

 <p>EPF HAUTE-SAVOIE ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER</p>	<p>ATELIER 1B</p> <p><u>La compétition du foncier : quelle régulation ?</u></p>	<p>30 mai 2024</p>
---	---	--------------------

Animateur :

- Nicolas GILLIO, Chef de mission économie et territoires au CEREMA

Intervenants :

- Béatrice VESSILIER, Vice-Présidente Métropole de Lyon, Vice-Présidente Lyon Métropole Habitat, Présidente de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Lyonnaise
- Guillaume GADY, Directeur Général Ancoris
- Régis DORMOY, Directeur Général Chambéry Grand Lac Economie

Dans le jeu de concurrence actuel, certains acteurs sont exclus, tandis que d'autres tirent leur épingle du jeu. Or le re-questionnement des ressorts de la mondialisation, les bouleversements démographiques et sociétaux à l'œuvre et l'évolution de la perception du foncier rendent indispensable d'avoir une réponse mixte et transversale dans les conditions d'accès aux ressources.

1. Un diagnostic partagé de changement de paradigme sur l'accès au foncier

Le modèle qui a prévalu ces deux dernières décennies était la métropolisation, synonyme d'excellence et de compétitivité. De même, la gestion de l'accès au foncier avait jusque récemment été peu investie par les collectivités locales, à quelques exceptions près. Il s'agissait pour l'essentiel de satisfaire un usage unique du foncier, notamment à travers un zoning et une segmentation des pratiques. Cependant, la raréfaction du foncier a entraîné un renversement de cette perception. Tant et si bien qu'aujourd'hui, la requalification est une question qui concerne tous les territoires concernés, quel que soit le niveau de contrainte sur les bâtis que de tension sur les prix. La trajectoire ZAN étend aujourd'hui à tout le territoire national cette problématique de raréfaction et de nécessité de réguler la compétition pour le foncier.

Dans le domaine économique, la raréfaction s'était fait sentir plus tôt : d'après Ancoris, 80% des collectivités indiquent qu'elles n'ont déjà plus de foncier disponible pour l'accueil d'activités, ou qu'elles n'en auront plus d'ici 3-5 ans, et ce alors que les entreprises endogènes représentent 85-90% des projets d'implantation dans les territoires.

Les territoires ont donc toujours besoin de foncier abordable et de proximité :

- pour attirer les entreprises ou leur permettre d'évoluer sur place,
- pour l'accueil des grands équipements nécessaires au bien-vivre ensemble (par exemple dans le Grand Lyon : dépôts de tram et de bus, réseaux de chaleur, centres de compostage, etc.),
- pour permettre la construction de logements dans un contexte de croissance démographique et de desserrement des ménages.

Avec la concurrence entre les objectifs pour l'habitat, l'économie (surtout endogène), les services à la population, la mobilité, et la préservation des ressources, l'équation s'avère compliquée.

2. De multiples stratégies à l'œuvre pour réguler la compétition pour le foncier

Plusieurs réponses s'observent dans cette recherche de régulation, selon le niveau de volontarisme des différents acteurs du foncier.

- **Des stratégies publiques d'intervention, mais qui ont leurs limites :** Dans les grandes collectivités, des arbitrages politiques ont défini la destination des fonciers disponibles en extension, mais surtout et de plus en plus en régénération. La Métropole de Lyon dispose ainsi d'un budget annuel de 150 M€ pour sa politique foncière, mais cela reste très peu eu égard aux 10 000 DIA annuelles qu'elle instruit. Il y a donc nécessité de cibler l'action publique sur des secteurs stratégiques : un véritable défi pour les collectivités, qui ont vu leurs ressources financières restreintes ces dernières années. L'action publique envoie aussi un signal important aux opérateurs privés : elle crée des références de prix qui limitent la spéculation.
- **En matière économique, des convergences d'intérêt impérieuses entre les collectivités, les entrepreneurs et les acteurs de l'immobilier :** A cet égard, le recours au bail présente des avantages et des inconvénients pour chaque partie. Ce dispositif est coûteux au départ pour la collectivité mais lui assure une maîtrise pérenne du foncier. Il limite les coûts pour l'entrepreneur mais ne lui permet pas d'investir dans un patrimoine immobilier. Il doit enfin garantir un prix de sortie pour l'acteur immobilier qui lui permette de s'y retrouver en termes de rentabilité et de risques. C'est pourquoi le succès d'un tel dispositif suppose une très forte pédagogie et réclame du temps pour convaincre un nombre croissant de partenaires.
- **L'implication des acteurs privés par eux-mêmes :** Le privé demeure un partenaire indispensable, que la collectivité peut essayer d'influer à travers des actions pédagogiques de type ou « Livre Blanc » (immobilier productif à Chambéry Grand Lac Economie par exemple). Cependant, il n'existe pas encore vraiment de modèle économique, ni de mécanisme adapté pour répondre aux enjeux actuels.

En l'absence de stratégie, il arrive que le marché se régule de lui-même, avec une transformation de la demande qui doit se répercuter dans une offre nouvelle. La démarcation entre habitat et activité s'est nettement estompée depuis quelques années, si bien que les besoins en locaux tertiaires ou en stationnement reculent. La réversibilité des sites tertiaires voire industriels pourrait donc être anticipée, et aurait de surcroît l'avantage de leur éviter de supporter le poids de locaux vacants avec des loyers non pourvus (ex : La Défense à Paris). Mais cela suppose une vision à long terme de l'occupation du foncier et de la gestion des usages de la part du porteur de projet.

La régulation de la compétition pour le foncier peut enfin s'opérer avec l'évolution des modes de production. Ainsi, l'industrie ne présente ni la même dangerosité ni les mêmes nuisances qu'autrefois, si bien que logement et industrie (légère tout au moins) pourraient coexister dans une même enveloppe bâtie.

Cependant, même avec une stratégie foncière claire, il existe de nombreux blocages et les prix sont dissuasifs. Si la stratégie nationale de réindustrialisation reste balbutiante, c'est en raison de l'addition de plusieurs phénomènes :

- Soit nos territoires n'ont pas les moyens d'acheter des terrains permettant l'implantation de nouvelles industries,
- Soit ces activités ne sont pas souhaitées localement,
- Soit les projets industriels sont en concurrence avec d'autres types d'activités qui peuvent supporter une charge foncière plus importante, ou avec d'autres territoires européens ou mondiaux qui sont plus attractifs que les nôtres sur le critère « prix ».

3. Une large palette d'outils fonciers à disposition des acteurs publics

Les élus cherchent à être plus actifs et plus volontaristes sur la politique foncière à mener, en utilisant des outils qui ne sont pas révolutionnaires en soit, mais dont la large palette permet d'avoir une stratégie globale plus efficace.

- **Dans l'urbanisme réglementaire :** Travail à mener avec les élus pour décider des règles à appliquer (compacité, densité, activités autorisées) et éviter que les zones économiques se

transforment progressivement en zones résidentielles. Cette action est la plus efficace pour la collectivité mais elle suppose des débats avec la population pour accroître l'acceptabilité de la compacité et de la hauteur du bâti, et prouver que ces notions ne sont pas incompatibles avec la qualité urbaine et la mixité des usages. Or les gisements sont considérables : à Chambéry Grand Lac, pour avoir le même potentiel de construction de locaux économiques que celui des 10 dernières années, il « suffirait » de densifier les zones économiques existantes de... 6% !

- **Dans les modes de commercialisation :** Les Appels à Manifestation d'Intérêt permettent de donner de grandes orientations tout en ciblant certaines fonctions (ex : co-living) et d'avoir des projets très qualitatifs grâce à des cahiers des charges très précis et aux termes forts (excellence environnementale ou architecturale).
- **Dans le régime juridique de commercialisation :** Le recours aux baux s'étend progressivement, dans l'habitat comme dans l'économie. Ce régime permet d'avoir une maîtrise pérenne de logements et de foncier économique abordables et d'en contrôler la destination. C'est une révolution pour certains élus et entrepreneurs. A Chambéry Grand Lac, le foncier économique sous maîtrise publique est intégralement commercialisé de la sorte depuis décembre 2022. Dans la Métropole de Lyon, l'OFS La Foncière du Grand Lyon a engagé plus de 1600 BRS à ce jour. D'aucun espèrent la mise en place d'un BRS activité, quand la législation le permettra.
- **Dans la réalisation d'études et de plans stratégiques de requalification :** Ces études ou plans peuvent avoir pour but d'améliorer la cohérence urbaine, d'augmenter la densité des espaces économiques (ex : passer d'un CES de 0,25 à 1 à Chambéry Grand Lac), de rechercher de nouveaux équilibres territoriaux quant à l'implantation de locaux ou d'équipements à l'échelle d'une agglomération, d'inciter à la mixité fonctionnelle à l'échelle d'un bâtiment ou d'un tènement foncier (ex : clinique du Tonkin à Villeurbanne), ou plus simplement de préserver le patrimoine bâti existant pour limiter l'empreinte carbone.
- **Dans la réalisation d'acquisitions foncières sur les secteurs dégradés ou peu denses :** La Métropole de Lyon dépense 30-40 M€ par an dans des opérations d'acquisition-amélioration, permettant la réalisation de 600 LLS depuis 2020. Elle a également acheté de grands fonciers industriels pour des entreprises ayant quitté le centre-ville pour la périphérie (ex : La Soie à Villeurbanne), permettant la constitution de réserves foncières tout en optimisant une gestion patrimoniale transitoire qui bénéficie notamment à l'économie sociale et solidaire. Cependant, ces actions sont très coûteuses et pas à la portée de toutes les collectivités : à cet égard, les EPF sont très utiles pour apporter leur ingénierie et leur capacité financière.