

La Foncière Commune

Une nouvelle organisation de l'action foncière publique

L'action foncière en recyclage urbain exige d'autres méthodes que celles qui étaient utilisées en extension urbaine, compte tenu du coût extrêmement élevé du portage de terrains déjà urbains.

Le 3 février 2014 restera peut-être dans les annales de la fabrique urbaine. Ce jour-là, l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) et la SEM Plaine Commune Développement créaient la « Foncière Commune », une société foncière qui a pour objectif de constituer des réserves immobilières sur le territoire de Plaine Commune en achetant notamment des fonciers occupés par des activités industrielles ou logistiques. Il est évidemment trop tôt pour faire un retour d'expérience, mais nous voudrions ici sensibiliser les lecteurs de la revue à l'importance que revêt la création de ce nouvel outil, qui est doublement emblématique d'une nouvelle manière de faire la ville : d'une part, il illustre le défi de concevoir de nouveaux modèles économiques urbains ; d'autre part, il témoigne d'un nouveau positionnement des aménageurs sur la chaîne de valeur de l'immobilier pour contrôler le processus de création de valeur.

À nouveau contexte, nouveaux outils

La création de la SAS Foncière Commune est d'abord emblématique du nouveau contexte de fabrication de la ville : désormais, l'essentiel des opérations urbaines sont des opérations de « recyclage urbain ». Comme le souligne le directeur de l'EPFIF, alors qu'il y a cinquante ans, les réserves foncières avaient été faites dans les terres agricoles dans les villes nouvelles autour des RER, désormais les réserves foncières doivent être faites autour des gares, mais dans un tissu urbain et vivant.

Or, les outils classiques sont inopérants pour faire ces « réserves foncières en tissu urbain ». En effet, leurs valeurs sont déjà celles de sites urbains (bien plus élevées que les valeurs de terres agricoles) et, de plus, s'agissant de tissus vivants, donc occupés, il faut verser des indemnités d'éviction si on veut les libérer, et aussi prévoir des coûts de démolition, et souvent aussi de dépollution. Donc, ces opérations sont très coûteuses, elles coûtent « cent fois plus cher que les terres agricoles », et même si elles rapportent « cent fois plus »,

elles ne peuvent pas être financées en fonds propres par les aménageurs, comme cela avait pu, par exemple, être le cas avec l'AFTRP à l'époque justement des villes nouvelles. Quant aux outils tels que les établissements publics fonciers, leur marge de manœuvre dans leur activité traditionnelle est limitée (même s'il leur arrive de procéder à des portages à la fois « lourds » et « longs »). En premier lieu, mobiliser des financements sur de longues durées, pour ces sites, « gèle » leurs fonds propres et obère fortement leurs capacités d'intervention sur le court et moyen terme. En second lieu, la garantie de rachat des biens, demandée aux collectivités partenaires, et désormais stipulée dans les décrets des EPF, n'a pas de sens au-delà d'une certaine durée de portage.

Enfin, le schéma classique d'intervention de l'EPFIF (moins de 9 ans, en moyenne 5 ans), permet de réguler et geler les valeurs foncières – grâce notamment aux occupations précaires qui viennent compenser les frais de portage – mais sans les « écraser ».

Constituer ces « réserves foncières en tissu urbain » est pourtant une nécessité pour les collectivités si elles veulent casser le cercle vicieux dans lequel la puissance publique qui améliore le territoire et réalise des espaces publics, contribue ainsi à valoriser le foncier, renchérissant d'autant ses coûts d'acquisition et limitant ainsi sa capacité à le maîtriser. Plus précisément, dans le cas de Plaine Commune, il s'agit d'anticiper l'arrivée des infrastructures de transport à partir de 2023, et rendre possible des opérations d'aménagement quand elle sera en mesure de les lancer. Or, lorsque, sur ces secteurs habités denses, le foncier représente entre 40 et 50 % du prix de revient global, il est certes possible d'équilibrer des programmes de reconstruction de la ville sur la ville qui ne proposent que du bureau ou du logement en accession à la propriété, mais beaucoup plus compliqué d'équilibrer des opérations qui prévoient aussi des voiries (tout est souvent à créer sur ces sites anciennement industriels), du logement social et des équipements publics.

Isabelle Baraud-Serfaty

Consultante en économie urbaine (www.ibicity.fr)

Cet article s'appuie notamment sur des entretiens avec Gilles Bouvelot, DG de l'EPFIF, et Catherine Léger, DG Sem Plaine Commune Développement. L'auteur les remercie vivement – même si les propos développés dans l'article sont toujours sous sa seule responsabilité.



Un nouveau modèle économique

Pour faire face à ce défi, la réponse apportée par l'EPFIF et la SEM Plaine Commune Développement a été de créer un véhicule *ad hoc*, dont le modèle d'affaires est celui d'une foncière, qui repose sur les trois caractéristiques suivantes. Primo, il bénéficie d'un fort effet de levier¹ du fait de l'emprunt *in fine*. Secundo, la perception des loyers (les terrains achetés sont déjà remplis) permet à la SAS d'accumuler de la trésorerie qui lui permet de prendre en charge les frais nécessaires à la transformation du bien ; ces loyers correspondent à des baux classiques, de longue durée, et non pas à des baux précaires (donc avec des loyers très faibles) comme pratiqués habituellement par l'EPFIF du fait de la contrainte du temps de portage. Tertio, la SAS ne verse que peu ou pas (entre 0 et 2 % par an) de dividendes à ses actionnaires – soit une rémunération, sur la durée, des capitaux investis, de 10 % (qui correspond à la « prime de risque » retenue par l'EPFIF).

Cette réponse correspond ainsi à une approche renouvelée de la valeur dans laquelle l'aménageur, via la société foncière, se transforme en investisseur. Grâce à ce changement de modèle économique, des éléments pénalisants pour un aménageur (foncier occupé, d'où indemnités d'éviction, présence de bâtiments, d'où démolition, démarrage de la transformation du site à moyen terme, d'où frais de portage importants) se transforment en atouts dans le modèle investisseur : le foncier occupé génère des recettes, les bâtiments peuvent être amortis et le temps long favorise un retour sur investissement. Ainsi, lorsque dans une quinzaine d'années le projet s'enclenche effectivement, la société foncière pourra le vendre à un opérateur à un prix très contenu.

Ce basculement de modèle économique ne peut évidemment se faire que sous certaines conditions et pour certains secteurs. Il faut qu'une partie du tissu soit constituée d'immobilier d'activités, type entrepôts, générant des loyers. Idéalement, les biens sur lesquels la foncière doit se positionner doivent être des biens « vaches à lait » – qui génèrent de forts loyers, ne sont pas tout neufs, mais peuvent tenir une quinzaine d'années sans trop de travaux. Il est également important qu'il y ait un projet de territoire de long terme (ce qui est normalement la définition d'un contrat de développement territorial), et de pouvoir nouer un partenariat avec un parte-

naire référent qui porte la vision long terme sur le secteur, et qui partage le risque, tant financier que stratégique.

Un outil public de droit privé

En termes de structuration juridique, le choix a été fait de constituer la Foncière Commune sous la forme d'une SAS (société par actions simplifiée). Juridiquement, la Foncière Commune est donc une société de droit privé : elle n'a pas de garantie autre que les fonciers qu'elle achètera, et la sélection des fonciers qu'elle va acquérir est donc essentielle pour sa viabilité. C'est tout l'enjeu du comité d'engagement qui est prévu, qui doit vérifier que le loyer perçu permet de couvrir le portage du bien, y compris l'indemnité d'éviction.

Pour autant, force est de constater que le choix qui a été fait par les porteurs de projets a été de ne réunir que des actionnaires publics. Assurément, ce choix s'explique par le fait que le retour sur investissement qui est prévu est inférieur aux exigences de rentabilité d'acteurs privés. Sans doute, s'explique-t-il aussi par le fait que les fonciers ainsi acquis par la SAS seront, on peut l'imaginer, revendus plus volontiers à l'aménageur qu'aux opérateurs privés – à la fois parce que la SEM peut légitimement attendre que son apport en fonds propres de 1,5 million d'euros lui génère à terme de l'activité ; et aussi parce qu'on pressent bien que la Foncière Commune n'est pas qu'un outil technique, mais que c'est une réponse technique à une question politique : comment éviter que seuls les opérateurs privés puissent se positionner sur les fonciers stratégiques autour des gares ? Ainsi, la Foncière Commune est aujourd'hui construite comme une alternative à un modèle privé de maîtrise foncière, mais gageons que demain elle ouvre la voie à des formes plus hybrides de portage foncier public-privé dans lesquelles la capacité des acteurs publics à lever les risques des acteurs privés permettra de limiter leur exigence de rentabilité, et d'imaginer des partenariats astucieux tant avec les opérateurs immobiliers que les propriétaires privés initiaux.

Comment continuer à réaliser de nouveaux morceaux de ville alors que reconstruire la ville sur la ville coûte cher (foncier élevé, besoins de démolition et de dépollution) et que la contrainte financière pèse à la fois sur les collectivités locales (qui financent habituellement une partie de l'équilibre économique de l'opération) et sur les ménages et les entreprises (qui ne pourront pas absorber des prix de sortie plus élevés) ? La Foncière

Commune apporte assurément une réponse originale et construite à ce défi.

La SAS Foncière Commune

L'objet de la SAS Foncière Commune est, précisément, de constituer et de gérer des réserves foncières dans l'attente de leur utilisation ultérieure pour la réalisation de projets d'aménagement ou de projets immobiliers, sur le territoire d'intervention de l'EPFIF ou de la SEM Plaine Commune Développement. L'activité de la société s'exerce sur le territoire d'intervention de la Communauté d'agglomération de Plaine Commune ou sur toute parcelle jouxtant le territoire d'intervention de la Communauté d'agglomération de Plaine Commune, à l'exception des territoires couverts par un autre établissement public foncier de l'État². C'est une structure de droit privé, qui prend juridiquement la forme d'une SAS (société par actions simplifiée), avec conseil de surveillance et directoire³. Cette forme juridique a été choisie car elle permet de cantonner le risque (les actionnaires ne sont engagés qu'à hauteur du montant de leur participation en capital), et qu'elle permet une gouvernance souple. Elle a été créée avec un capital de 10 millions d'euros (85 % apportés par l'EPFIF et 15% par la SEM Plaine Commune Développement). Son *business plan* initial prévoit, grâce à cet apport, de mobiliser un emprunt de 40 millions d'euros remboursables *in fine*. En incluant des reventes, elle escompte ainsi une capacité d'intervention de 100 millions d'euros, ce qui correspond à un ordre de grandeur, très schématique, d'une vingtaine d'entrepôts. Les décisions liées à la gestion des actifs sont prises par le comité d'engagement, qui assure la prise de décision concernant les acquisitions (qui doivent être décidées à l'unanimité), les cessions, l'occupation, les investissements et la gestion des biens. Elles s'appuient sur le plan stratégique foncier établi par Plaine Commune qui distingue, à court, moyen, long terme, ce qui est mutable autour des gares du Grand Paris.

La Foncière avec Plaine Commune est la première société de ce genre, mais l'EPFIF devrait être amené à répliquer ce genre de modèle sur d'autres territoires d'Île-de-France. ■

² Source : statuts de la SAS Plaine Commune.

³ Au moment de sa création, le directoire est composé de deux membres techniciens : le président du directoire est la directrice financière de l'EPFIF, et le directeur général est la secrétaire générale de la SEM Plaine Commune Développement.

¹ Optimisation de la rentabilité des fonds propres grâce au recours à l'endettement.