à construction par capitalisation. L'EPF, alors propriétaire, vend pour une certaine durée au repreneur. In fine, le propriétaire initial, l'EPF, est substitué par la commune qui investit dans l'opération pour, au bout de 60 ans, devenir propriétaire de l'objet foncier et bâti.

« Nous constatons en fait deux formes d'opération d'aménagement. Celle imaginée par le promoteur ensemblier, une opération qui n'est pas vraiment de l'aménagement mais plutôt une addition d'opérations de construction, avec très peu de voiries ou d'espaces publics. Et la véritable opération d'aménagement qui, par principe, est souvent déficitaire puisque seront intégrés des services publics, une école, une crèche, des espaces extérieurs de qualité, etc. À noter, lorsqu'il s'agit d'extension urbaine, l'opération d'aménagement peut presque s'auto-équilibrer. En revanche, le renouvellement urbain représente forcément un gouffre, même s'il est plutôt vertueux. On voit donc des SPL (Société Publique Locale) créées depuis la loi de 2005, mais qui n'ont pas de capacités financières. Pour racheter le bien, elles sont donc obligées d'obtenir le financement de la collectivité à laquelle elles sont rattachées... »

Afin de pallier ces difficultés, il est également possible d'adopter une forme de péréquation qui consiste à acquérir un foncier à un coût peu élevé, puis un autre en renouvellement urbain qui sera agrégé dans une seule et même consultation, même s'il n'est pas tout à fait mitoyen. L'opération peut alors

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER PACA

se réaliser de façon plus équilibrée...

« L'EPF est un opérateur intermédiaire, il achète et revend pour un opérateur constructeur in fine. Il n'est ni bailleur social, ni promoteur, ni aménageur. Il est donc nécessaire de sécuriser toute la chaîne, pour s'assurer que le prix de départ permette à tout opération d'aller jusqu'à son terme. Jusqu'à présent, nous savions le faire. Avec les nouvelles métropoles et les EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale), moins nombreux mais plus importants, suite à la réforme et aux nombreuses équations inconnues, ce sera un peu plus compliqué, du fait de moindres capacités financières des nouvelles collectivités. »

UN SYSTÈME ARRIVÉ À SON TERME ET QU'IL FAUT RÉINVENTER

« Depuis que je suis arrivée, c'est un peu un combat. Mais j'ai la chance de travailler dans le foncier depuis 2011. J'ai donc vu comment, côté État et collectivités, tout peut se gripper. Par exemple, en 2015, nous avons eu cinq audits concomitants. La Cour des comptes, la Direction générale des Finances publiques, le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable... Cela représente beaucoup de fées qui se penchent sur un même berceau, au risque de nuire au développement du bébé. Et pendant ce temps, le monde bouge... Mais nous sommes aussi privilégiés. Nous avons une fiscalité stable et des cessions qui augmentent pour nous permettre d'être dans un système vertueux. »

Pour Claude Bertolino, nous assistons à une révolution du modèle du logement, entre autres du logement social en zone tendue, qui existait depuis au moins quinze ans. Jusqu'à présent, parce que l'équation était à peu près tenable, les tensions sur le marché conduisaient à un certain équilibre et pouvaient absorber la performance énergétique, les péréquations logement social, logement libre, les écoquartiers, les dimensions environnementales, les contraintes sur le handicap. *« Désormais, il y a de plus grandes difficultés et nous sommes amenés à renouveler nos pratiques. Je pense que nous sommes tous devant une feuille blanche pour 2018 et au-delà. Simplement,*

selon la situation de chacun, les handicaps sont plus ou moins importants. Des offices où 90 % des recettes sont liées à l'APL (Aide Personnalisée au Logement) vont être exsangues, certains prédisent même que 80 à 110 sociétés fermeront en 2018. En revanche, ceux qui ont déjà bénéficié du PNRU 1 (Programme National de Rénovation Urbaine de 2003) ne seront pas impactés de la même façon dans leurs capacités de financement dans le cadre du PNRU 2 (loi du 15 janvier 2014) par exemple, car ils ont déjà réhabilité leur patrimoine, augmenté les loyers, etc. Quant à nous, nous savons que nous sommes bien installés sur le territoire, et nous étudions les opérateurs avec lesquels il sera possible de travailler dorénavant.

Beaucoup pensent que le modèle actuel coûte des milliards à la France, alors qu'il n'y a pas de réel changement pour les personnes mal logées. Et tous conviennent que le système est arrivé à son terme, qu'il faut le faire bouger. Notamment le financement du logement social, qui était en forme de péréquation interne avec des fonds prélevés à certains bailleurs pour alimenter les autres. L'annonce et le processus de réduction de l'APL ont été brutaux, même si la baisse a ensuite été reportée sur trois ans. Le Gouvernement agit donc progressivement, avec un montage qui intègre une augmentation du taux de TVA pour les chantiers d'habitation à loyer modéré de 5 à 10 %. Mais le logement intermédiaire reste à 10 %. Alors qu'il faudrait peut-être l'augmenter à 15 % lorsque le logement social passe à 10 %. Comme c'est systémique, beaucoup de pratiques sont remises en cause. Je pense que le monde a changé, que la France a changé en 2017. Et je ne suis pas certaine que ce qui préexistait comme des évidences pérennes, sur lequel personne ne se posait des questions, soit encore acquis. Nous avons tout à écrire, inventer, gérer pour produire plus. »

UNE ÉTUDE EXEMPLAIRE POUR PRÉSERVER LE TISSU ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI

Pour les territoires de PACA, la question majeure derrière la politique foncière reste celle de l'emploi. C'est pourquoi l'EPF a mis en place un partenariat avec l'INSEE dès 2014, pour permettre à l'EPF et aux collectivités territoriales

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER PACA

de localiser leurs actions dans des pôles de développement répondant aux besoins du marché, en soutien de certaines filières. Certaines de ces zones, aujourd'hui peu denses, offrent en effet des marges de densification de l'emploi, et constituent de ce fait un gisement foncier important. L'objectif est aussi de maintenir et de développer des activités de « production » (industrie, construction et transport-entrepotage) en milieu urbain notamment.

Cette étude a été menée selon un système de carroyage (carreaux de 100 x 100 mètres ou 200 x 200 mètres, selon la précision souhaitée) dont l'objectif est d'identifier des zones de concentration d'emplois indépendamment des frontières administratives et des procédures (zone d'activité économique par exemple). Les critères retenus : une densité d'emploi supérieure à 12 emplois salariés par hectare (10 en privé) et un nombre d'emplois supérieur à 2 000 salariés par zone. 63 zones de concentration d'emplois ont ainsi été définies.

« Quand une ZAE (Zone d'Activité Economique) est en phase avec le document d'urbanisme, la zone de concentration d'emploi avec un zonage concordant, le foncier productif est alors sanctuarisé car protégé et cohérent. En revanche, là où il y a beaucoup d'emplois et pas de zonage, typiquement les faubourgs, les activités productives sont évincées lors de la mutation des tissus, car ces activités productives ont une capacité financière assez réduite, 40 à 80 euros du m² de location. Ce qui induit des comparaisons de 1 à 3 avec des commerces, des bureaux et des logements, soit des concurrences phénoménales. Notre position est alors celle-ci : nous pouvons tenter de garder ces activités productives et éviter qu'elles quittent le territoire en essayant de porter du foncier, et ainsi faire muter ces tissus de façon à sauvegarder l'emploi existant et son développement. »

Une étude jamais menée auparavant et qui, présentée par Claude Bertolino en juin 2017 aux Rencontres Nationales des Aménageurs, a suscité beaucoup d'intérêt. Elle est aujourd'hui poursuivie par un protocole régional d'observation foncière et deux observatoires infra territoriaux, l'un sur le 84 par la CCI en collaboration avec l'agence d'urbanisme (l'AURAV), et l'autre par la CCI du 06.

« Si nous parvenons à faire que la mobilité, le logement social et l'économie productive soient améliorés en PACA et en infra métropolitain, et à partager certaines prises de conscience, nous devrions arriver à des résultats intéressants. Le principe étant, toujours pour le compte des collectivités, de se donner les moyens de faire autrement et mieux. Une jolie ambition... »

**« LA NÉCESSITÉ DE SE CONCENTRER SUR
L'EXISTANT ET NON PLUS SUR L'EXTENSION
URBAINE, PLUS ONÉREUSE, OBLIGE À SE POSER
D'AUTRES QUESTIONS ET À ESSAYER DE FAIRE
ŒUVRE D'INTELLIGENCE COLLECTIVE »**

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER PACA



Projet d'aménagement Park Gold – OIN Euroméditerranée
© Equipe F.LECLERCQ – Euroméditerranée