

Commission "Dynamiques territoriales et mobilités"
Rapporteurs : Michel MORVANT et Jean-Pierre VAUZANGES

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional
« Création d'une structure de portage foncier long terme dans le cadre de la stratégie régionale de sobriété foncière - Autorisation accordée à la SemBreizh, au titre de son plan stratégique 2025-2030, à prendre des participations dans la future structure de portage foncier de long terme »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

La Bretagne est une région attractive et à la croissance démographique et économique dynamique. Il s'est avéré ainsi incontournable pour le Conseil régional de mieux planifier et organiser la production de logements et d'immobilier professionnel à moyen et long terme.

La question du foncier devenant une priorité publique dans le cadre de la loi Climat et Résilience, la Région Bretagne l'a inscrite au cœur de son Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ; sur le sujet de la maîtrise et de la préservation des sols, elle dispose également depuis 15 ans des compétences de l'Établissement public foncier de Bretagne (EPFB) au service des collectivités locales.

Le Conseil régional, dans un souci de grande équité entre les territoires, s'est donné des objectifs et des règles en réalisant collectivement un premier travail de planification de la sobriété foncière, en s'appuyant sur les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) adoptés ou en cours, et qui viennent à leur tour nourrir les Plans locaux de l'habitat (PLH) et Plans locaux d'urbanisme (intercommunaux) (PLU(i)) des collectivités ; il est nécessaire désormais de passer à une phase plus opérationnelle en complétant le rôle de l'EPFB par la création d'une nouvelle structure régionale et partenariale capable de porter une ambition de portage des fonciers sur le long terme (15 à 30 ans ou plus si dissociation foncier-bâti, quand la moyenne de portage de l'EPFB est de 7 ans).

Les acteurs identifiés pour monter et animer cette nouvelle structure sont la SemBreizh, la Banque des Territoires et l'EPFB.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER, dans ses avis précédents, a déjà souligné et encouragé les travaux de réflexion collective réalisés par le Conseil régional en matière d'organisation et de planification de la sobriété foncière. Il a aussi rappelé l'importance et la compétence de l'EPFB, au service des collectivités locales, désireuses d'aménager leur territoire en renouvellement urbain. Le CESER comprend ainsi la nécessité pour le Conseil régional de disposer d'un outil de portage plus long terme (15 à 30 ans, voire plus...) pour pallier l'absence d'investisseurs de long terme auprès des collectivités locales et d'acteurs privés, aménageurs, promoteurs ou bailleurs sociaux. Les mandats actuels des élus locaux et territoriaux étant de 6 ans, le CESER s'interroge tout de même sur les conséquences politiques éventuelles des engagements financiers long terme pris par des acteurs différents qui vont se succéder pendant la période de portage.

Le CESER note la différence de gouvernance entre l'EPFB (établissement public d'État) où siègent des représentants de la Région, des départements bretons, des métropoles, des EPCI et de l'État, et celle de cette future structure portée par deux acteurs régionaux SemBreizh et EPFB, et un acteur national : la Banque des Territoires. C'est donc un outil plus à la main du Conseil régional.

Les moyens financiers dédiés aux activités de cette nouvelle structure sous forme de SAS sont également renforcés, puisque cela permettra environ 100 M€ d'investissement pour 30 M€ de capitalisation (pour mémoire, l'EPFB a réalisé en 2024 environ 40 M€ de dépenses budgétaires pour à peu près autant de recettes). Pour ce faire, le CESER comprend qu'il sera nécessaire pour le Conseil régional de procéder prochainement à une augmentation de capital de la SemBreizh pour un montant de 10 M€.

Le CESER sera attentif au respect du nouveau modèle économique qui, à la différence de l'EPFB, ne reposera pas uniquement sur une logique d'acquisition – revente mais sur une logique d'acquisition – gestion locative (bail) sur le long terme – cession. Ce portage long terme devrait permettre de mieux maîtriser le prix du foncier et des loyers, et de réguler la spéculation foncière. De même, le CESER prend acte avec satisfaction du fait que l'objectif financier de la structure est d'atteindre l'équilibre économique sans faire appels à des fonds publics pour son fonctionnement. Ce point sera particulièrement suivi par le CESER dans le contexte actuel des finances publiques.

Aussi, il salue la volonté du Conseil régional de faire figurer les objectifs de péréquation territoriale parmi les fondements juridiques de l'entité : une première nationale, dont le CESER souligne l'intérêt.

Enfin, le CESER s'interroge sur la répartition, sur le papier, des responsabilités opérationnelles entre l'EPFB (chargé de l'acquisition, de la négociation et des opérations de mise en conformité des fonciers acquis) et SemBreizh (chargé de la valorisation des biens et droits fonciers, des aménagements, des éventuelles constructions, de la gestion locative et des opérations commerciales), chacune de ces tâches étant déjà dans la compétence de ces deux acteurs, à l'heure où la simplification administrative est indispensable pour augmenter l'efficacité des structures.

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne

« Création d'une structure de portage foncier long terme dans le cadre de la stratégie régionale de sobriété foncière - Autorisation accordée à la SemBreizh, au titre de son plan stratégique 2025-2030, à prendre des participations dans la future structure de portage foncier de long terme »

Ont voté contre : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité



Intervention de Annie SAULNIER

Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Bretagne

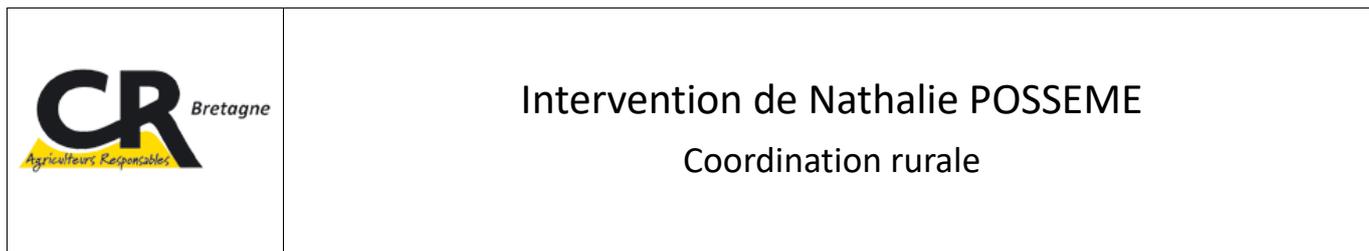
Je m'exprime au nom du MEDEF Bretagne.

Le MEDEF Bretagne souhaite exprimer un avis globalement favorable à ce projet de création d'une structure de portage foncier long terme. Cet outil innovant, complémentaire de l'action de l'Établissement Public Foncier de Bretagne, apportera aux collectivités un levier stratégique indispensable pour anticiper et sécuriser sur le long terme, le foncier nécessaire à l'accueil de projets d'entreprises comme de logements.

Dans un contexte où l'attractivité démographique de la Bretagne demeure forte, il est essentiel de garantir aux salariés et plus largement à la population active la possibilité de se loger à un coût accessible, tout en permettant aux entrepreneurs de développer leurs activités sur des fonciers adaptés. En ce sens, cette société de portage foncier peut jouer un rôle clé : elle facilitera l'émergence de projets d'investissement et de construction aujourd'hui freinés par la rareté du foncier disponible.

Pour autant, le MEDEF Bretagne souhaite rappeler ses réserves sur la trajectoire actuelle du zéro artificialisation nette. Nous partageons l'ambition de sobriété foncière et la nécessité de mieux préserver nos sols, mais nous considérons que la déclinaison du ZAN dans une région comme la Bretagne est aujourd'hui trop restrictive. Elle risque de bloquer des projets essentiels à la construction de logements et au développement économique, dans une région où les besoins sont particulièrement élevés.

Je vous remercie de votre attention.



Position possible pour la Coordination Rurale Bretagne

Points d'accord potentiels :

- Préservation du foncier :
 - La Coordination Rurale pourrait soutenir l'objectif de limiter la spéculation et de stabiliser les prix du foncier, à condition que les terres agricoles ne soient pas captées pour d'autres usages (logement, activités économiques) au détriment de l'agriculture.
 - Le projet s'inscrit dans une logique de renouvellement urbain et de revitalisation des centres-bourgs, ce qui peut limiter la pression sur les terres agricoles.
- Gouvernance locale : La structure est pilotée par des acteurs publics (Région, EPF, SemBreizh), avec une gouvernance partagée. La Coordination Rurale pourrait y voir une garantie de transparence et de prise en compte des spécificités territoriales, à condition d'être associée aux décisions.

Points de vigilance et demandes :

- Exclusion des terres agricoles :
 - Risque : Que des terres agricoles soient incluses dans les réserves foncières ou réaffectées à d'autres usages.
 - Demande : Exclure explicitement les terres agricoles productives du périmètre de la structure, sauf pour des projets strictement agricoles (installation, transmission). Maintenir le rôle central des SAFER pour le foncier agricole
- Modèle économique et accessibilité :
 - Risque : Que la logique de rentabilité et de gestion locative rende le foncier inaccessible aux agriculteurs.
 - Demande : Garantir des loyers et prix de cession accessibles pour les porteurs de projets agricoles, et associer les représentants agricoles (dont la Coordination Rurale) aux comités stratégique et technique.
- Priorité aux territoires ruraux :
 - Risque : Que le projet privilégie les zones urbaines et périurbaines, au détriment des besoins des zones rurales (installation de jeunes agriculteurs, maintien des exploitations).
 - Demande : Intégrer des critères spécifiques pour les projets ruraux et soutenir l'installation agricole via des outils adaptés.

Synthèse de la position :

La Coordination Rurale Bretagne pourrait soutenir le projet sous conditions :

- Exclure les terres agricoles du portage, sauf pour des projets agricoles.
- Associer les agriculteurs à la gouvernance et aux décisions.
- Garantir l'accessibilité du foncier pour les agriculteurs (loyers, prix).
- Équilibrer les investissements entre zones urbaines et rurales.

La Coordination Rurale Bretagne reconnaît l'intérêt d'un outil de portage foncier long terme pour lutter contre la spéculation et préserver les ressources, à condition que les terres agricoles soient explicitement protégées et que les agriculteurs soient pleinement associés à la gouvernance. Nous demandons des garanties sur l'exclusion des terres agricoles productives, l'accessibilité du foncier pour les projets agricoles, et une représentation des organisations agricoles dans les instances décisionnelles.



Intervention de Jean-François ESNEE

Chambre de commerce et d'industrie de région Bretagne

Je m'exprime au nom des CCI.

L'objectif de réduction drastique de la consommation foncière face aux enjeux du changement climatique conduit le Conseil régional, en partenariat avec la Banque des Territoires, SemBreizh et l'Établissement Public Foncier de Bretagne, à préconiser la création d'une société de portage foncier sur le long terme et à autoriser la SemBreizh à entrer dans son capital.

Les vocations de cet outil seraient d'éviter, la spéculation foncière dans un contexte de raréfaction du foncier disponible pour les projets de construction, de constituer des réserves foncières pour des projets d'intérêt public et d'anticiper les développements futurs d'activités économiques ou d'habitat. La société projetée doit trouver son équilibre économique dans les ressources provenant de ses différentes opérations, sans subventions publiques. Elle s'appuiera, de plus, sur les compétences de ses actionnaires dans son fonctionnement et ses interventions.

Les CCI soutiennent ce projet susceptible de contribuer au maintien d'une capacité d'accueil d'entreprises en expansion ou en création dans la région, sans appel aux fonds publics autres que l'actionnariat. Il favorisera notamment l'attractivité économique de la Bretagne. Il importe que la future société reste à l'écoute des propositions et besoins des collectivités territoriales, en particulier de celles les moins dotées en termes d'ingénierie et de moyens financiers.

Je vous remercie de votre attention.