

Décembre 2010



Etablissement Public Foncier
ILE DE FRANCE

Créateur de foncier
pour le logement et l'emploi des franciliens

De création récente (fin 2006), l'EPF Île-de-France est un opérateur foncier qui a vocation à préparer l'aménagement opérationnel par la mise à disposition de fonciers « prêt à l'emploi » qu'il aura préalablement acquis, remembrés, et le cas échéant dépollués.

C'est un Etablissement Public de l'Etat, à caractère industriel et commercial (EPIC). Il est présidé par un élu du Conseil Régional d'Île-de-France. Son conseil d'administration comprend 30 membres représentant l'Etat, le Conseil Régional d'Île-de-France, les Départements franciliens, les communes et établissements publics de coopération intercommunale, les chambres consulaires, le Conseil Economique et Social Régional.

Il bénéficie d'une ressource fiscale propre, la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE), votée par son Conseil d'Administration. Il intervient dans le cadre de conventions avec les collectivités territoriales de cinq départements (75, 77, 91, 93, 94).

ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER ILE-DE-FRANCE

L'EPF Île-de-France est un outil partenarial au service des différents acteurs de la puissance publique (Etat, collectivités territoriales et leurs groupements) et des projets d'aménagement et de développement qu'ils portent.

En quelques années, il a acquis une forte légitimité puisqu'il est aujourd'hui présent auprès de plus de 100 communes et intercommunalités d'Île de France, notamment sur des territoires directement concernés par les projets d'infrastructures soumis au débat public.

C'est donc pour apporter son témoignage d'expert foncier, sans prendre parti sur le choix des tracés, que l'EPF Île-de-France verse aujourd'hui sa contribution aux débats en cours.

Il lui est apparu en effet nécessaire d'éclairer deux questions majeures, celle de la maîtrise du foncier et celle des plus-values foncières, pour anticiper l'aménagement autour des projets, répondre aux exigences de la mixité sociale fonctionnelle, et ne pas faire fausse route sur la question financière.

Jean-Luc LAURENT
Président de l'EPF Île-de-France

Arc Express et le réseau de transport public du Grand Paris : pour bien comprendre les enjeux fonciers

Un transport qui va s'intégrer dans le tissu urbain existant

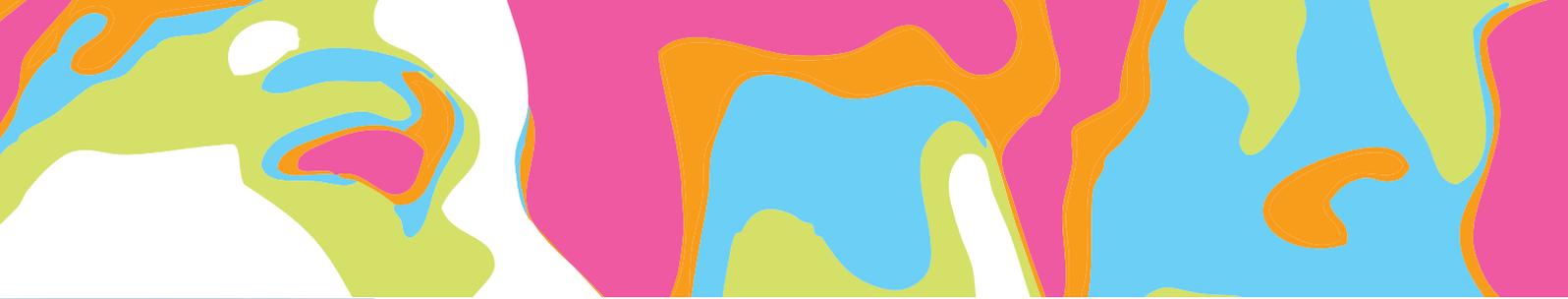
Les tracés proposés traverseront des territoires majoritairement urbanisés, fruit du développement progressif de l'agglomération parisienne aux différents stades de son histoire (développement du pavillonnaire le long des infrastructures de transports, essor industriel, reconstruction d'après-guerre, désindustrialisation, etc.).

Il en résulte un enchevêtrement complexe de tissus urbains en renouvellement, chacun avec ses propres spécificités et temporalités,

illustration s'il en est besoin du processus de fabrication de la ville sur elle-même et de la diversité d'usage du foncier.

Il faut être conscient que, si l'on n'y prend garde, **l'arrivée d'un nouveau réseau de transport en commun peut amplifier les effets de « centrifugeuse » sociale et de relégation de populations et de fonctions urbaines**, déjà à l'œuvre sur ces territoires.

Les cahiers d'acteurs sont des contributions sélectionnées par la CPDP qui décide de les publier sous forme de cahiers d'acteurs. Le contenu des textes n'engage que leurs auteurs.



Des mutations importantes sont déjà en cours

Pour la plupart des gares envisagées dans les projets de transport en commun de rocade, des changements sont en cours et des opérations d'aménagement importantes sont annoncées. Il est à noter également qu'une part non négligeable de ces mutations concerne aussi des opérations de taille plus modeste dans le diffus.

Les infrastructures arrivent donc **sur des territoires déjà en mouvement**. Pour cette raison, l'EPF Île-de-France est déjà lui-même largement présent sur les sites concernés par les futures gares dans le cadre de conventions avec les collectivités et établissements publics d'aménagement concernés (Saint-Denis/PLEYEL, Vitry-sur-Seine/ LES ARDOINES, etc.).

Le foncier urbain est cher

En matière de coût, il est bon de rappeler quelques ordres de grandeur : **l'hectare urbain représente au sol des coûts de « fabrication » pouvant aller de 2 à 10 millions d'euros** (incluant achat du foncier, déjà bâti en général, libération, démolition, dépollution), à comparer avec le coût d'un foncier en extension urbaine, de l'ordre de 70 à 130 000 euros par hectare. Conséquence directe de ces niveaux de valeur, la dif-

férentiation de ces espaces demande une approche fine et adaptée : les outils et méthodes définis et mis en œuvre par exemple pour la réalisation de villes nouvelles sur des terres agricoles ne sont absolument pas adaptés à des situations urbaines qui allient une gestion de projets complexe (démolition, dépollutions, indemnités d'évictions), des problématiques de gestion de patrimoine dans le temps, et des problématiques de relogement ou de relocalisation.

Une action publique nécessaire, sans se tromper de stratégie

Pourquoi une politique foncière publique ?

L'EPF Île-de-France a mené des études qui attestent de la nécessité et de l'intérêt d'une anticipation sur des questions foncières, de telle sorte que le foncier ne soit pas un élément de blocage mais bien un levier de l'aménagement.

L'action foncière publique est par ailleurs nécessaire pour faire en sorte que la valeur ajoutée par les projets bénéficie à la qualité de l'aménagement et au cadre de vie des habitants et usagers et non à la seule valorisation financière des terrains desservis.

Anticipation et régulation : ce sont là les deux finalités à assigner à une politique foncière, et ce, quel que soit le cadre contractuel : Contrats de Développement Territorial ou Chartes associant les acteurs pu-

blics des transports, de l'aménagement et les collectivités garantes des projets urbains.

Enfin, cette approche du foncier au service des politiques urbaines ne peut être portée que par la puissance publique pour une raison évidente : seule cette dernière est capable d'assurer des actions d'une telle ampleur sur le long voire très long terme (dix à quinze ans).

Cela signifie que l'objectif est bien de préparer le terrain, **et de faire en sorte que les investissements publics et privés, vitaux pour l'aménagement, interviennent dans un cadre de projet urbain propice à limiter les risques et les aléas.**

Les Objectifs

A terme, des objectifs de production de foncier permettant la réalisation de :

7 000 logements
/ an et,

350 000 m²
d'activité économique / an

Comment : une démarche progressive et prospective.

En site urbain, **une approche prospective et ciblée est préférable à une action systématique sur le foncier**, pour des raisons de coût et d'efficacité.

L'action foncière ne peut en effet être que progressive et « sur mesure » en accompagnement de la définition des projets. La politique foncière consiste donc à combiner un pilotage démocratique du projet et une action de maîtrise non seulement du foncier (négociation amiable sur des unités stratégiques, préemption, DUP...) mais également de l'usage du foncier (règles d'urbanisme, emplacements réservés, périmètres d'études, servitudes d'attente...) qui donnera in fine un cadre aux acteurs publics et privés appelés à intervenir.

Rendre le foncier disponible selon le tempo du projet, le mettre à disposition et prêt à l'emploi au bon moment, définir le séquençage de l'opération, favoriser sa réalisation par des acquisitions stratégiques et une impulsion publique, l'ensemble de ces actions constitue le fondement de tout projet urbain important. Ainsi, si un outil tel que la « Zone d'Aménagement Différé » est bien adapté en terrain agricole pour des projets en extension urbaine, en revanche, il ne l'est pas forcément en territoire déjà urbanisé, à la fois par son manque de souplesse, et parce qu'il ne permet pas une intervention foncière ciblée prenant en compte l'étalement dans le temps de tels projets.

Préparer les projets par une véritable ingénierie foncière

Pour des projets de transport d'une telle ampleur, les échéances sont nécessairement éloignées dans le temps, notamment en regard des préoccupations des habitants et des usagers des transports, et de la complexité de gouvernance.

La phase préparatoire à l'aménagement revêt d'autant plus d'importance que la maîtrise d'ouvrage complexe et composite, doit être éclairée par une **ingénierie fine** :

- d'une part, en termes d'intervention foncière par la mise en place de conventions, protocoles et procédures d'acquisitions, de négociations et de cessions.
- d'autre part, en termes « d'intelligence foncière » en menant en amont les diagnostics de territoire nécessaires, et en définissant des stratégies d'intervention et d'articulation des outils de l'urbanisme et de l'aménagement, pour aboutir à un véritable « **référentiel foncier** » alliant économie du foncier, séquençage des projets et modalités partenariales adaptées.

Développer une action régulatrice

L'enjeu est de taille : **il s'agit d'éviter que l'effet d'annonce du projet ne fasse envoler les valeurs foncières**, bloquant de fait la faisabilité économique du projet urbain, et le financement des équipements et des espaces publics.

Il ne faut pas, par une mauvaise compréhension des enjeux fonciers, pénaliser la réalisation de quartiers équilibrés, nécessaires au bon fonctionnement du territoire francilien, aptes à maintenir toutes les fonctions urbaines au cœur des villes dans l'objectif de garantir

la fluidité des parcours résidentiels, de l'accès à l'emploi, ou encore de l'approvisionnement de la ville.

Cette régulation passe par **la péréquation des valeurs foncières**, qu'il convient de promouvoir, et par la volonté réelle de la puissance publique de s'inscrire dans une logique anti-enchères sur le foncier.

Il convient, en quelque sorte, de privilégier la plus-value urbaine plutôt que la plus-value financière.

Les Chiffres

Depuis sa création en 2007 :

1,05 milliard d'euros
d'engagements financiers

113 conventions
validées (avec les communes, intercommunalités, établissements publics).

102 hectares acquis
à ce jour

Un budget pour l'année
2011 de **210 millions**
d'euros

La question des plus-values : pour en finir avec les recettes miracles

Pourquoi et comment capter les plus-values ?

La logique purement spéculative de la plus-value ne peut se faire qu'au détriment de la qualité des projets. **Il est donc légitime que la création de valeur urbaine initiée par des investissements publics revienne au moins en partie à la puissance publique**, seule garante de l'équité des territoires, notamment sous la forme de participation à l'aménagement et au financement d'équipement et espaces publics induits, et qu'elle ne profite pas seulement aux propriétaires concernés. Il convient dès lors que des mesures de captation soient prises, comme c'est prévu d'ailleurs, que ce soit au bénéfice du Syndicat des Transports d'Ile de France ou

de la Société du Grand Paris. Pour autant, la méthode s'appuyant sur une taxation des plus-values de cession ne semble pas la plus appropriée, elle peut même générer être contre-productive car générant des effets de rétention de la part des propriétaires. Par essence évanescence et soumise aux fluctuations des cycles immobiliers, cette taxation ne peut être considérée comme une ressource stable et pérenne. **La meilleure méthode réside dans un prélèvement sur les aménageurs et constructeurs**, qui répercuteront ces éléments dans leur bilan en négociant à la fois la programmation et l'acquisition du foncier.

La vraie question : que peut-on espérer capter réellement ?

L'EPF Île-de-France a mené des études en ce sens, sur des territoires concernés par le passage d'une future infrastructure de transports, et sur lesquels il joue déjà le rôle d'opérateur foncier. Ses analyses ont notamment porté sur l'évaluation des plus-values réelles et leur utilisation. Les participations prélevées par les collectivités dans le cadre des opérations d'aménagement servent tout d'abord à financer, rappelons-le, les équipements et les aménagements à destination des habitants et des usagers : voiries, crèches, écoles, équipements de proximité, etc. Des prélèvements supplémentaires sur ces opérations d'aménagement supposent que celles-ci soient fortement excédentaires, ce qui est peu souvent le cas en milieu déjà urbain. Ce phénomène est bien connu de tous les professionnels : **l'aménagement dans le cadre d'un renouvellement urbain ne dégage que très rarement de fortes marges** et ce notamment pour les raisons évoquées précé-

demment (foncier cher, occupé, à démolir et dépolluer, etc.)

L'examen mené par l'EPF Île-de-France sur des sites concrets où il intervient conclut que les masses financières à espérer ne sont, en aucune mesure, à la hauteur des enjeux et investissements, chiffrées en dizaines de milliards d'euros, qui sont nécessaires à la création d'un nouveau réseau de transport. Au mieux, cela représente quelques centaines de millions d'euros qui seront par ailleurs échelonnés sur la durée des projets urbains (quinze à vingt ans). Cette ressource peut être non négligeable localement et il faut bien sûr la capter si elle existe, mais elle est surtout très aléatoire car variable selon les sites et les cycles immobiliers, et **elle ne saurait en tout état de cause être considérée comme une contribution régulière au financement de l'infrastructure et des gares.**

Conclusion

L'EPF Île-de-France travaille en étroite relation avec les collectivités locales et territoriales afin de répondre à des objectifs communs de production de logements et de développement d'activités économiques. Son action à la fois anticipatrice et régulatrice participe à l'impulsion publique indispensable à la réalisation de projets locaux et d'envergure métropolitaine.

Son inscription sur le territoire francilien est la meilleure preuve de la réelle nécessité d'anticiper la question foncière et de la traiter de manière prospective et progressive et ce, à toutes les échelles de projets, qu'ils concernent une réponse localisée immédiate à la crise du logement ou à des projets dont les retombées se révéleront à plus long terme.

L'association et la coordination de l'ensemble des acteurs publics à la bonne mise en œuvre d'Arc Express ou du réseau de transport du Grand Paris est un des éléments clés de la réussite d'une telle entreprise et le débat public ainsi organisé en est une des étapes préalables. Dès aujourd'hui la mobilisation progressive et anticipée du foncier permettra le développement des projets de demain.

