

Quelle valeur accordons-nous aux espaces libres ?

**Stratégies foncières pour développer les
espaces libres en Allemagne et en France**

Auteur·rices

**Nicolas Geffroy
Julia Plessing**

Potsdam
Janvier 2025

Étude RIFS

Résumé

À l'ère du changement climatique, les espaces libres et les surfaces non artificialisées fournissent des services écosystémiques importants : c'est pourquoi il est indispensable d'utiliser les ressources naturelles avec parcimonie et de limiter l'artificialisation des sols. Or, les sols sont une ressource très convoitée en raison de la hausse des prix du foncier, du manque de moyens des collectivités territoriales et de la pression sur le marché du logement. Autant de défis auxquels les villes et les collectivités, en Allemagne comme en France, sont confrontées. À partir des exemples de Siegen et de Wattlelos, cette étude montre en quoi les acquisitions foncières proactives contribuent à renaturer et à revaloriser les espaces urbains, et détaille les barrières à lever. Elle compare le potentiel et les limites des Établissements publics fonciers (EPF) français et des *Bodenfonds* en Allemagne (« fonds fonciers ») pour développer les espaces libres – et recommande d'élargir ainsi que d'adapter ces structures afin de soutenir les collectivités dans l'accès au foncier.

Summary

In times of climate change, open and green spaces provide important ecosystem services. It is therefore essential to use land resources sparingly and to limit soil sealing. However, in view of rising land prices, tight municipal budgets and pressure on the housing market, land is a highly contested resource, which poses major challenges for local authorities in Germany and France. This study uses the examples of Siegen and Wattlelos to discuss how an active land acquisition policy contributes to the renaturalisation and upgrading of urban spaces and the challenges encountered in the process. In a direct comparison, it analyses the potential and limitations of the French Établissements publics fonciers (EPF) and the German *Bodenfonds* for open-space development and argues for the expansion and adaptation of these instruments for municipal land acquisition.

Remarque :

Le Ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (BMBF) soutient le Forum pour l'avenir franco-allemand dans le cadre de la stratégie gouvernementale « Recherche pour la durabilité » (FONA) axée prioritairement sur la recherche sociale et écologique. Les auteurs assument la responsabilité du contenu de cette publication.

SPONSORISÉ PAR LE



Ministère fédéral
de l'Éducation
et de la Recherche

FONA

Forschung für Nachhaltigkeit

Remerciements

Les auteur·rices tiennent à remercier les interlocuteur·trices de *Berliner Immobilien Management GmbH*, de l'Établissement Public Foncier Hauts-de-France et du service d'urbanisme de la Ville de Siegen. Leurs perspectives et les expériences partagées ont été très instructives et inspirantes pour cette étude. Nous remercions tout particulièrement Guillaume Fauvet et Ricarda Pätzold, dont l'expertise en matière de politique foncière a largement contribué à la contextualisation et à l'approfondissement du sujet. Nos remerciements s'adressent également à Thomas Spinrath et Clara Menke pour leur soutien et leurs précieuses réflexions. Enfin, nous tenons à remercier les membres du Forum qui se sont impliqués dans les groupes de travail portant sur les espaces libres, ainsi qu'Aurélié Marsano pour son aide à la rédaction.

Table des matières

1	Introduction	5
2	Stratégies foncières pour développer les espaces libres (péri)urbains	7
2.1	L'acquisition foncière, un levier central	7
2.2	Siegen et Wattrelos : des exemples de stratégie d'acquisition active	9
2.3	Barrières aux stratégies d'acquisitions locales	13
3	Faire des EPF et des <i>Bodenfonds</i> des structures de soutien	17
3.1	Un accompagnement global par les EPF	17
3.2	Une politique d'acquisition plus souple grâce aux <i>Bodenfonds</i>	21
3.3	Perspectives d'adaptation	23
4	Conclusion	25
	Glossaire	26
	Bibliographie	27
	Auteur·rices	34

Figures

Figure 1 : Le principe du « double développement vers l'intérieur »	8
Figure 2 : Emplacement du <i>Herrengarten</i> dans la ville	10
Figure 3 : Évolution de la propriété du site PCUK	11
Figure 4 : Freins au développement des espaces verts dans le cadre du développement urbain vers l'intérieur	12
Figure 5 : Imbrication des outils d'acquisition foncière locale	14
Figure 6 : Importance des différentes ressources financières pour développer les espaces verts	16
Figure 7 : Représentation régionale des EPFE et des EPFL, janvier 2023	18
Figure 8 : Domaines de compétence des EPF	19
Figure 9 : Bilan des opérations foncières des EPF	20
Figure 10 : Modèle de contrat du <i>Bodenfonds</i> de Berlin (BBF)	23

Tableaux

Tableau 1 : Développement des espaces libres : leviers en fonction des propriétaires	9
--	---

1 Introduction

« Si l'on veut renaturer la ville [...], il faut que l'on arrive financièrement à apporter une valeur. »
(Employé de l'EPF Hauts-de-France, 2023).

En milieu urbain, les espaces libres améliorent non seulement la qualité de vie des citoyens, mais renforcent aussi la biodiversité et contribuent considérablement à l'adaptation aux conséquences du changement climatique. La hausse des températures et les événements climatiques extrêmes des dernières années rappellent qu'il est pressant de développer les espaces libres avec ambition. Plusieurs villes ont donc décidé de revitaliser leur centre urbain pour améliorer la qualité de vie des résident·es. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie par exemple, la Ville de Siegen a redynamisé son centre-ville en démolissant la dalle de béton recouvrant la rivière (utilisée comme parking) et en renaturant les berges afin d'y créer une oasis de verdure. La commune de Wattrelos, dans les Hauts-de-France, est parvenue à renaturer des sols contaminés, contribuant ainsi à étendre la Trame verte et bleue (TVB) dans la Métropole européenne de Lille.

Toutefois, en raison des ressources limitées des collectivités territoriales, de tels projets représentent un poids financier non négligeable. Les collectivités nécessitent leurs propres surfaces pour pérenniser leur usage comme espaces libres. Or, la disponibilité des surfaces s'amenuit et en parallèle, les collectivités ont besoin de ces surfaces pour remplir leurs missions de développement social urbain, comme la construction de logements abordables ou d'écoles, de lieux culturels, etc. Dans ce contexte, les collectivités sont contraintes de fixer des priorités. Elles doivent également s'interroger sur la possibilité de mobiliser des terrains rattachés à des particuliers – par acquisition ou par le biais d'exigences réglementaires – afin de les végétaliser et de les rendre publics.

Les politiques foncières sont traditionnellement les parents pauvres du débat scientifique (Buhot, 2012, p. 5). Néanmoins, lors de la réalisation de grands projets de transformation au sein de la société et de l'espace urbain, leur importance refait régulièrement surface (Heinz & Belina, 2019, p. 7). Divers articles, rapports et études ont été publiés sur le sujet ces dernières années, mais ils traitent essentiellement de la mobilisation des terrains constructibles (Adrian et al., 2021), de la construction de logements (Persyn, 2014), de la protection de la nature (Friege et al., 2021 ; Lunaud et al., 2018) ou de l'agriculture (Prunzel-Ulrich, 2018 ; Torre et al., 2023). En France, les documents stratégiques de planification territoriale et les analyses abordent la question de la politique foncière notamment dans le contexte de l'objectif *zéro artificialisation nette* (ZAN) fixé par la loi, qui vise à réduire la consommation des sols et à limiter l'étalement urbain d'ici 2050 (Chevrier et al., 2022 ; Fortin et al., 2023). La pertinence des politiques foncières comme leviers dans le développement des espaces libres en ville n'est reconnue qu'implicitement, quand elle n'est pas exclue, dans le cadre des infrastructures publiques (Holm & Horlitz, 2022, p. 5). Il existe bien, en particulier en France, des documents stratégiques de planification ou des outils pratiques offrant un aperçu des démarches et des difficultés liées à l'utilisation des outils de maîtrise foncière, y compris pour le développement d'espaces libres (péri)urbains (Agence française pour la biodiversité, 2017 ; Parcs naturels régionaux de France, 2016). Mais dans les deux pays, rares sont les analyses systématiques consacrées aux enjeux liés à l'acquisition de terrains pour des espaces libres par les collectivités. En la matière, la structure de propriété soulève des questions qui sont négligées, non seulement au niveau binational, mais également à l'échelle internationale (Colding et al., 2020, p. 3).

C'est dans ce contexte qu'intervient le travail du Forum pour l'avenir franco-allemand. La recommandation « Redistribuer et utiliser l'espace urbain ! » élaborée en 2023 vise à réallouer l'espace en ville et à mettre les outils de maîtrise foncière au service de la transition écologique. Concrètement, le Forum pour l'avenir recommande aux deux pays de mettre en place des incitations financières et de renforcer les outils juridiques à disposition des collectivités pour leur permettre de préserver les espaces publics non bâtis et de maîtriser l'artificialisation des sols. Les outils de stratégie foncière tels que les Établissements publics fonciers (EPF) en France ainsi que les *Grundstücksfonds* (« fonds parcelle ») et les *Bodenfonds* (« fonds foncier ») en Allemagne devraient être renforcés et adaptés afin de faciliter l'acquisition et le portage foncier d'espaces libres non générateurs de recettes, mais cruciaux pour la transition écologique et sociale. À travers cette étude, il s'agit d'étayer et de concrétiser notre recommandation et notre proposition de mesures.

Sa publication en allemand et en français permet de porter un regard concret sur la politique foncière de chacun des deux pays.

Nous définissons les espaces libres comme des surfaces accessibles au public dans les zones (péri)urbaines non construites. Nous nous attachons non seulement à la préservation de terrains existants, mais également à la reconversion de friches ou de surfaces bâties privées en espaces publics libres. Nous donnons à la politique foncière un sens large en y englobant, suivant Davy (2018), toutes les mesures des collectivités locales qui influencent l'usage, la valeur et la répartition des sols. Des mesures et des instruments qui, entre l'Allemagne et la France, varient grandement.

La première partie aborde l'importance des stratégies foncières locales pour le développement des espaces libres, à partir des exemples de Siegen et Wattlelos. Il s'agit de mettre en avant la nécessité d'une politique d'acquisition dynamique par les collectivités et les barrières qu'elles rencontrent ce faisant. La deuxième partie pose la question de savoir dans quelle mesure les EPF en France et les *Bodenfonds* en Allemagne facilitent la tâche des collectivités. L'analyse comparative porte principalement sur le *Berliner Bodenfonds* et le *Berliner Ankaufsfonds* – deux fonds externalisés du budget berlinois servant à acquérir du foncier – et l'EPF Hauts-de-France, pour mieux envisager comment ces instruments peuvent, à l'avenir, contribuer à lever les freins liés au déploiement d'espaces libres dans les deux pays.

Sur le plan méthodologique, cette étude repose dans un premier temps sur l'approche transdisciplinaire et participative du Forum pour l'avenir. Nous avons commencé par étudier, à l'appui de recherches de terrain et de dialogues animés en ligne, les facteurs favorables et défavorables auxquels les villes et les collectivités d'Allemagne et de France font face lors de la réalisation de projets d'urbanisme durable. Sur la base des enseignements récoltés, 50 personnes d'Allemagne et de France – issues des collectivités partenaires, de la société civile, de l'administration et de la science – ont consacré sept mois à ces questions, au terme desquels ont été élaborées sept recommandations de politique publique concrètes¹ à l'intention des gouvernements des deux pays. Les séances de travail, appelées « Forum » ou « chambres de résonance », se déroulent en présence et en ligne. De cette perspective transfrontalière s'ouvrent, d'une part, de nouveaux horizons ainsi que des inspirations s'appuyant sur des retours d'expérience de pratiques locales ; et d'autre part, elle offre la possibilité de comparer les différents contextes nationaux et de comprendre leur influence sur l'action locale. Les recommandations de politique foncière constituent ainsi le point de départ et le fondement du présent document.

Dans un second temps a été mené un examen approfondi à partir d'autres données qualitatives : recherches bibliographiques, analyses de documents, travail de terrain, documentation du « Forum » et entretiens semi-structurés avec des spécialistes. La documentation passée en revue se compose à la fois d'études scientifiques et de littérature grise, telles que des documents stratégiques de planification territoriale ou des études sur le « développement [de l'urbanisation] vers l'intérieur » et le management des espaces verts.

Trouver des exemples concrets d'application de stratégies foncières axées sur le développement des espaces libres est difficile. Le choix s'est porté sur la Ville de Siegen, en sa qualité de partenaire du Forum pour l'avenir lors du deuxième cycle de travail. L'attention sur le travail de l'EPF Hauts-de-France a été portée par un membre du « Forum ». Le projet du site PCUK (ancienne usine Produits Chimiques Ugine Kuhlmann) de l'EPF Hauts-de-France à Wattlelos a semblé opportun parce qu'il avait déjà fait l'objet d'une étude poussée, notamment par Baldin (2022). L'analyse du *Berliner Ankaufsfonds* se justifie car c'est le seul fonds, d'après nos recherches, qui soit clairement orienté vers le développement des espaces verts.

¹ Les recommandations sont disponibles sur la page web du Forum pour l'avenir : <https://forumpourlavenir.eu/mettre-outils-maitrise-fonciere-service-transition-ecologique>

2 Stratégies foncières pour développer les espaces libres (péri)urbains

Les sols, parce qu'ils offrent un habitat à la faune, à la flore et aux êtres humains, tant en surface que sous terre, représentent des composantes écologiques essentielles pour le développement urbain durable. Les villes et les communes sont donc confrontées à la tâche de limiter l'artificialisation des sols et, par conséquent, la destruction des services écosystémiques qu'ils fournissent. En France, le concept de *sobriété foncière*, c'est-à-dire l'usage parcimonieux du sol, est actuellement au cœur des débats¹, alimentés par la promulgation de la loi ZAN (zéro artificialisation nette)². Quant à l'Allemagne, bien qu'ayant commencé tôt à réduire l'artificialisation de ses sols, le gouvernement fédéral n'a pas, à ce jour, inscrit d'objectif comparable dans la loi (Fortin et al., 2023, p. 9).

Pour limiter l'artificialisation, les deux pays misent l'un comme l'autre sur le recyclage foncier et la densification d'espaces en friche – lieux aux potentiels sous-exploités – en réhabilitant par exemple d'anciennes casernes militaires ou en surélevant certains bâtiments résidentiels en ville (Fortin et al., 2023, p. 16). Car développer les espaces libres ne constitue pas seulement une démarche visant à désimperméabiliser et renaturer les surfaces. Dans des villes de plus en plus denses, il s'agit d'une mesure centrale pour favoriser l'acceptation de la population et lui garantir une bonne qualité de vie (Fournier, 2020). Les petits espaces dans les quartiers denses, en produisant de l'air frais, et les plus grandes surfaces non bâties en périphérie, acheminant l'air pur dans les villes, contribuent de manière importante à l'adaptation au dérèglement climatique. Bon nombre d'études démontrent aussi l'importance de ces effets pour la santé des populations, puisque les espaces libres réduisent les effets liés aux îlots de chaleur (comme le stress thermique) et, s'ils sont végétalisés, assainissent l'air (Schubert et al., 2019, p. 10 et s.). Outre l'aspect sanitaire, les espaces libres remplissent des fonctions sociales diverses : lieux de convivialité, d'activités sportives, de promenade ou de découverte de la nature – c'est pourquoi ils sont surtout fréquentés par les résident·es du voisinage (Gehl & WEEBER+PARTNER, 2023, p. 12 et ss.). Ainsi, les espaces libres peuvent redynamiser les centres-villes, notamment dans les villes petites et moyennes, contribuant du même coup à les revaloriser sur le plan économique (Habermann-Nieße et al., 2015, p. 40). Pour ces raisons, du point de vue écologique, économique et social, le développement des espaces libres dans les villes denses gagne du terrain dans les deux pays (Becker et al., 2017, p. 6). En Allemagne, la sphère académique qualifie de « double développement [de l'urbanisation] vers l'intérieur » (*doppelte Innenentwicklung*) ce parallèle entre la densification du bâti et la création d'espaces libres de qualité (Böhm et al., 2016, p. 15)³.

2.1 L'acquisition foncière, un levier central

Pour assurer un développement de qualité, les collectivités doivent, entre autres, revaloriser les surfaces par des plantations ou des mesures d'aménagement, et coordonner les différents conflits autour des usages des espaces libres. En parallèle, la disponibilité limitée des terrains à bâtir accroît la concurrence entre les espaces libres et d'autres fonctions, comme les logements ou les commerces. Une enquête réalisée dans 80 grandes villes allemandes révèle que 70 % des sondé·es considèrent la concurrence d'usage du bâti comme principal obstacle au développement des espaces verts et figure en tête des préoccupations (Böhm et al., 2016, p. 105).

¹ Le site web de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) a, par exemple, publié plus de 50 articles sur le sujet de la ZAN ou de la sobriété foncière au cours des sept dernières années, une thématique également évoquée lors des discussions avec les spécialistes de l'EPF.

² Une fiche outil sur la ZAN est disponible sur le site web du Forum pour l'avenir franco-allemand : <https://forumpourlavenir.eu/fiches-synthese>

³ Le concept de « double développement vers l'intérieur » est mentionné dans les lignes directrices et les outils du Code allemand de l'urbanisme, mais n'a pas d'équivalent en France. La sphère académique parle de « triple développement vers l'intérieur » (*dreifachen Innenentwicklung*) pour souligner la nécessité de planifier et d'aménager ensemble les espaces de mobilité urbaine, les espaces verts et la densification du bâti. En langue française, la notion de développement de l'urbanisation vers l'intérieur n'existe qu'en Suisse (Stokar et al., 2020). La présente étude emploie à ce titre « développement vers l'intérieur ».

FIGURE 1 : LE PRINCIPE DU « DOUBLE DÉVELOPPEMENT VERS L'INTÉRIEUR »

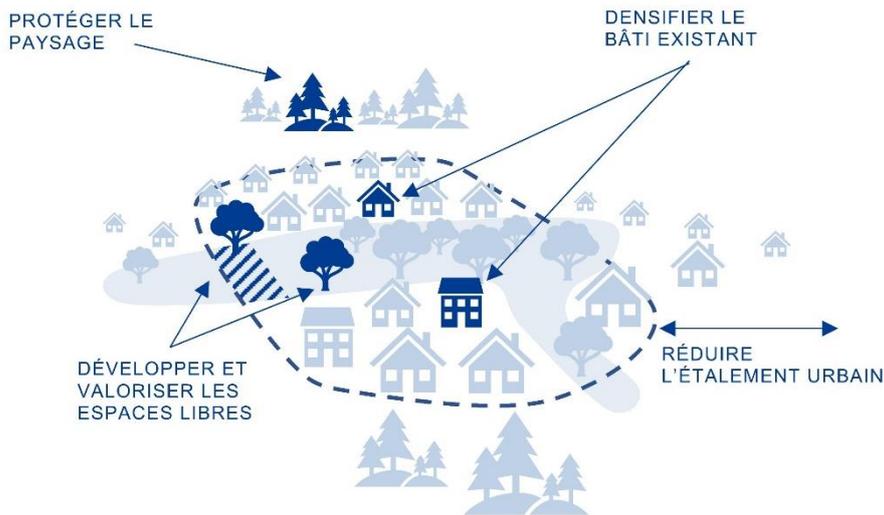


Illustration des auteur-trices d'après (Böhm et al., 2016, p. 16)

L'enjeu de la politique foncière consiste justement à résoudre ces conflits d'usage. Davy la définit ainsi : toutes les mesures publiques et municipales qui « **influencent la valeur, l'usage et la répartition des sols** » (Davy, 2018, p. 268). La « politique foncière » française s'inscrit dans un cadre similaire (cf. Persyn, 2015). Mais en langue française, il est plus souvent question de *maîtrise foncière*.

La notion de politique foncière s'applique donc à tout un éventail de mesures. C'est ainsi que des outils juridiques de planification et d'aménagement du territoire, tels que le plan local d'urbanisme (PLU) en France ou le plan d'aménagement (*Bebauungsplan*) en Allemagne, sont en droit de définir l'usage du foncier, en tant qu'espace vert public par exemple. En exerçant son droit de préemption, une commune peut acheter un terrain non bâti pour y développer des espaces libres et, de cette manière, influencer la **répartition des sols**. Enfin, toutes ces mesures déterminent aussi la **valeur** du terrain, puisque selon le type et l'intensité d'usage qui en est fait, son prix varie fortement sur le marché foncier.

Or, précisément le poids de la valeur foncière joue un rôle décisif dans l'essor des espaces libres. Contrairement aux parcelles constructibles, les espaces verts et de loisirs ne génèrent que peu de recettes, et notamment leur revalorisation et leur entretien impliquent des coûts supplémentaires. Dans les grandes villes allemandes par exemple, ces dépenses sont citées, au même titre que la concurrence d'usage du bâti, comme l'une des principales barrières au développement du verdissement urbain (Böhm et al., 2016, p. 105). « Les espaces verts sont des surfaces qui coûtent de l'argent et ne rapportent rien aux collectivités », accentue Guillaume Fauvet, expert en politique foncière au Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) placé sous la tutelle du ministère français de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Ricarda Pätzold, experte en politique foncière au *Deutsches Institut für Urbanistik* (Institut allemand d'urbanisme), ajoute que les coûts d'entretien atteignent, voire dépassent à long terme, le coût d'achat du terrain.

Tous deux expliquent qu'en raison de cette « prémisses financière », les mesures de maîtrise foncière telles que les outils de planification territoriale, qui fixent l'usage à vocation verte des espaces, trouvent rapidement leurs limites si ces surfaces ne sont pas acquises par les collectivités. Elles peuvent certes imposer à un ou une propriétaire privé-e de rendre son terrain accessible au public et participer aux coûts de développement (par ex. d'après un contrat d'urbanisme appelé « *städtebaulicher Vertrag* » en Allemagne). Néanmoins, exiger des personnes privées qu'elles s'engagent entièrement à régénérer et à entretenir ces surfaces sur le long terme n'est pas généralement acceptable, tant sur le plan juridique que financier. En outre, le classement de parcelles en espaces libres s'accompagne d'une perte de valeur considérable pour les propriétaires privé-es. Rien d'étonnant, donc, à ce que « le manque d'intérêt des investisseurs » soit considéré comme un frein particulièrement fort au développement des espaces verts urbains dans l'enquête sur les grandes villes allemandes citée plus haut (Böhm et al., 2016, p. 105). En raison de l'essor du développement vers l'intérieur et de la pression croissante sur le marché foncier notamment, il est à prévoir que de nombreux propriétaires lancent des poursuites judiciaires à l'encontre des plans d'urbanisme et multiplient les demandes de permis de construire à l'avenir. Enfin, il est à noter qu'une commune peut être tenue

d'acquérir une parcelle si elle la désigne en tant qu'espace vert ou terrain non constructible dans le PLU ou le plan d'aménagement allemand (*Bebauungsplan*)¹.

Ce contexte met en évidence le rôle central que joue la propriété lorsqu'une commune souhaite développer des espaces libres et être conforme aux exigences graduelles du double développement vers l'intérieur. En effet, si le foncier relève du privé, la municipalité doit recourir à des dispositions relevant des planifications, des consultations et des partenariats. En revanche, lorsqu'elle est propriétaire du terrain, elle peut à son gré en désigner l'usage et décider de son aménagement et de son entretien (voir tableau 1). Frerichs et al. insistent, à juste titre, sur le fait qu'« une vision stratégique et locale du foncier en propriété publique est le plus efficace pour une orientation tactique visant à garantir et à améliorer la qualité du développement urbain. » (Frerichs et al., 2018, p. 39).

TABLEAU 1 : DÉVELOPPEMENT DES ESPACES LIBRES : LEVIERS EN FONCTION DES PROPRIÉTAIRES

	Parcelles privées	Parcelles possédées par la municipalité
Type d'influence	Services de conseil	Désignation de l'usage
	Partenariats public-privé (PPP)	Aménagement
	Régime d'intervention-compensation dans les plans d'aménagement (<i>Bebauungspläne</i>)	Entretien

Tableau élaboré par les auteur-trices d'après (Biercamp et al., 2018, p. 13)

Étant donné que la plupart des collectivités françaises et allemandes ne possèdent pratiquement plus de réserves foncières (cf. Adrian et al., 2021, p. 8 et s. ; Chevrier et al., 2022), et compte tenu de la densification croissante, renforcer leur politique d'acquisition a non seulement pour objectif d'assurer des espaces libres, mais également de les développer tant en quantité qu'en qualité nécessaires. Dans l'enquête mentionnée plus haut, les grandes villes interrogées évaluent, à 42 %, la propriété privée du foncier comme étant l'un des obstacles les plus grands et importants, au côté des conflits d'usage du bâti et des difficultés de financement (Böhm et al., 2016, p. 105). En 2020, une enquête menée auprès de 70 villes et communes de France fait également ressortir l'enjeu de la propriété et l'importance d'une stratégie d'acquisition foncière dynamique : la gestion de la densification et la lutte contre l'artificialisation se heurtent le plus souvent à la « complexité de la maîtrise foncière », autrement dit la supervision des sols (Larramendy & Dagois, 2020, p. 30). Interrogées sur les outils autres que la planification urbaine mis en place pour limiter l'artificialisation et développer les espaces verts, les villes citent en premier lieu les mesures prises dans le cadre d'une stratégie d'acquisition proactive, à savoir l'achat d'espaces libres (41 % des réponses) et différentes formes du droit de préemption (14-44 %) (Larramendy & Dagois, 2020, p. 40).

Par conséquent, le rôle essentiel d'une stratégie foncière active ne réside pas uniquement dans la construction de logements (sociaux), comme souligné par la sphère académique jusqu'ici, mais aussi dans le déploiement des espaces libres en zones (péri)urbaines (Becker et al., 2017, p. 126). Concrètement, la quantité nécessaire de terrains doit toutefois être déterminée selon les contextes locaux et sur la base d'études spécifiques.

2.2 Siegen et Wattrelos : des exemples de stratégie d'acquisition active

En Allemagne, la Ville d'Ulm fait figure de référence en matière de stratégie foncière globale et durable. Depuis la fin du 19^{ème} siècle, cette ville du Bade-Wurtemberg a pour stratégie de désigner des nouvelles zones à urbaniser via les outils de planification urbaine que lorsqu'elle est propriétaire du foncier. De cette manière, elle peut coupler des conditions spécifiques à la vente de terrains, comme le fait d'en réserver une partie à la construction de logements sociaux. La Ville d'Ulm appuie elle-même, dans la description de son approche, que le foncier détenu par la municipalité contribue largement à la

¹ C'est par exemple le cas lorsqu'une commune désigne un emplacement réservé dans le PLU ou des espaces verts dans le plan d'aménagement allemand (*Bebauungsplan*) (voir article L152-2 du Code de l'urbanisme) et que la mise en œuvre s'avère économiquement inacceptable pour un ou une propriétaire (voir article 40 du Code allemand de l'urbanisme).

protection de la nature et de l'environnement, « car il est toujours plus facile de mettre en œuvre des mesures qui nous semblent pertinentes sur des terrains qui nous appartiennent, donc disponibles à tout moment » (Ville d'Ulm).

Cependant, la stratégie foncière d'Ulm, par sa longévité et son envergure, constitue une exception qu'il n'est pas si simple de reproduire. Par ailleurs, d'autres villes, comme Siegen ou Wattlelos, utilisent l'acquisition de terrains de manière ciblée afin de faire progresser leur développement des espaces libres.

Une nouvelle qualité de vie à Siegen

Siegen est une ville de tradition minière. Détruite durant la Seconde Guerre mondiale, Siegen s'est reconstruite – et a placé la voiture au centre de son développement urbain. Depuis, de grands axes routiers façonnent la physionomie de la ville, et rares sont les espaces verts ou les places invitant à flâner. Mais depuis quelques années, la Ville s'est donné pour objectif de redynamiser son centre-ville : d'une part en déplaçant l'université de la périphérie vers le centre et, d'autre part, en créant ou en revitalisant des espaces libres et des espaces verts. Dès 2011, une profonde transformation a été engagée avec la démolition de la *Sieglplatte*, un parking construit sur une dalle de béton au-dessus de la rivière Sieg, ce qui a permis, du même coup, de renaturer le lit de la rivière. De plus, un nouvel espace libre est en cours de réalisation sur ses berges : le *Herrengarten* (voir Figure 2). Cet ancien jardin, datant du 17^{ème} siècle, avait cédé la place à un centre commercial dans les années 1960. Le réhabiliter constituait depuis longtemps un objectif de la politique de la Ville¹.

FIGURE 2 : EMBLEMMENT DU *HERRENGARTEN* DANS LA VILLE

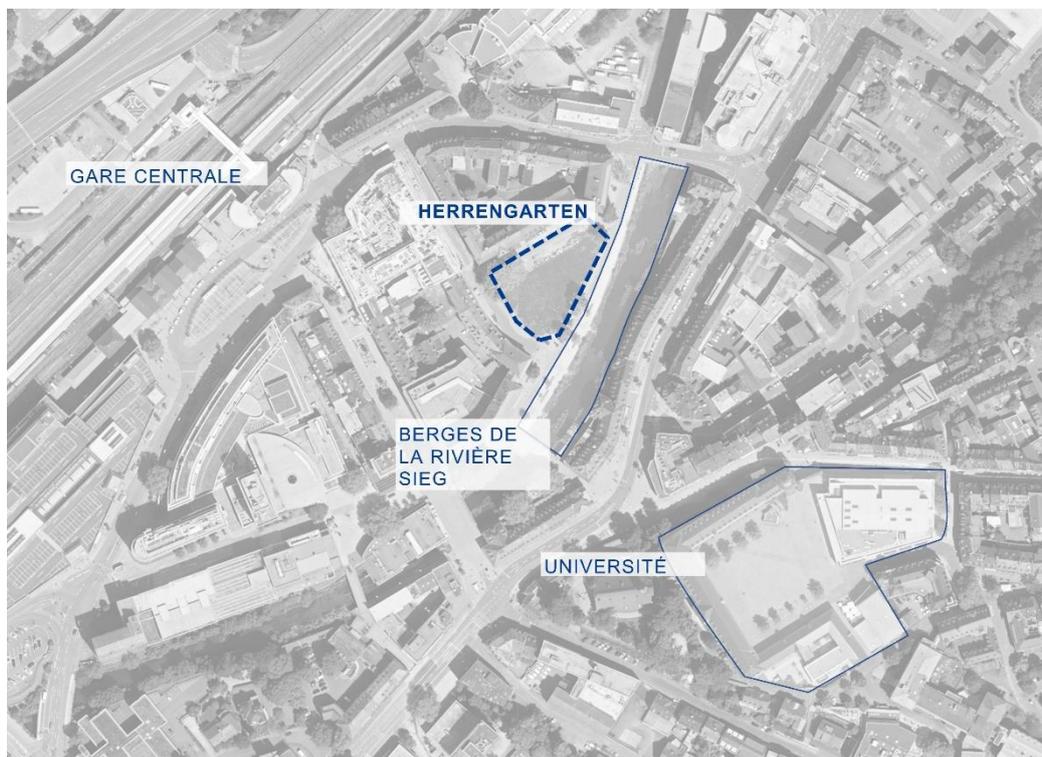


Illustration des auteur-trices, source de la carte : GEOportal.NRW

Le terrain sur lequel se trouvait le centre commercial était une propriété privée. La Ville a exercé son droit de préemption pour acquérir la partie nord-est du bâtiment en 2013, puis elle négocia l'achat de la partie sud-ouest en 2016 (Ville universitaire de Siegen, 2019, p. 15). Par la suite, la *Städtebauförderung*, le programme central de subvention de l'État fédéral allemand pour le renouvellement urbain, remboursa les moyens investis dans l'achat du terrain et finança le concours d'urbanisme, la démolition et l'aménagement du parc. Notre interlocutrice, agente municipale de Siegen, a salué l'étroite concertation entre la Ville et le programme de renouvellement urbain, en soulignant que celle-ci a permis de

¹ Dès 2014, le concept de gestion intégrée du centre-ville (*Integriertes Handlungskonzept Innenstadt*) qualifie le *Herrengarten* de « verrue architecturale » et plaide pour la « démolition du complexe immobilier du *Herrengarten* au profit d'une place publique ou d'un espace vert » (Ville universitaire de Siegen, 2023).

garantir la sécurisation des subventions – l'un des facteurs de réussite du projet (employée municipale de Siegen, 2023).

Avec la pleine propriété du bâtiment a pu être lancé l'aménagement de cet espace. Le bâtiment a été démolé après le départ des dernier-es locataires en 2021. Les berges renaturées de la Sieg, aujourd'hui, attirent aussi bien les étudiant-es que les résident-es et les cafés qui y fleurissent. Un riverain rencontré sur le site a partagé qu'auparavant, les habitant-es ne sortaient pas le samedi, tandis qu'actuellement, ils se retrouvent parfois en ville pour un café. Au moment de ces recherches, la municipalité créait une prairie temporaire de fleurs sauvages dans le *Herrengarten* clôturé. Une fois les travaux terminés, ce parc complètera les berges comme lieu de détente et de loisirs au cœur de la ville et servira pour toutes et tous d'écrin à diverses activités telles que des animations municipales. Ainsi, le réaménagement du centre-ville et de l'environnement immédiat des Siegenois et des Siegenaises se double de nouvelles dynamiques culturelles.

Renaturation d'une friche industrielle à Wattrelos

Le site PCUK (ancienne usine Produits Chimiques Ugine Kuhlmann) est à la périphérie de la commune de Wattrelos dans la Métropole européenne de Lille (MEL). Le terrain, d'une superficie d'environ 47 ha, était resté à l'abandon depuis la fin des années 1970, une situation courante dans cette région post-industrielle. S'agissant d'un ancien site de l'industrie chimique, le sol était fortement pollué (Baldin, 2022, note 1). Dès 1984, la commune de Wattrelos acheta une partie du terrain, notamment le grand terri de phosphogypse, une colline de résidus de plâtre issus de la production chimique. La commune engagea alors des mesures de dépollution des sols et de renaturation (Baldin, 2022, note 12 et ss.). Mais une grande partie du foncier dépendait toujours de plusieurs sociétés privées, qui l'ont fractionné en d'autres parcelles, rendant impossible la poursuite de la dépollution et de la renaturation dans les années qui suivirent.

Au début des années 2000 s'est avéré que les friches industrielles contaminées provoquaient une pollution croissante de l'eau potable. La MEL, qui menait déjà une politique de reconquête des friches sur le territoire de l'agglomération de Lille, décida de soutenir le projet (Baldin, 2022, note 21), et l'Établissement public foncier Hauts-de-France (EPF HdF, anciennement EPF Nord-Pas-de-Calais) apporta les ressources et l'expertise nécessaires. C'est ainsi que les propriétaires se sont accordés sur la vente d'environ deux tiers du terrain à l'EPF HdF. Ce dernier coordonna, entre 2007 et 2010, la démolition, la dépollution des sols et la renaturation, puis transféra les terrains à la MEL une fois les travaux terminés (voir Figure 3).

Aujourd'hui, les deux tiers de la superficie sont renaturés et une autre partie a été reconvertie en espace naturel ouvert au public. Celui-ci, qui fait désormais partie du réseau de la Trame verte et bleue de la Métropole, accueille adeptes du jogging, de la promenade et du vélo (Baldin, 2022, note 24).

FIGURE 3 : ÉVOLUTION DE LA PROPRIÉTÉ DU SITE PCUK

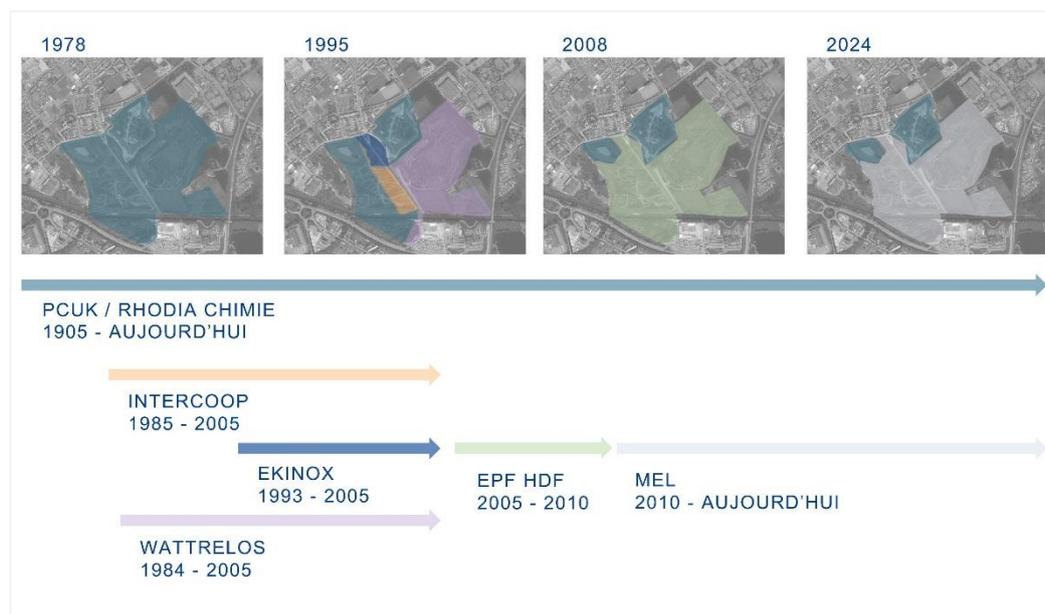


Illustration des auteur-trices d'après (Baldin, 2022, p. 8), source de la carte : IGN

La volonté politique, facteur central de réussite

La réhabilitation du site PCUK fut longtemps repoussée en raison de la complexité de la structure de propriété et des aspects hautement techniques du projet. Elle n'a pu être réalisée que lorsqu'un acteur public acheta le terrain à la demande de la municipalité. De même, le *Herrengarten* de Siegen n'aurait pas pu être revalorisé sans acquisition du foncier, car « sur un site aussi exposé et susceptible d'être exploité économiquement, créer des espaces verts d'une telle qualité n'est possible que si la mairie se déclare prête à assumer l'usage non économique qui en sera fait. Nous pouvons dire, pour le bien de la population, que nous achetons ce terrain et n'en tirons aucune recette » (employée municipale de Siegen, 2023).

Les exemples de Siegen et de Wattlelos illustrent les multiples raisons pour lesquelles les acquisitions stratégiques et proactives se révèlent nécessaires. Ils montrent aussi quelles exigences sociales, économiques et écologiques incombent aujourd'hui aux espaces libres dans le cadre du double développement vers l'intérieur, et font ressortir leurs effets sur la population, aussi bien dans les centres urbains que dans les zones périurbaines.

Malgré l'importance et l'impact des espaces verts et libres (péri)urbains, la volonté politique demeure un frein central à leur développement et à l'acquisition de terrains (voir Figure 4). Or, ces deux exemples témoignent du rôle majeur de la volonté politique – en plus de facteurs tels que la coopération avec le programme *Städtebauförderung* ou l'expertise de l'EPF – comme une clé centrale du succès. Car il n'est pas certain que le site PCUK aurait été réhabilité si la Ville n'avait pas été obligée d'agir contre la forte pollution de l'eau potable et sans la stratégie globale de requalification de la Métropole. L'agente municipale de Siegen, lors de l'entretien, a également identifié la planification et l'identification des objectifs communs sur le long terme comme des composantes essentielles à la réussite des projets de développement des espaces libres et des acquisitions foncières associées. À ce titre, c'est le consensus à long terme de l'ensemble des parties prenantes, selon lequel le nouveau *Herrengarten* remplacerait le complexe commercial, qui a permis à la politique municipale de débloquer rapidement des fonds budgétaires pour acquérir le foncier par préemption, et ce, malgré son prix d'achat élevé – avant que le programme *Städtebauförderung* ne rembourse et prenne la relève du financement du projet. D'une voix unanime, les deux experts soulignent l'importance de l'engagement politique pour conduire activement une stratégie d'acquisition visant à développer les espaces libres. « En fin de compte, c'est un choix politique à faire » (Fauvet, 2023).

FIGURE 4 : FREINS AU DÉVELOPPEMENT DES ESPACES VERTS DANS LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN VERS L'INTÉRIEUR

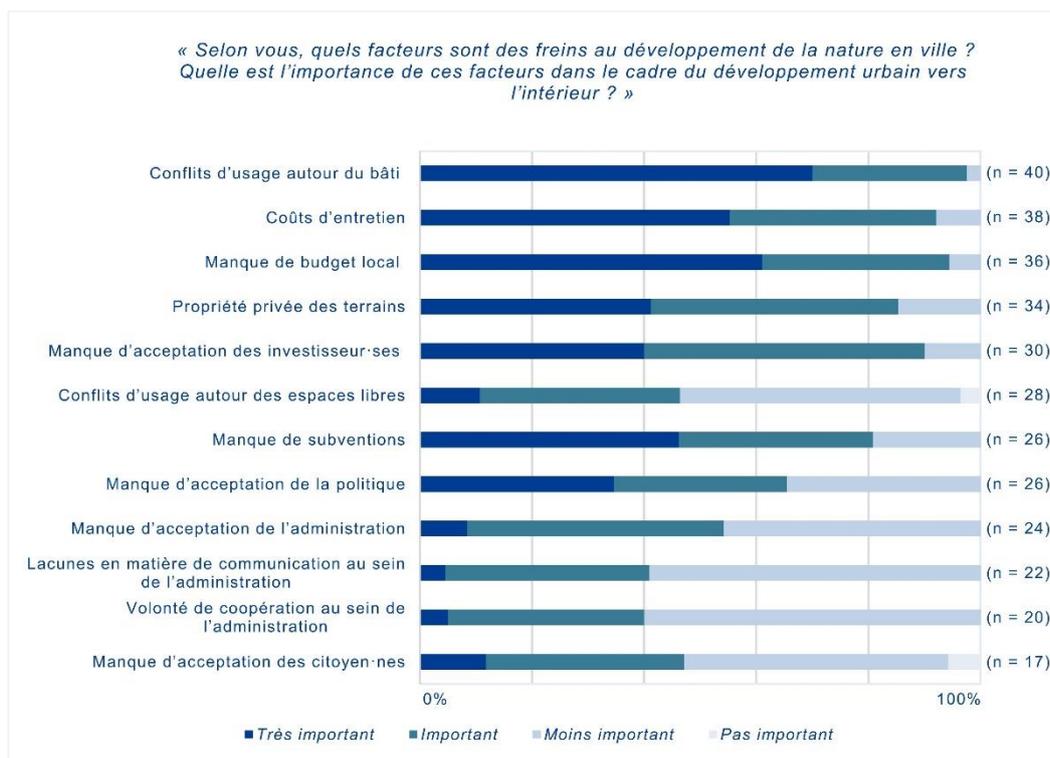


Illustration des auteur-trices d'après (Böhm et al., 2016, p. 104)

Au vu des points de friction évoqués plus haut, notamment du fait du caractère non rentable des espaces libres, la volonté politique paraît indispensable. Les élu-es politiques doivent solidement étayer les raisons motivant l'acquisition de terrains (en l'occurrence à Siegen, justifier le prix d'achat d'un complexe commercial) pour en faire des espaces verts qui génèrent des coûts, et aucune recette. Compte tenu de l'actuelle rareté du foncier, il leur faut également s'imposer face à d'autres usages concurrents : une difficulté qui se pose dans de nombreuses villes et communes, où les espaces font l'objet d'une forte compétition entre les différents services. Ce qui complexifie la décision d'acquérir des surfaces pour développer les espaces libres. Sous ces conditions, mener une stratégie foncière globale en faveur des espaces libres semble peu réalisable (voir Figure 4).

Pour dépasser ces barrières, nombreuses sont les approches employant d'autres leviers que la seule politique d'acquisition comme, par exemple, introduire l'obligation d'aménager des infrastructures vertes de qualité à l'échelle locale¹. Néanmoins, même en introduisant un tel cadre réglementaire, les municipalités sont tout de même confrontées à la nécessité d'acquérir du foncier si elles veulent sauvegarder et développer leurs espaces libres. Il est donc intéressant d'examiner de plus près où se situent les obstacles à cet égard.

2.3 Barrières aux stratégies d'acquisitions locales

Afin d'améliorer la qualité du cadre de vie et d'augmenter la fréquentation du centre-ville, la Ville de Siegen a défini un *Sanierungsgebiet* (périmètre de renouvellement urbain) baptisé *Siegen-Mitte* (Ministère allemand du Logement, du Développement urbain et de la Construction, 2018). En Allemagne, ces *Sanierungsgebiete* sont encadrés par un règlement permettant aux communes d'intervenir davantage dans le développement de la zone concernée afin de remédier aux erreurs d'urbanisme (Krautzberger, 2018, p. 198). À cet effet, l'un des nombreux instruments pouvant être engagés est le droit de préemption, conformément au Code allemand de l'urbanisme (paragraphe 24, alinéa 1, 1ère phrase, numéro 3). C'est ce qu'a fait valoir la Ville de Siegen pour contracter le *Herrengarten* (employée municipale de Siegen, 2023). Parce que la vente de foncier à une municipalité n'est pas toujours volontaire, ce type de stratégie joue un rôle déterminant pour accéder aux surfaces (Becker et al., 2017, p. 126).

Mais il existe aussi d'autres approches, comme la *Grünordnung* à Munster – un ensemble de documents stratégiques conçus de façon moins formelle qui présente, sous forme de textes et de cartes, les objectifs et grandes lignes de l'aménagement des espaces verts. La stratégie de la Ville, intitulée *Freiraumkonzept*, englobe trois ceintures et sept trames vertes, et intègre ces documents stratégiques aux diverses planifications : chartes pour l'adaptation au changement climatique, plans paysager et plans d'espaces verts. Sur ces bases sont élaborés les plans d'aménagement – afin de garantir juridiquement l'utilisation de certaines surfaces en espaces verts – et qui constituent, à leur tour, le fondement qui justifie le recours au droit de préemption ou à l'expropriation (Becker et al., 2018, p. 32 et s.). La déclinaison de ces mécanismes généraux, allant jusqu'à une planification juridiquement imposable, est également courante en France (Larramendy & Chollet, 2022, p. 25 et ss.). Dans le bassin parisien, le projet Plaine Commune en est un bon exemple : pour s'adapter au dérèglement climatique, il prévoit de revaloriser les méandres de la Seine et d'intensifier le maillage pour mieux relier le territoire. Résultat d'une étude – qui concrétise à son tour les objectifs de renaturation du schéma directeur de la région Île-de-France – l'utilisation des berges de la Seine comme espaces libres est juridiquement ancrée dans le plan local d'urbanisme (Métropole du Grand Paris, 2019, p. 69 et ss.). Dans d'autres cas, toujours en France, la fixation de priorités d'usage s'appuie par exemple sur des arrêtés préfectoraux comme la déclaration d'utilité publique (DUP) ou la désignation de périmètres soumis à des droits d'accès spécifiques dans le PLU, permettant l'expropriation et l'usage du droit de préemption (Munoz & Pele, 2023, p. 3-4 ; 10).

¹ C'est pourquoi, dans une autre recommandation, le Forum pour l'avenir propose aux deux gouvernements de créer un cadre réglementaire imposant aux collectivités territoriales, d'une part, à préserver et étendre les infrastructures vertes et, d'autre part, à inscrire ces deux exigences dans des budgets dédiés au sein des administrations locales.

FIGURE 5 : IMBRICATION DES OUTILS D'ACQUISITION FONCIÈRE LOCALE



Illustration des auteur-trices

Manque de possibilités des achats à court terme, à petite échelle et à prix régulé

Il est, d'une part, essentiel d'élaborer une planification à long terme pour parvenir à un accord autour des stratégies d'acquisition sur le plan politique et administratif (cf. employée municipale de Siegen, 2023 ; Pätzold, 2023). Mais, en parallèle, le recours aux divers outils combinés sert à justifier le choix de la Ville lorsqu'il se porte sur la planification et/ou l'acquisition d'un terrain plutôt qu'un autre. En Allemagne, il est estimé que les villes et les collectivités respectent ainsi le « principe d'égalité » (Tastel & Rettich, 2020, p. 93). Il convient donc d'adopter cette double démarche, qui s'inscrit dans une logique de progression sur le temps long, pour procéder correctement d'un point de vue juridique (cf. Fauvet, 2023 ; Pätzold, 2023). Cela est toutefois contraire à la pratique du marché foncier, qui favorise plutôt les opportunités d'achat spontanées (cf. employée municipale de Siegen, 2023 ; Pätzold, 2023). Parmi les autres freins à une politique d'acquisition flexible, les publications allemandes identifient la planification annuelle du budget des administrations locales, la logique d'économies budgétaires et leur situation financière tributaire de la conjoncture (Adrian et al., 2021, p. 73 ; Holm & Horlitz, 2022, p. 13)¹. L'ancrage de l'utilisation comme espaces libres dans le PLU et les plans d'aménagement allemands joue également un rôle déterminant. Si ces plans servent à prévoir les recours au droit de préemption et d'expropriation, ils permettent aussi de réguler le prix des terrains. En règle générale, ce n'est qu'ensuite que le terrain – au prix d'un espace libre – est acquis, préempté ou exproprié (voir Figure 5).

Les planifications assouplies, appuyées sur un cadre d'orientation général comme pour les ceintures vertes ou la valorisation des milieux naturels le long de la Seine, mènent inévitablement à concentrer la majeure partie des espaces libres sur de larges superficies (Pätzold, 2023). Dans le cas de l'Allemagne, planifier des espaces plus restreints est difficile à justifier selon le « principe d'égalité » (cf. Pätzold, 2023). En parallèle, il faut généralement planifier des aménagements visant à compenser la perte de valeur financière pour les propriétaires privé-es. D'autres outils de planification qui, en théorie, devraient permettre à la municipalité de financer les coûts du foncier par des prélèvements sur les bénéficiaires privés, s'accompagnent également d'aménagements compensatoires². Les possibilités de développer de manière ciblée un espace libre sans aménagement compensatoire, comme le prévoient les mesures d'adaptation au dérèglement climatique, sont limitées. Or, les résident-es veulent justement accéder à des espaces proches de leur logement. Et, bien souvent, l'acquisition d'une seule parcelle ne se négocie qu'au prix d'un terrain à bâtir, comme l'illustre l'exemple de Siegen (cf. Becker et al., 2017, p. 126).

C'est la forte convergence sur le plan politique, couplée à l'accord de principe du programme *Städtebauförderung* sur la prise en charge des coûts d'acquisition, qui a permis à la Ville de Siegen de signer le contrat d'achat (employée municipale de Siegen, 2023). Reste à savoir si une telle approche peut s'appliquer à des territoires où le prix du foncier est beaucoup plus élevé (cf. Becker et al., 2017, p. 126). Lors de notre entretien, Guillaume

¹ Il est intéressant de noter que les sources bibliographiques françaises n'évoquent cette problématique que rarement ou indirectement. Dès lors, il y a lieu de se demander si la souplesse apportée par les EPF pour l'acquisition foncière a atténué ce problème. Le chapitre 3 y revient en détail.

² Lors des remembrements, fréquents en Allemagne pour développer des espaces libres (Pätzold, 2023), un plan d'urbanisme vient modifier la répartition des terrains d'un territoire. Si un ou une propriétaire privé-e enregistre une hausse de valeur de son foncier grâce au plan, la commune peut se réserver davantage de terrains lors du remaniement parcellaire, qu'elle peut alors dédier à l'infrastructure publique sans avoir à les payer directement. Dans le cadre de la mesure de développement urbain (SEM, *städttebauliche Entwicklungsmaßnahme*), la collectivité devient propriétaire d'une large zone de développement avant que celle-ci ne soit classée constructible. La Ville redynamise la zone puis cède les terrains construits, mais elle peut conserver les parcelles dans le domaine public pour aménager des infrastructures publiques, notamment des espaces libres. Quant aux coûts d'acquisition et de revitalisation, ils font l'objet d'un financement croisé issu des revenus des terrains constructibles (Bunzel, 2018).

Fauvet a souligné les limites de la régulation des prix, un facteur qui constitue en France la principale entrave aux stratégies d'acquisition foncière pour les espaces libres.

En Allemagne, des scientifiques plaident régulièrement pour l'introduction d'un droit de préemption à prix régulé, entre autres pour la construction de logements abordables (Heinz & Belina, 2019, p. 22). Si une régulation des prix paraît en effet judicieuse, en particulier pour faciliter le développement des espaces verts et réduire les difficultés de financement associées, elle semble cependant difficile à mettre en œuvre dans le cadre de la loi constitutionnelle. En juillet 2023, le gouvernement français a institué un droit de préemption sur les « terrains contribuant à la préservation ou à la restauration de la nature en ville » et des « zones présentant un fort potentiel en matière de renaturation » ou encore des « terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches mentionnées ». Par cette mesure est au moins reconnue la nécessité de faciliter l'achat à court terme de terrains de petite taille pour favoriser le développement des espaces libres¹. En revanche, aucune régulation des prix n'y est rattachée.

Des moyens financiers et en personnel mobilisés face aux obstacles juridiques

En 2021, l'introduction en France d'un nouveau droit de préemption offre aux collectivités de nouvelles marges de manœuvre, puisqu'elles ne doivent plus s'investir autant pour justifier l'exercice du droit de préemption. Toutefois, il s'agit là d'un outil très récent. Il faut donc en attendre les véritables effets (Fauvet, 2023).

À Siegen, les vendeur-ses initiaux n'ont pas attaqué la procédure en justice. Néanmoins, en matière de préemptions ou d'expropriations, tout ne se passe pas toujours aussi bien. Ces procédures peuvent être source de lourds contentieux juridiques, comme c'est le cas pour le sentier qui longe les berges du *Groß-Glienicker See*, un lac situé à Potsdam. Dans cette affaire, 19 propriétaires se sont pourvus en justice contre le plan d'aménagement et les expropriations qui en découlaient. Bien que la jurisprudence ait, à la majorité, rendu une décision favorable à la Ville, les propriétaires ont engagé une action au tribunal régional (*Landgericht*). Un litige qui n'est pas réglé à ce jour (Zschiek, 2023). Depuis les premières tentatives d'acquisition de la Ville, en 2004 (Fischer, 2011), près de 20 ans se sont écoulés, entre négociations, planifications, expropriations et procédures judiciaires.

L'exemple de Potsdam en témoigne : quand les collectivités agissent sur le foncier par des acquisitions, elles empiètent largement sur la propriété privée et touchent divers domaines juridiques, tels que le droit constitutionnel, le droit de l'urbanisme et la législation sur la protection de la nature. Même si une commune agit en toute légalité, l'emploi des outils fonciers présente le risque de contentieux juridiques, sans compter les ressources humaines et financières mobilisées. De plus, le personnel doit disposer des connaissances techniques nécessaires, ce qui, dans le contexte allemand rapporté par Holm & Horlitz (2022, p. 8) et Adrian et al. (2021, p. 52), est perçu à la fois comme l'un des principaux obstacles et une condition essentielle au succès des projets. Ainsi, Tastel & Rettich (2020, p. 85) qualifient le foncier de « dédale juridique » et soulignent des freins majeurs à la mise en œuvre d'objectifs d'intérêt général. Ce constat s'applique en particulier au développement d'espaces libres et à la perte de valeur associée, car elle peut rapidement inciter les propriétaires à intenter une action en justice (Fauvet, 2023 ; Pätzold, 2023).

Une source d'inspiration pour l'Allemagne (et la France) ? Depuis quelques années, la Communauté Urbaine d'Arras a recours à une DUP (voir p. 13) validée par la planification urbaine pour développer sa Trame verte et bleue. Simple d'utilisation selon la CU Arras, cette méthode d'acquisition de terrains au prix d'achat d'un espace vert (centre ressource du développement durable, non daté) s'avère prometteuse : elle pourrait être mise à profit plus souvent en France et servir de modèle pour une intégration potentielle dans le Code allemand de l'urbanisme. Sa transférabilité au système juridique est toutefois à vérifier.

Limites des programmes d'aides et lacunes des structures pour un financement global

Outre l'accès à la propriété, le financement du développement et de l'entretien des espaces verts constitue un autre écueil courant de la politique d'acquisition du foncier. Le site PCUK, dont la réhabilitation s'imposait, est un cas particulier, puisque près de dix fois plus de moyens furent investis dans l'assainissement des sols et la revitalisation des

¹ Depuis cette modification législative, les collectivités peuvent, de manière générale, exercer leur droit de préemption afin de lutter « contre l'artificialisation des sols », selon l'article L211-1-1 du Code de l'urbanisme, ce qui leur donne une grande marge de manœuvre pour, par exemple, acquérir du foncier à haut potentiel en vue de la revitalisation des surfaces (Fauvet, 2023).

surfaces que dans l'acquisition du terrain (EPF Nord-Pas-de-Calais, 2016). Cet exemple illustre la prémisse fondamentale décrite dans la première partie de cette étude, à savoir que le financement ne doit pas se limiter au prix d'achat. Car la prise en compte des coûts d'aménagement du terrain, auxquels s'ajoutent les coûts d'entretien sur le long terme, s'avère encore plus importante. Parallèlement à la régulation des prix d'acquisition déjà évoquée, les collectivités tentent donc de trouver le plus de sources de financement possible, comme ce fut le cas pour le site PCUK¹. Les fonds alloués par les programmes d'urbanisme jouent ici un rôle prépondérant (voir Figure 3).

FIGURE 6 : IMPORTANCE DES DIFFÉRENTES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR DÉVELOPPER LES ESPACES VERTS

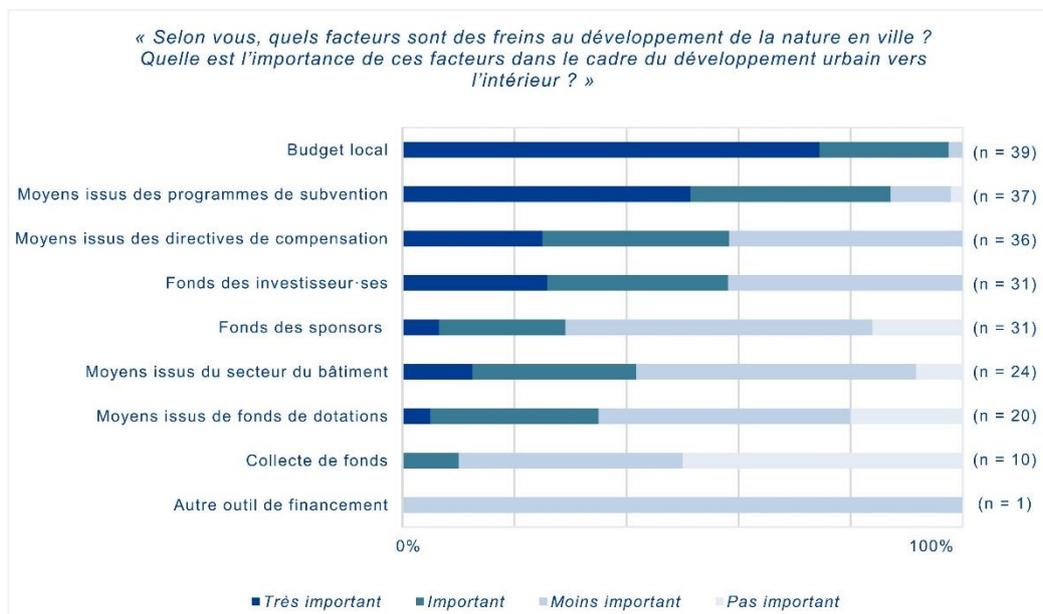


Illustration des auteur-trices d'après (Böhm et al., 2016, p. 103)

À Siegen, la *Städtebauförderung* finança tant l'acquisition que les coûts d'aménagement par le biais du programme *Stadt- und Ortsteilzentren* (« Centres-villes et cœur des quartiers ») (voir plus haut). La question de savoir comment utiliser les revenus locatifs temporaires du complexe commercial fit l'objet de consultations dans le cadre de la fixation du montant des subventions (employée municipale de Siegen, 2023). À l'issue, il fut possible, via la *Städtebauförderung*, de combiner ces revenus et les aides, à la condition que les recettes perçues soient exclusivement affectées au développement des espaces verts. Le calcul et la déclaration annuelle des revenus locatifs sur près de dix ans, entre l'acquisition et la démolition, occasionna néanmoins une charge administrative non négligeable pour la Ville de Siegen (employée municipale de Siegen, 2023).

Dans la stratégie du programme de relève, *Lebendige Zentren* (« Centres vivants »), les achats de terrain ne sont pas explicitement mentionnés comme étant éligibles (*Städtebauförderung*, 2022). Qui plus est, les fonds ne sont généralement pas adaptés aux procédures foncières et sont très convoités (Pätzold, 2023)². Les stratégies n'indiquent pas si elles prévoient systématiquement un financement croisé supplémentaire pour couvrir les coûts d'aménagement des espaces libres.

En France, c'est le Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, ou « Fonds verts », qui finance les acquisitions foncières visant à développer les espaces libres, notamment pour l'adaptation aux conséquences du changement climatique. Il offre aussi la possibilité de combiner, directement avec l'acquisition, des subventions aux coûts d'aménagement ainsi que l'intervention d'un EPF et de ses structures de financement croisé (ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, 2024, p. 3 et ss.). Voir le chapitre suivant pour plus d'informations.

¹ Pour renaturer le site PCUK, la commune de Wattrelos et la Métropole de Lille purent compter sur la participation financière de sociétés privées (Rhodia Chimie, Ekinox, Intercoop), de l'Agence de l'eau Artois-Picardie, du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT) et du Fonds européen de développement régional (FEDER) (EPF Nord-Pas-de-Calais, 2016).

² Il en va de même pour les stratégies des deux autres programmes de la *Städtebauförderung* : elles énoncent des mesures portant sur « des espaces verts et libres de qualité » ou « visant à créer et à préserver des espaces verts et libres », qui pourraient inclure l'achat, mais sans le mentionner explicitement (Ministère fédéral du Logement, du Développement urbain et de la Construction 2023a, p. 9 et ss. & 2023b, p. 36 et ss.).

Dans un système comme dans l'autre, les coûts d'entretien représentent néanmoins une charge durable pour les villes et les communes ; un modèle de financement global des espaces verts et des espaces libres reste à inventer. Il existe toutefois des outils prometteurs qui, ne serait-ce que dans leurs approches, favorisent l'achat, la réhabilitation et l'entretien des espaces libres par les collectivités. Leur fonctionnement et les possibilités d'adaptation font l'objet du prochain chapitre.

3 Faire des EPF et des *Bodenfonds* des structures de soutien

Pour dépasser les barrières que rencontrent les stratégies foncières locales dans l'acquisition et le portage foncier d'espaces libres, le Forum pour l'avenir franco-allemand recommande de renforcer et d'adapter les outils existants tels que les Établissements publics fonciers en France et les *Grundstücksfonds* et *Bodenfonds* en Allemagne. Généralement, ni les *Bodenfonds*, ni les EPF n'ont pour objectif le développement des espaces libres (péri)urbains. Pourtant, le *Berliner Ankaufsfonds* (fonds d'achat berlinois) et l'Établissement public foncier Hauts-de-France (EPF HdF) sont déjà parvenus à acquérir des terrains dans cette perspective. Leur expérience laisse entrevoir des opportunités de développement local des espaces libres et fait germer des idées pour concrétiser la recommandation du Forum pour l'avenir.

3.1 Un accompagnement global par les EPF

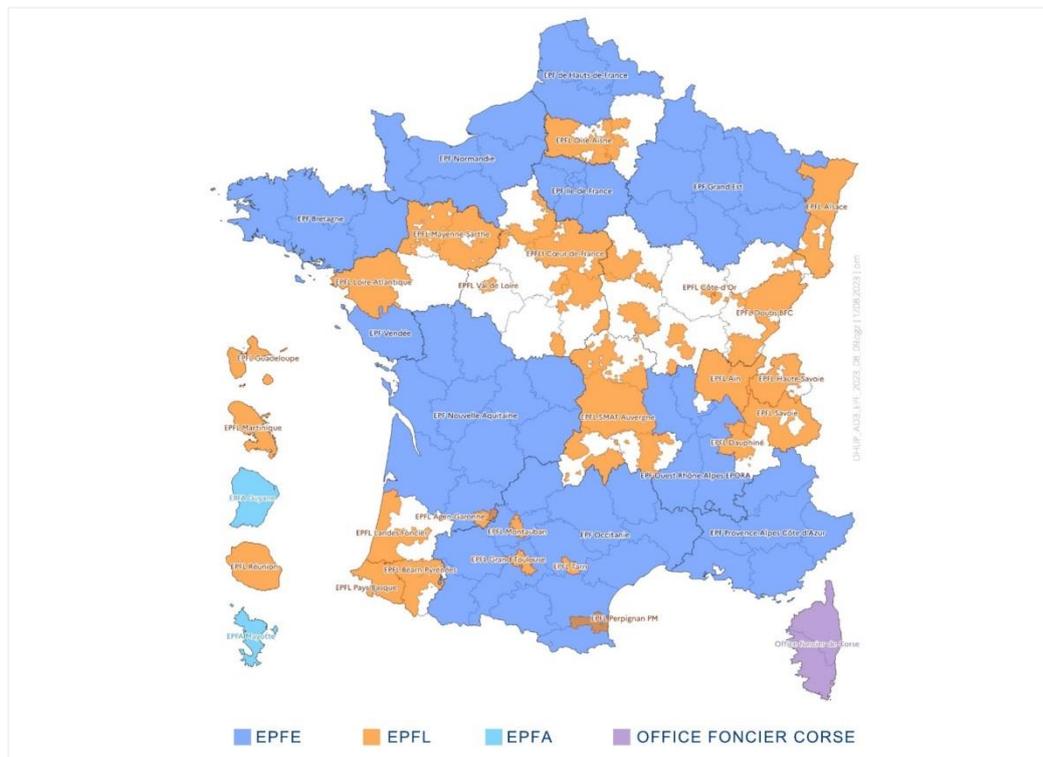
En France, les Établissements publics fonciers (EPF) sont des opérateurs publics au niveau intercommunal ou régional. Ils figurent dans le Code de l'urbanisme comme des institutions indépendantes d'action foncière et ont, tout en présentant des spécificités régionales, la même mission principale, définie aux articles L321-1 et L324-1, qui consiste à concevoir des « stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable ». Ainsi, les EPF agissent pour le compte de porteur·ses de projets publics, le plus souvent des collectivités territoriales, et acquièrent des terrains qu'ils possèdent durant une période limitée, au cours de laquelle ils se chargent de la remise en état des sites (démolitions, dépollutions). Ils disposent d'un budget propre afin de financer une structure indépendante et le personnel nécessaires à sa gestion (Dupont, 2011, p. 730). Après un délai fixé en amont, ils restituent les terrains à la collectivité ou à un ou une responsable de projet qu'elle aura désigné (Planchet et al., 2015a, p. 5). C'est à elle, ou à lui, qu'il revient alors de mettre en œuvre le projet.

Les EPF peuvent être créés à l'initiative des collectivités, auquel cas ce sont des Établissements publics fonciers locaux (EPFL) (Blanc, 2023, p. 17 ; Fatôme et al., 2012, p. 134). S'ils sont créés par l'État français, il s'agit d'Établissements publics fonciers d'État (EPFE). Davantage orientés vers des stratégies nationales et des perspectives de développement sur les territoires locaux (Fatôme et al., 2012, p. 134 ; Planchet et al., 2015a), ils se concentrent sur les secteurs impliquant des transformations sociales ou économiques particulières. Pour leur part, les EPFL sont principalement impliqués dans la politique de développement local (Pillet et al., 2013, p. 84).

Bien que leur création ne soit pas obligatoire, les EPF ont essaimé partout en France, si bien qu'en 2020, 93 % de la population française résidait dans un territoire couvert par un EPFE (Blanc, 2023, p. 20). Au fil du temps, les EPF ont vu leurs priorités évoluer : s'ils se consacraient au développement économique des territoires dans les années 1970, ils contribuèrent à la reconversion de friches industrielles dans les années 80 et 90, avant de soutenir majoritairement la production de logements aujourd'hui (Dupont, 2011, p. 730). Désormais, la plupart des mesures d'accompagnement des EPF intègrent des projets de protection de la nature et de la biodiversité dans leurs programmes stratégiques. Les EPF assurent ainsi leur mission, stipulée aux articles L-324-1 et L-321-1 du Code de

l'urbanisme depuis 2014, à savoir mobiliser et requalifier les espaces de manière durable. En règle générale, la mobilisation de foncier constructible fait cependant la part belle au logement, au commerce ou à l'infrastructure¹. Les textes de loi n'incluent pas explicitement le développement des espaces libres (péri)urbains dans les missions des EPF. C'est aussi la raison pour laquelle la plupart d'entre eux se focalisent principalement sur la renaturation de friches industrielles ou agricoles en milieu rural ou sur des mesures en faveur de la biodiversité dans des espaces verts existants².

FIGURE 7 : REPRÉSENTATION RÉGIONALE DES EPFE ET DES EPFL, JANVIER 2023



(Ministère chargé du logement, 2023)

L'Établissement public foncier Hauts-de-France (EPF HdF) est l'un des premiers EPFE à avoir vu le jour dans le Nord de la France afin de requalifier les friches dans cette région post-industrielle aux difficultés structurelles (Dupont, 2011, p. 730 ; Fatôme et al., 2012, p. 126). L'EPF HdF s'est rapidement focalisé sur les actions de renaturation de ces friches plutôt périurbaines dans toute la région, puis a accompagné d'autres projets similaires (Lemoine, 2012, p. 3 ; employé de l'EPF HdF, 2023). Ces projets incluent aussi, au cas par cas, des mesures de renaturation des centres-villes, comme la plantation d'une forêt urbaine sur une ancienne friche située Avenue Alfred Van Pelt, au centre-ville de Lens.

Flexibiliser les politiques d'acquisitions locales

Comme il a été déjà évoqué dans le premier chapitre de cette étude, les logiques budgétaires des collectivités sont peu adaptées à l'acquisition (spontanée et) rapide de petites surfaces. Or, dans le cadre du double développement vers l'intérieur, favoriser une plus grande adaptabilité des structures d'achat revêt une importance particulière afin de pouvoir intervenir à plus petite échelle dans le déploiement des espaces libres. Sur le site PCUK, un tel assouplissement ne s'imposait pas puisque toutes les parties prenantes souhaitaient vendre le terrain. C'est cependant l'intervention externe de l'EPF qui permet de réunir les différents acteurs et actrices autour de la table (employé de l'EPF HdF, 2023).

¹ Il est difficile de comparer les mesures en fonction du type de développement, car les surfaces acquises pour la végétalisation sont beaucoup plus étendues, mais généralement bien moins onéreuses, que le foncier destiné à la construction de logements. Sur l'ensemble des mesures d'accompagnement, l'employé de l'EPF HdF estime à environ 10 % la part des projets de renaturation. Peu de rapports d'activité des EPF répertorient le nombre de projets selon le type de développement et distinguent les mesures de renaturation. Celles que nous avons pu trouver représentent généralement une part encore faible, comme par ex. l'EPF Bretagne, avec 1 % des nouveaux projets consacrés à la renaturation en 2023 (Établissement Public Foncier de Bretagne, 2024, p. 9). Globalement, il existe peu d'informations publiques, accessibles, claires et comparables sur les activités des EPF, comme l'avaient déjà constaté Albrecht et al. (2013, p. 70) et Dupont (2014, p. 562).

² La répartition des projets est en partie disponible sur les portails cartographiques des EPF, comme par ex. le portail de l'EPF HdF : <https://sig.epf-hdf.fr/index.php>

De façon générale, une structure distincte aussi bien du budget que de l'administration est mise à disposition par les EPF pour l'opération d'achat. L'EPF n'exige le prix d'achat et les coûts de remise en état de sites (par ex. pour la réhabilitation du site PCUK) qu'au moment du transfert de propriété à la collectivité. En conséquence, c'est uniquement à ce stade qu'elle doit apporter la preuve que le financement ultérieur est sécurisé (Pillet et al., 2013, p. 84). Ainsi, les villes gagnent en flexibilité et en rapidité lors de l'acquisition de foncier (Association des EPFL, 2019, p. 3 ; Dupont, 2011 ; Persyn, 2015, p. 108).

Soutenir au-delà du recours aux outils fonciers

Outre le manque de souplesse des structures budgétaires, l'ensemble limité d'outils fonciers et leur application, requérant de l'expertise, ajoutent un frein majeur lorsque les villes souhaitent accéder à des surfaces de petite taille à prix régulé. Tout au long des étapes du processus de requalification, le personnel interdisciplinaire des EPF se tient aux côtés des collectivités et les épaula de manière multiple. Selon les EPF, le soutien apporté aux collectivités pour mettre en œuvre leurs stratégies foncières prend diverses formes.

Dès la phase préparatoire, les EPF peuvent mener des études de faisabilité ou de marché, ainsi que conseiller les collectivités dans le financement de leurs projets (Blanc, 2023, p. 23) – ce qui peut d'ailleurs inclure l'emploi d'outils de planification (Blanc, 2023, p. 24 ; Dupont, 2011, p. 731). La littérature et les EPF eux-mêmes soulignent que les connaissances régionales des EPF sur les marchés fonciers les placent en meilleure position pour négocier, contribuant ainsi à réduire les prix des terrains pour les communes (Association des EPFL, 2019, p. 16 ; Dupont, 2014, p. 558). Les documents et les guides de planification urbaine mentionnent régulièrement l'importance de bénéficier d'un appui, sous forme de représentation, lors de l'acquisition, quel qu'en soit le mode : libre négociation, préemption ou expropriation (Blanc, 2023, p. 24 et s. ; Dupont, 2011, p. 731 et s. ; Planchet et al., 2015b, p. 4). Les EPF portent la responsabilité de ces missions en plus du portage foncier, qui consiste à administrer et à remettre en état les surfaces avant de les céder à la commune (Planchet et al., 2015b). Au fil des missions, et surtout avec des équipes spécialement formées sur ces questions, ils ont acquis une grande expertise juridique. En raison de celle-ci, les EPF se sont familiarisés avec les stratégies gagnantes et les subtilités juridiques à même d'apporter un soutien précieux aux collectivités confrontées à des configurations de plus en plus complexes (Blanc, 2023, p. 26 ; Fauvet, 2023).

FIGURE 8 : DOMAINES DE COMPÉTENCE DES EPF



Illustration des auteur-trices d'après (Planchet et al., 2015b, p. 4)

Par ailleurs, la requalification du site PCUK montre que l'emploi judicieux des instruments financiers exige une expertise qui va bien au-delà de l'achat et s'étend jusqu'au portage foncier. Avant la reprise du terrain par l'EPF, aucun des acteur-trices de Wattrelos n'osait se lancer dans une réhabilitation de cette envergne. C'est l'intervention de l'EPF HdF et son expérience dans la renaturation de friches industrielles qui a mis le projet sur les rails (employé de l'EPF HdF, 2023). Cet exemple en atteste : les EPF sont en capacité de recruter des personnes chevronnées sur les problématiques spécifiques d'une région pour mettre à la disposition des collectivités locales l'expertise nécessaire, en vue de la réhabilitation de sites et leur renaturation, entre autres (Blanc, 2023, p. 23 ; employé de l'EPF HdF, 2023). Bien que ce ne soit pas le cas de l'EPF HdF (employé de l'EPF HdF, 2023), les EPF ont également la possibilité, pendant la phase de portage foncier, de recourir à des subventions telles que le Fonds vert (ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, 2024, p. 3 et ss.), ce qui évite aux collectivités de le faire.

Pour toutes ces démarches (élaboration d'une stratégie, achat, préparation des surfaces pour leur redynamisation future), elles n'ont plus à allouer de personnel en interne ou à mandater des consultant·es externes ; un allègement grandement appréciable, notamment pour les petites villes et communes (Blanc, 2023, p. 37 ; Fatôme et al., 2012, p. 130), doublé d'une mutualisation efficace des ressources.

Approches de financement croisé

Si les prix à l'achat sont un élément central des politiques foncières, ils ne sauraient être considérés isolément des autres dépenses en matière de développement des espaces

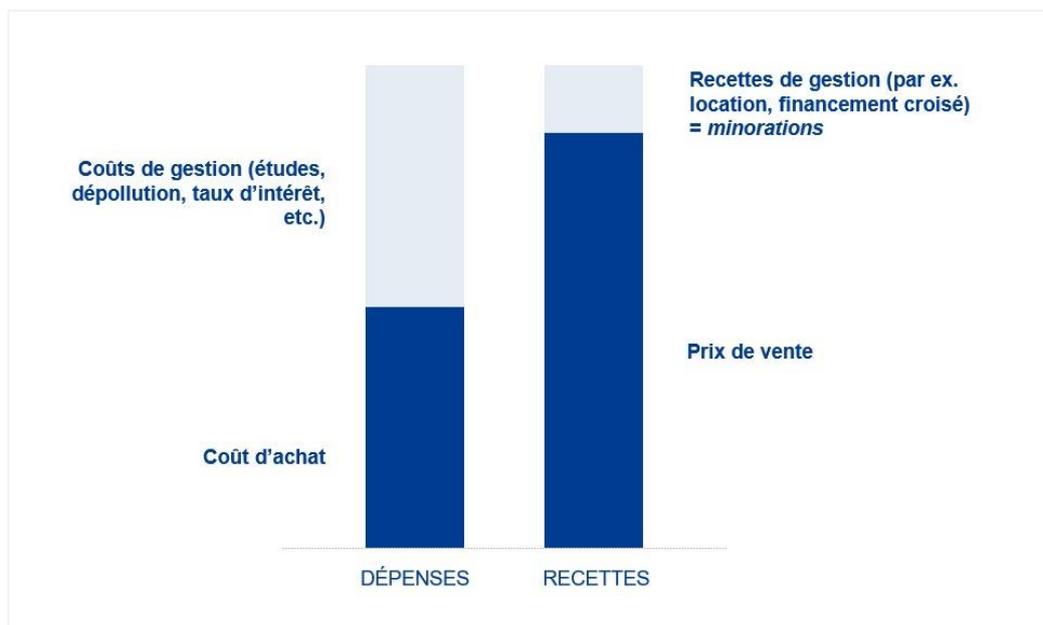
libres. En effet, leur financement global doit tenir compte des coûts de revitalisation et d'entretien sur le long terme, ce qui représente une barrière aux stratégies d'acquisition foncière locales. Dans ce domaine, les EPF offrent d'ores et déjà une aide partielle.

Les minorations accordées par l'EPF HdF se révèlent être un soutien très concret. Selon les priorités fixées, les EPF peuvent ainsi porter une attention particulière à certains projets plus maigres en recettes (Blanc, 2023, p. 51). À ce titre, l'EPF HdF n'accorde pas de minorations aux projets de développement des espaces libres, mais bien aux projets de renaturation (employé de l'EPF HdF, 2023). Ce dispositif n'existait pas encore au moment du développement du site PCUK. Mais aujourd'hui, dans le cadre de projets de renaturation comparables, l'EPF HdF prend en charge 80 % des coûts de remise en état des sites (employé de l'EPF HdF, 2023).

Les EPF financent ces minorations par diverses sources de revenus (Association des EPFL, 2019, p. 20) :

- la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE), un impôt foncier perçu pour le financement de travaux figurant aux programmes d'équipement, d'un montant maximal de 20 € par personne et par an ;
- des pénalités financières en cas de non-respect de la loi qui impose aux communes une part minimale de 20 % de logements sociaux ;
- des subventions comme celles du Fonds vert (voir plus haut) ;
- d'autres recettes comme les revenus locatifs ou les ventes de terrains ;
- des donations (de terrains) (Association des EPFL, 2019, p. 37 et ss. ; Planchet et al., 2015b, p. 3) ;
- le recours à des emprunts¹.

FIGURE 9 : BILAN DES OPÉRATIONS FONCIÈRES DES EPF



(Blanc, 2023, p. 49)

Au fil du temps, le nombre croissant d'opérations foncières autorise des marges de manœuvre financières au sein même des EPF, durant la durée de possession des terrains (Pillet et al., 2013, p. 94). Si, par exemple, un EPF réalise plusieurs opérations lucratives en parallèle, ou qu'il procède à des affectations d'utilisation temporaire, il peut utiliser une partie des recettes pour, par exemple, accorder des minorations aux projets de renaturation, moins rentables (cf. Blanc, 2023, p. 51). Toutefois, il n'existe toujours pas de modèles économiques globaux qui permettraient aux EPF de financer le développement des espaces libres (cf. Blanc, 2023, p. 60 ; employé de l'EPF HdF, 2023).

¹ La TSE a un « effet levier », puisque l'EPF peut emprunter un montant environ trois fois supérieur aux recettes issues de la TSE pour l'acquisition de foncier (Blanc, 2023, p. 47 ; Planchet et al., 2015a, p. 4).

3.2 Une politique d'acquisition plus souple grâce aux *Bodenfonds*

Comme les EPF en France, il existe en Allemagne des structures externalisées visant à faciliter l'acquisition locale de terrains : les *Bodenfonds*. En revanche, un rapide examen du *Berliner Ankaufsfonds* (« fonds d'achat ») et du *Berliner Bodenfonds* (« fonds foncier ») met en évidence le fait qu'ils se distinguent sensiblement des EPF dans leur fonctionnement.

Après la chute du Mur et la réunification, le Land de Berlin accumula des dettes record qui le poussèrent à vendre de nombreux terrains et biens immobiliers afin de générer des revenus (Silomon-Pflug & Heeg, 2013, p. 193 et s.). Ce n'est que vers 2014 que les élus politiques décidèrent d'inverser la tendance et de renouer avec une stratégie d'acquisition active, compte tenu de la pénurie de logements qui se dessinait et de la réduction progressive des marges de manœuvre en termes de développement urbain (Le Sénat de Berlin, 2019, p. 5). Pour faciliter les acquisitions, le Land de Berlin mit en place le *Berliner Ankaufsfonds* en 2018, puis le *Berliner Bodenfonds* en 2020.

Le premier s'inscrit dans le fonds SIWANA (*Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds*, en français « fonds spécial infrastructure pour la croissance urbaine et fonds développement durable »), qui regroupe les investissements nécessaires dans le cadre de la croissance urbaine (SenFin, 2020). À cet égard, il a financé le *Berliner Ankaufsfonds* par un versement unique à hauteur de 150 millions d'euros (administration du Sénat pour les Finances, 2017) ; et le *Berliner Ankaufsfonds* prévoit 10 millions d'euros exclusivement dédiés au développement des espaces verts (administration du Sénat pour les Finances, 2017, p. 2). Jusqu'à présent, la SARL immobilière *Berliner Immobilienmanagement* (BIM) du Land de Berlin a investi ces fonds pour acquérir, préserver et revitaliser des espaces verts de petite taille dans des quartiers plutôt périphériques : par exemple la *Uferpromenade Gatow/Lerchenstraße* à Spandau, ou le *Hegauer Weg/Buschgraben* à Steglitz-Zehlendorf (administration du Sénat pour l'Environnement, les Transports et la Protection du climat, p. 4). Grâce aux moyens financiers du *Berliner Ankaufsfonds*, la BIM poursuit l'acquisition de terrains dans six grands espaces naturels, tous situés en bordure de la ville (Adams, 2023). Berlin renature ces surfaces, ce qui permet d'enregistrer ces actions au crédit du compte de « compensation mutualisée » de la Ville, en l'occurrence le « *Berliner Ökokonto*¹ ». Si, au sein de l'agglomération berlinoise, un grand projet de construction nécessite une mesure compensatoire, du fait de l'artificialisation de l'espace liée au projet, par exemple, les porteurs du projet versent des fonds sur le compte afin de contribuer rétrospectivement au coût d'aménagement des surfaces acquises par la Ville. L'*Ökokonto* (et le *Berliner Ankaufsfonds*) contribuent ainsi à compenser la densification urbaine, couplée à la préservation et à l'essor des espaces libres (Neunkirchen et al., 2019, p. 10 et ss.).

Cependant, les acquisitions du *Berliner Ankaufsfonds* étant entièrement financées par le fonds SIWANA, elles prennent fin avec l'épuisement des ressources allouées (Adams, 2023). Dans ce cadre se démarque le *Berliner Bodenfonds* (BBF). En tant que nouvelle filiale de la BIM, cette structure s'est vu accorder, pour les premières années, une autorisation de crédit d'un montant de 290 millions d'euros, que la BIM investit pour acquérir des terrains. Ces crédits sont remboursés sur une période de 40 ans par le budget du Land et les revenus fonciers (voir Figure 10). L'objectif du BBF est de constituer ainsi une réserve foncière durable (Le Sénat de Berlin, 2020). Actuellement, les acquisitions foncières réalisées par le biais du BBF ne comptent toutefois aucun espace libre, étant majoritairement axées sur des besoins tels que l'hébergement de personnes réfugiées, prévu dans le quartier Reinickendorf (Adams, 2023 ; Le Sénat de Berlin, 2023, p. 2).

Par leur fonctionnement fondé sur des modèles bien différents, le BBF et le *Berliner Ankaufsfonds* reflètent la diversité des fonds fonciers à travers l'Allemagne. En effet, la notion de *Bodenfonds* (« fonds foncier ») n'étant pas définie par une loi, elle est diversement interprétée. Dullien et al. (2020) et la Fondation Rosa Luxemburg (2020) soulignent surtout l'ancrage local des fonds fonciers. Mais cette notion, ou ses variantes, sont également utilisées à l'échelle des Länder, par exemple à Berlin avec le *Ankaufsfonds* (« fonds d'achat ») ou dans le Bade-Wurtemberg avec le *Grundstücksfonds* (« fonds parcelle »). Certains *Bodenfonds* sont transférés vers une société indépendante et financés par des emprunts, tandis que d'autres sont financés via des versements ponctuels prélevés sur le budget (Fondation Rosa Luxemburg, 2020). L'usage des terrains acquis dépend de

¹ Les *Ökokonten* sont des outils fixés dans le Code de l'environnement allemand, ayant pour but d'instaurer un mécanisme de regroupement des indemnités pour la compensation des projets de développeur·ses dans le cadre de grands projets de renaturation.

l'objectif que s'est fixé le fonds. Bien qu'il existe d'autres *Bodenfonds* qui acquièrent des surfaces de cette manière afin de mutualiser les mesures compensatoires¹, le cas du *Berliner Ankaufsfonds* fait exception de par son acquisition ciblée d'espaces libres dans des quartiers (péri)urbains². Il apparaît ainsi clairement que les *Bodenfonds*, contrairement aux EPF, ne sont pas des structures standardisées établies par la législation. Le principe de base reste pourtant le même : créer un fonds spécial (sous forme d'un budget annexe dédié, par exemple) ou une structure extérieure au budget de la collectivité, avec laquelle elle peut investir dans du foncier ou contracter des terrains (Dullien et al., 2020, p. 5).

Un cadre plus souple sans soutien supplémentaire des collectivités

Dans le cas du *Berliner Ankaufsfonds*, les ressources financières sont dans une certaine mesure « réservées » pour l'acquisition foncière du Land et des quartiers de la ville, par le biais d'un budget annexe y étant exclusivement affecté. Comme pour les EPF, il s'agit de mettre à la disposition de la BIM une somme fixe qu'elle peut dédier, rapidement et de manière souple, à l'achat de surfaces situées dans le Land de Berlin et les quartiers de la ville. C'est le principe fondamental de la plupart des *Bodenfonds* (Dullien et al., 2020, p. 5 et s. ; Fondation Rosa Luxemburg, 2020).

Le *Berliner Ankaufsfonds* se différencie du fait qu'il affecte ses moyens financiers au développement des espaces verts. Cette allocation explicite des ressources à l'acquisition d'espaces verts prend un rôle essentiel, car elle permet de garantir à moyen terme que de nouveaux terrains seront acquis, ce qui devrait, du même coup, alléger la charge de travail quotidienne et potentiellement faciliter la mise en œuvre de la compensation mutualisée (*Berliner Ökokonto*) (Adams, 2023). Par conséquent, le développement des espaces verts est solidement ancré dans la stratégie d'acquisition de Berlin, du moins jusqu'à épuisement des ressources.

Le *Berliner Ankaufsfonds* ne dispose pas de son propre personnel pour soutenir Berlin ou ses quartiers autrement. Mais cette situation tient sans doute également au fait qu'il est rattaché à une ville-État qui bénéficie d'une large structure de gestion des biens et de l'expertise correspondante. D'autres *Bodenfonds*, tels que le *Grundstücksfonds* du Bade-Wurtemberg, sont gérés par des organismes comparables aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, appelées *Landgesellschaften*. Ces sociétés de droit privé, détenues principalement par les Länder et d'autres organismes publics, jouent un rôle de soutien pour le développement rural. Elles accompagnent désormais les collectivités dans différents domaines du développement rural : par exemple, elles mettent en œuvre des mesures de dépollution, font usage du droit de préemption ou acquièrent des surfaces pour des travaux de voirie (Goetz, 2019, p. 61). Certaines *Landgesellschaften* utilisent leurs *Bodenfonds* pour acquérir temporairement du foncier, de manière similaire aux EPF (Dullien et al., 2020, p. 7)³.

Berliner Ankaufsfonds et Berliner Bodenfonds : perspectives d'un financement croisé

Faire le lien entre le *Berliner Ankaufsfonds* et le *Berliner Ökokonto* permet de mutualiser les ressources issues des mesures compensatoires de grands projets pour les affecter à la réhabilitation des surfaces acquises. Ce mécanisme a le mérite, au moins dans les grands espaces naturels de l'ordre de la compensation mutualisée (*Ökokonto*), de prendre en considération le financement global du développement des espaces libres – du prix d'achat aux coûts d'aménagement. Un tel modèle est d'ailleurs évoqué par Blanc comme une solution possible au financement global des renaturations dans le cadre des EPF (Blanc, 2023, p. 60). Ce que Guillaume Fauvet a également pointé lors de notre entretien : si des modèles de mutualisation judicieuse des fonds et des dispositions liées aux mesures compensatoires commencent à voir le jour en France, ces approches ne sont pas encore très répandues. Enfin, il n'existe pas de structures de financement croisé au sein même du *Berliner Ankaufsfonds*. Celui-ci s'applique à « réserver » des moyens financiers que la BIM peut alors employer, ce qui exclut toute possibilité d'une baisse des prix dans le cadre du déploiement des espaces libres, comme le proposent les EPF avec les minorations.

En revanche, le BBF pourrait faire évoluer les choses à l'avenir. La société achète des terrains à l'aide de crédits dont le remboursement est financé par des revenus locatifs et des capitaux propres issus du budget du Land. Ces terrains, à long terme – c'est-à-dire

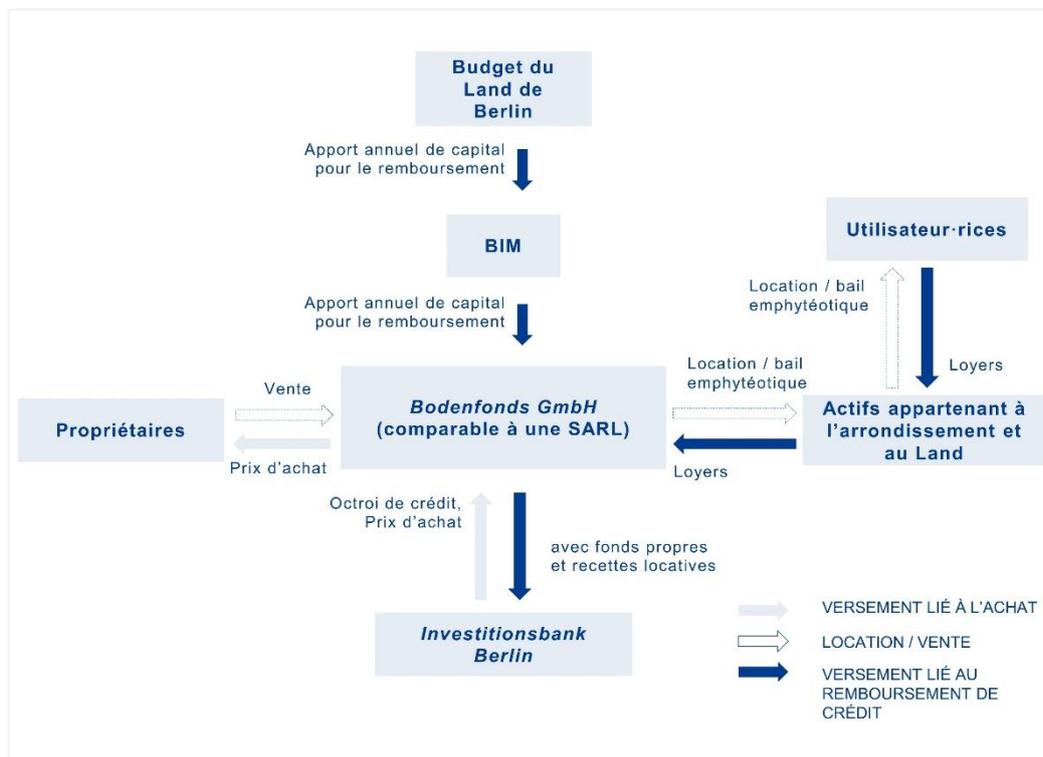
¹ Le « fonds foncier écologique » nommé « *RVR Ruhr Grün* », par exemple.

² La bibliographie insiste également sur le rôle des fonds fonciers dans la mobilisation de terrains à bâtir (Adrian et al., 2021, p. 73 ; Fondation Rosa Luxemburg, 2020 ; Heinz & Belina, 2019, p. 23).

³ Le *Grundstücksfonds* du Bade-Wurtemberg, créé en 2020, est par exemple intégré à la société *Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH* qui, comme les EPF, acquiert des surfaces pour le compte des collectivités et les détient jusqu'à ce qu'elles disposent des fonds nécessaires.

une fois intégralement payés, par exemple – pourraient être utilisés comme espaces libres. En outre, avec des recettes croissantes provenant d'usages lucratifs (entre autres du commerce), il serait possible d'envisager un financement croisé pour rembourser les emprunts liés à l'acquisition d'espaces libres, de façon comparable aux EPF (Adams, 2023). Pour l'heure, la difficulté réside toutefois dans le fait que ces marges doivent être dégagées en amont et que le *Bodenfonds* doit pour cela exister un certain temps durant. Qui plus est, l'opération foncière doit garantir que des recettes seront générées pour rembourser l'emprunt et refinancer l'achat. Dans ces conditions, l'acquisition d'espaces libres est actuellement impossible en soi (Adams, 2023). C'est aussi la raison pour laquelle seul le *Berliner Ankaufsfonds*, et non le BBF, acquiert aujourd'hui des espaces libres (cf. Le Sénat de Berlin, 2023). En raison de la courte durée d'existence du BBF, il est actuellement difficile de prédire si ces avantages seront réellement utilisés (et pourront l'être) au profit du développement des espaces libres à l'avenir (Adams, 2023).

FIGURE 10 : MODÈLE DE CONTRAT DU *BODENFONDS* DE BERLIN (BBF)



(Le Sénat de Berlin, 2020, p. 8)

Les *Bodenfonds* et les EPF présentent l'un comme l'autre un réel potentiel en faveur du développement des espaces libres, mais ils n'y sont généralement pas destinés. Comme ces deux structures se démarquent d'autres EPF et *Bodenfonds*, l'existence d'autres potentiels inexploités est tout à fait plausible, surtout pour les espaces libres. Il serait donc pertinent d'évaluer plus profondément le véritable impact des EPF et des *Bodenfonds*¹.

3.3 Perspectives d'adaptation

Dans sa recommandation, le Forum pour l'avenir franco-allemand propose de mettre les instruments de maîtrise foncière au service de la transition écologique : « les outils de stratégie foncière tels que les Établissements publics fonciers (EPF) en France et les *Grundstücksfonds* et *Bodenfonds* en Allemagne devraient être renforcés et adaptés afin de faciliter l'acquisition et le portage foncier d'espaces libres non générateurs de recettes, mais cruciaux pour la transition écologique et sociale². » La présente analyse des potentiels que recèlent ces outils nous permet de concrétiser cette recommandation.

¹ Même si les avis majoritairement positifs des collectivités incitent à penser que les EPF ont un rôle de soutien, les données quantifiables font défaut, à ce jour, pour le confirmer. Albrecht et al. (2013, p. 70) et Dupont (2014, p. 562) avaient d'ailleurs déjà appelé à un meilleur suivi de l'impact réel des EPF.

² <https://forumpourlavenir.eu/mettre-outils-maitrise-fonciere-service-transition-ecologique>

Pour faciliter l'acquisition d'espaces verts et libres par les villes et les communes allemandes, les *Bodenfonds* pourraient être adaptés de la façon suivante :

- **Institutionnaliser les *Bodenfonds*** : les EPF français montrent qu'il est possible d'obtenir des résultats concrets lorsqu'une institution publique est créée à l'échelle nationale pour soutenir les stratégies d'acquisition locales : bien que les barrières politiques ne soient pas toutes levées, une grande partie d'entre elles tombent (Association des EPFL, 2019, p. 3 ; Dupont, 2011 ; Planchet et al., 2015b, p. 4). De la même manière, il s'agirait de définir un cadre juridique clair en Allemagne, qui inscrive les *Bodenfonds* dans la législation fédérale, par exemple au sein du Code de l'urbanisme allemand. Cette mesure favoriserait l'implantation des outils d'acquisition foncière et leur harmonisation au niveau national.
- **Intégrer le développement des espaces libres (péri)urbains aux *Bodenfonds*** : afin de promouvoir le déploiement d'espaces libres (péri)urbains de manière ciblée, il faut explicitement l'introduire dans le domaine de compétence des *Bodenfonds*. L'exemple du *Berliner Ankaufsfonds* témoigne qu'il est judicieux de réserver une partie des moyens financiers pour les espaces libres, ce qui évite les conflits sur la répartition des ressources et permet de moduler rapidement leur allocation.
- **Accompagner globalement les collectivités** : en s'inspirant des EPF, il serait opportun de remodeler les *Bodenfonds* pour qu'ils passent de structures purement financières à des établissements publics d'accompagnement. Le lien entre les *Bodenfonds* et le travail des *Landgesellschaften*, d'ores et déjà mis à profit dans certains cas, semble constituer une première approche logique, puisque le personnel et l'expertise, astucieusement regroupés à un échelon global, sont mis à disposition des territoires et des localités, comme avec les EPF. Il convient toutefois de vérifier cette option en comparant les institutions de manière plus approfondie.
- **Allouer des moyens financiers plus importants et établir le financement croisé** : outre les moyens réservés dans les fonds, les aides accordées par l'État ou les Länder au développement des espaces libres pourraient être mieux agencées avec le travail des *Bodenfonds*, tel qu'en France avec le Fonds vert. De plus, des possibilités de financement croisé devraient être mises en œuvre tant en interne qu'en externe des fonds, avec, par exemple, des mécanismes de compensation écologique (*Ökokonto*). Il apparaît aussi pertinent d'associer ces fonds aux *Landgesellschaften*, car ce sont elles qui gèrent souvent les comptes de compensation mutualisée et qui mettent déjà leur expertise à disposition des collectivités pour les démarches de demande d'aides.

En France, les collectivités territoriales seraient plus facilement en mesure d'acquérir des espaces verts et libres, de rentabilité moindre, si les EPF étaient adaptés ainsi :

- **Inscrire le développement des espaces libres dans les règles du Code de l'urbanisme** : au même titre que la renaturation ou la protection de la nature, les mesures de développement des espaces libres urbains devraient relever du domaine de compétence des EPF. Cela les engagerait juridiquement à s'y intéresser davantage, à l'intégrer dans leur travail et à axer les potentiels existants sur le développement d'espaces libres. Ici, il convient d'examiner s'il est possible et judicieux d'y associer une part obligatoire des projets ou un fonds, à l'instar du *Berliner Ankaufsfonds*.
- **Apporter un soutien ciblé lors de la planification (stratégique) des espaces libres** : dans certains cas, les EPF appuient les collectivités pour l'acquisition, mais aussi pour la planification stratégique et l'utilisation des outils de planification – des étapes cruciales au développement des espaces libres. Un soutien plus conséquent des EPF auprès des collectivités serait donc pertinent notamment sur ces points.
- **Accroître les minorations pour développer les espaces libres** : en parallèle à l'orientation des EPF sur l'essor des espaces libres, ceux-ci devraient systématiquement attribuer des minorations pour aider les communes à financer ces espaces. Pour augmenter les minorations, un axe de réflexion est de prolonger la durée de possession des terrains par les EPF, qui pourraient ainsi affecter temporairement les futurs espaces libres afin de générer des recettes (cf. Blanc, 2023, p. 49). En outre, les dotations, telles que le Fonds vert, pourraient se conjuguer plus étroitement aux EPF dans d'autres domaines, ce qui permettrait de réduire la charge financière globale (cf. Blanc, 2023, p. 61). Enfin, des modèles de compensation, comme le Site Naturel de Compensation (SNC), pourraient être liés au travail des EPF afin de mettre à disposition les ressources issues des mesures compensatoires de manière groupée, comme c'est le cas pour le *Berliner Ankaufsfonds*.

4 Conclusion

Si l'objectif ZAN a donné une nouvelle impulsion aux politiques foncières en France, en Allemagne, la préservation du climat et l'adaptation au dérèglement climatique sont également des enjeux incontournables ; la protection des sols n'étant plus l'unique préoccupation depuis longtemps. Dans les deux pays, l'objectif est de faire progresser le double développement vers l'intérieur fondé sur une transition écologique socialement juste. Développer les espaces libres, toujours plus essentiels tant pour le monde humain que pour la nature, est aussi de plus en plus difficile à mettre en œuvre. Les collectivités sont investies d'une grande responsabilité, car il leur revient, somme toute, la tâche – titanesque – d'imposer cette dynamique et de poursuivre des stratégies foncières capables de répondre aux conflits d'usage croissants, à la fois des espaces libres et du bâti.

Les exemples de Wattrelos et de Siegen illustrent, dans des contextes très différents, comment s'atteler à cette mission. Tant au sein des espaces urbains denses que dans les friches périurbaines, acquérir du foncier permet d'enclencher des transformations du tissu urbain pour offrir un cadre de vie plus écologique et socialement équilibré. Cette action foncière peut d'ores et déjà être intégrée à des structures plus larges, telles que les *Bodenfonds* et les EPF, afin d'ancrer le développement des espaces libres à un niveau plus stratégique des politiques foncières. Car jusqu'alors, seules des approches isolées, qu'il s'agit de transposer à plus grande échelle, ont été mises en œuvre.

Devant un tel passage à l'échelle demeurent deux questions centrales : de quelles politiques foncières avons-nous besoin pour répondre aux exigences graduelles du développement urbain avec une moindre consommation des espaces ? Et quelles sont les tâches relevant spécifiquement du développement des espaces libres ? Cette étude s'est appliquée à illustrer de premières pistes. Élargir la réserve foncière des collectivités et les stratégies d'acquisition sont deux piliers essentiels – et dans le même temps plus ardues compte tenu des actuelles tensions politiques autour des usages. De plus, les outils de maîtrise foncière se heurtent à des limites en raison des moyens lacunaires affectés au développement des espaces libres. Il faut donc faciliter l'accès des collectivités à des acquisitions foncières de plus petite échelle, plus rapides et à prix régulé. Car ce sont justement ces surfaces, à proximité des habitations, qui jouent un rôle essentiel pour développer les espaces libres dans le cadre du double développement vers l'intérieur. Le financement doit faire l'objet d'une réflexion globale plus poussée afin d'alléger, autant que possible, la charge financière des villes et des communes.

Pour toutes ces exigences, il est envisageable, voire nécessaire, d'adapter les outils de planification urbaine ainsi que les droits de préemption et d'expropriation. Mais cette étude souligne également : les *Bodenfonds* et les EPF sont des établissements de soutien aux collectivités, qui, en facilitant le recours aux outils existants et, dans une certaine mesure, à un financement croisé, recèlent de potentiels pour déployer les espaces libres. Parce qu'il est justement difficile d'introduire juridiquement de nouveaux outils, à l'instar d'un droit de préemption à prix régulé, il semble judicieux d'accompagner les collectivités par une structure externe.

Dans une perspective franco-allemande, l'examen des stratégies locales d'acquisition foncière dans les deux pays montre qu'il est possible de les favoriser par des mesures ambitieuses à l'échelle nationale : à travers les EPF, le gouvernement français a érigé une institution (Dupont, 2014, p. 552) qui fait de la politique d'acquisition locale un objectif clair, et lui apporte son soutien. Une approche conséquente et globale, à-propos pour soutenir tous types de projets lancés par les collectivités. Notamment dans des espaces urbains de plus en plus artificialisés, denses, et qui impliquent des constellations complexes d'acteur-rices, cette expertise d'ensemble gagne en pertinence (Blanc, 2023, p. 26 ; employé de l'EPF HdF, 2023 ; Réseau national des EPF d'État, 2023, p. 17). Ces établissements représentent également une étape importante pour, d'une part, promouvoir une stratégie nationale de politique foncière, surtout pour l'acquisition, et, d'autre part, ancrer cette stratégie dans la pratique locale. Holm et Horlitz (2022, p. 16) avaient déjà constaté qu'une telle « *Land Policy* » (politique foncière) fait défaut en Allemagne.

Notre étude se concentre sur deux *Bodenfonds* spécifiques, le BBF et le *Berliner Ankaufsfonds*, et sur un seul EPF, l'EPF HdF. Examiner d'autres *Bodenfonds* et EPF, non seulement en raison des grandes différences entre ces deux structures, permettrait de tirer des enseignements plus larges. C'est pourquoi une comparaison plus approfondie des EPF français et des *Landgesellschaften* allemandes – deux structures a priori similaires – est également recommandée.

Glossaire

BBF	Berliner Bodenfonds (Fonds foncier berlinois)
BIM	BIM Berliner Immobilien Management GmbH
CU Arras	Communauté Urbaine d'Arras
DifU	Deutsches Institut für Urbanistik (Institut allemand d'urbanisme)
DUP	Déclaration d'utilité publique
EPF	Établissements publics fonciers
EPF HdF	Établissement public foncier Hauts-de-France
EPFE	Établissement public foncier de l'État
EPFL	Établissement public foncier local
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
MEL	Métropole européenne de Lille
Site PCUK	Ancienne usine de produits chimiques Ugine Kuhlmann
PLU	Plan local d'urbanisme
SEM	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (Mesure de développement urbain)
SIWANA	Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (Fonds spécial infrastructure pour la croissance urbaine et fonds développement durable)
SNC	Site Naturel de Compensation
TSE	Taxe Spéciale d'Équipement
ZAN	Zéro artificialisation nette

Bibliographie

Adrian, L., Bunzel, A., Michalski, D. & Pätzold, R. (2021) : *Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung: Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis*, Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik [en ligne]. Disponible sous <https://backend.repository.difu.de/server/api/core/bitstreams/24869b40-7c1e-4985-8664-d64c337cbfd8/content>.

Adams, Tatjana (2023) : responsable de la gestion du portefeuille de la BIM, entretien non publié mené par Nicolas Geffroy, 12 décembre.

Agence française pour la biodiversité (AFB) (2017) : *Trame verte et bleue : Les outils pour sa mise en œuvre*, Cahiers techniques N° 91 [en ligne]. Disponible sous https://www.trameverteetbleue.fr/sites/default/files/references_bibliographiques/cahier_technique_afb_outils_tvb.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Albrecht, P., Lecomte, A., Malfilatre, Y. & Marques, R. (2013) : *Contribution des établissements publics fonciers d'Etat à la production de logements en zone tendue*, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie 007425-01 [en ligne]. Disponible sous <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/134000771.pdf> (Consulté le 8 août 2024).

Association des EPFL (2019) : *L'Etablissement Public Foncier Local : un outil au service des stratégies foncières des collectivités territoriales* [en ligne]. Disponible sous <https://www.fonciercoeurdefrance.fr/wp-content/uploads/2019/08/Guide2019WEBOK.pdf> (Consulté le 8 août 2024).

Baldin, E. (2022) : « La friche PCUK entre dépollution, renaturation et régénération paysagère », *Projets de paysage*, No. 27 [en ligne]. DOI : 10.4000/paysage.32044 (Consulté le 8 août 2024).

Becker, C., Hübner, S., Krüger, T. & Kreutz, S. (2017) : *Urbane Freiräume – Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume*, HCU HafenCity Universität Hamburg / bgmr Landschaftsarchitekten GmbH [en ligne]. Disponible sous https://www.bgmr.de/system/publications/files/000/000/042/original/UF_Endbericht.pdf?1525790495 (Consulté le 8 août 2024).

Becker, C., Hübner, S., Krüger, T. & Kreutz, S. (2018) : *Urbane Freiräume: Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume*, Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis [en ligne]. Disponible sous https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2019/urbane-freiraeume-dl.pdf;jsessionid=870DEF77FA6F60E6838AA4786068B282.live11312?__blob=publicationFile&v=1 (Consulté le 8 août 2024).

Biercamp, N., Hirschfeld, J., Mohaupt, F., Müller, R., Riouset, P., Spreter, R., Welling, M., Wissel, S. & Witzel, M. (2018) : *Grünflächenmanagement im Kontext von Klimawandel und Biodiversität: Synthesebericht zum Modul I des Projekts STADTGRÜN* [en ligne]. Disponible sous https://www.ioew.de/fileadmin/user_upload/BILDER_und_Downloaddateien/Publikationen/2018/Stadtgr%C3%BCn_Wertsch%C3%A4tzen_Modul_1_Synthesebericht.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Blanc, J.-B. (2023) : *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les établissements publics fonciers (EPF) et les établissements publics d'aménagement (EPA)*, Sénat, Session extraordinaire de 2022 - 2023 835 [en ligne]. Disponible sous <https://www.senat.fr/rap/r22-835/r22-8351.pdf> (Consulté le 8 août 2024).

Böhm, J., Böhme, C., Bunzel, A., Kühnau, C. & Reinke, M. (2016) : *Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung: Abschlussbericht zum F+E-Vorhaben „Entwicklung von naturschutzfachlichen Zielen und Orientierungswerten für die planerische Umsetzung der*

doppelten Innenentwicklung sowie als Grundlage für ein entsprechendes Flächenmanagement“ (FKZ 3513 82 0500), Bonn, Bundesamt für Naturschutz [en ligne]. Disponible sous https://bfu.bsz-bw.de/frontdoor/deliver/index/docId/318/file/Skript_444.pdf (Consulté le 12 août 2024).

Buhot, C. (2012) : *Démythifier le foncier : Etat des lieux de la recherche* [en ligne]. Disponible sous <https://www.yumpu.com/fr/document/read/30911960/dacmythifier-le-foncier-urbamet> (Consulté le 8 août 2024).

Bundesministerium für Wohnen & Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (2023a) : *„Programmstrategie Städtebauförderungsprogramm Sozialer Zusammenhalt: Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“* [en ligne]. Disponible sous https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Programme/SozialerZusammenhalt/Programmstrategie_Sozialer_Zusammenhalt_2023.pdf;jsessionid=F1518A9BDAD1F1B16AEAC29A251BDE92.live11292?__blob=publicationFile&v=5 (Consulté le 9 août 2024).

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (2018) : *Siegen „Innenstadt“* [en ligne]. Disponible sous https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/SharedDocs/Projekte/WSProjekte_DE/Siegen_Innenstadt.html (Consulté le 20 juin 2024).

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (Hg.) (2023b) : *Programmstrategie Städtebauförderungsprogramm Wachstum und nachhaltige Erneuerung: Lebenswerte Quartiere gestalten* [en ligne]. Disponible sous https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Programme/WachstumUndNachhaltigeErneuerung/20221206_Programmstrategie_WNE_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Consulté le 8 août 2024).

Bunzel, A. (2018) : „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme“, in Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 2403–2407.

Centre Ressource du Développement Durable (Cerdd) : *La trame verte et bleue de la communauté urbaine d'Arras : Une concertation de qualité sur une grande majorité de projets TVB* [en ligne]. Disponible sous <https://www.cerdd.org/Parcours-thematiques/Biodiversite/Initiatives-biodiversite/TVB-de-la-Communaute-Urbaine-d-Arras> (Consulté le 8 août 2024).

Chevrier, L., Gillo, N. & Jaaidane, J. (2022) : *Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière : État des lieux et perspectives dans le cadre de l'objectif de zéro artificialisation nette*, Focus économie [en ligne]. Disponible sous <https://www.intercommunalites.fr/app/uploads/2022/10/2022-09-idf-focus-foncier-economique-sobriete-fonciere-etat-perspectives.pdf> (Consulté le 8 août 2024).

Colding, J., Gren, Å. & Barthel, S. (2020) : “The Incremental Demise of Urban Green Spaces”, *Land*, Vol. 9, No. 5, S. 162 [en ligne]. DOI : 10.3390/land9050162 (Consulté le 22 novembre 2023).

Davy, B. (2018) : „Bodenpolitik“, in Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 267–278.

Der Senat von Berlin (2019) : *Konzept zur „Bodenpolitischen Strategie und Ergänzung des bestehenden Regelwerks für die Liegenschaftspolitik“*, Berliner Abgeordnetenhaus (Sitzung des Hauptausschusses) Fin I D 2 - ID-VV 9100-1/2018; Rote Nummer 1702 [en ligne]. Disponible sous <https://drive.google.com/file/d/1ynL4G8tZlyQroYN0dn-ZAfDP0mZJqIYX/view> (Consulté le 8 août 2024).

Der Senat von Berlin (2020) : *Kreditermächtigung der Berliner Bodenfonds GmbH*, Abgeordnetenhaus Berlin 18. Wahlperiode Drucksache 18/2802 [en ligne]. Disponible sous

<https://www.parlament-berlin.de/adocs/18/IIIPlen/vorgang/d18-2802.pdf> (Consulté le 8 août 2024).

Der Senat von Berlin (2023) : *Verwendung der Mittel zum Ankauf von Grund und Boden, zur strategischen Bodenbevorratung sowie zur Geschäftstätigkeit der Berliner Bodenfonds GmbH*, Abgeordnetenhaus Berlin 19. Wahlperiode Drucksache 19/1244 [en ligne]. Disponible sous <https://www.parlament-berlin.de/adocs/19/IIIPlen/vorgang/d19-1244.pdf> (Consulté le 8 août 2024).

Dullien, S., Krebs, T., Bunzel, A. & Pätzold, R. (2020) : *Beteiligungsfonds und Bodenfonds zur Stärkung des bezahlbaren und öffentlichen Wohnungsbaus* [en ligne]. Disponible sous https://difu.de/sites/default/files/media_files/2020-09/2020_09_28_Policypaper-Wohnungsbau_Difu_IMK-B%C3%B6ckler_Uni-Mannheim_2.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Dupont, J. (2011) : “*The State EPF a specific tool of the French land policy: Legal aspects and action in practices of the State EPFs (Etablissement public foncier d’Etat)*”, Proceedings of 7VCT, Lisbon, Portugal, 11-13 October 2011, S. 729–733 [en ligne]. Disponible sous https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15941/128_The%20State%20EPF%20a%20specific%20tool%20of%20the%20French%20land%20policy.pdf?sequence=1 (Consulté le 8 août 2024).

Dupont, J. (2014) : *L’émergence d’une politique foncière régionale en Bretagne : de l’identification des enjeux à la création d’un établissement public foncier d’Etat*, Thèse de doctorat, Rennes/Liège, Université Rennes 2/Université de Liège [en ligne]. Disponible sous <https://theses.hal.science/tel-01127324> (Consulté le 8 août 2024).

EPF Nord-Pas-de-Calais (2016) : *Recyclage à vocation environnementale : PCUK - Produits Chimiques UGINE Kuhlmann Recyclage à vocation environnementale* [en ligne]. Disponible sous <https://www.nord.gouv.fr/contenu/telechargement/40764/281160/file/Watrellos+-+PCUK+-+OP367.pdf> (Consulté le 8 août 2024).

Établissement Public Foncier de Bretagne (2024) : *2023 Rapport d’activité : L’activité opérationnelle de l’EPF, la vie interne, la gouvernance et le cahier des opérations* [en ligne]. Disponible sous <https://www.epfbretagne.fr/wp-content/uploads/2024/07/V5-WEB-RA-EPFBRETAGNE.20.06.24.pdf> (Consulté le 9 août 2024).

Fatôme, E., Jégouzo, Y., Lebreton, J.-P., Marie, S. & Verpeaux, M. (2012) : *La modernisation des outils de l’action foncière* [en ligne]. Disponible sous https://www.gri-dauh.fr/sites/default/files/u440/GRIDAUH_Action_foncie%CC%80re_fe%CC%81vrier_2012.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Fauvet, Guillaume (2023) : entretien non publié mené par Nicolas Geffroy, 7 décembre.

Fischer, S. (2011) : “*Wohl der Allgemeinheit: Potsdam beschließt Enteignungen an Seeufer*”, WELT, 3. November [en ligne]. Disponible sous <https://www.welt.de/vermischtes/weltgeschehen/article13695595/Potsdam-beschliesst-Enteignungen-an-Seeufer.html> (Consulté le 8 août 2024).

Fortin, L., Hille, S., Janson, P. & Monnier, G. (2023) : *Les outils de la sobriété foncière en Europe : Benchmark des politiques de lutte contre l’artificialisation des sols en Allemagne, Belgique, Italie et Espagne* [en ligne]. Disponible sous <https://www.fnau.org/wp-content/uploads/2023/11/fnau-57-zan-europe-hd.pdf> (Consulté le 8 août 2024).

Fournier, R. (2020) : *Perception et acceptabilité des projets de densification urbaine en Île-de-France : Enquête et analyse comparative de 7 sites franciliens* [en ligne]. Disponible sous https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/592754/perception-et-acceptabilite-des-projets-de-densification-urbaine-en-ile-de-france-enquete-et-analyse?_lg=fr-FR (Consulté le 8 août 2024).

Frerichs, S., Küpper, C., Noky, B., Simon André, Adrian, L., Bunzel, A. & Pätzold, R. (2018) : *Umwelt- und Aufenthaltsqualität in kompakt- urbanen undutzungsgemischten*

Stadtstrukturen: Analysen, Fallbeispiele, Handlungsansätze unter Nutzung und Weiterentwicklung des Bauplanungs- und Umweltrechts, Texte 06/2018 [en ligne]. Disponible sous https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-29_texte_06-2018_stadtstrukturen.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Friege, H., Feldwisch, N., Fuhrmann, I., Friege, A., König, W., Jürgens, S. & Obladen, D. (2021) : *Strategien und Handlungsempfehlungen für die Bodenschutzpolitik der 20. Legislaturperiode*, Texte 140/2022 [en ligne]. Disponible sous https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_140-2022_strategien_und_handlungsempfehlungen_fuer_die_bodenschutzpolitik_der_20._legislaturperiode.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Gehl & WEEBER+PARTNER (2023) : *Mensch im Mittelpunkt: Nutzungsmuster öffentlich zugänglicher Freiräume im Zuge des soziodemografischen Wandels in München* [en ligne]. Disponible sous https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:aabb4ba2-2e47-47c2-b719-376a3ab0e167/Abschlussbericht_Nutzungsmusterstudie_Kurzfassung.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Goetz, K.-H. (2019) : „Aufgaben und Instrumente der gemeinnützigen Landgesellschaften“, Landentwicklung aktuell. Das Magazin des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften, 2019, S. 51–61 [en ligne]. Disponible sous https://www.blg-berlin.de/blgfiles/uploads/BLG_LA_2019_web.pdf (Consulté le 28 août 2024).

Habermann-Nießé, K., Müller, S., Krüger, T. & Kreutz, S. (2015) : *Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume: Erkenntnisse aus Klein- und Mittelstädten* [en ligne]. Disponible sous https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2015/innenstadt-oeffentliche-raeume-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Consulté le 8 août 2024).

Heinz, W. & Belina, B. (2019) : *Die Kommunale Bodenfrage: Hintergrund Und Lösungsstrategien*, Studien 2/2019 [en ligne]. Disponible sous https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_2-19_Bodenpolitik.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Holm, A. & Horlitz, S. (2022) : *Zusammenfassung Kurzgutachten: Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik* [en ligne]. Disponible sous https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Wohnen/doc/Gutachten_Bodenpolitik_Zusammenfassung.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Krautzberger, M. (2018) : „Besonderes Städtebaurecht“, in Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 197–206.

Larramendy, S. & Chollet, M. (2022) : *Végétal et espaces de nature dans la planification urbaine : Recueil de fiches actions* [en ligne]. Disponible sous https://www.ressources.plante-et-cite.fr/GEIDFile/petc_vegetal_et_planification_final_interactif.pdf?Archive=192427991060&File=Vegetal%5Fet%5Fespaces%5Fde%5Fnature%5Fdans%5Fla%5Fplanification%5Furbaine%5F%5F%5FRe-cueil%5Fde%5Ffiches%5Factions (Consulté le 8 août 2024).

Larramendy, S. & Dagois, R. (2020) : *Végétal et planification : panorama dans les collectivités* [en ligne]. Disponible sous https://www.ressources.plante-et-cite.fr/GEIDFile/petc_vegetal_et_planification_collectivites_1.pdf?Archive=192216891049&File=Synthese%5Fde%5Fla%5Fconsultation%5Fnationale%5F%5F%5FVegetal%5F%26%5FPlanification%5F%3A%5Fpanorama%5Fdans%5Fles%5Fcollectivites (Consulté le 8 août 2024).

Lemoine, G. (2012) : « Intérêt, gestion, protection et valorisation des terrils miniers dans le Nord – Pas-de-Calais », *Annales de la Société Géologique du Nord*, No. 19, pp. 109–116 [en ligne]. DOI : 10.54563/asgn.1439 (Consulté le 8 août 2024).

Ministère chargé du logement (2023) : *Les établissements publics fonciers (EPF) d'état et les EPF locaux : Janvier 2023* [en ligne]. Disponible sous <https://www.ecologie.gouv.fr/>

sites/default/files/documents/DHUP_AD3_carte-EPF_20230809-1.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Lunaud, E., Besson, S. & Clorres, L. (2018) : *Élaborer une stratégie d'intervention foncière : Appui à la mise en œuvre des projets de reconquête du fonctionnement des milieux aquatiques et humides et / ou des ressources souterraines, eau & connaissance* [en ligne]. Disponible sous https://www.eaurmc.fr/upload/docs/application/pdf/2019-02/2018-nov_guide_strategie_fonciere-avec_annexes.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Métropole du Grand Paris (2019) : *Le Labo du Scot : Recueil de bonnes pratiques*, Paris [en ligne]. Disponible sous https://scot.metropolegrandparis.fr/wp-content/uploads/2019/04/MGP_LaboSCoT_Recueil-de-bonnes-pratiques_VF-190417.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (2024) : *Recyclage foncier : Cahier d'accompagnement des porteurs de projet et des services instructeurs*, Le fonds vert : Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires Axe 3 [en ligne]. Disponible sous https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Cahier%20accompagnement_Axe3_Friches.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Agent de l'EPF HdF (2023) : entretien non publié mené par Nicolas Geffroy, 6 décembre.

Agente municipale de Siegen (2023) : entretien non publié mené par Nicolas Geffroy, 22 novembre.

Munoz, G. & Pele, N. (2023) : *Guide foncier Outre-Mer : L'acquisition foncière*, Fiche outils [en ligne]. Disponible sous https://outil2amenagement.cerema.fr/sites/outils2am/files/fichiers/2023/08/Foncier_Outre-Mer_acquisition_fonciere.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Neunkirchen, A., König, B., Gerischer, A., Kahl, R., Becker, C., Bachmann, A., Hain, T., Hübner, S. & Schmidt, M. (2019) : *Gesamtstädtische Ausgleichskonzeption: Auf dem Weg zum Berliner Ökokonto* [en ligne]. Disponible sous https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/naturgruen/landschaftsplanung/landschaftsprogramm/gesamtstaedtisch-ausgleichskonzeption2019.pdf&ved=2ahUKEwj3_vWz4OWHAXUES_EDHaqHAu8QFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw3zOPV0AjWs_HuJ7NyYtINr (Consulté le 8 août 2024).

Parcs naturels régionaux de France (2016) : *Comment élaborer une stratégie foncière en faveur de la trame verte et bleue (TVB) ?* [en ligne]. Disponible sous https://www.trameverteetbleue.fr/sites/default/files/Journee_echange/comment_elaborer_une_strategie_fonciere_en_faveur_de_la_tvb.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Pätzold, Ricarda (2023) : entretien non publié mené par Nicolas Geffroy, 28 novembre.

Persyn, N. (2014) : *Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : Outils et pratiques en agglomérations moyennes*, Thèse de doctorat, Paris, Université Panthéon-Sorbonne [en ligne]. Disponible sous <https://theses.hal.science/tel-02187970> (Consulté le 8 août 2024).

Persyn, N. (2015) : « La construction par consensus d'une politique foncière en faveur de l'habitat en Pays Voironnais », *Espaces et sociétés*, n° 160-161, No. 1, pp. 99–114 [en ligne]. DOI : 10.3917/esp.160.0099 (Consulté le 19 décembre 2023).

Pillet, F., Vandierendonck, R., Collin, Y. & Dallier, P. (2013) : *Rapport d'information au nom du groupe de travail de la commission des finances et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur les outils fonciers à disposition des élus locaux*, Sénat, Session ordinaire de 2013-2014 N° 1 [en ligne]. Disponible sous <https://www.senat.fr/rap/r13-001/r13-0011.pdf> (Consulté le 8 août 2024).

Planchet, P., Galan, P. & Caumont, V. (2015a) : *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques : Connaître les acteurs du foncier*, Références [en ligne]. Disponible sous <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/outils-action-fonciere-au-service-politiques-publiques-0> (Consulté le 8 août 2024).

Planchet, P., Marie, S. & Caumont, V. (2015b) : *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques : Connaître les acteurs du foncier*, Références [en ligne]. Disponible sous <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/outils-action-fonciere-au-service-politiques-publiques-0> (Consulté le 8 août 2024).

Prunzel-Ulrich, E. (2018) : „*Bodenpolitik für bäuerliche: Landwirtschaft Über zwei vielversprechende Länderinitiativen zur Änderung des Bodenrechts*“, in AgrarBündnis (Hg.) *Der kritische Agrarbericht 2018: Schwerpunkt: „Globalisierung gestalten“*, pp. 65–68.

Réseau national des EPF d'états (2023) : *Modèle d'intervention, activité et résultats : Rapport Annuel 2022* [en ligne]. Disponible sous https://www.epfge.fr/PDF/EPFEtat_RA2022.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Rosa-Luxemburg-Stiftung (2020) : *Bodenfonds* [en ligne]. Disponible sous <https://nds.rosalux.de/news/id/42888/bodenfonds> (Consulté le 8 août 2024).

Schubert, S., Bunge, C., Gellrich, A., Schlippenbach, U. von & Reißmann, D. (2019) : *Innenentwicklung in städtischen Quartieren: Die Bedeutung von Umweltqualität, Gesundheit und Sozialverträglichkeit*, Hintergrund [en ligne]. Disponible sous https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-01-13_hgp_innenentwicklung_umweltqualitaet_gesundheit_sozialvertraeglichkeit_final_bf.pdf (Consulté le 8 août 2024).

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (SenFin) (2024) : *Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA)* [en ligne]. Disponible sous <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/siwana/sondervermoegen-infrastruktur-der-wachsenden-stadt-und-nachhaltigkeitsfonds-siwana-673149.php> (Consulté le 8 août 2024).

Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) (2017) : *Mittelverwendung der vierten Zuführung zum Sondervermögen Infrastruktur der Wachsenden Stadt und Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA IV)*, Berliner Abgeordnetenhaus (Sitzung des Hauptausschusses) II LIP Ne - GR 2002-3/2017-5-11 [en ligne]. Disponible sous <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-0516-v.pdf> (Consulté le 8 août 2024).

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin (SenUVK) : *Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Marcel Luthé vom 25. August 2021 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 25. August 2021) zum Thema: Grüne Versprechungen und Antwort vom 09. September 2021*, Abgeordnetenhaus Berlin 18. Wahlperiode Drucksache 18 / 28 443 [en ligne]. Disponible sous <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/S18-28443.pdf> (Consulté le 8 août 2024).

Silomon-Pflug, F. & Heeg, S. (2013) : „*Neoliberale Neuordnung städtischer Verwaltungen am Beispiel des Liegenschaftsfonds Berlin*“, *Geographische Zeitschrift*, Vol. 101, 3-4, S. 184–200 [en ligne]. DOI : 10.25162/gz-2013-0016 (Consulté le 30 juillet 2024).

Stadt Ulm : *Grundstückspolitik: Über 125 Jahre Ulmer Bodenpolitik* [en ligne]. Disponible sous <https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundstueck/grundstueckspolitik> (Consulté le 8 août 2024).

Städtebauförderung (2022) : *Programmstrategie: „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne“* [en ligne]. Disponible sous https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Programme/LebendigeZentren/Programmstrategie_Lebendige_Zentren.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Consulté le 8 août 2024).

Stokar, T. von, Zandonella, R. & Petry, C. (2020) : *Évaluation de l'impulsion « Développer vers l'intérieur »* [en ligne], Zurich, iNFRaS. Disponible sous https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.are.ad-min.ch/dam/are/fr/dokumente/agglomerationspolitik/publikationen/evaluation-des-impulses-innenentwicklung.pdf.download.pdf/%25C3%259Cb%2520FR%252020-051.2_Evaluation_Impuls_Innenentwicklung_Abstract_Zsfg.pdf&ved=2ahUKEwiDI_DK1-WHAX6RPEdHQ0jJwkQFnoECBMQAQ&usg=AOvVaw0N1XMUDIPuLWVvk7kPbbE83 (Consulté le 8 août 2024).

Tastel, S & Rettich, S (Hg.) (2020) : *Die Bodenfrage: Klima, Ökonomie, Gemeinwohl*, Berlin, JOVIS Verlag GmbH.

Torre, A., Wallet, F. & Huang, J. (2023) : « Le foncier agricole, nouvel enjeu des politiques d'aménagement de l'espace », *Économie rurale*, No. 383, pp. 7–13 [en ligne]. DOI : 10.4000/economierurale.10896 (Consulté le 8 août 2024).

Universitätsstadt Siegen (2019) : *Herrengarten in Siegen: Dokumentation freiraumplanerischer Realisierungswettbewerb 2018* [en ligne].

Universitätsstadt Siegen (2023) : *Projektinformation: Freifläche Herrengarten (Archiv)* [en ligne]. Disponible sous <https://web.archive.org/web/20230327050726/https://www.siegen.de/leben-in-siegen/bauen-und-wohnen/staedtebaufoerderprojekt-herrengarten/meldungen/projektinformation-freiflaeche-herrengarten/>.

Zschiek, M. (2023) : „Uferweg in Groß Glienicke: Gutachten zu Enteignung im zweiten Quartal“, *Tagesspiegel PNN*, 2 janvier [en ligne]. Disponible sous <https://www.tagesspiegel.de/potsdam/landeshauptstadt/uferweg-in-gross-glienicke-gutachten-zu-enteignung-im-zweiten-quartal-9102763.html> (Consulté le 8 août 2024).

Auteur·rices

Nicolas Geffroy

Nicolas Geffroy détient un master scientifique en planification urbaine et régionale et est collaborateur scientifique spécialisé dans la recherche-action et le développement urbain auprès du Forum pour l'avenir franco-allemand. Ses domaines de recherche portent sur la politique foncière et le développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

Julia Plessing

Julia Plessing est directrice scientifique auprès du Forum pour l'avenir franco-allemand. Titulaire d'un doctorat en sciences politiques, elle s'intéresse aux questions de démocratie locale et de participation, aux administrations locales innovantes ainsi qu'aux transformations socialement justes.

Cette publication a été réalisée par le co-secrétariat allemand du Forum pour l'avenir. Son contenu n'engage que ses auteur·rices.

L'Institut de recherche sur la durabilité (RIFS) mène des recherches visant à mettre en évidence, à promouvoir et à organiser les processus de transformation vers une société durable, en Allemagne comme dans le reste du monde. L'Institut est rattaché au GFZ Helmholtz Centre for Geosciences comme partie intégrante de la communauté Helmholtz. Son approche scientifique est transdisciplinaire, transformative et co-créative : la compréhension des enjeux, le développement de solutions adaptées et le soutien à la mise en œuvre s'effectuent dans le cadre de coopérations entre la sphère scientifique, politique, administrative, économique et la société civile. Les principaux thèmes de recherche sont la transition énergétique, le changement climatique, les technologies émergentes, les cultures de la transformation, la gouvernance et la participation. Un solide réseau de partenaires nationaux et internationaux ainsi qu'un programme de bourses soutiennent l'Institut.

Étude Étude RIFS

Janvier 2025

Contact :

Nicolas Geffroy : nicolas.geffroy@df-zukunftswerk.eu

Julia Plessing : julia.plessing@df-zukunftswerk.eu

Adresse :

Berliner Straße 130

14467 Potsdam

T : +49 (0) 331-28822-340

media@rifs-potsdam.de

www.rifs-potsdam.de

ViSdP :

Prof. Dr. Doris Fuchs,

Directrice scientifique, conférencière

Direction scientifique :

Julia Plessing

DOI : 10.48481/rifs.2025.005

