

# PROGRAMME PLURIANNUEL D'INTERVENTION

2021-2025



**ENSEMBLE**  
pour un foncier  
responsable



ÉTABLISSEMENT  
**PUBLIC FONCIER**  
DE BRETAGNE

PROGRAMME  
PLURIANNUEL  
D'INTERVENTION  
**2021-2025**

## SOMMAIRE

SOMMAIRE	4		
PRÉAMBULE	6		
ÉDITORIAL	8		
<b>1 - LE CONTEXTE DE L'ACTION FONCIÈRE EN BRETAGNE</b>	<b>11</b>		
1) De nouvelles dynamiques démographiques naissantes	13		
2) Le logement : une situation contrastée	15		
3) Une région dynamique confrontée à de multiples défis économiques	22		
4) Des risques à prendre en compte et à prévenir	24		
5) Les espaces naturels et agricoles : des ressources à préserver	25		
6) Une organisation urbaine atypique et un mode de développement à réinventer	26		
<b>2 - VERS UN TROISIÈME PPI 2021-2025</b>	<b>29</b>		
1) Dix ans d'action de l'EPF, en accompagnement des territoires sur les questions foncières	31		
2) Une élaboration concertée du PPI 2021-2025	39		
<b>3 - LES STRATÉGIES D'INTERVENTION 2021-2025</b>	<b>45</b>		
1) Le renouvellement urbain comme action prioritaire de l'EPF	47		
2) Les axes thématiques d'intervention	48		
- Habitat et mixité fonctionnelle	48		
- Développement économique	52		
- Transition écologique, risques naturels et technologiques	55		
3) Les problématiques transversales pour accompagner la mutation des territoires vers des développements plus résilients	57		
- Centralités	58		
- Les friches, gisement foncier pour de nouveaux usages	59		
- Faire avec l'existant	60		
- La trajectoire « zéro artificialisation nette »	61		
<b>4 - LES MODALITÉS D'INTERVENTION</b>	<b>63</b>		
1) La nature des interventions de l'EPF	64		
- Le portage foncier et immobilier, cœur de métier de l'EPF	64		
- Le projet comme pierre angulaire de l'intervention de l'EPF Bretagne	65		
- Aide à l'élaboration d'une stratégie foncière globale	65		
- Un outil opérationnel également partenaire de rang régional	66		
2) Des missions exercées dans le cadre de partenariats	67		
- Des partenariats avec d'autres acteurs impliqués sur le foncier	67		
- Trois types de conventions d'intervention foncière	68		
3) Les modalités de portage du foncier	70		
- Les moyens d'acquisition	70		
- La durée du portage	70		
- La gestion et sécurisation des biens portés	70		
- La requalification du foncier (travaux)	71		
- La cession des biens	72		
- L'après-cession	74		
<b>5 - LE MODÈLE ÉCONOMIQUE</b>	<b>77</b>		
1) Poursuivre la montée en puissance de l'activité foncière	78		
- Les engagements pluriannuels prévisionnels	78		
- La réalisation des opérations	79		
2) Consolider les ressources de l'EPF	80		
- Les ressources humaines et l'environnement de travail	80		
- La TSE, l'emprunt	80		
GLOSSAIRE	82		

## PRÉAMBULE

Le présent document constitue le troisième programme pluriannuel d'intervention (PPI) de l'Établissement public foncier (EPF) de Bretagne, établi pour une période de cinq ans, de 2021 à 2025. Approuvé par le conseil d'administration, le PPI est un document de cadrage stratégique, formalisant les enjeux, les critères d'intervention et les moyens de l'EPF Bretagne, dans le cadre de ses missions d'accompagnement et de portage foncier des projets élaborés par les collectivités, sur l'ensemble du territoire breton.

Ce document éclaire tout d'abord l'intervention future de l'EPF par la description du **contexte actuel de l'action foncière en Bretagne (partie 1)** et des principaux enjeux d'une action de maîtrise foncière publique en Bretagne.

Il présente ensuite, dans la partie **Vers un troisième PPI 2021-2025 (partie 2)**, la diversité des opérations et des territoires accompagnés par l'EPF Bretagne depuis sa création, il y a dix ans, ainsi que le panel des missions que celui-ci développe au profit des collectivités. C'est nourri de ces expériences passées, de l'écoute des besoins des territoires et d'un travail partenarial mené de juillet 2019 à novembre 2020 que le conseil d'administration a pu approuver le présent PPI 2021-2025.

Celui-ci confirme, dans **Les stratégies d'intervention 2021-2025 (partie 3)**, la contribution de l'EPF à lutter contre l'étalement urbain et à enrayer les tendances à la consommation excessive et à l'artificialisation des sols par une intervention exclusive en faveur des projets de renouvellement urbain pour tous les territoires bretons.

Son intervention prioritaire pour les opérations de production de logements, notamment sociaux, y est rappelée. Y sont également présentées ses capacités d'intervention complémentaires, tant en matière de développement des activités économiques, de préservation des espaces agricoles et naturels que de prévention des risques. Dans ces différents domaines, certaines des interventions rendues possibles dans le présent PPI sont dans la continuité des interventions passées ; d'autres sont nouvelles, pour permettre un meilleur positionnement de l'EPF en réponse aux besoins des territoires, en particulier lorsqu'ils cherchent à mettre en œuvre des projets globaux de redynamisation de leurs centralités.

**Les modalités d'intervention (partie 4)** déclinent ensuite les différents modes d'intervention de l'EPF Bretagne, avant tout opérateur foncier de proximité aux côtés des collectivités pour la mise en œuvre de leurs projets, mais également contributeur majeur de réflexions partenariales de niveau régional sur des problématiques foncières complexes. Cette partie précise notamment le cadre d'intervention opérationnelle de l'EPF (conventions, métiers exercés, durée de portage, dispositifs de minoration foncière...).

Le tout est enfin synthétisé dans **Le modèle économique (partie 5)**, lequel entérine un volume d'activités en accord avec des ambitions d'interventions élargies auprès des territoires. Les trajectoires pluriannuelles financières projetées dans cette partie montrent également l'entrée de l'EPF dans une phase de maturité opérationnelle (recettes issues des ventes de foncier majoritaires au sein des ressources, volume de TSE à la baisse).

Le présent PPI 2021-2025 a ainsi vocation à réorienter et réaffirmer les actions de l'EPF Bretagne.

Les orientations qui y sont déclinées seront contextualisées au travers de conventions-cadres signées avec les collectivités partenaires, au regard de leurs problématiques spécifiques.

# Qu'est-ce que l'Établissement public foncier de Bretagne ?



Né en 2009 suite au constat partagé d'une consommation excessive des espaces naturels et agricoles en région Bretagne, l'EPF Bretagne s'est rapidement positionné sur les problématiques du renouvellement urbain et de redynamisation des centralités.

L'objet des établissements publics fonciers est défini par les articles L. 321-1 et suivants du Code de l'urbanisme (CU). Un établissement public foncier a ainsi vocation à « [...] mettre en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. [...] ». Conformément au Code de l'urbanisme, l'EPF Bretagne intervient en priorité en faveur de la réalisation de logements, notamment sociaux, tenant compte des orientations définies par les programmes locaux de l'habitat. Il contribue également au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels, ainsi qu'à titre subsidiaire à la préservation des espaces naturels et agricoles (art. L. 321-1 du CU).

Concrètement, sur l'ensemble de la région, l'EPF Bretagne assiste les collectivités publiques sur les volets fonciers de leurs projets, en matière d'ingénierie, d'acquisition et de portage foncier ainsi que de travaux de requalification foncière, au profit d'opérations d'aménagement, et notamment de logements.

## Une gouvernance collégiale, représentative de la diversité des territoires

L'Établissement public foncier de Bretagne a été créé par décret le 8 juin 2009. Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, il est l'un des dix établissements publics fonciers d'État.

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION	LE BUREAU
<p>Il détermine les orientations politiques de l'EPF et son PPI. Il fixe également le montant de la taxe spéciale d'équipement (TSE), approuve le budget et autorise le recours à l'emprunt.</p> <p><b>45 administrateurs</b> 12 conseillers régionaux, desquels est issu <b>le Président</b> 12 conseillers départementaux 4 représentants des métropoles 8 représentants des communautés d'agglomération 5 représentants des communautés de communes 4 représentants de l'État <b>+ 4 représentants des chambres consulaires</b></p>	<p>Il se réunit régulièrement afin d'étudier les différentes sollicitations des collectivités et approuver les conventions encadrant l'intervention opérationnelle de l'EPF.</p> <p><b>Le Président</b> <b>+ 12 Vice-présidents</b> <b>+ 2 représentants de l'État</b></p>

## Une équipe qualifiée à disposition des territoires

Le Directeur général est nommé par l'État. Il exécute les décisions du conseil d'administration et du bureau et gère l'Établissement public foncier. L'équipe est composée d'une trentaine d'agents, recrutés pour leurs compétences dans les domaines d'action de l'EPF (ingénierie foncière, négociation, rédaction d'actes, maîtrise d'ouvrage de travaux, finances, fonctions support...).

**L**e programme pluriannuel d'intervention (PPI) est le document stratégique dont se dote chaque EPF pour une durée de cinq ans. Son élaboration doit tenir compte des orientations stratégiques de l'État mais également des priorités énoncées dans les documents stratégiques des collectivités locales (SRADDET, SCoT, PLH...).

Ce troisième PPI de l'EPF Bretagne est le fruit d'un travail partenarial de 18 mois, débuté dès mi-2019 par un questionnaire adressé à tous les partenaires. Se sont ensuite tenues les premières réunions d'échanges, dans les quatre départements bretons, pour tirer le bilan des actions passées avec les représentants des différentes collectivités.

Ces réunions ont permis de cerner les nouvelles attentes des territoires et partenaires, les enjeux particuliers qui nécessitaient une évolution ou de nouveaux chantiers d'études pour l'EPF Bretagne.

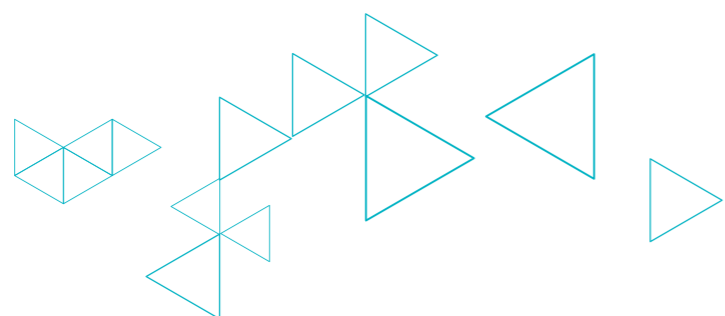
Quatre groupes de travail ont alors été mis en place pour pousser plus loin la réflexion autour des questions d'habitat, de développement économique, de transition environnementale ou de dynamisme des centralités. Au total, ce sont près de 400 élus ou représentants des services de toute la Bretagne qui ont travaillé ensemble à l'élaboration du nouveau PPI de l'EPF.

**Cette mobilisation est la conséquence de l'appropriation par toutes les communes et tous les territoires de Bretagne, maintenant depuis dix ans, de l'outil EPF.** Ce partenariat s'est concrétisé par plus d'un millier d'actes d'acquisition et de cession, plus de 500 conventions opérationnelles signées et des centaines de suivis d'études pour développer en priorité l'offre de logement en renouvellement urbain.

Cette expertise technique mise au service des communes leur permet de mieux cerner les enjeux fonciers dans les phases amont, d'ajuster la faisabilité des projets envisagés et de faciliter leur mise en œuvre opérationnelle. L'EPF Bretagne met à leur disposition des spécialistes de la négociation comme des procédures juridiques pour réussir la phase délicate de l'acquisition. Il déploie également des capacités techniques dans le domaine de la déconstruction-dépollution pour accompagner et suivre des chantiers qui permettront à la collectivité, à l'issue de la phase de portage foncier, d'engager les travaux de construction d'un nouveau projet.

**Dans un contexte financier et budgétaire complexe pour tous, l'appel à l'EPF Bretagne permet aux territoires de poursuivre leur investissement dans des projets de moyen-long terme.**

Le portage foncier assuré par l'EPF rend en effet possible une action contracyclique qui soutient l'activité et facilite la continuité de projet des communes.



Les enjeux fonciers devant nous sont multiples. En parallèle de la nécessité de pouvoir loger le plus grand nombre, il faut préserver la ressource foncière qui n'est pas renouvelable. L'artificialisation est bien souvent définitive et ne peut plus être le modèle de développement de notre société.

**C'est pour cela que l'EPF Bretagne n'agit qu'en renouvellement urbain.** Les opérations de recyclage foncier qu'il accompagne sont souvent complexes et onéreuses, mais son action en facilite la réalisation. Et la mise en œuvre de tels projets est la condition pour faire cohabiter logement, développement économique et redynamisation de nos bourgs comme de nos villes dans un cadre de vie préservé.

Cette dynamique collective engagée en Bretagne autour de la vitalité des centres-bourgs est au cœur de ce nouveau PPI. Ainsi, nous continuerons à promouvoir des opérations de logement combinant une densité minimale et la production de logements sociaux ou abordables. Nous évoluons sur le soutien du commerce en centralité pour permettre le développement d'une offre commerciale plus importante. La restructuration et l'optimisation du foncier des zones d'activités comme le recyclage des friches sont, à nos yeux, les enjeux majeurs que nous devons relever avec l'ensemble des partenaires durant ce PPI.

Nous aurons à créer les mêmes conditions de consensus et d'efficacité de l'action publique que nous avons su établir pour la densité lors du premier PPI ou le renouvellement urbain dans le deuxième.

Parallèlement, l'EPF Bretagne souhaite accompagner le développement des trames vertes et bleues dans les bourgs ainsi que les projets de développement de la nature en ville afin de répondre concrètement aux enjeux du changement climatique et de préservation de la biodiversité. La crise sanitaire actuelle est venue renforcer cette orientation discutée dans les groupes de travail.

**Ce troisième PPI ouvre donc de nombreux possibles pour les communes partenaires. C'était le message de la concertation préalable au PPI, c'est maintenant chose faite.**

L'enjeu de la préservation de la ressource foncière est aujourd'hui devenu consensuel.

Il importe donc de mettre nos moyens en commun pour en faire la traduction concrète dans tous les territoires bretons et faire des cinq prochaines années une période de reconquête de friches, de mètres carrés artificialisés sous-utilisés et de préservation de notre qualité de vie et de notre environnement.

C'est notre engagement, ensemble, nous pourrons le réaliser !



Dominique RAMARD  
Président de l'EPF Bretagne



Carole CONTAMINE  
Directrice générale de l'EPF Bretagne

# LE CONTEXTE DE L'ACTION FONCIÈRE EN BRETAGNE



À la fois attractive, dynamique, forte de son identité et riche de la diversité de ses territoires, la Bretagne est aussi, comme les autres régions européennes, confrontée à des défis majeurs, en particulier :

- le dérèglement climatique, l'épuisement des ressources et la destruction de la biodiversité ;
- la transformation du tissu social et économique ;
- les déséquilibres territoriaux en termes de développement, d'atouts et de contraintes.

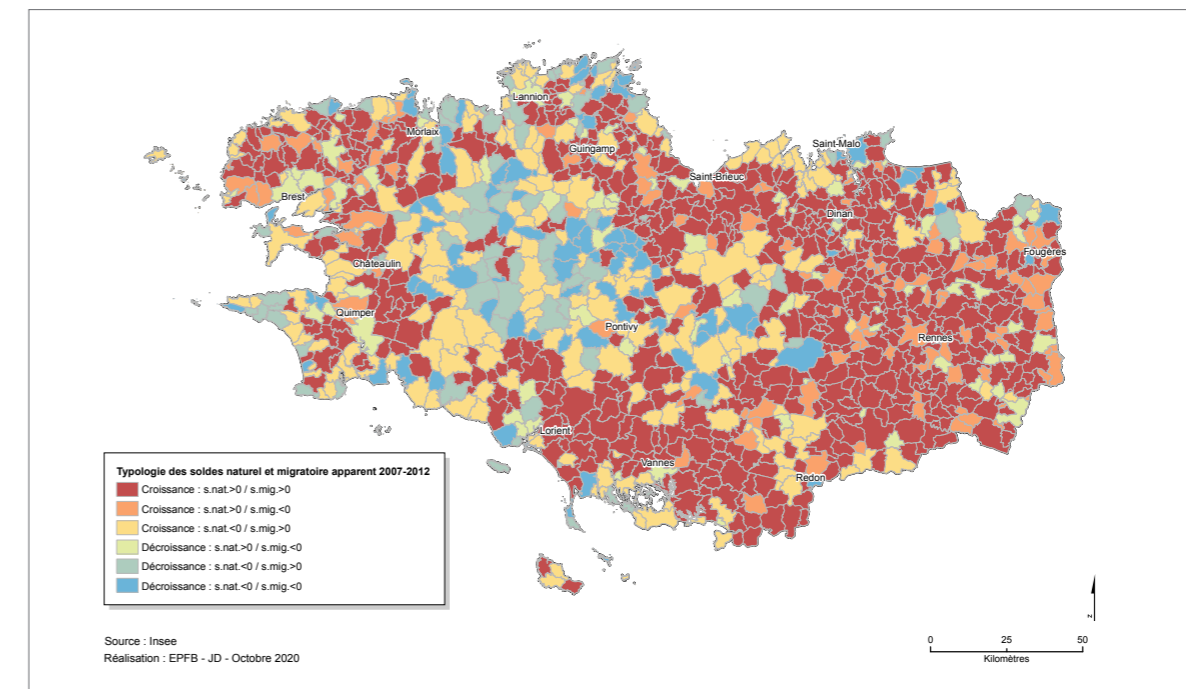
L'action foncière publique est un levier efficace, et la maîtrise foncière publique bien souvent un des ingrédients indispensables, pour permettre aux territoires de s'adapter aux changements, mais aussi pour rendre possibles les projets nécessaires à l'inversion des processus qui conduisent aux dérèglements aujourd'hui enclenchés.

C'est pourquoi l'Établissement public foncier de Bretagne concentre ses moyens et oriente ses interventions sur les thématiques faisant écho aux défis à relever : le soutien au renouvellement urbain, la limitation de la consommation foncière, la production de logements adaptés aux besoins et à des prix abordables, le soutien à l'emploi proche des lieux de vie, la reconversion des friches, la limitation des risques naturels et technologiques, la préservation de la biodiversité.

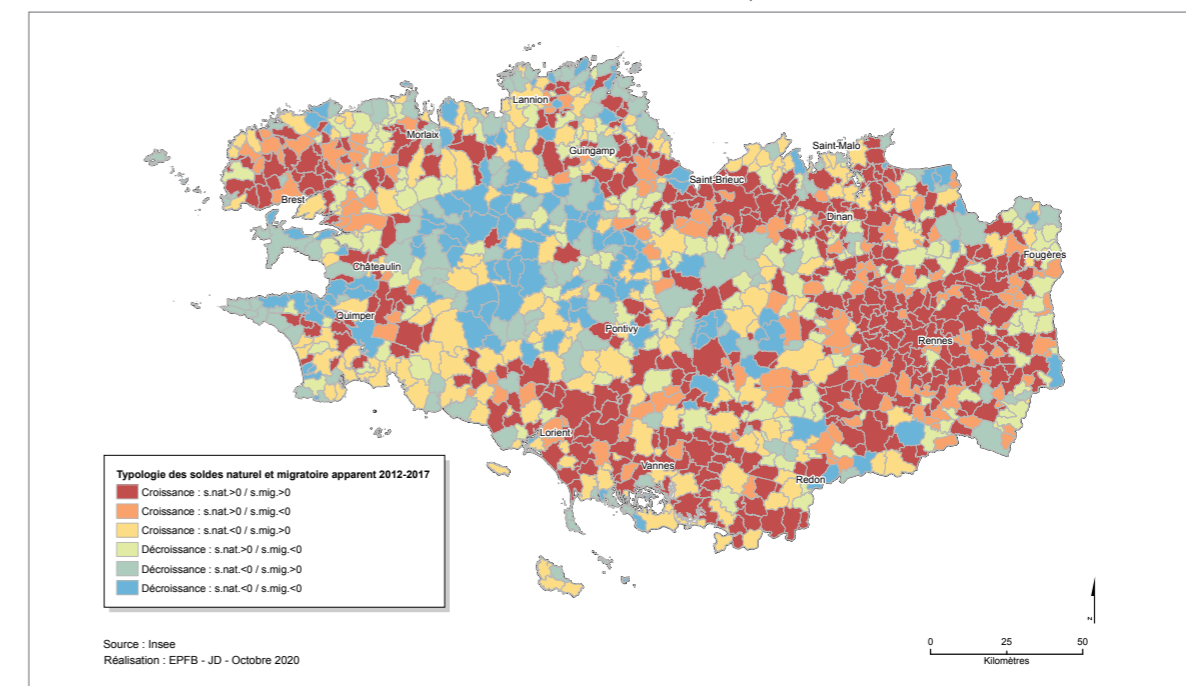
## 1) De nouvelles dynamiques démographiques naissantes

Depuis plusieurs décennies, la croissance démographique régionale est importante : elle a connu une très forte poussée sur la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, puis une augmentation plus mesurée à partir du début des années 2000. Cette croissance d'abord marquée sur les métropoles et leurs abords ainsi que sur le littoral sud a été ensuite plus homogène. Ce tournant démographique se caractérise également par un solde naturel presque nul (+ 0,05 % entre 2012 et 2017, + 0,34 % à l'échelle nationale), avec une évolution très différenciée entre les territoires. La croissance de la population portée par l'accroissement naturel et un solde migratoire positif se recentre maintenant davantage autour des grands pôles, et reste encore assez nette à l'est de la Bretagne.

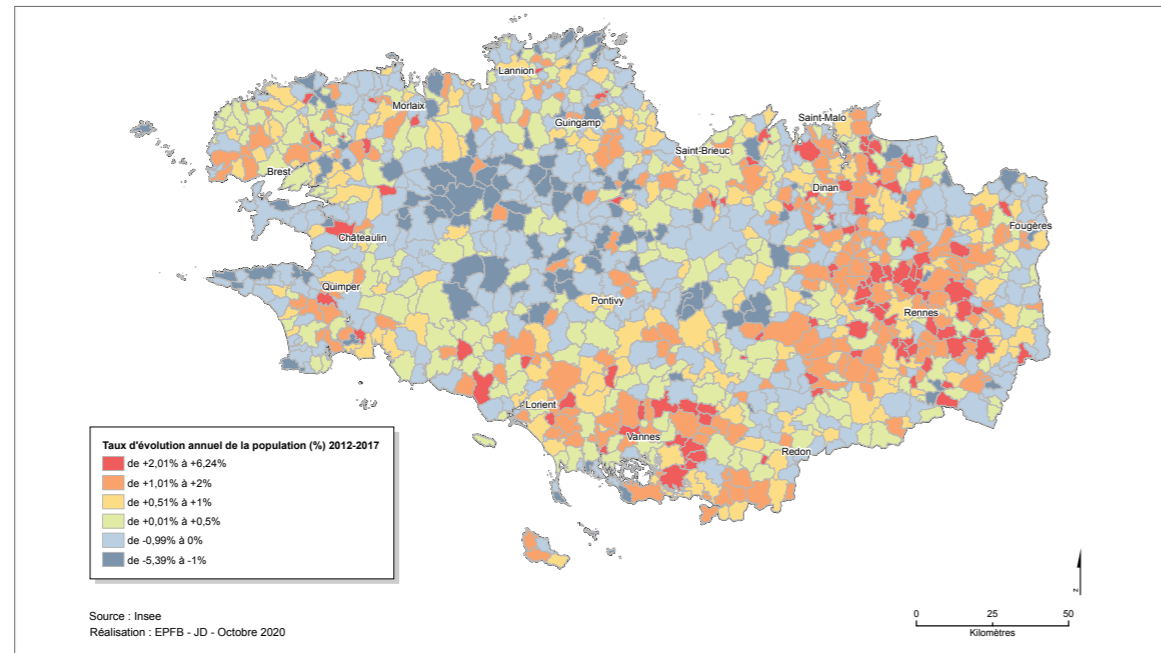
TYPOLOGIE DES SOLDES NATUREL ET MIGRATOIRE APPARENT 2007-2012



TYPOLOGIE DES SOLDES NATUREL ET MIGRATOIRE APPARENT 2012-2017



TAUX D'ÉVOLUTION ANNUEL DE LA POPULATION (%) 2012-2017

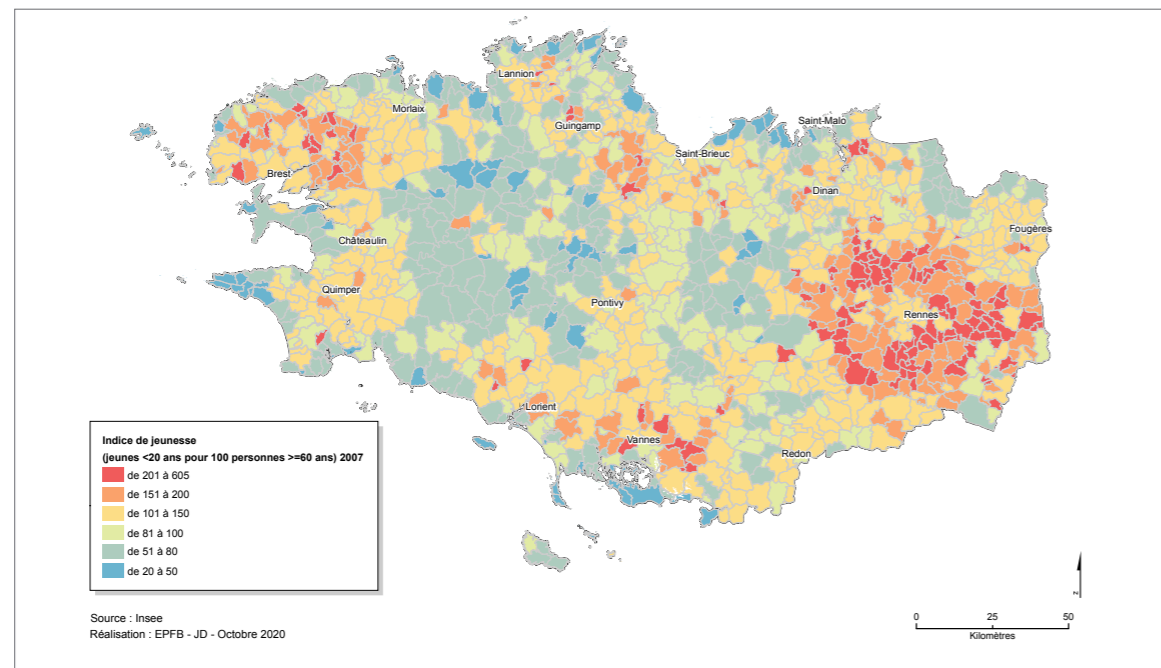


Il en résulte une croissance totale de population également différenciée selon les territoires. À l'échelle globale régionale, la croissance de la population continue de ralentir mais reste supérieure à la croissance moyenne nationale. Entre 2012 et 2017, le nombre d'habitants progressait ainsi chaque année de 0,3% en moyenne, contre 0,2% au niveau national<sup>1</sup>.

Ce changement de tendance se traduit naturellement dans la structure de la population. Ainsi, l'observation de l'évolution territoriale de l'indice de jeunesse, c'est-à-dire le rapport entre les moins de 20 ans et les plus de 60 ans, mettrait en évidence en 2007 des couronnes périurbaines se caractérisant par un rapport très nettement en faveur des populations plus jeunes. En 2017, ce ratio montre toujours une représentation plus importante des moins de 20 ans, mais dans une proportion moindre.

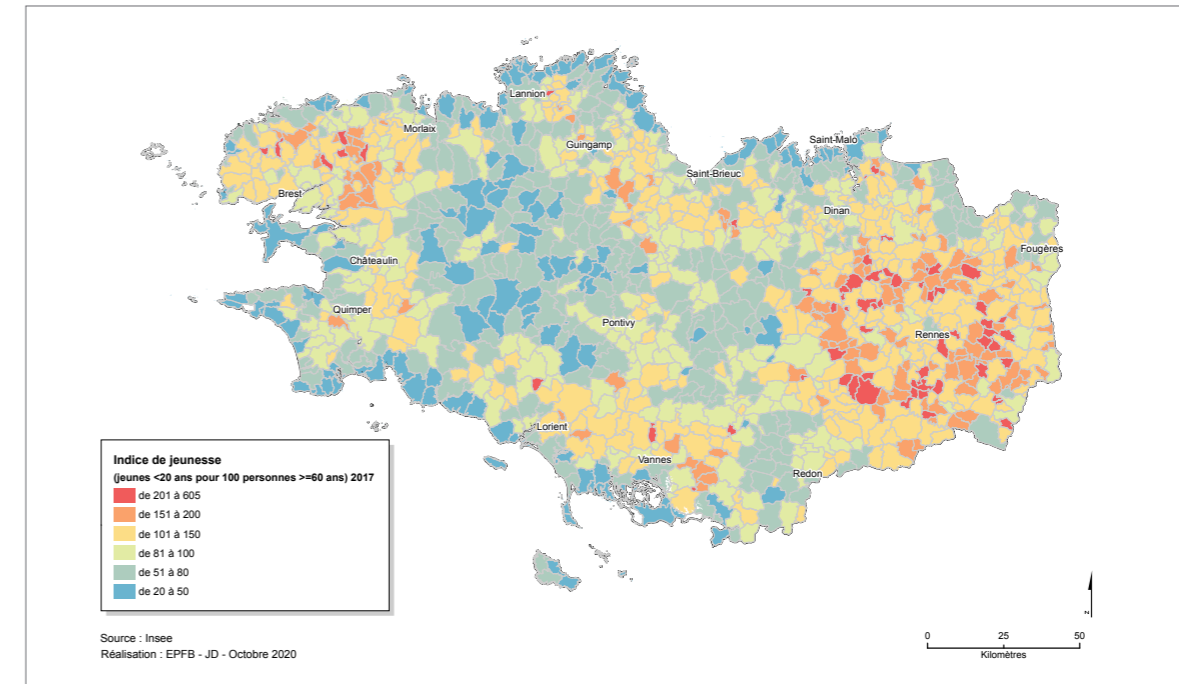
D'une manière générale, à l'horizon 2040, la Bretagne se caractériserait par un vieillissement de la population, le poids des personnes de plus de 65 ans passerait ainsi de 22% (en 2018) à 29% (en 2040).

INDICE DE JEUNESSE (JEUNES < 20 ANS POUR 100 PERSONNES ≥ 60 ANS) 2007



1. Bilan démographique 2018 en Bretagne : de nouveau moins de naissances et plus de décès, Insee Analyses, n° 86, octobre 2019

INDICE DE JEUNESSE (JEUNES < 20 ANS POUR 100 PERSONNES ≥ 60 ANS) 2017



Dans ce contexte, la hausse de la population devrait se poursuivre, la région se préparant à accueillir 300 000 à 400 000 habitants supplémentaires d'ici à 2040<sup>2</sup>. Toutefois, on noterait un ralentissement de la croissance pour tous les territoires et une progression de la population plus importante à l'est de la Bretagne qu'à l'ouest. Cette dichotomie est/ouest serait d'autant plus marquée en observant la population en âge de travailler. Celle-ci diminuerait dans les EPCI situés les plus à l'ouest, tandis que les populations actives poursuivraient leur progression à l'est, portant ainsi l'offre d'emplois et la construction de logements.

Les collectivités territoriales devront par conséquent réagir à ces dynamiques pour les contrebalancer par des politiques publiques volontaristes adaptées, et anticiper les besoins fonciers adéquats.

## 2) Le logement : une situation contrastée

Depuis 20 ans, la production annuelle de logements en Bretagne est en moyenne de 24 100 logements<sup>3</sup> commencés par an (entre 2002 et 2018). La production a été forte jusqu'à la crise immobilière de 2008 (atteignant 36 000 logements en 2006). Celle-ci a entraîné une diminution sensible, accentuée par le recentrage du prêt à taux zéro en 2013 et la restriction des dispositifs de défiscalisation des investissements locatifs (avec un minimum à 15 700 logements en 2014).

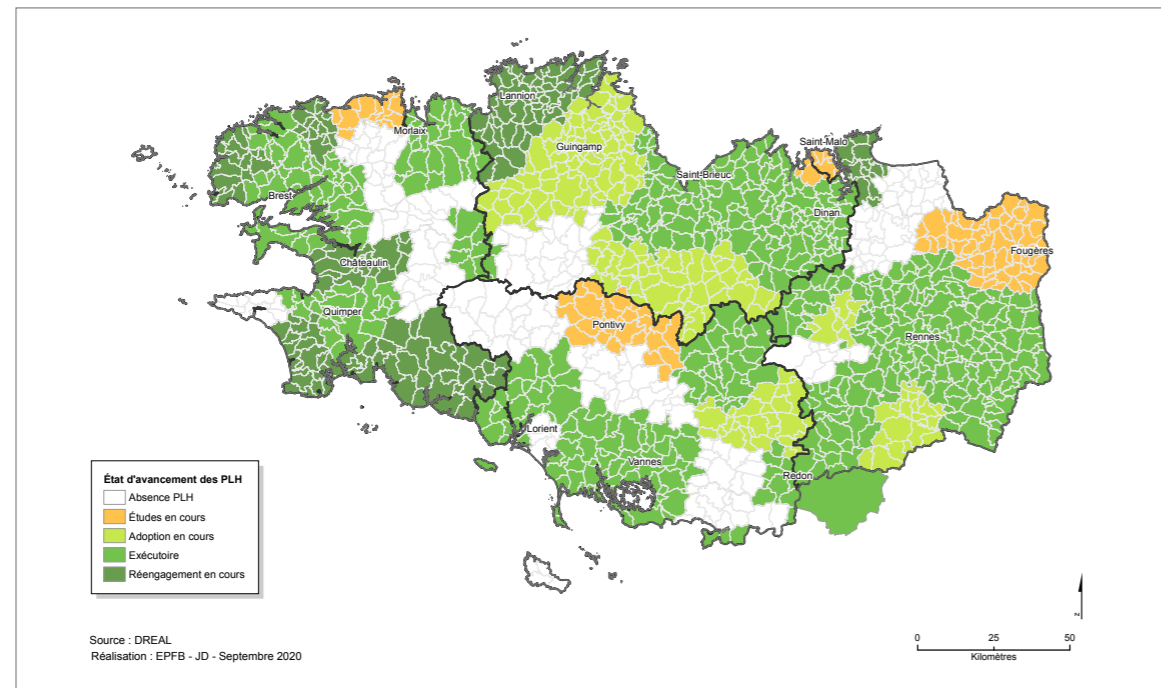
On note un taux de couverture élevé du territoire par des programmes locaux de l'habitat (PLH) – environ 80% des EPCI ont des PLH exécutoires ou en cours d'approbation ou d'étude – permettant de mieux adapter la production aux besoins locaux.

2. Insee Analyses Bretagne, n° 89 et 90, novembre 2019

3. Sitedel 2

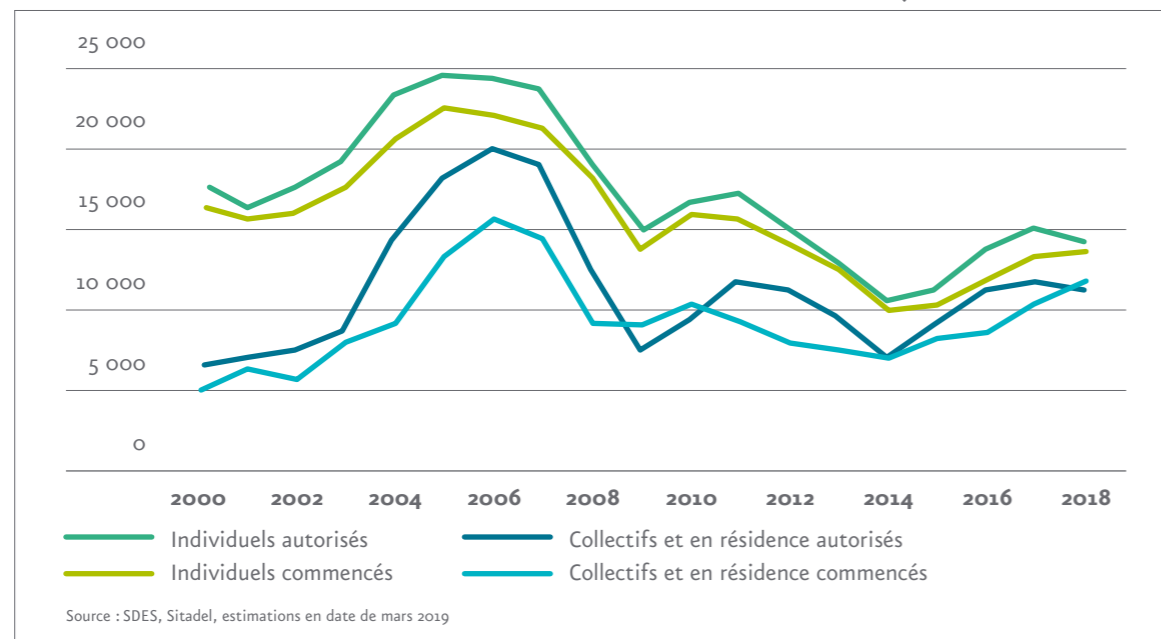


## ÉTAT D'AVANCEMENT DES PLH



La production s'est recentrée sur certains territoires, plus urbains et au marché tendu, et sur certains produits : dans une région restée attachée à la maison individuelle, la part de logements collectifs a nettement progressé dans la production neuve.

## ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS NEUFS AUTORISÉS ET DÉCLARÉS COMMENCÉS

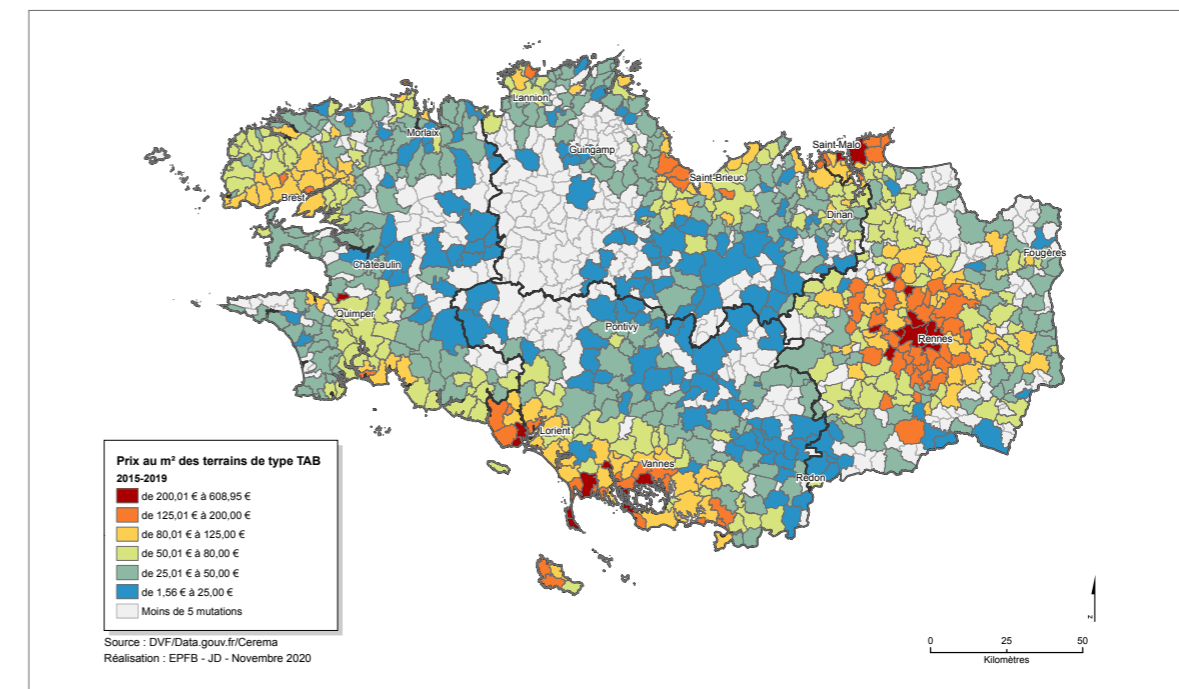


La hausse du nombre de ménages génère une hausse des besoins en logements. Or le nombre de ménages augmente plus fortement que la population, notamment sur certains territoires<sup>4</sup> : cela résulte de la réduction de la taille moyenne des ménages du fait d'évolutions sociétales (vieillesse de la population, hausse des séparations, augmentation des familles monoparentales, diminution des familles nombreuses...). Le vieillissement de la population, plus marqué sur le littoral et en Centre Bretagne, induit également des besoins spécifiques. De ce fait, le besoin en logements évolue dans sa nature : davantage de petites typologies, des logements adaptés au vieillissement, de plain-pied, des résidences offrant des services spécifiques (soins, assistance aux personnes âgées, saisonniers...), etc.

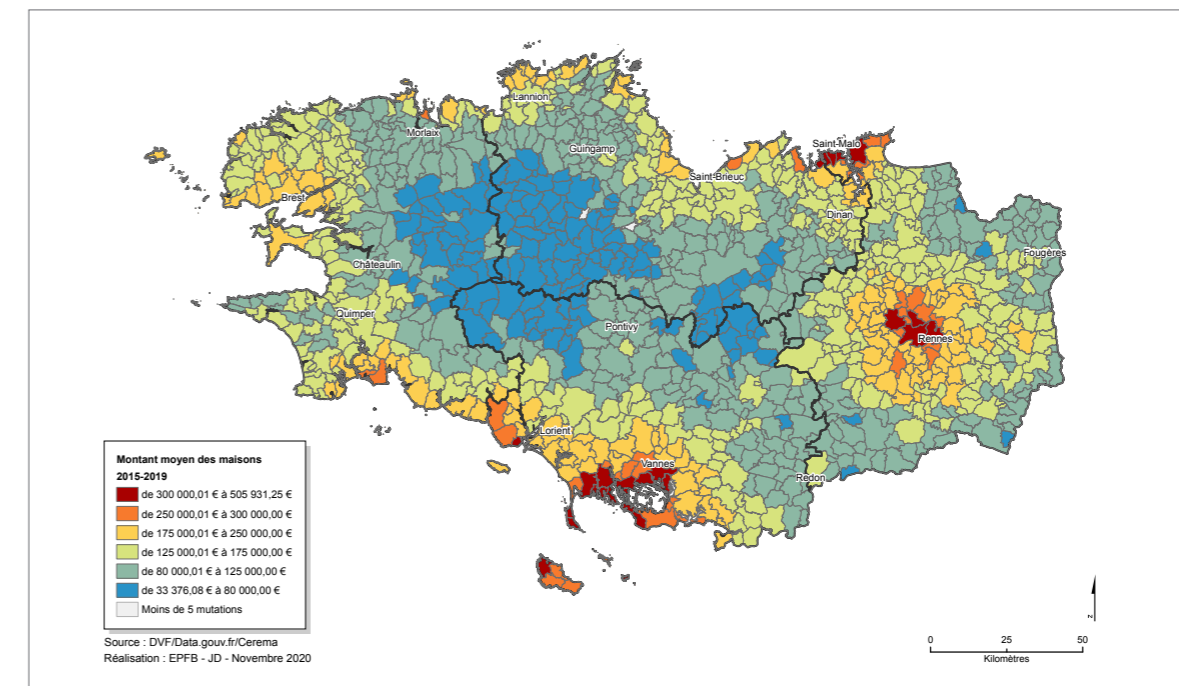
4. Atlas des Côtes-d'Armor, Agence départementale d'appui aux collectivités des Côtes-d'Armor (Adac 22)

Ces évolutions nécessitent de mieux répondre à la notion de parcours résidentiel, tant dans le parc social que dans le parc privé. Pourtant, la mobilité résidentielle est en baisse sensible depuis 2010<sup>5</sup> et la hausse des prix de l'immobilier rend toujours plus difficile l'accès au logement pour les ménages modestes en accession.

## PRIX AU MÈTRE CARRÉ DES TERRAINS DE TYPE « TERRAINS À BÂTIR » (TAB) ENTRE 2015 ET 2019



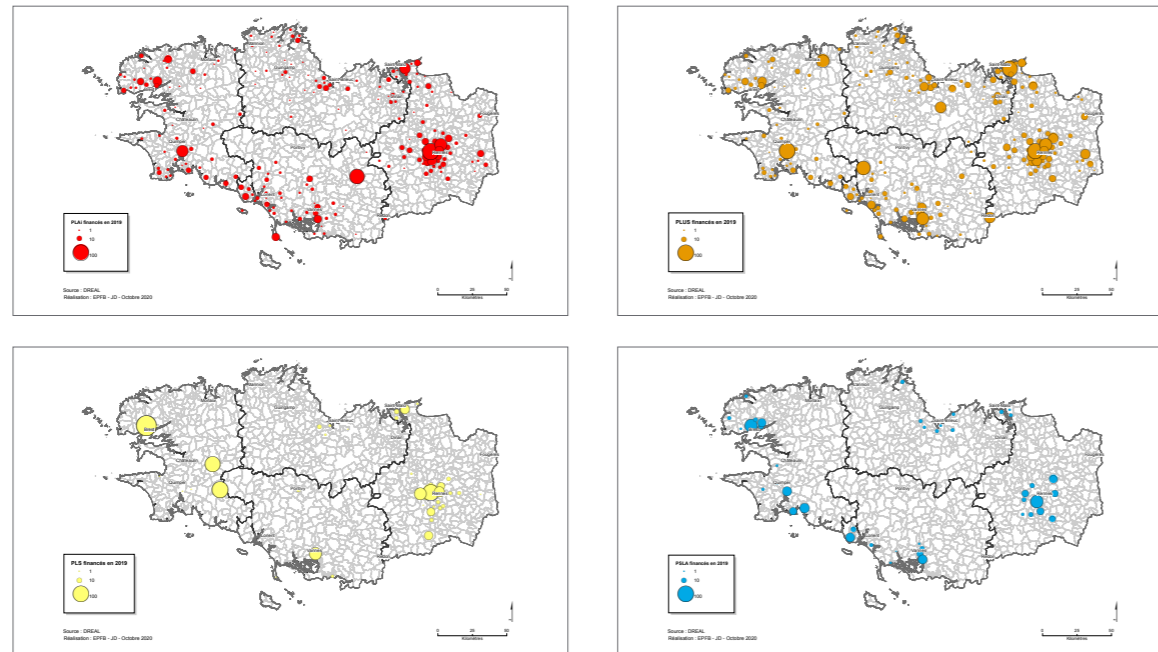
## MONTANT MOYEN DES MAISONS ENTRE 2015 ET 2019



5. Source : étude DREAL, juin 2020

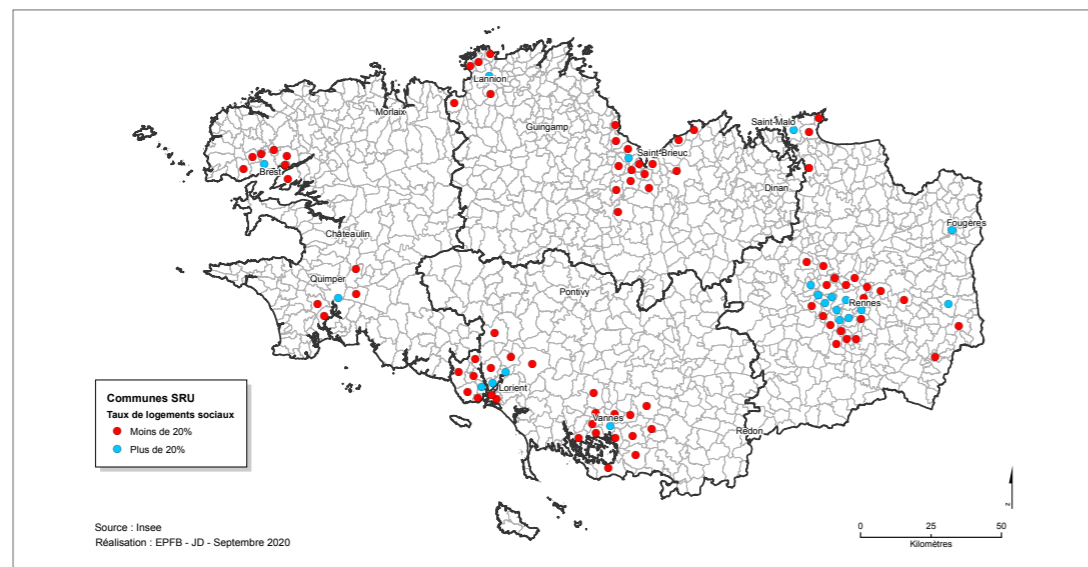
La hausse des prix fonciers et immobiliers, couplée à une aspiration pour la maison individuelle restée forte en Bretagne<sup>6</sup>, a favorisé l'urbanisation périurbaine et rétro-littorale. Cette hausse des prix génère plus globalement une attente forte des territoires, des acteurs publics et des ménages pour produire davantage de logements « abordables » au sens large. Le stock de logements locatifs sociaux est évalué à 179 200 logements<sup>7</sup>, soit 11,9% du parc de résidences principales. Globalement, les logements locatifs sociaux se situent dans les agglomérations les plus importantes. Les métropoles de Brest et Rennes et les agglomérations de Lorient et Vannes concentrent ainsi plus de la moitié du parc régional. Ce dernier a connu une croissance de 2,1% entre 2018 et 2019.

LES LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS EN BRETAGNE EN 2019



La production de logements locatifs sociaux (LLS) s'élève quant à elle à 4 460 logements en 2019<sup>8</sup>. Elle se répartit entre 1 456 PLAI, 2 168 PLUS et 836 PLS. Les PLUS-PLAI représentent ainsi plus de 81% de la production régionale. Les logements locatifs sociaux sont financés de manière très majoritaire sur la base d'une offre nouvelle (à hauteur de 96,3%), l'acquisition-amélioration ne représentant donc que 3,7%, soit 167 logements.

COMMUNES SOUMISES À L'ARTICLE L. 302-5 DU CCH



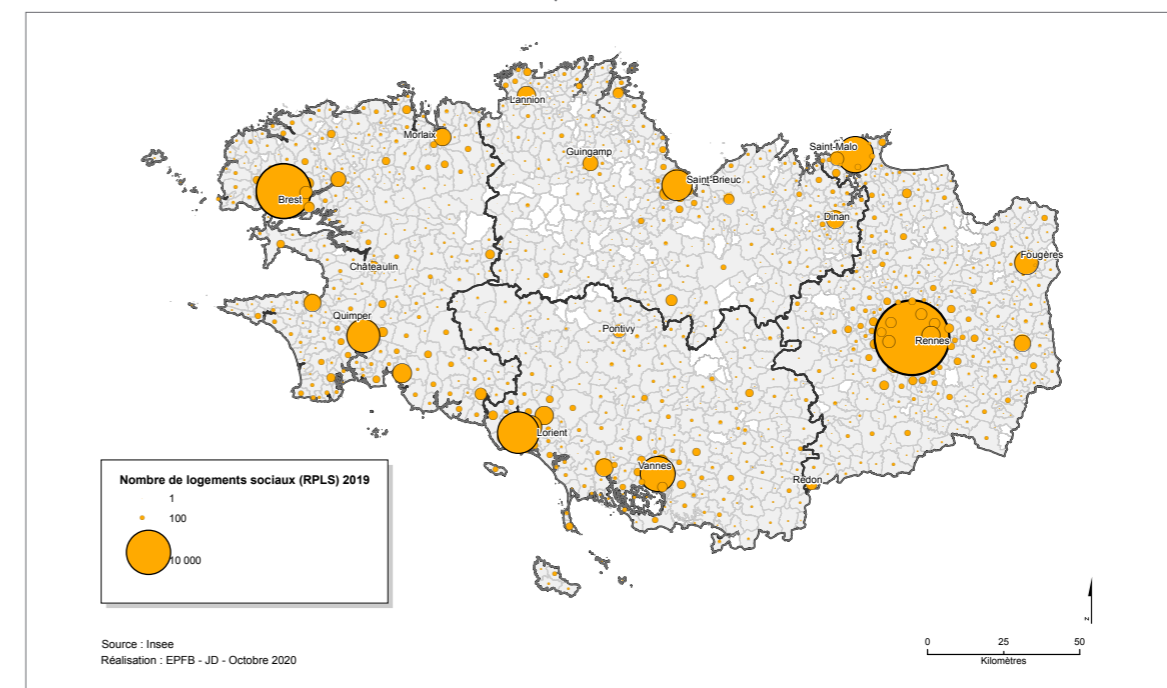
6. 70% du parc de logements breton est constitué de maisons individuelles (soit 17 points au-dessus de la moyenne nationale) et 68% de cet habitat est occupé par les propriétaires (soit 8 points au-dessus de la moyenne nationale)  
 7. Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) 2019  
 8. SISAL, Bilan 2019 des logements aidés

Les communes soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU et de l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) sont, sur la période 2017-2019<sup>9</sup>, au nombre de 93 et concentrent 17,7% de la production de logements sociaux. Sur celles-ci, 21 ont atteint le taux de 20% de logements locatifs sociaux et 30 sont exemptées du dispositif. Sur les 42 communes restantes, l'objectif sur cette période triennale était fixé à 2 703 logements. Au niveau régional, cet objectif a largement été dépassé puisque la production a atteint 3 775 logements. Cependant, ce chiffre cache des différences entre les territoires dans l'atteinte des objectifs tant quantitatifs que qualitatifs, notamment en matière de production de logements très sociaux (PLAI). Sur cette même période, l'Établissement public foncier a accompagné les communes carencées dans le cadre d'un dispositif spécifique articulant communes, EPCI concernés, État et EPF, en menant des actions spécifiques, par voie de préemption notamment, ainsi qu'en veillant à la programmation sociale des opérations accompagnées sur ces communes.

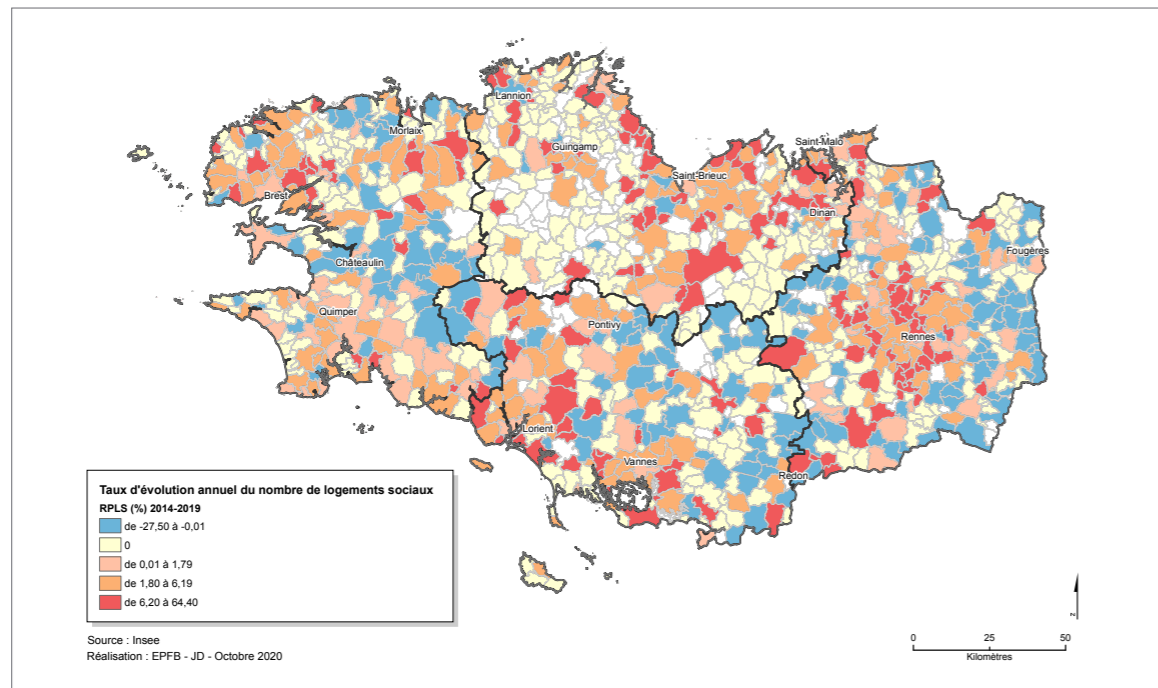
Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, 98 communes bretonnes entrent dans le champ d'application de l'article 55 de la loi SRU et de l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation. Sur celles-ci, 20 atteignent le taux de 20% de logements locatifs sociaux et 34 sont exemptées du dispositif. Les 44 communes restantes doivent donc faire un effort de production de logements locatifs sociaux et pourront être accompagnées par l'EPF avec une attention particulière à ce titre<sup>10</sup>.

Si la production de logements sociaux est ainsi assurée dans les secteurs tendus, les communes rurales sont confrontées à des difficultés pour répondre à leurs besoins en la matière : logements pour seniors souhaitant revenir en centre-bourg, renouvellement d'un parc social vieillissant, besoin de réaliser des petites opérations pour lesquelles les opérateurs compétents ne se mobilisent pas – en partie par défaut de capacité d'investissement sur ce type de projets, mais également pour des raisons tenant à la gestion du parc.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX (RPLS) EN 2019



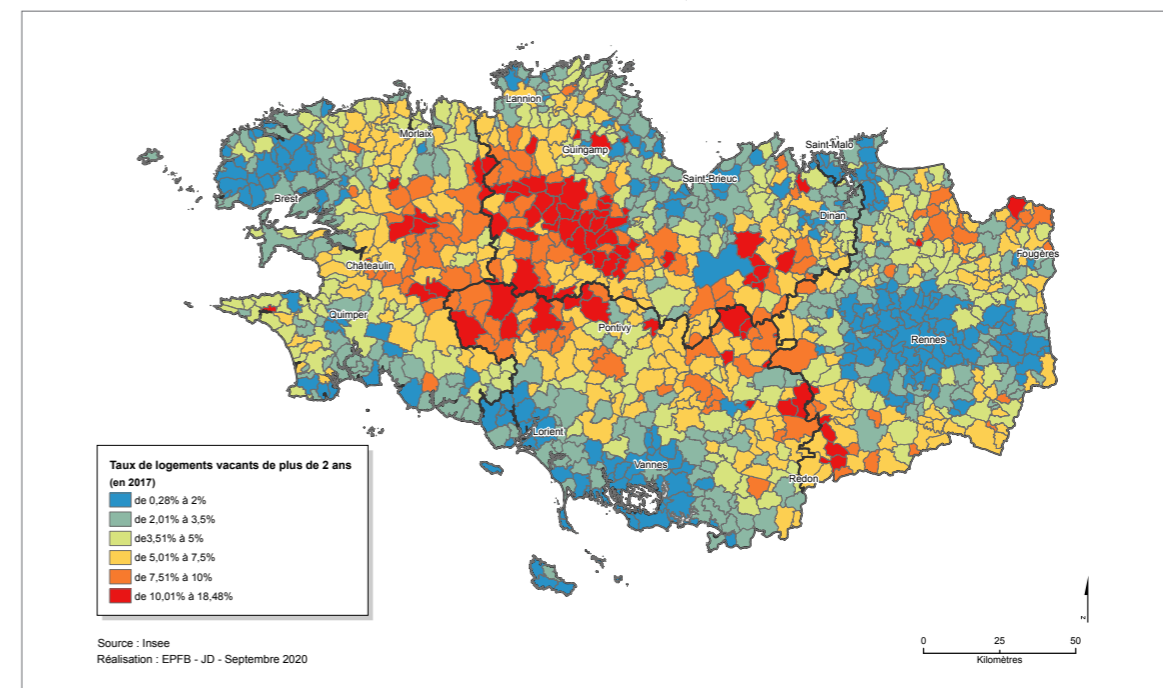
9. Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), bilan triennal SRU 2017-2019  
 10. Il existe plusieurs catégories de logements sociaux suivant les prêts et subventions accordés aux organismes lors de la construction de l'immeuble. En fonction de la nature du prêt, le plafond de revenus pris en compte pour avoir droit au logement social est différent. Il existe ainsi trois niveaux de plafonds progressifs qui correspondent à trois niveaux de loyers : le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) est réservé aux personnes en situation de grande précarité qui cumulent des difficultés sociales et économiques ; plus de 80% des logements sociaux en France sont régis par les plafonds de loyers et de ressources du PLUS (prêt locatif à usage social) ; le PLS (prêt locatif social) finance des logements situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est le plus tendu.



La Bretagne compte parmi les régions finançant le plus de prêts sociaux location-accession (PSLA) : en 2019, 605 logements ont été financés à ce titre<sup>11</sup>. Ce chiffre s'ajoute aux 7 246 logements financés entre 2010 et 2018, soit plus de 12,3 % du total national, plaçant ainsi la Bretagne à la troisième place au niveau national derrière les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie. Il est à noter que cette offre concerne principalement les agglomérations, seuls 6,3 % de ces logements étant situés hors de celles-ci.

Dans de nombreux secteurs, le parc ancien est délaissé par les propriétaires, la vacance des logements augmente et les opérateurs immobiliers ne se mobilisent pas ou peu. Le taux de vacance, en particulier de longue durée, du parc de logements constitue un indicateur clé témoignant du déficit d'attractivité du bâti en centre-bourg. Cela s'accompagne souvent d'un taux de résidences secondaires élevé sur des communes de Centre Bretagne. La proportion de logements vacants a ainsi augmenté entre 2007 (5,9 %) et 2017 (7,7 %) de plus de 47 000 logements, correspondant à une évolution de plus de 48 % en dix ans. Cette augmentation est généralisée et touche presque tous les territoires, même des pôles urbains ou littoraux où la vacance était plus faible initialement. En particulier, sept communes ont un taux de logements vacants supérieur à 20 %.

“ Le taux de vacance des logements du parc ancien témoigne du déficit d'attractivité du bâti en centre-bourg. ”



En effet, la vacance résulte de facteurs structurels tenant aux caractéristiques des logements, notamment dans les bourgs : insuffisamment confortables, délabrés, trop petits, dépourvus d'extérieurs ou de place de stationnement.

Enfin, la prépondérance des résidences secondaires est un sujet de préoccupation sur plusieurs territoires bretons, en raison de leur incidence sur la hausse des prix, de leur inoccupation en basse saison et de leur impact sur la consommation foncière. Avec un taux moyen de 13 % de maisons secondaires (soit 254 616 résidences secondaires)<sup>12</sup> et des communes approchant des 80 %, la Bretagne est l'une des régions ayant le taux le plus élevé. Dans les bassins de vie du littoral breton, ces résidences secondaires représentent en moyenne un logement sur cinq<sup>13</sup>.

L'analyse du contexte de la production de logements en Bretagne a conduit la DREAL à estimer, dans une étude prospective, que 125 000 nouveaux logements sont nécessaires d'ici 2025, soit 25 000 par an dont 5 000 logements locatifs sociaux.

11. SISAL, Bilan 2019 des logements aidés

12. Insee Analyses Bretagne, n° 73, octobre 2018

13. Ibid.

### 3) Une région dynamique confrontée à de multiples défis économiques

L'économie bretonne est historiquement fondée d'une part sur le positionnement péninsulaire de la région et les activités liées à l'ouverture littorale (activité commerciale, pêche, construction navale et activités halieutiques, la Bretagne tirant parti d'un maillage portuaire important, ainsi que tourisme), d'autre part sur les ressources propres au territoire (la polyculture, l'élevage et le maraîchage). Le développement industriel (fondé sur l'agro-alimentaire, la production automobile et les télécommunications) et l'artisanat présentent de même un poids significatif dans l'économie régionale.

À l'image des évolutions démographiques, les communes de la périphérie des agglomérations et du littoral concentrent le développement de l'emploi, qui reste, de fait, plus fragile en Centre Bretagne.

Sur la période récente, l'économie régionale n'a cependant pas échappé aux effets de la crise touchant l'ensemble des secteurs économiques. Celle-ci s'est manifestée par des suppressions d'emplois et des fermetures d'établissements pouvant conduire, en l'absence de repreneurs, à la constitution de friches économiques à reconvertir ou à restructurer.

Les dynamiques économiques apparaissent toutefois contrastées, certains secteurs disposant, malgré un contexte défavorable (délocalisations, Brexit...), de réelles potentialités de développement (économie sociale et solidaire, activités maritimes, numérique, cybersécurité, énergies marines renouvelables...).

#### Le foncier pour appréhender le développement économique

Les activités économiques s'organisent selon deux logiques distinctes, en fonction de leur rapport à la ressource foncière, de leurs contraintes et de leur compatibilité avec d'autres usages. D'une part, l'activité économique est présente dans les tissus urbains, garantissant une certaine forme de mixité fonctionnelle propre à l'ambiance urbaine des communes (commerces, services, bureaux, artisanat). Mais, d'autre part, les activités économiques se développent de façon privilégiée au sein d'espaces spécifiquement aménagés pour les accueillir.

“ Les collectivités jouent un rôle de premier plan dans ce paysage économique régional contrasté. ”

À l'image des dynamiques à l'œuvre en matière de production de logements, le développement des activités économiques suit le plus souvent une dynamique extensive.

Dans ce contexte, le maintien de certaines activités économiques au sein des bourgs et des villes se trouve parfois menacé : des commerces et des services fragilisés par le développement de nouveaux pôles commerciaux situés en

périphéries, ou des locaux artisanaux rattrapés par l'urbanisation et perdant leur vocation économique au profit d'une mutation vers une vocation résidentielle.

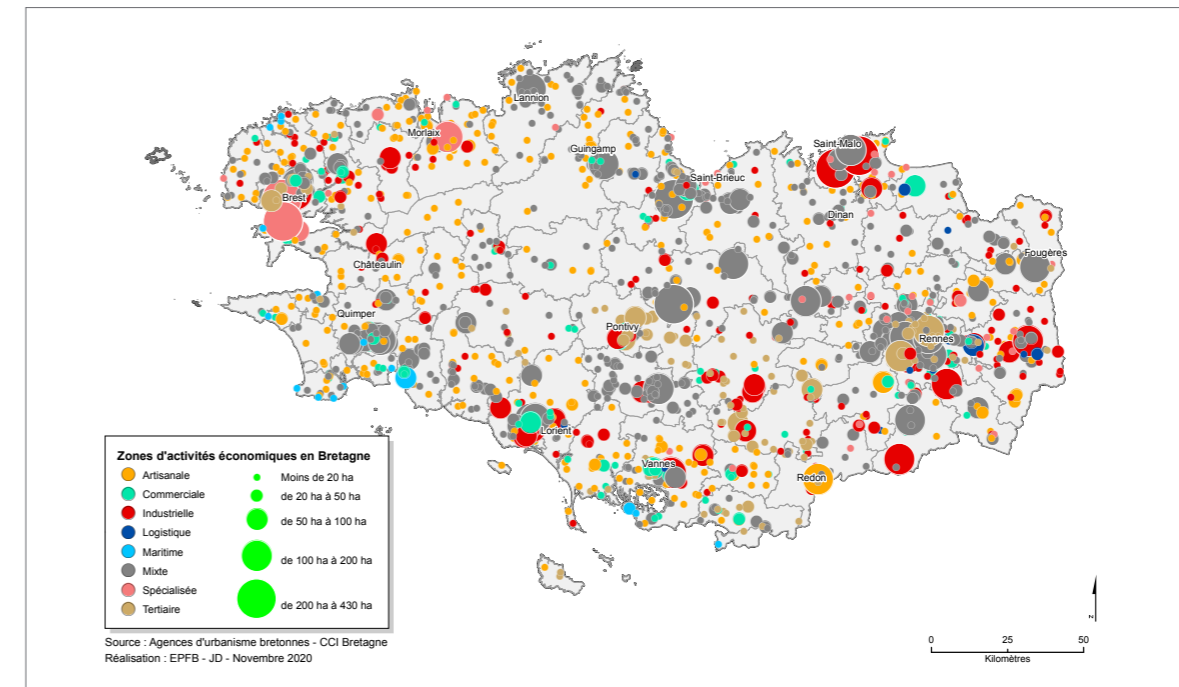
La pérennité de certaines activités économiques, installées hors espaces d'activités et hors centralités, est également posée. C'est notamment le cas de certaines infrastructures touristiques fragilisées et de sites mono-activités qui ne sont plus exploités et sont susceptibles de se transformer en friches.

Les collectivités, par l'offre foncière économique dont elles assurent l'aménagement et par l'animation économique qu'elles apportent aux entreprises, jouent un rôle de premier plan dans ce paysage économique régional contrasté.

#### Les espaces d'activités économiques

La Bretagne se caractérise par l'existence d'un nombre particulièrement élevé d'espaces d'activités économiques, aménagés quasi exclusivement sous maîtrise d'ouvrage publique. Les travaux menés dans le cadre du dispositif régional d'observation du foncier en Bretagne<sup>14</sup> ont permis d'identifier, en 2017, 1 587 zones d'activités de plus de 2 hectares, représentant près d'un cinquième de la tache urbaine et plus d'un espace d'activités par commune.

#### RÉPARTITION DES ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES



Aujourd'hui, ces espaces d'activités se trouvent dans des situations différenciées, tant sur le plan des disponibilités foncières restant à commercialiser que sur le plan de la qualité d'aménagement.

**L'observation de ces secteurs met en lumière, cependant, un trait commun : un rapport peu optimal entre l'usage économique réel des entreprises implantées et la superficie foncière cédée par les collectivités.** Cette situation est notamment encouragée par une commercialisation du foncier économique s'effectuant le plus souvent à des niveaux de prix inférieurs au coût de revient. En toile de fond, elle peut également s'expliquer par l'insuffisance des documents stratégiques et de planification à cet égard, et par le souhait de chaque territoire de créer les conditions d'une attractivité économique.

Ainsi existe-t-il, dans la plupart des espaces d'activités, des opportunités de récupération de foncier « dormant », qui pourrait être réaffecté à un usage économique si la vocation envisagée pour le site, la nature de l'activité et les contraintes d'aménagement apparaissent compatibles avec le développement de tels projets. On estime en moyenne que la part de l'espace commercialisé aux entreprises mais ne disposant pas d'un usage économique s'élève à 35 % dans les parcelles privées des espaces d'activités économiques.

Outre le potentiel foncier de terrains nus à réaffecter à un usage économique, les collectivités bretonnes se trouvent également confrontées à l'existence d'un nombre important de sites à vocation économique aujourd'hui sans usage ou en état de friche. Une démarche de recensement de ces potentiels à l'échelle régionale à partir des données issues des fichiers fonciers fait état d'un nombre théorique de 7 472 sites en friche<sup>15</sup>. Ceux-ci se trouvent toutefois dans des situations hétérogènes, que ce soit au regard de leur état actuel ou de leur potentiel économique ou d'aménagement.

**Les nombreux espaces d'activités bretons disposent ainsi de ressources foncières et immobilières pour le développement économique et l'accueil d'entreprises.**

14. Les zones d'activités économiques en Bretagne : un regard partagé sur le foncier économique

15. Recensement sur la base d'une méthodologie pour l'identification des friches d'activité, Cerema, juin 2013

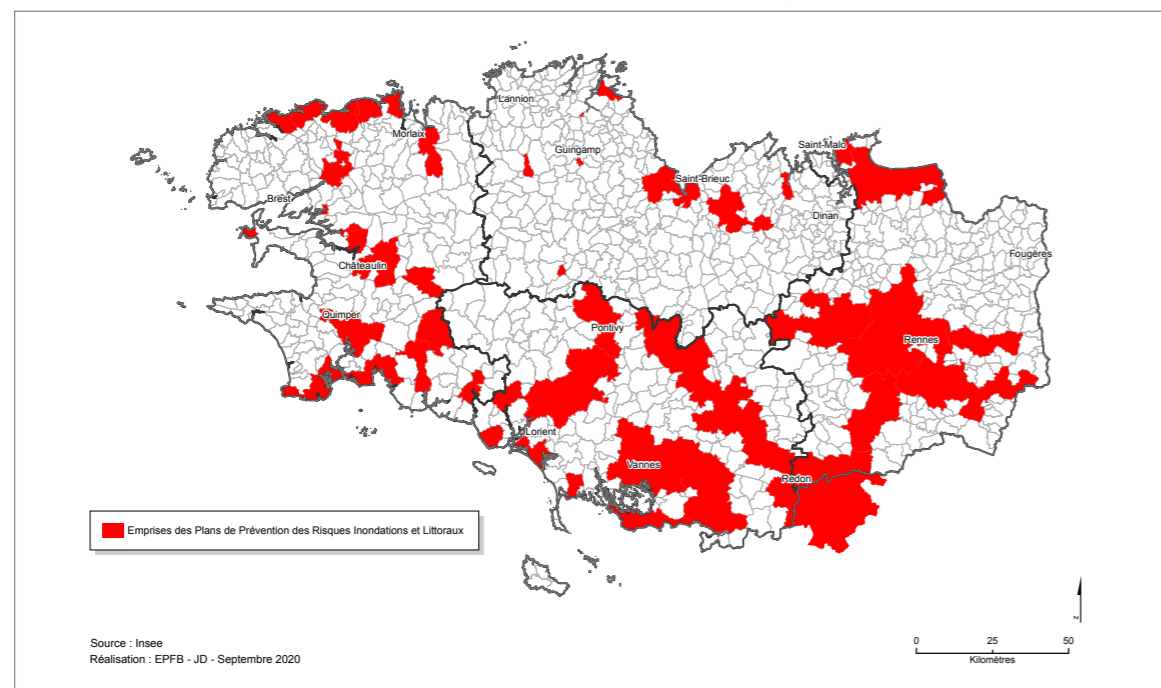
## 4) Des risques à prendre en compte et à prévenir

En Bretagne, toutes les communes sont soumises à minima à un risque majeur.

### Des risques naturels principalement liés à l'eau

La région Bretagne est principalement confrontée aux risques d'inondation par débordement de cours d'eau, mais également aux risques d'inondation par submersion marine du fait de son important linéaire de façade maritime (2 730 km de côte).

### EMPRISES DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION (PPRI) / PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES LITTORAUX (PPRL)



Les littoraux de Bretagne sont également soumis à un phénomène d'érosion qui se manifeste généralement à l'occasion des tempêtes hivernales et se traduit par un recul du trait de côte. Les résultats obtenus par les divers observatoires indiquent que 11 % du linéaire est exposé au risque<sup>16</sup>. Par endroit, le trait de côte a reculé de façon spectaculaire (le littoral de la baie d'Audierne a par exemple reculé de 60 mètres environ entre 1952 et 2009<sup>17</sup>). Cela s'explique en partie par des causes naturelles, notamment un épuisement progressif des stocks de sédiments marins au fil des siècles, mais cette situation a souvent été aggravée par des actions humaines, des aménagements côtiers et des prélèvements massifs de sable et de galets sur les côtes.

### Des risques technologiques

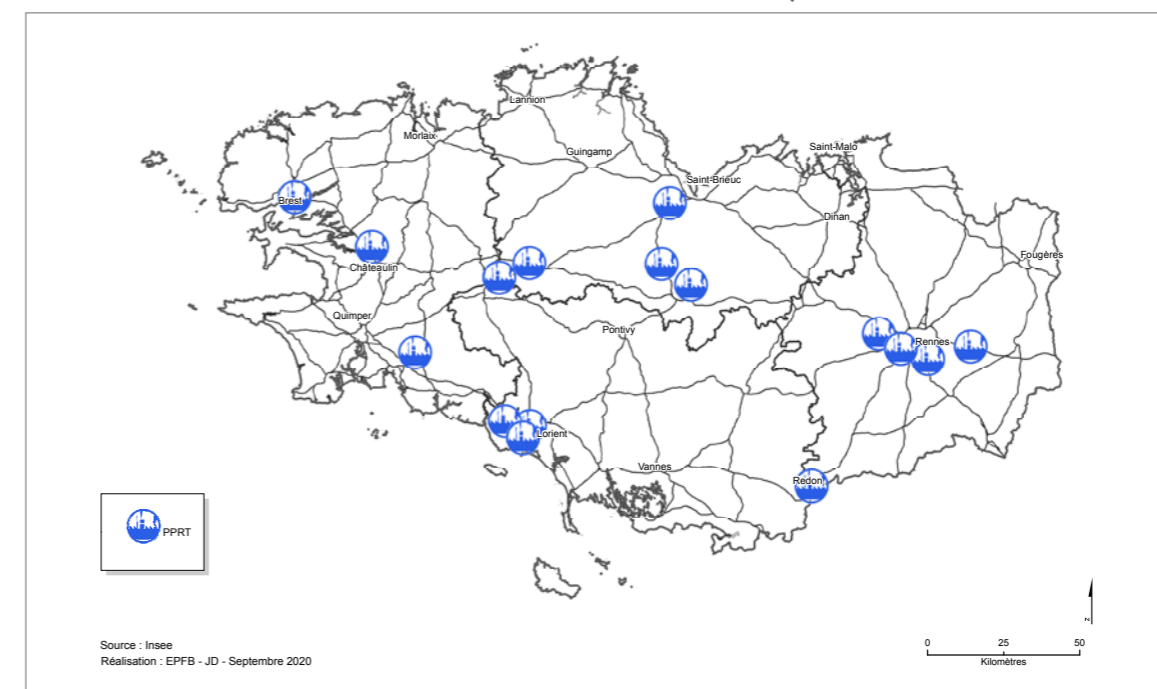
L'activité industrielle représente 17,1 % des emplois bretons<sup>18</sup>. Les domaines de la chimie, pétrochimie, pharmacie et métallurgie, qui totalisent environ 20 % des accidents industriels en France, sont très faiblement représentés. Pour autant, la région fait face à des enjeux en termes de risque qui doivent être prévenus du fait d'un parc important d'établissements à risque : 54 établissements sont classés SEVESO, dont 25 en seuil haut. Seize établissements sont soumis à l'élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT), lequel engendre des mesures foncières sur six territoires (Rosporden, Saint-Hervé, Brest Port, Lorient Port, Vern-sur-Seiche, Lanester). L'EPF Bretagne accompagne d'ores et déjà la mise en œuvre de ces mesures foncières.

16. SRADET de la Région Bretagne, 2021.

17. Alain Hénaff, Catherine Meur-Férec et Yannick Lageat, « Changement climatique et dynamique géomorphologique des côtes bretonnes. Leçons pour une gestion responsable de l'imbrication des échelles spatio-temporelles », *Cybergeo : European Journal of Geography*

18. « L'espace breton », Les dossiers Octant, n° 45

### CARTE DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES (PPRT)



## 5) Les espaces naturels et agricoles : des ressources à préserver

La Bretagne et ses 27 208 km<sup>2</sup> sont majoritairement occupés par des terres agricoles (79,4 %)<sup>19</sup> ; viennent ensuite les forêts et les milieux semi-naturels (12,7 %), auxquels on peut ajouter les zones humides et les surfaces en eau (0,5 %). Les terres artificialisées représentent 7,3 % du territoire ; elles recouvrent les zones urbanisées, industrielles et commerciales, de même que les réseaux de transport, les carrières et les décharges, ou les espaces verts artificialisés.

La Bretagne se distingue donc de l'occupation du sol à l'échelle nationale où les terres agricoles dominent l'espace (66,9 %) et où les milieux naturels sont nettement plus présents (35,2 %). Elle constitue également une des régions de France où l'occupation du sol est la plus morcelée.

**Ces espaces, riches d'une biodiversité réelle et spécifique** liée à la proximité de la façade maritime ainsi qu'à la position de la Bretagne en limite de l'aire septentrionale, ou supports d'une des richesses économiques majeures de la région, constituent également des paysages agraires, bocagers ou maritimes, caractéristiques de l'identité régionale.

Ils **continuent pourtant d'être menacés, en particulier par une urbanisation croissante génératrice de pression urbaine et foncière.**

19. Corine Land Cover, 2018

## 6) Une organisation urbaine atypique et un mode de développement à réinventer

Le modèle urbain breton, historiquement fondé sur un maillage des polarités petites et moyennes, a constitué un socle solide pour le développement démographique de la région. Cette dernière accueille aujourd'hui plus de 3,3 millions d'habitants, principalement au sein de métropoles et de villes moyennes, dans une armature de polarités marquée par le littoral.

Cette armature urbaine, qui garantit de manière globale une relative proximité des habitants aux lieux de services et de l'emploi sur le territoire, est irriguée par des infrastructures de transport performantes.

L'attractivité de la région se traduit cependant par une croissance différenciée sur le territoire régional, dont le développement combine différents phénomènes : métropolisation rennaise, attractivité très forte du littoral et de la périphérie des pôles urbains, moindre attractivité des territoires ruraux de Centre Bretagne.

Les travaux menés par les agences d'urbanisme montrent que cette croissance démographique est accompagnée d'un phénomène d'urbanisation intensive, puisque la tache urbaine a plus que doublé en 30 ans<sup>20</sup> et que **la consommation foncière a progressé à un rythme deux fois supérieur à celui de la population** : on estime qu'elle équivaut, en moyenne depuis cinq ans, à l'artificialisation de neuf terrains de football par jour de terres à l'origine espaces agricoles ou naturels. L'artificialisation a de nombreux impacts négatifs, notamment sur l'activité agricole (réduction des surfaces utiles), les milieux naturels (destruction et fragmentation des habitats naturels, diminution de la biodiversité), mais également la lutte contre le changement climatique (réduction de la capacité naturelle d'absorption du carbone dans les sols par les végétaux, création d'îlots de chaleur...).

“ L'artificialisation et la consommation des sols ont des conséquences écologiques majeures. ”

Les territoires périurbains sont particulièrement convoités par les activités les plus consommatrices de foncier (construction de maisons individuelles, mais également accueil d'activités de production ou encore de centres commerciaux). La périurbanisation, cause principale de la consommation des sols, résulte de plusieurs facteurs : un modèle d'aménagement favorisant la maison individuelle, des capacités de déplacement permettant d'habiter plus loin des emplois et

services, ceci pour profiter d'un foncier moins cher. L'évolution du périmètre des aires urbaines bretonnes entre 1999 et 2020 montre que toutes les agglomérations sont concernées par ce phénomène, y compris au sein des territoires sans croissance du nombre de ménages ou d'emplois dans la même période, avec pour conséquence **une dévitalisation forte des centres-villes et centres-bourgs, un allongement des distances domicile-travail et une dépendance croissante des travailleurs à une énergie non renouvelable pour leur mobilité.**

Ainsi, l'artificialisation et la consommation des sols ont des conséquences écologiques majeures par la destruction et la fragmentation des habitats naturels qu'elles entraînent et l'aggravation de l'érosion de la biodiversité. Par ailleurs, elles engendrent aussi des conséquences économiques et sociales négatives.

Contre cette tendance – généralisée en France et particulièrement forte en Bretagne – est un enjeu national.

Le Plan biodiversité de juillet 2018 et le Plan national d'adaptation au changement climatique ont réaffirmé et renforcé l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols promu par les réformes législatives successives depuis une vingtaine d'années, de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) en 2000 à la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de 2014, en passant par les lois dites Grenelle I et II. Ces derniers plans ont posé le principe d'un objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) dans les territoires. Il s'agit de maîtriser la consommation d'espaces naturels et agricoles, mais aussi de compenser l'artificialisation par la renaturation.

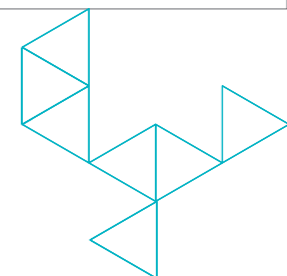
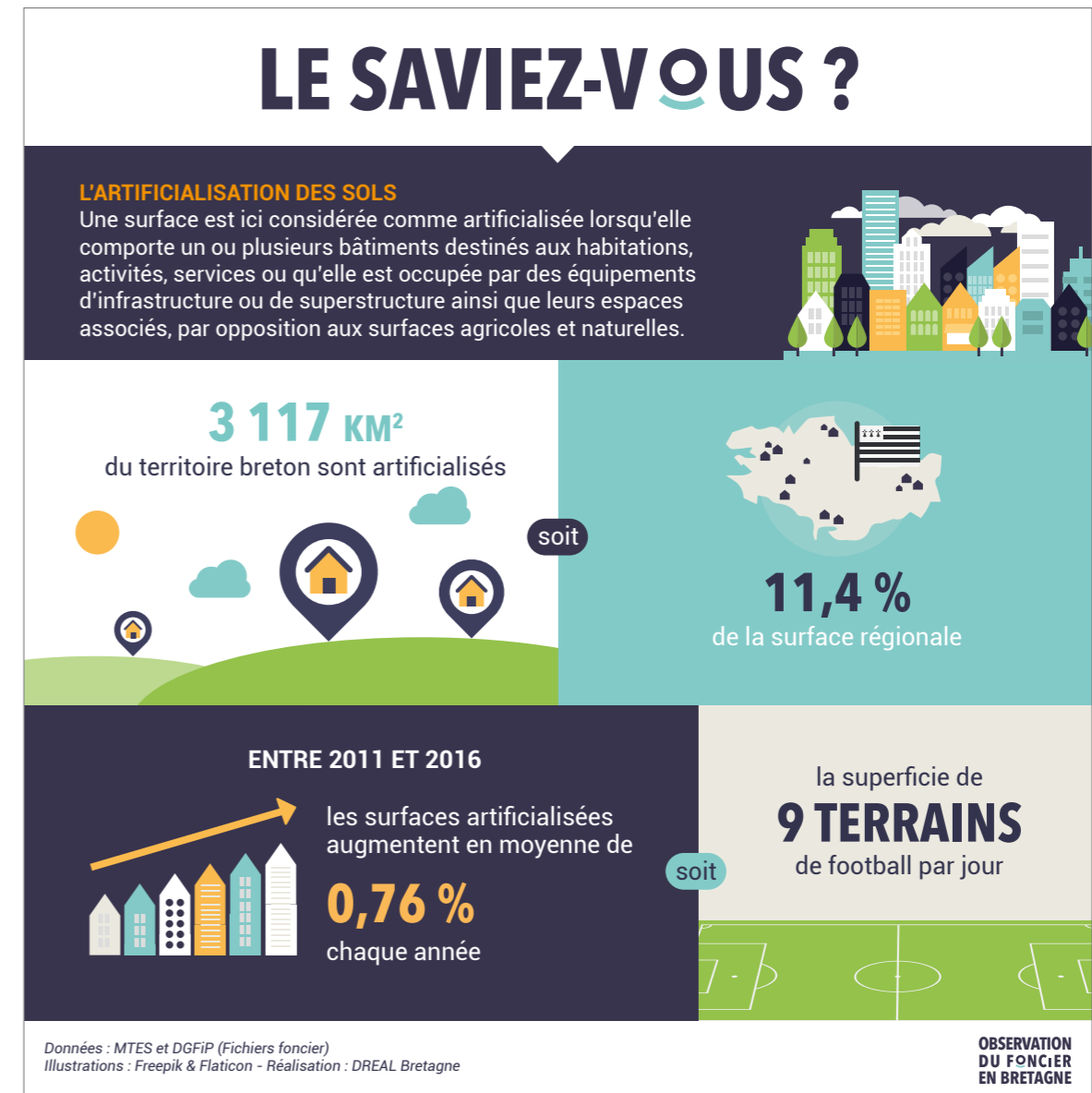
La prise de conscience de ces enjeux et problématiques est largement partagée en Bretagne depuis une dizaine d'années. La signature par les collectivités de la Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne, la création de l'Établissement public foncier de Bretagne en 2009 et son positionnement auprès des collectivités pour les seules opérations de renouvellement urbain, la mobilisation forte des territoires en réponse aux appels à manifestation d'intérêt (AMI) des départements ou à la démarche partenariale proposée par l'État, la Région, la Banque des territoires<sup>21</sup> et l'EPF de les accompagner dans des projets de redynamisation de leurs centralités, en sont autant de manifestations.

20. DREAL Bretagne, La gestion économe du foncier, octobre 2020

21. La Banque des territoires est une direction de la Caisse des dépôts et consignations créée en mai 2018. Elle regroupe les offres de la Caisse des dépôts et de ses filiales au service des territoires

Pour autant, la consommation foncière et l'étalement urbain se poursuivent, en particulier du fait d'un modèle d'aménagement conditionné par un déséquilibre entre les prix du foncier agricole et le coût direct et immédiat du renouvellement urbain, par les mécanismes de concurrence territoriale et la non-prise en compte des coûts environnementaux.

La démarche de la « Breizh COP », initiée par la Région Bretagne en 2017 avec tous les acteurs territoriaux, est le support du projet de territoire de la Bretagne auquel s'adosse le futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ce dernier rappelle que la tendance actuelle n'est pas soutenable à moyen terme et qu'un changement de paradigme et une rupture sont nécessaires. Et ce d'autant plus qu'à l'horizon 2050, la Bretagne pourrait compter 4 millions d'habitants (soit 650 000 de plus qu'en 2013) avec une croissance annuelle de 0,5%, croissance sensiblement plus soutenue que la moyenne de la France métropolitaine (+ 0,32%). **Le SRADDET pose ainsi comme objectif (n° 31) de mettre un terme à la consommation d'espaces agricoles et naturels à l'horizon 2040.**





# VERS UN TROISIÈME PPI 2021-2025



Favoriser un développement économique et social dynamique et conforter l'attractivité des territoires tout en réduisant les tendances actuelles de surconsommation des ressources et de déséquilibres territoriaux, offrir des logements à prix abordables, renouveler les espaces d'activités économiques, maintenir les commerces et services en centralités, offrir un environnement de qualité à tous les usagers du bourg ou de la ville, **nombreux sont les défis auxquels les collectivités doivent répondre et qui peuvent avoir un lien avec la question foncière.**

Les collectivités sont pour cela entourées par un **collectif d'acteurs publics et privés** – collectivités de tout rang, partenaires publics, opérateurs divers – qui s'organisent, se structurent et déploient leurs compétences et savoir-faire aux côtés des communes, au service de leurs projets de développement.

L'Établissement public foncier de Bretagne est, depuis dix ans, un de ces partenaires et accompagne les collectivités dans la préparation et la mise en œuvre opérationnelle de leurs projets locaux, **avec un souci permanent de moindre impact de ceux-ci en matière de consommation d'espaces agricoles et naturels.**

Pour ce faire, **il adapte son action et ses interventions, à la fois aux problématiques récurrentes rencontrées à l'échelle régionale, et aux besoins et moyens spécifiques de chacun des territoires.**

Le troisième programme pluriannuel d'intervention (PPI) de l'EPF Bretagne a été construit pour poursuivre les interventions de l'Établissement public foncier dans ce sens, en tirant les expériences de dix ans d'action foncière aux côtés des collectivités, mais également en engageant un processus partenarial fort d'élaboration de ce document-cadre.

## 1) Dix ans d'action de l'EPF, en accompagnement des territoires sur les questions foncières

### Une très grande diversité d'opérations accompagnées, au profit de tous les territoires bretons

L'Établissement public foncier de Bretagne est né en 2009 de la volonté partagée de l'État et des collectivités bretonnes de lutter contre la consommation croissante d'une ressource limitée, le foncier, et de maîtriser ses effets sur le coût du logement. Élaboré en 2010 dans ce contexte, le premier PPI 2010-2015 de l'EPF Bretagne posait des objectifs opérationnels ambitieux et constituait une première visée stratégique de l'Établissement public foncier.

Dans le même temps se mettait en place la démarche foncière régionale, laquelle a abouti à la rédaction de la Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne en novembre 2012. Pour accompagner au mieux, dans les territoires, la mise en œuvre de cette politique publique d'aménagement durable, l'action de l'EPF s'est rapidement concentrée sur **des opérations en renouvellement urbain**, au profit de la **redynamisation des centralités**.

Le deuxième PPI 2016-2020 a ainsi conforté ces grandes orientations en confirmant l'orientation forte prise les années passées d'une action de l'EPF **au profit exclusif des opérations de renouvellement urbain**, par essence plus vertueuses mais aussi plus complexes, et en poursuivant **une action foncière majoritairement concentrée sur les projets de construction de logements, notamment sociaux**. Il a également mis en œuvre des **dispositifs complémentaires pour rendre l'action de l'EPF plus opérationnelle et efficace** dans ces opérations, de façon très encadrée<sup>22</sup>.

Ces orientations caractérisent fortement les opérations accompagnées au cours des dix dernières années.

Si l'EPF Bretagne couvre une grande diversité d'opérations, les interventions dans le domaine de l'habitat et de la mixité fonctionnelle sont largement majoritaires sur la période 2010-2020, représentant près de 91 % des conventions approuvées et 79 % des volumes financiers engagés.

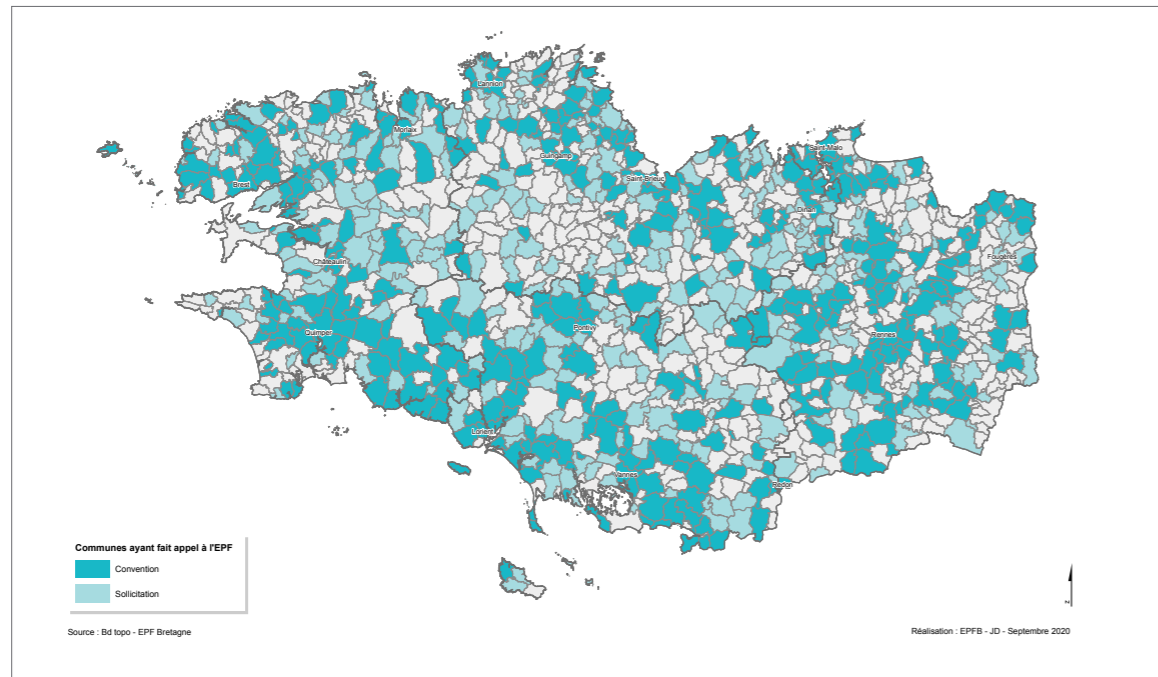
“ L'EPF Bretagne accompagne les projets de tous les territoires bretons : ruraux, urbains, périurbains, littoraux. ”

Au 1<sup>er</sup> novembre 2020, l'EPF porte un potentiel de plus de 21 302 logements dont 6 513 locatifs sociaux, soit 28 %. Ces logements sont concentrés à 92 % dans les zones tendues à très tendues, là où les besoins en logements sont les plus importants.

Pour autant, l'EPF Bretagne **accompagne les projets de tous les territoires bretons : ruraux, urbains, périurbains, littoraux**. On note ainsi, depuis dix ans, qu'il déploie de nombreuses interventions au profit des plus petites collectivités (41 % des conventions le sont au profit des communes de moins de 2 000 habitants) et que l'accompagnement opéré prend des formes différentes selon les territoires bretons.

22. Le PPI 2016-2020 a ainsi introduit un encadrement des durées de portage par les durées de conventions, un assouplissement des critères de mixité sociale dans les territoires ruraux, un dispositif de minoration foncière facilitant la sortie opérationnelle des opérations de recyclage foncier comportant des coûts de remise en état des sols (dépollution, déconstruction) disproportionnés en proposant la prise en charge d'une partie de ces coûts.





De façon schématique, l'EPF Bretagne intervient principalement en aide à la mise sur le marché d'opérations complexes d'un point de vue foncier, ou onéreuses, et au profit d'une forte production de logements, dans les communes en territoires tendus dont les agglomérations. Cela peut notamment concerner des friches urbaines importantes, des projets de zones d'aménagement concerté (ZAC) structurants, parfois de niveau communautaire, des quartiers de gare ou de pôles d'échanges multimodaux, des ports... Il accompagne plus fortement, en temps et en études, les plus petites communes pour les aider dans les approches de faisabilité et de sécurisation de leurs

opérations, et les opérations foncières déployées – complexes également même si de dimension plus réduite – le sont avec un effort financier plus important. Ainsi, 30% des montants de minoration décidés dans le cadre des cinq premières années de mise en œuvre de ce dispositif l'ont été au profit d'opérations dans des communes de moins de 2 000 habitants ne cumulant pourtant que 15% des montants conventionnés d'opérations. De même, 41% des études accompagnées l'ont été dans ce type de collectivités, dans une proportion cohérente avec le nombre d'opérations qui y sont déployées.



Hillion (22) – Petite opération en centre-bourg de quatre logements semi-collectifs locatifs - Crédit photo : EPF Bretagne



Lanildut (29) – Développement d'un projet mixte : locaux de la mairie en rez-de-chaussée et installation de logements à l'étage - Crédit photo : EPF Bretagne

Correspondant au deuxième domaine d'intervention, les opérations de développement économique concernent 6,2% des conventions approuvées pour 13,2% des volumes financiers engagés. Dans ce domaine, l'EPF est principalement mobilisé pour la reconversion de fonciers économiques en friche et la restructuration de zones d'activités.

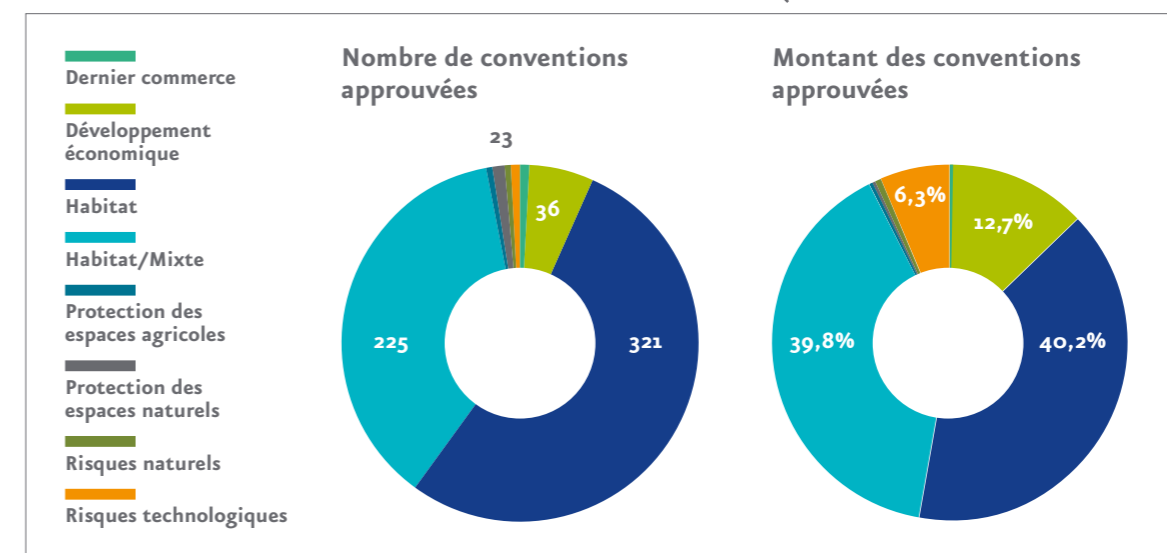
L'EPF accompagne également les collectivités dans la mise en œuvre des mesures foncières des plans de prévention des risques (PPR). Très tôt mobilisé dans le cadre des PPR technologiques, il n'est en revanche sollicité par les collectivités pour des actions foncières dans le cadre de risques naturels que depuis très récemment. Dans ce cadre, l'EPF porte huit opérations aux enveloppes financières importantes (1,4% des opérations pour près de 7,46% des montants conventionnés), mais qui n'ont pas vocation à être mobilisées dans leur totalité.

Enfin, la préservation par maîtrise foncière des espaces naturels et agricoles constitue un pourcentage marginal des actions de l'EPF Bretagne (moins de 1,5% des opérations pour 0,37% des montants d'action foncière). L'Établissement public foncier a notamment été mobilisé pour l'acquisition de parcelles morcelées au profit d'opérations pour la préservation d'espaces naturels menacés, en particulier en frange littorale. Ces problématiques ne sont abordées par l'EPF Bretagne qu'à titre subsidiaire, en complément des autres acteurs compétents dans ce domaine (Départements, Conservatoire du littoral, SAFER en premier lieu).



Nostang (56) – Création d'un îlot mixte habitat et commerce en centralité après travaux - Crédit photo : EPF Bretagne

RÉPARTITION DES CONVENTIONS APPROUVÉES ENTRE 2010 ET 2020 PAR THÉMATIQUE EN NOMBRE ET PAR THÉMATIQUE EN MILLIONS D'EUROS



## Une montée en puissance de l'activité, des métiers développés et des problématiques abordées

L'action de portage foncier de l'EPF Bretagne ne se résume pas à un simple portage financier par lequel celui-ci viendrait se substituer financièrement à la collectivité au moment de l'achat d'un bien ; elle recouvre plus globalement :

- un apport en ingénierie aux collectivités, et notamment un accompagnement de celles-ci en amont ou en parallèle de l'opération de portage foncier pour sécuriser l'opération projetée (en matière de programmation, de bilan financier et d'anticipation des préalables nécessaires à sa mise en œuvre opérationnelle). Cet accompagnement peut prendre différentes formes selon la maturité du projet, les compétences propres de la collectivité et l'échelle de réflexion : 188 études ont notamment été accompagnées par l'EPF dans ce cadre ;
- la négociation, auprès des propriétaires, des biens nécessaires à la mise en œuvre opérationnelle du projet initié par la collectivité, dans un souci de maîtrise des prix du foncier. Chaque négociation vise à acheter les biens nécessaires au juste prix, de façon à limiter le poste de dépenses foncières dans les bilans ainsi que les déficits d'opérations, mais aussi à conserver des termes de référence corrects pour les acquisitions ultérieures. Différents moyens sont mobilisables par l'EPF Bretagne pour mener à bien ces acquisitions (négociation amiable, préemption, expropriation et autres procédures spécifiques telles que bien en état d'abandon manifeste) : 947 acquisitions dont 86% à l'amiable, 12% en préemption et 2% en expropriation ;
- leur acquisition, en veillant à la sécurisation juridique des actes, notamment par la rédaction des clauses environnementales ad hoc ;
- la gestion des biens acquis, en articulation avec les collectivités concernées ;
- la maîtrise d'ouvrage de travaux de dépollution et de déconstruction sur les biens dont l'EPF Bretagne est propriétaire, dès lors qu'elle est souhaitée par la collectivité et pertinente au regard du projet envisagé ;
- la revente des biens transformés, le cas échéant (remembrement foncier, déconstructions, dépollutions...), à la collectivité ou à tous opérateurs (aménageurs, constructeurs immobiliers privés ou publics...) désignés par elle : 261 cessions dont 66% aux collectivités, 11% aux bailleurs, 5% aux aménageurs, 10% aux particuliers et 5% aux promoteurs.



Étude de revitalisation du centre-ville de Plestin-les-Grèves (22)



Rennes (35) – Démolition de l'Hôtel-Dieu  
Crédit photo : EPF Bretagne



Lamballe (22) – ZAC du Liffré, démolition de la gendarmerie  
Crédit photo : EPF Bretagne



Laz (29) – Chantier de démolition-reconstruction  
Crédit photo : EPF Bretagne



Pontivy (56) – Déconstruction d'une friche hospitalière  
Crédit photo : EPF Bretagne



Étude pour la redynamisation du centre-bourg de Plélan-le-Grand (35)

Toutes ces missions sont évidemment plus complexes, longues et coûteuses à mettre en œuvre lorsqu'elles sont développées dans le cadre de projets de renouvellement urbain.

C'est justement pour cette raison que l'EPF Bretagne a été mis en place et qu'il a consacré ses moyens humains et financiers à l'accompagnement foncier des projets en renouvellement urbain.

Il contribue ainsi à la mise en œuvre des politiques publiques promues par l'État et relayées au niveau régional en matière de développement durable et de mixité sociale. Il permet en effet, grâce à une solidarité intrarégionale, à une mutualisation pluriannuelle et spatiale des ressources financières et à des compétences humaines spécifiques, la mise en œuvre de projets vertueux qui n'auraient pas vu le jour sans son intervention (cas des plus petites collectivités) ou dans des échéances plus lointaines (cas des plus grosses collectivités).

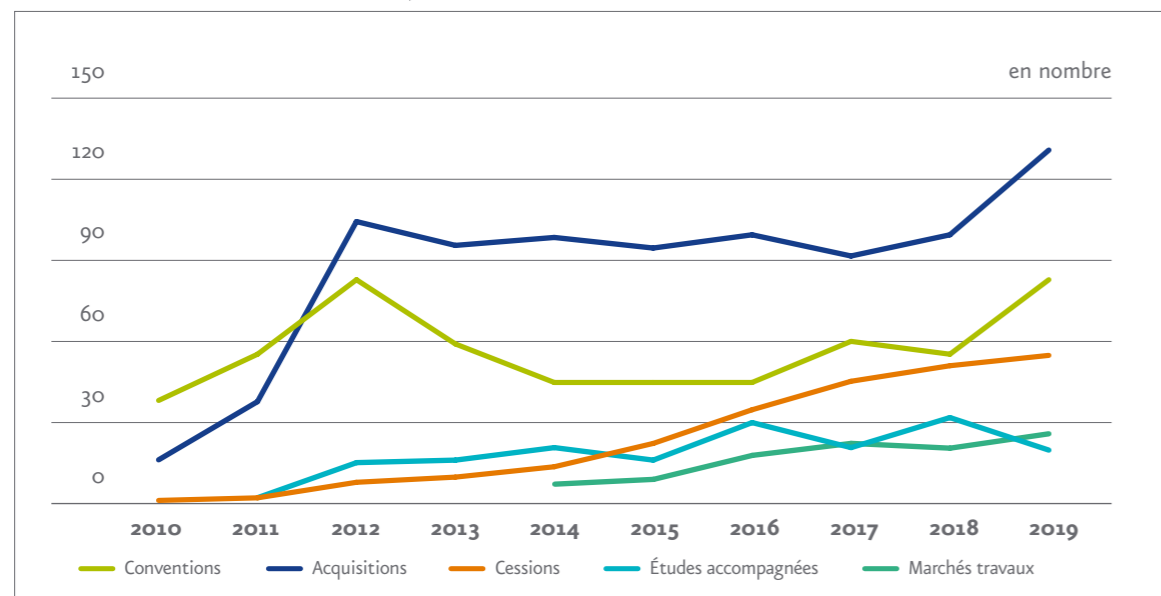
“ L'EPF contribue à la mise en œuvre des politiques publiques promues par l'État et relayées au niveau régional en matière de développement durable et de mixité sociale. ”

Ces différentes missions se sont développées progressivement dans le temps, à mesure des mises en œuvre opérationnelles des opérations conventionnées avec les collectivités. Après avoir été principalement un établissement public foncier de conventionnement et d'acquisitions au cours de son premier programme pluriannuel d'intervention (PPI 2010-2015), l'EPF Bretagne a très fortement développé les missions relatives aux travaux de dépollution et de déconstruction, de même que l'activité de revente des biens portés, tout en consolidant le rythme de conventionnement et d'acquisitions dans le cadre de son PPI 2016-2020. La maturité de l'EPF, c'est-à-dire la stabilisation de l'ensemble de ces activités à un

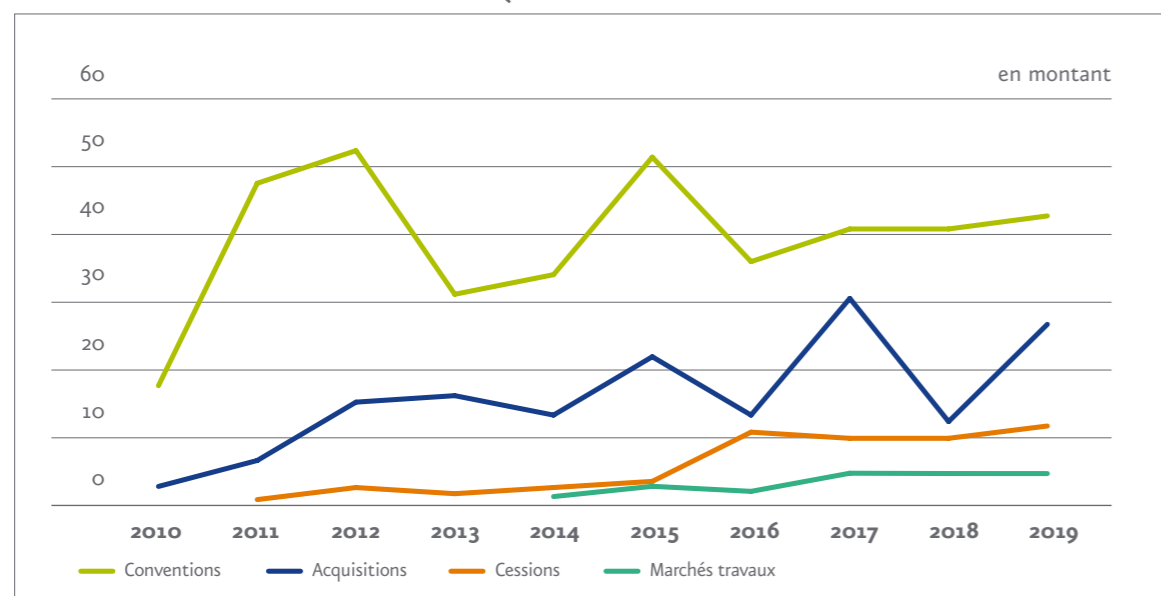
« rythme de croisière », n'est prévue qu'au milieu du troisième PPI 2021-2025.

Cette **montée en puissance** n'a pas été linéaire dans le temps, du fait de la matière foncière considérée qui ne s'appréhende correctement que dans le temps pluriannuel des opérations, et de la très grande diversité des tailles d'opération. Les approches annuelles successives font apparaître les effets de seuil des approches « au 31 décembre de chaque année » selon que certaines « grosses acquisitions » ou « grosses cessions » s'opèrent avant ou après cette échéance. Elles révèlent également l'influence du contexte environnant le domaine de l'aménagement en général, et du foncier en particulier, sur l'activité de l'EPF<sup>23</sup>.

ACTIVITÉ PAR SEGMENT EN NOMBRE



ACTIVITÉ PAR SEGMENT EN MONTANT (EN M€)



23. Parmi les éléments de contexte : changement du régime des plus-values immobilières au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Élections municipales en 2014 et 2020. Crise sanitaire en 2020.

## Un outil opérationnel et un acteur régional, s'efforçant d'innover pour répondre aux besoins des territoires

Très rapidement confronté, dans son action opérationnelle, aux problématiques de **développement des centralités** des communes qu'il accompagnait, l'EPF Bretagne s'est engagé dès 2012 dans une réflexion transversale à ce sujet. Mêlant différentes modalités et échelles d'intervention (action opérationnelle classique, expérimentations, sensibilisation de niveau régional, mise en réseau des acteurs, capitalisation

d'expériences, affirmation d'une action transversale dans le PPI 2016-2020, démarches partenariales d'accompagnement, apport de méthodologie...), il a ainsi contribué, conformément aux souhaits de l'État et de la Région, à la sensibilisation des collectivités locales à cette problématique largement répandue ainsi qu'à la proposition de méthodologies d'approche et réponses opérationnelles pour y faire face.

### Rappel des grandes étapes de la démarche « Redynamisation des centralités » depuis 2012 :

#### 2012

- Lancement d'une expérimentation avec les communes volontaires de Mellé et Josselin

#### 2014

- Élargissement de l'expérimentation à six communes bretonnes supplémentaires, aux profils diversifiés (Huelgoat, Muzillac, Guingamp, Collinée, Guerlesquin, Martigné-Ferchaud), volontaires pour être le laboratoire d'une approche renouvelée mobilisant un vaste panel de partenaires
- Mobilisation renforcée des partenaires à l'échelle régionale
- Accompagnement des communes candidates à l'appel à manifestation d'intérêt national et désireuses d'être accompagnées par l'EPF dans cet exercice (communes issues de l'essaimage mais aussi Mûr-de-Bretagne, Gourin, Guer, Audierne, Messac, Guéméné-sur-Scorff)

#### 2015

- Poursuite des accompagnements opérationnels
- Mise en place du réseau des communes accompagnées, avec réunions régulières sur des sujets transversaux (2015 : les questions spécifiques à la phase études / le panorama des aides financières disponibles – 2016 : l'association des habitants, commerçants et forces vives du territoire / réhabilitation du bâti ancien – 2017 : la problématique commerciale)

#### 2016

- Organisation de rencontres et visites d'opérations dans les quatre départements bretons, en partenariat avec Bruded
- Organisation, en partenariat avec l'État, la Région, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'ADEME, d'un colloque d'une journée à Saint-Brieuc (plénière et ateliers) ayant regroupé près de 700 personnes
- Mise à disposition d'outils méthodologiques et de retours d'expériences sur le site internet de l'EPF ainsi que dans la mallette remise lors du colloque

#### 2017

- Partenariat avec l'État, la Région et la CDC pour le lancement de deux appels à candidatures « Dynamisme des centralités de Bretagne » (villes / bourgs), avec deux phases études / opérationnel - 208 candidatures - 60 lauréats
- Expérimentation auprès des lauréats des deux appels à candidatures : possibilité conférée aux membres du bureau d'approuver des conventions opérationnelles pour un accompagnement de l'EPF en tant qu'opérateur foncier sur des projets qui concourent véritablement à une redynamisation du centre, au service d'un projet global, quand bien même les biens à acquérir et porter par l'EPF seraient dérogeatoires aux critères thématiques d'intervention de droit commun tels que précisés dans le PPI 2016-2020 (ex. : remembrement de cellules commerciales, réhabilitation d'un bien vacant en équipement, projet d'espace public...)

#### 2018

- EPF partenaire du dispositif national « Action cœur de ville »
- Engagement d'une réflexion avec SemBreizh et la Banque des territoires pour la création d'un opérateur régional – foncière de commerces qui puisse intervenir au sein des centralités bretonnes, en articulation avec des investisseurs privés

#### 2019

- Deuxième vague d'appels à candidatures « Dynamisme des centralités en Bretagne » - 214 candidatures - 70 lauréats

#### 2020

- Articulation des démarches régionales au dispositif national « Petites villes de demain »

Plus largement, l'Établissement public foncier s'est attaché au cours des dix années passées à **tirer parti des sujets opérationnels auxquels il était confronté pour faire évoluer ses outils et ses modes de faire** (développement du démembrement de propriété en particulier dans les projets de réhabilitation de commerces par les collectivités, mise en place d'un dispositif de minoration foncière dans le PPI 2016-2020, assouplissement des critères de mixité sociale dans les petites opérations des territoires

ruraux à compter de 2016...). Il a mis à la disposition des collectivités des **outils méthodologiques** ou de vulgarisation des outils réglementaires (boîte à outils, référentiel foncier...) et a **expérimenté et innové pour toujours mieux répondre aux complexités du recyclage foncier** (bail réel en cours de portage, réflexion et articulation aux organismes de foncier solidaire, méthode de dépollution vertueuse, expérimentation sur les copropriétés dégradées...).



Saint-Brieuc (22) – Colloque « Revitalisons nos centres-bourgs » organisé en 2016 - Crédit photo : EPF Bretagne



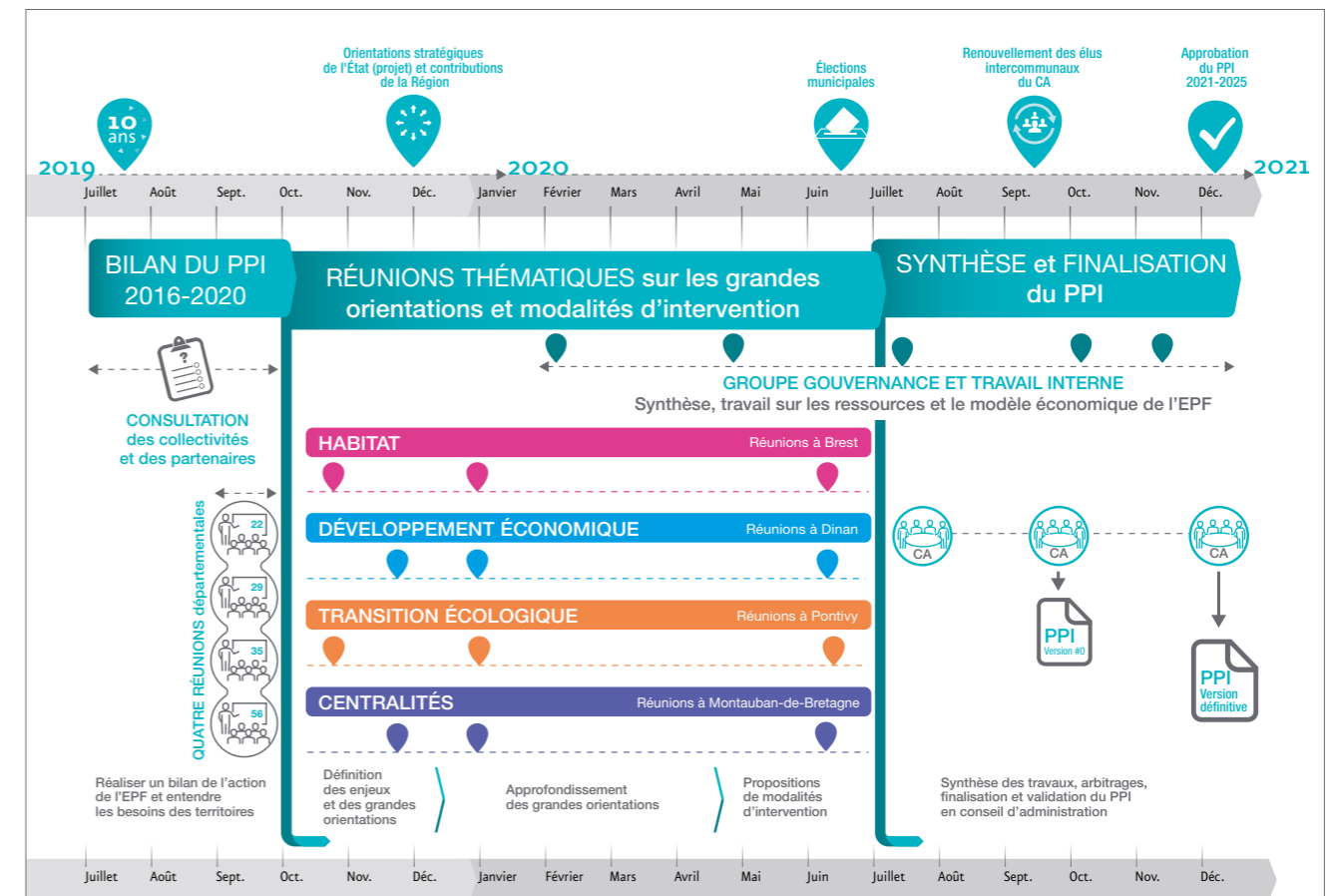
Saulnières (35) – Signature du protocole AAC  
Crédit photo : EPF Bretagne



L'EPF Bretagne, lauréat du Trophée de la commande publique en 2017 dans la catégorie Achat public durable, pour l'opération innovante « Dépollution des terres de la ZAC Gare de Lorient » - Crédit Photo : Delphine Herriau

## 2) Une élaboration concertée du PPI 2021-2025

Le conseil d'administration de l'Établissement public foncier de Bretagne a fait le choix d'une élaboration du PPI 2021-2025 s'opérant de façon **partenariale** et impliquant fortement les organes de gouvernance de l'EPF. Un **vaste travail de concertation**, engagé sur une période de 18 mois couvrant 2019 et 2020, a ainsi permis de rassembler tous les acteurs institutionnels de l'aménagement – collectivités, organismes régionaux et départementaux – ainsi que les professionnels du foncier, de l'urbanisme et de la construction – bureaux d'étude et de conseil, experts de l'acte de construire... Il s'est organisé en trois temps, permettant ainsi un bilan des actions des années passées, une écoute des besoins des territoires et une réflexion autour des critères et modalités d'intervention de l'EPF dans les différentes thématiques prévues par le Code de l'urbanisme, puis une phase de synthèse et arbitrages précisant les moyens d'intervention de l'EPF pour les cinq prochaines années.



Les grandes étapes de l'élaboration concertée du PPI 2021-2025

## Juillet 2019 : les 10 ans de l'EPF Bretagne

Les 10 ans de l'EPF Bretagne, fêtés le 10 juillet 2019 à Guingamp, ont été l'occasion de lancer officiellement la réflexion partenariale. À ce rendez-vous festif, ce sont près de 200 élus, techniciens et partenaires qui, au cours de deux tables rondes, ont consacré un premier temps de travail aux enjeux futurs de l'Établissement public foncier.

La mixité sociale et des fonctions des centres-bourgs, l'objectif de « zéro consommation foncière », les modalités d'échanges avec les habitants quant à leurs attentes et besoins, la reconquête des friches (création d'un modèle économique pérenne, renaturation) ont été les premiers sujets abordés.



Les 10 ans de l'EPF Bretagne fêtés à Guingamp - Crédit photo : EPF Bretagne

## Juillet - septembre 2019 : bilan des actions menées et écoute des besoins des territoires

### Une consultation numérique

Organisée en ligne et adressée en juillet 2019 à toutes les communes bretonnes, elle visait à collecter leurs avis sur les modalités d'action de l'Établissement public foncier, ses critères d'intervention ainsi que sur les questionnements à approfondir dans le cadre de la révision du PPI. Ce questionnaire a recueilli près de 120 réponses<sup>24</sup>, les attentes les plus fortes se concentrant sur le cœur de métier de l'EPF : portage foncier, négociation, accompagnement pré-opérationnel, durée de portage. Ces réponses ont permis de prendre conscience des sujets consensuels comme la maîtrise des coûts du foncier ou la redynamisation des centralités ; elles ont également mis en avant la satisfaction large et globale des collectivités et partenaires à l'égard de l'EPF.

### Des réunions départementales d'écoute des territoires

Ces réunions ont tout d'abord permis de prendre le temps du bilan par département, de donner à voir aux élus l'intervention de l'EPF dans la période passée, de comprendre et de débattre des difficultés parfois rencontrées. Elles ont également permis de mieux comprendre les enjeux locaux, de donner la parole aux partenaires pour fixer le cadre des réflexions du PPI 2021-2025 et de partager les sujets émergents. Afin de faciliter les échanges, de permettre l'expression du plus grand nombre et d'entrer dans le détail des problématiques, trois ateliers (Agglomérations et villes moyennes, Bourgs et territoires ruraux et Territoires littoraux) ont été, à l'issue de la réunion plénière de bilan, systématiquement proposés. L'ensemble de ces réunions a rassemblé plus de 300 participants.



Réunions départementales  
Crédit photo : EPF Bretagne



24. 54% des réponses proviennent d'élus locaux dont 40,8% de maires, avec une représentation géographique presque identique des quatre départements. Il est à noter une très forte participation des élus de communes comprenant entre 1 000 et moins de 5 000 habitants, puisqu'ils représentaient 53% du total des réponses.

## Octobre 2019 - juillet 2020 : travail sur les enjeux et critères sous-tendant les interventions de l'EPF

Quatre groupes de travail d'une trentaine de personnes ont été mis en place, réunissant collectivités et partenaires autour des grandes thématiques d'intervention de l'EPF : habitat, développement économique, transition écologique, renouvellement urbain et centralités.

### Chacun de ces groupes s'est réuni à trois reprises pour :

- aborder le contexte actuel, les attentes exprimées lors de la phase d'écoute et de bilan ;
- débattre des orientations pour les prochaines années. Lors de cette séance, les projets d'orientations stratégiques de l'État (OSE) et de contribution de la Région à la révision du PPI ont été présentés ;
- affiner le positionnement envisageable de l'EPF pour les années 2021-2025.

Ils ont notamment permis de mettre en avant :

- **les orientations jugées comme évidentes :**
  - orientation maintenue sur le renouvellement urbain ; priorité d'action au profit de la production de logements,
  - intérêt évident à diversifier les interventions au-delà de la seule entrée logements, notamment au profit du développement économique dans le tissu urbain,
  - poursuite de l'apport en ingénierie aux territoires ;

- **les nouveautés qui semblaient emporter l'adhésion de l'ensemble des partenaires :**

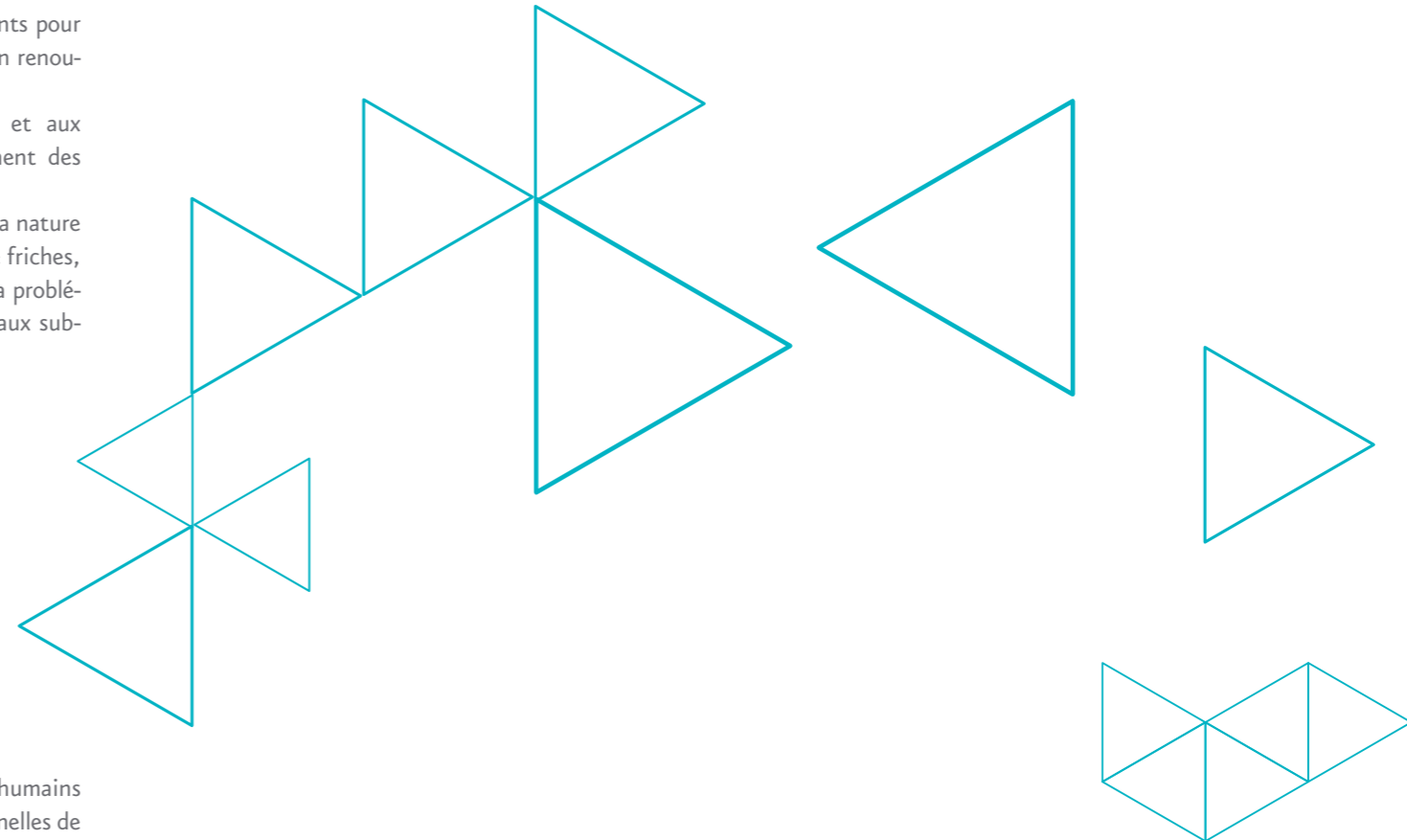
- travailler à l'accompagnement du développement économique des territoires par les zones d'activités mais aussi dans le tissu urbain,
- savoir intervenir dans d'autres domaines que les seules thématiques « habitat » et « développement économique » au profit de projets de centralité pertinents, sans pour autant éparpiller les moyens d'intervention de l'EPF,
- travailler à inventer des montages innovants pour répondre à la complexité des opérations en renouvellement urbain,
- réfléchir aux partenariats envisageables et aux cibles prioritaires en matière de traitement des friches emblématiques en Bretagne,
- savoir accompagner le développement de la nature en ville et expérimenter la renaturation de friches,
- accompagner les territoires confrontés à la problématique de l'érosion du trait de côte ou aux submersions marines.

## Avril 2020 - décembre 2020 : synthèse, arbitrages et définition des moyens d'intervention par le groupe « gouvernance »

Réunis en groupe de travail « gouvernance » lors de cinq séances courant 2020, les membres du bureau ont précisé les principes d'action possibles pour l'EPF Bretagne, sur la base des orientations débattues dans le cadre des groupes de travail thématiques. Ils ont également proposé, d'une part, des évolutions des modalités de conventionnement et, d'autre part, des compléments au dispositif de minoration foncière.

Ce groupe de travail a enfin projeté les moyens humains et financiers adaptés aux évolutions prévisionnelles de l'activité opérationnelle et objectivé le modèle économique de manière cohérente avec l'ensemble des hypothèses émises.

Le conseil d'administration a quant à lui pris connaissance de l'avancement des travaux et arbitré les orientations à retenir lors de chacune de ses réunions, de mi-2019 à fin 2020.



# LES STRATÉGIES D'INTERVENTION 2021-2025



Les enjeux environnementaux actuels nécessitent de reconsidérer le modèle traditionnel de fabrication de la ville et de travailler différemment : partir des besoins des territoires, anticiper leur évolution, agir en partenariat avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement, accompagner les initiatives citoyennes, articuler temps courts et temps longs, innover, expérimenter...

Attaché à s'intégrer dans un large système d'acteurs, l'EPF Bretagne souhaite aller plus loin en renforçant les partenariats existants et en les élargissant à d'autres perspectives, ici déclinées par entrées thématiques.

**Le dialogue engagé dans le cadre de la révision du PPI a permis de formaliser une feuille de route partagée identifiant la façon dont l'EPF se mobilisera pour accompagner la mise en œuvre des stratégies foncières locales adaptées aux enjeux propres à chaque territoire.** Les stratégies et critères d'intervention de l'Établissement public foncier tiennent également compte des grands enjeux qui lui sont notifiés par l'État, au travers d'orientations stratégiques, ainsi que de la contribution de la Région, en écho au projet de SRADDET arrêté.

**Leur formulation homogène à l'échelle régionale n'empêche aucunement leur déclinaison opérationnelle différenciée et adaptée aux besoins des collectivités et aux réalités territoriales.**

## 1) Le renouvellement urbain comme action prioritaire de l'EPF

Depuis sa création, l'EPF Bretagne est pleinement **mobilisé pour lutter contre la consommation excessive des terres agricoles et naturelles et faciliter le renouvellement urbain**, conformément aux grands enjeux stratégiques ayant présidé à sa création et portés depuis dix ans par son conseil d'administration, ainsi qu'aux missions définies par l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme, qui prévoient que « les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain ».

Au titre du PPI 2021-2025, l'EPF souhaite **poursuivre son action auprès des collectivités** et la renforcer de façon significative en **apportant ses compétences et son expertise technique et financière** pour la mise en œuvre de leurs politiques foncières, la définition et le montage de leurs **projets de renouvellement urbain**, permettant ainsi de garantir l'existence de projets à la sortie des portages fonciers.

Pour l'Établissement public foncier, il s'agit d'acquérir et d'assurer le portage d'emprises situées dans l'enveloppe urbaine des villes et bourgs bretons. Ces emprises se présentent sous plusieurs formes, et peuvent être adjacentes ou imbriquées :

- non bâties : pour les dents creuses, les cœurs d'îlot ou les fonds de jardin ;
- bâties : avec des biens vacants, sous-utilisés ou dégradés (friches, bâtiments).

Devant la complexité d'intervention sur ces emprises et le réel enjeu qu'elles représentent, l'EPF Bretagne veille, sur les secteurs dont il assure le portage :

- à la **mise en cohérence de son intervention avec les enjeux et politiques portés par les collectivités, notamment au travers des documents d'urbanisme et de planification** (SCoT, PLU, PLUi...) ou de programmation (PLH), et à la prise en compte conjointe des niveaux d'exigence exprimés dans ces documents et le présent PPI ;
- à une véritable démarche d'**optimisation de l'espace**, tant à l'échelle globale de la commune que sur ces emprises à travers un projet économe en foncier ;
- à la **qualité du projet** et à son **intégration urbaine**.

L'EPF encourage les réflexions participant à la production de formes urbaines adaptées, voire innovantes, à l'émergence de programmes de mixité fonctionnelle, à la production d'un urbanisme de qualité tant dans la production architecturale que dans les approches urbaines, à la prise en compte des continuités écologiques et naturelles, et notamment la valorisation de la trame verte et bleue dans le projet, et aux réflexions sur les conditions de desserte, notamment par modes doux.

“ L'EPF a vocation à intervenir et accompagner des opérations cohérentes et économes en ressources foncières pour des territoires qui se veulent plus durables et plus résilients. ”

Pour aider à la conduite de ces projets, l'Établissement public foncier, en complément de **sa mission d'acquisition et de portage foncier**, peut mettre **son ingénierie à disposition** des communes à travers l'accompagnement :

- d'études amont de repérage et d'élaboration d'une stratégie de mobilisation du foncier en renouvellement urbain ;
- d'études pré-opérationnelles ou d'analyses plus ponctuelles (bilan d'opération...) permettant de définir les conditions d'aménagement et d'élaboration et d'approcher la faisabilité des projets urbains qui verront le jour sur ces emprises, objets du portage de l'EPF Bretagne.

L'EPF a ainsi vocation à intervenir et accompagner des opérations cohérentes et économes en ressources foncières **pour des territoires qui se veulent plus durables et plus résilients**. Ceci permet de donner sens à son action, de renforcer sa lisibilité et son efficacité sur le terrain, dans un cadre limité de moyens humains et financiers.

Les réflexions actuelles relatives à la recherche de développements territoriaux tendant progressivement vers l'objectif de « zéro artificialisation nette » amèneront également l'EPF Bretagne, en complément de son action première d'accompagnement de projets de recyclage foncier et de renouvellement urbain, à développer une capacité d'accompagnement de projets de renaturation de sites.



## 2) Les axes thématiques d'intervention

Les interventions de l'EPF Bretagne reposent sur les quatre thématiques d'approche définies par ordre de priorité dans l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme :

- la réalisation de logements, et notamment de logements sociaux
- la contribution au développement d'activités économiques
- la participation à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels
- la contribution, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles

### Habitat et mixité fonctionnelle



La production de logements, notamment sociaux et abordables, est l'objectif thématique premier de l'EPF Bretagne depuis sa création. Sur la période du PPI 2021-2025, l'Établissement public foncier continue à consacrer majoritairement les montants engagés au travers des conventions opérationnelles au logement pour contribuer à une

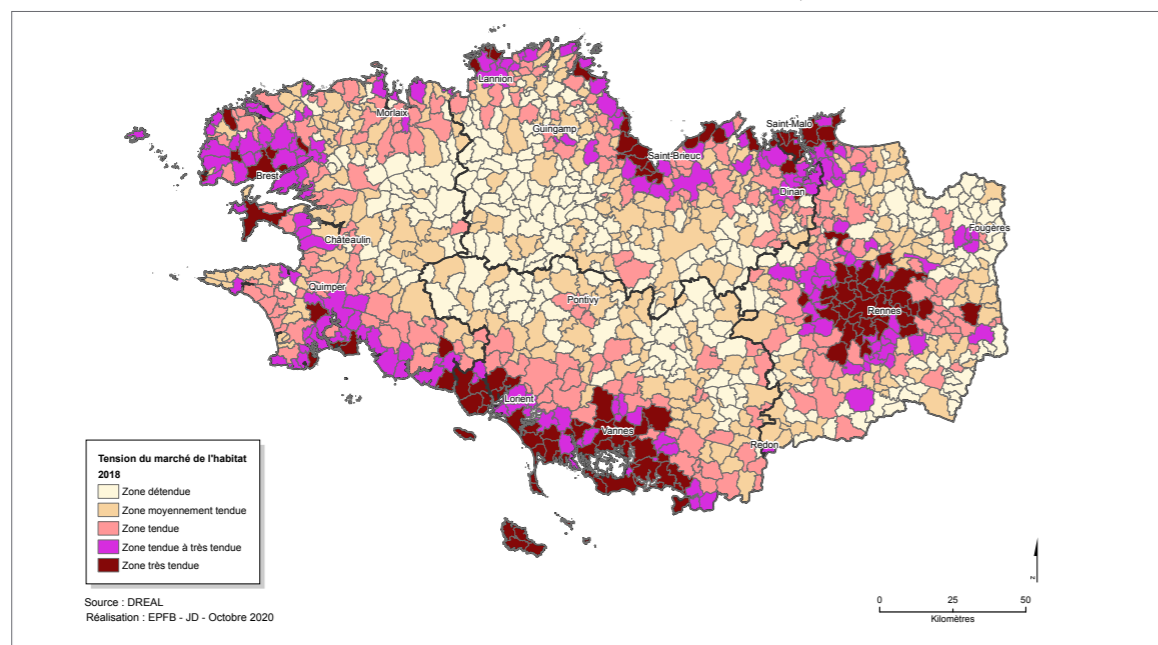
réponse quantitative et qualitative au développement de l'offre en Bretagne. **La somme des engagements pris dans les conventions opérationnelles approuvées sur cinq ans doit représenter un objectif de production d'environ 5 000 logements en lien avec l'évolution des besoins en logements en Bretagne, et d'environ 4 500 logements dans les acquisitions menées par l'EPF.**

L'EPF veille à la cohérence des opérations qu'il accompagne avec les objectifs des programmes locaux de l'habitat, lorsqu'ils existent, et avec la programmation

des aides à la pierre, ceci dans le cadre d'un partenariat étroit avec les EPCI compétents et les services de l'État. En l'absence de PLH, l'EPF échange, avec les collectivités qui le sollicitent et en lien avec les services de l'État, sur la cohérence des programmations envisagées avec les besoins du territoire en matière de développement et d'accueil.

La demande en logements se fait fortement ressentir sur les agglomérations des aires urbaines bretonnes et de leurs proches périphéries, sur certaines communes proches d'axes structurants et sur la frange littorale et rétro-littorale. En nombre de logements, les interventions de l'EPF viseront particulièrement les opérations situées dans ces zones tendues (principalement les trois dernières classes de la carte de la tension établie par la DREAL - ci-dessous). Elles y favoriseront le développement de l'offre de logements sociaux, en privilégiant les communes relevant du dispositif SRU/DALO (Solidarité et renouvellement urbains / Droit au logement opposable).

CARTE SYNTHÉTIQUE DE LA TENSION DU MARCHÉ DE L'HABITAT EN BRETAGNE



Dans les territoires ruraux confrontés à un besoin d'adaptation de leur parc social et de l'offre de logements à l'évolution des ménages, l'EPF soutient les démarches des collectivités pour mettre en œuvre des opérations adaptées à leur contexte, en les aidant à mobiliser les opérateurs concernés. Sur ces territoires, il déploie plus fortement son ingénierie en réponse aux besoins exprimés par les collectivités.

“ La production de logements, notamment sociaux et abordables, est l'objectif thématique premier de l'EPF Bretagne depuis sa création. ”

L'EPF Bretagne a vocation à s'investir dans la mise en place des outils et dispositifs réglementaires actuels et à venir pour favoriser le développement de l'offre de logements, notamment :

- portage de biens identifiés dans le cadre du dispositif de mobilisation du foncier public pour le logement afin de faciliter la sortie des projets ;
- participation aux réflexions visant la création d'organismes de foncier solidaire, à la demande des territoires concernés, en particulier lorsque ces réflexions interrogent la capacité de mise en œuvre d'un tel organisme à l'échelle d'un territoire large, permettant de répondre aux problématiques rencontrées dans des situations de marché contrastées (territoires tendus, centres-bourgs...). L'EPF peut céder des terrains à ces organismes.

Dans un contexte de hausse des prix du foncier et de l'immobilier, mais aussi de difficulté d'accès au logement par les ménages pour des raisons économiques, la production de logements sociaux est une priorité. C'est pourquoi l'Établissement public foncier conditionne ses interventions en logement à la réalisation d'une part minimum de logements locatifs sociaux de type PLUS-PLAI.

Au-delà de cette typologie, il s'agira d'aider les collectivités à développer une offre de logements « abordables », c'est-à-dire à des prix d'acquisition ou à des niveaux de loyers inférieurs à ceux du marché, selon un large spectre de produits. L'intervention de l'EPF contribue ainsi à diversifier l'offre de logements, en cohérence avec les politiques des collectivités territoriales et des organismes bailleurs. L'Établissement public foncier privilégie l'accession sociale à la propriété sur les zones tendues à très tendues.

Enfin, l'enjeu de limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels incite de fait à l'optimisation de la densité des projets d'urbanisation, tant en matière de développement économique que d'habitat. Au-delà de cette prise de conscience de la rareté du foncier, et de sa valeur patrimoniale et économique, le retour à la densité des centralités est également au cœur des problématiques sociétales de la Bretagne en ce qu'il participe à la vitalité des cœurs des bourgs et des villes. À la condition de recourir à des formes urbaines capables d'assurer l'intimité des habitants et l'intégration paysagère des constructions, la densité apporte une réponse concrète aux problématiques de proximité, de vivre ensemble, d'accessibilité, de transport. C'est pourquoi, en cohérence avec les documents de planification supracommunaux et en fonction du contexte urbain, l'EPF adapte ses critères d'intervention à chaque périmètre d'opération et encourage une densification plus forte de l'urbanisation là où les niveaux de densité peuvent ou doivent être renforcés.

### Critères d'intervention de droit commun

Compte tenu des orientations présentées ci-dessus, les opérations accompagnées par l'EPF Bretagne doivent répondre aux critères suivants :

- une densité minimale de 20 logements par hectare ;
- une part minimum de 20 % de logements locatifs sociaux conventionnés par des prêts de type PLUS ou PLAI au sein de la part logements des opérations.

Ces critères s'appliquent à toute opération mixte à dominante logements, mais également à toute sous-partie logements d'une opération accompagnée au titre d'une autre thématique.

La densité est calculée en divisant le nombre de logements par l'emprise totale des terrains acquis par l'EPF. Dans les conventions opérationnelles, l'engagement pris par les collectivités porte sur les parcelles effectivement et uniquement acquises par l'EPF (même si l'emprise totale de l'opération est plus importante). Si des emprises s'avèrent inconstructibles sur les parcelles acquises par l'Établissement public foncier, elles pourront être déduites du calcul de densité (exemple : zone humide). Pour les opérations mixtes comprenant du logement et d'autres activités, il sera considéré que 70 m<sup>2</sup> de surface de plancher d'activités équivalent à un logement.

## Possibilités de dérogation

Si la contribution à la production de logements locatifs sociaux est une priorité à l'échelle régionale, une adaptation de ce critère est possible pour tenir compte de spécificités territoriales.

**Les dérogations suivantes pourront ainsi être acceptées, sous réserve d'un accord préalable des instances décisionnaires de l'EPF :**

- l'EPF pourra intervenir pour des projets comprenant **a minima 40 % de logements abordables** ;
- ce plancher est abaissé à 30 % lorsqu'au minimum 10 % des logements demeurent produits sous forme de logements locatifs sociaux de type PLUS ou PLAI. Dans le cadre de cette dérogation, la collectivité justifiera que la part de 20 % de logements de type PLUS ou PLAI n'est pas adaptée à l'opération projetée ;
- **les opérations comprenant cinq logements ou moins**, situées dans des territoires où la mobilisation des organismes bailleurs est difficile, pourront être exonérées de l'obligation de produire des logements abordables, y compris locatifs sociaux. Cette possibilité, lorsqu'elle est justifiée, vise notamment à éviter la dispersion du parc social sur des petites unités difficiles à gérer. Elle tient également compte des difficultés des bailleurs à investir dans les secteurs peu tendus et vise à éviter d'imposer la réalisation de logements sociaux communaux par défaut d'opérateurs.

possibilité sera soumise à un accord préalable des instances de gouvernance de l'Établissement public foncier, à la condition que ces LLS soient engagés dans la même temporalité que les logements prévus sur le foncier porté par l'EPF (démarrage de chantier au plus tard cinq ans après la cession), dans le cadre d'une opération unique et cohérente.



**Saint-Jouan-des-Guérets (35)** – Opération habitat en centre-bourg - Maîtrise d'ouvrage : Coop de construction et Néotoa - Crédit photo : EPF Bretagne

## Intervention dans les communes en déficit au titre de la loi SRU

Au regard de leurs besoins spécifiques, l'EPF développe son action sur les communes en déficit de logements sociaux au titre de l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation. Il met l'accent sur celles dont le taux de logements locatifs sociaux est le plus faible. **Les opérations accompagnées sur ces communes doivent intégrer au minimum 25 % de logements locatifs sociaux de type PLUS, PLAI ou PLS, dont 20 % minimum de PLUS et/ou PLAI.** Les niveaux de production effectivement contractualisés avec les collectivités peuvent être bien au-delà de ces minima, en particulier lorsque le besoin de production de logements sociaux est important sur la commune.

Conformément aux instructions gouvernementales, l'EPF porte une attention particulière à l'intervention dans les communes ne répondant pas aux objectifs de production de logements sociaux qui leur ont été assignés au titre de la loi « solidarité et renouvellement urbains » (dite SRU). Son intervention vise alors en priorité la production de logements locatifs sociaux. Dans la continuité de son intervention actuelle, l'EPF peut percevoir les pénalités prélevées auprès des communes n'atteignant pas leurs objectifs, sauf si l'EPCI compétent en matière d'habitat est délégataire des aides à la pierre. En cas de mise en carence de communes par arrêté préfectoral, l'EPF Bretagne peut se voir confier l'exercice du droit de préemption sur ces communes à la demande du Préfet de département, conformément à l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme. Avant de procéder à une acquisition, il sollicite l'accord du Préfet concerné. Les modalités d'intervention de l'Établissement public foncier sont précisées dans une convention passée avec l'État.

## Lutte contre la vacance et la dégradation des logements, et soutien à la réhabilitation

L'entretien et la rénovation du bâti ancien contribuent à préserver la qualité de vie urbaine, développer le dynamisme économique par de nouvelles implantations, améliorer le confort des habitants et valoriser le patrimoine. La vacance dans l'habitat ancien et dégradé, particulièrement dans les centralités, est un axe d'intervention majeur de l'EPF lorsque l'action publique apparaît nécessaire face à la mobilisation insuffisante des propriétaires, investisseurs ou opérateurs privés. Cela peut notamment concerner les copropriétés dégradées ou fragiles.

Plus globalement, l'EPF soutient, dans la limite de ses prérogatives, les opérations de rénovation du bâti notamment pour y accueillir du logement, dans la mesure où elles valorisent le patrimoine local et favorisent le bilan environnemental des opérations et des chantiers.

Différents types de montages peuvent être proposés, dont le démembrement de propriété et le bail réel solidaire avec des bailleurs sociaux et des maîtres d'ouvrage d'insertion bénéficiant d'aides de l'ANAH ou d'autres soutiens. Le bail, d'une durée supérieure à celle du portage EPF, est alors transmis à la collectivité à la fin du portage.

Enfin, la durée de convention opérationnelle permettant le portage des biens réhabilités peut éventuellement être portée à dix ans si cela s'avère nécessaire au montage du projet, ceci dans la limite des possibilités ouvertes par le modèle économique du PPI.

## Le soutien à la requalification des copropriétés dégradées ou fragiles

Des copropriétés dégradées ou fragiles sont identifiées dans la plupart des centres-villes bretons, soulevant des problématiques sociales, économiques ou de sécurité. L'EPF soutient, par son intervention foncière, la rénovation des copropriétés de logements ou des copropriétés mixtes qui sont les plus fréquemment rencontrées. Cela vise en particulier celles dont les indicateurs issus du registre d'immatriculation des copropriétés révèlent des difficultés.

Leur rénovation se heurte à une complexité technique, à des décisions collectives difficiles, souvent à un manque de moyens voire à des obligations de relogement. Lorsqu'une action publique est prévue, dans le cadre de projets globaux de revitalisation notamment, l'EPF peut apporter son appui à ce type d'opérations dès lors qu'une maîtrise foncière est envisagée. L'EPF coordonne alors son intervention avec celle des acteurs mobilisés sur cette thématique – et en particulier avec l'ANAH, voire avec l'ANRU dans les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) – dans le cadre d'actions publiques fortes.

Pour expérimenter la pertinence et l'apport d'un portage foncier, en vue de répondre à ces problématiques et affiner les montages possibles, l'EPF se rapproche des collectivités souhaitant s'impliquer dans la requalification de copropriétés et propose d'établir des plans d'actions partagés qui identifieraient les acteurs et moyens financiers à mobiliser, les immeubles ou îlots ciblés, ceci dans la perspective d'établir une programmation pluriannuelle d'intervention. Pour engager cette action, l'EPF cible une à trois villes par département.

Dans le cas spécifique de ces requalifications expérimentales de copropriétés dégradées, et selon le contexte des opérations, une adaptation de la part minimum de logements locatifs sociaux ou abordables pourra être envisagée si cela est de nature à faciliter leur réalisation.

### Qu'est-ce qu'un logement abordable ?

Les logements pouvant être qualifiés d'abordables dans les conventions conclues avec l'EPF sont les suivants :

- logements locatifs sociaux financés par des prêts de type PLUS, PLAI ou PLS ;
- logements éligibles au PSLA ;
- logements conventionnés avec l'ANAH ;
- logements sous bail réel solidaire produits dans le cadre des activités d'un organisme foncier solidaire ;
- toute autre typologie définie par l'EPCI compétent comme étant plus abordable que le marché privé, en particulier dans le PLH lorsqu'il existe.

L'EPF a vocation à accompagner les collectivités sur la globalité de leurs opérations et non à être sollicité par opportunité sur des parties d'opération. Mais dans certains cas, la maîtrise foncière publique est déjà amorcée lorsqu'il intervient. Ces situations ont pu générer des difficultés de conception et de montage pour que ses critères d'intervention soient respectés sur les parcelles acquises par lui. Pour éviter ces difficultés, les LLS prévus sur des parcelles contiguës à celles portées par l'EPF et déjà maîtrisées par la collectivité ou par un acteur public pourront être pris en compte pour l'atteinte des engagements de la convention. Cette

### Le démembrement de propriété

consiste à séparer juridiquement un même bien entre deux propriétaires.

- Le nu-propriétaire (l'EPF) va pouvoir seulement disposer du bien (ex. : le vendre).
- L'usufruitier (la collectivité) va pouvoir utiliser le bien et en percevoir les revenus (ex. : loyers). Il sera également en charge de sa réhabilitation et de son entretien.

L'ensemble des droits de propriété peuvent être réunis entre les mains d'un même acquéreur (collectivité ou tiers) à l'occasion de la revente.

### Le bail réel solidaire

est un bail conclu par un organisme de foncier solidaire (OFS) : contre le paiement d'une redevance modique, l'OFS met à la disposition d'un opérateur un terrain ou un immeuble à réhabiliter, pour la réalisation de logements vendus à des ménages sous conditions de ressources. Cela permet de ne pas imputer sur le prix du logement le prix élevé d'un foncier. La revente du logement ne peut se faire qu'au profit de ce même type de ménages et à un prix « réglementé ». À cette occasion, la durée du bail repart de zéro, de façon à ce que l'aide profite à plusieurs ménages successivement.

## Développement économique



Dans la continuité des deux précédents PPI, l'EPF Bretagne poursuit et accentue son action en faveur du développement économique des territoires qui reste sa « deuxième priorité ». En effet, le soutien au renouvellement urbain ne peut se limiter à l'accompagnement des projets d'habitat, il doit aussi embrasser le champ du développement économique comme thématique d'intervention propre. À l'image des interventions dans la thématique habitat, l'EPF, en matière de développement économique, intervient exclusivement en renouvellement urbain : restructuration de zones et fonciers économiques, ainsi que soutien aux projets développant ou maintenant des activités économiques dans les tissus urbains et en particulier dans les centres-villes ou centres-bourgs. Ce champ demeure difficile à traiter pour les collectivités et requiert de l'ingénierie et un accompagnement renforcés (par exemple en matière de négociation, de traitement et de gestion de la pollution éventuelle...).

L'objectif est de permettre, en particulier à des entreprises confrontées à une redéfinition de leurs besoins immobiliers et fonciers, de les satisfaire dans le bassin d'emplois si possible, voire à des échelles plus larges en Bretagne, sans avoir à rechercher des implantations en extension sur terres agricoles ou naturelles, et sans être contraintes à une délocalisation plus lointaine à l'heure où nos territoires cherchent à être plus résilients et à maintenir ou développer l'emploi local.

L'intervention de l'EPF peut s'articuler avec d'autres dispositifs tels que « Territoires d'industrie », initiative portée par l'État et dont le programme vise à apporter, dans et par les territoires, des réponses concrètes aux enjeux de soutien à l'industrie : développement des compétences dans le bassin d'emploi, mobilité des salariés, disponibilité du foncier pour s'implanter ou s'agrandir.

“ L'objectif est de permettre de satisfaire les besoins immobiliers des entreprises sans avoir à rechercher des implantations en extension sur des terres agricoles ou naturelles. ”

### Renforcer l'action en développement économique

L'enjeu de l'intervention de l'EPF est la reconstitution d'une offre foncière et immobilière pour l'activité économique donnant une priorité exclusive au renouvellement urbain.

Ainsi, l'Établissement public foncier de Bretagne apporte un appui aux collectivités territoriales pour :

- le maintien et l'implantation d'activités économiques dans le tissu urbain, et notamment dans un objectif de redynamisation des centres-bourgs/centres-villes, en incluant le commerce ;
- la restructuration et l'optimisation de zones ou fonciers économiques ;
- le recyclage de fonciers d'activités en friche (friches industrielles, artisanales, commerciales, logistiques voire tertiaires, ou autres...) ;
- le tourisme, dans la continuité du précédent PPI et en complémentarité avec l'action d'autres acteurs mobilisés sur cette thématique.



Quimperlé (29) – Vacances en centre-bourg  
Crédit photo : EPF Bretagne

### Une ouverture aux interventions dans le tissu urbain

L'action pour le développement économique au sein du tissu urbain devient une possibilité d'intervention à part entière. Dorénavant, l'EPF peut accompagner les collectivités sur des projets « 100% développement économique » ou dans le cadre de projets mixtes pouvant comprendre une dominante d'activités en surface de plancher.

Les interventions foncières permettant de développer une programmation à dominante ou 100% commerciale seront rendues possibles, quand bien même il ne s'agirait pas du dernier commerce de la commune, sous réserve qu'elles soient bien situées dans le périmètre de centralité commerciale tel que défini par le document de planification ou, à défaut d'existence d'un tel périmètre, par une analyse d'opportunité justifiée, étayée et partagée (commune, EPCI, EPF, CCI/CMA).

Des interventions pour l'implantation ou le maintien d'activités, y compris de type productif, au sein du tissu urbain pourront aussi être étudiées. Ces interventions se déploieront prioritairement, mais pas exclusivement, en centre-ville ou centre-bourg ; elles contribueront au renforcement du dynamisme de la centralité concernée. Dans le cas d'activités productives, il convient de vérifier que leur pérennisation ou leur installation est bien compatible avec les usages existants au sein du tissu urbain (analyse des nuisances induites sonores, olfactives, visuelles..., trafic, pollution liée à l'activité).

Pour les opérations mixtes dans les enveloppes urbaines qui associent de l'habitat et des activités économiques, l'EPF pourra intervenir dès lors que 50% minimum de surface de plancher sera consacrée au logement et aux activités économiques.

### Cas particulier des tiers-lieux : des possibilités d'intervention encadrées

Bien qu'il n'existe pas de définition arrêtée en matière de tiers-lieux, l'EPF peut accompagner ce type de projets sous réserve qu'ils comprennent bien une dimension économique et productive prépondérante. Quelques exemples : tiers-lieux de type Fab-Lab, espace de coworking, accueil de producteurs locaux... Les tiers-lieux à vocation dominante d'équipement (ex. : implantation de locaux associatifs, médiathèque...) sont exclus.

### Cas particulier des maisons de santé et programmes assimilés : hors du champ d'intervention directe de l'EPF

Les projets exclusivement voués à accueillir des professionnels de santé ne pourront pas bénéficier de l'accompagnement de l'EPF, qui les considère comme des projets d'équipement.

### Restructurer les zones et les fonciers d'activités économiques pour la production de projets cohérents

Au titre du PPI 2021-2025, la restructuration et l'optimisation des zones et fonciers d'activités font partie intégrante des politiques et actions en faveur de la limitation de la consommation foncière. En ce sens, l'EPF participe au renforcement de l'attractivité productive des territoires dans toutes leurs dimensions : à la fois économiques, sociales et environnementales.

Dans ce cadre, l'EPF analyse le projet de restructuration porté par la collectivité, en s'appuyant sur une grille d'analyse à construire collégialement qui visera à démontrer le caractère vertueux du projet ainsi que l'engagement de la collectivité pour le mener à bien.

La restructuration et l'optimisation foncière des zones d'activités sont des démarches complexes, s'inscrivant dans le temps long et requérant une ingénierie et un accompagnement renforcé. Dans ce contexte, sur le volet foncier, l'EPF propose d'accompagner les collectivités volontaires, en amont de la maîtrise foncière, dans une démarche d'identification et de qualification des potentiels d'optimisation foncière (référentiel foncier zone d'activités). Selon une méthodologie à adapter au cas par cas avec les collectivités (en fonction du contexte de territoire, du type de zone...), il s'agira d'identifier les unités foncières (ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire) sous-occupées à partir d'une analyse en taux d'usage (emprise au sol du bâti, stationnement et voirie, stockage, espace végétalisé...). Cette analyse des potentiels d'optimisation foncière devra être partie intégrante du projet global de restructuration de zone porté par la collectivité.

Au niveau opérationnel, l'intervention de l'EPF (acquisition, portage, travaux...) est possible si le projet de restructuration répond à une démarche globale et multithématique (animation, accessibilité, mobilité, services mutualisés, paysage, gestion des eaux pluviales...) et si la collectivité à l'initiative du projet crée avec les acteurs de l'économie des liens permettant de faciliter et compléter son action.

La transformation des zones d'activités commerciales en voie d'obsolescence et la logistique du « dernier kilomètre » sont également des problématiques émergentes auxquelles l'EPF sera attentif.



Châteaubourg (35) – Restructuration et réaménagement du site Thales en lots autonomes - Crédit photo : EPF Bretagne

## Restructuration des friches à vocation économique

En Bretagne, les friches économiques constituent un gisement foncier de premier plan pour l'accueil de nouvelles activités en renouvellement urbain. **En la matière, et sauf expérimentation spécifique, l'EPF poursuit ses interventions sur tous types de friches économiques (industrielles, artisanales, commerciales, logistiques, tertiaires...), à l'exclusion des friches agricoles isolées non situées dans l'enveloppe agglomérée des communes ou en zone d'activités.**

Afin d'améliorer la connaissance sur le sujet, l'EPF Bretagne, en lien avec ses partenaires (Région, État, EPCI), mobilise ses moyens techniques pour établir à l'échelon régional un état des lieux (recensement) et une catégorisation (qualification) des friches devant permettre, à terme, de construire des outils et des modes d'intervention adaptés.

D'un point de vue opérationnel, pour les friches dont le projet est à dominante économique, les interventions de l'EPF privilégient, en lien avec les acteurs économiques locaux et régionaux avec lesquels il accentuera son partenariat, les sites à l'échelle desquels une reprise économique « rapide » peut être envisagée (intérêt d'une entreprise ou d'un investisseur, démarche active de recherche de la part de la collectivité...). Pour ce faire, l'Établissement public foncier accroît son investissement dans les réseaux économiques existants pour anticiper et sécuriser les trajectoires d'évolution et de mutation des friches sur lesquelles il lui sera donné d'intervenir.

Sur les sujets complexes de restructuration de friches industrielles, l'intervention de l'EPF s'adosse à l'existence d'une réflexion partagée entre la collectivité et les acteurs économiques locaux et régionaux quant

aux perspectives d'évolution du site. Elle s'inscrit notamment en complément de l'engagement financier d'autres partenaires (par exemple de l'État et de la Région dans le cadre du futur contrat de plan État-Région (CPER)).

## Continuer l'expérimentation en développement touristique

Au vu du potentiel existant, l'expérimentation menée les années passées dans le domaine du développement touristique est amenée à faire l'objet de nouvelles réflexions dans les années à venir. Aussi, l'EPF est prêt à accompagner ses partenaires après définition des actions qu'il pourrait conduire et en apportant l'ingénierie nécessaire pour identifier les gisements potentiels de développement ainsi que les obstacles à la réalisation des projets possibles.

L'EPF Bretagne peut accompagner les collectivités confrontées à deux cas de figure :

- des sites à vocation touristique (ancien centre de vacances en friche, par exemple) pour lesquels les collectivités souhaitent maintenir ou redévelopper une activité liée au tourisme ;
- des sites vacants, parfois en friche, qui ne disposaient pas de vocation touristique mais dont la localisation, les caractéristiques du bâti existant et certains atouts permettent d'envisager la création d'une activité touristique.

L'EPF accompagne les collectivités dans ce type de projets lorsqu'ils sont générateurs de développement économique et d'emplois. Les projets d'équipements touristiques sont exclus de son champ d'intervention (ex. : office de tourisme, musée...). Les interventions se limitant à un portage immobilier, sans transformation du bien, sont également exclues.

## Transition écologique, risques naturels et technologiques

Malgré les lois et plans successifs, le modèle dominant de développement urbain induit une consommation excessive de foncier. Ce constat invite l'ensemble des acteurs de l'aménagement à renforcer la priorité donnée au renouvellement urbain (éviter), à optimiser l'usage de la ressource foncière (réduire) et à renaturer des terres artificialisées déclassées (compenser), pour respecter l'objectif de « zéro artificialisation nette » inscrit dans le Plan biodiversité (2018). De son côté, la Région, dans le cadre du projet de SRADDET auquel les futurs documents de planification devront se conformer, fait du renouvellement urbain le mode de développement urbain prioritaire des territoires.

Dans le cadre du PPI 2021-2025, **l'EPF Bretagne dispose d'une capacité d'action en matière de transition écologique élargie, adaptée et mieux articulée aux besoins des territoires.** Cet élargissement s'inscrit dans un contexte où les effets de la crise écologique (biodiversité, risques naturels...) et les questions environnementales s'imposent dans le débat public et sont de plus en plus au cœur des préoccupations de tous. Il agit en complémentarité avec les projets que l'Établissement public foncier peut porter, tant en habitat qu'en développement économique ou en redynamisation des centralités.

## L'amélioration du cadre de vie, le développement de la biodiversité et la préservation des espaces naturels et agricoles

### > Le soutien apporté à la nature en ville

Parallèlement à la volonté de freiner l'artificialisation des terres en extension urbaine, **l'EPF Bretagne souhaite accompagner le développement des trames vertes et bleues dans les bourgs ainsi que les projets de développement de la nature en ville.** Cet enjeu traduit la nécessité d'adaptation aux nouvelles données climatiques et environnementales et se décline notamment dans les documents d'urbanisme, dans les trames vertes et bleues (lois Grenelle I et II) et dans le Plan biodiversité (2018) visant au développement de la nature en ville. Les espaces de nature en milieu urbain (villes et bourgs) constituent des respirations et le pendant des terrains artificialisés et du tissu bâti, d'autant plus indispensables quand ce tissu est dense et compact. Ces espaces peuvent

être très divers : vestiges de nature, berges et zones humides associées aux cours d'eau, parcs, jardins, activité maraîchère, cœurs d'îlot...

L'action foncière de l'EPF Bretagne est ici mise en œuvre en déclinaison de véritables stratégies territoriales définies en amont. Le PPI 2021-2025 positionne l'EPF comme un outil au service du volet foncier de ces stratégies.

### > La protection des espaces naturels et agricoles

L'EPF Bretagne peut également intervenir pour préserver des terres agricoles ou protéger des espaces naturels à haute valeur écologique collective lorsqu'ils sont soumis à un risque de dégradation irréversible, par exemple sous la pression du développement urbain ou par manque d'exploitation ou d'entretien. Ces espaces devront faire à ce titre l'objet d'un classement (Natura 2000, ZNIEFF...) et leur vocation naturelle ou agricole devra être pérenne dans le temps. Pour permettre l'intervention de l'EPF Bretagne, un acquéreur final devra par ailleurs être identifié en amont du conventionnement.

**Ces interventions spécifiques de l'EPF Bretagne dans le domaine des espaces naturels et agricoles sont mises en œuvre selon le principe de la subsidiarité,** suivant les dispositions prévues à l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme.

L'EPF n'intervient de ce fait qu'à **titre ponctuel et accessoire** au regard des politiques publiques déjà engagées sur les territoires, en complémentarité et en coopération avec les organismes chargés de la préservation de ces espaces, qu'il s'agisse d'espaces agricoles (en lien avec les actions de la SAFER), d'espaces naturels sensibles (en articulation avec les priorités et les actions des conseils départementaux – SDENS), de préservation des espaces littoraux (Conservatoire du littoral) ou encore de déclinaisons locales des trames vertes et bleues inscrites au SRADDET ou dans les documents d'urbanisme locaux.

Les interventions de l'EPF en matière d'espaces naturels et agricoles étant limitées, elles seront précisées par contractualisation avec les organismes chargés de la préservation de ces différents espaces.

### > La désartificialisation des espaces anthropisés

Inscrit en expérimentation partenariale possible dans le PPI 2016-2020 mais non mobilisé, **le portage foncier pour la désartificialisation d'espaces anthropisés fait désormais partie intégrante des capacités d'intervention de l'EPF Bretagne pour les années à venir.**

Ce type d'action, à mener avec des partenaires de la naturation et de la gestion des espaces naturels, pourra



Lampaul-Guimiliau (29) – Friche industrielle du site GAD – Crédit photo : EPF Bretagne

“ L'EPF Bretagne dispose d'une capacité d'action en matière de transition écologique élargie, adaptée et mieux articulée aux besoins des territoires. ”

permettre de créer, restaurer ou conforter des cœurs de nature ou des continuités écologiques au bénéfice d'enjeux nombreux (amélioration du cadre de vie, préservation de la biodiversité et atténuation du changement climatique notamment). Il permet également de contribuer, en complément de l'action première de l'EPF en renouvellement urbain des zones déjà urbanisées, à la recherche de modalités de développement des territoires tendant vers l'objectif de « zéro artificialisation nette ». La désartificialisation, en vue de leur renaturation, de friches urbaines ou industrielles n'ayant pas de vocation nouvelle en habitat ou en développement économique évidente permet ainsi de redonner une valeur collective intéressante à des sites jusqu'ici caractérisés par la somme de valeurs négatives (insécurité, risques humains, image dévalorisante, pollution, blessures multiples du territoire liées à l'histoire de la friche...).

#### Lutte contre les risques naturels et technologiques

L'EPF Bretagne contribue à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels. La maîtrise de ces risques est un enjeu important pour la région Bretagne, en raison d'une part d'un contexte d'activités économiques caractérisées par de multiples emprises industrielles – dont 54 sites classés au titre des directives européennes SEVESO –, d'autre part de l'importante concentration de populations et d'activités en façade littorale ou en lit majeur de cours d'eau, impliquant leur soumission à des risques naturels.

En lien étroit avec les acteurs en place (collectivités via la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi), services de l'État, SAFER, Conservatoire du littoral...), l'EPF peut apporter sa contribution à la définition de stratégies foncières appréhendées à l'échelle globale du territoire exposé au risque (intercommunalité, bassin versant...) et au portage foncier de champs d'expansion des crues, de zones de submersions marines, de relocalisations d'enjeux, d'érosion du trait de côte et de lieux habités à protéger vis-à-vis des risques.

En matière de prévention des risques technologiques (PPRT), l'EPF continue à apporter son concours aux collectivités pour la mise en œuvre de mesures foncières visant à éloigner à court ou moyen terme les riverains des zones à risques existantes.



Guissény (29) – Site de Skol an Aod en état d'abandon manifeste - Crédit photo : EPF Bretagne

#### Contribuer au développement des énergies renouvelables

Les objectifs ambitieux de l'État pour l'augmentation de plus de 50% de la capacité des énergies renouvelables en France sont partagés au niveau régional<sup>25</sup>. Pour cela, la Bretagne entend mettre à profit le potentiel de son territoire : les énergies marines, l'éolien terrestre, le photovoltaïque, le bois énergie ou encore la biomasse. Au vu des enjeux bretons en termes d'implantation d'éoliennes, l'EPF peut aider la collectivité à libérer les contraintes liées au foncier bâti (obligation pour les éoliennes d'être situées à plus de 500 mètres des habitations). Cette intervention peut être menée à titre expérimental sur trois à quatre territoires en lien avec leur plan climat-air-énergie territorial (PCAET).



Séglien (56) – Libérer les contraintes liées au foncier bâti - Crédit photo : DREAL

## 3) Les problématiques transversales pour accompagner la mutation des territoires vers des développements plus résilients

Né en 2009 suite au constat partagé d'une consommation excessive des espaces naturels et agricoles en région Bretagne, l'EPF s'est rapidement positionné sur les problématiques du renouvellement urbain et du recyclage foncier. Aujourd'hui, la consommation foncière reste excessive et les collectivités de tout rang sont invitées à faire évoluer leurs actions pour renouveler les modèles de développement des territoires en approchant plus globalement les questions d'équité territoriale, d'attractivité économique et de cohésion sociale, mais également celles de moindre impact sur le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de recherche de « zéro artificialisation nette ».

Dans ce contexte, les collectivités sont confrontées à des problématiques transversales, non cantonnées à l'une ou l'autre des approches thématiques déclinées ci-avant encadrant l'intervention de l'EPF Bretagne :

- la redynamisation des centralités
- le traitement des friches urbaines et industrielles
- faire avec l'existant
- la trajectoire « zéro artificialisation nette »

Sur ces quatre problématiques, en complément de ses actions opérationnelles quotidiennes, l'EPF mobilise ses compétences et ses moyens pour aller plus loin dans l'analyse des questions soulevées, dans la recherche de méthodologies et dans la mise en œuvre d'expérimentations. L'Établissement public foncier promeut l'innovation, en relation étroite avec ses partenaires aux différents échelons territoriaux, en se mettant en capacité de réinterroger ses propres dispositifs et pratiques d'intervention. Ainsi, sur la thématique de la redynamisation des centralités, les actions innovantes menées dans le cadre du PPI 2016-2020 ont conduit à intégrer dans le présent PPI 2021-2025 la possibilité limitée de déroger aux critères énoncés précédemment, afin de mieux répondre aux besoins d'intervention foncière identifiés par les territoires.



Lopérec (29) – Commune labellisée « Patrimoine rural de Bretagne » - Crédit photo : EPF Bretagne

“ Pour réduire la vulnérabilité d'un territoire, des acquisitions foncières et/ou des aménagements peuvent s'avérer nécessaires à fois dans les zones à risques et dans les zones potentielles de repli. ”

En matière d'inondation d'origine fluviale ou par submersion marine et d'érosion du trait de côte, les zones à risques recensées dans les stratégies locales de gestion des risques, plans de prévention des risques ou programmes d'actions feront l'objet d'une intervention prioritaire et concertée de l'EPF.

Pour réduire la vulnérabilité d'un territoire, des acquisitions foncières et/ou des aménagements peuvent s'avérer nécessaires à fois dans les zones à risques et dans les zones potentielles de repli, en vue de la délocalisation et de la relocalisation de biens et d'activités exposées.

## Centralités



La redynamisation des centres-villes et des centres-bourgs nécessite une approche globale et multithématique : offrir des logements confortables et adaptés aux besoins, améliorer la qualité urbaine, favoriser la mixité fonctionnelle, développer ou maintenir les commerces, offrir des solutions de mobilité, valoriser le patrimoine...

Le présent PPI 2021-2025, en rendant possibles les élargissements d'action foncière aux projets de commerces ou d'activités économiques dans le tissu urbain ou aux opérations de nature en ville, contribue fortement à renforcer la capacité d'accompagnement des collectivités par l'EPF et son adaptation à leurs besoins fonciers spécifiques dans le cadre de ces projets globaux.

Une action foncière différente peut cependant s'avérer nécessaire et porter non seulement sur les thématiques prioritaires de l'EPF que sont le logement et l'activité économique, mais également sur des opérations ne répondant pas à ses critères de droit commun. Des services au public (professions paramédicales, activités de loisir ou de sport...), des espaces publics ou des équipements peuvent ainsi faire l'objet de sollicitation foncière d'une collectivité, support d'une opération structurante et nécessaire à la mise en œuvre d'un projet de redynamisation d'un centre-ville ou d'un centre-bourg.

Enfin, la rénovation des copropriétés dégradées, problématique récurrente dans les projets de dynamisation des centres et soumise à de nombreuses contraintes, peut nécessiter un montage et une programmation spécifiques.

C'est pourquoi, **sous réserve de l'accord, au cas par cas, de ses instances décisionnaires, l'Établissement public foncier peut intervenir dans un cadre dérogatoire, sous la condition que la collectivité présente une démarche globale et multithématique intégrant les notions d'habitat, d'activité économique, de mobilités, de services à la population, d'aménités urbaines, d'approche environnementale et de sobriété foncière.** Pour un projet concourant fortement à la redynamisation du centre, l'EPF peut alors, au service de ce projet global, acquérir et porter des biens qui seraient dérogatoires aux critères thématiques d'intervention de droit commun exposés ci-avant.

**L'action dérogatoire de l'EPF, rendue possible à ces conditions, doit demeurer limitée et s'opère dans le cadre d'opérations retenues au titre de la redynamisation des centralités initiée par le futur contrat de plan État-Région (CPER 2021-2027),** dont « Petites villes de demain », d'opérations bénéficiant du programme national « Action cœur de ville », ainsi que de projets déjà retenus au titre des deux appels à candidatures partenariaux menés en Bretagne en 2017 et 2019.

Au titre du soutien aux centralités bretonnes, l'EPF peut également contribuer à l'élaboration de nouvelles opérations de revitalisation de territoire (ORT), voire de projets partenariaux d'aménagement (PPA) créés par la loi Elan, et signer les conventions correspondantes pour préciser sa contribution à leur mise en œuvre (référentiels, études pré-opérationnelles, portage foncier, travaux...).

### Participation de l'EPF à la mise en place de BreizhCité, nouvel opérateur régional dédié au dynamisme des centralités

Sur de nombreux territoires bretons, l'absence d'investisseur autre que la commune freine la réalisation d'opérations en centralité pourtant susceptibles de concerner le secteur privé. C'est pourquoi la Banque des territoires, SemBreizh et l'EPF ont créé une structure d'investissement dédiée à la mise en œuvre de programmes stratégiques pour la dynamisation de centres-bourgs et centres-villes en Bretagne. BreizhCité exercera principalement deux métiers : celui de promoteur immobilier, si possible en copromotion avec des opérateurs locaux, et celui d'investisseur immobilier, pour porter des cellules d'activités avec un objectif « d'amorçage ».

L'EPF Bretagne peut céder les biens qu'il porte à cette société, après réalisation de travaux de déconstruction, de dépollution ou de curage notamment. Il participe, en tant qu'associé, aux différentes instances de BreizhCité, dont le comité technique et le comité stratégique qui, respectivement, instruit et arbitre les décisions d'investissement de la société.

## Les friches, gisement foncier pour de nouveaux usages

La difficulté à trouver un avenir pour de nombreux sites abandonnés de nature très diverse (économique, hospitalière, militaire...) a conduit l'EPF à s'impliquer dans des études, réflexions et travaux de recherche sur la thématique des friches. Cette thématique est transversale car elle peut croiser tous les axes d'intervention « classiques » de l'Établissement public foncier, sans se limiter à l'un d'entre eux : recyclage à vocation d'habitat ou mixte, nouvelle vocation économique, renaturation... Elle revêt une actualité grandissante sous deux aspects : la lutte contre l'artificialisation des sols qui invite à plus et mieux recycler ces gisements déjà artificialisés et bâtis, et la nécessité de relocaliser des activités et des services dans des territoires mis à mal par la crise sanitaire. **Face à la complexité de ces opérations, souvent sans suite pour des raisons techniques, financières ou juridiques, l'EPF promeut l'innovation et s'interroge sur les évolutions possibles de ses modes de faire pour mieux traiter cette problématique** (par lui-même ou par d'autres opérateurs mieux positionnés).

Dans le prolongement des travaux menés ou accompagnés lors du PPI 2016-2020, l'EPF mobilise ses compétences et ses moyens pour contribuer à la recherche de solutions de résorption des friches. Dans cette optique, il partage son expérience et son expertise avec les organismes impliqués sur cette thématique : autres EPF, Cerema, LIFTI, organismes de recherche...

Un travail préparatoire de qualification et d'identification des friches en Bretagne a été engagé et est poursuivi, ceci dans une logique partenariale impliquant notamment la Région, l'État et les EPCI. Dans ce cadre, l'EPF peut également être amené à se rapprocher des

agences d'urbanisme et de développement bretonnes, au vu des travaux qu'elles ont initiés sur ce thème.

L'EPF a vocation à intervenir de manière opérationnelle sur tous types de friches urbaines ou économiques (industrielles, artisanales, commerciales, logistiques, tertiaires...) dans l'enveloppe déjà urbanisée des communes. Sur les sujets complexes de restructuration de friches industrielles emblématiques, en général plus lourdes financièrement parlant, l'EPF cherche à adosser son action pour la collectivité en complément de l'engagement financier d'autres partenaires (par exemple de l'État et de la Région dans le cadre du futur contrat de plan État-Région (CPER)).

Enfin, concernant les friches d'activités éventuellement hors enveloppe urbaine (industrie, commerce, voire exceptionnellement agriculture), l'EPF peut intervenir à titre expérimental en s'inscrivant dans un partenariat spécifique avec l'État et le Conseil régional. Ces expérimentations concernent des friches dont le recyclage présente un intérêt régional. En particulier, l'EPF peut accompagner les collectivités engagées dans le programme « Territoires d'industrie » afin de favoriser la réimplantation d'activités.

Conformément aux instructions gouvernementales, l'EPF Bretagne contribue enfin à l'instruction des projets « candidats » au fonds Friches, annoncé dans le Plan de relance, pour les sites où il n'est pas lui-même le porteur.



Redon (35) – Reconversion d'une friche logistique - Crédit photo : EPF Bretagne

## Faire avec l'existant



Le renouvellement urbain est une première manière de faire la ville avec le « déjà existant ». Pour faciliter cette action, l'EPF a promu et développé la pratique du **référentiel foncier** : une méthodologie qui permet de mieux connaître le tissu urbain existant et ses potentialités. Elle aide les collectivités territoriales à aborder leurs projets de façon globale et multithématique. Elle leur apporte aussi une capacité d'anticipation et une réactivité face aux opportunités foncières et immobilières. Ceci facilite l'association des partenaires selon les spécificités des sites et programmes : adaptation des documents de planification avec les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), prise en compte en amont des enjeux patrimoniaux en lien avec les architectes des bâtiments de France (ABF), préparation à la mobilisation d'opérateurs...

Au-delà, l'attention portée au « déjà existant » conduit l'EPF à développer des innovations et des réflexions visant à enrichir ou compléter son action foncière. Plusieurs thématiques sont identifiées :

- **le soutien à la réhabilitation du bâti.** Le présent PPI ouvre des possibilités nouvelles pour accompagner les opérations de réhabilitation, mais plusieurs dispositifs d'aide à ce type d'opérations sont récents ou en construction (dispositif « Denormandie dans l'ancien », dispositifs propres aux ORT, aides de l'ANAH et bien d'autres...). L'EPF Bretagne veille donc à ce que ses propres modes d'intervention soient cohérents et complémentaires avec ceux existant ou émergeant par ailleurs. Il se donne les moyens d'être en alerte et force de proposition sur ces questions. Dans le prolongement de ce qui est présenté plus haut, l'EPF renforce son expérimentation pour mieux accompagner les collectivités dans la requalification de **copropriétés dégradées** : cela concerne principalement la thématique habitat,

souvent dans des centres-villes, mais peut également viser des copropriétés d'activités, notamment commerciales voire tertiaires ;

- une prise en compte renforcée des enjeux de **préservation de la biodiversité**. Opérateur du recyclage foncier, l'EPF Bretagne contribue à éviter l'artificialisation des sols, à favoriser leur réhabilitation (par le traitement de pollutions) et à préserver la biodiversité. Au vu de la richesse biologique et écologique dont dispose le territoire breton, la prise en compte des enjeux de préservation des espaces et espèces protégés est une exigence réaffirmée à tous les niveaux de ses interventions. Conformément au projet de SRADDET (objectif 29.4 notamment), l'EPF cherche à développer, en accompagnant en ce sens les collectivités, des projets urbains soucieux de préserver la biodiversité et ses fonctionnalités. Ainsi, la problématique de la biodiversité n'est pas seulement portée par ses interventions au titre de l'axe « transition écologique » mais fait partie intégrante de ses interventions sur toutes les thématiques identifiées au présent PPI, en tant que composante à part entière des projets de renouvellement urbain ;

- la gestion des **déchets**. Le secteur du bâtiment est actuellement le principal producteur de déchets en France et l'EPF se doit de contribuer, à son niveau, à leur réduction et à l'amélioration de leur gestion. Ministère en charge de la transition écologique, collectivités territoriales, acteurs de la gestion des déchets et acteurs du bâtiment sont tous solidairement responsables de l'atteinte de l'objectif de valorisation matière de 70 % des déchets de construction et de démolition de la directive-cadre 2008/98/CE. Pour cela, l'EPF, dans le cadre de ce troisième PPI, s'engage sur les projets où il est maître d'ouvrage à contribuer à cet objectif. À ce titre, il peut s'impliquer dans des démarches ou expérimentations particulières s'inscrivant dans cet objectif.



Plouégat-Guérand (29) – Réalisation d'un projet mixte associant bibliothèque et logement  
Crédit photo : EPF Bretagne

## La trajectoire « zéro artificialisation nette »

La lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des terres est un objectif qui n'est pas nouveau, mais qui a été renforcé dans le Plan biodiversité de 2018 et décliné au niveau régional en objectifs dans le cadre du projet de SRADDET. Cette lutte peine encore aujourd'hui à se concrétiser car elle nécessite d'optimiser l'usage du foncier déjà construit : lutter contre la vacance, mais aussi agir sur la forme et le découpage parcellaire de la ville (recycler les friches, valoriser les « dents creuses », densifier le bâti existant, recomposer le parcellaire...). Ces opérations foncières sont longues, complexes (complexité technique, juridique, financière, partenariale) et obligent à mobiliser des moyens financiers et humains importants dans la durée. Pour préserver leurs capacités à accueillir à l'avenir de nouveaux projets d'aménagement, les collectivités doivent donc anticiper dès aujourd'hui les impacts de l'inéluctable et nécessaire réduction de l'artificialisation des sols. La plupart d'entre elles doivent pour cela se faire accompagner et l'EPF est dans ce domaine un partenaire parfaitement adapté.

“ Poursuivre et intensifier les actions premières de l'EPF d'optimisation du foncier dans les zones d'habitat et d'activités économiques et commerciales. ”

Intervenant depuis sa création dans les espaces urbanisés, l'EPF Bretagne met à la disposition des collectivités une ingénierie opérationnelle hautement qualifiée. Celle-ci lui permet de les conseiller dans leur stratégie foncière (connaissance des dynamiques de marchés, accompagnement dans le recensement et la qualification des gisements fonciers à recycler, approche de la faisabilité des opérations...), d'agir concrètement sur le terrain dans les contextes les plus complexes (dureté foncière importante, bâtiments dégradés, sols pollués...), sur tous types de territoires (urbains, ruraux, tendus, détendus...) et en adaptant ses actions aux spécificités de ceux-ci.

Les dispositions du présent PPI permettent à l'EPF de poursuivre et d'intensifier ses actions premières d'optimisation du foncier dans les zones d'habitat et d'activités économiques et commerciales, en élargissant ses capacités thématiques d'intervention et en mettant en avant l'intérêt du développement de nouveaux modes de partenariats et de nouveaux montages, notamment pour lutter contre la vacance

dans les centralités. Elles permettent également le développement d'actions de reconquête des espaces dégradés : traitement de friches, opérations de renaturation...



Accompagner les territoires dans une trajectoire de développement tendant vers l'objectif de « zéro artificialisation nette » nécessitera pourtant d'aller au-delà. En effet, il faudra pour cela inventer des modèles, notamment économiques, intégrant les externalités négatives<sup>26</sup> des opérations se développant en artificialisation de terres et mettre en œuvre des opérations de compensation de cette artificialisation. Aucun dispositif ni aucune règle n'existent aujourd'hui en la matière.

L'EPF Bretagne est disposé à participer aux réflexions qui s'organiseront dans ce domaine, voire à expérimenter avec ses partenaires (État et Région en premier lieu), en articulation opérationnelle avec les principales parties prenantes du sujet (SAFER, Conservatoire du littoral, conservatoires d'espaces naturels, Départements, associations environnementales...), l'intérêt et les modalités d'un dispositif plus global de compensation.



Saint-Thégonnec Loc-Eguiner (29) - Crédit photo : EPF Bretagne

Les moyens de l'EPF – tant humains que financiers – déclinés dans le modèle économique du présent PPI demeurent cependant opérationnellement attachés à la mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain. Ces dernières constituent l'action première de l'Établissement public foncier, et une contribution essentielle pour un développement durable et résilient des territoires dans laquelle l'EPF trouve toute sa pertinence et sa valeur ajoutée.

Au-delà de l'expérimentation rendue ici possible, et si celle-ci s'avérait concluante, un positionnement plus fort de l'EPF en tant qu'opérateur de compensation nécessiterait des moyens d'actions complémentaires et une révision du modèle économique du présent PPI.

26. Destruction durable des capacités productives alimentaires, de la biodiversité, des apports à la régulation du climat, du rôle dans le cycle de l'eau, des qualités paysagères...

# LES MODALITÉS D'INTERVENTION





Dans la continuité du PPI 2016-2020, le PPI 2021-2025 vise à renforcer la capacité de l'EPF Bretagne à faciliter et accélérer la réalisation des opérations en renouvellement urbain, pour accompagner la mutation des territoires. Pour ce faire, les modalités d'intervention de l'EPF sont renforcées et légèrement adaptées.

## 1) La nature des interventions de l'EPF

### Le portage foncier et immobilier, cœur de métier de l'EPF

Le portage foncier constitue le cœur de l'action de l'EPF Bretagne. Agissant sur sollicitation des collectivités d'un service de l'État ou de leurs établissements, l'Établissement public foncier réalise :

- l'acquisition de biens fonciers et immobiliers ;
- le pilotage de procédures et l'apport de son expertise en matière d'ingénierie foncière ;
- la conduite de travaux sur les biens portés.

En fin de processus de portage, l'EPF Bretagne revend les biens portés (cessions) à la collectivité ou à l'opérateur désigné par celle-ci, dans un délai prédéfini dans le présent PPI 2021-2025 et selon l'avancement de son projet.

Dans tous les cas, la sortie de portage fait l'objet d'une garantie de rachat par la collectivité.

Dans cet objectif, l'EPF Bretagne n'a pas vocation à acquérir des biens appartenant d'ores et déjà à une personne publique, laquelle aurait au préalable acheté le bien dans le but de réaliser l'opération pour laquelle il est fait appel à l'Établissement public foncier.

De manière générale, l'objectif poursuivi par l'EPF Bretagne est de constituer un effet levier, afin de démultiplier l'action foncière des collectivités. Il ne s'agit, en aucun cas, de se substituer aux acteurs déjà en place.

## Le projet comme pierre angulaire de l'intervention de l'EPF Bretagne

L'expérience montre qu'une opération de recyclage foncier est d'autant plus efficace (maîtrise des délais et des coûts) quand le projet pour lequel elle est engagée est défini le plus en amont et en partenariat possible : programmation, bilan financier, calendriers prévisionnels, opérateurs et partenaires pressentis et associés. L'incitation à la définition de projet est ainsi un gage d'efficacité de l'action de l'EPF Bretagne, de la bonne allocation de ses moyens au service du développement des territoires, mais aussi une sécurité pour les collectivités, qui sont de ce fait moins exposées au risque de devoir racheter et porter des fonciers sans projet à l'expiration des conventions signées avec l'EPF.

Cette précaution est également en accord avec la philosophie d'intervention de l'EPF Bretagne, qui cherche à faciliter la mise en œuvre opérationnelle des projets de développement en renouvellement urbain des collectivités locales plus qu'à aider à la constitution de seules réserves foncières.

C'est pourquoi, en amont et tout au long de la vie d'une opération, l'EPF accompagne la collectivité sur la faisabilité programmatique, économique et financière de son projet. À ce titre, il apporte notamment une expertise en matière de comptes à rebours et de bilan d'opération. Cet accompagnement intervient au profit d'une meilleure anticipation des sorties opérationnelles des projets et, par conséquent, d'une sécurisation des portages fonciers par l'EPF. Il permet aussi d'apprécier :

- la cohérence du projet avec la stratégie de territoire et les priorités définies à l'échelle intercommunale et communale ;
- la priorité donnée au recyclage foncier sur le territoire (les ouvertures de nouvelles zones à urbaniser

venant souvent concurrencer les fonciers recyclés remis sur le marché et contrecarrer les coûteux efforts consentis en faveur du renouvellement urbain) ;

- l'intégration du projet au sein de démarches plus globales ;
- l'intérêt porté au projet par les opérateurs potentiels (aménageurs, bailleurs, promoteurs...), gage de sécurisation de la sortie opérationnelle.

Dans les cas les plus complexes, l'EPF peut accompagner la collectivité locale en apportant son expertise mais aussi en l'encourageant et en l'assistant dans la réalisation d'une étude pré-opérationnelle – de programmation, capacitaire ou de faisabilité – dont la collectivité assurera la maîtrise d'ouvrage.

Cette démarche d'aide à la décision peut notamment se traduire, pour l'EPF Bretagne, par :

- l'assistance pour la rédaction d'un cahier des charges, en vue du recrutement d'un bureau d'étude ;
- l'assistance au choix des prestataires ;
- l'accompagnement de la collectivité tout au long de l'étude, via une participation active aux comités de pilotage et aux comités techniques encadrés par la collectivité maître d'ouvrage ;
- la contribution à la définition programmatique du projet ;
- la mobilisation de ses prestataires pour certaines estimations techniques, en tant que de besoin ;
- le versement éventuel de subventions, ne pouvant dépasser un certain pourcentage du montant de l'étude et dans la limite d'un plafond défini au regard des enjeux et de la complexité du projet.

“ L'incitation à la définition du projet est un gage d'efficacité de l'action de l'EPF. ”

### Aide à l'élaboration d'une stratégie foncière globale

Les sollicitations des collectivités en portage foncier peuvent faire émerger des problématiques plus globales relevant de la définition d'une stratégie foncière. L'EPF Bretagne peut ainsi être amené à soutenir ces réflexions, en apportant un éclairage technique et juridique concernant les enjeux de renouvellement urbain. Dans ce cadre, l'Établissement public foncier peut accompagner les démarches de référentiel foncier et

immobilier, selon une méthodologie définie au préalable avec la collectivité porteuse d'un projet global de renouvellement urbain. Il peut également accompagner les collectivités sur des démarches ciblées, telles que la revitalisation des centres-bourgs, la revalorisation de friches ou la restructuration de zones d'activités.

## Un outil opérationnel également partenaire de rang régional

L'EPF Bretagne met également à profit son échelle d'intervention régionale pour apporter une expertise et une ingénierie à ce niveau.

En réponse aux questions opérationnelles qui lui sont régulièrement posées, il met un certain nombre de ressources à disposition des collectivités pour les aider à approfondir l'approche foncière de leurs projets urbains : des fiches ressources, une boîte à outils réglementaire, des données d'observation foncière... L'EPF poursuit ainsi **une démarche de communication auprès des élus et des acteurs du territoire en faveur d'une meilleure connaissance des outils propres à favoriser des projets de renouvellement urbain.**

Conscient, par ailleurs, de problématiques complexes récurrentes auxquelles les territoires bretons se

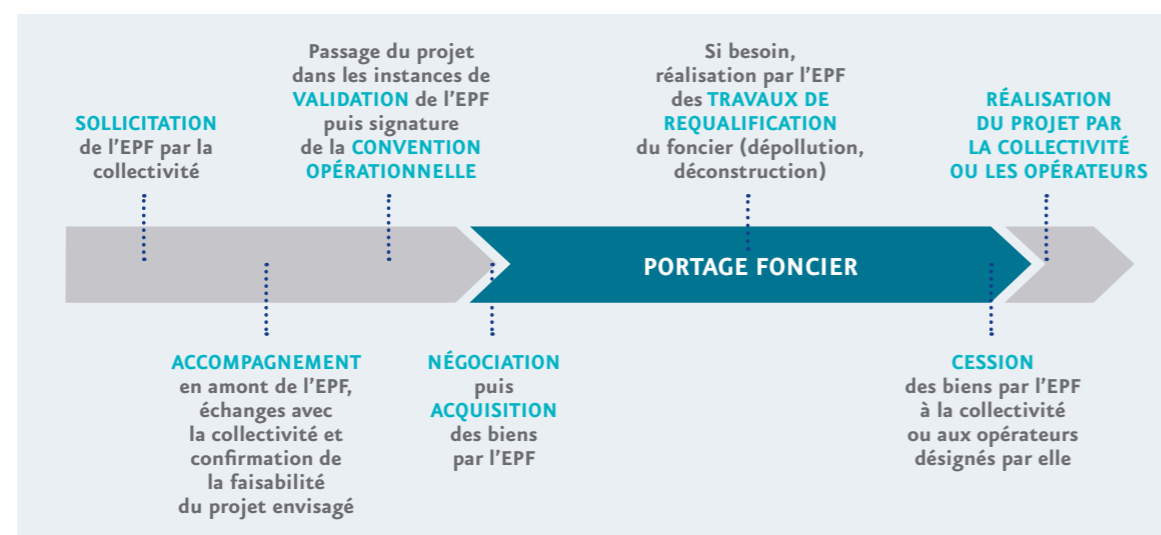
trouvent confrontés (redynamisation des centralités, friches urbaines ou industrielles, restructuration de zones d'activités, réhabilitation de bâti par exemple...), l'Établissement public foncier mène des réflexions et des actions en vue de mieux accompagner les collectivités locales dans la structuration des approches foncières nécessaires pour aborder ces questions complexes. Dans ce cadre, il peut notamment participer avec les partenaires concernés à l'apport d'éléments de réponse de types :

- sensibilisation, animation de réseaux, articulation des acteurs, des ingénieries et des aides, capitalisation de bonnes pratiques et de retours d'expériences ;
- développement de méthodologies, recherche de montages innovants, voire expérimentations, pour faire progresser les modes de faire et les diffuser.

### SYNTHÈSE DES POSSIBILITÉS D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES PAR L'EPF

PORTAGE FONCIER ET IMMOBILIER	ACCOMPAGNEMENT SUR DES ÉTUDES PRÉALABLES EN VUE D'UN PROJET	AIDE À L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE FONCIÈRE GLOBALE
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Acquisitions</li> <li>&gt; Pilotage des procédures foncières et immobilières</li> <li>&gt; Études techniques et conduite de travaux sur les biens portés</li> <li>&gt; Revente (cessions)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Assistance pour la mise en œuvre d'études pré-opérationnelles : aide à la rédaction de cahiers des charges, assistance au choix d'un prestataire ou d'un opérateur en sortie de portage foncier, subventions éventuelles...</li> <li>&gt; Veille foncière, en lien avec les études accompagnées, en vue d'acquisitions éventuelles sur opportunité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Aide à l'élaboration d'un référentiel foncier et immobilier de renouvellement urbain</li> <li>&gt; Accompagnement sur des problématiques ciblées : revitalisation des centres-bourgs et centres-villes, restructuration de friches, restructuration de zones d'activités économiques...</li> </ul>
Mise à disposition d'une boîte à outils réglementaire, de fiches ressources et de données Capitalisation de bonnes pratiques et de retours d'expérience Recherche de montages innovants – expérimentations – mise en réseau d'acteurs		

### MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'EPF



## 2) Des missions exercées dans le cadre de partenariats

L'EPF intervient dans le cadre de deux catégories distinctes de conventions supports :

- les conventions de partenariat avec d'autres opérateurs fonciers, experts et associations intervenant dans des domaines liés à ceux sur lesquels il est mobilisé
- les conventions d'intervention foncière, de trois types : les conventions-cadres, à l'échelle des EPCI, les conventions d'étude et de veille foncière et les conventions opérationnelles



Lannion (22) – Signature du protocole « Action cœur de ville » - Crédit photo : EPF Bretagne

### Des partenariats avec d'autres acteurs impliqués sur le foncier

Depuis sa création, l'EPF Bretagne articule ses interventions avec celles des autres opérateurs fonciers locaux que sont notamment la SAFER, le Conservatoire du littoral ou les Départements. Plus globalement, il articule ses interventions avec celles des partenaires intervenant dans les domaines du foncier, de l'urbanisme et de l'aménagement. **L'Établissement public foncier continuera à inscrire son action au sein d'un large réseau d'acteurs du territoire, sur l'ensemble de la région.**

Ces collaborations s'inscrivent dans le cadre de conventions de partenariat ou de chartes partenariales, souvent déjà engagées lors des précédents PPI. Elles seront à renouveler ou à redéfinir sur la durée du PPI 2021-2025 en précisant :

- les champs de compétence de chacun des partenaires, sur des problématiques ou des territoires communs ;
- les modalités de coopération opérationnelle (principes de substitution en matière d'acquisition ou de gestion des biens, délégation du droit de préemption...) ;
- les modalités d'échanges et de mise en commun des ingénieries (échanges d'informations et de données, sollicitations d'expertises...).

Ces partenariats peuvent également servir de support à des démarches innovantes et/ou expérimentales, que l'EPF Bretagne a la volonté d'accompagner en vue d'améliorer la connaissance sur des sujets transversaux et de mieux répondre à des problématiques récurrentes.

## Trois types de conventions d'intervention foncière

L'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme prévoit que les établissements publics fonciers agissent « pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public » et que leur intervention « s'inscrit dans le cadre de conventions ». Ces conventions avec les collectivités territoriales déclinent les orientations du PPI 2021-2025 à un niveau local.

### Avec les EPCI, des conventions-cadres renouvelées

Les conventions-cadres du PPI 2021-2025 viseront une coordination des interventions dans le cadre d'une stratégie intercommunale, principalement au service des politiques d'habitat, d'aménagement et de développement économique portées par les EPCI. Leur objectif est également de faciliter la réalisation ultérieure des projets communaux et intercommunaux : elles préciseront « l'offre de service » possible de l'EPF en réponse aux enjeux fonciers identifiés sur le territoire.

La convention-cadre prévoit la possibilité pour l'EPF d'intervenir en urgence lorsqu'une opportunité foncière se présente et s'avère nécessaire à la mise en œuvre d'un projet porté par une collectivité (à la réception d'une DIA par exemple).

Des conventions-cadres peuvent également être conclues avec l'État, des collectivités ou leurs établissements sur des thématiques spécifiques intégrant une problématique foncière.

### Avec les collectivités porteuses de projets

En termes plus opérationnels, l'EPF s'appuie sur deux types de conventions pour préciser ses modalités d'intervention en portage foncier, en étude ou en veille foncière :

- la convention d'étude et de veille foncière (qui réunit les conventions d'études et les conventions de veille foncière qui existaient dans le précédent PPI) ;
- la convention opérationnelle.

➤ **La convention d'étude et de veille foncière (CEVF).** Elle permet de mûrir un projet alors que le besoin foncier n'est pas précisément défini, tout en permettant des acquisitions sur opportunité. Elle a vocation, sur une durée de deux ans maximum, à :

- apporter un appui à la réalisation d'études pré-opérationnelles, permettant de vérifier la faisabilité d'une opération, ou de type référentiel foncier ;
- permettre des acquisitions foncières par l'EPF sur un périmètre relativement large en cas d'opportunité. Il s'agit ici de laisser à la collectivité le temps d'approfondir sa réflexion et son projet, avant d'arrêter un périmètre opérationnel plus précis.

L'EPF pourra apporter son expertise et son ingénierie pour aider la collectivité à rédiger un cahier des charges d'étude, mener la consultation et suivre l'étude. L'étude reste sous la maîtrise d'ouvrage de la collectivité et l'EPF pourra apporter un soutien financier limité. La collectivité s'engage à ce que l'étude soit réalisée en cohérence avec les orientations du PPI 2021-2025. Cet accompagnement n'engage pas la collectivité dans un portage foncier à confier à l'EPF. L'accompagnement de l'EPF en matière d'étude ne pourra pas porter sur les phases opérationnelles du projet et en particulier sur des études relevant de la maîtrise d'œuvre.

La convention pourra ne porter que sur un accompagnement en étude, sans intervention de l'EPF en veille foncière. À l'inverse, une sollicitation en veille foncière s'accompagnera d'une étude visant à répondre aux interrogations et incertitudes de la collectivité.

La veille foncière, lorsqu'elle est sollicitée, sera réalisée dans un périmètre et avec une enveloppe financière maximum d'acquisition définis par la convention. L'EPF aura alors la possibilité d'agir en opportunité (dépôt d'une déclaration d'intention d'aliéner sur une parcelle stratégique, propriétaire souhaitant vendre rapidement...) et de répondre à des situations d'urgence (travaux à mener lorsqu'il existe un danger par exemple). Si, pendant les deux ans de la convention d'étude et de veille foncière, une ou plusieurs acquisitions ont été réalisées, deux possibilités s'offrent à la collectivité :

- soit une convention opérationnelle est conclue sur le périmètre et selon la programmation que l'étude aura permis d'affiner. La collectivité devra alors respecter les engagements définis dans la convention opérationnelle (voir le cadre de cette convention ci-dessous) ;
- soit les biens acquis en opportunité sont revendus à la collectivité à l'issue des deux ans de la convention d'étude et de veille foncière, sans pénalité.

La convention d'étude et de veille foncière ne constitue pas un préalable obligatoire à l'intervention de l'EPF ; une convention opérationnelle peut être conclue dès la sollicitation d'une collectivité si son besoin foncier est défini.

➤ **La convention opérationnelle.** Elle permet d'engager la mise en œuvre effective d'une opération, en précisant les engagements mutuels de l'EPF et de la collectivité porteuse d'un projet. Elle porte sur un périmètre précis d'intervention foncière et définit les engagements des parties, dans un cadre adapté d'intervention de l'Établissement public foncier, sur la base des caractéristiques du projet (éléments programmatiques, calendrier, bilan financier, voire

opérateur pressenti) et dans le respect des règles du PPI 2021-2025.

Elle permet à l'EPF Bretagne de réaliser les acquisitions nécessaires à la mise en œuvre du projet et les travaux qui s'y rattachent.

La collectivité s'engage à respecter les objectifs précisés dans la convention ainsi que les critères et objectifs de l'EPF définis par thématique dans le présent PPI. La convention détermine les moyens de s'assurer que ces objectifs sont atteints, de même que les sanctions appliquées à la collectivité en cas de non-respect de ses engagements.

La convention opérationnelle précise en particulier :

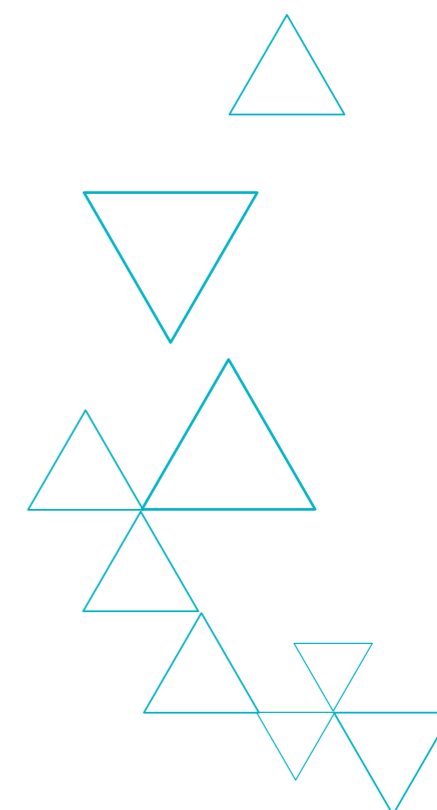
- l'objet et le programme du projet ;
- le périmètre de l'opération ;
- la nature et la stratégie de l'intervention opérationnelle : études préalables, acquisitions, gestion, travaux, modalités de cession ;
- les tâches à réaliser par la collectivité pour la réalisation du projet : contribution à l'élaboration du dossier de déclaration d'utilité publique le cas échéant, relogement des occupants ou relocalisation des entreprises au besoin ;
- les modalités de gestion des biens portés ;
- le montant plafond d'action foncière ;
- la durée de portage, éventuellement modulée selon les caractéristiques de l'opération.

La convention opérationnelle porte sur une durée globale de sept ans. En cas d'acquisition réalisée antérieurement dans le cadre d'une convention d'étude et de veille foncière, la durée de la convention opérationnelle sera ajustée de sorte que la fin de portage soit prévue sept ans après la première acquisition.

Par exception, pour pouvoir accompagner des opérations complexes et/ou de long terme, la durée de la convention opérationnelle pourra être portée à dix ans, dans la limite de 30 % des engagements financiers pluriannuels, voire quinze ans dans une limite de 10 % des engagements pluriannuels.

Un « point à trois ans » est prévu dans la convention opérationnelle pour que la collectivité et l'EPF puissent partager sur les éléments suivants :

- avancement de la maîtrise foncière, éventuels points durs fonciers, nécessité de mise en œuvre de procédure plus coercitive de maîtrise foncière, avancement des éventuels travaux de déconstruction et de dépollution ; et impacts sur le projet de la collectivité ;
  - avancement de la définition du projet porté par la collectivité, éventuelles évolutions de périmètre, découpage et calendrier des reventes projetées ; et impacts sur le portage foncier ;
- et convenir ensemble des modalités de travail pour préparer la sortie de portage des biens fonciers et la mise en œuvre opérationnelle du projet de la collectivité (appels à projets opérateurs, découpages parcellaires, négociation des actes de vente...).



### 3) Les modalités de portage du foncier

#### Les moyens d'acquisition

Les acquisitions peuvent être réalisées par tout moyen, notamment :

- par la voie amiable, la négociation étant toujours le mode d'action privilégié ;
- par adjudication ;
- par usage du droit de préemption et du droit de priorité ;
- par réponse à un droit de délaissement ou de mise en demeure ;
- par voie d'expropriation, ou par toute autre procédure que l'EPF Bretagne peut mener, en propre ou sur délégation de la collectivité ;
- en pleine propriété ou en démembrement de propriété.

#### Les acquisitions se font toujours en concertation avec la collectivité.

En tant qu'établissement public de l'État, l'EPF Bretagne ne peut acquérir les biens au-delà d'un plafond fixé par l'autorité compétente de l'État (la Direction de l'immobilier de l'État – anciennement France Domaine) ; l'acquisition à une valeur inférieure étant toujours possible.

**Par son intervention, l'EPF souhaite contribuer à la maîtrise des prix du foncier ainsi qu'à la création de termes de référence favorables pour les collectivités.**

L'acquisition en démembrement de propriété, avec une acquisition de l'usufruit par un tiers, peut permettre à cet usufruitier d'engager des travaux pendant la durée du portage foncier en repoussant l'acquisition de la nue-propriété en fin de portage. Ce montage peut être pertinent notamment en cas de réhabilitation rapide d'une partie bâtie.



Bréteil (35) – Signature du 1 000<sup>e</sup> acte de l'EPF Bretagne pour l'acquisition d'emprises foncières - Crédit photo : EPF Bretagne

La diversité de ses contextes d'intervention amène l'EPF à engager les négociations avec une typologie de propriétaires très variée :

- des personnes physiques ;
- des personnes morales de droit privé (entreprises, associations, sociétés...);
- l'État ou ses établissements publics ;
- les collectivités, leurs établissements publics ou des entreprises publiques locales.

#### La durée du portage

Le PPI 2021-2025 conforte les modalités de calcul de la durée de portage d'un bien par l'EPF introduites par le PPI 2016-2020. Ainsi, la durée de portage des biens acquis est limitée par la durée de la convention opérationnelle. Elle court sur une période de sept ans à compter de la date de signature de la convention opérationnelle par l'EPF Bretagne ou, de manière exceptionnelle, sur une période de dix ou quinze ans lorsque la complexité de certaines opérations l'exige.

En cas de dépassement injustifié de la durée de portage, une pénalité équivalente à 5% par an du prix de revient HT, calculé à la date de la fin de la convention opérationnelle, sera appliquée à la collectivité.

#### La gestion et sécurisation des biens portés

Pour faire face à ses responsabilités en tant que propriétaire pendant toute la durée du portage, l'EPF Bretagne s'autorise à prendre toutes les mesures nécessaires à la sécurisation du site avant une éventuelle remise en gestion à la collectivité. Ces mesures peuvent notamment comprendre :

- des mesures matérielles (mise en clôture, murage, blocage des accès...);
- la mise en place d'un dispositif de télésurveillance.

Une déconstruction rapide, totale ou partielle, de même qu'une dépollution des sols peuvent également être envisagées lorsque la mise en sécurité du site le nécessite.

Après sécurisation, le cas échéant, des biens portés par l'EPF Bretagne, leur gestion est généralement déléguée à la collectivité. Cette remise en gestion s'opère sous la forme d'un procès-verbal de remise en gestion réalisé conjointement avec la collectivité, indiquant notamment les coordonnées des différents interlocuteurs en

charge du site et la répartition EPF-collectivité des actions à mener sur le bien, telles que :

- le mode de sécurisation du site ;
- la prise en charge des alimentations de réseaux de fluides ou de leur déconnexion ;
- l'entretien des extérieurs du bâti : espaces verts, voiries, éclairages extérieurs... ;
- la sécurisation de puits ;
- les travaux de conservation éventuels sur le clos et le couvert ;
- les travaux de maintenance courante : électricité, chauffage, plomberie, ascenseur, portes automatiques, sécurité incendie...

La collectivité doit assurer la surveillance des biens portés, les relations avec d'éventuels locataires et le bon état d'entretien courant (entretien des espaces verts, petites réparations, nettoyage des locaux...). Des conventions d'occupation précaire peuvent être accordées par la collectivité pendant la durée du portage. Il peut en effet être intéressant, selon l'état des biens et le calendrier prévu de mise en œuvre du projet futur, d'utiliser le foncier acquis pour des occupations temporaires, voire des préfigurations partielles de la future opération. La collectivité prend en charge les éventuels travaux de mise aux normes nécessaires à cette occupation.

La gestion des sites les plus complexes (par leur taille, par les problématiques de sécurité qu'ils posent ou par la difficulté des contrats qui les grevent) peut relever de l'EPF Bretagne, mais cette situation demeure une exception. L'EPF n'ayant pas de moyens propres techniques dédiés, il sera fait appel à des contrats privés dont les coûts seront répercutés dans le prix de revient. Il appartient à la collectivité de démontrer qu'il lui est impossible de gérer le site par ses propres moyens. Le mode de gestion directe par l'Établissement public foncier, en collaboration avec les services de la collectivité, est alors décidé au cas par cas.

#### La requalification du foncier (travaux)

**Une fois le foncier acquis, l'EPF Bretagne peut réaliser des travaux de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieurs des terrains et/ou des bâtis portés.**

La viabilisation ou l'aménagement d'un site de même que la construction ou la réhabilitation de biens bâtis ne relèvent pas de l'EPF, statutairement non compétent pour cela, mais du porteur ultérieur de projet.

**L'EPF Bretagne peut en revanche assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux préparant le changement d'usage sur tout ou partie du foncier dont il est propriétaire.** Ces travaux constituent le préalable aux actions nécessaires à la mise en œuvre du futur projet d'aménagement et de construction.

Dans ce cadre, l'EPF Bretagne peut effectuer les travaux suivants :

#### Le curage/désamiantage des bâtiments et la déconstruction

Toute déconstruction de bâti sur foncier acquis par l'EPF peut être opérée par ce dernier, sur sollicitation de la collectivité. L'EPF Bretagne assure alors la maîtrise d'ouvrage de ladite déconstruction, en articulation étroite avec la collectivité et les éventuels porteurs ultérieurs de projet désignés, en particulier en ce qui concerne la définition précise du besoin au regard du projet futur, les limites de prestation ainsi que les caractéristiques de rendu du site attendues, ou le calendrier de mise en œuvre. La déconstruction est ainsi toujours définie au cas par cas et sur la base d'études préalables précisant le contexte d'intervention (par exemple : diagnostic amiante, diagnostic déchet, approche biodiversité, approche structurelle en cas de mitoyenneté notamment...). L'EPF s'inscrivant dans la gestion responsable des déchets issus des travaux qu'il peut mener (économie circulaire) et dans le respect du plan régional de prévention et de gestion des déchets, il proposera, pour les travaux qu'il mène, une démarche de valorisation des déchets si c'est possible : réemploi, revalorisation de matière, valorisation énergétique. L'Établissement public foncier insère également, lorsque cela est pertinent, des clauses sociales dans ses marchés publics.



Lorient (56) – Évacuation par voie maritime des déchets du chantier de la gare - Crédit photo : EPF Bretagne

## Les travaux conservatoires sur le bâti

Dans le cas de biens bâtis destinés à être ultérieurement réhabilités, **l'EPF Bretagne peut être sollicité pour des travaux permettant de conserver les constructions existantes en l'état** (clos et couvert) lorsque cela est pertinent pour la poursuite du projet. Ces travaux consistent notamment dans la conservation du bon état de la structure, et dans les grosses réparations au sens de l'article 606 du Code civil dans le cas où le bien a subi un dommage avant l'acquisition par l'Établissement public foncier.

**L'EPF peut également, pour ce type de biens, procéder à des travaux de curage et désamiantage.** Il reste dans ce cas vigilant à ne pas entreprendre de travaux de réhabilitation lourde de bâti ou de construction, pour lesquels il n'est statutairement pas compétent. Dans ce cadre, il ne réalise pas de travaux impactant la structure des bâtiments **en limitant son intervention au curage non structurel** : cloisons non porteuses, doublage, isolation, mobilier fixe, revêtement de sol, etc.

## La réhabilitation des sols

**L'EPF Bretagne peut être amené à traiter la pollution liée à une activité antérieure du site**, de manière à stopper son éventuelle migration, conformément à ses obligations en tant que propriétaire sur la durée du portage, ou pour limiter l'exposition aux risques des futurs usagers du site et rendre les sols compatibles avec les utilisations projetées dans le cadre de la future opération et de l'éventuel changement d'usage associé.

La réhabilitation d'un terrain est toujours définie au cas par cas, en fonction du projet, des opérateurs qui le mettront en œuvre ainsi que de l'état des sols révélé par les diagnostics. Elle est envisagée en lien avec les acteurs concernés (collectivités, aménageur...), **dans un souci d'efficacité globale du projet.** Une réhabilitation des sols ne signifie pas toujours dépollution totale. Aussi l'EPF s'attache, afin de ne pas compromettre la faisabilité financière de l'opération qu'il accompagne, à définir un niveau de réhabilitation du sol compatible avec le futur projet. Il peut dans ce cas rester de la pollution résiduelle. L'Établissement public foncier s'applique alors à vérifier que cette éventuelle pollution résiduelle reste acceptable en menant une analyse des risques résiduels (ARR) garantissant l'occupation future.

Il peut diligenter les études préalables ainsi que les études opérationnelles de réhabilitation des sols jusqu'à la passation de travaux et leur réception auprès d'entreprises spécialisées, sous l'égide d'un maître d'œuvre compétent en la matière.

## La renaturation des sols

L'EPF Bretagne s'inscrit dans l'objectif de « zéro artificialisation nette ». Dans le cadre réglementaire en cours de précision, il pourra accompagner des opérations de renaturation des sols. Ceci se fera en étroite articulation avec les acteurs déjà présents dans ce domaine.

## La cession des biens

**Les biens portés par l'EPF Bretagne ont vocation à être revendus à l'issue de la convention opérationnelle, soit à la collectivité, soit à l'opérateur public ou privé désigné par celle-ci.**

Les problématiques fiscales, juridiques, techniques et financières sont examinées, lorsque c'est possible, dès la signature de la convention opérationnelle ou dès l'acquisition d'un bien, afin d'optimiser le montage proposé pour l'opération envisagée par la collectivité. L'objectif est de limiter les coûts pour cette dernière, tout en recherchant la meilleure qualité de projet possible.

**La collectivité signataire de la convention opérationnelle s'engage auprès de l'EPF Bretagne au rachat du bien, en fin de portage, à son prix de cession. La garantie de rachat s'exerce quelle que soit l'issue du portage.**

**Le prix de cession correspond au prix de revient du bien.**

**Néanmoins, le prix de revient pourra être minoré sous certaines conditions** (prix de cession = prix de revient - montant de la minoration).

## La formation du prix de revient

Le prix de revient est constitué des éléments suivants :

- le prix d'achat des terrains par l'EPF Bretagne (coût d'acquisition, indemnités d'éviction, indemnités accessoires, etc.) ;
- les frais liés à l'acquisition (frais de notaire, frais d'agence ou de négociation mis à la charge de l'acquéreur, indemnités de emploi, etc.) ;
- les frais d'études et de diagnostics (frais de géomètre, frais de diagnostics divers tels que immobiliers, pollution, structure, déchets et réseaux par exemple) ;
- les frais de sécurisation et d'entretien courant ;
- les travaux, ainsi que les prestations intellectuelles et techniques préalables (maîtrise d'œuvre, CSPS, contrôles techniques...) ;
- les autres frais annexes tels que impôts fonciers, frais de procédures juridiques, charges de copropriété, etc. ;
- les frais d'actualisation le cas échéant.

Ne sont pas inclus dans le prix de revient les frais de structure inhérents à l'EPF Bretagne, les frais de conseils externalisés pour des choix d'organisation de structure (assistance à maîtrise d'ouvrage concernant les problématiques de déconstruction, dépollution et réhabilitation, certains conseils externalisés auprès d'avocats), les assurances, et les frais relevant d'options spécifiques de gestion de l'opération pour sécurisation de l'EPF dans son rôle de propriétaire et de maître d'ouvrage de travaux (référé préventif par exemple). De même, ne sont pas refacturés l'accompagnement aux études pré-opérationnelles menées par les collectivités et les études générales auxquelles participe l'EPF Bretagne.

Par ailleurs, le prix de revient peut être diminué des loyers directement perçus par l'Établissement public foncier pour l'opération.

De façon exceptionnelle, l'EPF Bretagne pourra être amené à refacturer les frais financiers liés à une opération d'envergure.

Le taux d'actualisation de 1% ou 2% par an sur le prix d'acquisition des biens que prévoyait le PPI 2010-2015 a été ramené par le PPI 2016-2020 à 0% à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cette disposition est maintenue et pourra être revue sur décision du conseil d'administration.

## La minoration du prix de revient

**La minoration foncière est un dispositif d'aide financière de l'EPF Bretagne aux collectivités visant à faciliter les concrétisations opérationnelles des projets, dans le cadre des portages fonciers qu'il met en œuvre. Afin d'encourager les opérations en renouvellement urbain, deux dispositifs de minoration du prix de revient des biens fonciers peuvent être proposés par l'EPF Bretagne, de façon cumulative :**

- le dispositif de minoration travaux ;
- le dispositif de minoration foncière réhabilitation de bâti.

Ces deux dispositifs ont vocation à **provoquer un effet levier pour les collectivités qui ont le plus de difficultés à réaliser leurs projets sur des sites complexes (friches, dents creuses polluées, milieux bâtis...)**. Ils s'appliquent aux opérations d'habitat, aux opérations à vocation économique, aux opérations mixtes à dominante habitat ou développement économique ainsi qu'aux opérations dérogatoires rendues possibles dans les redynamisations de centralités. Toutes ces opérations induisent en effet une complexité liée au recyclage urbain ou à la transformation de bâti et à la recherche d'opérateurs ou d'investisseurs, dans des économies de montage d'opération difficiles. Ces dispositifs ont également vocation à faciliter la production de logements et de locaux d'activités à prix maîtrisés.

## Les modalités de calcul

### > Le dispositif de minoration travaux

**Afin de favoriser les projets comportant des coûts significatifs de préparation et remise en état du foncier avant réalisation de l'opération, la part du prix de revient correspondant aux travaux menés sous maîtrise d'ouvrage de l'EPF Bretagne pourra être minorée à hauteur de 60 %.**

L'ensemble des opérations d'habitat, des opérations à vocation économique et des opérations mixtes à dominante habitat ou développement économique pourront prétendre à ce dispositif de minoration.

### > Le dispositif de minoration foncière réhabilitation de bâti

**Afin de favoriser, dans les opérations les plus complexes, la préservation des bâtis existants et leur réhabilitation ou transformation pour de nouveaux usages, le prix de revient sera minoré d'un forfait de 150 euros HT/m<sup>2</sup> à appliquer à la surface de plancher des bâtiments réhabilités pour une vocation d'usage majoritaire habitat ou pour une vocation majoritaire locaux d'activités ou commerces.**

Les opérations à dominante habitat pourront prétendre à ce dispositif. Au sein des opérations « développement économique », seules les opérations concourant au maintien et à l'implantation d'activités économiques ou de commerces dans le tissu urbain, et notamment dans un objectif de redynamisation des centres-bourgs/centres-villes, sont concernées par le présent dispositif. Les opérations de restructuration de zones d'activités ou opérations équivalentes en sont exclues.

Un double plafond encadre le montant cumulé des deux dispositifs de minoration.

**Le montant total de la minoration ne pourra excéder 60 % du déficit foncier de l'opération.** Ce déficit est entendu comme la différence entre les dépenses foncières supportées par l'EPF Bretagne (acquisition, coûts de gestion, travaux...) et le montant auquel l'opérateur est prêt à racheter le bien dans le cadre du projet de la collectivité. Ces recettes foncières sont estimées en lien avec la collectivité et éventuellement objectivées sur la base d'une grille de lecture permettant à l'EPF Bretagne de comparer les pratiques des différents territoires. Pour les opérations pour lesquelles les collectivités ont à supporter des dépenses d'aménagement avant revente à un opérateur ou utilisateur, un forfait aménagement de 20 euros/m<sup>2</sup> de foncier pourra être introduit dans les dépenses prises en compte dans le calcul du déficit foncier.

Par ailleurs, au-delà d'un montant de minoration de 500 000 euros, les instances décisionnaires de l'EPF seront en droit de réinterroger l'opportunité et les modalités de calcul et d'application du dispositif.

## Les modalités de mise en œuvre

La mise en œuvre de la minoration passera nécessairement par des étapes et des mécanismes de contrôle entre l'EPF Bretagne et la collectivité, tout au long de la vie de l'opération :

- la mise en place de la convention opérationnelle permettra une première estimation du déficit foncier potentiel, pouvant justifier la mise en œuvre d'une minoration du prix de revient ;
- la durée de portage foncier inclura des points d'étape et un bilan à mi-parcours, définis préalablement dans la convention opérationnelle ; tous les éléments pouvant conduire à une réévaluation du déficit foncier seront recensés ;
- la cession et l'après-cession verront l'application effective de la minoration (en diminution du prix de revient).

Dans tous les cas, l'économie générale du projet devra être respectée et la mise en œuvre de la minoration ne devra pas conduire à une moindre optimisation de l'opération. L'acte de cession prévoira une clause de retour à meilleure fortune : en cas de non-respect des critères de la convention et/ou de recettes foncières plus fortes, la collectivité devra rembourser tout ou partie de la minoration.

Considérant l'intérêt d'une application rapide de ces dispositifs de minoration foncière dans une période de relance, l'ensemble des cessions à venir, qu'elles proviennent de conventions déjà approuvées ou à approuver dans le cadre du PPI 2021-2025, sont susceptibles de bénéficier de ces dispositifs de minoration foncière.

## Le suivi du dispositif

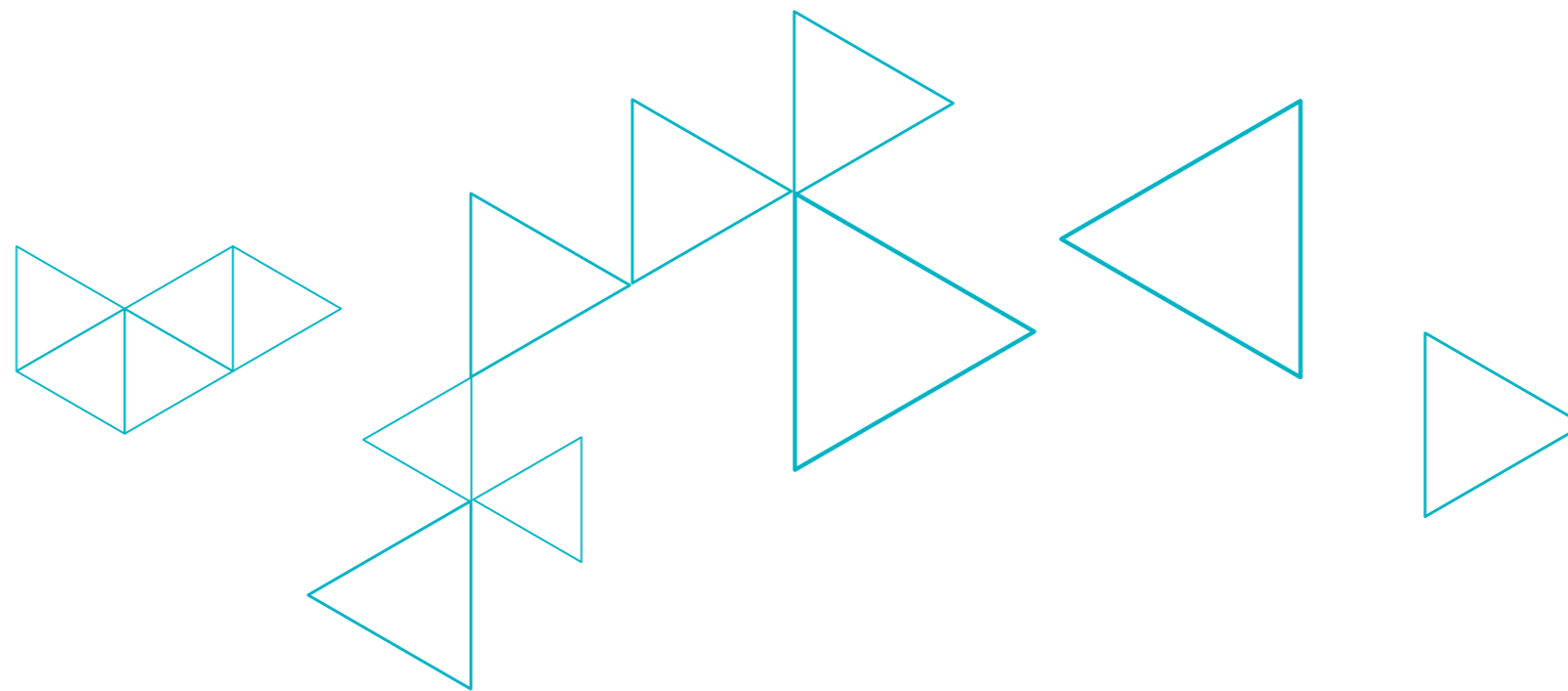
Ces dispositifs de minoration feront l'objet d'un bilan à mi-parcours du PPI 2021-2025, afin de réinterroger leurs modalités d'application ainsi que leur impact sur le modèle économique de l'EPF.

Ils seront financés par les fonds propres de l'EPF Bretagne.

## L'après-cession

L'EPF Bretagne sera amené à suivre la réalisation du projet porté par la collectivité et à évaluer l'application des critères prévus dans la convention opérationnelle, notamment en termes de densité et de production de logements. Ceci pourra donner lieu à une visite et à une transmission par la collectivité ou l'opérateur d'éléments justificatifs (permis d'aménager, permis de construire, photographies...).

En cas de non-respect du projet et des critères dans les cinq ans suivant la cession, une pénalité équivalant à 10% du prix de revient HT (avant éventuelle mise en place du dispositif de minoration) ainsi que le remboursement du montant de la minoration, le cas échéant, pourront être appliqués dans un délai de cinq ans à compter de la cession.



# LE MODÈLE ÉCONOMIQUE



Pour mettre en œuvre le PPI 2021-2025 et répondre à ses ambitions, l'EPF Bretagne mobilise les moyens nécessaires. Il devra consolider et adapter ses ressources internes et financières. Le PPI s'appuie sur un modèle économique stable sur la période et engage ainsi un programme volontariste.

## 1) Poursuivre la montée en puissance de l'activité foncière

L'action foncière génère des dépenses et des recettes dont le niveau dépend directement des engagements pris au travers des conventions opérationnelles et de leurs calendriers et modalités de réalisation. La maquette financière du PPI assure l'adéquation entre :

- les perspectives de dépenses résultant d'une part de la mise en œuvre des conventions engagées dans le cadre des PPI précédents, et d'autre part de la mise en œuvre des objectifs stratégiques énoncés dans le PPI 2021-2025 (dépenses opérationnelles, dépenses de structure),
- et les hypothèses de recettes (cessions nettes, TSE et subventions).

### Les engagements pluriannuels prévisionnels

Depuis la création de l'EPF Bretagne, les engagements pluriannuels pris au travers des conventions opérationnelles se sont élevés à 38 millions d'euros en moyenne par an. Pour la période 2021-2025, les projections de dépenses issues des engagements pluriannuels prévisionnels s'élèvent à 199 millions d'euros sur cinq ans (39 millions d'euros pour l'année 2021 et 40 millions d'euros pour les années suivantes). L'EPF anticipe ainsi une croissance de son conventionnement du fait de l'élargissement des possibilités de portage et notamment du dispositif de minoration. Conformément aux priorités et orientations précédemment définies, au moins 70 % de ce budget global sera consacré aux opérations d'habitat et de mixité fonctionnelle. La part consacrée aux portages à dix et quinze ans sera limitée respectivement à 30 % et 10 %.

## La réalisation des opérations

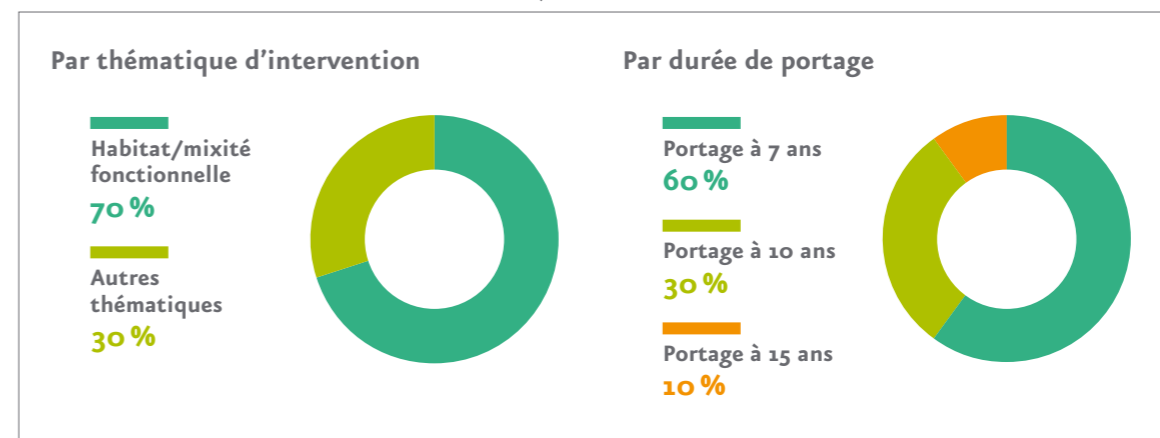
### Les dépenses

À partir des engagements pluriannuels et selon les tendances observées, l'EPF Bretagne projette un rythme de dépenses en fonction de la durée de conventionnement. Ces dépenses sont majoritairement stockées, c'est-à-dire refacturées au moment de la cession. Pour mémoire, l'Établissement public foncier a fait le choix de ne pas refacturer certains coûts (assurances, expertises en matière de dépollution et de déconstruction notamment). De même, ne sont pas refacturés l'accompagnement aux études pré-opérationnelles menées par les collectivités et les études générales auxquelles l'EPF Bretagne participe.

### Les recettes

À travers les cessions foncières, l'EPF Bretagne refacture les coûts stockés sur chaque opération. La réalisation de ces recettes dépend directement des durées de portage effectives, encadrées par la durée des conventions opérationnelles. Ainsi, l'ensemble des coûts stockés relatifs à des opérations conventionnées en année N devra être refacturé au plus tard en N+7, N+10 ou N+15. La mise en œuvre des dispositifs de minoration se traduira par des recettes en moins sur les cessions à venir. Cette minoration des recettes, qui a fait l'objet d'une première évaluation à 23,6 % au plus des dépenses d'action foncière envisagées dans le cadre des nouvelles conventions, soit au maximum 47 millions d'euros de minoration potentielle au titre des conventions de 2021 à 2025, devra être régulièrement suivie, permettant ainsi aux instances de gouvernance de disposer des éléments nécessaires à l'évaluation de ce dispositif.

### RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS





## 2) Consolider les ressources de l'EPF

La mobilisation de ressources, tant humaines que matérielles et financières, est naturellement nécessaire à la réalisation de l'activité foncière. L'ensemble de ces ressources doit s'adapter pour répondre aux ambitions opérationnelles.

### Les ressources humaines et l'environnement de travail

Sur la période 2021-2025, l'EPF Bretagne entend maintenir le recours à l'externalisation (expertise en matière de déconstruction, dépollution, conseil juridique-fiscal et gestion de certaines fonctions support). Il souhaite également renforcer l'animation des processus opérationnels pour mieux accompagner les collectivités, développer sa capacité d'intervention et sécuriser la sortie de portage. Ainsi, l'EPF prévoit le recrutement de six collaborateurs sur la période pour répondre à ses ambitions tant opérationnelles que fonctionnelles et stratégiques. Un effectif cible de 36 agents est donc visé à fin PPI 2021-2025 (hors directeur(ice) général(e) et agent comptable). Enfin, l'environnement de travail devra également s'adapter à cette croissance ainsi qu'aux enjeux de la dématérialisation et de la numérisation. **Les frais de structure et de fonctionnement devront être maîtrisés et rester en adéquation avec le niveau d'activité.**

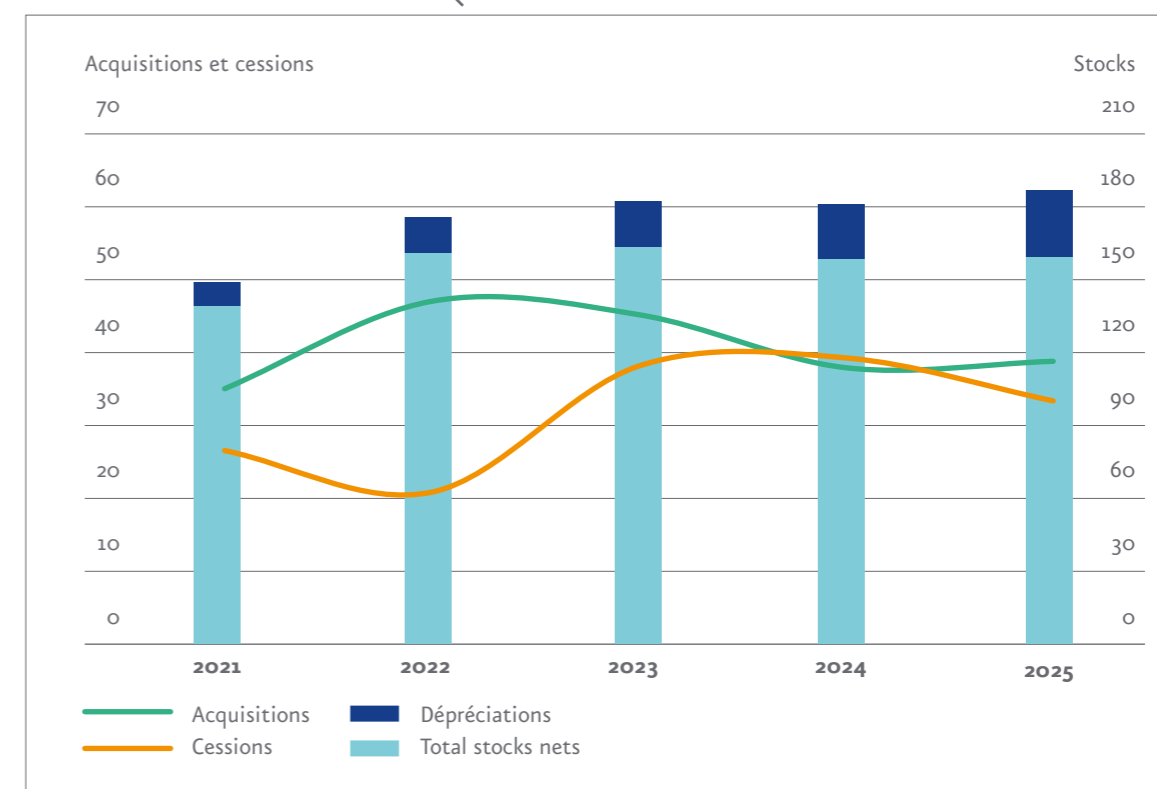
### La TSE, l'emprunt

Le modèle économique est bâti sur la mobilisation d'une taxe spéciale d'équipement (TSE) de 67,7 millions d'euros sur l'ensemble du PPI 2021-2025. Votée chaque année par le conseil d'administration, cette prévision s'appuie sur une hypothèse de ressource stable à 13 millions d'euros par an (excepté pour l'année 2021 avec 15,7 millions d'euros). En baisse par rapport aux précédents PPI, cette ressource évolue également dans sa structure en raison des réformes de la fiscalité en cours. Cette ressource a vocation à couvrir les frais de structure, l'activité foncière non stockée, la minoration foncière, la différence entre le montant des cessions et des acquisitions, ainsi que les frais financiers. Le conseil d'administration ajustera son niveau de mobilisation à la trajectoire opérationnelle pluriannuelle effective de l'Établissement public foncier.

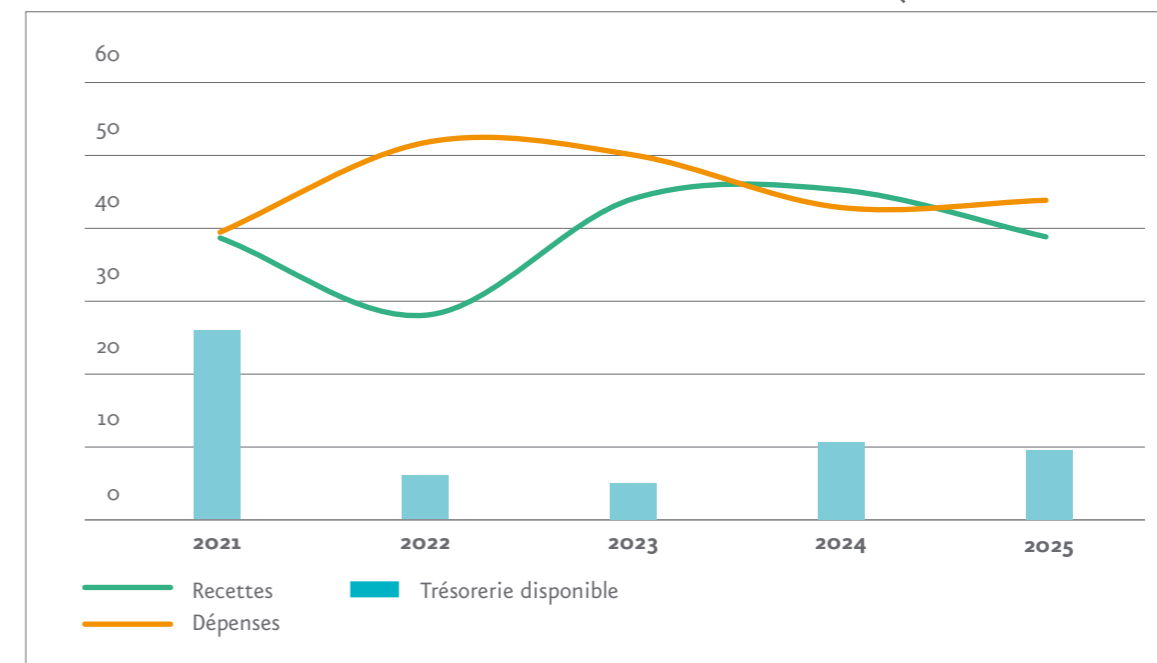
Enfin, le modèle économique prévoit un recours à l'emprunt pour maintenir la capacité d'intervention de l'EPF. Il ne sera mobilisé qu'en fonction de la réalité des besoins, afin de maintenir une trésorerie d'au moins trois mois d'activité moyenne.

Tableau de financement simplifié	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Recettes</b>	<b>37,87</b>	<b>26,89</b>	<b>43,46</b>	<b>44,73</b>	<b>38,04</b>
TSE	15,70	13,00	13,00	13,00	13,00
Ventes foncières (VF)	26,60	20,79	38,43	39,56	33,56
Minoration	- 4,43	- 6,90	- 7,97	- 7,83	- 8,52
<b>Dépenses</b>	<b>39,08</b>	<b>51,67</b>	<b>49,91</b>	<b>42,56</b>	<b>43,56</b>
Activité foncière (AF)					
- Stockée	35,00	47,40	45,50	37,98	38,89
- Non stockée	0,72	0,73	0,75	0,76	0,78
Fonction support (FS)	3,36	3,54	3,66	3,79	3,86
Frais financiers	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03
FS / (VF + AF)	5 %	5 %	4 %	5 %	5 %
<b>Dettes trésorerie</b>					
Trésorerie disponible	25,90	5,99	5,00	10,57	9,46
Remboursement des emprunts	0,00	0,00	0,00	0,21	0,22
Emprunt en cours	0,00	0,00	1,60	1,39	1,17
<b>Stock foncier</b>					
Brut (avant minoration)	148,99	175,60	182,67	181,09	186,42
Net (après minoration)	139,24	160,86	163,95	158,62	159,20

ÉVOLUTION DU STOCK FONCIER (EN M€)



ÉVOLUTION DE LA TRÉSORERIE ET DES PRINCIPALES RECETTES ET DÉPENSES (EN M€)



## GLOSSAIRE

<b>ABF</b>	Architectes des bâtiments de France
<b>ADAC 22</b>	Agence départementale d'appui aux collectivités des Côtes-d'Armor
<b>ADEME</b>	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
<b>ALUR</b>	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
<b>AMI</b>	Appel à manifestation d'intérêt
<b>ANAH</b>	Agence nationale de l'habitat
<b>ANRU</b>	Agence nationale pour la rénovation urbaine
<b>ARR</b>	Analyse des risques résiduels
<b>CCH</b>	Code de la construction et de l'habitation
<b>CCI</b>	Chambre de commerce et d'industrie
<b>CDC</b>	Caisse des dépôts et consignations
<b>CMA</b>	Chambre de métiers et de l'artisanat
<b>CPER</b>	Contrat de plan État-Région
<b>CRHH</b>	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
<b>CSPS</b>	Coordination sécurité et protection de la santé
<b>DALO</b>	Droit au logement opposable
<b>DDTM</b>	Direction départementale des territoires et de la mer
<b>DIA</b>	Déclaration d'intention d'aliéner
<b>DREAL</b>	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>EPF</b>	Établissement public foncier
<b>FAB-LAB</b>	Contraction de l'anglais : laboratoire de fabrication
<b>LIFTI</b>	Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes
<b>LLS</b>	Logement locatif social
<b>NPNRU</b>	Nouveau programme national de renouvellement urbain
<b>OFS</b>	Organisme de foncier solidaire
<b>OSE</b>	Orientations stratégiques de l'État
<b>PCAET</b>	Plan climat-air-énergie territorial
<b>PLAI</b>	Prêt locatif aidé d'intégration
<b>PLH</b>	Programme local de l'habitat
<b>PLS</b>	Prêt locatif social
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PLUI</b>	Plan local d'urbanisme intercommunal
<b>PLUS</b>	Prêt locatif à usage social
<b>PPA</b>	Projet partenarial d'aménagement
<b>PPI</b>	Programme pluriannuel d'intervention
<b>PPR</b>	Plan de prévention des risques
<b>PPRI</b>	Plan de prévention des risques d'inondation
<b>PPRL</b>	Plan de prévention des risques littoraux
<b>PPRT</b>	Plan de prévention des risques technologiques
<b>PSLA</b>	Prêt social location-accession
<b>PTZ (PTZ+)</b>	Prêt à taux zéro
<b>RPLS</b>	Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux
<b>SAFER</b>	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
<b>SCOT</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>SDENS</b>	Schéma départemental des espaces naturels sensibles
<b>SRADDET</b>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
<b>SRCE</b>	Schéma régional de cohérence écologique
<b>SRU</b>	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
<b>TAB</b>	Terrain à bâtir
<b>TSE</b>	Taxe spéciale d'équipement
<b>ZAN</b>	Zéro artificialisation nette
<b>ZNIEFF</b>	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique



**ÉTABLISSEMENT  
PUBLIC FONCIER  
DE BRETAGNE**

**Depuis 2009, l'Établissement public foncier de Bretagne accompagne les collectivités bretonnes dans la conception et la mise en œuvre de leur stratégie foncière. Il a pour mission de les aider à mener leurs projets territoriaux, en constituant les réserves foncières de demain.**

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE BRETAGNE

72, boulevard Albert-1<sup>er</sup>

CS 90721 - 35207 Rennes cedex 2

Tél. : 02 99 86 79 90

contact@epfbretagne.fr

[www.epfbretagne.fr](http://www.epfbretagne.fr)

 @EPFBretagne