



PROGRAMME PLURIANNUEL
D'INTERVENTION 26-30

Vers une sobriété foncière créatrice de valeurs

EPORA Établissement public foncier
Au cœur de la région
Auvergne-Rhône-Alpes



PROGRAMME PLURIANNUEL
D'INTERVENTION 26-30

Vers une sobriété foncière créatrice de valeurs

Sommaire

Éditorial

P. 4

À propos de l'EPORA

P. 7

Chapitre 1 Une stratégie guidée par les politiques publiques d'aménagement et les documents de planification

P. 13

1.1 Les politiques publiques d'aménagement

P. 14

1.2 Les documents de planification et documents thématiques

P. 16

Chapitre 2 Des enjeux fonciers territorialisés

P. 21

2.1 La diversité du territoire d'intervention de l'EPORA

P. 22

2.2 Des consommations foncières à analyser aux bonnes échelles et selon divers prismes

P. 24

2.3 Des besoins en logements dépendants des dynamiques démographiques

P. 31

2.4 Des facteurs d'attractivité économiques et résidentiels structurants et en évolution

P. 38

Chapitre 3 Stratégie 2026-2030 : produire une offre foncière plus importante, plus ciblée et plus exemplaire

P. 41

3.1 Développer le service dans la perspective d'une croissance forte de la demande

P. 42

3.2 Quatre axes stratégiques pour répondre aux enjeux territoriaux

P. 43

Axe 1 Soutenir le logement sobre en foncier

P. 44

Axe 2 Favoriser un nouveau modèle foncier du développement économique

P. 47

Axe 3 Accompagner les territoires face aux grandes mutations

P. 50

Axe 4 Produire du foncier d'adaptation aux changements climatiques

P. 53

3.3 Des ambitions de qualité et d'exemplarité

P. 56

Chapitre 4 Modalités d'intervention

P. 63

4.1 Notre processus d'intervention

P. 64

4.2 Nos expertises internes et externes

P. 66

4.3 Conditions générales juridiques et financières

P. 69

4.4 Conditions particulières d'intervention selon les types d'opérations

P. 76

Chapitre 5 La trajectoire financière et les moyens

P. 81

5.1 Bilan de la trajectoire financière 2021-2025

P. 82

5.2 Trajectoire financière 2026-2030

P. 84

5.3 Un volume nécessitant d'adapter l'organisation et de maîtriser les risques

P. 87

Chapitre 6 Partenaires et acteurs du territoire

P. 89

6.1 Une stratégie partenariale

P. 90

Chapitre 7 Piloter la stratégie

P. 93

7.1 Un établissement attentif à ses impacts économiques, sociaux et environnementaux

P. 94

7.2 Évaluer les résultats pour conduire la stratégie

P. 95

Table des sigles

P. 96

Édito

« Une feuille de route à la fois lucide, ambitieuse et résolument ancrée dans les réalités locales. »



Patrice Verchère
Président du Conseil
d'administration élu
en 2023

Depuis près de trente ans, l'EPORA s'engage de manière constante pour répondre aux enjeux fonciers, économiques, sociaux et environnementaux des territoires, en collaboration étroite avec l'ensemble des acteurs publics et institutionnels. Porté par l'expertise, l'engagement et la mobilisation de ses équipes, l'établissement a pleinement atteint les objectifs fixés dans sa dernière feuille de route quinquennale, malgré un contexte particulièrement complexe et incertain.

Aujourd'hui, alors que le Conseil d'administration a adopté, le 6 mars 2026, le Programme pluriannuel d'intervention 2026-2030, une conviction s'impose avec force : la maîtrise du foncier dépasse la seule dimension opérationnelle, elle s'impose comme un levier stratégique essentiel pour construire l'avenir des territoires.

Ce nouveau Programme pluriannuel d'intervention est l'aboutissement d'un travail collectif et partenarial conduit sur dix-huit mois. Il me tient particulièrement à cœur de saluer la mobilisation des administrateurs de l'EPORA à mes côtés au Conseil d'administration, l'engagement des équipes de l'EPORA, appuyées par les agences d'urbanisme, ainsi que la qualité du dialogue noué avec l'ensemble de nos partenaires institutionnels et des collectivités.

La construction d'un diagnostic territorial partagé et la richesse des échanges ont permis d'élaborer une feuille de route à la fois lucide, ambitieuse et résolument ancrée dans les réalités locales.

Les défis auxquels nous sommes confrontés sont désormais bien identifiés : raréfaction du foncier disponible, poursuite d'un étalement urbain encore trop consommateur d'espaces naturels et agricoles, déséquilibres territoriaux persistants, tensions accrues sur le logement, sans oublier les transitions économique et climatique à mener de front. Face à ces enjeux, l'EPORA fait le choix d'une orientation claire et assumée : transformer la contrainte de sobriété foncière en une véritable opportunité créatrice de valeurs pour les territoires.

Cette ambition se traduit d'abord par un renforcement de notre capacité d'intervention, afin de répondre aux besoins croissants des collectivités,

et le développement de nos outils doivent permettre des interventions plus sélectives, réactives et sécurisées, concentrées sur les projets à fort impact pour les politiques publiques. La réussite du PPI repose également sur une exigence accrue de qualité et d'exemplarité. Sobriété foncière, performance environnementale, recyclage urbain et impact social structureront nos décisions et impliquent des choix assumés au service d'une valeur durable pour les territoires. Nous renforcerons en parallèle notre pilotage, notre suivi et notre capacité d'évaluation, en développant les compétences nécessaires pour garantir la tenue de nos engagements dans la durée et mesurer l'impact de nos actions. Cette ambition repose avant tout sur l'engagement des équipes de l'EPORA dans lesquelles j'ai toute confiance. Leur expertise, leur sens de l'intérêt général et leur capacité d'adaptation sont au cœur de notre capacité à réussir. C'est en s'appuyant sur cette richesse humaine, et en consolidant notre culture de coopération interne et partenariale avec les collectivités et les acteurs du territoire, que nous serons en mesure de répondre aux attentes qui nous sont adressées.

Mais l'ambition d'EPORA ne saurait se mesurer à l'aune des seuls volumes d'intervention ou des financements mobilisés. Elle se juge à l'exigence et à l'exemplarité de chacune de nos actions. Préserver la biodiversité, réduire l'empreinte carbone, favoriser le réemploi des matériaux, soutenir les usages transitoires et promouvoir la mixité sociale : ces priorités doivent désormais structurer pleinement notre intervention. À travers elles, l'EPORA affirme sa vocation : être un partenaire exigeant, innovant et fiable, capable de débloquent des situations complexes et d'ouvrir de nouvelles perspectives pour les territoires.

Ce Programme pluriannuel d'intervention s'inscrit par ailleurs dans un moment charnière de la vie territoriale, marqué par le renouvellement des équipes municipales. Dans ce contexte, je mesure pleinement notre responsabilité : être aux côtés de tous les élus, accompagner leurs ambitions, sécuriser leurs projets et construire avec eux une relation de confiance durable. L'EPORA entend pleinement assumer son rôle, à la fois comme expert technique et comme acteur engagé des transitions écologiques.

Les cinq années qui s'ouvrent seront décisives. J'ai la conviction que nous disposons de tous les atouts pour réussir : des équipes engagées, un savoir-faire reconnu et une vision claire des enjeux. C'est collectivement que nous ferons de cette feuille de route une réussite, au service des territoires et de leurs habitants.



Florence Hilaire
Directrice générale
depuis 2018,
reconduite en 2023

Le Programme pluriannuel d'intervention 2026-2030 fixe un cap clair et exigeant pour l'EPORA. Il traduit l'ambition portée par le Conseil d'administration et engage pleinement l'établissement dans une nouvelle phase de son développement. Ma responsabilité, avec l'ensemble des équipes, est de réunir les conditions de sa réussite et d'en garantir une mise en œuvre efficace, concrète et mesurable au service des territoires.

L'établissement aborde cette période en s'appuyant sur un socle solide. Malgré un environnement contraint, le PPI 2021-2025 a été pleinement réalisé grâce à la montée en puissance de notre activité, au renforcement de nos capacités d'intervention, à la structuration de notre organisation et à notre déploiement territorial. Cette dynamique s'est accompagnée d'innovations marquantes comme la création d'une foncière de portage économique de long terme, l'accompagnement des acteurs du logement ou les premières initiatives en faveur de la renaturation. Le PPI 2026-2030 s'inscrit dans une nouvelle phase de développement, dans un territoire en profonde mutation. Les objectifs fixés – 5 500 logements, 322 M€ d'investissements, 74 M€ de minoration – traduisent une ambition élevée. Leur atteinte suppose une mobilisation renforcée de nos leviers que sont nos capacités financières, notre ingénierie, notre expertise foncière et notre expérience en matière de conduite de projets dans la durée.

Ma priorité est d'assurer une traduction opérationnelle rigoureuse, adaptée aux réalités territoriales. Il s'agit de structurer les interventions en amont, de sécuriser les trajectoires des projets et de renforcer notre rôle d'ensemblier auprès des collectivités. L'EPORA doit pleinement agir comme un partenaire fiable et expérimenté, capable d'anticiper, d'innover et de conduire des opérations foncières de plus en plus complexes dans un contexte de rareté du foncier.

Cette exigence s'accompagne d'une évolution de nos modes d'intervention. Le renforcement de nos moyens, l'adaptation de notre organisation

et le développement de nos outils doivent permettre des interventions plus sélectives, réactives et sécurisées, concentrées sur les projets à fort impact pour les politiques publiques.

La réussite du PPI repose également sur une exigence accrue de qualité et d'exemplarité. Sobriété foncière, performance environnementale, recyclage urbain et impact social structureront nos décisions et impliquent des choix assumés au service d'une valeur durable pour les territoires. Nous renforcerons en parallèle notre pilotage, notre suivi et notre capacité d'évaluation, en développant les compétences nécessaires pour garantir la tenue de nos engagements dans la durée et mesurer l'impact de nos actions.

Cette ambition repose avant tout sur l'engagement des équipes de l'EPORA dans lesquelles j'ai toute confiance. Leur expertise, leur sens de l'intérêt général et leur capacité d'adaptation sont au cœur de notre capacité à réussir. C'est en s'appuyant sur cette richesse humaine, et en consolidant notre culture de coopération interne et partenariale avec les collectivités et les acteurs du territoire, que nous serons en mesure de répondre aux attentes qui nous sont adressées.

Les cinq années à venir seront déterminantes. Elles appellent une exigence constante dans l'exécution, une capacité collective à s'adapter et une mobilisation durable de l'ensemble de nos partenaires. C'est dans cette combinaison entre ambition stratégique et rigueur opérationnelle que réside la réussite du PPI 2026-2030, au service de territoires plus sobres, plus équilibrés et plus résilients.

Depuis près de 30 ans au service des territoires de la Loire, du Nord Isère, du Rhône hors métropole, de la Drôme et de l'Ardèche, l'EPORA accompagne les collectivités locales dans leurs évolutions urbaines et économiques via le développement de projets d'aménagement.

À propos de l'EPORA

MISSIONS ET STATUT

En qualité d'établissement public foncier, régi par l'article 321-1 et suivants du Code de l'urbanisme, l'EPORA doit engager des stratégies foncières en vue d'optimiser la mobilisation du foncier dans une logique de sobriété foncière, en luttant contre l'étalement urbain et en limitant l'artificialisation des sols tout en favorisant la transition écologique des territoires.

Le statut d'Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) confère à l'EPORA une organisation spécifique ainsi qu'un cadre réglementaire qui régissent et orientent l'ensemble de son action.

L'EPORA est tenu d'assurer une autonomie de gestion notamment en ce qui concerne ses ressources économiques qui ne relèvent pas du budget de l'État. Ces ressources proviennent du produit de la Taxe spéciale d'équipement (TSE) régie par l'article 1607 ter du Code des impôts (taxe additionnelle de la TH¹, TFBPB, TFPNB et CFE) et des recettes issues de ses cessions foncières. En ce sens, la stabilité financière de ses activités à but non lucratives lui permet d'agir pour le compte des collectivités, en particulier dans des contextes où les réponses habituelles, notamment du secteur privé, s'avèrent inopérantes.

CADRE JURIDIQUE DU PPI

Les stratégies foncières développées et portées par l'EPORA s'intègrent dans son Programme pluriannuel d'intervention (PPI), document stratégique encadré par l'article L321-5 du Code de l'urbanisme qui précise les actions de l'établissement, ses modalités et les moyens mis en œuvre ainsi que les conditions de cession du foncier.

Ce document tient compte des orientations stratégiques de l'État (OSE) qui ont été signées et communiquées le 4 mars 2026 par le ministre

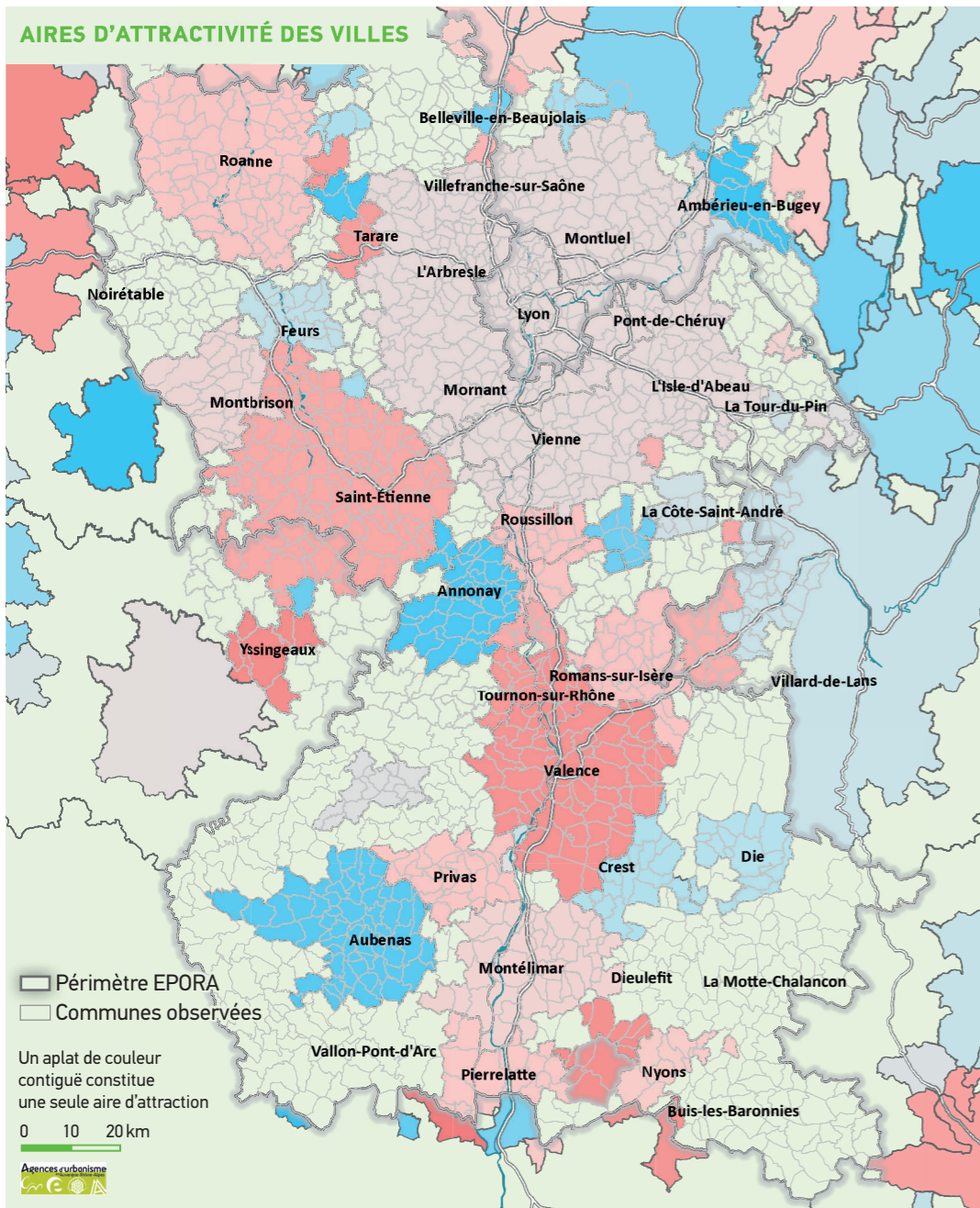
de la Ville et du Logement. Il s'inscrit dans les priorités et les objectifs propres aux documents d'urbanisme et aux programmes locaux de l'habitat (PLH) élaborés par les collectivités.

CONTEXTE D'ÉLABORATION DU PPI

Ce cinquième PPI prolonge les dynamiques engagées par les précédents et a pour objectif de répondre aux enjeux fonciers structurants pour l'avenir des territoires. À ce titre, il fixe des orientations stratégiques en matière de développement territorial: consolidation de l'armature urbaine, promotion de formes d'habitat et d'activités économiques sobres en consommation foncière, réduction des inégalités d'accès au logement dans les zones tendues, revitalisation des espaces ruraux, soutien à l'économie locale par une gestion active du foncier, accompagnement de la transition industrielle et revalorisation des friches.

Par ailleurs, ce programme stratégique intervient dans un environnement marqué par de profondes mutations. À l'échelle internationale, l'instabilité géopolitique et la fragmentation des équilibres mondiaux rendent cruciale la reconquête d'une autonomie industrielle, face à des risques d'approvisionnement accrus. Sur le plan national, l'exode rural au profit des pôles urbains attractifs et de leurs périphéries engendre des tensions territoriales et des dynamiques de transition. Au niveau régional, les territoires sont confrontés à une polarisation croissante, tant sur les plans générationnels, sociaux, économiques que résidentiels. Ce contexte appelle également à une prise en compte renforcée et à un accompagnement actif de la transition écologique, qui impose une réorientation des modèles productifs.

1. À la suite de la suppression de la taxe d'habitation, l'État a mis en place dès 2021 une compensation financière calculée sur la base du produit de TSE perçu en 2020.



PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION

Jusqu'en 2007, l'EPORA intervenait dans le département de la Loire et dans les cantons limitrophes du Rhône pour accompagner les collectivités confrontées à la désindustrialisation. Son périmètre d'action s'est progressivement élargi jusqu'en 2013, intégrant le Rhône (hors Métropole de Lyon), la Drôme, l'Ardèche ainsi que le nord de l'Isère. Aujourd'hui, l'établissement couvre un tiers du territoire de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Issu d'extensions successives, le périmètre d'intervention de l'EPORA ne repose pas sur une cohérence territoriale construite, ni sur des critères homogènes basés sur les volets sociodémographiques et fiscaux. Il regroupe des territoires qui influencent ou sont influencés par une diversité de bassins de vie et d'aires d'attractivité². À l'échelle de son

territoire, trois grands pôles structurants se distinguent par leur rayonnement :

- l'aire métropolitaine de Lyon ;
- l'aire métropolitaine de Saint-Étienne ;
- l'aire urbaine de Valence.

Voir la carte des aires d'attractivité des villes ci-dessus.

Actuellement, l'EPORA intervient sur 61 intercommunalités, 2 métropoles et 1 455 communes.

2. L'aire d'attraction d'une ville se définit comme un ensemble de communes contiguës, sans enclave, organisé autour d'un pôle urbain et de sa couronne périurbaine. Ce périmètre est déterminé selon un critère de mobilité professionnelle : au moins 15% des actifs résidant dans chaque commune de la couronne doivent exercer leur activité dans le pôle. La commune la plus peuplée au sein du pôle est désignée comme la « commune-centre ».

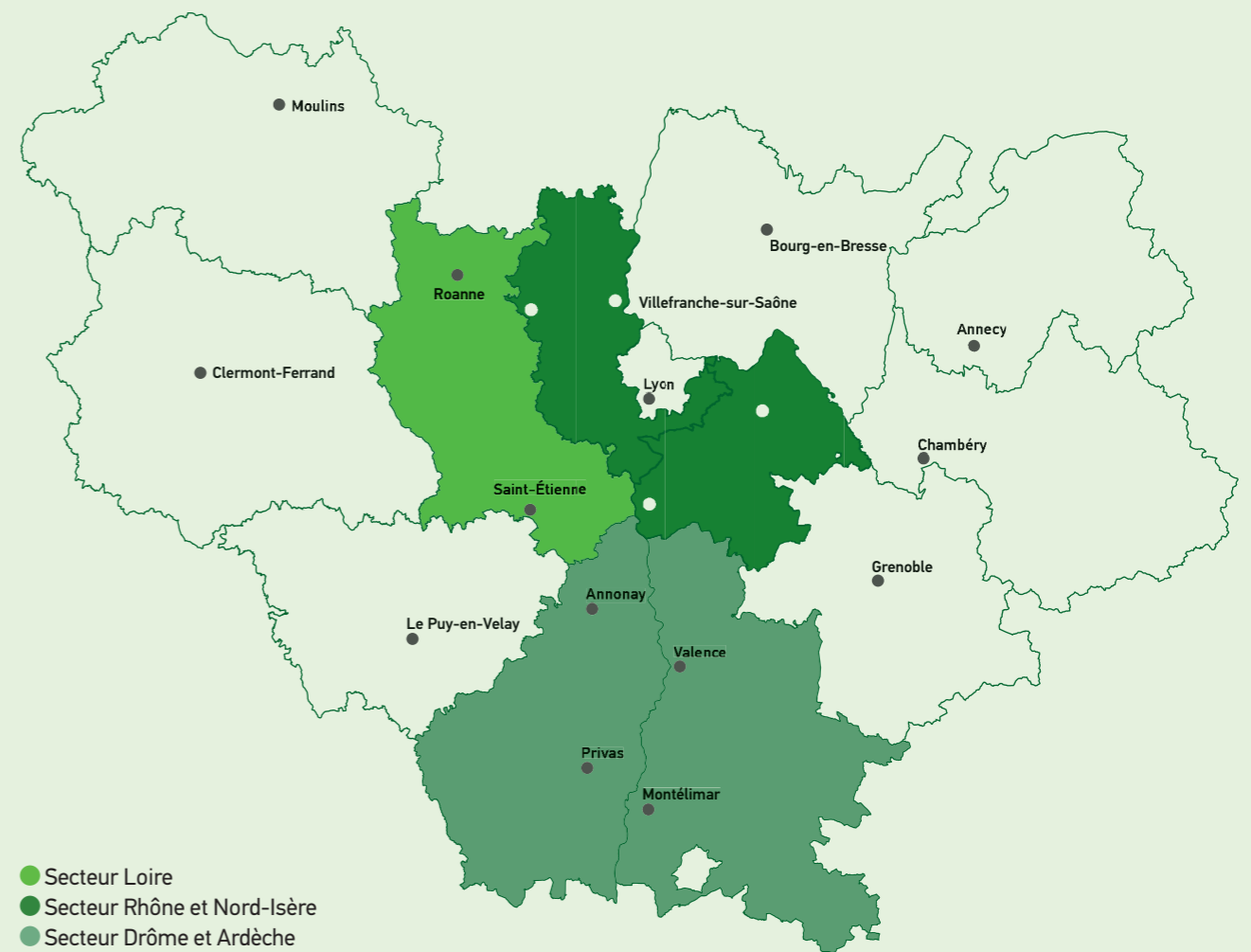
Territoire d'action de l'EPORA

2 métropoles

67 intercommunalités

1 455 communes

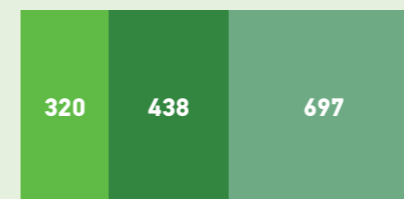
PÉRIMÈTRE D'ACTION DE L'EPORA



COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE

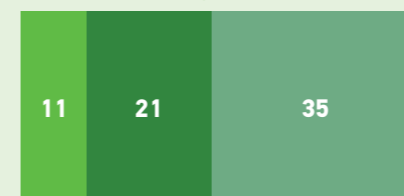
1 455

communes, soit 36% de l'espace régional



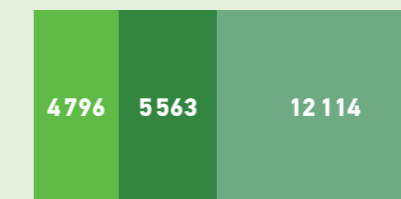
67

intercommunalités, soit 37% de l'espace régional



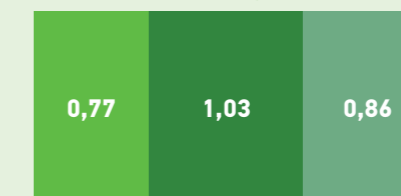
22 473 KM²

de superficie, soit 32% de l'espace régional



2,7 M

d'habitants, soit 33% de la population régionale



COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS PARTENAIRES

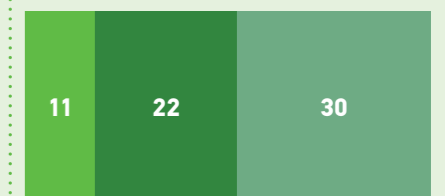
509

communes, soit 35% du périmètre d'intervention



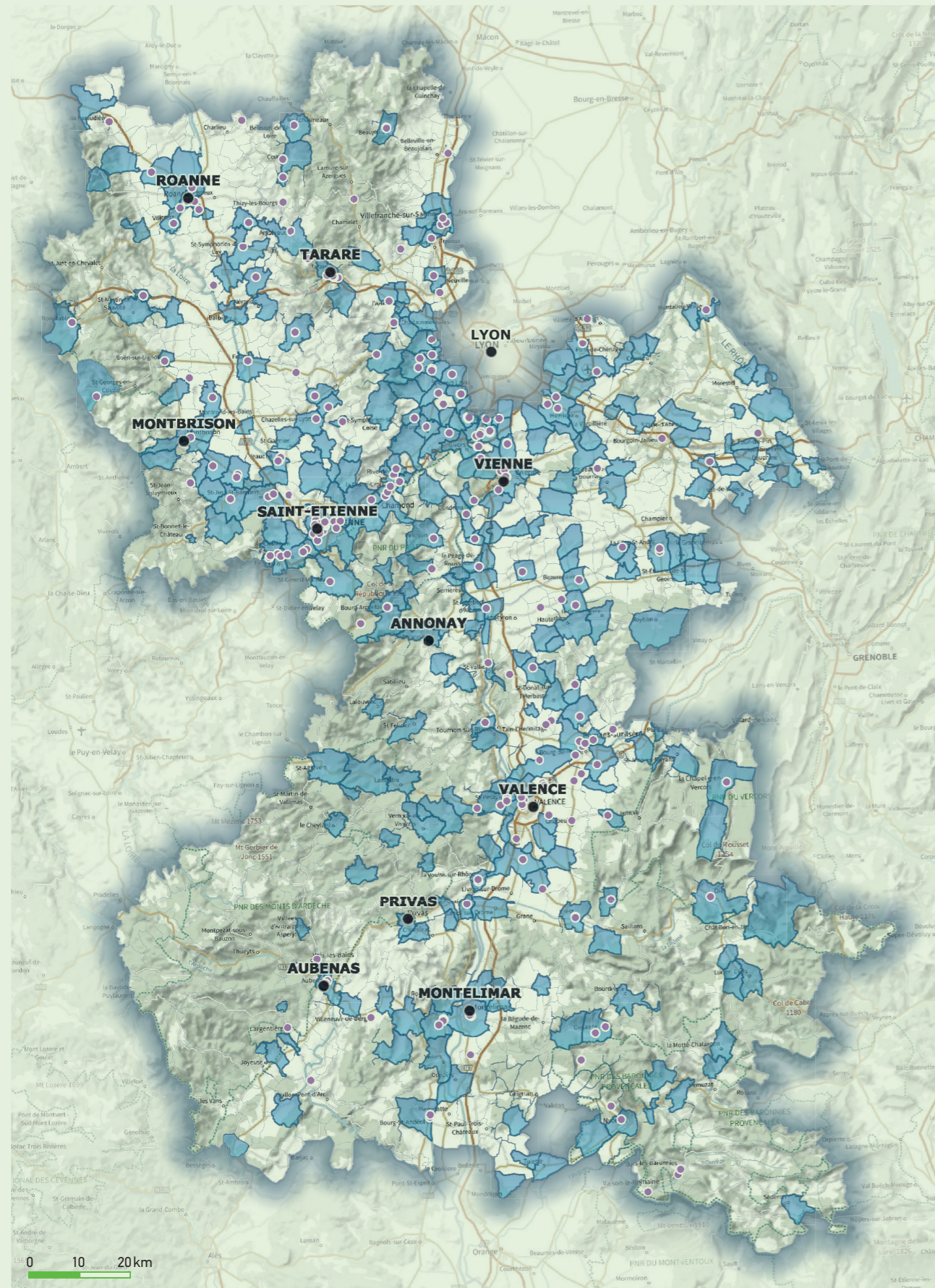
63

intercommunalités, soit 94% du périmètre d'intervention



CONVENTIONS EN COURS FIN 2025

- Conventions de veille et de stratégie foncière (CVSF)
- Conventions autres que CVSF





Chapitre 1

Une stratégie guidée par les politiques publiques d'aménagement et les documents de planification

Les choix stratégiques
d'intervention de l'EPORA
tiennent compte du contexte
réglementaire et législatif
traduisant les politiques
publiques d'aménagement
nationales, et des documents
de planification régionaux.

1.1 Les politiques publiques d'aménagement

L'EPORA constitue un levier essentiel pour la mise en œuvre des grandes politiques publiques territoriales. En mobilisant le foncier comme ressource stratégique au service de l'intérêt général, il permet d'accompagner les collectivités dans leurs projets de transition écologique, d'aménagement équilibré et de cohésion sociale du territoire.

1.1.1 SOUTENIR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

L'EPORA agit concrètement contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en privilégiant la réutilisation des espaces déjà urbanisés et en soutenant des projets de densification raisonnée en lien avec l'objectif national de sobriété foncière et de protection des sols traduite dans la loi Climat et Résilience¹ et encouragée par la directive européenne relative à la surveillance et à la résilience des sols². Il contribue à la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques, en intégrant la protection des espèces et des milieux naturels dans ses interventions et en agissant pour la réduction de la destruction de ces espaces.

L'établissement valorise également la qualité des environnements de vie en adaptant les territoires aux effets du changement climatique : gestion des risques naturels, désimperméabilisation, revégétalisation, amélioration du confort thermique urbain, etc. Il encourage par ailleurs l'économie circulaire en promouvant le réemploi ou la valorisation des matériaux, par une utilisation sobre des ressources et par la réduction des déchets issus des opérations foncières et immobilières.

L'EPORA accompagne également l'évolution des activités économiques vers des modèles plus durables, en soutenant l'implantation d'activités

productives compatibles avec les enjeux écologiques et les attentes des territoires. L'établissement intervient également en tant que dépollueur de sols, en prenant en charge la dépollution des terrains dégradés ou anciennement industrialisés, préalables indispensables à leur requalification. Cette action permet de restaurer la qualité des milieux et des sols produisant des gains écologiques, de sécuriser les usages futurs et de rendre ces espaces compatibles avec les enjeux sanitaires, environnementaux et urbanistiques.

1.1.2 RENFORCER L'ÉCONOMIE LOCALE

L'EPORA sert les politiques publiques de soutien à l'économie, en mobilisant le levier foncier pour renforcer la résilience et la compétitivité des entreprises locales. Il facilite l'implantation et le maintien des activités productives en mettant à disposition du foncier adapté aux besoins des entreprises, il anticipe les besoins des territoires en matière de zones d'activités, de friches à reconverter ou d'espaces à aménager, afin de renforcer l'offre foncière destinée à accueillir

1. Promulguée en août 2021, la loi Climat et Résilience vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre, adapter les territoires aux changements climatiques et transformer durablement les modes de consommation, de production, de déplacement et d'aménagement. L'EPORA en tant qu'EPF est directement concerné par plusieurs volets de la loi : le ZAN, la rénovation énergétique, l'adaptation des projets d'aménagement et le soutien aux collectivités.

2. Publiée en novembre 2025, la première législation européenne dédiée spécifiquement aux sols imposant un suivi de l'état des sols (imperméabilisation, retrait de terre, etc.) met à disposition un outil précieux pour mesurer et piloter les politiques ZAN et la maîtrise de l'étalement urbain. La directive renforce la cohérence et la crédibilité des politiques publiques même si son impact dépendra des volontés locales et des moyens mobilisés.

des entreprises. Il appuie les projets industriels d'envergure, notamment ceux inscrits dans une logique de transition écologique ou de relocalisation stratégique. À ce titre, il participe à la réindustrialisation du territoire et permet la création d'emplois durables en soutenant l'émergence d'un tissu économique plus sobre et résilient. Ces actions s'inscrivent pleinement dans les objectifs portés par la loi Industrie verte³. En complément, il favorise la construction neuve dans les secteurs où l'offre immobilière est insuffisante ou inadaptée, contribuant ainsi à la dynamisation des territoires et à la réponse aux besoins en logements et en locaux d'activités. Il soutient également l'accueil des travailleurs, en accompagnant les projets d'hébergement adaptés aux bassins d'emploi et aux mobilités professionnelles.

1.1.3 ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

L'EPORA s'inscrit d'autre part dans une logique de soutien au développement territorial, en mobilisant le foncier comme levier stratégique pour répondre aux besoins des collectivités et des habitants. Il facilite la production de logements adaptés aux dynamiques locales, qu'il s'agisse de construction ou de requalification. En lien avec les opérateurs de logement, il répond aux besoins en habitat, qu'il soit en location ou en accession, sociale ou libre.

L'EPORA accompagne également les grands projets d'infrastructures, notamment dans les secteurs de l'énergie et des transports, en anticipant leurs effets sur les territoires et en mobilisant le foncier nécessaire aux projets d'aménagement permettant d'accueillir les nouvelles populations et les nouvelles entreprises qui en découlent. Il contribue ainsi à la mise en œuvre de projets structurants, en lien avec les objectifs de transition énergétique et de mobilité durable.

1.1.4 AMÉLIORER LE CADRE DE VIE URBAIN

Dans une démarche d'amélioration du cadre de vie urbain, l'EPORA agit en cohérence avec les politiques publiques d'aménagement et de revitalisation des territoires soutenues par des programmes nationaux. Il intervient prioritairement pour réduire les risques liés à la dégradation ou à l'insalubrité des bâtiments ou à l'exposition aux aléas naturels, renforçant ainsi la sécurité et la résilience des espaces urbains.

L'établissement soutient la revitalisation des territoires en perte d'attractivité, en mobilisant le foncier pour redynamiser les centres anciens, les quartiers délaissés ou les friches urbaines. Il lutte contre la vacance du parc de logements, en favorisant la remise sur le marché de biens vacants ou dégradés, et en accompagnant les opérations de

réhabilitation notamment dans les copropriétés dégradées. Dans le cadre de ses interventions, il agit sur la vitalité des rez-de-chaussée actifs.

Enfin, il agit pour améliorer la salubrité et la qualité du cadre de vie urbain, en intervenant sur des friches urbaines, en améliorant les conditions d'habitat et en promouvant des aménagements urbains plus durables et inclusifs pour les habitants. Il s'engage également en faveur du desserrement urbain, dans une logique de mieux-vivre, en végétalisant les espaces urbanisés et en combattant les îlots de chaleur pour les rendre plus agréables, tout en valorisant le patrimoine bâti existant afin de maintenir l'attractivité des territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux.

1.1.5 LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS

L'EPORA prend en compte les politiques publiques de lutte contre les inégalités territoriales et sociales portées par la loi 3DS relative à la différenciation, la décentralisation⁴ et la déconcentration, en mobilisant les leviers fonciers pour promouvoir un aménagement plus équitable. Il agit contre l'exclusion par les prix, en facilitant l'accès au foncier pour des projets à vocation sociale ou inclusive, et en soutenant des opérations permettant de maîtriser les coûts de production du logement.

L'établissement promeut activement le logement social prescrit par la loi Solidarité Renouvellement Urbain (SRU), en accompagnant les collectivités dans la constitution de réserves foncières et la mise en œuvre de projets répondant aux besoins des publics les plus fragiles. Il participe aussi à la lutte contre le logement insalubre et le mal-logement, en intervenant sur les situations de vacance, de dégradation ou d'habitat indigne dans le cadre des dispositifs de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (Anah) et l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

Cette articulation entre planification stratégique, dispositifs nationaux/régionaux et action foncière opérationnelle permet à l'EPORA, en tant qu'opérateur, d'accompagner efficacement les collectivités dans la réalisation de projets adaptés aux enjeux locaux et nationaux.

3. Promulguée le 23 octobre 2023, la loi Industrie verte constitue une étape clé de la stratégie française visant à concilier réindustrialisation et transition écologique. Elle ambitionne de réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre tout en positionnant la France comme un acteur majeur des technologies vertes en Europe.

4. Promulguée le 21 février 2022, la loi 3DS vise à améliorer l'efficacité de l'action publique locale et à mieux répondre aux besoins des territoires.

1.2

Les documents de planification et documents thématiques

Les principaux documents de référence en matière d'aménagement du territoire et de transition écologique sont :

- le SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) ;
- les SCoT (Schéma de cohérence territoriale) ;
- les PLUi/PLU (Plan local d'urbanisme intercommunal ou communal) ;
- les PLH (Programme local de l'habitat) ;
- les PCAET (Plan climat-air-énergie territorial).

Les SCoT, ou à défaut les documents d'urbanisme en vigueur, doivent prendre en compte les objectifs définis par le SRADDET et assurer leur compatibilité avec le fascicule de règles qui l'accompagne.

Lancée en 2023, la COP AURA constitue un cadre régional de planification écologique, mobilisant les acteurs du territoire autour d'une feuille de route commune. Dans ce contexte, l'EPORA met en œuvre le levier foncier pour accompagner les collectivités dans la reconversion de friches, la limitation de l'artificialisation et la valorisation des espaces délaissés, en cohérence avec les objectifs territoriaux des cahiers COP locaux. Ces actions visent à favoriser des territoires plus sobres, résilients et adaptés aux enjeux climatiques et environnementaux. Ces documents définissent les grandes orientations stratégiques en matière d'aménagement, de mobilité, d'habitat, d'environnement et de transition écologique.

1.2.1 LE SRADDET

Le SRADDET de la région Auvergne-Rhône-Alpes a été adopté en Conseil régional en décembre 2019 et approuvé par le préfet de Région en avril 2020. Le conseil régional a engagé

la modification du SRADDET le 29 juin 2022, afin de mettre en œuvre les évolutions législatives. La modification du SRADDET n'ayant pas été menée à son terme à ce jour, un objectif uniforme de réduction de moitié de la consommation d'espace naturel, agricole et forestier (ENAF) sur la période 2021-2030 s'applique à l'ensemble des SCoT de la région, ou par défaut aux PLU(i) ou cartes communales.

1.2.2 LES SCOT

Le périmètre de l'EPORA présente une couverture inégale par les documents de planification à l'échelle des bassins de vie. Si certains secteurs sont encadrés par plusieurs SCoT en cours d'élaboration, de révision ou de modification⁵, d'autres restent encore non couverts. Pour l'EPORA, ces révisions des SCoT représentent un enjeu stratégique majeur. L'établissement devra adapter ses interventions aux nouvelles contraintes réglementaires, en renforçant son rôle d'accompagnement des territoires dans la reconversion des friches, la densification des espaces déjà urbanisés, et la renaturation des sols. La mise en œuvre de ces objectifs nécessitera une coordination étroite avec les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les collectivités locales. Dans ce contexte, l'EPORA devra également anticiper les évolutions des politiques foncières locales et régionales, et mobiliser ses outils pour contribuer activement à la transition écologique des territoires.

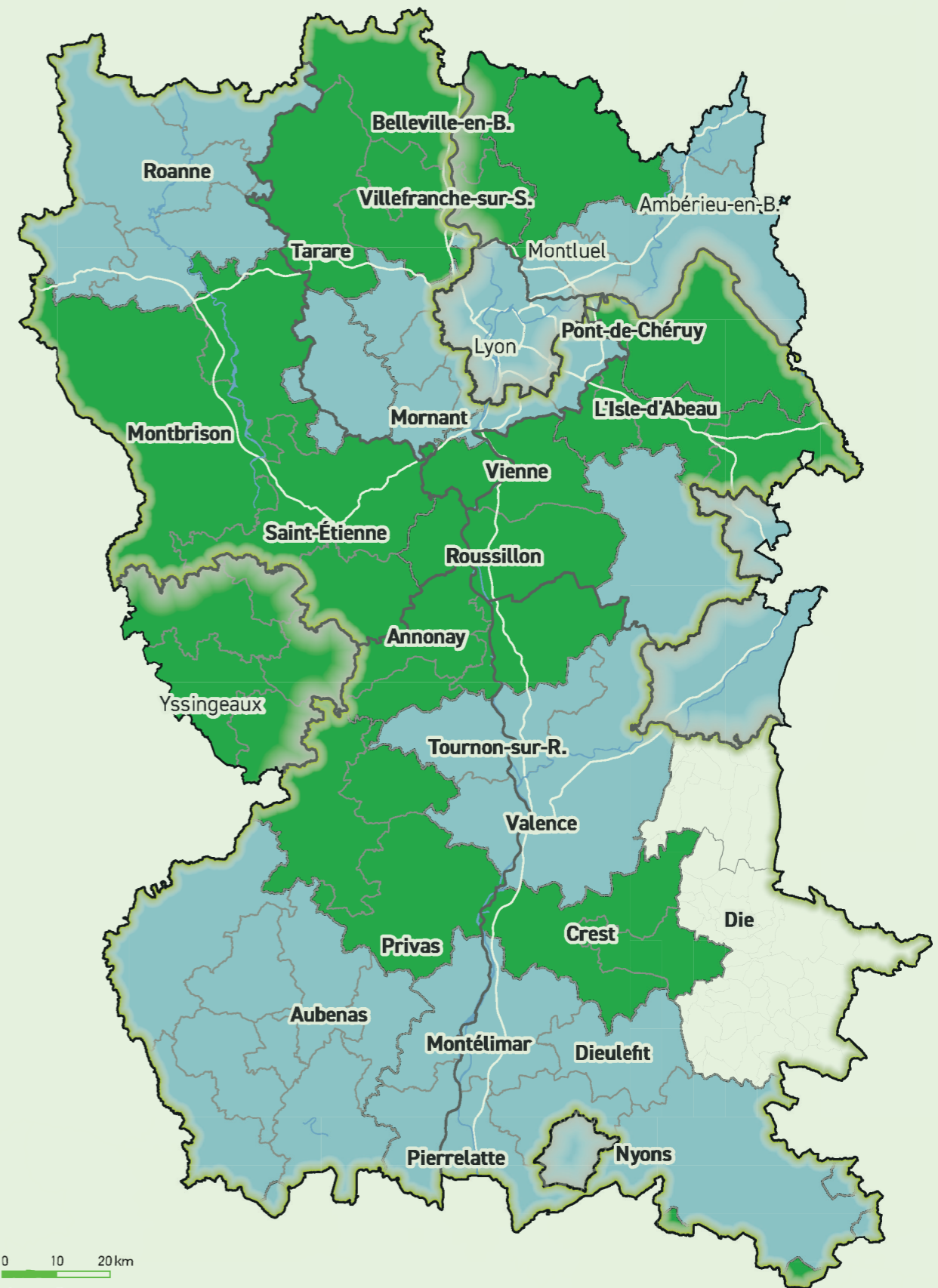
Voir le schéma de cohérence territoriale ci-contre.

5. Les révisions des SCoT visent à intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et à anticiper les nouvelles obligations réglementaires d'ici 2026. À défaut de mise en conformité, les possibilités d'ouverture à l'urbanisation seront suspendues.

SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE

État des SCoT au 1^{er} janvier 2026

- SCoT en cours d'élaboration ou de révision
- SCoT approuvé





Chapitre 2

Des enjeux fonciers territorialisés

Les décisions d'aujourd'hui façonnent l'avenir. L'EPORA s'appuie sur un diagnostic rigoureux du territoire pour identifier ses enjeux et bâtir une stratégie d'intervention adaptée.

2.1

La diversité du territoire d'intervention de l'EPORA

C'est sur la base d'une connaissance approfondie du territoire, issue d'un diagnostic rigoureux permettant d'identifier ses enjeux, ses priorités et ses dynamiques, que l'EPORA construit sa stratégie d'intervention, en cohérence avec les réalités territoriales d'aujourd'hui et de demain.

Le territoire d'intervention de l'EPORA présente une grande diversité de configurations urbaines. L'armature urbaine s'articule autour de trois pôles métropolitains majeurs – Lyon, Saint-Étienne et Valence – concentrant les services et les activités et se différenciant par des dynamiques très contrastées. Ces pôles métropolitains sont relayés par un réseau de centres urbains intermédiaires dont les villes centres agissent pour préserver une attractivité qui s'est érodée depuis 20 ans. À leurs abords, des espaces périurbains se développent du fait de reports résidentiels générés par des causes toutes aussi différentes, et du fait d'aménagements économiques et commerciaux suscités par les espaces disponibles. Enfin, l'établissement intervient également dans

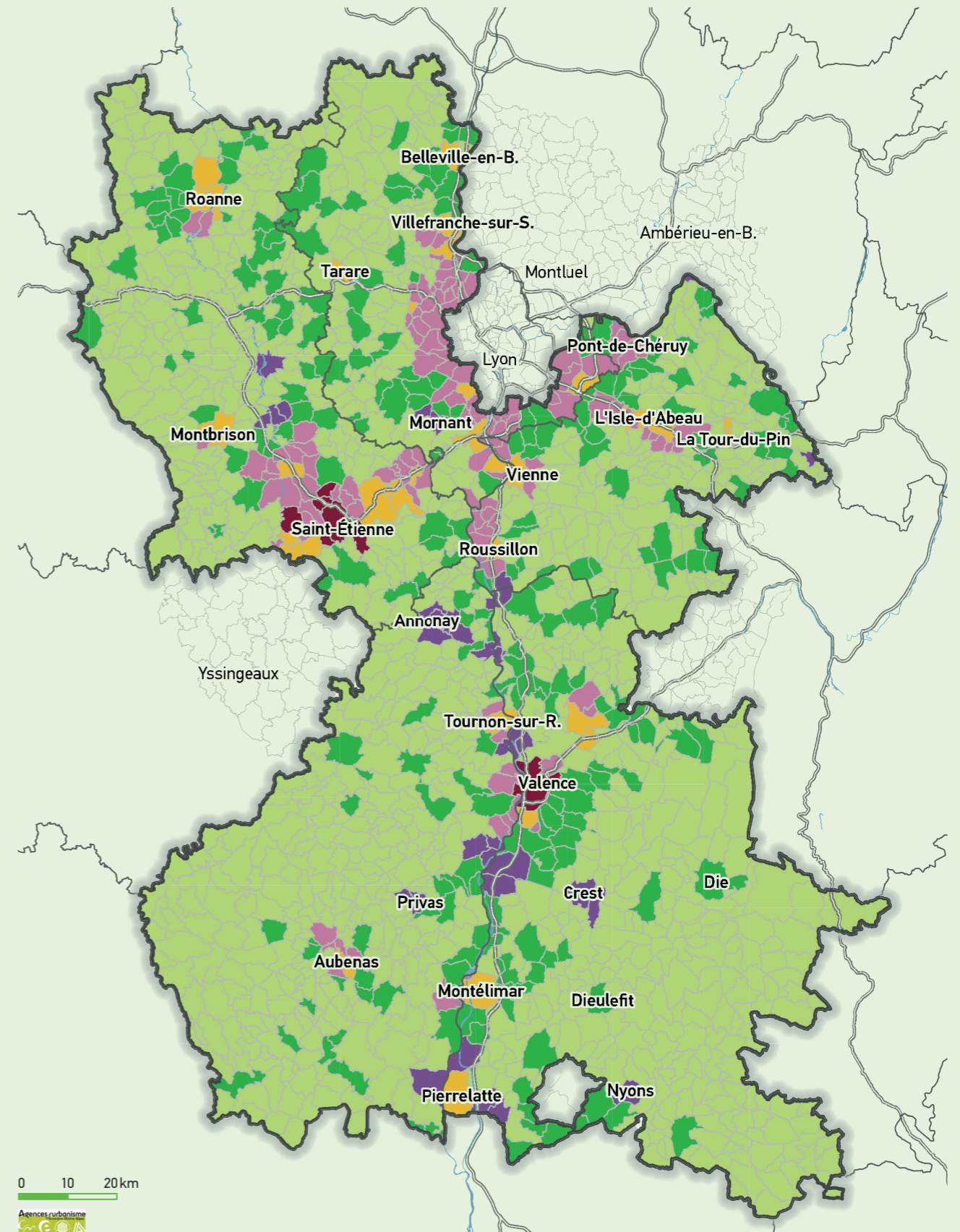
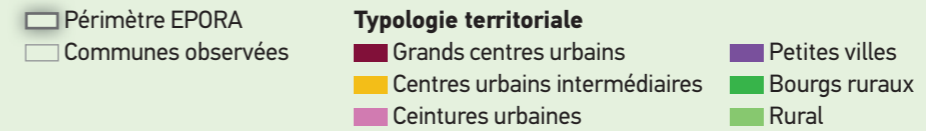
les territoires ruraux, où les zones urbanisées sont plus limitées et où la densité de population demeure faible.

Voir la carte « Typologie INSEE Septembre 2025 », ci-contre.

Cette pluralité de contextes impose une approche différenciée et adaptée aux enjeux démographiques, économiques, environnementaux et fonciers spécifiques à chaque territoire. Pour la fabrication de ce PPI, afin d'avoir une lecture plus pertinente des enjeux territoriaux, le périmètre d'étude territoriale a été pensé autour des différents bassins de vie et aires d'attractivité qui influencent le périmètre de l'EPORA ou qui sont influencés par lui. Cela correspond en pratique à un ensemble territorial cohérent sur le plan sociodémographique et des échanges, plus large que le périmètre d'intervention de l'établissement.

L'EPORA construit sa stratégie d'intervention, en cohérence avec les réalités territoriales d'aujourd'hui et de demain.

TYPLOGIE INSEE SEPTEMBRE 2025



2.2

Des consommations foncières à analyser aux bonnes échelles et selon divers prismes

2.2.1 UNE CONSOMMATION FONCIÈRE OMNIPRÉSENTE EN RALENTISSEMENT GÉNÉRAL

Entre 2013 et 2023, près de 202 km² de surfaces naturelles, agricoles et forestières ont été transformés pour des usages anthropiques, soit une moyenne annuelle de 20 km², l'équivalent de la superficie de la ville de Chambéry chaque année. La consommation d'espace est principalement portée par le développement de l'habitat, qui concentre 65 % des surfaces artificialisées à l'échelle régionale, soit une part légèrement supérieure à la moyenne de la France métropolitaine (63%). Les activités économiques constituent le deuxième facteur de consommation foncière, représentant 22 % des surfaces artificialisées, un niveau comparable à celui observé à l'échelle nationale (23%). Enfin, la construction d'infrastructures, essentiellement routières et ferroviaires, intervient pour 7 %, une part identique à celle constatée à l'échelle du pays.

Cette dynamique d'artificialisation du sol s'est traduite par une expansion progressive de la tache urbaine¹, observée à trois périodes clés : 2013, 2018 et 2023. Ces données illustrent une tendance soutenue à l'étalement urbain, qui appelle une réflexion approfondie sur les enjeux d'aménagement et de sobriété foncière.

Voir la carte « Occupation spatiale de la tache urbaine en 2023 » ci-contre.

La consommation foncière s'observe partout sur le territoire avec des niveaux d'intensité très variés, allant de moins d'un hectare consommé par kilomètre carré à des consommations très intenses dans les secteurs les plus exposés aux fortes dynamiques sociales et démographiques.

Une tendance au ralentissement est néanmoins observable. Entre 2013 et 2018, plus de 11 247 hectares d'ENAF ont été urbanisés. Ce chiffre est

passé à 8 985 hectares entre 2018 et 2023. Ce ralentissement peut s'expliquer par la baisse de la demande en logements entre 2022 et 2023, liée à la hausse des prix et des taux d'intérêt, mais aussi par un encadrement renforcé de la consommation des ENAF, désormais intégrée dans la nouvelle génération de documents d'urbanisme (SCOT, PLU(i)), par les efforts engagés pour densifier les tissus urbains existants, notamment à travers le comblement des dents creuses, et par la promotion d'un habitat plus économe en foncier.

Voir les cartes « Évolution de l'étalement urbain » p. 26-27.

2.2.2 DE FORTS NIVEAUX D'INTENSITÉ DE CONSOMMATION FONCIÈRE MENAÇANT LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

La consommation foncière et l'étalement urbain sont fortement conditionnés par les caractéristiques géographiques des territoires. Les contraintes naturelles, telles que la topographie ou la présence de cours d'eau, limitent l'urbanisation dans certains secteurs, notamment dans les Monts d'Ardèche, le Diois, le Pilat, les monts du Forez ou la vallée d'Azergues. À l'inverse, d'autres territoires peu contraints par leur environnement physique connaissent une consommation foncière particulièrement élevée. C'est le cas de la Plaine de l'Est lyonnais, en lien direct avec la proximité de la Métropole de Lyon, ainsi que d'une partie des Balcons du Dauphiné et de la communauté d'agglomérations Porte de l'Isère, qui constitue le secteur le plus consommateur du périmètre étudié. Les régions de Valence et de Montélimar ainsi que la plaine du Forez présentent également des niveaux élevés de consommation foncière.

Voir la carte « Évolution de l'étalement urbain par densité spatiale » p. 27.

1. Outil de localisation et de mesure des consommations foncières qui permet de comprendre où et comment agir.

Sur le territoire de l'EPORA

20 km²

moyenne annuelle d'artificialisation des sols sur le territoire de l'EPORA (soit la superficie de la ville de Chambéry)

202 km²

de surfaces naturelles, agricoles et forestières transformées en 10 ans (2013-2023)

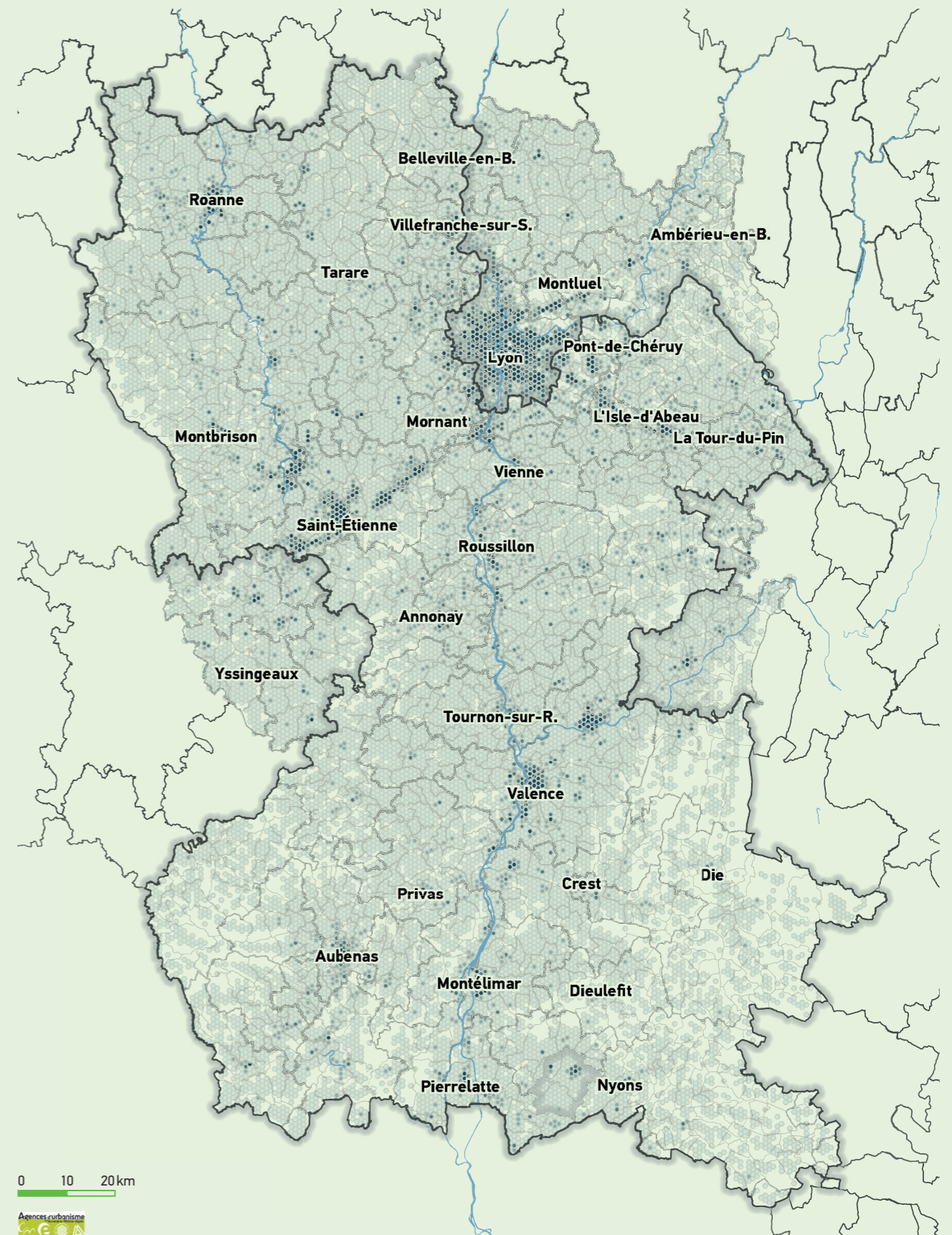


dont :
● 65 % pour l'habitat
● 22 % pour les activités économiques
● 7 % pour la construction d'infrastructures (routières et ferroviaires)
● autres

OCCUPATION SPATIALE DE LA TACHE URBAINE EN 2023

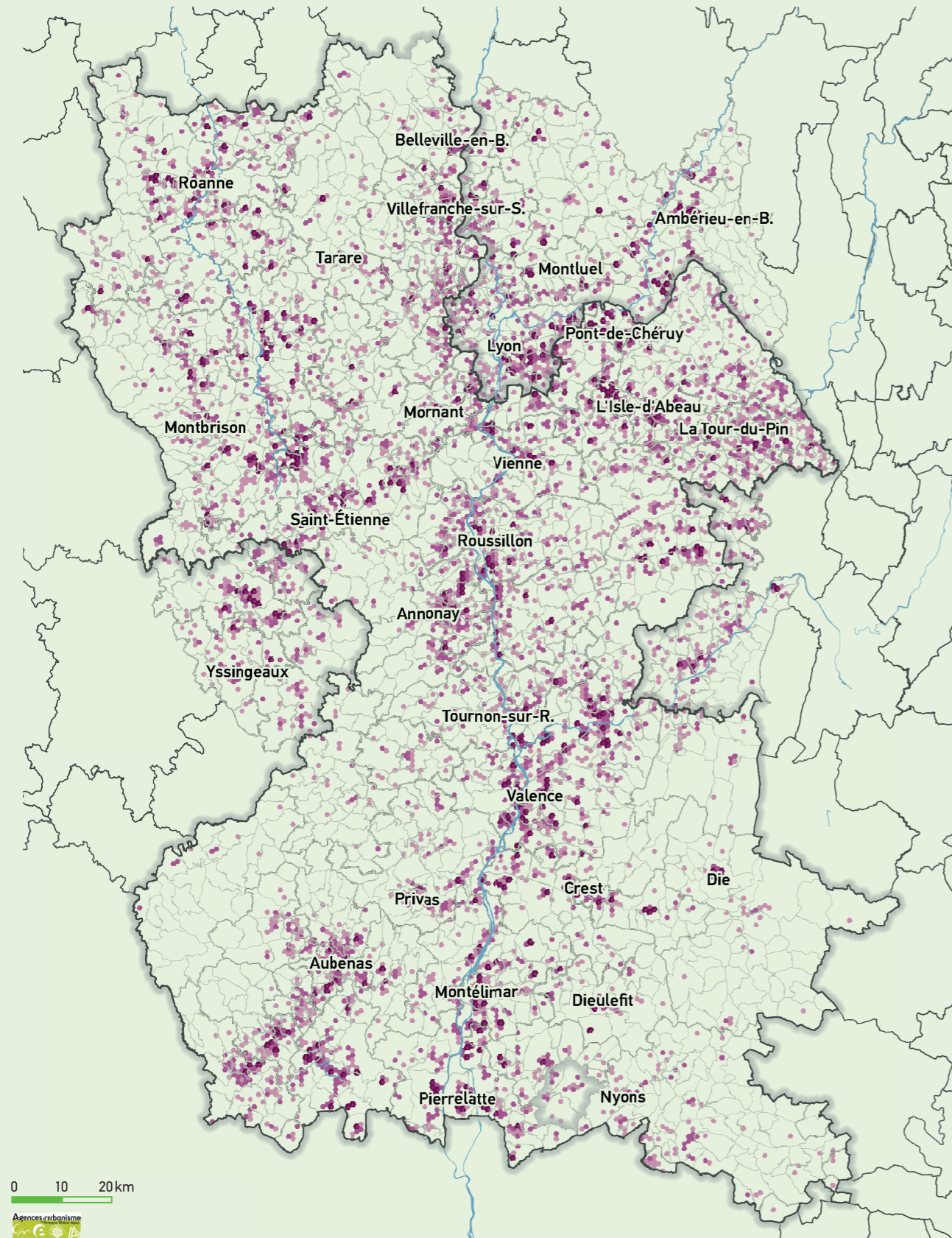
— Périmètre EPORA
— Communes observées
Grille – 1000 m

Part occupée par la tache urbaine
0 %-25 %
26 %-50 %
51 %-75 %
76 %-100 %



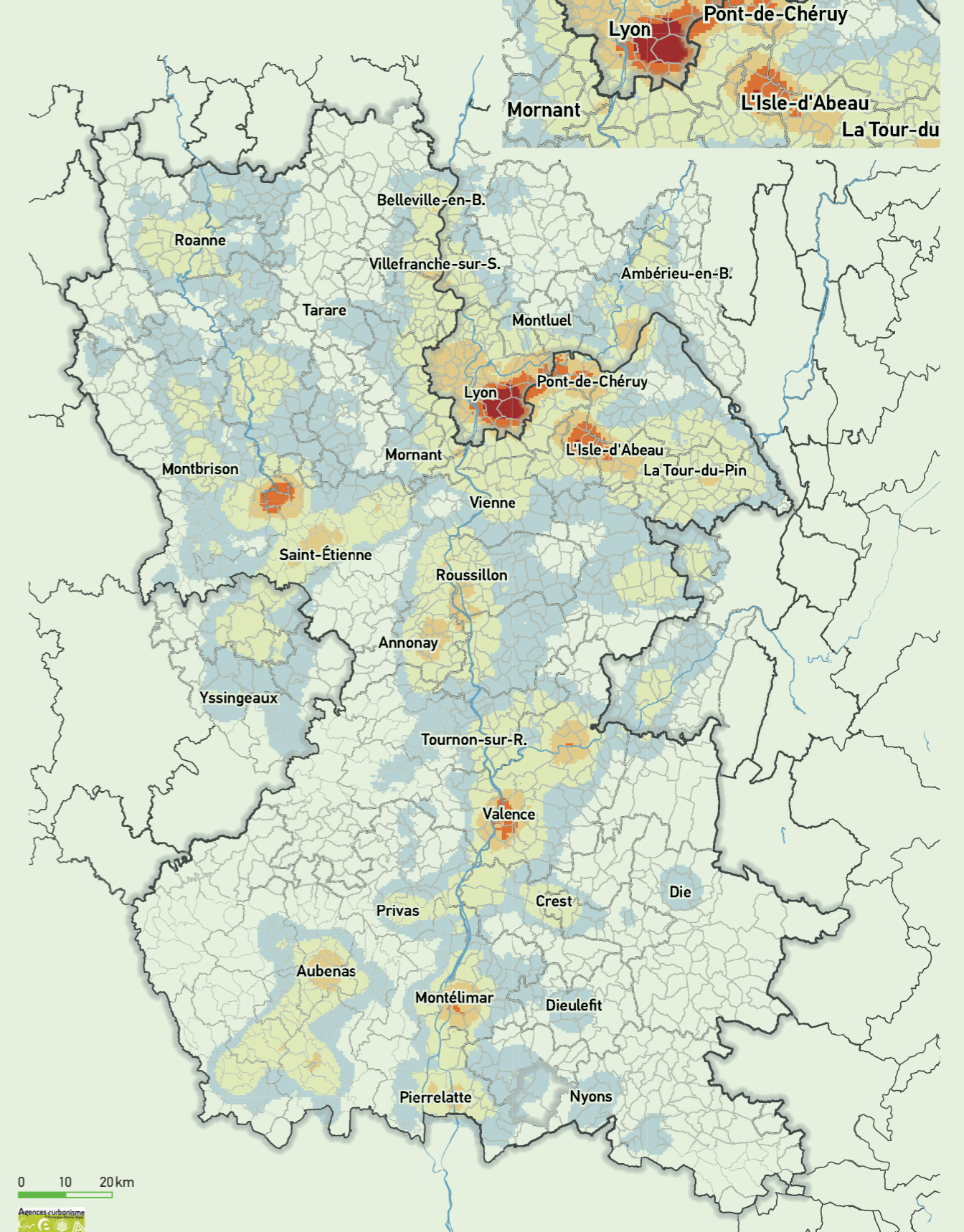
ÉVOLUTION DE L'ÉTALEMENT URBAIN ENTRE 2013 ET 2023

- Périmètre EPORA
 - Contours EPCI
 - Grille 1000 m – Évolution 10 ans
- Nombre d'hectares de tache urbaine en augmentation**
- En dessous de la moyenne (1 ha)
 - 1-2 ha
 - 2-5 ha
 - Plus de 5 ha



ÉVOLUTION DE L'ÉTALEMENT URBAIN PAR DENSITÉ SPATIALE ENTRE 2013 ET 2023

- Périmètre EPORA
 - Contours EPCI
 - Grille 500 m –
 - Diamètre 5 km
- En m²/hectare**
- 0-50
 - 50-100
 - 100-200
 - 200-300
 - 300-400
 - 400-531,3



Les secteurs les plus consommateurs d'espace sont souvent situés dans des zones confrontées à de forts enjeux environnementaux, notamment en matière de protection des ressources en eau, de continuités écologiques et de biodiversité. Le territoire présente par ailleurs une richesse écologique remarquable : près de 20 % de sa superficie est identifiée comme réservoir de biodiversité et environ 90 000 hectares correspondent à des zones humides, soit près de 4 % de la surface totale. Par ailleurs, 75 % du territoire est couvert par un contrat de milieux², achevé ou en cours et 147 000 hectares relèvent de zones de sauvegarde en matière d'eau.

En matière de risques naturels, 34 000 hectares sont exposés à un aléa inondation au titre des territoires à risques importants (TRI), soit 1,5 % de la surface totale. Ces éléments soulignent l'enjeu majeur que représente la protection des espaces urbanisés existants face aux risques naturels, et plus particulièrement au risque d'inondation.

Voir la carte « Synthèse des espaces à enjeux pour les ressources » ci-contre.

Plus spécifiquement, l'étalement urbain varie fortement selon la typologie des territoires. Il reste relativement intense mais maîtrisé dans les aires métropolitaines et urbaines, tandis qu'il se développe majoritairement en dehors des zones déjà urbanisées dans les territoires de ceinture urbaine et ruraux.

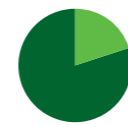
Malgré le fait que les communes rurales aient réduit leur consommation d'ENAF de près de 30 % entre 2013 et 2023, les territoires ruraux sont les principaux consommateurs, représentant 65 à 70 % de la consommation entre 2013 et 2023. Chaque commune rurale consomme peu individuellement. Mais leur grand nombre entraîne une consommation globale élevée, souvent peu efficiente au regard du nombre d'habitants concernés. Cette consommation diffuse, difficile à maîtriser, échappe en partie à l'offre d'ingénierie de l'EPORA, qui ne dispose pas des moyens pour intervenir à grande échelle dans ces territoires. Il apparaît ainsi plus pertinent que l'établissement intervienne dans les zones à forte intensité de consommation foncière, où il peut proposer des alternatives concrètes à la consommation d'ENAF à fort impact, compte tenu des intensités urbaines possibles.

Voir les figures 1 et 2 p. 30.

Dans ce contexte, l'EPORA doit adapter ses modes d'intervention en fonction des territoires concernés. Il doit également définir des priorités pour agir auprès des territoires soumis à une forte pression foncière et où les milieux naturels se révèlent particulièrement vulnérables à l'urbanisation, afin de les protéger des impacts de l'étalement urbain.

2. Contrat de rivière, de lac, de baie ou de nappe correspondant à un accord technique et financier entre partenaires concernés pour une gestion globale, concertée et durable à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente.

La richesse écologique du territoire de l'EPORA



● 20 %
Superficie identifiée comme réservoir de biodiversité

90 000 ha

Zones humides (4 % de la surface totale)



● 75 %
Superficie couverte par un contrat de milieux

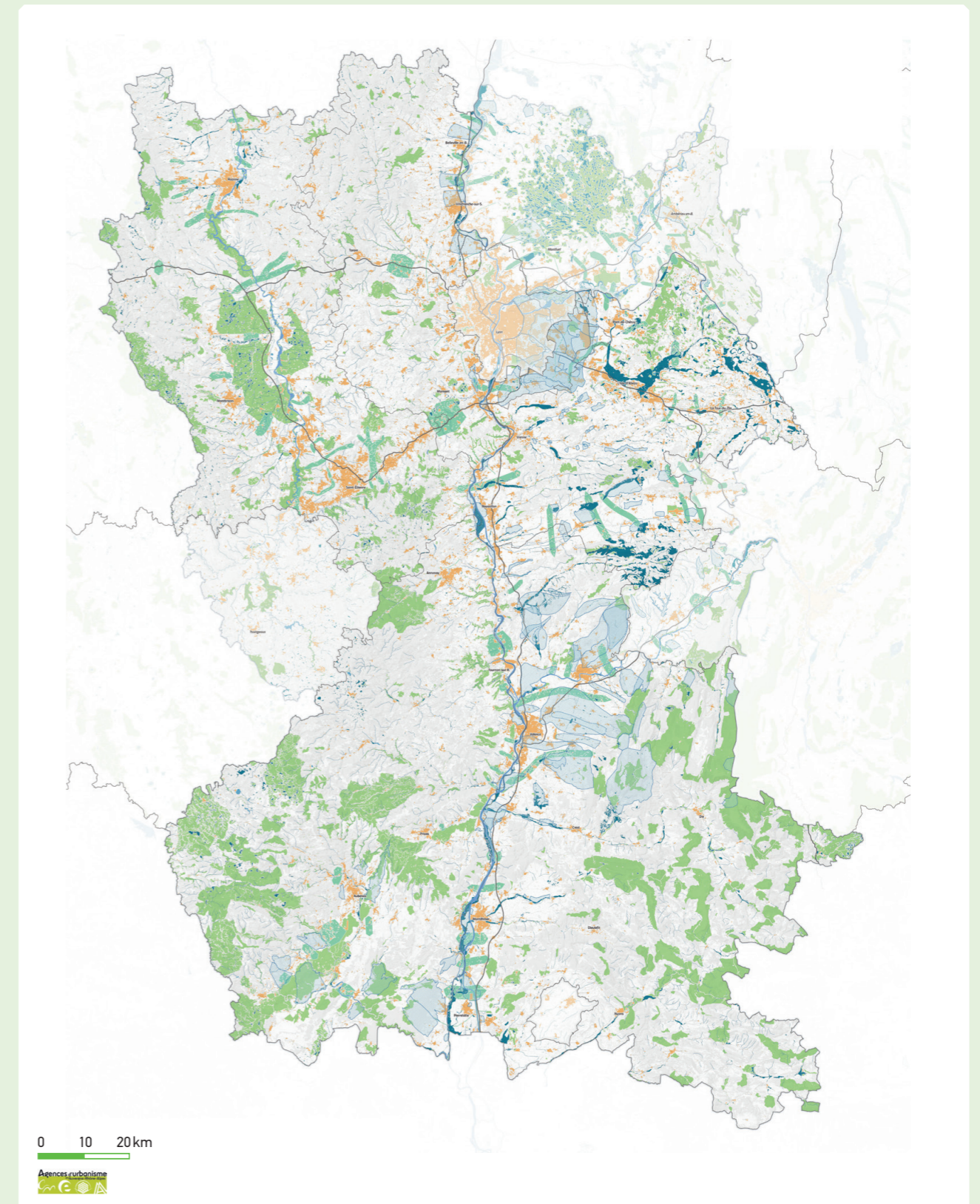
147 000 ha

Zones de sauvegarde en matière d'eau

SYNTHÈSE DES ESPACES À ENJEUX POUR LES RESSOURCES

- Tache urbaine Epora 2023
- Enjeux biodiversité
- Réservoirs de biodiversité
- Corridors
- Zones humides effectives

- Enjeux ressources en eau
- Zone de sauvegarde des ressources stratégiques pour l'alimentation en eau potable
- Hydrographie
- Cours d'eau à régime permanent
- Lacs et plans d'eau



0 10 20 km



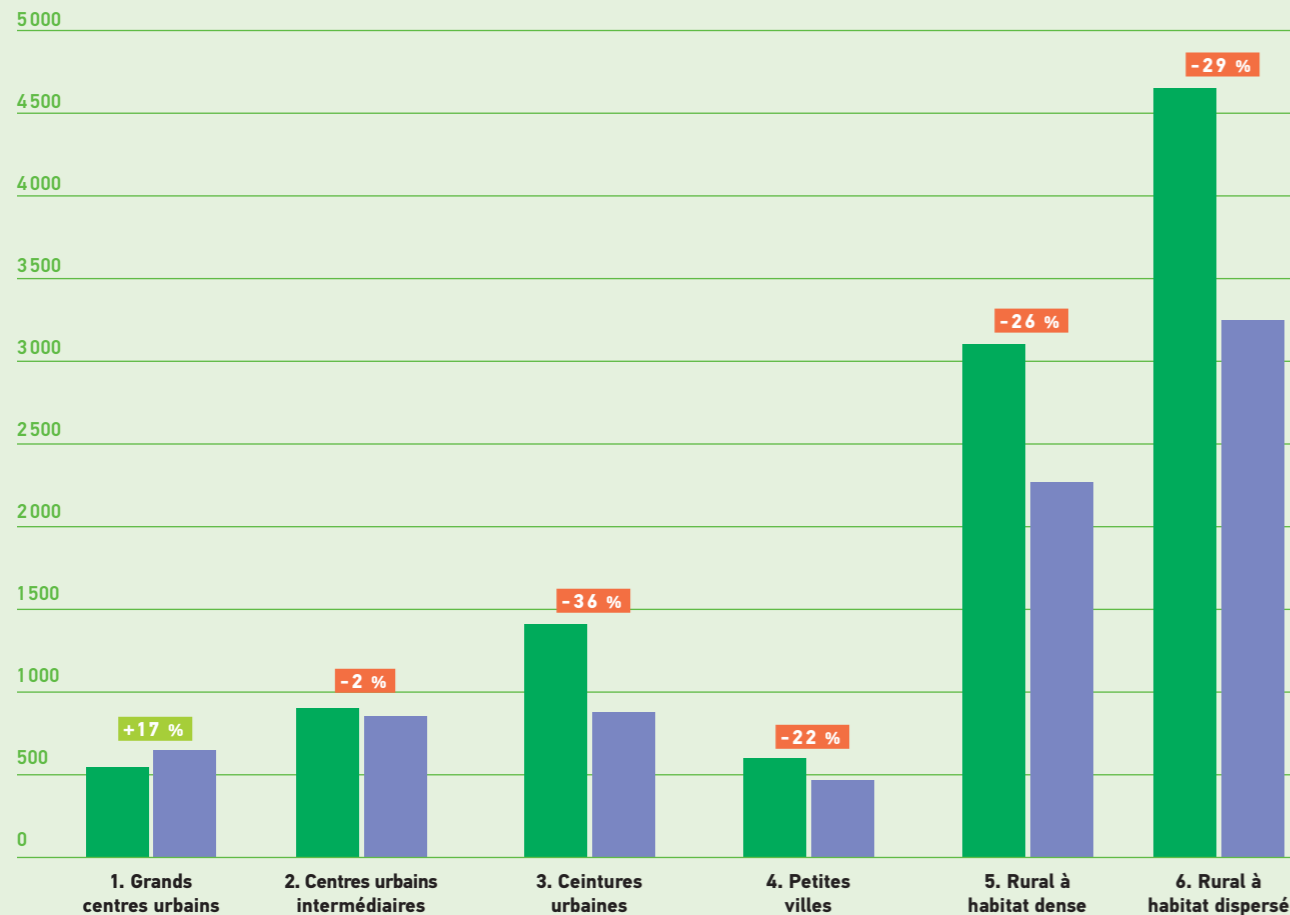
L'établissement doit définir des priorités pour agir auprès des territoires soumis à une forte pression foncière.

Figure 1
**Consommation foncière (étalement et ENAF)
 par typologie de territoire entre 2013 et 2023**

TYPOLOGIE DE TERRITOIRE	NBRE DE COMMUNES	POPULATION	CONSO 13-23 ÉTALEMENT			CONSO 13-23 ENAF		
			m ²	m ² /hab	ha/com	m ²	m ² /hab	ha/com
1. Grands centres urbains	37	1 068 341	5 801 283	5,4	15,7	12 469 984	11,7	33,7
2. Centres urbains intermédiaires	54	667 284	12 258 226	18,4	22,7	18 310 419	27,4	33,9
3. Ceintures urbaines	175	619 709	22 576 536	36,4	12,9	28 038 925	45,2	16,0
4. Petites villes	42	187 209	9 173 765	49,0	21,8	11 141 757	59,5	26,5
5. Bourgs ruraux	332	696 322	47 097 547	67,6	14,2	53 603 855	77,0	16,1
6. Rural	1 128	698 804	74 865 663	107,1	6,6	78 585 911	112,5	7,0
TOTALITÉ DU TERRITOIRE			171 773 020	43,6	9,7	202 150 851	51,3	11,4

Figure 2
**Consommation d'espaces par typologie de territoire
 entre 2013 et 2023**

● Consommation 2013-2018 | ● Consommation 2018-2023



2.3 Des besoins en logements dépendants des dynamiques démographiques

2.3.1 DES ENJEUX FONCIERS LIÉS AU PARC DE LOGEMENTS ANCIENS DÉQUALIFIÉS

La demande en logements provient d'une augmentation de la population globale du territoire et se concentre aujourd'hui sur certains territoires attractifs, souvent en situation de déficit d'offre de logements disponibles. A contrario, les villes constituant les centres urbains intermédiaires, pourtant excédentaires en logements vacants, peinent à capter cette dynamique résidentielle.

En effet, en Auvergne-Rhône-Alpes, la population croît à un rythme plus soutenu que dans l'ensemble de la France métropolitaine et cette dynamique est particulièrement marquée dans les territoires situés en périphérie de la Métropole de Lyon et des centres urbains intermédiaires. Par ailleurs, certains secteurs ardéchois et drômois enregistrent récemment des pics de croissance notables traduisant des dynamiques locales d'attractivité résidentielle. À l'inverse, les zones plus rurales et faiblement densifiées, telles que l'ouest de l'Ardèche ou le centre de la Loire, ainsi que la grande majorité des villes, connaissent un déficit d'attractivité résidentielle et demeurent en marge de cette dynamique. Plus largement, la croissance démographique dans les périphéries urbaines reflète l'attractivité de territoires encore peu urbanisés et peu dotés en logements, au détriment des zones urbaines plus denses.

Cette dynamique s'explique par plusieurs facteurs :

- le manque de logements abordables dans les métropoles attractives, essentiellement celle de Lyon et sa proche périphérie, générant du report résidentiel et donc de la consommation foncière ;
- la préférence du cadre de vie pavillonnaire des grands ménages ;
- la déqualification progressive du parc de logements anciens dans les centres anciens ne répondant plus aux standards de confort ou aux besoins des ménages ;
- le développement touristique de certains territoires ardéchois et drômois.

Ces facteurs favorisent pour partie une localisation de l'habitat neuf vers les périphéries et les territoires peu denses accentuant l'étalement urbain, la dépendance automobile, les déséquilibres territoriaux induisant des niveaux de pression foncière différenciés et donc de la consommation d'espace.

Voir la figure 3, p. 32.

Ces disparités d'attractivité territoriale induisent le développement de nouveaux logements afin de répondre aux besoins géographiquement situés, alors même que le territoire dispose déjà d'un volume significatif de logements inoccupés. En effet, les niveaux de vacance superflue constituent un indicateur révélateur de ce déséquilibre

Figure 3
Évolution du nombre d'habitants sur le territoire de l'EPORA par typologie de territoire entre 2015 et 2021

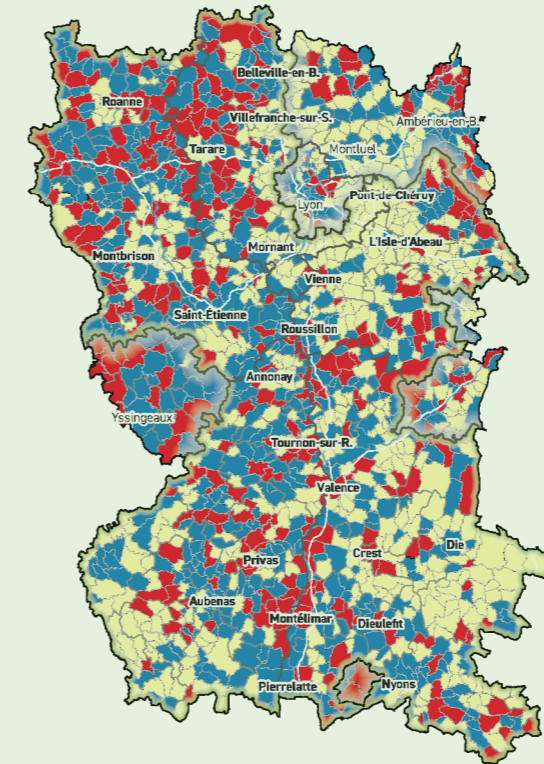
TYPLOGIE	ÉVOLUTION DU NOMBRE D'HABITANTS
Grands centres urbains	+1,3 %
Centres urbains intermédiaires	+2,3 %
Ceintures urbaines	+5,0 %
Petites villes	+3,1 %
Bourgs ruraux	+2,8 %
Rural	+3,1 %
TOTALITÉ DU TERRITOIRE	+3,0 %

Figure 4
Taille moyenne des ménages par typologie de territoire entre 2010 et 2021

TYPLOGIE	EN 2010	EN 2015	EN 2021
Grands centres urbains	2,35	2,32	2,23
Centres urbains intermédiaires	2,35	2,29	2,23
Ceintures urbaines	2,59	2,50	2,43
Petites villes	2,38	2,32	2,23
Bourgs ruraux	2,48	2,42	2,33
Rural	2,40	2,34	2,26
TOTALITÉ DU TERRITOIRE	2,43	2,37	2,29

ÉVOLUTION DE LA VACANCE SUPERFLUE ENTRE 2015 ET 2021

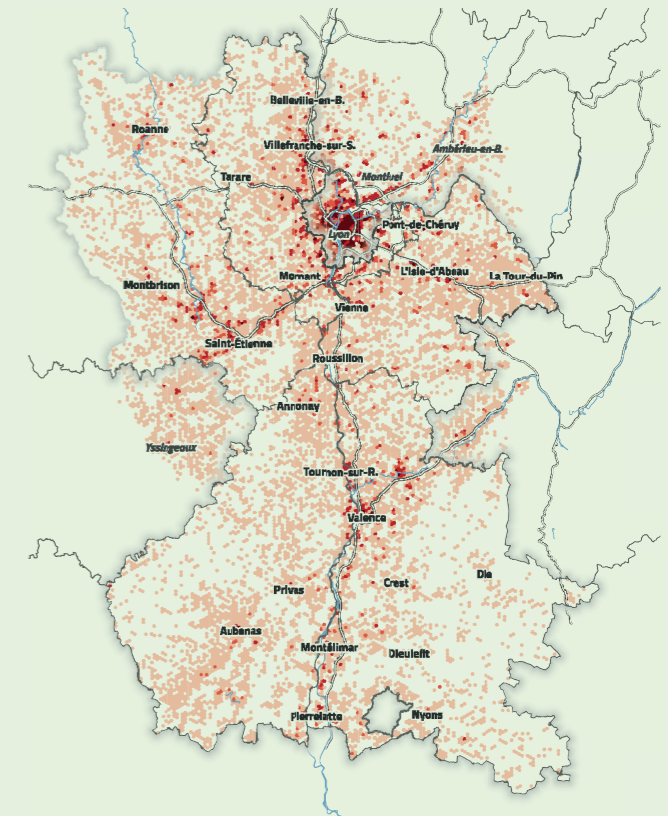
■ Baisse | ■ Augmentation
■ Pas de vacance superflue (taux de vacance inférieur à 6%)



0 10 20 km
Agences urbanisme

PRODUCTION DE LOGEMENTS ENTRE 2013 ET 2023

■ Moins de 40 | ■ Entre 75 et 250
■ Entre 40 et 75 | ■ Plus de 250



0 10 20 km
Agences urbanisme

territorial. Une vacance faible (inférieure à 6% du parc) témoigne d'une forte pression sur certains secteurs résidentiels, notamment dans la première couronne autour de la Métropole lyonnaise, la périphérie de Valence ou encore les zones touristiques comme l'ouest de l'Ardèche. À l'inverse, la vacance superflue progresse dans plusieurs territoires ruraux de la Loire, du Beaujolais, des monts du Lyonnais et de l'Ardèche. Cette vacance demeure également élevée dans de nombreuses centralités urbaines (Saint-Étienne, Vienne, Valence, Roanne), malgré les interventions publiques engagées au titre des dispositifs Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou Opération de revitalisation de territoire (ORT), révélant des enjeux persistants d'attractivité résidentielle.

Voir la carte « Évolution de la vacance superflue entre 2015 et 2021 », ci-contre, à gauche.

Ces constats soulignent l'importance d'une optimisation et d'une revalorisation du parc existant afin de répondre aux besoins en logements, en

particulier dans les territoires aux périphéries fortement consommatrices de foncier, et de limiter une consommation d'espace évitable liée à la non-mobilisation des logements vacants. Dans ce contexte, la réduction des déséquilibres d'attractivité apparaît comme un levier essentiel pour maîtriser la consommation foncière, plaçant pour intensifier les actions de requalification foncière de l'habitat urbain dégradé et de revitalisation des centralités.

2.3.2 UN DOUBLE DESSERREMENT DES MÉNAGES DANS LES VILLES POLARITÉS ET LES TERRITOIRES RURAUX

L'augmentation des besoins en logements provient également du desserrement des ménages. En effet, le territoire connaît une réduction progressive de la taille des ménages. Ce phénomène est particulièrement marqué au cours de la dernière décennie dans les territoires de frange tels qu'Urfé, les monts du Forez, la Montagne ardéchoise, le Diois et la Drôme provençale, où la

taille moyenne des ménages est souvent inférieure à deux personnes. Ce phénomène s'explique notamment par le vieillissement de la population dans ces territoires.

Les principales polarités du territoire présentent également des ménages dont la taille moyenne est relativement faible. Ce constat est principalement lié à leur rôle de centralité et à leur fonction d'accueil des étudiants, des jeunes actifs et des ménages en décohabitation. Dans le cadre du parcours résidentiel classique, les familles tendent à s'orienter vers l'accession à la propriété en dehors des pôles métropolitains, ce qui contribue à une répartition différenciée des profils sociologiques selon les types de territoires et leur spécialisation.

Une offre de logements adaptée aux typologies émergentes des ménages produite à partir du parc existant apparaît ici comme un levier fort de lutte contre la consommation foncière. Mais elle ne suffira pas à entraver des processus de

report résidentiel des grands ménages dans les ceintures urbaines et dans les territoires plus ruraux en quête de grands logements à prix abordables et d'un cadre de vie moins citadin.

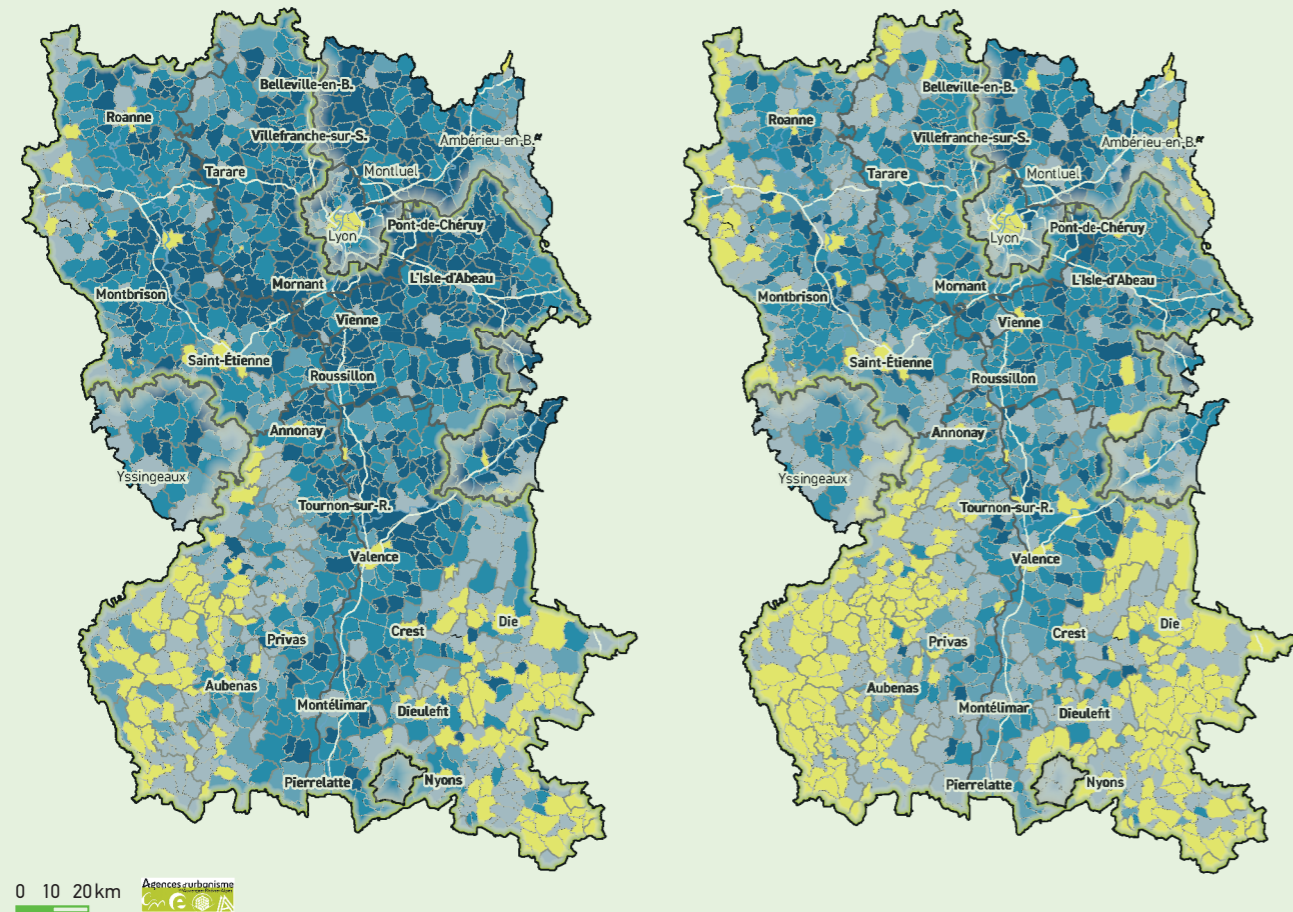
Voir les cartes « Taille moyenne des ménages en 2010 et 2021 » p. 34 et « Production de logements entre 2013 et 2023 » ci-dessus.

Voir la figure 4, ci-contre.

L'offre de logement doit s'adapter aux typologies émergentes de ménages.

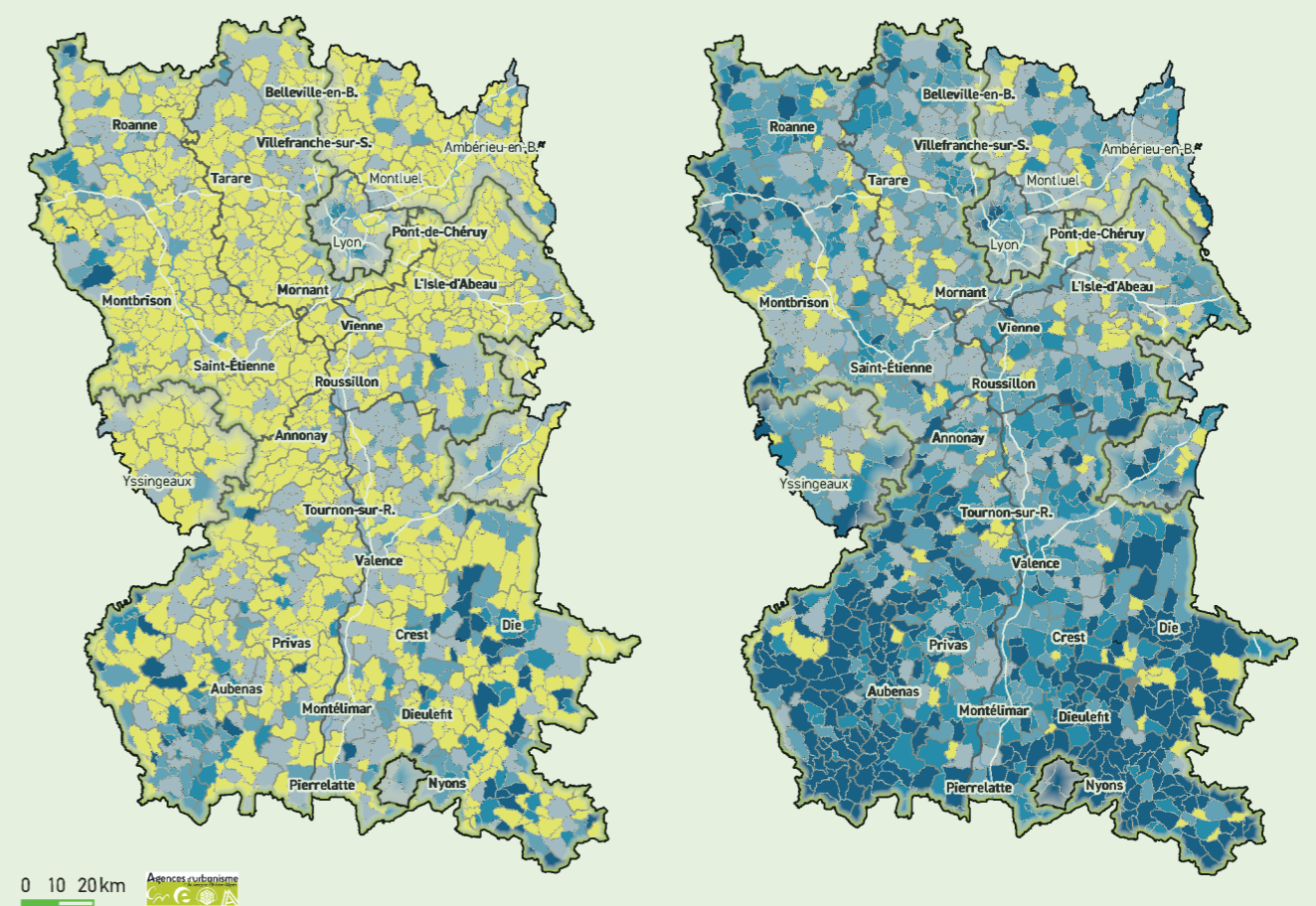
**TAILLE MOYENNE DES MÉNAGES
EN 2010 (à gauche) ET EN 2021 (à droite)**

<2 2-2,2 2,2-2,3 2,3-2,5 >2,5



**PART DES GRANDES MAISONS (100M²) OCCUPÉES PAR DES PLUS DE 65 ANS
EN 2010 (à gauche) ET EN 2021 (à droite)**

<20% 20-25% 25-30% 30-35% >35%



**2.3.3 DES PROPRIÉTAIRES
VIEILLISSANTS DANS DE GRANDS
LOGEMENTS RECHERCHÉS**

L'inadaptation du parc de logement aux ménages se joue également au travers du vieillissement général de la population. En effet, le territoire couvert par l'EPOA s'inscrit dans la tendance nationale de vieillissement démographique, même s'il est impacté moins fortement. L'évolution de l'indice de jeunesse³ depuis 2010 confirme cette dynamique, révélant une accélération du vieillissement sur l'ensemble du périmètre. Si ce vieillissement générera très probablement des besoins d'adaptation du parc de logements au grand âge pour assurer un maintien à domicile, il produira nécessairement des besoins fonciers pour construire des logements neufs adaptés. Mais surtout, cette perspective de vieillissement généralisé de la population préfigure une libération massive de grands logements à l'horizon de 10-15 ans, alors même que des ménages en quête de cette typologie d'habitat consomment du foncier pour en produire parfois sur les mêmes territoires. En effet, la part des

seniors occupant des logements de grande superficie (plus de 100m²) a fortement progressé au cours de la dernière décennie, avec une hausse estimée entre 10 et 15%. Dans le sud de la région, plus de 35%, voire 40%, des maisons de cette taille sont aujourd'hui détenues par des propriétaires âgés de plus de 65 ans.

Cette situation soulève deux enjeux majeurs. D'une part, une sous-occupation importante du parc existant, puisque plus de 35% de ces logements sont sous-occupés⁴ par une ou deux personnes âgées, tandis que les ménages de grande taille se reportent sur la construction neuve consommatrice de foncier. D'autre part, le vieillissement des propriétaires entraînera, dans les 10 prochaines années, une libération progressive de ces logements, du fait d'une mobilité résidentielle vers des habitats plus adaptés ou du fait du décès des propriétaires. L'analyse de la pyramide des âges montre qu'entre 65 et 80 ans, le nombre de personnes par classe d'âge est divisé par deux, présageant une libération importante de ces logements. Cette libération

massive produira des effets incertains sur la valeur des logements concernés, ainsi que sur les dynamiques de marché et leur retentissement sur le fonctionnement des territoires.

Cela implique de concilier l'effet du vieillissement des propriétaires sur la disponibilité du parc existant de grands logements et les besoins des familles pour se loger, aussi bien en milieu urbain qu'en zone rurale.

Voir les cartes « Part des grandes maisons (100m²) occupées par des plus de 65 ans » ci-dessus.

Les résidences secondaires, présentes majoritairement dans le sud du territoire, ainsi que dans les grandes métropoles, diminuent l'offre de logements disponibles pour les résidences principales, forçant les grands ménages à se reporter sur de nouvelles constructions consommant de l'espace.

Ce mécanisme participe à l'intensification de l'étalement urbain et à l'accroissement de la consommation foncière. Cette consommation dépasse cependant le champ d'action de l'EPOA

et relève davantage d'un encadrement via des outils de planification urbaine, notamment au travers des PLU, pour réguler la transformation des résidences principales en résidence secondaire⁵.

Voir la carte « Nombre et taux de résidences secondaires à l'échelle communale en 2022 » p. 36.

3. L'indice de jeunesse correspond au rapport entre la population de moins de 20 ans et celle âgée de 60 ans ou plus. Un indice proche de 100 signifie que ces deux groupes d'âge sont représentés dans des proportions similaires sur le territoire. Plus l'indice est faible, plus la proportion de personnes âgées est importante ; à l'inverse, plus il est élevé, plus la population jeune est dominante.

4. Un logement est considéré en sous-occupation modérée lorsque le nombre de pièces est égal au nombre d'occupants majoré de deux. Il est qualifié de sous-occupation manifeste lorsque le nombre de pièces excède d'au moins trois le nombre d'occupants.

5. La loi n°2024-1039 du 19 novembre 2024 sur la régulation des meublés de tourisme, visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue, incite justement les communes à établir des plans locaux d'urbanisme orientés vers le logement permanent et à encadrer les locations touristiques. Cette loi prévoit notamment la possibilité de délimiter des zones réservées à la résidence principale.

**Page 37
de haut en bas**
Réhabilitation par
Drôme Aménagement
Habitat Maison
Panier – Arpavon (26) –
Bail emphytéotique
EPORA

Requalification
de l'ancien hôpital
local de Chazelles-
sur-Lyon (42)

NOMBRE ET TAUX DE RÉSIDENCES SECONDAIRES, À L'ÉCHELLE COMMUNALE EN 2022

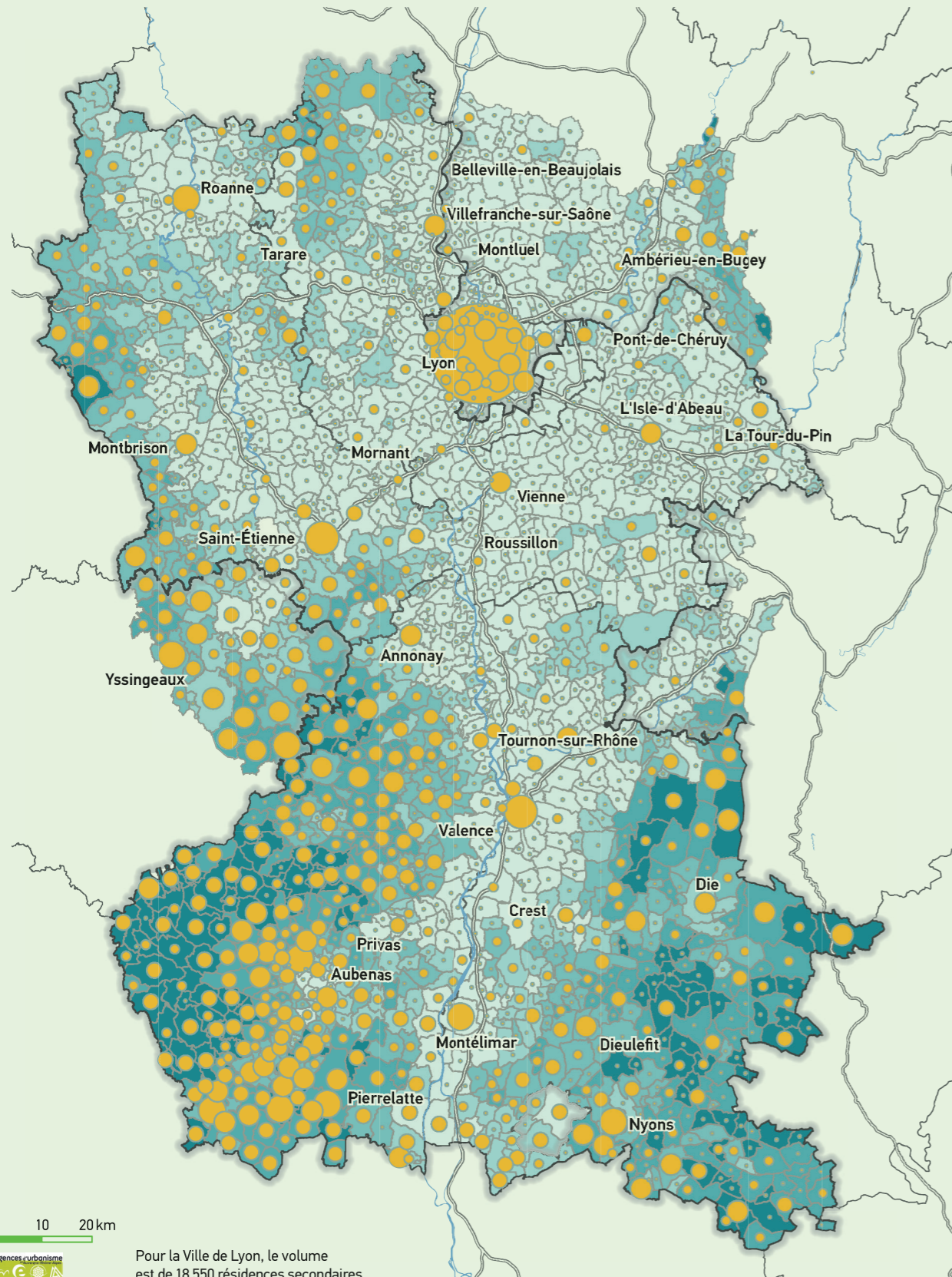
□ Périmètre EPORA

Nombre de résidences secondaires

- 1-50
- 51-100
- 101-250
- 251-500
- 501-1 000
- 1001-3 209

Taux de résidences secondaires

- 0,2 %-6,6 %
- 6,7 %-16,4 %
- 16,5 %-30,9 %
- 31 %-48,3 %
- 48,4 %-79,3 %



Pour la Ville de Lyon, le volume est de 18 550 résidences secondaires



2.4 Des facteurs d'attractivité économiques et résidentiels structurants et en évolution

2.4.1 UNE CONCENTRATION TERRITORIALE DE L'EMPLOI SOURCE DES DÉSÉQUILIBRES D'ATTRACTIVITÉ

L'emploi se concentre fortement autour des pôles urbains ainsi que le long des principaux axes de communication, notamment les autoroutes desservant la Métropole lyonnaise. La Vallée du Rhône constitue une armature économique structurante du territoire également. Cette dynamique de concentration de l'emploi induit une dissociation croissante entre les territoires productifs et les territoires résidentiels. Elle se produit dans des secteurs attractifs où le marché du logement est déjà fortement tendu, accentuant les déséquilibres résidentiels et d'attractivité. Les difficultés d'accès au logement à proximité des pôles d'emploi conduisent à un report résidentiel vers les espaces périphériques, générant une augmentation des déplacements domicile-travail et une consommation foncière.

Voir les cartes « Densité du foncier économique en 2023 » et « Nombre d'emplois salariés privés en 2023 par commune » ci-contre.

Les dynamiques de l'emploi, marquées par un renforcement sur certains secteurs, s'expliquent en partie par la nature des postes créés. Dans un territoire productif à dominante industrielle, la croissance est principalement portée par les activités de tertiaire productif (services aux entreprises, commerce interentreprises, etc.), dont l'implantation reste fortement concentrée géographiquement sur la Métropole de Lyon.

Par ailleurs, l'émergence de nouvelles filières stratégiques (énergie, nucléaire, data centers, décarbonation, agroalimentaire, recyclage, etc.) ainsi que la modernisation des filières historiques (textile, métallurgie, défense-armement, etc.) interrogent la pertinence et l'adaptabilité

de l'offre immobilière et foncière traditionnellement développée sur le territoire.

2.4.2 DES FONCIERS ÉCONOMIQUES SOUS TENSION

À l'image de la localisation de l'emploi, le foncier à vocation économique se concentre majoritairement au sein de la Métropole lyonnaise et des grands centres urbains de Valence et Saint-Étienne, mais aussi dans une autre mesure le long des principaux axes de communication structurants. Dans les territoires ruraux, plus éloignés de ces infrastructures, l'offre de fonciers économiques s'organise principalement autour des villes-centres des EPCI.

Certains territoires, bien que disposant de réserves foncières économiques significatives, présentent aujourd'hui des fragilités structurelles qui interrogent leur évolution à moyen terme. C'est notamment le cas des grands ensembles commerciaux, dont le modèle est en perte de vitesse et qui tendent à libérer des emprises foncières stratégiques prochainement.

Par ailleurs, les révisions des documents d'urbanisme et de planification, liées à la mise en œuvre de la loi Climat et Résilience, feront évoluer les conditions de développement du territoire. La déclinaison des objectifs entraînera un encadrement renforcé des extensions urbaines, une limitation des ouvertures à l'urbanisation et une priorité donnée au renouvellement urbain et à la densification des espaces déjà urbanisés. Dans ce contexte, la pression foncière résultant des besoins résidentiels et économiques s'accroîtra, renforçant la concurrence entre les usages des sols.

Les fonciers à vocation économique sous-utilisés ou encore non fonctionnels apparaissent ainsi particulièrement exposés à des risques d'érosion

ou de changement de destination, notamment au profit de l'habitat, valorisant mieux le foncier. Voir la carte « Densité du foncier économique » ci-contre.

2.4.3 DE GRANDS PROJETS GÉNÉRANT DES BESOINS ET DES OPPORTUNITÉS

À l'instar des emplois et des fonciers économiques, les investissements publics majeurs, qu'ils concernent l'industrie, l'énergie ou les transports décarbonés, se concentrent dans des territoires déjà soumis à une forte pression foncière. Ces zones, identifiées comme stratégiques pour le développement régional, accueillent les grands projets dans le cadre de la réindustrialisation nationale et de la transition énergétique et logistique.

Cette concentration dans des secteurs à forte consommation foncière laisse présager l'apparition de conflits d'usage, notamment entre besoins en logements, infrastructures économiques et préservation des espaces naturels. La gestion de ces tensions nécessite des stratégies foncières volontaristes et coordonnées.

Les projets structurants identifiés sont de deux types.

1 Les grands projets économiques

→ L'EPR2 et le grand carénage du site du Bugey, générant des besoins importants en logements pour le personnel mobilisé.

→ Le grand carénage des sites de Tricastin (26), Cruas-Meysses (07) et Saint-Alban-du-Rhône (38).

2 Les projets de mobilités décarbonées

→ Le projet d'étoile ferroviaire autour de Lyon, avec un cadencement des trains toutes les 15 minutes, susceptible de générer des effets d'aubaine autour des gares renforcées ou nouvellement créées ;

→ La liaison ferroviaire Lyon-Turin.

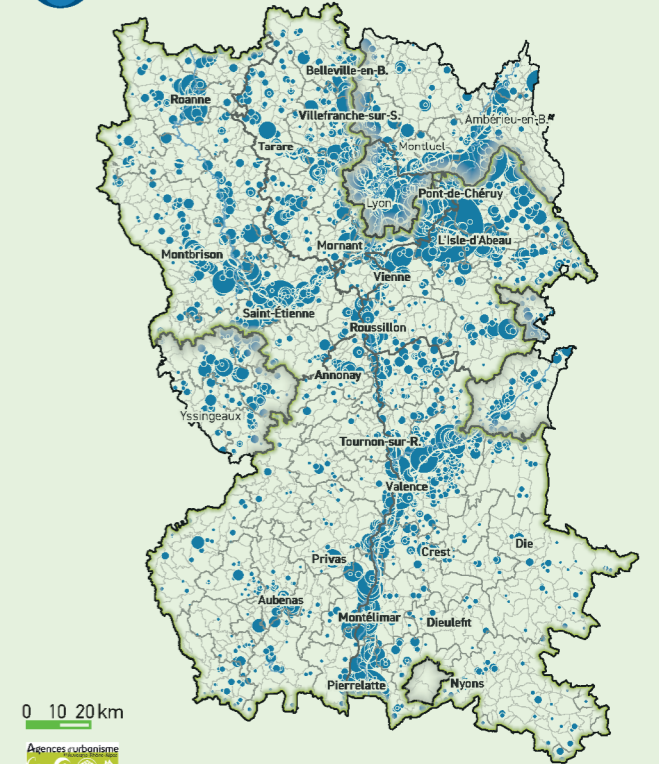
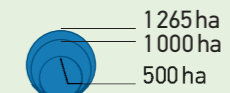
→ Le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise.

→ La liaison Méditerranée Rhône Saône (MeRS), visant à structurer une offre logistique fluviale et à mobiliser du foncier pour accueillir des activités économiques décarbonées.

Ces initiatives, par leur ampleur et leur localisation, imposent une anticipation des besoins fonciers et une gouvernance territoriale adaptée pour éviter l'aggravation des déséquilibres spatiaux et environnementaux, tout en conciliant transition énergétique, développement économique et maîtrise de la consommation foncière. Par ailleurs, l'implantation de ces projets constitue une opportunité pour renforcer l'attractivité des territoires en difficulté, soutenir leur revitalisation, limiter la désertification liée aux reports résidentiels, valoriser les fonciers déjà urbanisés et freiner l'étalement urbain.

DENSITÉ DU FONCIER ÉCONOMIQUE EN 2023

Surface de foncier économique

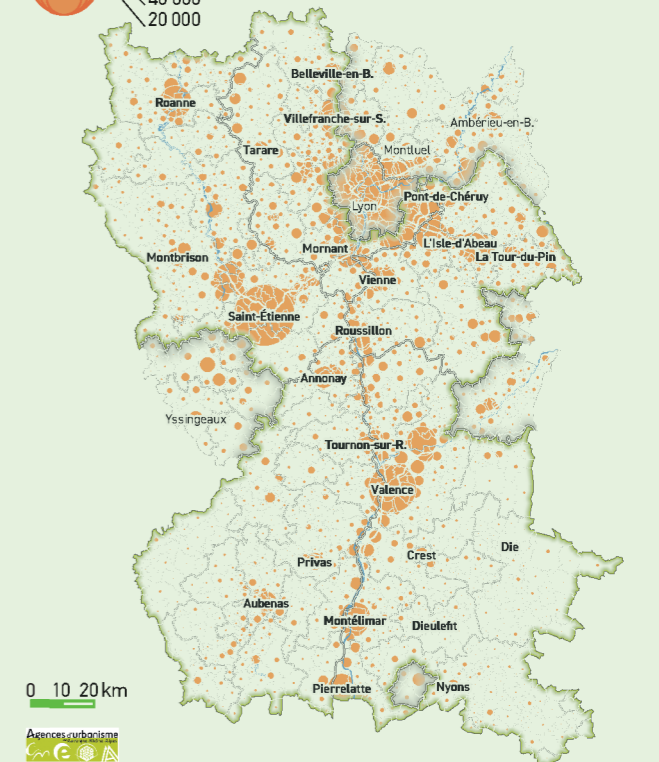
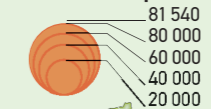


0 10 20 km

Agences urbaines

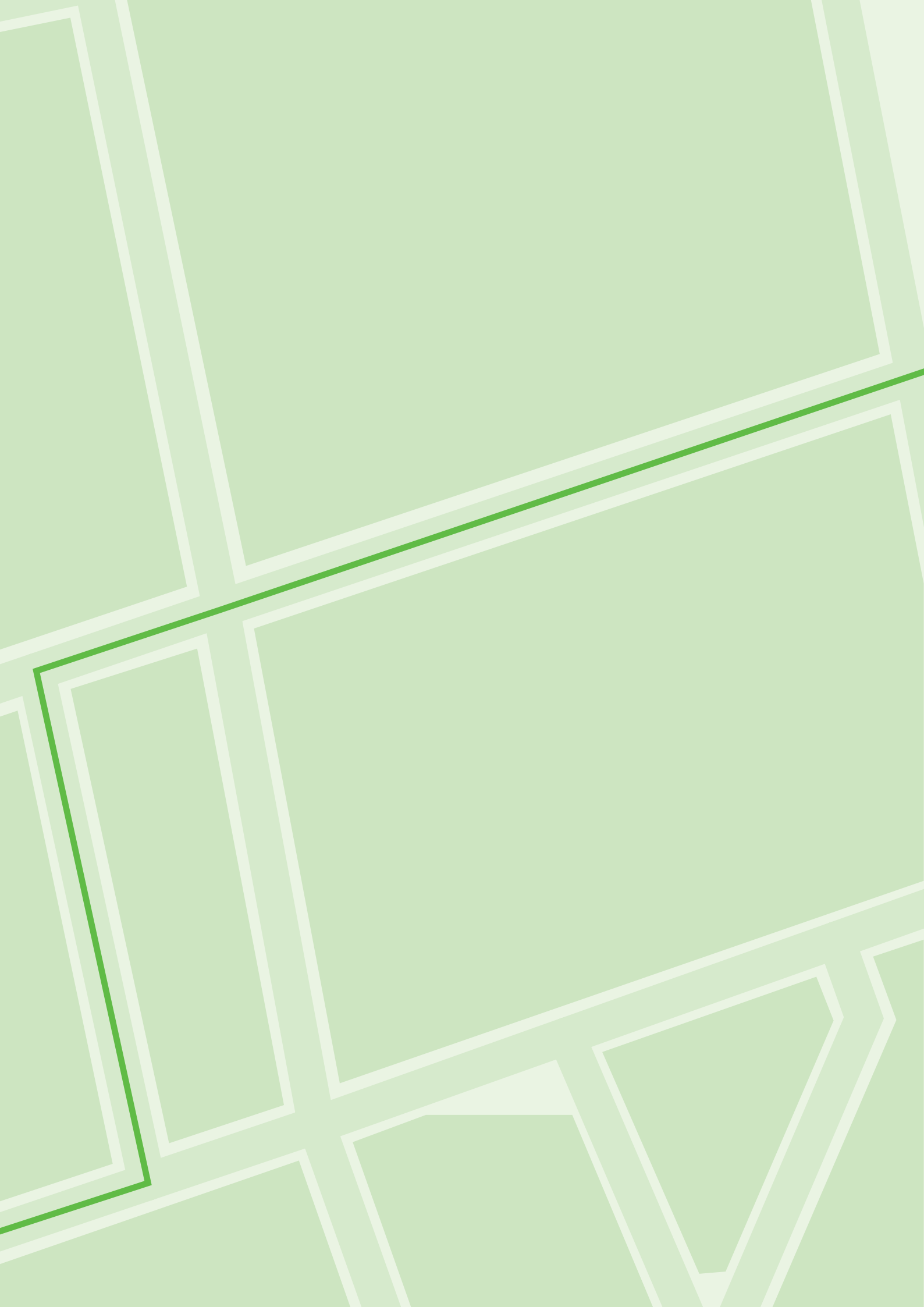
NOMBRE D'EMPLOIS SALARIÉS PRIVÉS EN 2023 PAR COMMUNE

Nombre d'emplois salariés



0 10 20 km

Agences urbaines



Chapitre 3

Stratégie 2026-2030 : produire une offre foncière plus importante, plus ciblée et plus exemplaire

À partir de l'identification et de l'analyse des enjeux fonciers propres à son territoire, l'EPORA a déterminé sa stratégie 2026-2030 autour de 4 axes stratégiques visant à produire une offre foncière plus importante, plus ciblée et plus exemplaire.

3.1 Développer le service dans la perspective d'une croissance forte de la demande

Le foncier est au cœur des préoccupations des aménageurs du territoire et se trouve dorénavant au croisement de nombreuses politiques publiques. Une dynamique générale porteuse d'un développement urbain sobre en foncier est engagée sur le territoire de l'EPORA. Elle se retrouve dans les baisses de consommation foncière observées et dans la croissance d'activité que connaît l'établissement depuis 10 ans, mais aussi dans le développement d'opération de recyclage urbain et dans des formes urbaines plus sobres en besoin de fonciers agro-naturels.

3.1.1 CONCILIER LIMITE DE L'EXTENSION URBAINE ET CROISSANCE DE LA DEMANDE

La contrainte sur les extensions urbaines devrait se renforcer compte tenu de l'état du cadre législatif au début du programme 2026-2030, au vu d'une planification territoriale reposant sur des documents à renouveler en grande majorité, et enfin, étant donné les dynamiques sociologiques actuelles assurant une forme de vigilance sur l'atteinte aux enjeux environnementaux.

La demande en fonciers demeurera importante au regard des besoins liés à la démographie du périmètre d'intervention, de la nécessité de

Une grande majorité des documents de la planification territoriale sera à renouveler entre 2026 et 2030.

transformer nos villes et bourgs pour les adapter aux nouveaux enjeux, ou encore pour participer à la reconquête de notre souveraineté nationale par la réindustrialisation dans la première région industrielle de France.

3.1.2 DÉVELOPPER LE VOLUME D'ACTIVITÉ

Aussi, la stratégie de l'EPORA pour la période 2026-2030 est d'accompagner la croissance de la demande en foncier pour contribuer à la baisse de la part des fonciers agro-naturels dans la consommation foncière de son périmètre, par une progression significative de son niveau d'activité de 13% sur la période quinquennale.

Cette ambition amènera l'établissement au développement d'un portefeuille d'affaires pluriannuelles de 315 M€ sur la période et à un niveau d'activité en dépenses de 322 M€.

À l'appui de ce développement et du fait d'un territoire présentant des marchés immobiliers très variés, l'établissement poursuit ses politiques de soutien au recyclage foncier et au logement abordable en maintenant un fonds de minoration foncière de 74 M€ dont 60 M€ pour le fonds en faveur du recyclage foncier et 14 M€ pour le fonds SRU en faveur du logement social, soit 7% d'augmentation.

En réponse au développement de ce niveau de service et aux enjeux territoriaux décrits plus haut, quatre axes stratégiques ont été définis. Chacun respecte des objectifs opérationnels comportant de fortes exigences environnementales et sociales précisés ci-après.

Des ambitions de croissance fortes



13%
Croissance de l'activité visée pour la période 2026-2030

315 M€
Développement du portefeuille d'affaires pluriannuelles

326 M€
Hypothèse de dépenses sur 5 ans d'activités programmées

3.2 Quatre axes stratégiques pour répondre aux enjeux territoriaux

Tenant compte des enjeux fonciers identifiés en Auvergne-Rhône-Alpes et des besoins exprimés par les partenaires et les institutions intervenant sur le territoire, l'EPORA déploie son action selon 4 axes stratégiques.

Axe 1
Soutenir le logement sobre en foncier
P. 44

Axe 2
Favoriser un nouveau modèle foncier du développement économique
P. 47

Axe 3
Accompagner les territoires face aux grandes mutations
P. 50

Axe 4
Produire du foncier d'adaptation aux changements climatiques
P. 53

3.2.1 Axe 1

Soutenir le logement sobre en foncier

L'AXE 1 EN 4 OBJECTIFS STRATÉGIQUES

- 1 Lutter contre le déclassement du parc de logements des centres-villes en le requalifiant**
- 2 Massifier l'offre de fonciers dans les territoires déficitaires en logements abordables en mobilisant le foncier en friche, caché et retenu**
- 3 Diversifier l'offre foncière pour le logement en promouvant le recyclage urbain**
- 4 Adresser l'offre foncière aux opérations fluidifiant les parcours résidentiels**



À travers cet axe, l'établissement poursuit et amplifie la dynamique initiée lors du précédent PPI, visant la résorption de l'habitat dégradé ainsi que la production de logements adaptés aux besoins identifiés. Cette stratégie répond à plusieurs enjeux majeurs précédemment détaillés.

ENJEUX

- La consommation d'ENAF, généralisée sur le territoire, est principalement portée par le développement de l'habitat et présente des niveaux d'intensité forte qui ne se limitent pas aux secteurs attractifs.
- Dans les secteurs très attractifs, les ceintures urbaines accueillent de plus en plus de populations attirées par les prix et un cadre de vie périurbain, alors que l'offre de logements est limitée.
- Dans les secteurs moins attractifs, les ceintures urbaines et les territoires ruraux attirent la population par l'offre résidentielle pavillonnaire tandis que les villes, polarités de services, souffrent d'une vacance structurelle dans l'habitat ancien.
- Ces phénomènes produisent un étalement urbain et des déséquilibres territoriaux marqués par une dissociation entre zones résidentielles et pôles d'emploi.
- Le parc existant est mal adapté à l'évolution de la configuration des ménages, notamment du fait du vieillissement de la population et du fait du phénomène de décohabitation et génère ainsi des besoins de logements neufs évitables.

Dans le cadre de la stratégie 26-30, les priorités de l'EPORA sont de revaloriser les centralités, optimiser le parc existant et produire du foncier à faible impact environnemental pour soutenir la production de logements neufs abordables en secteur de tension. Pour cela, il se fixe 4 objectifs stratégiques.

OBJECTIFS STRATÉGIQUES

1 Lutter contre le déclassement du parc de logements des centres-villes en le requalifiant
L'EPORA intervient pour lutter contre le déclassement du parc de logements en centre-ville en menant des actions de requalification de l'habitat dégradé. Son action se concentre prioritairement sur les logements sous-utilisés, déclassés ou vacants, afin de redonner une fonction résidentielle à des espaces déjà urbanisés et aujourd'hui fragilisés.

En renforçant l'attractivité résidentielle des centres urbains, l'objectif est d'encourager l'installation et/ou le maintien des ménages, tout en limitant la demande de logements de report en périphérie et la consommation foncière qui en découle. L'offre de logements ainsi produite est à faible impact carbone et participe dans le même temps à la réduction de la vétusté du parc de logements et à l'attractivité du cadre de vie urbain.

2 Massifier l'offre de fonciers dans les territoires déficitaires en logements abordables en mobilisant le foncier en friche, caché et retenu

L'EPORA agit pour renforcer la disponibilité foncière dans les territoires au marché immobilier tendu. Elle mobilise pour cela les dernières friches existantes ainsi que les fonciers présentant des potentiels de densification urbaine, tels que les espaces pavillonnaires ou les derniers terrains non bâtis en enclave urbaine (orientation d'aménagement et de programmation [OAP]). Ces interventions s'inscrivent dans une logique de recomposition du tissu pavillonnaire et d'optimisation de l'usage du foncier existant dans l'enveloppe urbaine. Cette stratégie vise à éviter la consommation foncière liée au report résidentiel générée par le manque d'offre foncière ou liée à l'exclusion par les prix des ménages modestes.

3 Diversifier l'offre foncière pour le logement en promouvant le recyclage urbain

Dans les territoires aux marchés plus détendus, l'EPORA développe une offre foncière visant à produire des logements sans recourir à la consommation d'espaces agro-naturels. Cette action repose sur la remobilisation de fonciers déqualifiés situés au cœur des centralités et sur la valorisation et l'intensification urbaine des espaces déjà urbanisés.

Dans les territoires mobilisant fortement les espaces agro-naturels pour produire leurs logements, l'EPORA se positionne pour produire une offre foncière alternative reposant sur la réutilisation et le réinvestissement d'espaces déjà urbanisés, avec une priorité donnée au traitement de l'habitat dégradé et d'éventuelles friches.

4 Adresser l'offre foncière aux opérations fluidifiant les parcours résidentiels

L'EPORA contribue à fluidifier le parcours résidentiel des personnes âgées en soutenant le développement des logements dédiés aux seniors, en particulier dans les territoires confrontés à un fort vieillissement démographique (ruraux et périurbains). Cette action vise à offrir aux ménages vieillissants des solutions de mobilité résidentielle plus adaptées, notamment par une meilleure accessibilité aux soins et aux services de proximité, tout en libérant des logements susceptibles de répondre aux besoins des nouveaux arrivants qui sinon feront construire en artificialisant les sols. Cette approche contribue à une gestion plus efficiente du parc existant et à la préservation du foncier dans les territoires concernés.

Référentiel territorial d'intervention

L'EPORA développe son action conformément à ses objectifs stratégiques sur l'ensemble de son territoire d'intervention en adaptant son offre de service au type de marché foncier qu'il rencontre. Pour ce faire, à partir des données de consommation foncière observées sur 10 ans représentant l'offre foncière, et à partir de données de dynamiques de marché résidentiel représentant la demande en foncier, l'EPORA détermine pour chaque commune, le type de marché foncier résidentiel qui la caractérise. Les modalités d'intervention de l'EPORA font référence à cette typologie pour garantir le respect des objectifs stratégiques indiqués plus haut. La minoration foncière en faveur du recyclage urbain s'appliquera par ordre de priorité aux territoires en surplus d'offre foncière ou en atonie, au territoire au marché en équilibre et enfin au territoire en rareté d'offre foncière, ceci pour tenir compte des difficultés liées à la sortie des projets résidentiels.

Pour accomplir ses objectifs stratégiques sur cet axe, l'EPORA utilise un référentiel territorial lui permettant d'intervenir prioritairement :

- dans les secteurs bénéficiant de dispositifs régionaux et nationaux de revitalisation comme les Projets Partenariaux d'Aménagement (PPA), les secteurs d'Opérations de Revitalisation Territoriales (ORT), les programmes Action Cœur de Ville (ACV) et Petite Ville de Demain (PVD) et tout dispositif national ou régional reconnaissant les enjeux de revitalisation ;
- dans les territoires identifiés par l'EPORA comme bénéficiant des grands projets de mobilité et de transport de voyageurs ;
- dans les communes de la stratégie rurale.

Opérations prioritaires

En cohérence avec les objectifs stratégiques énoncés ci-avant, l'EPORA définit des opérations prioritaires qui peuvent bénéficier de modalités dérogatoires plus avantageuses :

- La production de logements sociaux dans les communes soumises à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain ;
- La réalisation de logements seniors abordables lorsqu'ils sont majoritaires dans l'opération ;
- Les interventions portant sur des copropriétés dégradées inscrites dans des opérations programmées de l'Anah, soit spécifiques aux copropriétés (Plans de sauvegardes, OPAH Copropriétés dégradées, voire le cas échéant d'Opération de requalification de l'habitat dégradé – ORCOD), soit dans le cadre des volets copropriétés en difficulté dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat en renouvellement urbain (OPAH-RU), soit dans les autres dispositifs visant à la lutte contre l'habitat indigne et la restauration immobilière (ORI et RHI THirori) ;
- Les sites inscrits au titre du Plan initiatives copropriétés (PIC) en liste nationale ou régionale ;
- Les opérations globales d'aménagement à vocation principale d'habitat dans l'espace urbanisé.

**DISPOSITIFS DÉDIÉS**

Dans le cadre de cet axe stratégique, un dispositif conventionnel mis en place entre l'État et l'EPORA pour optimiser l'appui opérationnel et financier pour la production de logement social dans les communes déficitaires en logements sociaux a vocation à être reconduit et renforcé. Dans ce cadre, un élargissement sera examiné.

**PARTENARIATS**

- Mouvement HLM (AURA Habitat)
- État, préfectures, DREAL et DDT
- Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (Anah)
- ANRU
- Action Logement
- Banque des territoires

**PRÉVISIONS PPI 26-30**

4 500 logements

issus des conventions d'intervention foncières (CIF)

5 500 logements

issus des acquisitions

Objectifs de cessions

3 400 logements

dont 35 % de logements sociaux, produits essentiellement dans des espaces urbanisés

3.2.2 Axe 2

Favoriser un nouveau modèle foncier du développement économique

L'AXE 2 EN 4 OBJECTIFS STRATÉGIQUES

1

Favoriser le maintien d'usage des espaces économiques existants

2

Accélérer la remise sur le marché du foncier économique en friche

3

Mobiliser le foncier caché des zones d'activités industrielles et commerciales obsolètes ou sous-exploitées

4

Développer une offre foncière stratégique pour les activités productives décarbonées



Les actions menées dans le cadre de cet axe visent à renforcer l'attractivité et la compétitivité économique des territoires en optimisant la mobilisation, la valorisation et la mise à disposition de fonciers industriels et d'activités, en privilégiant le recyclage des friches, la réaffectation des espaces sous-utilisés et le développement stratégique de sites adaptés aux industries d'avenir et aux transports décarbonés. Cette stratégie répond à plusieurs enjeux majeurs précédemment identifiés.

EN JEUX

- La consommation d'ENAF liée aux activités économiques représente 22 % des surfaces consommées.
- Les fonciers à vocation économique sont majoritairement concentrés au sein de la Métropole lyonnaise, des grands pôles urbains et le long des principaux axes de communication, accentuant les déséquilibres territoriaux et la pression foncière. Une partie de ces fonciers accueille des activités en perte de vitesse.
- Les évolutions à venir des documents d'urbanisme, notamment l'encadrement des extensions urbaines, vont renforcer la pression sur les fonciers économiques et accroître la concurrence d'usage des fonciers avec les besoins en logements.
- L'implantation de grands projets économiques dans des territoires déjà fortement contraints d'un point de vue foncier génère des risques de conflits d'usage entre activités économiques, logements et enjeux environnementaux. Mais elle offre également des opportunités de requalification et de revitalisation territoriale, à condition d'anticiper les besoins pour limiter l'aggravation des déséquilibres spatiaux.

La priorité est donc de préserver et optimiser les fonciers économiques existants, anticiper les besoins des projets stratégiques et favoriser un développement économique sobre en foncier, afin de renforcer l'attractivité des territoires sans accentuer les tensions foncières. Il est également prévu que l'établissement s'engage dans l'accompagnement des grands projets économiques majeurs à l'échelle régionale ou d'intérêt national sur le territoire, en mobilisant son expertise foncière et opérationnelle au service de leur mise en œuvre. Ces réalisations sont rendues possibles par la mise en œuvre des objectifs stratégiques suivants.

OBJECTIFS STRATÉGIQUES**① Favoriser le maintien d'usage des espaces économiques existants**

L'EPORA intervient pour préserver les surfaces économiques existantes en limitant les changements d'usage des grandes friches industrielles, fortement convoitées pour des usages résidentiels, de services ou du tertiaire beaucoup plus rémunérateurs. Ainsi, il compte faire face à l'érosion de la surface foncière utile à l'accueil des entreprises sur son périmètre d'intervention, qui devrait s'accroître avec la pression foncière découlant de la prochaine révision des documents d'urbanisme impulsée par la loi Climat et Résilience. L'objectif est de sécuriser ces fonciers à vocation économique, bien configurés pour accueillir des activités industrielles rapidement, notamment en protégeant leur usage grâce à l'action de la Foncière Eco de l'EPORA.

② Accélérer la remise sur le marché du foncier économique en friche

L'EPORA s'attache à accélérer la remise sur le marché de fonciers économiques en friche en favorisant leur recyclage rapide grâce à ses modalités d'intervention, et notamment grâce au fonds en faveur du recyclage foncier. En levant les freins que rencontre l'initiative privée, il permet à l'outil productif régional de se réapproprier ces sites plus rapidement. Ce faisant, il agit en réduction des besoins en fonciers économiques pris sur les ENAF, et offre davantage de chances d'implantation d'entreprises aux territoires avec des fonciers prêts à l'emploi et anticipés, pour lesquels la Foncière Eco de l'EPORA pourra porter la propriété et préserver l'usage futur.

③ Mobiliser le foncier caché des zones d'activités industrielles et commerciales obsolètes ou sous-exploitées

L'EPORA concentre son intervention sur les fonciers sous-utilisés ou vacants au sein des zones d'activités économiques et commerciales. Son intervention cible les parcelles vacantes ou insuffisamment utilisées afin d'optimiser le potentiel foncier existant dans ces espaces, notamment dans les entrées de ville. En développant la capacité d'accueil d'entreprises des zones d'activités existantes, il réduit les besoins de développement de nouvelles zones consommatrices de fonciers ENAF.

④ Développer une offre foncière stratégique pour les activités productives décarbonées

L'EPORA développe des fonciers économiques stratégiques par leur situation et leur taille afin de soutenir les industries d'avenir, en particulier celles engagées dans des démarches de décarbonation du transport de leurs marchandises. Le recours au fret fluvial et ferré suppose de reconfigurer spatialement la surface d'accueil d'entreprises près des grands projets d'infrastructures. Si une partie des besoins fonciers pourra probablement être couverte par une offre de fonciers requalifiés, une consommation d'ENAF est inévitable pour répondre aux objectifs de réindustrialisation. Aussi, l'EPORA consent à mobiliser une part limitée de foncier ENAF en secteur d'urbanisation future, pour les projets économiques de grande envergure et reposant sur l'utilisation des modes de transport de marchandises décarbonés.

Référentiel territorial d'intervention

Pour accomplir ses objectifs stratégiques sur cet axe, l'EPORA utilise un référentiel territorial lui permettant d'identifier par ordre de priorité d'intervention :

- Les secteurs prioritaires d'implantation industrielle en raison de leur connectivité avec les voies de transport de marchandises décarbonées fluviales et ferrées ;
- Les territoires d'industrie ;
- Les communes de la stratégie rurale ;
- Les autres territoires.

Opérations prioritaires

En cohérence avec les objectifs stratégiques énoncés ci-avant, l'EPORA définit des opérations prioritaires qui peuvent bénéficier de modalités dérogatoires plus avantageuses :

- les projets majeurs à l'échelle régionale ou d'intérêt national ;
- les opérations de défrichage économique conservant leur vocation ;
- les opérations globales d'aménagement à vocation principale économique dans l'espace urbanisé.

**DISPOSITIFS DÉDIÉS**

L'EPORA met à disposition, pour l'accomplissement de ces objectifs stratégiques, sa filiale de portage long terme de foncier économique, la Foncière Eco d'EPORA. Les modalités du fonds de recyclage urbain sont bonifiées pour faciliter la réappropriation des friches.

**PARTENARIATS**

- Agences économiques, notamment l'ADERLY
- CNR
- Chambre de commerce et d'industrie
- Grand Port Maritime de Marseille
- État et Région
- Banque des territoires

**BILAN PPI 21-25**

35 ha

de cession à vocation économique

40 ha

de fonciers à vocation économique recyclés

3.2.3 Axe 3

Accompagner les territoires face aux grandes mutations

L'AXE 3 EN 4 OBJECTIFS STRATÉGIQUES

- 1 Participer au réaménagement du tissu urbain obsolète pour lutter contre la vacance**
- 2 Anticiper la maîtrise foncière dans les territoires renforcés par les projets de mobilité**
- 3 Constituer des réserves foncières en réponse aux besoins induits par les grands projets**
- 4 Participer aux grandes opérations d'aménagement de redynamisation urbaine et de renforcement des polarités de services**



Cet axe traduit la volonté d'accompagner les territoires dans leurs transformations majeures, notamment celles liées aux évolutions démographiques, et de les soutenir dans la prévention et la correction des déséquilibres générationnels, démographiques ou d'attractivité. Cette orientation stratégique vise à répondre à plusieurs enjeux structurants mis en évidence précédemment.

ENJEUX

- Tout comme les territoires ruraux, les centres urbains intermédiaires sont confrontés à une perte d'attractivité, marquée par une vacance élevée et une déqualification progressive du parc de logements.
- Le renforcement de l'attractivité de certains territoires, par la réalisation de grands projets de mobilité ou industriels, génère des pressions foncières nouvelles si la maîtrise foncière n'est pas anticipée.
- La croissance démographique et les emplois sont concentrés dans des territoires déjà attractifs et souvent sous tension.
- Les territoires se spécialisent démographiquement, ce qui implique que les familles, les seniors et les jeunes ménages se trouvent consignés et ne partagent plus autant les mêmes lieux de vie.

L'EPORA accompagne les démarches visant à revitaliser les territoires, à lutter contre la désertification des territoires ruraux, à anticiper les conséquences de la réalisation des grands projets, en vue de favoriser la valorisation du cadre urbain existant et réduire les risques de vacance future.

Ces réalisations sont rendues possibles par la mise en œuvre des objectifs stratégiques suivants.

OBJECTIFS STRATÉGIQUES

1 Participer au réaménagement du tissu urbain obsolète pour lutter contre la vacance

L'EPORA s'engage dans des opérations de revitalisation urbaine en requalifiant des îlots urbains pour favoriser des projets d'amélioration du cadre de vie, soit par le déploiement d'espaces d'aménités, soit par l'implantation de services ou d'équipements concourant directement au regain d'attractivité de la ville. En renforçant l'attractivité des villes existantes, l'EPORA cherche à mieux répartir la demande en logements et à répondre aux besoins résidentiels sans recourir à de nouvelles extensions urbaines.

2 Anticiper la maîtrise foncière dans les territoires renforcés par les projets de mobilité

L'EPORA anticipe la maîtrise foncière dans les territoires appelés à être renforcés par de grands projets de mobilité (Services express régionaux métropolitains, nouvelles liaisons Sytral en périphérie de la Métropole lyonnaise), notamment autour des gares et des pôles d'échanges. Cette intervention vise à accompagner l'évolution de l'attractivité de ces secteurs par un développement immobilier et fonctionnel cohérent. L'objectif est également de tirer parti de l'arrivée des infrastructures de mobilité pour répondre aux nouveaux besoins en logements et en services, tout en revitalisant des espaces aujourd'hui peu attractifs. Pour ce faire, l'EPORA anticipe la maîtrise foncière afin d'éviter les phénomènes de spéculation. En concentrant l'accueil des populations à proximité des gares et des centralités, l'EPORA cherche à éviter un report résidentiel vers les périphéries, générateur de consommation foncière.

3 Constituer des réserves foncières en réponse aux besoins induits par les grands projets

L'EPORA structure son action pour déployer des interventions globales en soutien aux futurs grands projets industriels, incluant notamment la production de logements, l'accueil d'entreprises, le desserrement urbain et l'amélioration du paysage urbain. L'objectif est alors de préparer des fonciers sobres en consommation foncière pour répondre aux besoins générés par l'arrivée des grands projets, notamment en matière de logements, et ainsi éviter une consommation foncière supplémentaire. En anticipant les besoins fonciers liés aux grands projets, l'EPORA contribue à un développement cohérent, équilibré et sobre des territoires, limitant la consommation de nouveaux espaces et optimisant l'usage des fonciers existants.

4 Participer aux grandes opérations d'aménagement de redynamisation urbaine et de renforcement des polarités de services

L'EPORA participe aux grandes opérations d'aménagement visant à redynamiser les centres-villes et à renforcer les polarités de services stratégiques. Cette action s'inscrit dans une logique de soutien au dynamisme urbain et à la qualité des services proposés. L'objectif est alors de renforcer l'attractivité des centres-villes afin de réduire les déséquilibres actuels et futurs entre les grandes métropoles et leurs territoires périphériques, en maintenant les populations et les activités dans les pôles centraux.

Référentiel territorial d'intervention

Pour accomplir ses objectifs stratégiques sur cet axe, l'EPORA utilise un référentiel territorial lui permettant d'intervenir prioritairement :

- dans les secteurs bénéficiant de dispositifs régionaux et nationaux de revitalisation comme les Projets Partenariaux d'Aménagement (PPA), les secteurs d'Opérations de Revitalisation Territoriales (ORT), les programmes Action Cœur de Ville (ACV) et Petite Ville de demain (PVD) et tout dispositif national ou régional reconnaissant les enjeux de revitalisation ;
- dans les communes dites de la « stratégie rurale de l'EPORA » ;
- sur les territoires identifiés par l'EPORA comme bénéficiant des grands projets de mobilité et de transport de voyageurs (SERM, etc.). Il sera tenu compte des effets à venir sur les marchés fonciers de l'amélioration des conditions de mobilité pour engager plus facilement l'établissement sur des portages fonciers longs que sur des territoires non concernés par ces grands projets.

Opérations prioritaires

- Les opérations globales d'aménagement productrices de logements et de surfaces économiques et/ou d'équipements et services et/ou d'espaces naturels se réalisant dans l'espace urbanisé ;
- Lorsque les fonciers seront destinés à accueillir des équipements et des services ou des espaces naturels, les opérations s'intégrant dans un projet d'aménagement global visant à retravailler l'attractivité de la ville à son échelle au sein de l'espace urbanisé.

**DISPOSITIFS DÉDIÉS**

L'EPORA dispose depuis 2014 d'un dispositif adapté aux spécificités du monde rural. Ces communes présentent en effet certains handicaps qui nécessitent une adaptation des modalités classiques de l'établissement : faible densité de la population, éloignement des axes de communications majeurs, des pôles d'emplois les plus importants, des commerces et des services essentiels. Ces communes présentent également de faibles moyens financiers et ont peu accès à une ingénierie performante.

Ce dispositif sera renouvelé dans le cadre du présent programme. Il sera défini par une délibération du conseil d'administration de l'EPORA.

**PARTENARIATS**

- Mouvement HLM (AURA Habitat)
- État, préfectures, DREAL et DDT
- Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (Anah)
- ANRU
- Action Logement
- Banque des territoires

**BILAN PPI 21-25****48**

opérations de revitalisation des centralités

11

opérations avec des collectivités ACV

15

opérations avec des collectivités PVD

3.2.4 Axe 4

Produire du foncier d'adaptation aux changements climatiques

L'AXE 4 EN 4 OBJECTIFS STRATÉGIQUES**1**

Requalifier le tissu urbain pour réduire la vulnérabilité des espaces urbains constitués menacés par les aléas climatiques

2

Accompagner les opérations d'adaptation climatique du cadre de vie urbain pour améliorer leur attractivité

3

Expérimenter des opérations de renaturation et de développement du potentiel écologique pour compenser les effets de l'artificialisation

4

Proposer les fonciers recyclés sans valeurs urbaines ou écologiques aux énergies renouvelables



Cet axe se décline à travers la préservation et la valorisation du foncier pour renforcer la résilience climatique et écologique des territoires, en requalifiant les espaces exposés aux risques, en favorisant la renaturation et la continuité écologique, en adaptant le cadre urbain aux enjeux climatiques et en mobilisant les fonciers disponibles pour le développement des énergies renouvelables. Cette orientation stratégique vise à répondre à plusieurs enjeux structurants mis en évidence précédemment.

ENJEUX

→ La consommation d'ENAF a atteint près de 202 km² entre 2013 et 2023. Elle est observée sur tout le territoire avec de fortes intensités dans les secteurs attractifs souvent proches des zones à forts enjeux environnementaux notamment en matière de protection des ressources en eau, de continuités écologiques et de biodiversité. De plus, le territoire est exposé à des aléas d'inondation.

→ Le territoire d'intervention de l'EPORA est fortement exposé aux risques naturels et à l'intensification des aléas, notamment d'inondation et de chaleur.

→ Le cadre bâti des centres anciens des villes intermédiaires est peu attractif et doit être adapté au changement climatique par son desserrement et sa végétalisation.

La priorité est donc de maîtriser l'étalement urbain pour préserver les espaces naturels et agricoles, d'expérimenter des modèles de renaturation compensant les effets de l'artificialisation inévitable et de renforcer la résilience du territoire face aux changements climatiques. Ces réalisations sont rendues possibles par la mise en œuvre des objectifs stratégiques suivants.

OBJECTIFS STRATÉGIQUES**① Requalifier le tissu urbain pour réduire la vulnérabilité des espaces urbains constitués menacés par les aléas climatiques**

L'EPORA intervient dans la requalification des sites urbains afin de réduire les aléas climatiques qui menacent les populations et les biens. Cette action foncière vise à accompagner les initiatives publiques de prévention et de résorption des risques naturels, tout en améliorant l'adaptabilité des territoires aux effets du changement climatique. Il s'agit de protéger les espaces urbanisés durablement en limitant l'exposition des populations et des activités aux risques naturels, tout en favorisant la reconversion de fonciers dégradés en opportunités d'aménagement adaptées aux enjeux environnementaux.

② Accompagner les opérations d'adaptation climatique du cadre de vie urbain pour améliorer leur attractivité

L'EPORA accompagne les opérations d'adaptation climatique du cadre de vie urbain afin d'en renforcer l'attractivité. À ce titre, l'établissement intervient pour restaurer des espaces de nature en ville, notamment par la création d'îlots de fraîcheur et d'espaces végétalisés contribuant à l'amélioration du confort de vie des habitants. L'objectif est d'adapter les centres-villes aux effets du changement climatique et favoriser dans le même temps un regain d'attractivité résidentielle. En offrant des espaces urbains plus agréables et plus propices au bien-être, cette action vise à limiter les phénomènes de report résidentiel vers les périphéries, souvent induits par un déficit de qualité de vie et d'espaces de respiration en cœur de ville.

③ Expérimenter des opérations de renaturation et de développement du potentiel écologique pour compenser les effets de l'artificialisation

L'EPORA expérimente des opérations de renaturation et de développement du potentiel écologique de sites en vue de participer à la construction des modèles possibles de compensation de l'artificialisation des sols. Dans la continuité des actions engagées lors du dernier PPI, l'établissement poursuit et approfondit ces démarches en mobilisant le foncier comme levier de reconquête écologique au travers de la restauration des fonctions écosystémiques des sols.

La répartition hétérogène des besoins en développement urbain sur le territoire de l'EPORA implique une artificialisation des sols dans les secteurs les plus attractifs et un desserrement urbain et économique par ailleurs. Il s'agit donc de déterminer comment il pourrait être possible, par la renaturation de sites en secteur de desserrement, de compenser les effets de l'artificialisation inévitable. À ce titre, les projets de renaturation portés par l'établissement pourraient également constituer des supports d'accueil pour des mesures de compensation environnementale, dans le respect des cadres réglementaires en vigueur. Ils offriraient ainsi la possibilité de mutualiser et de territorialiser les actions de compensation, en garantissant leur cohérence écologique et leur inscription dans des stratégies foncières de long terme.

④ Proposer les fonciers recyclés sans valeurs urbaines ou écologiques aux énergies renouvelables

L'EPORA propose la valorisation de fonciers recyclés ne présentant ni de valeur urbaine ni de valeur écologique, en les orientant vers le développement des énergies renouvelables. L'établissement cible en priorité les sites qui ne peuvent être mobilisés pour le logement, l'activité économique, les services ou la renaturation, afin de leur donner un nouvel usage compatible avec les objectifs de transition énergétique, notamment par l'accueil d'installations photovoltaïques. L'enjeu concerne la transition écologique. L'objectif est alors d'optimiser l'usage de ces fonciers en contribuant à la production d'énergies renouvelables, tout en évitant la mobilisation de nouveaux ENAF. Cette démarche permet de concilier recyclage foncier et développement énergétique durable.

Référentiel territorial d'intervention

Pour accomplir ses objectifs stratégiques sur cet axe, l'EPORA utilise un référentiel territorial lui permettant d'intervenir prioritairement :

→ Dans les secteurs bénéficiant de dispositifs régionaux et nationaux de revitalisation comme les Projets Partenariaux d'Aménagement (PPA), les secteurs d'Opérations de Revitalisation Territoriales (ORT), les programmes Action Cœur de Ville (ACV) et Petite Ville de demain (PVD) et tout dispositif national ou régional reconnaissant les enjeux de revitalisation ;
→ Dans les secteurs repérés à forts enjeux environnementaux ou risques.

Opérations prioritaires

En cohérence avec les objectifs stratégiques énoncés ci-avant, l'EPORA définit des opérations prioritaires qui peuvent bénéficier de modalités dérogatoires plus avantageuses :
→ Les opérations présentant des facteurs d'exemplarité définis ci-après.

**DISPOSITIFS DÉDIÉS**

Pour la réalisation de ces objectifs stratégiques, l'EPORA reconduira le dispositif d'expérimentation de renaturation, en visant l'engagement dans la période 26-30, de 3 nouvelles expérimentations, venant compléter celles déjà en cours.

**BILAN PPI 21-25**

4

opérations expérimentales de renaturation

3.3 Des ambitions de qualité et d'exemplarité

Ce Programme pluriannuel d'intervention porte l'ambition de constituer une référence en matière de qualité des processus de recyclage foncier. Ainsi, la stratégie 26-30 de l'EPORA se base sur 7 thèmes d'exemplarité listés ci-contre, à partager avec les partenaires de l'établissement. Ces derniers, en recourant à l'offre de service de l'EPORA, s'engagent conjointement à poursuivre les mêmes objectifs qualitatifs. Ils peuvent prolonger ces engagements en visant des niveaux d'exemplarité supplémentaires précisés dans chaque thème et profiter ainsi d'accompagnements complémentaires de l'EPORA, en matière de durées de portage et de minorations.

3.3.1 DÉVELOPPER UNE OFFRE FONCIÈRE ATTRACTIVE PAR SON PRIX ET SA QUALITÉ

Le modèle économique du recyclage foncier souffre encore de la comparaison des prix avec le foncier agro-naturel. À cette situation s'ajoute une conjoncture immobilière pour le logement neuf pâtissant de coûts de construction importants et des pouvoirs d'achat de ménages limités par les taux bancaires. Cette situation générale nécessite de la part de l'EPORA, qui souhaite être positionné aux avant-postes d'un nouveau modèle de développement foncier, de maîtriser les composantes des prix des fonciers qu'il recycle, notamment :

→ en acquérant les fonciers à recycler avec une réduction maximale des coûts de la spéculation et des valeurs résiduelles d'usage ;

→ en maîtrisant les dépenses de gestion et de portage ;

→ en optimisant les coûts de recyclage foncier pour disposer des prestations au meilleur rapport qualité-prix ;

→ en accompagnant financièrement les opérations sur les coûts de l'exemplarité opérationnelle selon les critères définis ci-après.

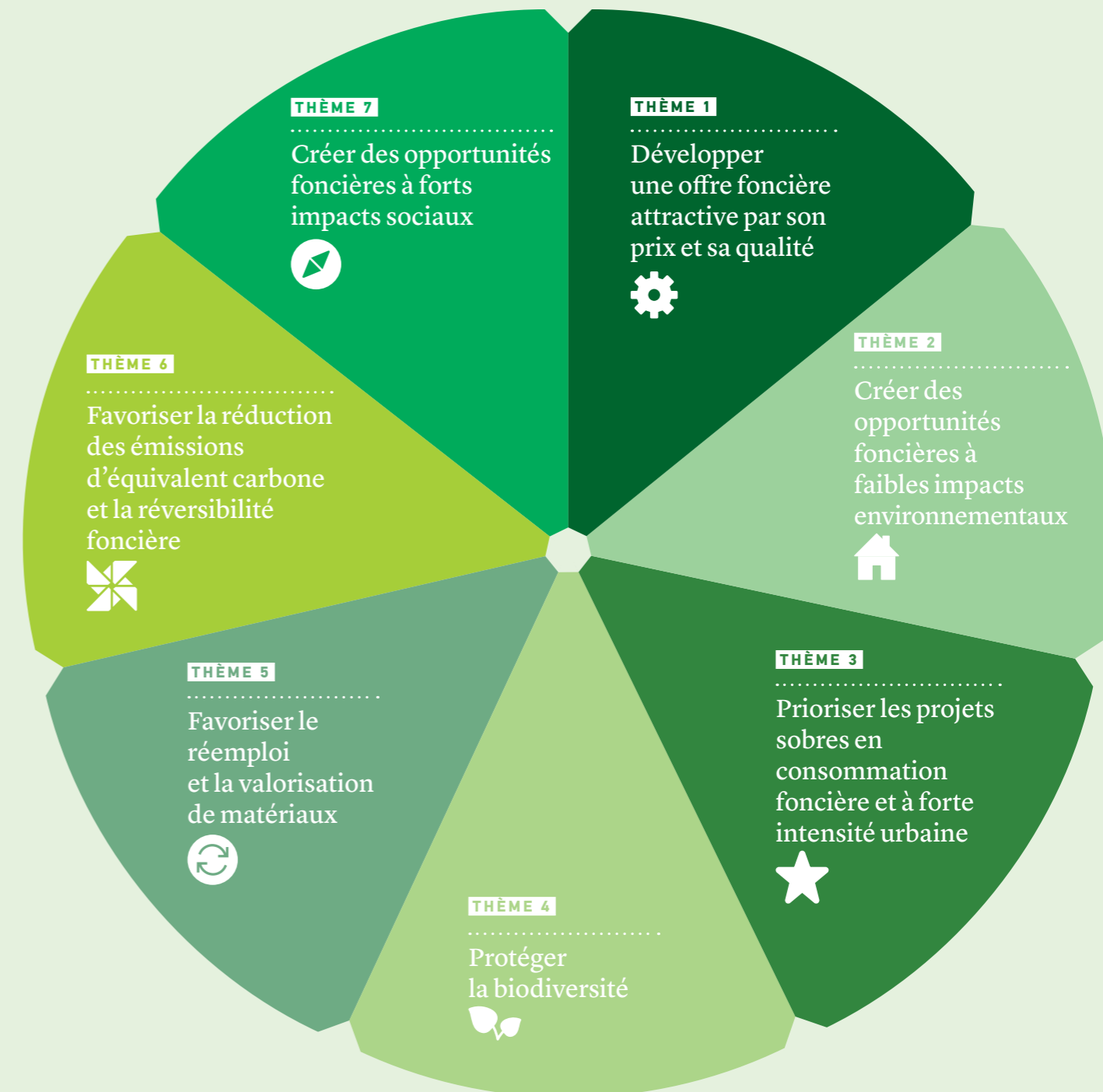
Aussi, l'EPORA s'engage à livrer des fonciers préparés en lien étroit avec les porteurs de projets pour éviter les coûts d'interface et maximiser la capacité des parcelles recyclées à accueillir le projet.

3.3.2 CRÉER DES OPPORTUNITÉS FONCIÈRES À FAIBLES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le développement résidentiel et, dans une moindre mesure, le développement économique sont générateurs d'artificialisation des sols lorsqu'ils mobilisent des terrains agro-naturels. Pour réduire leur impact sur la biodiversité et les capacités de stockage d'équivalent carbone et de captage hydraulique, un mode de développement circulaire de la ville s'avère indispensable à la tenue des objectifs à 2030 de la loi Climat et Résilience.

L'EPORA se fixe pour objectif d'amplifier le développement du modèle de la ville circulaire en intervenant essentiellement en recyclage urbain dans les espaces déjà urbanisés. Plus exceptionnellement, et lorsque les besoins en matière de logements le commandent, il peut

7 thèmes d'exemplarité



mobiliser les derniers espaces naturels et agroforestiers situés dans les enclaves des espaces urbanisés, lorsqu'il s'agit de produire une offre de logements abordables. Toujours à titre exceptionnel, il accepte de mobiliser les terrains agro-naturels de réindustrialisation les plus stratégiques, majeurs à l'échelle régionale ou d'intérêt national ou lorsque ceux-ci apportent des garanties quant à la possibilité de décarboner les transports de marchandises.

L'EPORA se fixe l'objectif, sur la durée du programme stratégique 26-30, de développer 80 % des conventions d'intervention foncière dans l'espace urbanisé¹, et d'acquérir une surface foncière à plus de 75% dans l'espace urbanisé. Les seuils d'exemplarité utilisés dans le cadre des modalités d'intervention sont présentés ci-dessous.

Pour les fonciers à vocation de logements :

Types de marché foncier à vocation résidentielle	% surface dans l'espace urbanisé du périmètre d'opération	
	Seuil d'engagement	Seuil d'exemplarité
Offre foncière rare	≥ 0 %	> 50 %
Équilibre entre l'offre et la demande	≥ 50 %	> 75 %
Surplus d'offre foncière	≥ 75 %	100 %
Marché atone	100 %	NC

La typologie de marché foncier sera modulée en tenant compte des conséquences d'une mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec la loi Climat et Résilience, qui réduira les possibilités d'extension urbaine, ainsi que des modifications de marché immobilier tenant aux grands projets d'infrastructure de transport de voyageurs.

Pour les fonciers à vocation économique :

Niveau d'importance des projets à vocation économique	% Surface dans l'espace urbanisé du périmètre d'opération	
	Seuil d'engagement	Seuil d'exemplarité
Majeurs à l'échelle régionale ou Intérêt national ou Connectables au fret décarboné	≥ 0 %	> 50 %
Autres	≥ 50 %	100 %

Les surfaces maintenues dans une vocation d'espaces naturels ou renaturées sont soustraites du calcul de pourcentage.

Des péréquations sont possibles entre des opérations mobilisant des espaces agro-naturels et des opérations remobilisant des terrains anthropisés dans l'espace urbanisé, lorsque ces opérations sont présentées conjointement au conseil d'administration de l'EPORA. Dès lors, le calcul des seuils est globalisé. Les opérations prioritaires identifiées dans les axes stratégiques d'intervention sont exonérées des seuils d'engagement.

Une marge de tolérance pourra être appliquée par le conseil d'administration pour éviter des effets de seuil ou pour tenir compte de situations non prévues dans le présent programme.

Le conseil d'administration pourra modifier ces seuils par simple délibération en cours d'exécution du programme.

3.3.3 PRIORISER LES PROJETS SOBRES EN CONSOMMATION FONCIÈRE ET À FORTE INTENSITÉ URBAINE

La réduction des besoins en foncier pour développer le territoire passe par une meilleure utilisation des ressources disponibles ou rendues disponibles par les opérateurs. Ceci implique que les projets urbains tirent le meilleur parti des fonciers sur lesquels ils se réalisent. Des projets sobres en consommation foncière impliquent des choix de formes urbaines et des produits immobiliers trouvant leur public cible.

L'EPORA fixe, pour les projets à vocation résidentielle portés par ses partenaires et pour la période 26-30, des objectifs de densité urbaine minimale, entendue comme le quotient de la somme des logements autorisés par la somme des surfaces en zone constructible des parcelles objet des autorisations d'urbanisme. Sont déduites les surfaces conservées en zone naturelle et agricole.

Pour les fonciers à vocation résidentielle :

	Seuil d'engagement (lgt/ha)	Seuil d'exemplarité (lgt/ha)
Grands centres urbains	40	80
Centres urbains intermédiaires	40	80
Ceintures urbaines	25	50
Petites villes	25	50
Rural à habitat dense	20	40
Rural à habitat dispersé	20	40

Les opérations prioritaires identifiées dans les axes d'intervention peuvent être exonérées des seuils d'engagement.

Aussi, les espaces maintenus en ENAF, les espaces renaturés dans le cadre du projet ou les espaces non urbanisables dans le cadre des documents d'urbanisme ne sont pas comptabilisés. Enfin, pour les opérations comprenant l'intégration de commerces, est comptabilisée comme un logement une surface commerciale de 100 m². Une marge de tolérance pourra être appliquée par le conseil d'administration pour éviter des effets de seuil ou tenir compte de situations non prévues dans le présent programme.

3.3.4 PROTÉGER LA BIODIVERSITÉ

Les actions de l'établissement en matière de proto-aménagement et en matière de gestion du patrimoine le confrontent à l'enjeu de préserver la biodiversité présente. Dans le cadre de la présente stratégie, lorsque des enjeux de biodiversité seront pressentis, l'EPORA qualifie la prégnance des enjeux écologiques du site, intrinsèques ou attachés à son contexte. Pour cela, des diagnostics écologiques flash ou des études flash comportant une dimension « biodiversité » sont réalisés en cas de besoin pour organiser ses actions de portage et de requalification en fonction et respecter ainsi la réglementation.

La réglementation en vigueur (faune, flore, milieux) impose à l'EPORA des actions de préservation de la biodiversité qu'il respectera durant le temps de son portage, au travers des modalités de gestion du site et dans le programme des travaux de proto-aménagement le cas échéant. Une charte de gestion du patrimoine écologique est à cet effet rédigée dans le cadre de ce PPI pour préciser les standards de gestion qui sont mis en œuvre. Les informations portant sur la détection d'enjeux de biodiversité seront

systématiquement communiquées aux partenaires de l'EPORA portant les projets urbains. La collectivité partenaire s'engage à assurer le suivi des mesures environnementales mises en œuvre par l'EPORA.

Pour autant, la préservation de la biodiversité implique d'intégrer le vivant dans la programmation des projets urbains. Ainsi, l'EPORA reconnaît l'exemplarité de la démarche engagée par la collectivité lorsqu'un haut potentiel de préservation de la biodiversité est signalé par l'établissement et que la collectivité s'engage à intégrer ses enjeux dans son projet urbain, en réalisant tout ou partie des actions suivantes :

- en acceptant d'imposer des clauses de conservation environnementale telles que des obligations réelles environnementales (ORE), ou tout autre dispositif prescriptif, aux opérateurs ;
- en intégrant un critère « préservation de la biodiversité » dans les appels à projet, consultation, ou avis d'appel public visant à recruter un opérateur ;
- en traduisant dans le document d'urbanisme des protections environnementales repérées par l'EPORA ;
- en engageant des démarches exemplaires en matière de reconstitution des habitats d'espèces protégées.

3.3.5 FAVORISER LE RÉEMPLOI ET LA VALORISATION DE MATÉRIAUX

L'EPORA est au cœur des problématiques de recyclage des matériaux ou de réemploi à travers ses activités de désencombrement, curage, démolition et dépollution et peut produire des équipements de seconde main, des matériaux réemployables, des déchets recyclables voire plus généralement valorisables.

1. Entendues comme comportant plus de 75% de son périmètre dans l'espace urbanisé.

La préservation de la biodiversité implique d'intégrer le vivant dans la programmation des projets urbains.

Afin de mieux gérer et de limiter les impacts environnementaux, l'EPORA :

→ **utilise** les dispositifs prévus par la loi AGECL (lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire) du 10 février 2020, soit :

- la réalisation d'un diagnostic PEMD (produits, équipements, matériaux, déchets) lors des opérations de démolition et de préparation d'une opération de réhabilitation lourde,
- la mise en place des filières élargies des producteurs pour assurer la gestion des déchets issus du secteur du BTP et les obligations de tri liées;

→ **impose** à ses fournisseurs, au fur et à mesure que se développent et se structurent les filières, des pratiques renouvelées. En effet, selon les enjeux de chaque opération et sur la base des gisements identifiés dans les diagnostics PEMD, l'EPORA va, avec son maître d'œuvre et le cas échéant avec un assistant à maîtrise d'ouvrage spécialisé (en cas de gisements de réemploi très importants), rechercher les solutions les plus pertinentes et apporter des éléments d'appréciation et d'aide à la décision pour arrêter la stratégie de gestion des matériaux et des déchets. Cette stratégie intégrera :

- les modes de traitements souhaités et l'obligation de proposer des filières de réemploi, recyclage et valorisation,
- la manière d'organiser la dépose soignée, le stockage, le conditionnement et la commercialisation en vue du réemploi,
- les opportunités de valorisations locales, les stockages temporaires et les cessions directes,
- les clauses spécifiques dans les marchés de travaux et le recours aux filières REP et notamment les obligations de tri 8 flux,
- l'amélioration de la traçabilité, la collecte des données avec un récolement et un bilan réalisé dans le rapport de fin de travaux par le maître d'œuvre;

→ **privilégie**, pour les terres polluées, les solutions de traitement in situ ou sur site qui sont en mesure d'éviter ou de limiter le déplacement des terres;

→ **rend compte** de son action et des résultats atteints grâce à des indicateurs de mesure. Les opérations peuvent présenter des niveaux d'enjeux différents du point de vue de la gestion des matériaux et déchets.

L'impact environnemental tient au mode de traitement utilisé (degré de transformation des matériaux et déchets) et aux déplacements réalisés.

Ainsi, l'EPORA reconnaîtra un caractère d'exemplarité de la stratégie économie circulaire construite avec la collectivité lorsqu'en tout ou partie :

→ un critère suffisamment déterminant dans les consultations travaux valorisant les propositions de traitement les plus ambitieuses

(positionnement dans la hiérarchisation des modes de traitement avec priorité au réemploi, puis au recyclage, en ciblant le cas échéant un seuil minimal) sera employé par l'EPORA;

→ pour les opérations qui présentent des gisements de réemplois importants (identifiés au stade du diagnostic PEMD), notamment de second œuvre et matériaux inertes :

- les solutions locales sont privilégiées et recherchées par la collectivité,
- des méthodologies ad hoc sont mises en œuvre,
- la collectivité s'engage dans une politique volontariste, le soutien à des équipements et la structuration de filières;

→ la collectivité trouve une solution de proximité pour les excédents de matériaux, ou de déchets et terres inertes.

3.3.6 FAVORISER LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS D'ÉQUIVALENT CARBONE ET LA RÉVERSIBILITÉ FONCIÈRE

La durabilité d'un modèle de développement territorial reposant sur l'urbanisme circulaire implique d'en limiter les émissions d'équivalent carbone (CO₂eq). Or, le processus de transformation de la ville génère des flux de matériaux entrants et sortants émetteurs de CO₂eq tant pour leur fabrication que leur transport ou leur stockage.

Les décisions prises pour bâtir les programmes urbains sont déterminantes de ce point de vue à deux niveaux :

→ le choix des modes constructifs oriente fortement la teneur en CO₂eq des approvisionnements en matériaux selon le degré d'exigence concernant les matériaux disponibles localement et biosourcés;

→ le choix du mode de réappropriation foncière, entre réhabilitation et démolition-reconstruction, peut également être déterminant dans l'évitement d'émissions de CO₂eq selon le potentiel de réutilisation des ouvrages et de performance énergétique que présentent les immeubles.

Pour bénéficier de l'accompagnement financier de l'EPORA pour la réalisation d'études de programmation urbaine, la personne publique partenaire devra intégrer dans le cahier des charges de consultation l'analyse du potentiel de réhabilitation des ouvrages existants lorsque l'EPORA aura identifié un enjeu de réemploi du bâti.

Une démarche volontariste de la personne publique s'engageant à réemployer au-delà de 30 % les surfaces de plancher existantes des biens acquis sera considérée comme exemplaire. Si l'intérêt de la conservation des ouvrages est infirmé par les études pré-opérationnelles, une

collectivité s'engageant à intégrer des exigences fortes en matière de modes constructifs mobilisant des ressources locales et des matériaux biosourcés et à en faire un critère de sélection des projets, sera également considéré comme exemplaire.

Dans le même esprit, en facilitant la réversibilité foncière, les projets économiques prévoyant la conservation de la propriété foncière par des personnes publiques ou sociétés de personnes publiques, par dissociation de propriété ou par le recours aux baux de longue durée constitutifs de droits réels ou par le recours de tout dispositif équivalent, seront reconnus comme exemplaires au titre de cette stratégie quinquennale.

3.3.7 CRÉER DES OPPORTUNITÉS FONCIÈRES À FORTS IMPACTS SOCIAUX

La rareté foncière exclut du marché les opérateurs les moins spéculatifs en raison du renchérissement de la valeur foncière. À ce titre, les logements sociaux ou abordables, comme le logement locatif social, l'accession sociale, les logements en bail réel solidaire ou encore les logements à loyers intermédiaires sont pénalisés dans la course à l'accès au foncier du fait des plafonds de revenus auxquels leurs constructeurs sont confrontés.

Pour autant, la production de ces logements au plus près des pôles d'emplois est indispensable pour enrayer l'étalement urbain. C'est pourquoi

l'établissement se fixe l'objectif, pour la période 2026-2030, d'accompagner les collectivités faisant le choix d'intégrer à leur opération à vocation de logements un minimum de logements sociaux.

Aussi, les collectivités bénéficiant des portages de l'EPORA à vocation logement s'engagent à prescrire un minimum de logements sociaux, dont les programmations devront être adaptées aux besoins en logements locatifs sociaux de leur territoire, selon les seuils ci-après décrits.

Pour les fonciers à vocation résidentielle :

	Seuil d'engagement (taux de logements sociaux)	Seuils d'exemplarité (taux de logements sociaux)
Communes SRU	35 %	50 %
Communes non SRU	0 %	50 %

Une marge de tolérance pourra être appliquée par le conseil d'administration pour éviter des effets de seuil et pour tenir compte de situations non prévues dans le présent programme.

Dans le cadre d'opérations le permettant, le portage par la collectivité locale d'un projet d'ampleur significative de valorisation ou d'urbanisme transitoire mobilisant notamment les entreprises ou des associations de l'économie sociale et solidaire est vu comme exemplaire.

L'EPORA est au cœur des problématiques de recyclage des matériaux ou de réemploi à travers ses activités.

Chapitre 4

Modalités d'intervention

De la conception à la mise en œuvre de stratégies foncières, l'EPORA propose un accompagnement complet pour mobiliser le foncier, favoriser l'aménagement durable des territoires et lutter contre l'étalement urbain.

4.1

Notre processus d'intervention

L'EPORA réalise des portages immobiliers et fonciers dans le cadre des projets conduits par les personnes publiques et peut réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des biens fonciers et mobiliers, dont les travaux de requalification foncière. Ses actions s'inscrivent dans le cadre de conventions avec les collectivités territoriales ou leurs groupements, ou d'autres établissements publics.

L'EPORA coopère donc étroitement avec ses partenaires, à travers un processus d'intervention jalonné de plusieurs étapes cruciales décrites ci-après, qu'il franchit avec eux.

Rappel de notre processus d'intervention

1

Rencontrer les collectivités, échanger



2

Définir des objectifs, un projet, un calendrier, conventionner



3

Observer, étudier et diagnostiquer pour proposer une stratégie foncière



6

Décontaminer, déconstruire, valoriser, démolir et dépolluer



5

Négocier, acheter et gérer



4

Décider ensemble



7

Revendre un foncier prêt à l'emploi



4.2

Nos expertises internes et externes

4.2.1 SOCLE D'INGÉNIERIE

INTERNE ET PILOTAGE

D'EXPERTISES EXTÉRIEURES

Les interventions de l'EPORA requièrent des expertises nombreuses allant de l'ingénierie urbaine à l'ingénierie foncière et juridique en passant par l'expertise environnementale et de requalification foncière. L'étendue des champs d'expertise qu'il doit mobiliser, singulière pour un établissement public foncier, procède d'une volonté affirmée de s'adapter à la diversité des situations que présente son territoire. En apportant des solutions internes ou externes aux situations foncières les plus complexes, il rend possible les projets d'aménagement de ses partenaires et les accompagne aussi près que possible de leur réalisation.

Pour apporter cette offre de service, l'établissement intègre des capacités propres d'intervention nécessaires à la réalisation de ses missions foncières dont les collectivités peuvent bénéficier gracieusement. Il complète ses capacités par des expertises extérieures de pointe sur des champs de compétences et de métiers qu'il a choisi de ne pas intégrer. Dès lors, les coûts de ces prestations réalisées par des fournisseurs extérieurs sont constitutifs du prix de revient des fonciers et portés durant le temps de l'intervention. Ils sont refacturés à la collectivité en cas d'abandon du projet d'intervention, à

l'exception des études pré-opérationnelles refacturées après leur réception selon les clés de financement prévues. En mobilisant les services de l'EPORA, la collectivité s'entoure donc d'une équipe pluridisciplinaire couvrant l'ensemble des champs d'expertises nécessaires aux stratégies foncières de son projet d'aménagement pilotés par l'établissement.

4.2.2 DESCRIPTION DU SOCLE

D'INGÉNIERIE INTERNE

Accompagnement dans la conduite des études de programmation urbaine

En étant dans le champ de compétence des collectivités, ces études doivent être pilotées et portées en maîtrise d'ouvrage par les collectivités elles-mêmes. L'EPORA peut participer, à la demande des collectivités locales, aux comités de suivi de leurs études de programmation urbaine notamment sur les volets fonciers de ces études. Dans des cas limités, procédant de situations où l'ingénierie publique et privée sont les moins accessibles, l'EPORA peut assurer la maîtrise d'ouvrage d'études de programmation et de faisabilité urbaine et porter les dépenses, avant de les refacturer à la personne publique porteuse du projet, selon les clés de répartition prévues. Ces dispositions sont de droit pour les communes relevant de la stratégie rurale (cf. axe 3 « Accompagner les territoires face aux grandes mutations » p.50).



Conseil en stratégie foncière

Grâce à des capacités d'études intégrées dans les directions territoriales, l'EPORA réalise des études de faisabilité foncière et conseille les collectivités dans le domaine des stratégies foncières à mettre en œuvre pour maîtriser les fonciers nécessaires à leurs projets. Ce conseil recouvre aussi une analyse ponctuelle lorsqu'une opportunité foncière se présente pour une collectivité ou encore un plan d'actions foncières pour l'EPORA. Pour réaliser ce conseil, il peut être amené à recourir à des cabinets d'études extérieurs qu'il pilotera directement et dont les coûts sont financés comme indiqué ci-après. Dans ce cadre, il conduit des études de pertinence pour confirmer ou non la faisabilité d'une OAP existante et des études capacitaires qui permettront d'étudier les capacités constructives du site en question.

Accompagnement et sécurisation des sorties d'opérations

L'EPORA peut assister la collectivité dans la conduite d'appels à projet ou de consultations d'opérateurs en vue de préparer des cessions foncières. L'EPORA peut également être en soutien à la recherche d'opérateurs en complément des collectivités. Lorsque le projet le nécessite, des expertises extérieures peuvent être adjointes et pilotées par l'EPORA, tels que des conseils en architecture et paysage, des conseils

d'économistes de la construction, d'écologues et de pédologues, ou encore de brokers, par exemple. Des clauses figurant dans les actes de cession garantissent dans le temps une programmation et la prise en compte d'enjeux de conception du projet.

Expertise et négociation foncière

L'EPORA dispose de capacités propres d'expertise et de négociation foncière. Avec celles-ci, il a la capacité de réaliser des évaluations foncières, de conduire directement les négociations amiables, y compris les plus complexes, et de piloter les procédures de prérogatives publiques, telles que l'exercice des droits de préemptions ou d'expropriation. Pour sécuriser juridiquement les actes administratifs des procédures de prérogatives publiques, il recourt à des expertises administratives et juridiques extérieures qu'il pilote.

Gestion des sites et du patrimoine

L'EPORA assure les responsabilités de propriétaire et de donneur d'ordre pendant la phase de portage des biens. Il commande et coordonne des prestations pour disposer d'une connaissance approfondie des sites et des bâtiments, pour sécuriser les biens et assurer leur entretien. Il gère l'accès aux sites par les tiers pour leur assurer la meilleure sécurité. Il commande des prestations de préservation et de maintien d'actifs en cas de conservation des bâtiments. Il veille

Ci-dessus de gauche à droite
Requalification du site Beaugard – ensemble habitat collectif Montbrison (42)

Requalification du centre-ville de Saint-Étienne (42): l'ancien cinéma Eden

à la bonne gestion des sites et anticipe les travaux de proto-aménagement en commandant les prestations nécessaires à la connaissance des enjeux environnementaux. Il optimise la fiscalité des biens.

L'EPORA externalise les prestations de gestion des occupants de son parc de logements et de commerces chaque fois que possible, ainsi que celles relatives aux relogements. Lorsque cette externalisation n'est pas possible, il s'appuie sur les collectivités locales bénéficiant de ses portages pour assurer une gestion de proximité. Il assure en propre la gestion des occupants des autres biens. Il peut convenir avec les collectivités d'un transfert de jouissance à leur bénéfice au cas par cas.

Travaux de requalification foncière

L'EPORA dispose de compétences propres pour assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations de travaux de requalification foncière complexe, notamment de sites pollués ou de biens dégradés en tissus urbains denses, commander et suivre les prestataires techniques, assurer le suivi financier, la réception des travaux jusqu'à la mise en place des servitudes d'usage qui peuvent en résulter. Il externalise la maîtrise d'œuvre et les autres prestations intellectuelles nécessaires à la conduite du chantier, et se dote de capacités expertes sur les sujets présentant des complexités techniques importantes, comme la gestion des sites et sols pollués, le régime des installations classées pour l'environnement et les obligations en matière de désamiantage par exemple. L'EPORA commande, pilote et coordonne l'ensemble de ces acteurs.

Pilotage et coordination du projet foncier

Dans le cadre des conventions foncières qu'il signe avec les personnes publiques, l'EPORA réalise l'ordonnancement et la coordination de l'ensemble des ressources et moyens nécessaires à la réalisation du projet de recyclage urbain. Il tient à jour le planning de réalisation et le budget de l'opération à fin d'affaire. Il assure également le suivi financier des opérations et réalise les rapports d'avancement aux personnes publiques partenaires.

Conseils juridiques et gestion des contentieux

Les contentieux pouvant naître des actions de l'EPORA nécessaires à la réalisation du projet de proto-aménagement, qu'ils concernent le droit de l'urbanisme, le droit des affaires, ou encore le droit de la commande publique, sont pilotés par l'établissement. Pour ce faire il recourt à des avocats et juristes et les pilote dans le but de limiter les retentissements sur l'opération et sur les responsabilités de l'EPORA.

Financement des projets fonciers, gestion des contrats et des flux financiers de l'opération

L'EPORA prend en charge les demandes de subventions qui concernent les dépenses qu'il réalise directement ou qu'il co-réalise avec la personne publique partenaire, dans le cadre de l'opération de proto-aménagement. Il monte les dossiers, prépare avec le financeur les conventions de financement et assure le suivi d'exécution des dites conventions de financement lorsqu'il est bénéficiaire majoritaire de la subvention. Il assure la solde des subventions et répond aux audits de financeurs le cas échéant.

L'EPORA s'adapte à la diversité des opérations avec un éventail d'expertises étendu.

4.3

Conditions générales juridiques et financières

4.3.1 LE CONVENTIONNEMENT

Le Protocole de coopération (PC)

Facultatif, ce protocole souscrit avec l'EPCI pour six ans a pour objet de traduire les politiques publiques intercommunales en stratégies foncières, en identifiant les gisements fonciers prioritaires sur lesquels l'intercommunalité souhaite déployer une veille foncière.

Le protocole vise également à préciser les conditions de coopération entre l'EPCI, les collectivités membres et l'EPORA, notamment en ce qui concerne le déploiement des conventions de veille et de stratégie foncière, le financement des études pré-opérationnelles et les garanties de rachat des biens mobilisés par l'EPORA.

Lorsque le niveau de coopération avec l'EPORA implique de coordonner de nombreuses opérations sur le territoire intercommunal, l'EPCI et l'EPORA peuvent définir des trajectoires financières de principe, en dépenses et en recettes. Elles donneront le cadre des interventions de l'EPORA portées par les différents contrats qui en découleront (convention de veille et de stratégie foncière [CVSF], convention d'intervention foncière [CIF]).

La Convention de veille et de stratégie foncière (CVSF)

Cette convention organise la stratégie foncière sur un territoire communal, en faisant la synthèse des objectifs communaux et communautaires. Cette convention est prioritairement tripartite dans ce but.

Sa durée est de 6 ans. Elle peut être renouvelée plusieurs fois par tacite reconduction, pour des périodes successives d'un an. Les parties à la convention définissent un montant maximum

d'encours, c'est-à-dire de dépenses foncières portées par l'EPORA (hors les études pré-opérationnelles). Les études réalisées dans le cadre d'une convention de veille et stratégie foncière peuvent faire l'objet d'une participation de l'EPORA dans les conditions limitatives déterminées par son conseil d'administration.

La convention définit, ou doit permettre de définir, les modalités d'action de l'EPORA pour décliner la stratégie foncière afin de rendre possible les projets de la collectivité. Sur des secteurs et gisements fonciers repérés, l'EPORA, la commune et l'EPCI le cas échéant, étudient la mutabilité et la dureté foncière, la faisabilité des projets d'aménagement notamment sur le plan économique. Ils fixent pour chaque secteur et gisement stratégique un mode d'action (rester en veille foncière, intervenir pour constituer de la réservation foncière ou mobiliser du foncier pour un projet) et les conditions économiques de réalisation.

Parallèlement, l'EPORA et la collectivité assurent une veille sur les périmètres convenus pour capter, pour le compte de la collectivité partenaire, les opportunités foncières qui pourraient se présenter et servir la stratégie foncière pour rendre possibles les projets. Chaque acquisition demandée par la collectivité est soumise à des prises d'engagement, par la collectivité, indiquées ci-après, et à l'accord de l'EPORA.

Pour chaque bien acquis par l'EPORA en veille foncière, la collectivité doit déterminer, avant la fin de la quatrième année de portage, si le bien a vocation à être intégré dans une convention d'intervention foncière pour constituer une réserve foncière ou être apporté à une opération.

L'EPORA en action, étape par étape

Prise de contact et mise en relation



Définition des objectifs, analyse de l'intention en matière de stratégie foncière et signature de la CVSF donnant accès aux services de l'EPORA

Élaboration de la stratégie foncière et veille foncière



→ Réalisation d'études pour la stratégie foncière et définition de besoins d'études complémentaires

→ Production d'un bilan et de clés de financement (recherche de subventions et possibilité de minoration)

→ Choix des modes d'action foncière et recherche de partenaires

→ Acquisition d'opportunité et portage court (4 ans)

→ Identification des outils fonciers à utiliser (procédures, servitudes, documents d'urbanisme, etc.).

Poursuite de la surveillance



→ Veille foncière systématique

→ Acquisitions stratégiques ciblées par opportunité

Intervention foncière volontariste



→ Passage en convention d'intervention foncière

→ Négociation, expropriation et acquisition pour une complète maîtrise foncière (gestion patrimoniale, sécurisation et libération des occupants)

→ Portage foncier

→ Requalification (adaptation du foncier au projet d'aménagement)

→ Recherche opérateur / Cession

→ Clôture de la convention

→ Évaluation 5 ans plus tard

Le silence gardé par la collectivité vaut engagement de rachat, à la quatrième année de portage, avec exercice ou non de sa faculté de substitution. Les cessions réalisées dans le cadre d'une convention de veille et stratégie foncière ne donnent pas accès aux minorations foncières de l'EPORA.

La Convention d'intervention foncière (CIF)

Cette convention est conclue à la suite de la CVSF. Elle a pour effet de prolonger le portage des biens déjà acquis se situant dans le périmètre de l'opération pour tout ou partie des raisons suivantes :

→ permettre à l'EPORA d'acquérir l'assiette foncière¹ complète nécessaire au projet d'aménagement et la requalifier le cas échéant ;

→ monter une opération immobilière et en organiser la cession ;

→ ordonnancer plusieurs projets urbains entre eux.

Pour s'assurer de la pertinence et de l'efficacité des interventions de l'EPORA, les engagements de la collectivité et les conditions d'accompagnement de l'EPORA sont définis.

La durée de la convention est comprise entre un et 15 ans. Elle peut être renouvelée plusieurs fois par tacite reconduction, pour des périodes successives d'un an.

La durée maximale de portage juridique du ou des fonciers porté(s) par la convention est égale à la durée de la convention. La durée de portage commence à courir à l'acquisition des biens et se termine à leur cession. En conséquence, à l'arrivée du terme de la durée maximale de portage juridique, le foncier devra avoir été revendu par l'EPORA.

La durée maximale du portage financier du prix de revient de l'assiette foncière du projet est de 7 ans et pourra être portée à 10 ans dans des conditions particulières (voir p.73). Une durée de portage financier de plus de 7 ans est considérée comme longue.

Les portages longs sont réservés à des fonciers stratégiques pour l'avenir et peu soumis à un risque de dépréciation, ou servent à diriger l'initiative privée vers les fonciers recyclés ou plus prioritaires portés par l'établissement. Ils ne peuvent être acceptés que dans certaines conditions limitativement énoncées par le conseil d'administration de l'EPORA. En particulier, l'opportunité de réaliser un portage long doit être démontrée au vu de la stratégie foncière publique d'ensemble et de la cohérence avec les autres actions de portage public de fonciers conduites par la collectivité avec l'EPORA. De plus, ces portages servent les objectifs d'un développement sobre en consommation foncière de la commune et ne visent pas à spéculer sur la valeur des terrains.

Pour réaliser un portage long, l'EPORA peut acquérir de manière volontariste ou en opportunité des fonciers dans un périmètre circonscrit et relativement restreint en superficie, dans la limite des volumes financiers contractualisés avec le partenaire. Le portage long est notamment adapté à la « mobilisation d'espaces de densification urbaine résidentielle » (§4.4.3) ou à la « mobilisation de fonciers d'activités économiques et commerciales » (§4.4.4), mais peut être utilisé dans d'autres domaines d'activité.

Les parties à la convention définissent le coût de revient prévisionnel de l'assiette foncière réservée. Pour ce faire, la personne publique partenaire et l'EPORA définissent :

→ le périmètre de l'assiette foncière à mobiliser ;

→ le type d'intervention attendue de l'EPORA ;

→ la vocation future principale des biens requalifiés ainsi que les objectifs programmatiques prévisionnels associés.

Elles précisent également les hypothèses prises en compte pour établir les prévisions de dépenses foncières, de gestion et de requalification foncière le cas échéant.

L'EPORA mobilise le foncier avec les différentes méthodes qui lui sont permises par ses statuts : négociation amiable, droit de priorité, droits de préemption, expropriation pour cause d'utilité publique. Il requalifie les biens conformément au projet relaté par la collectivité et les cède à la collectivité ou au tiers qu'elle désigne.

La Convention d'étude (CE)

Lorsqu'une collectivité partenaire et l'EPORA s'accordent sur la nécessité d'une étude préalable à leur coopération, ils peuvent recourir à la convention d'étude qui en précise les conditions et en particulier les modes de financement. L'éventail des études pouvant être réalisées dans ce cadre est large, allant des études de gisements fonciers jusqu'aux études pré-opérationnelles, en passant par des objets plus singuliers comme l'étude de filiales communes. Les études réalisées dans le cadre de la CE peuvent faire l'objet d'une participation de l'EPORA dans les conditions limitatives déterminées par son conseil d'administration.

La Convention de partenariat

Lorsque les circonstances des portages fonciers envisagés ne trouvent pas de réponse opérationnelle dans le cadre des conventions évoquées précédemment, l'EPORA peut souscrire des

1. Ensemble des unités foncières à négocier constituant le périmètre des opérations d'aménagement.

conventions de partenariat sur mesure avec les porteurs de projet, dès lors que ceux-ci sont soit des collectivités, soit l'État, soit des personnes morales de droit public.

4.3.2 PORTAGE ET FINANCEMENT DES ÉTUDES DE FAISABILITÉ PRÉ-OPÉRATIONNELLES

Il revient à la personne publique sollicitant l'intervention de l'EPORA de définir ses intentions et son projet urbain. Pour cela, elle peut être amenée à conduire des études urbaines. Selon les enjeux et l'intérêt pour l'EPORA, résidant dans la réduction des risques de sortie de portage, l'établissement pourra apporter un **financement jusqu'à 50 % du montant d'étude**.

Par ailleurs, l'établissement conduit également pour le compte des personnes publiques sollicitant son intervention des études de stratégie foncière pouvant nécessiter le concours d'expertises extérieures (études de marchés, études capacitaires, études flash, par exemple). Dans ce cas, l'EPORA assure la maîtrise d'ouvrage de ces études qui seront co-financées à hauteur de 50 % par la collectivité.

4.3.3 CONDITIONS D'ENGAGEMENT DES PORTAGES

L'EPORA porte principalement des biens qu'il acquiert auprès de personnes privées ou publiques tierce partie de ses conventions. Si, pour des raisons opérationnelles, il est amené à acquérir des biens d'une personne publique pour laquelle il intervient, il le fait à l'euro symbolique.

Une personne publique sollicitant l'intervention de l'EPORA pour acquérir et porter du foncier doit :

- lui indiquer la vocation du foncier, c'est-à-dire l'usage auquel il est destiné, parmi les vocations suivantes : habitat, économie, équipements et services, espaces naturels ;
- s'engager à respecter les conditions d'intervention applicables au type d'intervention envisagé, qui sont énumérées dans ce programme ;
- acquérir le foncier à l'issue du délai juridique de portage, ou désigner un opérateur qui se substituera à elle. Dans ce dernier cas, la collectivité garantira les mêmes conditions de délais de portage financier et de prix de vente, notamment en complétant le prix de l'opérateur si ce dernier est insuffisant.

Dans le cas de portages engagés dans le cadre de convention d'intervention foncière, ces engagements sont traduits conventionnellement. La personne publique devra préciser à l'EPORA la programmation prévisionnelle envisagée en l'estimant à partir des règles d'urbanisme ou en

mobilisant des éléments d'études programmatiques (exemples : nombre de logements, surfaces de plancher économique, surface désartificialisée, etc.). Ces éléments constitueront des obligations de destination. Si la personne publique abandonne le projet ou ne respecte pas les conditions d'engagements, elle est redevable des minorations foncières consenties par l'EPORA et d'une **indemnité de 10 % du prix de vente** des fonciers concernés. Cette indemnité couvre le préjudice subi par l'établissement tenant au coût d'immobilisation des fonds, aux coûts de structure employés en dehors du programme d'intervention et au préjudice de notoriété. Dans le cas où elle ne respecte pas les engagements d'exemplarité lui ayant permis de bénéficier de minorations additives, elle est tenue de restituer lesdites minorations.

Dans le cas de portages engagés en convention de veille et de stratégie foncière, la collectivité choisira, avant le terme des 4 années de portage, entre :

- renouveler ses engagements en signant une convention d'intervention foncière ;
- acquérir le foncier au terme du délai de 4 ans ou organiser avec l'EPORA sa cession auprès d'un opérateur. Dès lors, les conditions d'intervention seront traduites dans les conditions de la vente ;
- abandonner le projet et racheter les biens sans qu'elle ne soit redevable d'indemnité.

4.3.4 RESPONSABILITÉ DE LA GESTION PATRIMONIALE, ASSURANCE ET FISCALITÉ DES BIENS PORTÉS

Durant la durée du portage juridique du bien, l'EPORA exerce la responsabilité du propriétaire et de donneur d'ordre et prend en conséquence les décisions touchant à la mise en sécurité des immeubles.

Par ailleurs, il se fait fort d'assurer les biens et d'optimiser autant que possible la fiscalité locale qui leur est applicable. Néanmoins, à la suite des événements climatiques et sociaux des années précédentes, l'assurabilité des biens propriété des personnes publiques a fortement régressé, amenant l'EPORA à constater le désengagement des assureurs. Ainsi, dorénavant, il n'a plus la capacité de garantir à ses partenaires que les biens seront systématiquement couverts par une police d'assurance le temps du portage de l'EPORA.

Lorsque les biens peuvent être assurés, le coût de l'assurance sera reporté dans le prix de revient des fonciers ainsi que toutes indemnités perçues en cas de sinistre. Sinon, les pertes de valeurs et préjudices survenant en cas de sinistre sont pris en charge par la personne publique partenaire à

travers un prix de revient éventuellement minoré. La doctrine des assureurs évoluant rapidement, ces dispositions pourront être modifiées par simple délibération de l'EPORA.

4.3.5 PRIX DE VENTE DES IMMEUBLES

Compte tenu d'un territoire aux marchés fonciers très hétérogènes comportant des marchés très peu dynamiques, l'EPORA fait le choix de ne pas répercuter les coûts financiers de portage, et de ne pas répercuter ses coûts internes de structure à travers ses prix de vente. Ce faisant, il ne participe pas à l'aggravation des déficits fonciers et finance ces charges grâce à la Taxe spéciale d'équipement. Cet effort représente, rapporté au prix de revient des portages, environ 12 % pour les coûts internes de structure et 15 % pour les frais d'immobilisation financière², soit 27 % du prix de revient, que la collectivité évite par rapport à un scénario où elle réalise l'opération en régie.

Aussi, les prix de vente aux collectivités sont égaux au prix de revient des portages, c'est-à-dire à la somme des dépenses réalisées par l'EPORA hors charges de structure pour obtenir l'assiette foncière nécessaire au projet d'aménagement, de laquelle est déduite la somme des recettes d'exploitation³ et des subventions perçues par l'EPORA sur l'opération.

Dans le cas où l'EPORA a consenti des minorations dans le cadre de ses dispositifs d'accompagnement financier, cette minoration réduit le prix de vente.

En agissant en qualité d'opérateur économique et de professionnel de l'immobilier, l'EPORA soumet à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) immobilière ses cessions dans ses différentes formes et régimes. Les taxes foncières, la taxe d'habitation sur les logements vacants, les frais d'assurance ainsi que les dégrèvements éventuels de l'année de la vente ne sont pas pris en compte dans le calcul du prix de revient et ne sont pas refacturés ultérieurement. Les frais de l'année de la vente sont donc pris en charge intégralement par l'EPORA et les dégrèvements acquis par l'EPORA.

4.3.6 LES DURÉES DE PORTAGES FINANCIERS

Les durées de portage des immeubles acquis par l'EPORA sont au centre du modèle d'affaire de l'établissement et dimensionnent, d'une part, les capacités globales du service qu'il est en mesure de délivrer au territoire et, d'autre part, ses moyens propres lui permettant d'assumer la gestion de son parc immobilier. Les durées de portage sont de deux natures :

→ Le portage juridique des biens consiste dans le fait d'assumer la responsabilité du propriétaire, et les risques associés, durant un temps donné. Le portage juridique commence à l'acquisition des biens et se termine à leur cession. **La durée du portage juridique est précisée dans les conventions.**

→ Le portage financier concerne le prix de l'assiette foncière destinée au projet d'aménagement. Le portage financier commence à l'acquisition des biens, peut être réduit en cours de portage via des avances versées par la personne publique bénéficiaire, et se termine lorsque le prix d'acquisition est complètement refinancé. **Le portage financier ne peut pas dépasser en durée le portage juridique.**

L'EPORA, et les collectivités territoriales bénéficiant de ses services, devront veiller à ajuster les durées de portage pour qu'elles correspondent au mieux au chemin critique du projet, ceci dans le but de libérer aussitôt que possible les capacités de portage immobilisées, notamment financières, au profit d'autres projets d'aménagement.

Cela étant dit, dans le cadre de ce programme, l'EPORA choisit de s'adapter à la très grande variété des marchés fonciers et des typologies d'opérations sur lesquels il intervient. Dans cet esprit, les conventions de portage pourront avoir des durées de portage entre 1 et 15 ans.

La durée de portage financier maximale est fixée à 7 ans pour assurer la pérennité du modèle économique de l'établissement. **Cette durée peut être augmentée jusqu'à 10 ans** lorsqu'il intervient sur des territoires ou des projets prioritaires ou si des critères d'exemplarité applicables au portage sont satisfaits, et si l'EPORA reconnaît que les circonstances du projet foncier le justifient.

À défaut de précisions prévues dans les conventions d'intervention foncière, la durée de portage financier maximale est de 7 ans.

4.3.7 AVANCES VOLONTAIRES OU OBLIGATOIRES

Le versement volontaire d'avances annuelles par un partenaire est possible quel que soit le type de conventions, sous réserve de l'accord écrit de l'EPORA. Elles sont présumées acceptées pour les portages de plus de 4 ans. Les conventions prévoient les échéanciers d'avances et des

2. Simulation pour une durée de portage financier de 6 ans, emprunt in fine, taux de 3,5 % annuel.

3. Loyers, vente de mobiliers, vente de matériaux de déconstruction, hors produits des ventes foncières.

modalités standardisées pour les instaurer en cours d'exécution. Les avances ne peuvent excéder les dépenses réalisées par l'EPORA.

Des avances obligatoires sont également prévues dans le cadre des portages réalisés par l'EPORA. Ces avances sont de deux natures :

→ des avances visant à respecter la durée financière de portage : dès lors, leur somme est égale aux prix d'acquisition des terrains. Elles sont appelées à l'échéance de la dernière année de la durée financière de portage au sens du PPI. En cas de vente directe à opérateur sous promesse de vente, elles sont limitées au montant de participations que la collectivité versera à l'EPORA dans le cadre de l'opération si l'échéance du portage juridique n'est pas atteinte ;

→ des avances visant à respecter la durée juridique de portage : dès lors, leur somme est égale au prix de revient établi à la date de la fin de portage juridique, déduction faite des minorations éventuellement consenties. Elles sont appelées, en une échéance, à la date de constatation par l'EPORA du manquement aux obligations d'acquiescer, qui ne pourra excéder un an après la fin de portage juridique.

Les conventions avec l'EPORA organisent le versement par la collectivité des avances obligatoires. Si des avances ont été versées avant ces échéances, elles sont déduites des sommes à percevoir au titre des avances obligatoires restant dues. L'EPORA pourra prévoir des pénalités en cas de non-versement des avances obligatoires dans les délais prévus par ses conventions.

4.3.8 LES DISPOSITIFS DE MINORATION ET D'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER

Minorations en faveur du recyclage foncier

Le fonds de minoration en faveur du recyclage foncier vise à promouvoir auprès des collectivités locales un développement urbain basé sur le recyclage des espaces urbanisés existants. Pratiquée par l'établissement depuis sa création, la minoration foncière est une réponse à la situation de son territoire présentant majoritairement des marchés fonciers peu dynamiques. Ceux-ci ne produisent pas assez rapidement la valeur foncière nécessaire au financement des charges de recyclage urbain. Pour accélérer la production de foncier à bâtir, la minoration foncière s'avère donc nécessaire. Ainsi, l'établissement accepte de financer sur ses fonds propres, notamment grâce à la perception de la taxe spéciale d'équipement, une partie des charges exorbitantes des opérations de recyclage urbain. Sur la durée du programme quinquennal précédent, ce dispositif a été mobilisé à hauteur de 55 M€, nécessitant

en cours de programme une augmentation du budget dédié à ce fonds. Pour le présent programme, un fonds de minoration pour le recyclage urbain de 60 M€ est programmé.

Le conseil d'administration de l'EPORA précisera les modalités d'attribution du fonds de minoration en faveur du recyclage foncier au travers de délibérations de son conseil d'administration qu'il pourra prendre tout au long du programme stratégique, dans le cadre général ci-après énoncé. Les minorations sont attribuées à des opérations répondant aux conditions du présent programme et présentant des déficits fonciers. Ces déficits fonciers résultent de dépenses excessives conduisant à un prix de revient du processus de recyclage foncier beaucoup plus important que la valeur vénale des biens finalement obtenus.

Les minorations foncières ont vocation à participer à la correction partielle du prix de revient de l'opération foncière en vue d'en assurer la soutenabilité financière pour la personne publique bénéficiaire des portages, et l'encourager à adopter ce mode de développement urbain. Elles sont calculées sur la base d'un déficit foncier comparant le prix de revient de l'opération de recyclage urbain à la valeur vénale des biens obtenus.

Pour pouvoir bénéficier d'une minoration, l'opération devra intégrer un processus de recyclage foncier, réalisé ou prescrit à un tiers par l'EPORA, qui pourra viser une démolition totale ou partielle, des déconstructions intérieures et des curages en vue d'une conservation d'ouvrage. Elle devra également être suivie d'un projet immobilier à vocation d'habitat ou à vocation d'activités économiques. À titre exceptionnel, elle peut être accordée à des projets exemplaires d'aménagement du tissu urbain destinant le foncier à des équipements ou des services ou à une vocation naturelle.

Le plafond de minoration dépendra des vocations auxquelles l'opération correspond et du niveau d'exemplarité du processus de recyclage urbain au vu de la stratégie 26-30.

La minoration est composée d'un niveau de base, jugé à partir de 3 critères :

→ l'effort financier consenti au titre de la requalification foncière par la collectivité locale porteuse du projet d'aménagement ;

→ le poids de travaux dans le prix de revient prévisionnel de l'assiette foncière ;

→ le degré de pertinence de l'opération avec les cibles prioritaires des axes stratégiques de l'EPORA (territoires prioritaires ; opérations prioritaires).

Durées de portage financier

7 ans

Durée maximale

10 ans

Durée augmentée en cas de territoires ou projets prioritaires, ou de critères d'exemplarité satisfaits

Minoration en faveur du recyclage foncier

Avec ce fonds de minoration, l'EPORA finance une partie des charges des opérations de recyclage urbain afin de promouvoir celles-ci.

55 M€

Mobilisation du dispositif lors du PPI 21-25

60 M€

Budget dédié à ce fonds pour le PPI 26-30

La minoration de base peut être complétée par une minoration additionnelle attribuée au vu de l'exemplarité de l'opération. Celle-ci est analysée à partir des référentiels que se fixe l'EPORA pour la transition écologique et sociale, et dont les critères à prendre en compte sont précisés pour chaque type d'intervention.

La somme de la minoration de base et de la minoration additionnelle est plafonnée en pourcentage du déficit foncier à 50 %. Le niveau de minoration de base et additionnel ainsi que le plafond global sont fixés par vocations.

Le fonds de minoration en faveur du recyclage foncier intègre des mécanismes supplémentaires d'augmentation de la minoration dans le cadre de :

→ la stratégie rurale ;

→ des expérimentations décidées par l'établissement, notamment celles portant sur la renaturation d'espaces anthropisés.

Dès lors, les plafonds sont augmentés selon une règle de calcul précisée par délibération.

Minorations en faveur du logement social

L'EPORA dispose depuis 2014 d'un dispositif de minoration adressé aux opérations de logements sociaux se réalisant en territoire SRU et, accessoirement, en territoire de revitalisation. En 2023, ce dispositif a été mobilisé pour mettre en place une convention de partenariat avec l'État, dite « convention bailleurs SRU », en soutien à la production de logements sociaux sur les communes SRU par les organismes agréés.

Les objectifs stratégiques portant sur la production de logements sociaux en commune SRU étant renouvelés, le fonds de minoration en faveur du logement social sera reconduit pour la période 26-30 avec des ajustements tenant aux nouveaux enjeux territoriaux sur lesquels l'établissement souhaite se positionner, notamment en tenant compte :

→ des difficultés de financement des opérations de réhabilitation ;

→ du fait que les logements financés par le prêt social de location-accession (PSLA) n'ont de vocation sociale que sur 10 ans et ne disposent pas de dispositifs anti-spéculatifs ;

→ des effets d'aubaine sur les prix du foncier non souhaités.

Ainsi, le fonds de minoration en faveur du logement social est :

→ prioritairement adressé aux opérations se réalisant dans les communes déficitaires et carencées au titre de la loi SRU, et dans les communes proches d'être soumises à l'obligation de la loi SRU ;

→ subsidiairement adressé à des opérations qui seront précisées dans le cadre de la délibération

prise à cet effet et en cohérence avec la présente stratégie.

Les minorations seront attribuées au vu d'un déficit foncier social, entendu comme la comparaison entre le prix de revient des fonciers et la charge foncière admissible pour le logement social. La minoration est calculée à partir d'un taux de minoration sur déficit directement proportionnel au taux de logements sociaux dans l'opération, sans que celui-ci ne puisse être inférieur à 35 %. La minoration ne peut dépasser des plafonds qui seront précisés dans le cadre de la délibération indiquée ci-après et qui tiendront compte des marchés locatifs et immobiliers et des typologies d'opérations de requalification foncière. Une délibération du conseil d'administration de l'EPORA précise les modalités d'affectation du fonds SRU.

4.3.9 CLAUSES DE GARANTIES ET ANTI-SPÉCULATIVES

En s'engageant à produire une offre foncière à partir d'immeubles requalifiés à des prix attractifs et parfois minorés, l'EPORA affirme son rôle d'opérateur anti-spéculatif. Sa mobilisation conduit ses partenaires à porter et respecter ces mêmes principes dans le cadre de leurs opérations communes.

De ce fait, les modèles de conventions prévoient les dispositifs garantissant les parties de l'absence de visée spéculative et de l'utilisation d'éventuelles marges au bénéfice de l'amélioration des projets ou du financement des équipements publics qui les accompagnent. Une marge s'entend ici comme le résultat d'une vente à un prix supérieur à la valeur vénale des biens évaluée par l'EPORA. Dans le cas où ces principes ne seraient pas respectés, les personnes publiques ayant mobilisé les capacités de portage de l'EPORA, ou le tiers qu'elles auraient désignées pour se substituer à elles, encourraient jusqu'au reversement intégral de la marge à l'EPORA.

Les portages engagés dans le cadre de ce programme stratégique ne seront qu'avec l'accord des partenaires de souscrire à ces principes non spéculatifs recueillis, soit dans le cadre des conventions signées en application du PPI 26-30, soit dans le cadre d'avenants venant introduire ces principes dans le conventionnement en cours en 2026.

Les conventions souscrites et les actes de cessions des fonciers acquis dans le cadre de ce programme prévoient systématiquement ces stipulations.

La vérification du respect de ces clauses sera réalisée par l'EPORA auprès et avec le concours de la collectivité partenaire.

Minoration en faveur du logement social



35 %
Taux minimum de logements sociaux dans l'opération. Plus ce taux est élevé, plus la minoration le sera.

4.4

Conditions particulières d'intervention selon les types d'opérations

L'activité de l'EPORA se décrit en 7 types d'opérations définis par la nature du foncier à transformer et par les modes d'intervention mobilisés. Pour chacun de ces types d'opérations, l'ingénierie de l'EPORA, les modalités de portage foncier et les modes de financement des déficits fonciers permettent d'apporter des solutions adaptées aux enjeux fonciers.

Dans le cadre de ses 7 types d'intervention, l'EPORA définit des conditions spécifiques ou des contreparties d'engagement afin d'assurer la pertinence et l'efficacité de ses interventions au titre de sa mission d'intérêt.

4.4.1 REQUALIFICATION DE L'HABITAT URBAIN DÉGRADÉ

Ce domaine d'activité regroupe l'ensemble des opérations de portage foncier consistant dans la résorption de l'habitat urbain dégradé, qu'il s'agisse d'ilots urbains ou d'immeubles isolés de rapport ou en copropriété, faisant l'objet de procédures de prérogative publique ou non. Particulièrement prégnantes dans les centres historiques des villes assurant un rôle de polarité de services, ces opérations peuvent également se rencontrer dans des bourgs ruraux ou des communes de plus petites strates présentant des maisons de ville en bande déqualifiées.

L'opération consiste généralement à se porter propriétaire d'immeubles de rapport, maisons de ville, et de lots de copropriété de logements ou commerciaux, par négociation amiable ou grâce à des procédures de prérogative publique, à libérer les immeubles en relogant les locataires des logements et en indemnisant les locataires commerciaux, aux fins d'obtenir la pleine propriété d'un périmètre opérationnel libre d'occupation. Il s'agit ensuite, dans un contexte souvent très urbain, de procéder à des démolitions sensibles compte tenu des mitoyennetés, ou à du curage et à la décontamination des immeubles en vue d'y réinstaller de nouvelles fonctions urbaines.

Conditions particulières
Pour connaître les conditions particulières des différents types d'intervention, rendez-vous sur le site de l'EPORA : epora.fr



CONDITIONS D'INTERVENTION

L'EPORA se donne les moyens de répondre à la croissance attendue de la demande sur ce domaine d'activité qu'il considère comme prioritaire au vu des nombreux objectifs qu'il sert dans ses axes stratégiques d'intervention.

Il pourra y intervenir sur l'ensemble des territoires de son périmètre en tenant compte des risques financiers spécifiques à ce type d'opérations tenant aux durées de portage, à la faible liquidité des biens requalifiés et aux déficits fonciers importants. Aussi, l'EPORA demandera aux collectivités partenaires de :

→ porter une opération programmée d'amélioration de l'habitat en renouvellement urbain (OPAH-RU) ou tout dispositif permettant d'accéder, le cas échéant, aux dispositifs de financement de l'Agence nationale de l'habitat ;

→ à défaut, se mobiliser, avec l'appui de l'EPORA, pour rechercher les subventions pouvant participer à la réduction du déficit foncier, telles que le fonds vert ou ses équivalents ;

→ lorsque l'opération porte sur des copropriétés ou des immeubles de rapport non décents ou présentant des signes d'insalubrité ou des risques patrimoniaux, construire avec l'EPORA une stratégie d'anticipation de l'action foncière faisant concourir les outils de prérogatives publiques et de police du maire ou du préfet, permettant d'éclairer l'état de valeur des biens, en vue de préparer la phase de négociation amiable ;

→ lorsqu'il s'agira de redévelopper une offre de logements, disposer d'un partenariat avec un opérateur désigné pour porter une opération immobilière dès le début de la coopération si possible et, dans l'absolu, avant l'engagement des travaux, et lui confier en maîtrise d'ouvrage les travaux de proto-réhabilitation ou proto-aménagement lorsqu'ils consistent à intervenir sur des éléments structurels des bâtiments.

4.4.2 REQUALIFICATION DE FRICHES

Ce domaine d'activité regroupe l'ensemble des opérations de remédiation foncière de site, consistant souvent en de grandes monopropriétés ou des copropriétés à faible nombre de lots, présentant une occupation résiduelle ou non, et répondant à la définition de friche entendue au sens de l'article L111-26 du Code de l'urbanisme pour tous les usages autres que l'habitat. De nature variable, ces friches se rencontrent dans des contextes urbains tout aussi différents, allant des centres urbains à des espaces ruraux en passant par des zones plus périurbaines.

L'intervention de l'EPORA se réalise dans des circonstances plus ou moins proches de la désaffectation des sites. Elle comporte le conseil amont vis-à-vis de la collectivité partenaire pour établir les conditions favorables à la négociation foncière avec les représentants des propriétaires ou ayants droit souvent rompus à l'exercice (mandataire judiciaire, avocats, etc.), la mise en sécurité du site, l'établissement et la réalisation d'un programme de remédiation du site pour obtenir in fine un immeuble conforme aux vocations envisagées.



CONDITIONS D'INTERVENTION

L'EPORA dispose d'une expérience enrichie depuis plus de 25 ans dans ce domaine dont le niveau d'activité se maintient au fil des années. Il envisage de maintenir le poids actuel de ce domaine dans l'ensemble de son activité sur le programme 26-30, en veillant à amplifier son soutien financier aux déficits fonciers lorsqu'il s'agira d'une résorption de friche visant à conserver l'usage économique et à le préserver via la conservation de la propriété.

Lorsqu'il s'agira de changer l'usage d'une grande friche, l'EPORA demandera préalablement à la collectivité locale de présenter des garanties quant au fait qu'il soit établi une programmation urbaine suffisante pour travailler itérativement le programme de requalification et de remédiation idéalement avant acquisition, sinon dans un délai raisonnable après l'acquisition.

4.4.3 MOBILISATION DES ESPACES DE DENSIFICATION URBAINE RÉSIDENNELLE

Ce domaine d'activité regroupe l'ensemble des opérations à vocation d'habitat visant à maîtriser des fonciers disposant d'un potentiel de densification urbaine, qu'ils soient constitutifs d'un tissu pavillonnaire ou les derniers fonciers non artificialisés au sein des enveloppes urbaines. Ces secteurs d'intensification urbaine sont régulièrement repérés dans les documents d'urbanisme, notamment grâce aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou via le plan de zonage, mais peuvent également être détectés par une étude de gisement foncier conduite avec l'EPORA et ayant permis de définir un périmètre d'intervention foncière.

Dans ce domaine d'activité, l'intervention de l'EPORA consiste à négocier une ou des unités foncières qu'il convient de réunir pour disposer d'une assiette foncière adaptée à l'aménagement souhaité. Durant le temps nécessaire à la

recomposition foncière, l'EPORA gère les biens en les occupant chaque fois que possible. La plupart du temps, il ne procède pas lui-même à la démolition des bâtiments présents dans l'assiette foncière qui est prise en charge par l'aménageur ou le promoteur en l'absence de complexité technique. L'EPORA réalise les appels à projet qui lui permettront de négocier les termes d'une vente aux opérateurs retenus en liens étroits avec les collectivités partenaires.



CONDITIONS D'INTERVENTION

Lorsqu'un opérateur est identifié par la collectivité pour réaliser le projet, les fonciers sont vendus directement par l'EPORA à ce dernier sans libérer la collectivité de son obligation de rachat en cas d'échec de la vente. Ils font l'objet d'appels à projets ou autres dispositifs de publicité réalisés par l'EPORA, ou par la collectivité locale, sauf si :

- le foncier est confié directement à un bailleur social réalisant l'opération en maîtrise d'ouvrage directe ou la faisant réaliser ;
- le foncier est confié directement à un aménageur disposant d'un mandat ou d'une concession avec la commune ;
- le foncier concourt à un projet dont l'assiette est déjà partiellement détenue par un opérateur.

4.4.4. MOBILISATION DE FONCIERS D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES OU COMMERCIALES

Ce domaine d'activité regroupe l'ensemble des portages d'immobiliers d'entreprises ou d'immobiliers commerciaux, généralement implantés dans des zones à vocation dédiée en déprise ou isolées dans des contextes plus urbains. Il s'agit de biens immobiliers constitués d'une emprise foncière monopropriété de taille honorable mais souvent insuffisante à elle seule pour redévelopper une activité productive et d'un bâtiment de relativement faible valeur et peu coûteux à déconstruire. La vacance de ce type de bien provient de mutations des secteurs d'activités de leurs occupants, couplée à une obsolescence normative du cadre bâti qui en empêche le réemploi par d'autres entreprises.

L'intervention de l'EPORA consiste à assurer une veille foncière sur des secteurs pré-identifiés avec la collectivité compétente, à acquérir les biens notoirement mutables au gré de leur cession, à gérer l'occupation des biens durant le portage pour générer des revenus locatifs, et à requalifier le tènement en vue d'un projet d'aménagement.



CONDITIONS D'INTERVENTION

Ces fonciers sont très coûteux à l'acquisition et présentent un fort potentiel de dépréciation de la valeur d'actif. Ils sont également très artificialisés et font l'objet de convoitises lorsqu'ils se situent dans un contexte urbain ou en continuité de contexte urbain.

Une priorité sera donnée aux portages destinés à protéger la vocation économique des fonciers ou à adresser des fonciers commerciaux à l'activité économique productive vis-à-vis des portages visant à affecter ces fonciers à un usage résidentiel ou de service.

4.4.5 REQUALIFICATION D'UN TISSU URBAIN DÉGRADÉ DANS LE CADRE D'UNE OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT

Ce domaine d'activité stratégique regroupe l'ensemble des opérations consistant à mobiliser un large périmètre foncier, contenant des biens de toutes natures, en vue d'une opération d'aménagement global, généralement conduite par un aménageur privé ou public sous mandat ou concession avec la collectivité partenaire de l'EPORA ou par une collectivité en compte propre.

L'intervention de l'EPORA consiste à définir, en lien avec ses partenaires, la stratégie foncière adaptée au périmètre foncier, à assurer une veille foncière permettant d'acquérir les fonciers aliénés ou les fonciers faisant l'objet de délaissement, d'acquérir amiablement le plus d'unités foncières possible, à participer à la mise en place des procédures d'expropriation en lien avec l'aménageur, à acquérir et porter l'ensemble des biens, et à les requalifier conformément au plan d'aménagement. Les biens sont ensuite cédés directement à l'aménageur.



CONDITIONS D'ENGAGEMENT

Compte tenu de leurs spécificités, les conditions à remplir pour bénéficier des services de portage de l'EPORA sont les suivants :

- un aménageur devra être désigné à l'EPORA vers qui les fonciers pourront être adressés ;
- la collectivité s'engagera à mettre en place une procédure d'expropriation dans les premières années de l'opération.

4.4.6 ACQUISITION ET PORTAGE DE LOTS DE COPROPRIÉTÉ, D'IMMEUBLES OU COMMERCIAUX

Ce domaine regroupe l'ensemble des portages réalisés par l'EPORA de lots de copropriété, acquis dans le cadre d'opérations portant sur des copropriétés dégradées (notamment ORCOD-IN, Plan initiative copropriété [PIC] ou OPAH-RU), et d'immeubles acquis dans le cadre d'initiatives prises par les collectivités locales portant sur la revitalisation de leur territoire et la redynamisation du commerce.

L'intervention de l'EPORA consiste à acquérir les lots ou immeubles faisant l'objet d'un projet d'aliénation pour les porter en tout ou partie, le temps nécessaire au montage d'un projet de réappropriation ou de rénovation et les revendre à un opérateur qui réalisera les investissements nécessaires à leur remise sur le marché.



CONDITIONS D'ENGAGEMENT

Les opérations de ce domaine d'activité devront satisfaire les conditions suivantes.

- Un investisseur devra être désigné par la collectivité pour porter les investissements inhérents à la remise en état d'usage des biens.
- Pour les lots logements, le portage sera conditionné à l'existence d'une démarche programmée inscrite au choix dans le Programme initiative copropriété, ORCOD, ORCOD-IN ou OPAH-RU, et à l'existence d'un programme d'acquisition dimensionné.
- La gestion des biens devra pouvoir être confiée à l'opérateur investisseur ou à la collectivité, sans créer de libéralités.
- Les biens commerciaux qui pourront être portés se situeront dans une opération de revitalisation de territoire ou seront les derniers commerces de leur type dans des communes inscrites en stratégie rurale.

4.4.7 ACQUISITION ET PORTAGE DE FONCIERS AGRO-NATURELS

Ce domaine d'activité stratégique rassemble l'ensemble des opérations foncières visant à mobiliser des terrains en extension d'urbanisation, c'est-à-dire hors espace urbanisé et hors enclaves urbaines, à vocation agricole et naturelle, destinés à l'aménagement et dont le document d'urbanisme prévoit l'urbanisation future à travers son plan de zonage.

Généralement, l'opération foncière consiste à développer une stratégie foncière correspondant à la configuration des unités foncières, à élaborer les dossiers nécessaires aux procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique, à négocier amiablement ou exproprier en vue d'obtenir l'assiette foncière nécessaire à l'aménageur à qui elle sera revenue.

Dans le cadre de ce programme stratégique, ce domaine d'activité est strictement réservé aux projets ayant une reconnaissance notoire de leur caractère stratégique et principalement à vocation économique. Très exceptionnellement en fréquence et marginalement en volume, l'intervention de l'EPORA peut viser à protéger la vocation agro-naturelle des fonciers ou à constituer des fonciers à vocation de compensation environnementale.



CONDITIONS D'ENGAGEMENT

Les opérations de ce domaine d'activité devront satisfaire les conditions suivantes.

- La collectivité devra apporter les garanties permettant de constater que les besoins économiques ne pourront pas être satisfaits par d'autres moyens que la consommation foncière, notamment via des études de gisement foncier économique (friche, ZAE).
- La collectivité apportera des garanties à l'EPORA sur l'absence de risque de dézonage des terrains concernés.
- Des avances volontaires devront couvrir les risques de dézonage résiduel.
- Lorsque le nombre d'unités foncières le justifie, la collectivité s'engagera à déclarer d'utilité publique le projet d'aménagement et à porter la constitution du dossier de déclaration d'utilité publique ou à la faire porter par son aménageur mandataire ou concessionnaire, en désignant l'EPORA comme pouvoir expropriant le cas échéant.



Chapitre 5

La trajectoire financière et les moyens

Le cadrage financier de l'établissement pour la période à venir s'appuie sur les orientations stratégiques issues du diagnostic territorial et des enjeux prioritaires identifiés sur le territoire, afin d'assurer une cohérence entre les besoins du territoire, les objectifs de l'établissement et la stabilité de son modèle économique.

5.1 Bilan de la trajectoire financière 2021-2025

5.1.1 DES NIVEAUX D'ACTIVITÉS EN DÉPENSES ET EN RECETTES ATTEINTS

Pour le PPI 21-25, l'EPORA s'était initialement fixé un objectif en dépenses de 293 M€. Cet objectif a été révisé à la mi-programme, notamment en raison de l'impact de la crise sanitaire liée au Covid-19, pour s'établir à 279 M€. Fin 2025, l'établissement a réalisé 96 % de l'objectif initial, ce qui représente une dépense de 282 M€, soit 101 % de l'objectif révisé.

Sur le plan des recettes, la stratégie 2021-2025 prévoyait la mobilisation de 170 M€ issus de cessions et de participations des collectivités. Cet objectif a également été révisé à mi-programme, à 153 M€, en raison des mêmes facteurs. À l'issue du PPI, les recettes sur cessions et participations s'élèvent à 155 M€, soit 102 % de l'objectif révisé et 91 % de l'objectif initial.

Cette baisse apparente des recettes opérationnelles doit toutefois être relativisée : elle résulte d'une augmentation des subventions perçues par l'établissement. En effet, les subventions viennent réduire les prix de vente, diminuant mécaniquement les recettes opérationnelles. En combinant les recettes opérationnelles et les subventions perçues, le taux de réalisation global de l'EPORA est de 104 % du PPI initial de 185 M€, et 107 % du PPI révisé de 179 M€, avec une exécution de 192 M€.

Ces résultats traduisent ainsi une adaptation réussie de la stratégie financière face aux aléas conjoncturels, permettant à l'EPORA de maintenir une performance globale conforme aux objectifs généraux.

5.1.2 UNE TRÉSORERIE RÉPONDANT AUX BESOINS DE PRÉCAUTIONS ATTENDUS

Entre 2017 et 2022, la trésorerie de l'EPORA a fortement progressé, atteignant un pic de 50 M€ en 2022. Depuis 2023 cette tendance s'inverse progressivement, la trésorerie diminuant de manière régulière, traduisant ainsi une mobilisation stratégique des ressources de l'établissement pour réaliser les ambitions du précédent programme stratégique. En 2025, la trésorerie se stabilise et même augmente légèrement de 2 M€. Il convient de noter que les données de 2025 sont partiellement affectées par la capitalisation de la Foncière, pour laquelle 4 M€ ont été mobilisés.

À la fin du PPI 21-25, la trésorerie de l'établissement s'élève à 38 M€ à comparer à 27 M€ en début de programme.

5.1.3 DES STOCKS SAINS ET OPTIMISÉS

Entre fin 2020 et fin 2025, les stocks hors provisions de l'EPORA ont augmenté de 231 M€ à 275 M€ (à norme comptable comparable 291 M€

Le PPI 21-25 en chiffres
282 M€ de dépenses, soit 101 % de l'objectif révisé

155 M€ de recettes sur cessions et participations, soit 102 % de l'objectif révisé

Si l'on combine les recettes opérationnelles et les subventions perçues : 192 M€ de recettes opérationnelles, soit 107 % du PPI révisé

Trésorerie de l'EPORA
27 M€ au début du PPI 21-25

38 M€ à la fin du PPI 21-25



– retraitement de la norme 24), soit une augmentation de 25 %. L'ancienneté moyenne des stocks s'est stabilisée à 4 ans, grâce à la cession des fonciers anciens, tandis que la moyenne pondérée a diminué sous l'effet de déstockages ciblés et de nouvelles acquisitions.

La rotation des stocks s'est également stabilisée : la durée de portage prévisionnelle (à fin d'affaire) est restée autour de 6 ans depuis 2022, illustrant une gestion efficace. Enfin, l'objectif de maintenir la part des stocks en veille foncière sous 30 % du total a été atteint en 2025, confirmant la performance opérationnelle de l'établissement.

5.1.4 UN SYSTÈME DE MINORATION FORTEMENT UTILISÉ

À la fin du programme, l'EPORA avait mobilisé 67 M€ sur les 69 M€ du fonds de minoration, porté de 55 M€ à 69 M€ en cours de programme pour répondre à une demande accrue. Le taux moyen de minoration a atteint 24,5 % du prix de revient, au-delà des 22 % anticipés, en raison d'opérations plus déficitaires que prévu : hausse des coûts de construction, baisse des valeurs foncières et forte proportion d'interventions sur l'habitat urbain dégradé expliquent en partie cette situation.

Au total, 52 % des minorations ont été consacrées à la résorption de l'habitat dégradé et à la revitalisation territoriale, tandis que les friches

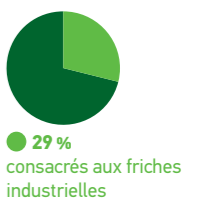
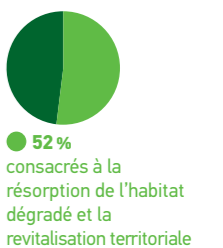
industrielles n'en ont mobilisé que 29 %. L'affectation du fonds reste toutefois globalement équilibrée entre les trois missions de l'EPORA : production de logements, soutien économique et revitalisation des territoires.

Néanmoins, une forte hétérogénéité des coûts et des niveaux de minoration a été observée, notamment pour les opérations de résorption de l'habitat urbain dégradé, dont les coûts se révèlent particulièrement volatils. Plus globalement, le fonds de minoration est utilisé de manière contrastée selon les types d'opérations, avec des impacts variables, parfois très significatifs et parfois plus limités.

Lors du PPI précédent, 52 % des minorations ont été consacrées à la résorption de l'habitat dégradé et à la revitalisation des centralités.

Ci-dessus
 Requalification du centre-ville d'Annonay (07)

Le fonds de minoration en chiffres
67 M€ mobilisés pour le fonds de minoration à la fin du PPI 21-25, dont :



5.2 Trajectoire financière 2026-2030

5.2.1 UN CADRAGE FINANCIER À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Les attentes du territoire, estimées pour la période 2026-2030, conduisent l'établissement à anticiper une progression de son activité d'environ +15%, une valeur proche mais légèrement inférieure à celle observée sur la période 2021-2025. Cette ambition doit amener l'établissement à un niveau d'activité en dépenses de **322 M€**, contenant environ 92 M€ de travaux et frais de gestion, soit un volume légèrement supérieur au précédent programme (88 M€), et 230 M€ d'acquisition en nette augmentation (+18%). Environ 122 M€ de dépenses sont héritées des conventions déjà passées avec les partenaires durant le programme 21-25. L'EPORA se positionnera selon la stratégie du présent programme sur de nouvelles affaires en mobilisant **200 M€ de nouvelles dépenses**. Voir les figures 1 et 2

5.2.2 DES MOYENS GÉNÉRAUX RENFORCÉS POUR ASSUMER LES NIVEAUX DE STOCKS ET D'ACTIVITÉ

Les objectifs du PPI 26-30 visant la poursuite de la croissance des dépenses (+15%), l'augmentation inévitable de l'activité de cession (+16%) et de gestion patrimoniale (+21% de stock) sur les 5 prochaines années conduisent à projeter sur cette période une augmentation nécessaire des moyens humains. Celle-ci est à ce jour évaluée à +13%, soit une moyenne annuelle de 83 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) (versus 74 ETPT dans le PPI 21-25), intégrant une progression du nombre d'ETP maximum de 78 en début de PPI à 88 en fin du PPI. Le coût de structure (fonctionnement et salaires) a été projeté à hauteur de 49 M€ sur les 5 ans, dont 35 M€ pour les coûts salariaux, soit un tiers de la fiscalité affectée à l'établissement.

5.2.3 LE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ

Le financement de ces dépenses mobilisera les ressources de l'établissement. D'abord, la valorisation des stocks à travers leur vente et ensuite les revenus d'exploitation permettront de réaliser 210 M€ de recettes opérationnelles de ventes foncières et recettes diverses (loyers, vente matériaux). Ces recettes seront complétées par des prévisions de recettes fiscales considérées stables à hauteur de 139 M€, des prévisions prudentes de subventions à hauteur de 13 M€ (-41% par rapport au précédent PPI) et de fonds SRU à hauteur de 9 M€ (-14% par rapport au précédent PPI).

Avec ces prévisions de recettes, le programme stratégique est financable à engagement juridique constant, l'équilibre en dépenses et recettes étant atteint à 371 M€. Cependant, au vu du contexte national et international et de la crise de l'immobilier neuf en cours au début du programme 2026-2030, par mesure de précaution, le programme stratégique envisage des dérives de durées de portage potentielles, tenant aux délais de commercialisation des opérateurs ou à de futures difficultés budgétaires pour les collectivités locales. Ainsi, pour garantir le modèle économique, 20 M€ de provisions sont intégrés en dépenses qui seront financées le cas échéant, par :
 → la mobilisation de la trésorerie de l'établissement (15 M€), qui amènerait le niveau de trésorerie en fin de programme à environ 19 M€ équivalant à 3 mois d'activité, soit la fourchette basse nécessaire aux variations de besoin en fonds de roulement, les investissements dans la Foncière Eco d'EPORA déduits à hauteur de 3,570 M€ ;
 → l'augmentation des avances en cours dans la comptabilité de l'établissement de 5 M€, soit une augmentation de 20% des encours.

Voir la figure 3 ci-contre

Perspectives 2026-2030
322 M€ de dépenses
230 M€ d'acquisition

Perspective de progression des moyens humains
+13% d'ETPT prévus par rapport au PPI 21-25, soit :

78 ETPT maximum au début du PPI 26-30

88 ETPT maximum à la fin du PPI 26-30

Figure 1
Activité annuelle moyenne des dépenses

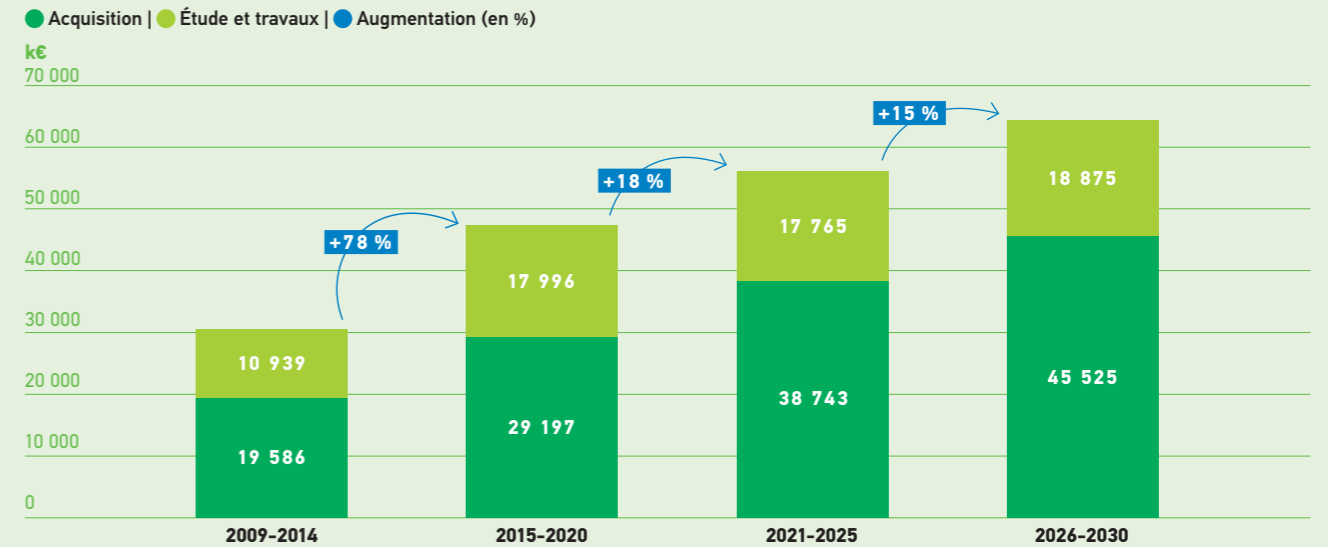


Figure 2
Stocks fin de PPI

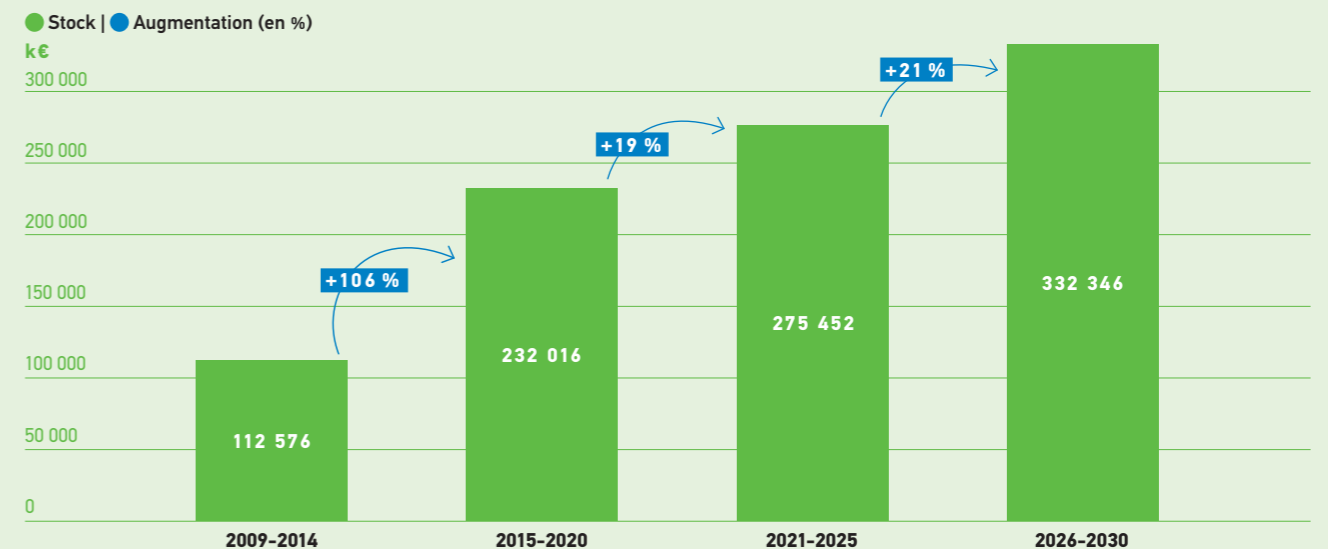
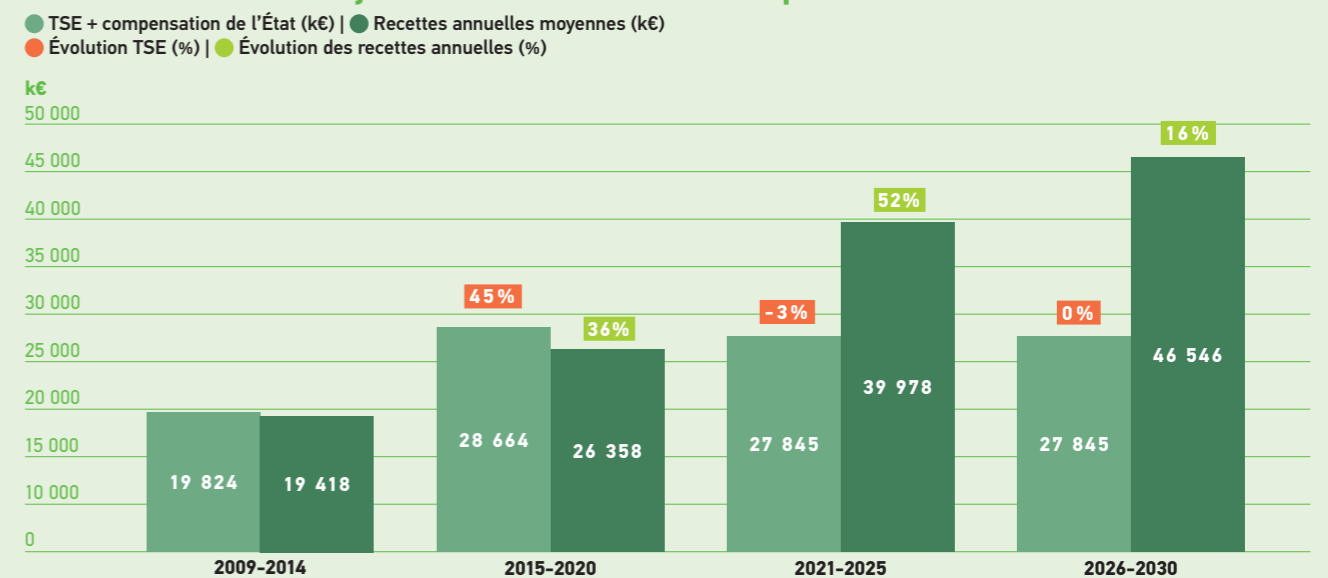


Figure 3
Recettes annuelles moyennes et TSE + dotation compensatoire de l'État



À noter
 2013 extension du territoire d'intervention en Nord Isère, et Drôme-Ardèche.

5.2.4 DÉVELOPPEMENT D'AFFAIRES

Le précédent programme a permis de développer une activité opérationnelle pluriannuelle d'environ 250 M€ à travers de nouvelles affaires engagées dans le cadre de conventions d'intervention foncière. Cette activité pluriannuelle est nécessaire à la stabilité de l'activité de l'établissement.

Le présent programme prévoit le développement de 315 M€ de nouvelles affaires au moyen de conventions d'intervention foncière (CIF), à répartir entre axes stratégiques. Ce montant intègre une perte naturelle de 15% des affaires ne se transformant pas en dépenses opérationnelles.

L'évaluation des besoins du territoire au vu des types d'intervention de l'EPORA conduit à une prévision par axes stratégiques comme suit.

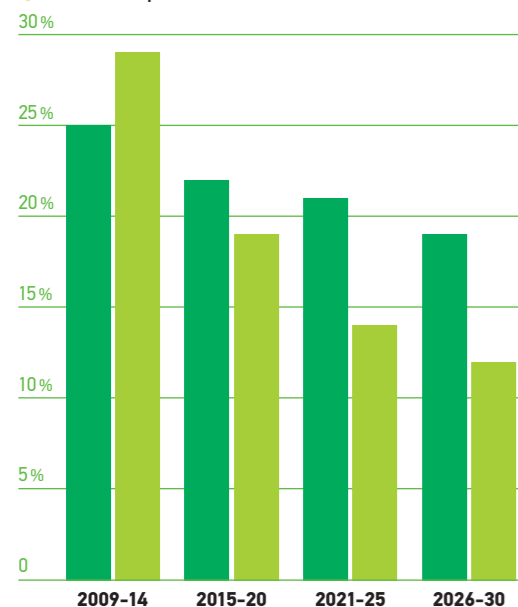
5.2.5 VOLUME ATTRIBUABLE DE MINORATIONS FONCIÈRES

Le fonds de minoration du PPI 21-25 de 69 M€ a été attribué en quasi-totalité aux nouvelles affaires. Ces attributions en augmentation par rapport au programme précédent n'ont pas altéré le modèle économique de l'établissement qui a, parallèlement à la croissance du volume d'affaires nécessitant des minorations, augmenté plus vite encore les portages sans minoration. Aussi, les taux de provisions sur dépenses et stocks, résultant de l'application des conventions attributives de minorations, sont en baisse constante depuis le PPI 2009-2014.

Voir la figure 4 ci-dessous

Figure 4
Évolution de la minoration provisionnée par PPI

● Minorations provisionnées sur dépenses
● Minorations provisionnées sur stock



Le taux de minoration sur activité résultant des conventions approuvées sur le PPI 21-25 s'établit autour de 25%. Il est prévu de fixer ce même taux à 23% pour tenir compte d'une croissance poursuivie des portages fonciers non minorés pour la période 26-30.

Ce faisant, le fonds de minoration s'élèvera à hauteur de 74 M€ dont 60 M€ pour le fonds en faveur du recyclage foncier et 14 M€ pour le fonds SRU en faveur du logement social, soit 7% d'augmentation.

5.2.6 INVESTISSEMENT DANS LA FILIALE DE PORTAGE LONG TERME LA « FONCIÈRE ECO D'EPORA »

L'EPORA a créé en 2025, en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations, une société par actions simplifiées, dont la raison sociale est la Foncière Eco d'EPORA. Cette société, dont l'EPORA est l'actionnaire majoritaire, complète l'offre de services de l'établissement par des portages long terme voire très long terme de fonciers économiques. La finalité de cette société est d'user du temps long de portage de la propriété foncière, pour garantir que les fonciers économiques que les collectivités et l'EPORA ont recyclés conserveront leur usage, et pour permettre des opérations de réaménagement de zones d'activité commerciale ou économique en mobilisant sur la durée les différentes unités foncières qui se libèrent au fur et à mesure.

Pour assurer sa croissance, l'EPORA prévoit de mobiliser 3,570 M€ de sa trésorerie pour finaliser la capitalisation de la société durant le programme 26-30, conformément au pacte d'associé, pour lui donner sa capacité financière maximale.

5.2.7 PILOTAGE FINANCIER ET ÉCONOMIQUE

Le financement de ce programme stratégique est basé sur des éléments dimensionnants qui devront être pilotés, à savoir :

- une durée de portage foncier prévisionnelle, c'est-à-dire projetée au vu des engagements juridiques conventionnels sur le stock, n'excédant pas 6 ans et stabilisée à ce niveau tout au long du programme ;
- une part de portage en veille foncière, c'est-à-dire en incubation de projets, n'excédant pas 30% du stock ;
- une trésorerie pilotée entre 3 et 6 mois d'activité ;
- un résultat comptable (report à nouveau) cumulé de 53,4 M€ ;
- un taux de provision sur activité inférieur ou égal à 20%.

Développement du portefeuille d'affaires

315 M€

dont :

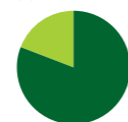


- 170 M€ logement sobre
- 85 M€ économie
- 40 M€ accompagnement grandes mutations
- 20 M€ transition écologique

Fonds de minoration pour le PPI 26-30

74 M€

dont :



- 60 M€ en faveur du recyclage foncier
- 14 M€ pour le fonds SRU en faveur du logement social

À savoir

En usant du temps long de portage de la propriété foncière, la Foncière Eco d'EPORA garantit que les fonciers économiques recyclés par les collectivités et l'EPORA conserveront leur usage.

5.3

Un volume nécessitant d'adapter l'organisation et de maîtriser les risques

5.3.1 UNE ORGANISATION ROBUSTE QUI DOIT ENCORE PROGRESSER POUR PORTER LES AMBITIONS

En 2021, l'EPORA s'est réorganisé en maintenant le nombre de postes de l'organigramme constant. Des directions de siège ont été créées pour mieux structurer les domaines des travaux, des finances et des achats, en maintenant une présence territoriale de proximité forte à travers les directions territoriales en responsabilité des partenariats et de la conduite des projets fonciers. L'EPORA a mené également de nombreuses actions de modernisation des outils pour gagner en efficacité. Il conduit en outre une démarche d'élaboration d'une cartographie des risques détaillée, qui sera déclinée à partir de fin 2026 en plan d'action afin de sécuriser l'établissement sur l'ensemble de son activité.

Alors que le nombre de postes dans l'organigramme n'a pas évolué entre 2020 et 2025, les coûts salariaux ont quant à eux progressé sous le double effet de l'inflation et de la tension du marché du travail post Covid-19, affichant une augmentation moyenne annuelle de 3,5%. Les frais de structure ont quant à eux été fortement maîtrisés pour aboutir à une quasi-stabilisation sur les 5 années.

En fin de PPI 21-25, le constat d'une augmentation importante en volume et en qualité du stock à gérer a fait émerger un besoin de réorganiser la fonction gestion patrimoniale. Cette

réorganisation est amorcée et devrait se mettre en place dans le deuxième semestre de l'année 2026. Elle vise à mieux structurer cette activité en développant les compétences métier et en renforçant la professionnalisation.

5.3.2 MIEUX MAÎTRISER LES RISQUES INTERNES FACE AUX VOLUMES IMPORTANTS D'ACTIVITÉ

Après avoir redéfini et sécurisé son organisation et ses systèmes d'information durant la période 21-25, l'EPORA se dote d'un dispositif de maîtrise des risques conforme aux standards applicables aux établissements comparables.

Ce dispositif, dont l'objet est de préserver l'intégrité et la performance de l'établissement, sans altérer ni son agilité ni sa capacité d'adaptation, engendra diverses améliorations permettant de fluidifier les processus et flux décisionnels. Il permettra de disposer d'une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs à travers un plan de maîtrise des processus.

L'augmentation des stocks de fonciers nécessite de repenser la fonction patrimoniale, une évolution amorcée par l'établissement dès avril 2026.



Chapitre 6

Partenaires et acteurs du territoire

La réussite de ce programme stratégique repose sur la capacité de l'EPORA à fédérer et coordonner les acteurs du territoire. Pour cela, l'établissement développera des partenariats à différentes échelles pour anticiper les mutations foncières, innover en matière de développement économique et partager ses connaissances avec les collectivités de son secteur d'intervention.

6.1 Une stratégie partenariale

6.1.1 DES STRATÉGIES FONCIÈRES PARTENARIALES À L'ÉCHELLE DU CARRÉ MÉTROPOLITAIN LYONNAIS

Le diagnostic territorial présenté en première partie de ce programme met en évidence le fait que les enjeux fonciers résultent de mécanismes territoriaux ne s'arrêtant pas aux limites d'intervention de l'EPORA.

En particulier, il en est ainsi :

→ des consommations foncières autour de la Métropole de Lyon observées dans le grand carré métropolitain lyonnais, notamment à l'est de la Métropole de Lyon, dont les origines tiennent en grande partie aux dynamiques sociodémographiques largement dimensionnées par les politiques d'aménagement conduites au sein de la Métropole de Lyon;

→ des perspectives de modification des marchés immobiliers générées par les projets de services express régionaux métropolitains, qui nécessiteront des stratégies foncières d'anticipation coordonnées à des échelles inter-métropolitaines, voire interdépartementales;

→ du projet d'EPR2 ayant des retentissements interdépartementaux, tout comme le projet ferroviaire Lyon-Turin dans le même grand secteur territorial.

Dans ce cadre, l'EPORA s'engagera auprès des acteurs de ces enjeux, les métropoles de Lyon et Saint-Étienne, l'État, la Région et les intercommunalités concernées, dans toute démarche visant à coordonner les stratégies foncières anticipatrices à grandes échelles de coopération.

6.1.2 DES SYNERGIES POUR LE LOGEMENT

Les travaux d'élaboration de ce programme ont mis en évidence les attentes de nombreux acteurs du territoire portant sur la résorption de l'habitat dégradé des centres anciens. Pour élargir son offre de service, l'EPORA devra rechercher des modes de financement des déficits fonciers mobilisant les dispositifs existants auprès des institutionnels financeurs, tels que l'Agence nationale de l'habitat ou Action Logement.

Les synergies qu'il compte développer avec ces acteurs doivent permettre de mieux financer les opérations et d'encourager les collectivités à poursuivre la requalification de leur centre ancien. La crise du logement neuf en cours au début du programme 2026-2030 nécessitera également d'apporter des solutions foncières pour héberger les travailleurs ou soutenir la construction. Dans

cette optique, il sera recherché des partenariats régionaux ou nationaux en lien avec le Réseau national des EPF d'État, en vue de soutenir la production de logements.

6.1.3 DES PARTENARIATS POUR INNOVER EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Le développement foncier à destination des entreprises productives est en fort questionnement compte tenu de l'attrition de l'offre foncière d'origine naturelle et agricole. Des innovations, dont l'EPORA est directement acteur à travers sa filiale la Foncière Eco d'EPORA ou encore des animations territoriales qu'il a pu conduire sur la requalification du foncier de zone d'activité, sont en cours sur le plan national et régional.

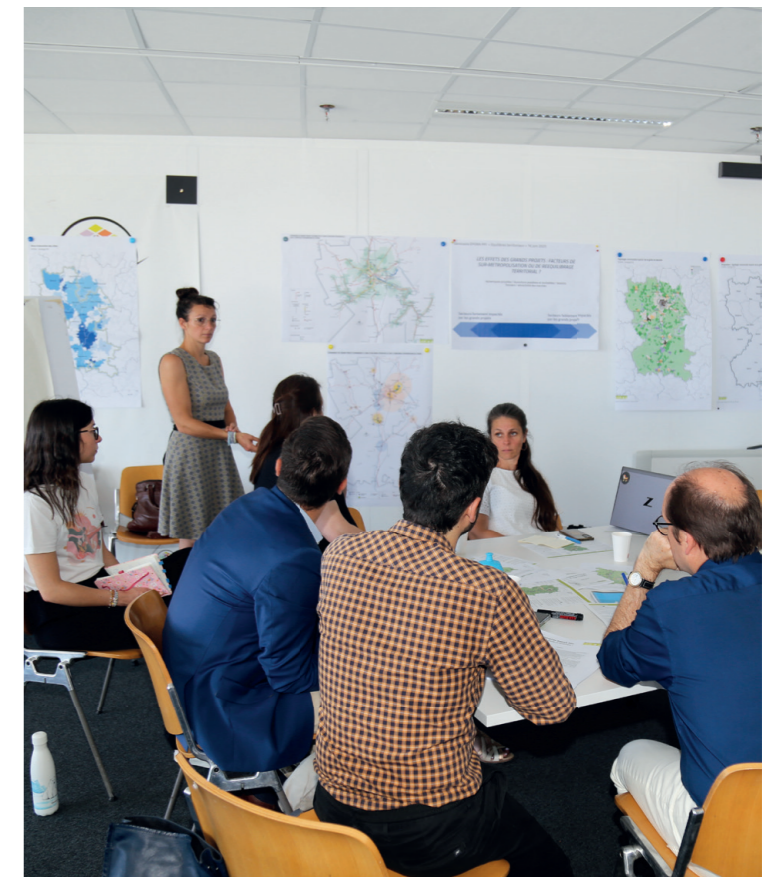
Ces évolutions requièrent des coopérations étroites pour rechercher les meilleures solutions afin d'éviter les pertes de chance trouvant leur origine dans la rareté foncière. Aussi, l'EPORA proposera à des acteurs clés du territoire d'organiser des stratégies foncières dédiées au développement économique, notamment :

→ pour identifier les projets d'intérêt national ou majeurs à l'échelle régionale nécessitant des développements fonciers, avec la Région, l'État et les chambres de commerces et d'industrie ;
→ pour soutenir la démarche de structuration du modèle économique de l'axe fluvial Rhône Méditerranée, avec les acteurs clés de l'axe, notamment l'État, le port autonome de Marseille et la Compagnie nationale du Rhône, les chambres de commerces et d'industrie ;
→ pour expérimenter des opérations de reconquête de zones d'activité avec les intercommunalités et les chambres de commerces et d'industrie.

6.1.4 DÉVELOPPER LA CONNAISSANCE ET L'OBSERVATION TERRITORIALE STRATÉGIQUE

La mise en perspective des enjeux de ce programme stratégique a nécessité un diagnostic territorial mobilisant des données et des analyses jusqu'ici peu usitées et souvent indisponibles. Pour autant, ont été mises en perspective des problématiques régionales qui nécessiteront des approfondissements sur plusieurs points clés :

→ les effets du vieillissement sur les besoins en logements et sur les marchés immobiliers compte tenu de la grande transmission se préparant ;
→ les dynamiques sociodémographiques générant les cinq grands secteurs de consommation foncière, à l'est de Lyon, dans la plaine du Forez, sur le chapelet d'agglomérations de la vallée du Rhône et au sud d'Aubenas ;
→ les effets induits par le service express régional métropolitain et les projets d'infrastructure de



transport de voyageurs sur les marchés fonciers, et les territoires qui seront impactés et qui nécessitent des stratégies foncières anticipatrices.

Ci-dessus
Ateliers partenariaux
élaboration PPI -
locaux UrbaLyon

À travers la poursuite des coopérations avec les agences d'urbanisme de son secteur d'intervention, l'EPORA promouvra la constitution de partenariats d'études afin d'étudier plus finement ces enjeux et de constituer tout observatoire permettant d'en suivre les évolutions.

6.1.5 PARTAGER LES CONNAISSANCES ET SAVOIR-FAIRE AVEC LES COLLECTIVITÉS DE NOTRE SECTEUR

La consommation foncière observée sur le périmètre d'intervention de l'EPORA comporte une composante diffuse sur laquelle l'établissement aura peu de prises directes. Pour autant, il entend diffuser ses connaissances et savoir-faire, acquis en 30 ans d'expérience de recyclage urbain, pour permettre aux collectivités de son secteur de se saisir des stratégies, des méthodes et des outils pour agir en faveur de la sobriété foncière.

Pour ce faire, en collaboration avec ses partenaires, établissements publics fonciers locaux, agences d'urbanismes, conseil en architecture et en urbanisme, les services de l'État et les autres, il organisera des scènes régionales pour transmettre ses méthodes opérationnelles et participer au développement de compétences de recyclage urbain dans tous les territoires.

Chapitre 7

Piloter la stratégie

Acteur public engagé, l'EPORA entend être pleinement attentif à ses impacts sur les territoires, l'environnement et ses collaborateurs. Trois démarches clés de la politique RSE de l'établissement ainsi qu'un dispositif d'évaluation pour évaluer les objectifs stratégiques fixés et mesurer les progrès dans la durée ont été mis en place.

7.1

Un établissement attentif à ses impacts économiques, sociaux et environnementaux

La RSE (responsabilité sociétale des entreprises) correspond à la contribution volontaire des organisations aux enjeux du développement durable, à la fois dans leurs activités et dans leurs relations internes et externes. Elle vise à concilier performance économique, responsabilité sociale et respect de l'environnement, dans une logique de développement durable et d'amélioration continue.

Depuis plusieurs années, l'établissement mène des actions en ce sens, sans les avoir formalisées dans une politique RSE. En 2024, un état des lieux des principales actions a été réalisé. Sur la base de ce diagnostic, l'établissement a décidé en 2025 de structurer sa politique RSE autour de **trois démarches clés**.

Chaque démarche porte un engagement fort de l'établissement et définit les leviers d'action ainsi que les objectifs à atteindre. Elles reflètent l'identité, les valeurs et les engagements responsables de l'établissement.

Pour la période 2026-2030, l'établissement s'engage à :

- intégrer les trois démarches (territoriale, environnementale, qualité de vie au travail) dans ses projets et décisions, en recherchant le juste équilibre ;
- améliorer en continu ses pratiques et suivre chaque année ses actions pour mesurer les progrès et identifier les pistes d'amélioration.

Le présent PPI contribue à ces démarches :

→ **Territoires** : adapter l'offre de services, clarifier les engagements avec les collectivités et accompagner durablement les besoins en foncier, notamment pour produire des logements dans l'enveloppe urbaine.

→ **Environnement** : réduire l'empreinte environnementale, notamment en intégrant l'économie circulaire et le vivant dans nos interventions, pour améliorer le cadre de vie et la santé.

→ **Qualité de vie au travail** : co-construire le PPI grâce à l'intelligence collective (salariés, partenaires, État, administrateurs), via des temps d'écoute, des ateliers et des retours d'expérience, pour donner du sens aux actions et renforcer le collectif.

POLITIQUE RSE

QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL

Prendre en compte l'humain



ENVIRONNEMENT

Réduire l'empreinte environnementale



TERRITOIRE

Répondre durablement aux besoins des territoires



7.2

Évaluer les résultats pour conduire la stratégie

7.2.1 RÉFÉRENTIEL

D'ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE

Le présent programme sera évalué en mobilisant divers axes analytiques :

- les axes stratégiques et notamment le niveau d'atteinte des cibles prioritaires (territoires et projets) ;
- les vocations des fonciers développés ;
- les types d'intervention ;
- les critères d'exemplarité, notamment la densité en logements des programmes et les quantités de déchets valorisables valorisés ;
- la mobilisation de l'action sur les espaces urbanisés ;

À partir de ces axes analytiques, l'EPORA déterminera si les objectifs stratégiques de ce programme pluriannuel ont été atteints, en analysant les données :

- **Financières** : de réalisation des dépenses, de développement du portefeuille d'affaires, de stocks et d'attribution de minorations foncières ;
- **Physiques et quantitatives** : le nombre de logements servis par les fonciers développés, les surfaces foncières acquises portées et cédées par l'EPORA, les volumes de matériaux traités.

L'EPORA pilotera également l'activité au vu d'indicateurs et de critères financiers évoqués en 5.2.7.

Ces éléments feront l'objet de tableaux de bord fournis aux instances de l'EPORA pour en permettre le pilotage stratégique. Sur ces mêmes bases, un bilan à mi-programme sera établi en vue d'éventuels ajustements de la stratégie.

7.2.2 ÉVALUATION DES PROJETS

L'évaluation des projets comportera deux volets.

→ Un premier volet permettra de s'assurer du respect des engagements des collectivités pris dans les conventions d'intervention foncières. L'EPORA dédiera des moyens au contrôle systématique des cessions réalisées dans le cadre du programme 26-30 porteuses d'engagement 5 ans après la vente.

→ L'EPORA prévoit également dans sa stratégie un processus d'évaluation de ses opérations lui permettant de s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue de ses modes de production et d'intervention. Pour ce faire, il organisera un système de recueil d'information et d'analyse de leur déroulement.

Ces évaluations feront l'objet d'un compte-rendu régulier au conseil d'administration.

Table des sigles

ACV Action Cœur de Ville	Loi SRU Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain	OSE Orientation stratégique de l'État	SRCE Schéma régional de cohérence écologique
Anah Agence nationale de l'amélioration de l'habitat	OAP Orientation d'aménagement et de programmation	PCAET Plan climat-air-énergie territorial	TFPB Taxe foncière sur les propriétés bâties
ANRU Agence nationale pour la rénovation urbaine	OPAH Opération programmée d'amélioration de l'habitat	PIC Plan initiative copropriétés	TFPNB Taxe foncière sur les propriétés non bâties
CFE Cotisation foncière des entreprises	OPAH-RU Opération programmée d'amélioration de l'habitat en renouvellement urbain	PLH Programme local de l'habitat	TH Taxe d'habitation
COP AURA Conférence des parties en Auvergne-Rhône-Alpes	ORCOD Opération de requalification des copropriétés dégradées	PLUi/PLU Plan local d'urbanisme intercommunal ou communal	TRI Territoire à risques importants d'inondation
ENAF Espace naturel, agricole et forestier	ORCOD-IN Opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national	PPA Projet partenarial d'aménagement	TSE Taxe spéciale d'équipement
EPCI Établissement public de coopération intercommunale	ORE Obligation réelle environnementale	PPI Programme pluriannuel d'intervention	ZA Zone d'activité
EPIC Établissement public à caractère industriel et commercial	ORT Opération de revitalisation de territoire	PVD Petite Ville de demain	ZAE Zone d'activité économique
Loi 3DS Loi relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration		SCoT Schéma de cohérence territoriale	ZAN Zéro artificialisation nette
		SRADDET Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires	

Siège social
2, avenue Grüner, CS 32902
42029 Saint-Étienne Cedex 1
Tél. : 04 77 47 47 50

Direction territoriale Loire
2, avenue Grüner, CS 32902
42029 Saint-Étienne Cedex 1
Tél. : 04 77 47 47 89

Direction territoriale Rhône – Isère
17/19, rue Robespierre
69700 Givors
Tél. : 04 27 40 61 20

Direction territoriale Drôme – Ardèche
Le Galilée, 10 avenue de la gare
26300 Alixan
Tél. : 04 27 40 61



EPORA

Établissement public foncier
Au cœur de la région
Auvergne-Rhône-Alpes