



# ÉDITO

Nouvelles attentes exprimées par les électeurs locaux, nouveau contexte sociétal et nouveau cadre régissant les relations financières entre l'État et les collectivités : chacun s'accorde à reconnaître le profond renouvellement des enjeux de la gestion municipale pour la mandature qui vient de s'ouvrir. Qu'il s'agisse des conséquences de l'indexation des dotations issues de la loi de finances pour 2008 ou de l'accroissement des charges découlant des préoccupations environnementales, nombre d'enquêtes traduisent le fait que les communes s'attendent à un rétrécissement de leurs marges de manœuvre budgétaires. Faut-il pour autant circonscrire le contexte à venir à un renforcement des contraintes ? Ce serait oublier les opportunités ouvertes par l'innovation technique ou par les aménagements réglementaires, à l'image du projet de loi visant à assouplir les conditions d'accès aux partenariats public-privé. En souhaitant faire fructifier une relation de proximité avec les nouvelles équipes municipales, le Crédit Agricole a pour ambition de contribuer à aider les collectivités à saisir les opportunités à venir.

## Les maires, acteurs du développement foncier



**ZOOM**

Construire des logements, certes, mais pas au prix d'un développement décousu de l'urbanisation. C'est le dilemme qui se pose aux maires. Ceux-ci doivent élaborer des stratégies pour répondre à la demande sans en faire pâtir l'environnement.

suite page 2

## Développer les partenariats public-privé

Constatant quelques obstacles à la diffusion des Partenariats public-privé (PPP), le gouvernement propose des assouplissements.

suite page 4



# Allier urbanisme et développement durable

Les communes sont les collectivités compétentes en matière d'urbanisme. Les maires poursuivent deux objectifs : la construction de logements et la préservation des espaces naturels. Difficilement conciliables, parfois. Des solutions existent pourtant.



Lors des dernières élections municipales, la question du logement a été, en de nombreux endroits, l'un des enjeux du scrutin. Les maires, en première ligne sur cette problématique, sont soumis à la pression de leurs concitoyens. Parallèlement, la loi énonce une série d'obligations à respecter, ainsi les communes de plus de 3 500 habitants, ou de plus de 1 500 en Ile-de-France, doivent compter 20 % de logements sociaux.

Mais les édiles sont également soumis à une autre obligation, qui peut paraître contradictoire avec la nécessité de construire du logement sur le territoire de leur commune. Ils doivent veiller à un développement raisonné du nombre d'habitations, et éviter la prolifération anarchique

de zones bâties. Soit, lutter contre "l'artificialisation des sols", le bétonnage à tous crins.

## Arrêter le gaspillage

Pour André Barbaroux, directeur général de la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FnSafer), « *La France gaspille son foncier agricole* ». Ainsi, 60 000 hectares cultivables disparaissent chaque année. C'est près de deux fois plus qu'en Allemagne. Le Grenelle de l'environnement a d'ailleurs, à l'automne dernier, souligné cette problématique. Le président de la République a alors évoqué la possibilité d'inclure dans les Plans locaux d'urbanisme (PLU) des obligations en

matière de respect de la biodiversité. Maîtriser l'étendue des zones urbaines est, en effet, une des façons de préserver l'environnement. « *On ne mesure pas encore l'importance de la préservation des espaces naturels dans la lutte contre le réchauffement climatique* », insiste Robert Levêque, directeur de Terres d'Europe, bureau d'études de la FnSafer. Garder des terres agricoles est aussi un moyen de faire face à l'explosion des besoins alimentaires au niveau mondial.

## Recréer de la constructibilité

Toutefois, « *trouver des solutions pour atteindre cet objectif ne signifie pas, pour autant, l'arrêt*

*du développement des collectivités* », estime André Barbaroux. « *Recréer de la constructibilité en ville* », comme le dit le directeur général de la FnSafer, constitue l'une de ces pistes. Même « *s'il est, à l'heure actuelle, beaucoup plus facile, d'un point de vue financier, de se tourner vers les terrains agricoles pour construire* », reconnaît Robert Levêque. Mais à moyen terme, la FnSafer est persuadée que la densification des zones déjà construites sera de meilleure gestion. Notamment parce que l'équipement de réseaux d'eau et d'assainissement pour les zones pavillonnaires qui s'étendent de façon anarchique sur le territoire d'une commune grève sérieusement le budget de cette dernière.

## Les EPFL, au service du territoire

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont habilités à procéder à toutes les opérations immobilières et foncières qui s'inscrivent dans le cadre de la politique d'aménagement, à réaliser les études et travaux nécessaires et, le cas échéant, à participer à leur financement.

Leur intervention est guidée par un programme pluriannuel d'intervention foncière (PPIf), étudié en concertation avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ce programme foncier quinquennal est un instrument pédagogique et stratégique permettant au conseil d'administration de suivre et d'évaluer l'action de l'EPFL annuellement. L'assemblée générale de l'EPFL est constituée des membres de droit désignés par la loi (communes et EPCI). Le département et la région peuvent s'associer ou adhérer à l'EPFL. Ils ont la surface suffisante pour organiser l'adéquation entre instances planificatrices et instances de l'action foncière au niveau communal et intercommunal.



**André Barbaroux,**  
directeur général  
de la Fédération nationale  
des Safer

# INTERVIEW

## Quelle aide peuvent apporter les Safer aux collectivités ?

A. B. : Les Safer ont une vision extrêmement précise de la situation foncière d'un territoire. En effet, les notaires sont dans l'obligation de les informer de toutes les ventes qu'ils réalisent. Plus de 3 000 communes ont d'ailleurs signé une convention avec leur Safer afin de bénéficier d'un observatoire des forces qui agissent sur le territoire.

## Que préconisez-vous afin de lutter contre l'artificialisation des sols ?

A. B. : À mon avis, il faut mettre des contraintes à l'expansion urbaine sur les terres agricoles, en installant un zonage pérenne sur ces dernières. Une commission, qui serait dépendante de l'État car l'agriculture est une compétence du pouvoir central, pourrait être la seule habilitée à autoriser la transformation de ces terrains en zones constructibles. Cela ne signifie pas que cette commission répondra systématiquement par la négative.

Je pense aussi que la compétence urbanistique devrait être confiée au niveau intercommunal. Les maires ne seraient ainsi plus sous la pression directe de leurs électeurs.

Construire en ville ? Il existe en effet des réservoirs de terrains constructibles déjà existants sur le territoire des communes : friches urbaines, zones sous-densifiées (celles dont le coefficient d'occupation des sols est faible)... De plus, les maires disposent d'outils juridiques et financiers nécessaires pour atteindre un niveau de logements correspondant à la demande de leur population tout en contrôlant le développement urbain.

## Planifier

Ce sont les communes qui détiennent la compétence en matière de planification. À travers le PLU, elles déterminent le zonage en vigueur sur le territoire municipal et réglementent les constructions. Les élus peuvent inscrire le pourcentage de logements sociaux qu'ils souhaitent atteindre sur ce plan. Ils peuvent aussi utiliser des outils

ponctuels, tels que leur droit de préemption afin de redensifier une zone, par exemple.

Les communes disposent enfin d'outils financiers, par le biais des "participations aux équipements publics", à charge du promoteur d'une opération.

« Pour mettre en musique tous ces instruments à la disposition des maires, ces derniers doivent s'interroger sur le type de relations qu'ils veulent ensuite entretenir avec les différents intervenants, parmi lesquels les opérateurs, les agents économiques, les propriétaires et, de façon plus générale, les habitants », conseille Thierry Vilmin, directeur de la société de consultants Logiville. Selon lui, quatre scénarios s'offrent aux élus locaux. Le premier consiste à laisser faire ces opérateurs sans intervenir. L'urbanisation est alors diffuse. C'est ce que l'on appelle le "mitage", c'est-à-dire la prolifération non contrôlée de constructions en milieu rural

ou périurbain. Il va de soi que cette méthode (ou plutôt cette absence de méthode) ne permet pas de lutter contre l'artificialisation des sols. À l'inverse, elle l'encourage.

Les maires peuvent, à l'opposé, intervenir directement, via une politique d'aménagement public. « Ils maîtrisent alors entièrement les opérations de construction sur le territoire mais en assumant également tous les risques financiers », décrit Thierry Vilmin

## Inciter et négocier

Entre ces deux politiques opposées, deux voies intermédiaires sont possibles.

Tout d'abord, le conseil municipal peut recourir à l'incitation réglementaire pour que les acteurs privés de la construction se conforment à ses projets : par exemple, augmenter la densité d'une certaine zone, dans le PLU en définissant des règles précises (hauteur, emprise...). « Ce profil d'intervention des maires dans la politique de logement se développe avec les élaborations ou les révisions de plus en plus nombreuses des PLU », indique le consultant.

L'autre solution pour les maires est la négociation. Cela fonctionne soit sur la base d'un droit des sols minimum, soit en zone non constructible. La commune, le propriétaire du terrain ainsi que l'aménageur établissent des règles pour une opération donnée. Cette négociation peut être formellement conclue, par un contrat de concession de zone d'aménagement concertée (ZAC). Sur les territoires plus petits, l'accord est informel et le PLU est modifié pour s'adapter au projet négocié.

## Demander conseil

Dans ces petites communes, une série d'acteurs peuvent

## Les Sem, pour conseiller

La société d'économie mixte d'aménagement, ou Sem, met en œuvre un projet d'aménagement. Elle n'a donc rien à voir avec un bureau d'études qui peut épauler une commune lors de l'élaboration de son PLU.

« Cette société appartient aux collectivités, explique Jean-Marie Bernard, qui est responsable du secteur à la Fédération des Sem (FNSEM). Elle ne recherche pas nécessairement le profit et est enracinée dans le territoire »

Une collectivité n'appartenant pas au conseil d'administration d'une Sem peut toutefois faire appel à elle. L'intérêt est de discuter avec un organisme parapublic. Dans ce cas-là, la Sem doit demander l'accord formel de son conseil d'administration avant d'accepter de travailler pour un client qui ne fait pas partie de ses actionnaires.

conseiller le maire dans ses décisions (les principaux, Safer, sociétés d'économie mixte, établissements publics fonciers locaux (EPFL), sont présentés ci-contre). Mais, sur le choix de la méthode, les élus doivent avant tout s'entourer de personnes qui n'ont pas d'intérêt dans tel ou tel type d'opération « et qui n'ont pas, de ce fait, tendance à l'enfermer dans une filière particulière d'intervention », conclut Thierry Vilmin. Une des possibilités est de s'assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), qui peut être notamment un consultant privé ou un EPFL. ■

## Fondation Grameen Crédit Agricole, pour aider les pays en développement

Pour la première fois, Crédit Agricole SA signe un accord de partenariat avec le groupe bancaire Grameen Trust et Mohammad Yunus, prix Nobel de la paix en 2006. L'objectif de cette union est la création de la Fondation Grameen Crédit Agricole pour la microfinance dont l'objectif est l'aide au développement des institutions de microfinances dans les pays émergents. Grâce, notamment à la dotation de 50 millions d'euros accordée par Crédit Agricole SA, la Fondation Grameen met à la disposition des institutions de microfinances (IMF) une gamme complète de financements, sous forme de crédits, garanties, fonds propres, ainsi qu'une plateforme de conseil, d'échange et d'assistance technique. À ce jour, Grameen Trust, instrument de développement international du groupe Grameen, a déjà soutenu des initiatives de ce type dans plus de 38 pays. Forte de cette expérience, La fondation bénéficiera également du soutien de spécialistes mis à disposition par Crédit Agricole SA. Pour en savoir plus : [www.grameen-credit-agricole.org](http://www.grameen-credit-agricole.org)

## la lettre du Crédit Agricole

Éditeur :

Uni-Éditions, 22, rue Letellier,  
75739 Paris Cedex 15

Réalisation :



Directeur de la Publication :

Jacques Brière

Comité éditorial :

Christine Cappella, Sophie Nicola

Rédactrice en Chef :

Bérengère Ducloux

Rédactrice en Chef adjointe :

Pascale Barlet

Rédaction :

Sylvie Fagnart

Impression :

Imp. GG Collet

Dépôt légal : à parution

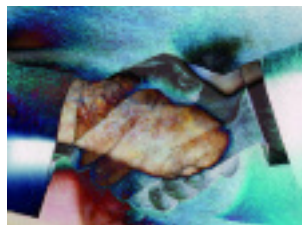
# Partenariats public-privé : Coup de pouce législatif

Sécuriser et élargir le recours aux contrats de partenariat, tel est l'objectif du projet de loi adopté en Conseil des ministres le 18 février dernier et qui devrait être examiné au Parlement au printemps.

Ce n'est que petit à petit que les collectivités locales se tournent vers le contrat de partenariat pour réaliser des projets d'équipement. Le nombre de partenariats public-privé (PPP) reste encore faible dans le secteur public local, alors que l'ordonnance consacrant ce nouveau mode de passation des marchés publics fêtera bientôt ses 4 ans d'existence. Les recours engagés contre les rares PPP sont à l'origine de la timidité des collectivités.

## Contrats de partenariat

Sur demande du président de la République, la ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, Christine Lagarde, a donc présenté un projet de loi "relatif aux contrats de partenariat", adopté en Conseil des ministres le 18 février 2008. Ce texte devrait être examiné au cours du printemps par les parlementaires, en vue d'une adoption en juin prochain. Il propose deux améliorations par rapport à l'ordonnance du 17 juin 2004. Cette dernière ne prévoyait que deux circonstances au cours desquelles un contrat de partenariat pouvait être envisagé : l'urgence et la complexité du projet. Le Conseil constitutionnel avait insisté sur cette notion d'urgence : "[L'urgence] est au nombre des motifs d'intérêt général pouvant justifier de la passation d'un contrat de partenariat, dès lors qu'elle résulte objectivement



[...] de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs."

## Nouveaux recours

Prenant en considération l'avis du Conseil constitutionnel, le gouvernement introduit deux nouvelles possibilités de recours aux PPP. D'abord, la collectivité pourra justifier le recours à un contrat de partenariat sur la base d'un intérêt économique et financier favorable, et ce, au regard des autres voies proposées par le Code des marchés publics. Ensuite, le projet de loi

énonce une série de secteurs, considérés comme prioritaires, qui pourront désormais faire l'objet d'un tel contrat, au cours d'une durée limitée dans le temps, jusqu'en 2012. Il s'agit des investissements nécessaires aux besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche, à la mise en place de nouvelles technologies pour les besoins de la police et de la gendarmerie, à la rénovation urbaine ou à la réalisation d'infrastructures de transport dans le cadre d'un projet de développement durable. L'autre aspect de ce projet de loi est un premier pas vers l'égalité fiscale entre les contrats de partenariat et les autres marchés publics. Ainsi, les conditions de perception de recettes complémentaires par le prestataire privé sont sécurisées. D'autres mesures de nature fiscale feront plus tard l'objet de décrets. ■

## Le Crédit Agricole, acteur des PPP

Le groupe Crédit Agricole se positionne depuis la publication de l'ordonnance relative aux contrats de partenariat comme un des acteurs majeurs du secteur, au service des collectivités locales. C'est lui qui a remporté le premier contrat de partenariat de construction passé par une collectivité (un collège, pour le compte du conseil général du Loiret).

Chaque Caisse Régionale apporte une ingénierie technique et financière aux collectivités intéressées par ce nouveau mode de réalisation de la commande publique.

Pour des projets dont le montant est inférieur à 60 millions, les Caisses Régionales s'appuient sur les compétences de la filiale FIP. Pour les projets plus importants, les montages sont arrangés par la filiale Calyon.