



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/127/13-0701 B

NOISIEL, le -4 NOV. 2013

N° 13-0194 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Directeur général,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion de l'établissement public foncier d'Île-de-France (Epfi).

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

P.J. : 1

Monsieur Gilles Bouvelot
Directeur général
de l'établissement public foncier
d'Île-de-France (Epfi)
4-14, rue Ferrus

75014 PARIS

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet de la région d'Île-de-France, Préfet de Paris et au directeur régional des finances publiques d'Île-de-France et du département de Paris.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Yves Bertucci



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

« *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

RAPPORT

SUR LA GESTION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER D'ÎLE-DE-FRANCE (Epfi)

Exercices 2007 et suivants

**OBSERVATIONS DEFINITIVES
délibérées le 19 septembre 2013**

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
OBSERVATIONS.....	7
1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE	7
2. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE FONCIERE EN ÎLE-DE-FRANCE.....	7
2.1.1. L'insuffisance de foncier constructible	9
2.1.2. L'absence de volontarisme et de système d'encouragement des maires	10
2.1.3. L'absence de compétence et de taille critique.....	10
2.1.4. Des charges foncières trop élevées : la relation entre foncier et immobilier	11
3. L'ACTIVITE DE L'EPFIF	12
3.1. Le cadre d'action de l'Epfig	12
3.1.1. Les documents de planification urbaine et leurs limites.....	12
3.1.2. Les missions des EPF : le cadre juridique.....	16
3.2. L'activité et l'impact de l'Epfig.....	17
3.2.1. La montée en puissance de l'activité de l'Epfig	18
3.2.2. L'impact de l'activité de l'Epfig ne peut pas être mesuré en l'absence d'indicateurs	22
3.3. La gouvernance	24
3.3.1. Les organes de direction.....	24
3.3.2. Un double rattachement national et local qui fonctionne en bonne harmonie.....	26
3.4. Le contrôle externe.....	30
4. LA SITUATION FINANCIERE.....	31
4.1. La qualité de l'information comptable	31
4.1.1. Les normes applicables	31
4.1.2. Les observations relatives à la tenue des comptes.....	32
4.2. Le modèle économique	33
4.2.1. Les ressources de l'établissement	34
4.2.2. Les emplois	36
4.3. La maîtrise des risques	37
4.3.1. Les marchés publics	37
4.3.2. L'Epfig s'est doté d'un dispositif de contrôle des risques efficace mais perfectible	37
5. LA MULTIPLICITE DES INTERVENANTS PUBLICS ENTRAINE UN CONVENTIONNEMENT COMPLEXE ET GENERE DES SURCOUTS.....	41
5.1. La multiplication des opérateurs sur un même territoire est génératrice de surcoûts.....	41
5.2. L'enchevêtrement des compétences génère un conventionnement complexe.....	43
5.3. Des voies d'évolution se dessinent.....	45
5.3.1. La fusion des établissements publics fonciers est envisagée.....	45
5.3.2. La transparence des marchés fonciers devrait être améliorée	45

ANNEXES	47
Annexe n° 1 : Conventions signées entre 2007 et 2011	47
Annexe n° 2 : Engagements de l'Epfi sur le territoire de <i>Plaine commune</i>	50
Annexe n° 3 : Acteurs fonciers et aménageurs publics en Île-de-France	51
Annexe n° 4 : Tableau de financement de l'Epfi, résultats 2007-2012 et projections 2013-2020.....	52
GLOSSAIRE	54
LEXIQUE	55

SYNTHESE

Depuis sa création, en 2007, l'établissement public foncier d'Île-de-France (Epfi) a apporté la preuve de la nécessité de disposer, en Île-de-France, d'un établissement régional au service d'objectifs prioritaires qui ne sont pas spontanément atteints par le libre jeu du marché : lutte contre la spéculation foncière, rééquilibrage des inégalités spatiales, action en faveur de la mixité urbaine, construction de logements sociaux.

Outre un financement adapté à son rôle de portage et de péréquation des ressources, l'Epfi apporte un savoir-faire, une ingénierie au service des projets portés par les collectivités territoriales, communes et intercommunalités.

Cet ancrage territorial constitue à la fois sa force et sa faiblesse dans la mesure où l'établissement n'intervient que dans un cadre contractuel, reposant sur le volontarisme des élus. L'Epfi a réussi néanmoins à constituer un portefeuille diversifié de collectivités, en contractualisant aussi bien avec des communes soumises à un arrêté de carence de logements sociaux, au titre de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) qu'avec des communes impliquées dans des contrats de développement territorial (CDT). Son action est également très présente sur le territoire de deux opérations d'intérêt national (OIN), *Plaine commune*, au nord, et *Seine Amont*, au sud, ces deux communautés d'agglomération concentrant chacune un cinquième des engagements de l'établissement, à la fin de 2012.

Les orientations stratégiques et les principes d'action de l'Epfi en matière de politique foncière sont conformes aux priorités de l'État et de la région Île-de-France.

La période sous revue correspond à la montée en puissance de l'établissement. Le foncier cédé, entre 2009 et 2012, a permis la réalisation de 6 200 logements, soit une moyenne annuelle de 1 500, encore éloignée de l'objectif de 7 000 logements en régime de croisière. Entre 30 et 50 % de ces logements sont constitués de logements sociaux. Les opérations permises par l'action de l'établissement affichent une densité plus élevée et se situent systématiquement, en termes de prix, dans le bas de la fourchette des prix de marché correspondants, ce qui révèle un usage économe du foncier et des deniers publics.

La situation financière de l'établissement est saine grâce à l'existence d'une recette fiscale, la taxe spéciale d'équipement (TSE), et à un recours modéré à l'emprunt. A terme, à l'horizon 2020, les cessions de terrains équilibreront les acquisitions, ce qui devrait permettre de réduire le recours à la fiscalité.

L'Epfi externalise un nombre important de prestations et cette situation présente plusieurs avantages. D'un point de vue financier, elle permet de lier le volume des prestations à celui de l'activité et, sur le plan comptable, elle facilite le rattachement des charges directes à chaque opération. Elle nécessite néanmoins qu'une attention toute aussi grande soit portée à l'évolution de la dépense externalisée qu'à celle des frais de structure internes.

Son modèle économique fait que l'Epfi n'est pas directement exposé aux risques de marché, grâce à un engagement de rachat des collectivités. En pratique, le risque de marché ne peut être totalement éliminé car l'établissement ne vend pas directement à la collectivité contractante, mais à un promoteur ou un aménageur, et il doit produire du foncier à des conditions économiquement viables pour un projet immobilier ou d'aménagement. Un retournement durable et généralisé du marché immobilier pourrait ainsi se traduire par un allongement de la durée de portage, voire des reventes à perte, avec un impact financier non négligeable.

L'établissement a effectué des progrès réels en matière d'appréhension et de maîtrise des risques de toute nature auxquels il peut être confronté. Ce dispositif mérite toutefois d'être complété, notamment en matière de risques déontologiques, par l'adoption d'une charte pour le personnel et les administrateurs et une sensibilisation des agents à cette problématique. Les conditions de terminaison des conventions signées avec les collectivités devraient être précisées. De même, l'instauration d'une véritable dynamique de suivi serait de nature à rendre plus efficace le contrôle des risques.

Face à la multiplication des opérateurs susceptibles d'intervenir en matière foncière (établissements fonciers, établissements d'aménagement, Société du Grand Paris (SGP), syndicat des transports d'Île-de-France (Stif), société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), Agence des espaces verts d'Île-de-France (Agedi), l'Epfi a judicieusement défini des modalités de coopération et de complémentarité. Ce conventionnement n'exclut toutefois pas des risques de surenchère entre établissements, sur un même territoire.

C'est pour cette raison, entre autres, qu'il serait sans doute souhaitable d'accroître la transparence du marché foncier, ce qui impliquerait de la part des organismes publics, mutualisation et publicité des données relatives aux marchés fonciers.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 :	page 22
Affiner les objectifs de production de logements sociaux, en diversifiant le type de produits offerts sur un territoire, afin de favoriser la mobilité résidentielle des ménages modestes.	
Recommandation n° 2 :	page 23
Mieux identifier l'objectif de lutte contre la hausse des prix dans le programme pluriannuel d'investissement (PPI) et l'assortir d'indicateurs d'impact permettant de mesurer l'action de l'Epfi en la matière.	
Recommandation n° 3 :	page 26
Se doter d'un dispositif visant à prévenir les situations de conflits d'intérêt des administrateurs et du directeur général de l'Epfi, en s'inspirant par exemple des dispositions du code du commerce relatives à ces conflits.	
Recommandation n° 4 :	page 27
S'assurer que les orientations stratégiques de l'État soient communiquées à l'Epfi en temps utile, pour prise en compte lors de l'élaboration de chaque PPI.	
Recommandation n° 5 :	page 28
Compte tenu des exigences de transparence liées à son versement, envisager d'affecter le produit du prélèvement SRU sur une ligne spécifique, voire de le gérer en compte de tiers, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une recette propre de l'établissement.	
Recommandation n° 6 :	page 36
Envisager, en régime de croisière, de diminuer le recours à la fiscalité, les cessions venant équilibrer les acquisitions.	
Recommandation n° 7 :	page 38
Se fonder sur les comptes rendus annuels à la collectivité pour préciser le périmètre des biens sur lesquels porte l'obligation de rachat de la collectivité inscrite dans la convention.	
Recommandation n° 8 :	page 40
Préciser les conditions de terminaison des conventions, en prévoyant une procédure de clôture interne à l'Epfi et, dans la convention, une clause de solde de tout compte, ainsi que les modalités de règlement d'éventuels litiges afférents au paiement.	
Recommandation n° 9 :	page 40
Finaliser la rédaction de la charte de déontologie et sensibiliser les agents aux situations potentielles de conflits d'intérêt.	
Recommandation n° 10 :	page 46
Promouvoir une mission d'observation foncière afin de rassembler, exploiter et diffuser l'ensemble des données relatives aux marchés fonciers, mission qui pourrait être confiée à un organisme public qui ne soit pas un acteur du marché, tel que l'observatoire régional du foncier (ORF).	

OBSERVATIONS

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

L'examen de la gestion de l'établissement public foncier d'Île-de-France (Epfif) s'inscrit dans le cadre d'une délégation de compétence de la Cour des comptes à la chambre régionale des comptes d'Île-de-France consentie en application des dispositions de l'article R. 111-9 du code des juridictions financières (CJF) : « le jugement des comptes et l'examen de la gestion de tout ou partie des établissements publics nationaux relevant d'une même catégorie peuvent être délégués aux chambres régionales des comptes par arrêté du premier président de la Cour des comptes(...). Un décret en Conseil d'État définit les catégories d'établissements publics et la durée de la délégation ».

Aux termes de l'arrêté du premier président de la Cour des comptes du 13 octobre 2006, « la chambre régionale des comptes d'Île-de-France est compétente pour l'examen des comptes et de la gestion des établissements publics fonciers créés en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, pour les exercices 2006 à 2009 inclus ». Un arrêté du 8 janvier 2010 a prorogé ses effets pour un an et l'arrêté du 8 novembre 2010 a renouvelé la délégation pour les exercices 2011 à 2015.

L'examen de la gestion de l'Epfif, pour les exercices 2007 et suivants, a été ouvert par lettre du président adressée le 15 avril 2010 à M. Gilles Bouvelot, directeur général⁽¹⁾, nommé dans ses fonctions par arrêté du 14 décembre 2006. L'entretien entre le rapporteur et le directeur général, prévu à l'article L. 243-1 du CJF, a eu lieu le 25 avril 2013.

Dans sa séance du 27 mai 2013, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à l'ordonnateur, le 21 juin ; ce dernier a répondu par courrier du 22 juillet, enregistré le 25 juillet. Dans sa séance du 19 septembre 2013, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

2. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE FONCIERE EN ÎLE-DE-FRANCE

Le mot foncier désigne ce qui est « *relatif à un fonds de terre, à son exploitation, à son imposition*⁽²⁾ ». Cette définition reflète bien la polysémie du terme qui, pour le juriste, évoque le droit de propriété, de contrainte et de servitude, pour l'économiste une valeur de rendement, tandis que pour les collectivités territoriales, le foncier constitue la base du projet urbain et une assiette fiscale.

L'action foncière se situe, en effet, au cœur des prérogatives de l'élu : quel visage donner à sa ville, pour quels usages, pour quels publics ? S'interroger sur l'efficacité des politiques foncières publiques, c'est donc évaluer leur capacité à atteindre des objectifs définis par ailleurs en matière de logements, de mobilité, de création d'activités, de développement durable. L'action foncière n'est donc pas une fin en soi, mais un outil au service d'autres politiques publiques.

⁽¹⁾ Aux termes de l'article 13 du décret n° 2006-1140 du 13 septembre 2006 portant création de l'Epfif et de l'article R. 321-9 du code de l'urbanisme, c'est le directeur général de l'établissement qui est l'ordonnateur des dépenses et des recettes.

⁽²⁾ Dictionnaire Larousse.

Depuis 1982, la politique foncière relève quasi-exclusivement de la compétence des élus locaux, même si, en Île-de-France, l'État a conservé des moyens d'action importants, notamment grâce à l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), aux établissements publics d'aménagement et aux OIN et, plus récemment, avec la création de la *SGP*.

Au-delà des divergences, un consensus s'est affirmé, ces dernières années, lors des consultations relatives au *Grand Paris* et au projet de schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif), autour d'un certain nombre de finalités assignées à la politique foncière :

- la promotion de la mixité urbaine et sociale comme réponse à apporter à l'accroissement des disparités socio-économiques et au creusement des inégalités spatiales est/ouest. L'écart s'est également creusé à l'intérieur d'un même département : ainsi, les plus aisés sont aussi ceux où les disparités entre les communes sont les plus fortes, tant en termes de revenus que de chômage ;
- la nécessité de densifier la ville qui semble être partagée par la plupart des acteurs⁽³⁾, notamment en recyclant des terrains voués anciennement à d'autres usages (friches industrielles, ferroviaires, militaires, hospitalières) ou dont la réglementation empêchait l'urbanisation (terrains situés le long des infrastructures de transports), et en densifiant certaines zones, zones pavillonnaires, ensembles d'habitat social, mais aussi quartiers de bureaux, comme à La Défense ;
- la prise en compte de l'environnement et la nécessité d'organiser le développement durable de la ville.

L'ordonnance du 8 septembre 2011 a ainsi confié aux établissements publics fonciers (EPF) la mission de lutter contre l'étalement urbain, grâce à des stratégies foncières appropriées (article L. 321-1 du code de l'urbanisme (CU)).

Pourtant, à ce jour, les mécanismes financiers et fiscaux qui incitent à l'étalement urbain, dans le cadre de la périurbanisation notamment, ont plus d'impact que la planification urbaine qui ne s'appuie ni sur des dispositifs contraignants ni sur des incitations fortes. De fait, le renouvellement urbain coûte plus cher et prend plus de temps que l'extension urbaine⁽⁴⁾.

La maison individuelle en diffus est ainsi sortie gagnante de la récente période de crise. « Ce succès s'explique parce que c'est le seul produit immobilier sans risque financier pour l'opérateur. C'est aussi le produit le moins cher, facilement éligible aux populations à revenus modestes soutenues par les mesures du plan de relance, comme le doublement du prêt à taux zéro et le Pass foncier »⁽⁵⁾.

L'accroissement du nombre de logements construits chaque année doit permettre à la fois de répondre à la demande et de favoriser les parcours résidentiels. Or, de façon générale, le stock de logements, ainsi que le nombre de logements construits chaque année, sont insuffisants pour répondre à la demande, toutes catégories confondues : publique et privée, locative et en accession, individuelle et collective, sociale, intermédiaire ou libre. Les causes de l'insuffisance de l'offre de logements, en Île-de-France, ont été bien identifiées.

⁽³⁾ Par les professionnels de l'urbanisme, si ce n'est par les habitants des zones les moins denses.

⁽⁴⁾ Le coût de remboursement mensuel d'un emprunt permettant de financer la construction d'une maison individuelle loin d'un centre urbain et de transports urbains correspond quasiment au paiement mensuel d'un loyer dans une habitation à loyer modéré. Depuis six ans, une maison sur quatre en France est construite en zone aménagée, les autres en diffus.

⁽⁵⁾ Source J.C. Castel : *De l'étalement à l'émiettement urbain de l'habitat. Nouvelles données, nouvelles questions*, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, 29 avril 2010.

2.1.1. L'insuffisance de foncier constructible

Alors que certains protagonistes ont discerné des réserves foncières permettant de construire 70 000 logements par an, soit plus du double du chiffre actuel⁽⁶⁾, on observe une pénurie de foncier aménagé immédiatement disponible.

Selon le projet du Sdrif, en cours d'adoption depuis 2008, le foncier disponible est physiquement abondant en Île-de-France, mais les terrains à construire sont rares et chers. La région Île-de-France compte 1,2 million d'hectares (ha), dont un peu moins de la moitié de la surface est agricole et a vocation à le rester, et le quart est constitué par des surfaces boisées ou naturelles qui le demeureront.

Alors que les espaces aujourd'hui urbanisés représentent 186 100 ha, les surfaces urbanisables du projet du Sdrif représentent plus de 29 000 ha. Les secteurs d'urbanisation préférentielle, pris sur des secteurs non urbanisés aujourd'hui, se limitent à 14 100 ha, et les secteurs d'urbanisation conditionnelle, secteurs à enjeux particuliers, représentent 3 000 ha.

Tableau n° 1 - Potentiel maximal d'extension urbaine

Secteurs d'urbanisation préférentiels ou conditionnels	+ 17 475 ha
Extensions urbaines non cartographiées	+ 7 750 ha
dont gares	+ 4 450 ha
dont pôles de centralité	+ 1 550 ha
dont bourgs, villages, hameaux (BVH)	+ 1 750 ha
Estimation des espaces naturels déjà ouverts à l'urbanisation dans les documents locaux d'urbanisme, non reprise par la carte ou les orientations du Sdrif, mais mobilisables dans le délai de trois ans de mise en compatibilité	+ 4 000 ha
Total des extensions urbaines maximales	+ 29 225 ha
Rythme annuel maximal d'extension urbaine	+ 1 328 ha/an

Source : projet du Sdrif 2013

L'ORF, pour sa part, a identifié 9 400 ha de foncier libre ouvert à l'urbanisation, dont 4 100 ha privés et 5 300 ha publics (*Réseau Ferré de France (RFF)*, *Société nationale des chemins de fer français (SNCF)*, Assistance publique- Hôpitaux de Paris (AP-HP), ministères de la défense et de l'éducation nationale). Il existe, par ailleurs, 3 900 ha de terrains où la densité de construction peut être augmentée, dans un rayon de 800 mètres autour des gares, ce qui permettrait de construire entre 18 et 30 % des 70 000 logements annuels qui constituent l'objectif affiché, pendant 25 ans.

Il convient cependant de distinguer l'offre potentielle, terrains qui pourraient être construits, de l'offre réelle, terrains effectivement mis sur le marché. Le rôle des maires qui délivrent les permis de construire est, dès lors, primordial. Ainsi, toujours selon l'ORF⁽⁷⁾, 20 000 ha disponibles à l'urbanisation ne font l'objet d'aucune construction.

⁽⁶⁾ Dans le cadre de la consultation sur le *Grand Paris*, le groupe *Descartes* a recensé 268 km² de foncier disponible, soit deux à trois fois ce qui serait nécessaire pour construire 1,5 million de logements d'ici à 2030.

⁽⁷⁾ Colloque du 27 novembre 2012, *Le foncier ça se fabrique*.

2.1.2. L'absence de volontarisme et de système d'encouragement des maires

L'obstacle à la construction de logements ne semble pas tant résider dans la rareté du foncier que dans la façon dont il est géré et dans la faiblesse des projets de construction des maires⁽⁸⁾. Entre 2000 et 2008, seules 195 communes en Île-de-France ont construit plus de 50 logements en moyenne chaque année et 80 % de la construction de logements a été portée par 20 % des communes⁽⁹⁾.

À l'occasion du salon de l'habitat francilien, en octobre 2012, un sondage réalisé pour le compte de l'*Association des maires d'Île-de-France* montrait que « 94 % des maires estimaient que la construction de nouveaux logements en Île-de-France était importante, très importante, voire cruciale, et que 77 % d'entre eux étant disposés à bâtir plus dans leur commune ». Le manque de terrains et le prix du foncier, les coûts de la construction et des équipements publics nécessaires aux habitants des nouveaux logements constituaient les principaux freins. Pour bâtir davantage, 66 % des élus réclamaient également une simplification des procédures d'aménagement et un encadrement plus strict des possibilités de recours.

Le versement d'une aide aux maires bâtisseurs pourrait sans doute jouer un rôle utile pour les communes qui hésitent à construire du fait de la fragilité de leur situation financière. C'est pourquoi l'octroi d'une telle aide figure de manière récurrente parmi les outils évoqués au soutien de la construction de logements.

2.1.3. L'absence de compétence et de taille critique

Parmi les 1 281 communes de la région Île-de-France, 10 seulement ont plus de 80 000 habitants, plus de la moitié ont moins de 2 000 habitants et ne disposent pas des compétences nécessaires en termes d'ingénierie foncière, compétences qu'elles peuvent rechercher auprès des services déconcentrés de l'État, des agences d'urbanisme, des bureaux d'études, des EPF ou de l'AFTRP.

La moitié des communes ne se sont pas encore dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU). En outre, l'Île-de-France a longtemps été caractérisée par le faible poids de l'intercommunalité (en 2011, 79 % de la population francilienne faisait partie d'une intercommunalité, contre 95 % pour les autres régions, et Paris est la seule grande agglomération française à ne pas avoir de communauté urbaine⁽¹⁰⁾). Alors que la solidarité financière et la gestion territoriale s'exercent plus efficacement à l'échelon de l'agglomération, il existe très peu de schémas de cohérence territoriale (Scot) et peu d'intercommunalités ont élaboré une stratégie foncière et adopté des plans locaux d'habitat⁽¹¹⁾ (PLH). Sans outil de maîtrise du droit des sols⁽¹²⁾ et sans outil foncier, la politique de l'habitat, même exercée à l'échelle intercommunale, ne peut efficacement être mise en œuvre.

⁽⁸⁾ Sensibles, en Île-de-France comme ailleurs, à l'adage *maire bâtisseur, maire battu*.

⁽⁹⁾ Source : Institut d'administration et d'urbanisme d'Île-de-France.

⁽¹⁰⁾ Source : Institut d'administration et d'urbanisme, note rapide n° 616, février 2013.

⁽¹¹⁾ En février 2011, sur les 109 intercommunalités franciliennes, 21 disposaient d'un PLH (contre 15 en mai 2009).

⁽¹²⁾ Les plans locaux d'urbanisme relèvent de la compétence communale, les programmes de rénovation urbaine et les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) s'appuient également sur l'échelon communal, depuis la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et la loi du 20 mars 2006 pour l'égalité des chances, alors que la loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale a fait de la politique de la ville une compétence obligatoire des communautés d'agglomération.

Sur les 194 communautés d'agglomération dotées de la compétence PLU, c'est-à-dire maîtres d'ouvrage du plan local d'urbanisme, recensées à la fin de 2012, seules trois sont situées en Île-de-France et aucune d'entre elles n'a élaboré de PLU-i. Contrairement au Scot, le PLU-i⁽¹³⁾ est opposable aux tiers et permet, comme ce dernier, de s'assurer de la cohérence des politiques publiques urbaines, d'habitat, de déplacement, d'aménagement et d'environnement.

Le Parlement pourrait cependant être amené à statuer en 2013 sur le transfert de la compétence d'élaboration des PLU aux communautés de communes et d'agglomération, ce qui conférerait à l'intercommunalité la responsabilité de la planification urbaine.

Pour les économistes également, l'échelle pertinente en matière foncière est constituée par les intercommunalités⁽¹⁴⁾.

2.1.4. Des charges foncières trop élevées : la relation entre foncier et immobilier

Pour construire, il faut disposer de terrains, mais à quel prix ?

Le prix du terrain reflète tout d'abord l'ensemble des dépenses nécessaires pour le rendre constructible, c'est-à-dire, le coût d'équipement ou de production :

- dépenses de remise en état : démolition, dépollution ;
- génie civil et rattachement aux différents réseaux : télécommunications, routes, eau, assainissement, électricité ;
- équipements publics, écoles, parcs.

Le prix du terrain revêt une seconde dimension, sans rapport avec le coût de production, c'est sa localisation, car le marché foncier n'est pas indépendant du marché immobilier, qui influe fortement sur le coût d'acquisition.

Le prix du terrain varie enfin selon l'importance accordée au facteur temps, qui varie selon les acteurs et leur coût de financement. Ainsi, le coût de financement d'un établissement public foncier, financé par la fiscalité, n'est pas le même que celui d'une société privée qui doit rémunérer ses actionnaires.

L'aménageur et/ou le promoteur conçoivent un programme de construction sur le terrain qu'ils souhaitent acquérir, en se calant sur le prix de sortie dicté par la connaissance qu'ils ont du marché et de son évolution prévisible, pour en déduire la charge foncière maximale qu'ils sont prêts à supporter, compte tenu de l'ensemble des dépenses à engager.

⁽¹³⁾ Le volet urbanisme de la loi Grenelle II n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement incite à la réalisation de PLU intercommunaux (PLU-i) dont l'échelle permet de mettre en œuvre une stratégie territoriale cohérente de préservation des ressources et des espaces. Au regard de son contenu, le PLU-i relève du régime général applicable aux PLU. Cependant, la loi prévoit l'intégration du plan local d'habitat (PLH) et du plan de déplacements urbains (PDU) dans les orientations d'aménagement et de programmation du PLU-i.

⁽¹⁴⁾ Selon Joseph Comby, *24 propositions pour une politique foncière locale* : « Dans la mesure où l'on a l'ambition de concevoir une politique foncière globale ayant un impact sur la formation des valeurs foncières et l'approvisionnement du marché en terrains, il est pratiquement nécessaire d'intervenir à l'échelle de l'ensemble d'une agglomération. C'est en effet à cette échelle que s'établissent les interactions qui conditionnent le fonctionnement des marchés fonciers. Le niveau communal est presque toujours trop étroit puisque la demande d'espaces ne se cantonne pas aux limites administratives d'une commune. Inversement, il y a généralement peu d'interactions entre les marchés fonciers d'une agglomération et ceux de l'agglomération voisine. Même si certains outils peuvent être gérés à une échelle plus large (cas d'établissements fonciers régionaux par exemple), la responsabilité de la politique foncière proprement dite a donc tout avantage à être assumée à l'échelle de l'agglomération ».

De fait, l'objectif d'une politique foncière maîtrisée consiste à répartir équitablement entre le propriétaire du terrain, la collectivité, l'aménageur et le promoteur, les plus-values d'urbanisation (augmentation de valeur d'un terrain due aux aménagements urbains réalisés ou en projet) ou les plus-values (ou moins-values) foncières d'urbanisme, c'est-à-dire, l'augmentation ou la diminution de valeur d'un terrain due à un changement de réglementation relative à la constructibilité.

La création d'un établissement public foncier a précisément pour objet, si son ressort est situé à une échelle pertinente, de surmonter les contraintes techniques et financières précitées, grâce à l'apport d'un savoir-faire, à la mutualisation des ressources et à la possibilité de faire respecter la cohérence des différents projets. L'action des EPF ne peut néanmoins pas complètement pallier l'absence de volonté politique en matière d'aménagement et de construction, et son efficacité peut également se trouver affectée par la multiplicité des intervenants sur un même territoire.

3. L'ACTIVITE DE L'EPFIF

3.1. Le cadre d'action de l'Ep fif

3.1.1. Les documents de planification urbaine et leurs limites

En Île-de-France, jusqu'à l'adoption récente de la loi sur le *Grand Paris*, les documents de planification, en matière d'urbanisme relevaient essentiellement de la responsabilité des élus locaux : Sdrif à l'échelle régionale, Scot à l'échelle intercommunale ou PLU à l'échelle communale.

3.1.1.1. La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au *Grand Paris*

La loi prévoit notamment un nouveau *schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris* et des *contrats de développement territorial (CDT)*, autour desquels s'articule le réseau de transport (art. 1, al. 3). Elle impose la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, et notamment du Sdrif, avec le schéma d'ensemble et les prescriptions des CDT.

Ces contrats visent à associer les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à la réalisation du projet. Ils peuvent être passés entre le préfet de région et les communes ou EPCI compétents pour la mise en œuvre des objectifs définis à l'article 1^{er} de la loi.

Les CDT ont une portée prescriptive dans certaines de leurs dispositions et correspondent à l'introduction d'un urbanisme de projet. C'est ainsi qu'à côté de leur visée programmatique, ils déclenchent, par leur signature, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme concernés. Les CDT devront notamment préciser le nombre de logements et de logements sociaux à construire, mentionner les zones d'aménagement différé et les bénéficiaires du droit de préemption urbain, établir le calendrier de réalisation des opérations d'aménagement et des grandes infrastructures de transport, évaluer leur coût et indiquer les opérations pour lesquelles le contrat vaut déclaration d'intérêt général.

Ces démarches contractuelles engagent l'État, représenté par le préfet de région, les communes et leurs groupements signataires. La région Île-de-France et les départements concernés peuvent, à leur demande, être signataires.

Début 2013, une vingtaine de CDT, concernant 170 communes, sont en cours de préparation, tous les périmètres n'étant pas encore définis. Douze territoires ont signé des accords-cadres, fixant les grandes orientations, et deux territoires ont validé leur CDT, avant de le soumettre à enquête publique. La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production du logement social a repoussé au 31 décembre 2013 la date butoir pour lancer les enquêtes publiques.

3.1.1.2. La territorialisation de l'offre de logements (Tol)

La même loi précise les objectifs de l'État pour la région en matière de logements, en préconisant la construction chaque année de 70 000 logements, géographiquement et socialement adaptés, contre 35 000 aujourd'hui. Ce chiffre comprend 35 000 logements nécessaires au maintien, en 2030, de la population de 2008, 25 000 pour l'accueil de populations nouvelles et l'offre de parcours résidentiels, ainsi que 10 000 autres logements liés au projet de transport du *Grand Paris*.

Pour ce faire, le représentant de l'État doit définir, tous les trois ans, les objectifs annuels de production de nouveaux logements dans des périmètres comprenant un ou plusieurs territoires soumis à l'obligation de réaliser un programme local de l'habitat. Les CDT signés avec les collectivités concernées par le schéma du *Grand Paris* doivent intégrer cet objectif.

Le comité régional de l'habitat a validé, le 13 décembre 2012, la territorialisation de l'offre de logements qui permet de préciser les zones où ces derniers doivent être construits. Les objectifs de construction ont ainsi été déclinés à l'échelle des bassins d'habitat sur l'ensemble du territoire francilien.

Tableau n° 2 - Objectifs de production sur les secteurs de CDT envisagés

CDT	Production moyenne annuelle lissée (1999-2010) – Sitadel -	Objectif Tol <i>Grand Paris</i>
Saclay	2 819	8 000
Val de France-Gonesse	337	570
Roissy-Pôle	484	950
Le Bourget	426	1 980
Pleyel	2 112	4 200
Aulnay-Montfermeil	604	1 565
La Défense	1 706	3 650
Confluence	1 717	2 680
Vallée des Biotechnologies	4 173	5 710
Total	19 365	32 720

Source : documents Epfif

3.1.1.3. Le Sdrif

Le Sdrif est un document de planification élaboré par l'État jusqu'en 1995, et dont la révision relève depuis lors d'une compétence partagée de la région Île-de-France et de l'État. Le Sdrif approuvé par décret du 26 avril 1994 est, à ce jour, le seul en vigueur⁽¹⁵⁾.

Aux termes de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, le Sdrif a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace, tout en garantissant le rayonnement international de la région :

- il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles, afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région ;
- il détermine la destination générale des différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et équipements ;
- il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

Le degré de détail de ses prescriptions rencontre deux limites posées par le Conseil d'État, dans son avis du 5 mars 1991.

La première tient à la nature de document d'urbanisme du Sdrif : ses prescriptions « ne sauraient (...) s'étendre à des questions étrangères à l'utilisation des sols ». La seconde est que les prescriptions du Sdrif « ne sauraient (...) entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du schéma directeur de la région d'Île-de-France et des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L. 110 ».

Le Sdrif ne peut donc fixer que de grandes orientations prescriptives, avec l'objectif que chaque territoire participe équitablement à l'effort régional, mais leur mise en œuvre dépend de la manière dont elles seront reprises par les collectivités territoriales dans leurs documents d'urbanisme.

Comme pour la loi relative au *Grand Paris*, la construction de 70 000 logements par an est un objectif prioritaire du Sdrif et il comporte également un objectif de 30 % de logements sociaux dans le parc, à l'horizon 2030. Dans les secteurs déjà fortement pourvus en logement social, l'enjeu réside plutôt dans le développement d'une offre locative intermédiaire, privée et d'accession à la propriété.

Les autres documents d'urbanisme (Scot, PLU, cartes communales) doivent être compatibles avec le Sdrif. Ce dernier n'est toutefois pas directement opposable aux autorisations d'urbanisme (cf. Conseil d'État, 25 juillet 1985, *Commune de Maisons-Laffitte*).

⁽¹⁵⁾ En effet, la procédure de révision lancée depuis 2004 n'a pas abouti, car le nouveau projet de Sdrif, adopté par la région en septembre 2008, a été jugé par le Conseil d'État incompatible avec les dispositions relatives à la *SGP*. Un nouveau projet de Sdrif, arrêté le 25 octobre 2012 par le conseil régional d'Île-de-France, est soumis en 2013 à concertation et à enquête publique, pour approbation en fin d'année. La loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France permet cependant aux collectivités et à l'État d'appliquer les dispositions du projet de Sdrif adopté le 25 septembre 2008, dès lors qu'elles sont compatibles avec la loi relative au *Grand Paris*. Les élus locaux pourront modifier leurs documents d'urbanisme (Scot, PLU, cartes communales ou documents en tenant lieu) en conséquence. La loi prévoit par ailleurs que la révision ou la modification des documents d'urbanisme ne pourront faire obstacle à la mise en œuvre des contrats de développement territorial autour des futures gares du nouveau réseau de transport public du *Grand Paris* et du schéma d'ensemble de ce réseau. Cette mesure dérogatoire n'est valable que jusqu'au 31 décembre 2013.

3.1.1.4. Le Scot

Le Scot vise à coordonner les politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, d'implantation commerciale et de déplacement. Il est établi à l'échelle d'une aire urbaine, c'est-à-dire, d'une agglomération et de son aire d'attraction. Le Scot est opposable au plan local d'urbanisme comme aux opérations foncières et d'aménagement et, comme indiqué supra, il doit être compatible avec le Sdrif.

3.1.1.5. Le PLU

Document de nature réglementaire qui a remplacé le plan d'occupation des sols, le PLU délimite sur le territoire communal les zones à urbaniser, agricoles ou naturelles, et comporte un projet d'aménagement et de développement durable. Les règles et servitudes qu'il impose aux particuliers doivent être compatibles avec les orientations du Scot, lorsqu'il existe.

La gestion des autorisations d'occupation des sols constitue un outil décisif pour la commune, dans la mesure où elle permet d'imposer un certain nombre de contraintes :

- des contraintes de programme : quelle part réserver aux logements par rapport aux locaux d'activité ? quel type de logements (social, en accession sociale, libre) ? quelle part pour les espaces verts, le stationnement, les équipements collectifs notamment ?
- des contraintes techniques sur les réseaux.

Il existe toutefois plusieurs limites à l'exercice de ce pouvoir communal de planification urbaine :

- le risque tout d'abord que les règles édictées ne constituent qu'un encadrement lâche des interventions des constructeurs et des promoteurs et soient, dès lors, sans véritable portée opérationnelle ;
- l'absence de cohérence entre les différents documents de référence, rien ne permettant d'assurer le lien entre les échelles macroéconomiques et microéconomiques⁽¹⁶⁾ :
 - . comment s'assurer que les objectifs régionaux en matière de construction de logements, 70 000 logements annuels, sont déclinés à un niveau territorialement pertinent ?
 - . comment rendre cet objectif effectivement opposable et répartir sa réalisation de manière concertée ?
 - . comment s'assurer que les logements sociaux seront construits là où ils sont en nombre insuffisant et non là où ils sont déjà fortement présents ?
 - . comment s'assurer que la construction de bureaux prévue dans l'ensemble des CDT ne dépasse pas les capacités d'absorption du marché ?

La Tol précitée, qui a pour objet de préciser le lieu de construction des logements, a reçu l'avis favorable du comité régional de l'habitat, présidé par le préfet de région, le 16 juin 2011. Il n'existe cependant pas de lien juridique entre la Tol et le Sdrif alors que, selon une étude de l'Institut d'administration et d'urbanisme de la région Île-de-France (Iaurif), des divergences existent entre les objectifs de l'État et ceux du Sdrif, quant à la localisation géographique des logements qui devront être construits d'ici 2030.

⁽¹⁶⁾ Ces différents documents sont dans un rapport de compatibilité et non de conformité.

Dans ce contexte, L'Epfi a un rôle important à jouer pour que les objectifs des différentes parties prenantes puissent se rencontrer. A ce titre, son double rattachement à l'État et à la région Île-de-France, ainsi que ses interventions contractuelles avec les collectivités locales, constituent un avantage indéniable.

3.1.2. Les missions des EPF : le cadre juridique

3.1.2.1. Le foncier est une activité d'intérêt général qui se distingue de l'aménagement

En 2005, l'évolution des règles juridiques applicables aux opérations d'aménagement a conduit le législateur à distinguer deux catégories d'établissement public, les établissements publics d'aménagement (EPA), exerçant désormais la quasi-totalité de leur activité dans un cadre concurrentiel, et les EPF, dont l'activité reste encore considérée comme non concurrentielle, afin de sécuriser leur existence et leurs modes de fonctionnement.

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a introduit une distinction claire entre les EPF et les EPA en circonscrivant les premiers à l'intervention foncière. Celle-ci prend quatre formes principales :

- l'acquisition de terrains ;
- le proto-aménagement : remise en état des terrains, dépollution, démolition ;
- la cession des biens aux porteurs de projets ;
- un rôle de conseil, d'ingénierie et d'expertise.

En théorie, les logiques d'action de ces deux catégories d'établissement sont différentes.

L'aménageur acquiert le foncier, au regard de la visibilité des recettes commerciales espérées (compte à rebours). Il va établir un programme de construction qui lui permette de maximiser sa marge commerciale, au regard des prix de sortie.

L'établissement foncier va tenter, quant à lui, de minimiser le coût d'achat du foncier pour ouvrir le plus largement le champ des possibles en matière de construction immobilière, en particulier en y insérant le logement social que le seul jeu du marché pourrait exclure. Il joue également un rôle important d'assembleur, grâce à l'acquisition d'un ensemble de parcelles morcelées dont la réunion permettra de créer les conditions d'une action urbaine cohérente.

En pratique, il apparaît que l'établissement foncier n'est pas indifférent à l'évolution des prix du marché et que, s'il ne veut pas enregistrer de perte, ou transférer cette perte à la collectivité qui a contracté avec lui, il doit prendre en compte les données du marché et leur évolution (*cf. infra*).

3.1.2.2. Un conventionnement obligatoire avec les collectivités locales mandantes

L'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne n'a pas modifié fondamentalement les compétences des EPF. Aux termes du nouvel article L. 321-1 du code de l'urbanisme, en effet, « Les établissements publics fonciers sont compétents pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1, des biens fonciers ou immobiliers acquis. Ils sont compétents pour constituer des réserves foncières. Les biens acquis par les établissements publics fonciers ont vocation à être cédés ».

L'Epfig intervient systématiquement dans le cadre de conventions avec les collectivités : communes, intercommunalités et dans certains cas avec les EPA. Il s'engage sur un périmètre et une durée d'intervention, sur une enveloppe financière dédiée, sur un niveau de service qu'il apporte à la collectivité. Le portage est gratuit, l'EPF ne répercutant ni frais financiers ni honoraires internes, dès lors que les termes de la convention sont respectés.

Les partenaires, pour leur part, s'engagent sur des éléments de programme à réaliser sur le foncier apporté par l'Epfig, en termes de mixité sociale, de densité, de développement durable. Ils s'engagent également à élaborer ou à valider un projet urbain ou un projet immobilier correspondant à ce programme, dans un délai compatible avec la durée contractuelle de portage. Un comité de pilotage conjoint assure le suivi des conventions.

Les partenaires de l'Epfig garantissent le rachat *in fine* des terrains aménagés. Lorsque le foncier est destiné à une opération d'aménagement, l'établissement vérifie qu'il y a bien eu mise en concurrence des opérateurs. Lorsqu'il s'agit d'une opération immobilière, la mise en concurrence n'est pas obligatoire, même si elle paraît souhaitable.

Sauf exception, relative par exemple à l'emprise des équipements publics, il ne s'agit pas d'acquisitions définitives, c'est-à-dire destinées à entrer dans le patrimoine de la collectivité mandataire, mais d'acquisitions pré-opérationnelles, en vue d'une revente, ce qui permet théoriquement de s'assurer de la maîtrise des prix de sortie de l'opération qui va avoir lieu.

Les projets des collectivités doivent s'inscrire dans le cadre des objectifs fixés par le PPI de l'Epfig, relatifs notamment au nombre de logements sociaux envisagés, ainsi qu'à la densité requise selon le secteur géographique.

Les conventions passées entre l'Epfig et les collectivités locales, dans la mesure où elles respectent le cadre de la jurisprudence sur le *in house* de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ne sont pas soumises à une obligation de mise en concurrence.

Le ministre du logement considère⁽¹⁷⁾, à cet égard, que le caractère de quasi-régie des interventions de ces établissements pour le compte des personnes publiques est pleinement affirmé depuis l'intervention de l'ordonnance du 8 septembre 2011. Dans ces conditions, les EPF peuvent contracter librement avec les collectivités territoriales situées sur leur territoire d'intervention.

3.2. L'activité et l'impact de l'Epfig

L'Epfig, qui exerce son activité dans cinq départements franciliens (Paris, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, l'Essonne et la Seine-et-Marne), a été créé en 2006, en même temps que trois établissements publics fonciers départementaux (les EPF du Val-d'Oise, des Yvelines et des Hauts-de-Seine).

Son statut juridique est celui d'un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (Epic) doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et il dispose d'une ressource propre : la taxe spéciale d'équipement dont le montant est voté par son conseil d'administration.

L'Epfig est présidé par un élu issu du conseil régional d'Île-de-France, son directeur général est nommé par l'État, et il emploie, en 2013, une soixantaine d'agents.

⁽¹⁷⁾ cf. réponse à la question écrite n° 115727, publiée au journal officiel du 3 janvier 2012.

3.2.1. La montée en puissance de l'activité de l'Epfig

La période sous revue correspond à la montée en charge de l'activité de l'établissement. Au vu de son plan stratégique, l'établissement est proche, en 2013, de son régime de croisière en termes d'achat, alors que ce n'est qu'à l'horizon 2020 que l'équilibre achats-cessions devrait être atteint.

3.2.1.1. Les communes contractantes

Le nombre de communes ayant conclu une convention avec l'Epfig, à la fin de 2012, s'élevait à 119. Après un pic observé en 2009, le nombre et le montant annuel des conventions a tendance à diminuer, conventions nouvelles et clôturées s'équilibrant désormais, ce qui peut notamment s'expliquer par les faits suivants :

- des conventions passées avec des communes importantes sont complétées et modifiées par avenants successifs ;
- certaines conventions sont conclues pour des projets précis et sont désormais clôturées, une fois ces projets menés à terme.

Dans la mesure où l'Epfig travaille uniquement avec des communes volontaires et sur la base de principes non négociables, tels que la part des logements sociaux et la densité minimale de construction, le risque existe que les communes qui font appel à l'établissement soient déjà les plus dynamiques en matière de construction de logements, notamment sociaux. En réalité, le portefeuille de l'Epfig est relativement diversifié, comme le montre le tableau figurant en annexe n° 1.

Près de la moitié des communes contractantes ont effectivement une politique active en faveur du logement, puisqu'elles ont construit au moins 50 logements par an entre 1988 et 2010, ce niveau de construction étant le fait d'une minorité de communes en Île-de-France.

Un tiers de son portefeuille concerne des communes situées sur des territoires identifiés comme prioritaires en termes d'aménagement, soit inclus dans le périmètre d'un CDT, soit dans celui d'une OIN, voire les deux. L'Epfig est ainsi présent dans 70 % des communes devant accueillir une gare du futur réseau de transport du *Grand Paris*. L'Epfig a donc su se positionner sur des territoires stratégiques.

Par ailleurs, 20 % des communes partenaires, représentant 30 % des communes soumises à cette obligation dans le ressort de l'Epfig, sont des communes dont le pourcentage de logements sociaux est insuffisant au sens de la loi SRU et astreintes à une obligation de rattrapage de leur retard en matière de construction de logements sociaux.

D'une manière générale, l'Epfig se trouve confronté à la question de l'arbitrage entre la concentration des efforts financiers sur des territoires-cible et celle, concomitante, du risque financier.

Ainsi, les engagements de l'établissement avec la communauté d'agglomération *Plaine commune* sont particulièrement élevés : ils représentaient 170 M€⁽¹⁸⁾ à la fin de 2011, dont 88 M€ de dépenses effectives, soit près de 20 %⁽¹⁹⁾ du stock foncier de l'Epfi à la même date, avec comme objectif la construction de 4 000 logements et de 390 000 m² d'activités (cf. tableau en annexe n° 2). De même, les engagements de l'établissement sur l'OIN *Seine-Amont* représentent un cinquième de son portefeuille.

Une telle concentration apparaît pertinente en termes de cohérence d'action, dans la mesure où ce sont des territoires où l'Epfi a pu contractualiser à la fois avec la communauté d'agglomération et avec l'ensemble des communes membres et qui, par ailleurs, figurent parmi les priorités stratégiques de l'État et de la région. Il n'en demeure pas moins qu'en cas de crise et de retournement du marché, l'importance des engagements financiers pourrait présenter des risques qui ne doivent pas être sous-estimés.

3.2.1.2. L'établissement n'a pas encore atteint son régime de croisière en termes de production annuelle de logements

Le PPI de l'Epfi a fixé un objectif de 7 000 logements annuels en régime de croisière. Le territoire d'intervention étant limité à cinq départements en Île-de-France, cet objectif représente environ le quart de la construction annuelle moyenne de ces départements, soit 25 à 28 000 sur un total de 35 000/40 000 logements pour l'ensemble de l'Île-de-France.

Le total des engagements conclus par l'Epfi représentait, au début de l'année 2013, un potentiel de production d'environ 56 000 logements.

Le foncier déjà acquis représentait quant à lui un potentiel de 26 000 logements répartis de la façon suivante :

- foncier cédé et promesses de vente : respectivement 4 000 et 2 100, soit un total de 6 100 logements ;
- stock mobilisable, après remembrement du foncier et obtention des droits à construire : 20 000 logements.

En moyenne annualisée, le foncier cédé entre 2009 et 2012 autorise la réalisation de 1 500 logements par an, encore loin donc du régime de croisière.

Le logement locatif social, représente, contractuellement, entre 30 et 50 % des droits à construire, selon le classement des communes au regard des normes SRU. En pratique, la proportion de logements sociaux constatée sur les cessions et les promesses de vente est de 54 %. Treize pour cent correspondent à des logements spécifiques, en faveur des étudiants et des jeunes travailleurs, mais aussi des personnes âgées ou handicapées. En ce qui concerne le stock, ces proportions ne peuvent être mesurées avec la même certitude, mais l'établissement considère qu'elles demeurent comparables.

L'analyse des conventions signées par l'Epfi montre que la construction de logements devrait être réalisée pour moitié dans le cadre d'opérations d'aménagement, et pour moitié dans le cadre d'opérations immobilières ponctuelles, par cession du foncier à des bailleurs sociaux ou à des promoteurs.

Les cessions effectuées sur des opérations diffuses sont en croissance régulière. S'agissant des opérations d'aménagement, le régime de croisière sera atteint avec la mise en œuvre des grandes opérations en cours, notamment *Orly-Rungis*, *Canal de l'Ourcq*, *Plaine commune*.

⁽¹⁸⁾ M€: millions d'euros.

⁽¹⁹⁾ 88 M€ sur 475 M€ au bilan 2011.

3.2.1.3. La production de zones d'activité

Sur l'ensemble des conventions signées au début de l'année 2013, la superficie réservée à la production de zones d'activité s'élève à 65 hectares. A ceci s'ajoute une partie des surfaces des grandes opérations d'aménagement, souvent mixtes, pour un total d'environ 100 hectares. A cette fin, une trentaine d'hectares ont été acquis par l'établissement et 16 hectares ont déjà été recédés.

3.2.1.4. Le ratio de répartition entre logements et activité est globalement respecté

Le PPI de l'Epfi fixe une répartition globale de son activité entre habitat et développement économique, dans une proportion de 65/35. Il s'agit d'un choix du conseil d'administration, fondé sur l'appréciation à long terme des équilibres souhaitables habitat/activité.

Ce ratio est globalement respecté en ce qui concerne les engagements et l'est également en matière d'acquisition. Il l'était également pour les cessions jusqu'à ce que les effets de la crise économique entraînent un gel des projets d'activité et il se situerait aujourd'hui autour de 75/25.

Toutefois, les cessions à venir sur de grandes opérations d'aménagement mixtes, notamment sur le secteur *Orly-Rungis-Seine-Amont (Orsa)*, devraient permettre de se rapprocher du ratio de référence 65/35.

3.2.1.5. Le coût du foncier cédé par l'Epfi se compare favorablement à la moyenne du marché en Île-de-France

Le coût du foncier, en euros/mètre carré surface hors œuvre nette (*Shon*), varie évidemment selon la localisation mais sa part dans le prix de revient des projets immobiliers est relativement stable au cours de la période récente. En effet, si dans la première moitié de la décennie 2010, les prix des terrains ont augmenté plus vite que les autres composantes du coût total, travaux, études, frais divers, depuis 2005-2006, cet écart s'est estompé.

En moyenne, pour les opérations d'accession à la propriété, le coût de la charge foncière, c'est-à-dire, la part du coût d'une construction imputable au terrain, représente :

- jusqu'à 40 % à Paris (4 000 €10 000€) ;
- 25 % environ pour les communes très résidentielles de la petite couronne, comme Vincennes (2 000 €8 000 €) ;
- entre 15 et 20 % dans les autres communes de la petite couronne (750 €4 500 €) ;
- entre 10 et 15 % dans les collectivités de la grande couronne (400 €3 300 €), à l'exception des zones très résidentielles où elle repasse au-dessus de 15 % ;
- de 10 à 12 % dans les zones périurbaines de la grande couronne.

En ce qui concerne le logement libre, le niveau des charges foncières cédées par l'Epfi se situe, à de rares exceptions près⁽²⁰⁾, dans le bas de la fourchette des valeurs de référence du voisinage, quel que soit le territoire concerné : communes limitrophes de Paris et zones densément peuplées du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis, par exemple.

⁽²⁰⁾ Communes très résidentielles comme Vincennes ou Orsay.

L'Epfif ne cède des terrains en-deçà des prix du marché que dans le cadre d'opérations d'accession à la propriété à vocation sociale.

Pour le logement locatif social, la politique de l'établissement vise à faire bénéficier le coût de la charge foncière des marges dégagées par une bonne adéquation prix du terrain/densité du programme, de manière à minorer le montant des subventions des collectivités. Ceci se traduit par des cessions dont le prix peut être inférieur de 50 % à celui de l'accession à la propriété dans le secteur libre.

3.2.1.6. La densité des opérations révèle un usage économe du foncier

Les conventions prévoient une densité minimale de construction qui varie selon la position de la collectivité concernée par rapport au centre de l'agglomération. Exprimée en nombre de logements à l'hectare, elle est en général :

- de 200 logements/ha en proche couronne ;
- de 100 logements/ha en moyenne couronne ;
- de 35 logements/ha en périurbain, ce qui est cohérent avec les préconisations du Sdrif.

La densité moyenne atteinte à ce jour, dans le cadre des cessions effectivement réalisées par l'Epfif, approche le niveau suivant :

- plus de 300 logements/ha à Paris et dans la proche couronne ;
- de 150 à 200 logements en moyenne couronne ;
- 50 logements/ha en périurbain.

Tableau n° 3 - Conventions signées entre 2007 et 2012

	Nombre de logements	Zones d'activités (en ha)	(en M€)
Objectifs ^(*)	56 000	165	
Stocks ^(*)	20 000	14	
Cessions réalisées ou en cours ^(*)	6 100	16	180
Cessions : réalisation moyenne annuelle 2009/2012 ^(*)	1 525		
Cessions réalisées par tous les EPF (2009-2012) ^(**)	7 108	31	230
Cessions réalisées sur la région (2009-2012)			
Cessions réalisées sur les départements couverts par l'Epfif (2009-2012) ^(**)			

^(*) Source : Epfif

^(**) Source : ORF, lettre de conjoncture n° 2, décembre 2012

Objectifs = nombre de logements ou superficie de zones d'activités potentiellement réalisables au vu des engagements contenus dans les conventions conclues avec les collectivités entre 2007 et 2012.

Stocks = traduction en logements des terrains déjà acquis par l'Epfif, soit 20 000.

Cessions = terrains revendus par l'Epfif qui permettent la réalisation de 6 100 logements, soit une moyenne annuelle de 1 525 logements, entre 2009 et 2012, les deux premières années d'activité de l'Epfif, 2007 et 2008, ayant essentiellement été consacrées à l'acquisition de terrains, sans revente notable.

La part de l'Epfif, en ce qui concerne le montant des cessions réalisées au cours de la période 2009-2012, s'est élevée à 142 M€ pour un total de 230 M€. La part de l'établissement, à l'échelle des quatre EPF de la région francilienne, est de l'ordre de 65 %.

3.2.2. L'impact de l'activité de l'Epfig ne peut pas être mesuré en l'absence d'indicateurs

L'impact de l'action de l'Epfig devrait être mesuré au regard des objectifs qui lui sont assignés.

3.2.2.1. Réduire les disparités territoriales

Au regard de cet objectif, le fait que l'établissement se soit doté de principes d'action uniques, tels que les ratios logements/activité, logements sociaux/total des logements, alors que les situations de départ sont très hétérogènes, peut sembler paradoxal.

Il ne suffit pas en effet de produire des logements sociaux, encore faut-il que leur répartition territoriale permette de corriger les déséquilibres qui se sont constitués au fil du temps et ont notamment conduit à concentrer les logements sociaux sur certains quartiers ou sur certaines communes.

Le conseil d'administration de l'Epfig, dès l'origine, a débattu de cet enjeu et choisi de retenir un principe de ratios simples, appliqués à l'échelon de la commune, à l'instar de la loi SRU, mais plus ambitieux que le seuil fixé par la loi : 20 % de logements sociaux dans le parc de logements et désormais 25 %. Le taux retenu par l'Epfig est modulé selon la situation de la commune par rapport à la loi SRU (30 % ou 50 %), et doit être atteint au niveau communal, même si, en pratique, son application se trouve modulée selon les quartiers.

l'Epfig pourrait désormais affiner ses objectifs en matière d'offre de logements et privilégier une approche visant à diversifier l'offre immobilière, afin d'offrir des perspectives de mobilité résidentielle aux ménages modestes. Dans les secteurs déjà fortement pourvus en logement social, l'enjeu semble résider, en effet, dans le développement d'une offre locative intermédiaire privée et d'accession à la propriété, évolution au demeurant cohérente avec les objectifs du Sdrif. Le niveau des loyers du secteur locatif libre et l'insuffisance d'offre locative ou d'accession en faveur des ménages modestes ont abouti, en effet, à ce que le parc social perde sa fonction d'étape dans le parcours résidentiel de ces derniers⁽²¹⁾.

La répartition habitat/activité doit être, elle, respectée globalement à l'échelle de l'ensemble des interventions de l'Epfig. Elle ne constitue donc pas un objectif à l'échelle de la commune ou de la convention. Il existe ainsi des conventions totalement dédiées à l'habitat, d'autres à l'activité, et d'autres qui sont mixtes.

Recommandation n° 1 :

Affiner les objectifs de production de logements, en diversifiant le type de produits offerts sur un territoire (logements sociaux, offre sociale intermédiaire, accession sociale à la propriété), afin de favoriser la mobilité résidentielle des ménages modestes.

⁽²¹⁾ Cf. note rapide de l'Institut d'administration et d'urbanisme.

3.2.2.2. Exercer une action régulatrice sur le prix du foncier, dans les opérations qu'il conduit et par effet d'entraînement

Un établissement public foncier a vocation à influencer sur les conditions du marché, par la mise en œuvre d'actions diversifiées.

L'action foncière, tout d'abord, peut être contra-cyclique, ce qui consiste à vendre en période de hausse de prix et à acheter en période de baisse de prix. C'est la politique qui a été suivie par l'Epfi ces dernières années pour faire face à la baisse de la demande des investisseurs privés.

C'est aussi en jouant sur les volumes, c'est-à-dire, en produisant des droits à bâtir, que l'on peut agir en faveur de la baisse des coûts du foncier et donc du prix de l'immobilier. Sur ce point, l'Epfi indique que selon certains experts, lorsque les terrains maîtrisés par le secteur public représentent plus de 30 % des volumes, il existe un réel effet d'entraînement sur l'ensemble du marché local. Dans certains bassins d'habitat, la part de l'Epfi atteindra, voire dépassera à terme 30 %, ce qui permettra dès lors d'évaluer son action régulatrice.

L'Epfi s'efforce d'ores et déjà de créer des références en matière de prix, notamment en préemptant lorsque la vente de terrains fait l'objet d'une mise aux enchères et en ne recourant pas lui-même à cette technique pour la vente de charges foncières, le prix étant fixé par lui-même et la mise en concurrence portant alors sur la qualité des programmes des promoteurs ou des aménageurs.

L'utilisation de certains outils permet de contrôler la pérennité de cette action régulatrice. Des clauses anti-spéculatives sont ainsi utiles en présence de programmes de logement à coûts fortement minorés par rapport aux prix du marché, par exemple pour l'accession sociale à la propriété⁽²²⁾.

L'action régulatrice de l'établissement sur le prix du foncier est une préoccupation récurrente du conseil d'administration⁽²³⁾, ce qui devrait conduire l'établissement à se donner les moyens de mesurer les résultats de son action dans les territoires où il intervient.

Recommandation n° 2 :

Mieux identifier l'objectif de lutte contre la hausse des prix du foncier dans le PPI et l'assortir d'indicateurs d'impact permettant de mesurer les résultats de l'action de l'établissement en la matière.

⁽²²⁾ Dans les centres villes, il est nécessaire de subventionner les programmes pour produire du logement social.

⁽²³⁾ Comme en témoigne par exemple, cet extrait du procès-verbal du conseil d'administration du 14 mars 2010 : « Le directeur précise que l'Epfi, dans le cadre d'une revente, se situe le plus souvent en dessous du prix du marché. Il veille donc à ce que la marge foncière ainsi dégagée soit injectée dans la qualité urbaine et non dans la dé-densification. La marge foncière peut ainsi être réinjectée dans les logements sociaux, dans des dispositifs d'accession à coût maîtrisé, mais aussi dans le financement d'équipements sous forme de participations dans le cadre de zones d'aménagement concerté ou d'un projet urbain partenarial ».

3.3. La gouvernance

L'Epfif a été créé par décret du 13 septembre 2006, en même temps que les trois autres EPF franciliens. Ce décret statutaire a été modifié par un décret du 11 décembre 2009, puis par l'ordonnance précitée du 8 septembre 2011 et le décret d'application du 20 décembre 2011.

L'établissement bénéficie d'un double ancrage, national et territorial. Établissement public d'État, il est soumis à la tutelle de ce dernier, mais il agit uniquement au bénéfice des collectivités locales sises dans son territoire d'intervention, dans un cadre contractuel, et il est financé par une taxe additionnelle à la fiscalité locale, la TSE.

Le conseil d'administration, où les élus locaux sont majoritaires, est présidé par un représentant du conseil régional d'Île-de-France, alors que son directeur-général est nommé par l'État, qui dispose également d'un pouvoir de tutelle ou d'orientation sur un certain nombre d'actes essentiels de la gestion de l'établissement.

L'Epfif constitue de fait un espace privilégié où se rencontrent de façon opérationnelle, en matière de politique foncière, les priorités de l'État et celles des collectivités locales.

3.3.1. Les organes de direction

3.3.1.1. Le directeur général

L'actuel directeur général a été nommé par un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme du 14 décembre 2006. La durée du mandat a ensuite été fixée par l'article 1^{er} du décret du 20 décembre 2011 codifié à l'article R 321-8 du code de l'urbanisme : « Les directeurs généraux des établissements publics de l'État (...) sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme après avis du préfet compétent et du président du conseil d'administration pour une durée de cinq ans renouvelable. Il peut être mis fin à leurs fonctions dans les mêmes formes avant l'expiration de leur mandat ».

L'article 3 de ce même décret précise que « le mandat des directeurs généraux des établissements publics fonciers de l'État (...) nommés avant l'entrée en vigueur du présent décret prend fin cinq ans au plus tard après cette entrée en vigueur. Il peut être renouvelé dans les formes prévues à l'article R. 321-8 du code de l'urbanisme ». Le mandat du directeur général a donc été renouvelé pour une durée de cinq ans par le décret du 20 décembre 2011.

3.3.1.2. Le conseil d'administration

Aux termes du décret constitutif de l'Epfif, le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an. En pratique, dans la période sous revue, le conseil a tenu quatre réunions par an.

Sa composition, fixée par le même décret, donne la majorité aux élus. Les décisions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés, la voix du président étant prépondérante. Le mandat du président du conseil d'administration, élu le 24 octobre 2012, court jusqu'au terme de l'actuelle mandature régionale, en avril 2015.

La composition du conseil devra toutefois être revue pour s'assurer de sa conformité avec les dispositions de l'ordonnance du 8 septembre 2011. Cette dernière, si elle conserve le principe d'une majorité de représentants des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, ne permet plus de nommer des représentants du conseil économique, social et environnemental et des chambres consulaires, organismes qui pourront néanmoins continuer à être associés, avec voix consultative, aux travaux du conseil.

Le conseil d'administration compte actuellement 30 personnes. Un peu plus de la moitié des administrateurs assiste de manière régulière aux séances, quel que soit le collège concerné : élus, représentants de l'État, représentants des chambres consulaires.

3.3.1.3. Les organes émanant du conseil

Le règlement intérieur du conseil d'administration dispose qu'il peut créer des commissions thématiques composées d'administrateurs de l'établissement et fixer leur objet. Le président peut également, de sa propre initiative, ou sur proposition du directeur général, créer des commissions.

Deux commissions thématiques, *prospective foncière* et *action foncière au service de l'équilibre habitat emploi*, ont été créées en 2007. Dans les faits, une seule d'entre elle s'est montrée réellement active, la commission *prospective foncière*, et elle constitue un lieu utile de débats entre élus et techniciens.

Un comité financier interne, rassemblant la direction générale, la direction financière, l'agent comptable et le contrôleur général, se réunit régulièrement. La montée en puissance et la diversification de l'activité de l'établissement sont de nature à justifier le développement de cette instance.

3.3.1.4. Les règles déontologiques applicables aux administrateurs

Les fonctions d'administrateur sont exercées à titre gratuit, y compris celles de président du conseil d'administration.

Compte tenu de la nature de son activité, l'établissement devrait se doter de règles déontologiques strictes, tant à l'usage des administrateurs que du personnel (*cf. infra* pour le personnel).

Ces deux catégories de personnes disposent en effet d'informations privilégiées sur la destination et donc les prix, actuels et futurs, des terrains qui font l'objet d'une intervention de l'établissement. Ces informations ne sont pas toutes publiques et il importe dès lors que leur confidentialité soit préservée. Par ailleurs, si le législateur a pris le soin de séparer les établissements fonciers et les établissements d'aménagement qui obéissent à deux logiques économiques et financières différentes, il importe que cette distinction soit respectée par les administrateurs de l'Epfi, dans leurs diverses fonctions de représentation.

A cet égard, le dispositif existant apparaît insuffisant et devrait être complété. En ce qui concerne leurs obligations juridiques et déontologiques, une lettre, envoyée à chaque administrateur au moment de sa prise de fonction, rappelle les termes de l'article 8 du décret constitutif de l'Epfi et de l'article R. 321-5 du CU : « les membres du conseil d'administration ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt, occuper aucune fonction dans les entreprises traitant avec l'établissement pour des marchés de travaux ou de fournitures, ou assurer des prestations pour ces entreprises. Ils ne peuvent en aucun cas prêter leur concours à titre onéreux à l'établissement ». Elle précise, par ailleurs : « au cas où vous détiendriez de tels intérêts ou fonctions dans une entreprise relevant des domaines de l'immobilier ou du BTP (démolition/dépollution notamment), je vous remercie de m'en informer, afin que l'établissement puisse par exemple adapter ses commandes pour être en conformité avec le décret ».

Ces dispositions demeurent toutefois théoriques, dans la mesure où aucune procédure n'a été mise en œuvre pour s'assurer de leur respect. En outre, elles n'apportent pas de réponse à d'éventuels conflits d'intérêt pouvant résulter de l'exercice de deux mandats de représentation, ce qui serait le cas d'un administrateur siégeant au conseil d'administration de l'Epfif et d'une société d'économie mixte (Sem). En effet, outre l'éventualité d'un conflit entre une fonction publique et un intérêt privé, celle d'un conflit d'intérêt avec des fonctions exercées en vertu de mandats confiés par une collectivité publique devrait être prise en compte.

Pour se prémunir contre cette situation, l'Epfif pourrait par exemple adopter des dispositions similaires à celles régissant les conventions réglementées dans le code de commerce, dont l'article L. 225-38 prévoit que :

« Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si le directeur général, l'un des directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise ».

Recommandation n° 3 :

Se doter d'un dispositif visant à prévenir les situations de conflits d'intérêt potentiels des administrateurs s'inspirant, le cas échéant, des dispositions du code de commerce.

3.3.2. Un double rattachement national et local qui fonctionne en bonne harmonie

3.3.2.1. Le rôle de l'État

Outre la participation du préfet ou de son représentant aux réunions du conseil d'administration et de ses comités spécialisés, les relations entre l'État et l'Epfif prennent plusieurs formes.

3.3.2.2. Un pouvoir d'orientation clairement établi par les textes mais pas toujours formalisé.

Un certain nombre de décisions de l'établissement sont soumises à l'approbation préalable du préfet qui se livre à un contrôle de régularité, mais aussi d'opportunité⁽²⁴⁾, en ce qui concerne les prévisions, les emprunts, les opérations à lancer, la création de filiales, ou encore l'exercice du droit de préemption.

Depuis 2011, l'État doit communiquer à l'établissement ses orientations stratégiques, au sens des articles L. 321.-5 et R. 321-13.I du code de l'urbanisme, afin que celles-ci soient prises en compte, notamment pour l'élaboration du PPI : « Le ministre chargé de l'urbanisme notifie ses orientations stratégiques au président du conseil d'administration, au directeur général ainsi qu'au préfet compétent ».

⁽²⁴⁾ Article R. 321-18 du CU.

Or, à ce jour, l'Epfif n'a reçu aucune notification écrite relative à ces orientations, alors même que le PPI a fait l'objet d'une mise à jour significative à la fin de 2011, notamment pour prendre en compte le projet de *Grand Paris* et les CDT. L'établissement a indiqué n'avoir pas reçu notification officielle des orientations stratégiques de l'État, même si des contacts avec les services de l'État ont porté sur leur teneur probable et si, en vue de la mise à jour du PPI, des réunions de travail avec les services extérieurs ont permis d'alimenter la réflexion et d'intégrer les attentes de l'État.

Dans le cadre de la préparation du nouveau PPI, applicable à compter de 2014, il serait souhaitable que l'établissement soit informé en temps utile des priorités de l'État.

Recommandation n° 4 :

S'assurer que les orientations stratégiques de l'État soient communiquées à l'Epfif en temps utile pour être prises en compte lors de l'élaboration des PPI.

3.3.2.2.1. L'Epfif a reçu délégation du droit de préemption SRU

Dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le code de l'urbanisme (L. 210-1) a prévu le transfert de l'exercice du droit de préemption au représentant de l'État dans le département, à compter de la date de signature de l'arrêté prononçant la carence et pendant sa durée d'application. Ce dernier peut déléguer ce droit, notamment, à un EPF d'État.

La circulaire du 21 février 2012 relative à l'exercice du droit de préemption dans les communes précitées invite les préfets à prendre l'attache des EPF afin de leur déléguer le droit de préemption. Cette délégation est inscrite en tant qu'orientation stratégique de l'État à prendre en compte dans le PPI de l'EPF. Elle précise que la délégation est encadrée par une convention qui en précise les modalités, identifie le ou les bailleurs susceptibles d'intervenir sur les communes concernées.

Parmi les 24 communes concernées, 14 avaient déjà signé une convention d'intervention avec l'Epfif au début de 2013. La convention tripartite précise les modalités de coopération entre les services de l'État, l'Epfif et la commune pour l'exercice du droit de préemption. Deux situations sont distinguées : si le droit de préemption est exercé pour l'acquisition d'un bien situé sur le territoire d'intervention de l'Epfif, c'est ce dernier qui exerce le droit de préemption, après accord de la commune sur le prix. Dans le cas inverse, le droit de préemption est délégué par l'État au bailleur de son choix.

La question de la délégation du droit de préemption de l'État à l'Epfif, s'agissant de communes n'ayant pas conventionné avec ce dernier, n'a pas été réglée. Pour l'établissement, ces acquisitions seraient en effet réalisées en risque propre, sans garantie de rachat.

Le produit du prélèvement sur les ressources fiscales des communes qui ne respectent pas les obligations posées par l'article 55 de la loi SRU est versé à l'Epfif, conformément aux dispositions de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation. Il doit être utilisé pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux, notamment dans les quartiers inscrits en contrat de ville ou dans des zones urbaines sensibles, ou encore dans le cadre d'opérations de renouvellement et de requalification urbains.

Enfin, l'Epfi doit adresser au représentant de l'État un rapport sur l'utilisation des sommes qui lui ont été reversées, ainsi que sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées.

Recommandation n° 5 :

Compte tenu des exigences de transparence qui doivent présider à son versement et à son utilisation, le produit du prélèvement SRU, évalué à environ 3 M€ au titre de l'année 2012, gagnerait à être affecté sur une ligne spécifique, voire géré en compte de tiers, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une recette propre de l'établissement.

3.3.2.2. La fixation des objectifs du directeur général

Des objectifs personnels sont fixés chaque année, par la tutelle, au directeur général de l'établissement et conditionnent la part variable de sa rémunération. Pertinente dans son principe, la fixation de ces objectifs souffre de quelques imperfections dont certaines ont été résolues avec le temps :

- la notification des objectifs intervient tardivement dans l'année, même si l'on peut penser qu'étant fixés en concertation avec le directeur général, ce dernier en a connaissance avant la réception de la lettre officielle ;
- si les objectifs sont devenus plus précis avec le temps et sont en cohérence avec les priorités assignées à l'établissement dans le PPI, ils ont fortement évolué d'une année sur l'autre, ce qui peut nuire au pilotage stratégique de l'établissement.

Les indicateurs correspondent en grande partie à ceux fixés dans le PPI, et dans l'accord d'intéressement signé avec le personnel, et incitent à un ciblage plus précis de l'action de l'Epfi : outre le budget consacré aux acquisitions foncières et la fixation du nombre de logements à construire, ils incluent par exemple le nombre de logements sociaux à construire dans les communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU et la signature de conventions avec des communes ayant fait l'objet de la signature d'un CDT.

Un autre indicateur est fondé sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement, mais l'objectif qui a été fixé (frais de fonctionnement/ effectifs < 11 300 €), semble avoir été calculé trop largement pour constituer une réelle contrainte, puisqu'en 2011, ce ratio s'est élevé dans les faits à 8 100 €

Ces indicateurs pourraient être améliorés et un indicateur concourant à la maîtrise des prestations de service ou de travaux, répercutées intégralement dans les prix de cession, s'avérerait utile. L'établissement indique à cet égard qu'à l'occasion de la conclusion de l'accord d'intéressement, en juin 2013, un indicateur de maîtrise des frais de portage nets, différence entre les dépenses diverses et les recettes locatives, rapportée au stock foncier, a été mis en place.

Enfin, les indicateurs d'activité, adaptés à la période de montée en charge de l'établissement, pourraient à l'avenir être complétés par des indicateurs d'impact relatifs au nombre et aux prix des cessions, afin de mieux mesurer l'efficacité de l'action de l'établissement.

3.3.2.3. Le rôle de la région Île-de-France

Il n'existe pas de processus formalisé par lequel la région puisse communiquer ses objectifs stratégiques à l'Epfif, sur le modèle de l'État. Néanmoins, les priorités de la région en matière foncière sont clairement inscrites dans de nombreux documents, à commencer par le projet de Sdrif.

Comme il a été dit, il existe un consensus global sur les finalités de l'action foncière en Île-de-France : offrir un logement pour tous à un prix abordable, favoriser la mixité sociale et fonctionnelle du territoire, lutter contre l'étalement urbain, notamment.

Le projet de Sdrif insiste également sur l'objectif de lutte contre la hausse des prix du foncier : « Dans la perspective de contenir l'évolution des prix à l'échelle régionale et plus particulièrement dans la zone agglomérée, l'Epfif jouera un effet de ralentissement de la hausse des valeurs foncières en démultipliant son action de portage foncier à court, moyen et long terme, dans le cadre des projets d'aménagement portés par les communes et les intercommunalités permettant la construction de logements à des prix raisonnables, ainsi que la consolidation d'un tissu économique diversifié facilitant le maintien des activités productives ».

3.3.2.4. Les orientations stratégiques de l'État et de la région sont correctement retracées dans le PPI de l'établissement

Le premier PPI, élaboré en 2008, a été actualisé en 2009 puis à la fin de 2011, afin de prendre en compte la loi sur le *Grand Paris*, l'apparition des CDT et le nouveau projet de Sdrif, et les axes prioritaires du PPI sont ainsi relatifs à :

- l'accroissement de l'offre de logements et en particulier de logements sociaux qui doivent représenter 30 % du total pour les opérations de taille importante, compte tenu des objectifs du Sdrif, et 50 % pour les opérations dans le secteur diffus et dans les communes relevant de l'article 55 de la loi SRU ;
- pour les terrains destinés à un usage conventionné, si la collectivité souhaite mettre en concurrence plusieurs opérateurs, la concurrence ne doit pas porter sur le prix, fixé a priori, mais sur des critères qualitatifs : maîtrise des loyers et du prix de sortie, qualité d'usage et environnementale du projet ;
- les projets doivent respecter une densité minimale.

L'Epfif accompagne les collectivités qui élaborent une stratégie en matière d'habitat, par exemple dans le cadre de la mise au point d'un PLH, en leur apportant son expertise des questions foncières. Il apporte également son soutien aux communes soumises à l'article 55 de la loi SRU qui se sont engagées dans une politique volontaire de rattrapage (40 communes sous convention à la fin de 2011).

S'agissant de l'habitat dégradé (habitat insalubre, copropriétés dégradées, situation de péril), l'Epfif peut intervenir en tant qu'opérateur foncier et exclusivement à ce titre. Ce type d'activité étant fortement consommateur de moyens humains et financiers, le conseil d'administration doit arbitrer sur sa place au regard des autres activités de l'établissement.

Enfin, en matière de développement économique, les priorités de l'établissement vont vers une intervention visant :

- la reconversion ou la réhabilitation de sites en déclin ou des friches industrielles qui conservent un potentiel d'attraction économique ;
- les axes et nœuds importants de transport ;
- l'équilibre habitat/emploi, selon le rapport précité s'établissant à 65/35.

Selon le PPI, l'intervention de l'établissement s'inscrit dans une perspective dynamique de lutte contre la spéculation et de régulation des prix fonciers, même si, comme il a été dit, aucun indicateur ne permet de mesurer pleinement la réussite de cet objectif.

3.4. Le contrôle externe

Un contrôle externe est assuré de façon permanente par la mission *aménagement des territoires ville, logement, outre-mer* du contrôle général économique et financier de l'État, dans les conditions fixées par un arrêté du 7 août 2008 fixant les modalités d'exercice de ce contrôle sur les établissements publics d'aménagement et les établissements publics fonciers visés à l'article L. 321-1 du CU. « Le contrôleur, exerce une mission générale de surveillance de l'activité et de la gestion de l'établissement, dont il analyse les risques et évalue les performances, en veillant aux intérêts patrimoniaux et financiers de l'État ».

Les modalités de ce contrôle sont fixées par une note du 20 mai 2010. Le contrôleur général est systématiquement destinataire des documents de pilotage stratégique et des tableaux de bord relatifs à l'activité de l'établissement. Par ailleurs, un certain nombre de décisions sont soumises à son avis, comme les marchés, les acquisitions et cessions supérieures à un certain seuil, les mesures générales et catégorielles de salaires des personnels, les décisions d'emprunt et d'autorisation de découvert, les transactions. Le contrôleur assiste aux réunions des principales instances de l'établissement : conseil d'administration, bureau, commission des marchés.

En 2012, un rapport d'audit du contrôle général économique et financier (CGEFi) sur le niveau de maîtrise des risques et la qualité du contrôle interne a été effectué, dans le cadre du protocole du 3 avril 2008 signé entre la direction générale des finances publiques (DGFip) et le CGEFi en matière d'audit comptable et financier des opérateurs de l'État et des organismes publics nationaux. Ce rapport a conclu à un niveau satisfaisant de contrôle interne et au respect du cadre budgétaire et comptable des établissements publics nationaux (EPN), tout en préconisant des mesures d'amélioration ponctuelles, notamment dans l'appréciation du risque de retournement du marché immobilier.

4. LA SITUATION FINANCIERE

4.1. La qualité de l'information comptable

4.1.1. Les normes applicables

Les principales dispositions applicables en matière comptable étaient et sont :

- l'article 219 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- l'instruction générale M 9-5 du 2 septembre 2002, instruction budgétaire et comptable des établissements publics industriels et commerciaux, et plus spécifiquement, l'instruction codificatrice n° 99-131 M 951 du 27 décembre 1999 relative à la réglementation budgétaire et comptable des établissements publics fonciers.

Aucun changement de méthode significatif n'est intervenu au cours de la période sous revue, si ce n'est le passage de l'inventaire intermittent à l'inventaire permanent, en 2010⁽²⁵⁾.

La définition du prix de revient des cessions est conforme aux règles comptables existantes et comprend ainsi :

- les frais d'acquisitions foncières, majorés des frais annexes ;
- les dépenses techniques de remise en état des sols ;
- les dépenses externes d'études pré-opérationnelles ou opérationnelles ;
- les dépenses de gestion supportées par l'établissement pendant la durée du portage, diminuées, le cas échéant, des recettes de gestion ;
- les frais financiers correspondant à d'éventuels emprunts adossés au projet ;
- s'il y a lieu, les dépenses internes d'études et de conduite d'opérations ;
- l'actualisation du prix de cession pour tenir compte, au moins en partie, de l'érosion monétaire, fixée à 2 % par an.

Sous réserve que les engagements relatifs à la réalisation du programme pris par la collectivité soient respectés, ce taux est ramené à zéro au titre des cinq premières années. Par ailleurs, sous la même condition, les frais de structure et de fonctionnement de l'Epfi, évalués forfaitairement à 4 % des dépenses d'action foncière, sont ramenés à zéro.

⁽²⁵⁾ Inventaire intermittent : au cours de l'exercice, les dépenses engagées pour l'acquisition des terrains ainsi que les frais connexes (études, travaux, frais annexes) sont comptabilisés au fur et à mesure au compte de résultat, dans les comptes de charge correspondants. Les cessions de terrains sont enregistrées en compte de résultat, de façon symétrique. La comptabilisation du stock n'intervient qu'à la clôture de l'exercice.

Inventaire permanent : au cours de l'exercice, les acquisitions de terrains et les frais corrélatifs sont enregistrés directement dans les comptes de stocks (311XX). Simultanément, les comptes de charges correspondants sont débités par le crédit du compte 6031 *Variation de stocks de terrains ou immeubles à aménager*. Pour les cessions, le compte 311 *Terrains* est crédité par le débit du compte 6031.

4.1.2. Les observations relatives à la tenue des comptes

4.1.2.1. L'absence de dépréciation des stocks est conforme aux règles comptables

Aux termes de l'instruction M 951 précitée, à la clôture de chaque exercice, la valeur comptable de chaque terrain en stock doit être comparée à sa valeur probable de réalisation. Si la valeur comptable est supérieure, une provision pour dépréciation doit être constatée. *A priori*, la constitution de provisions ne devrait concerner que les seuls terrains acquis dans le cadre de réserves foncières.

Dans la mesure où il n'agit que dans le cadre de conventions comportant une obligation de rachat par la collectivité concernée, l'Epfi ne passe pas de provision pour dépréciation des stocks, quand bien même la valeur d'acquisition de certains terrains deviendrait supérieure à leur valeur de marché.

La rédaction des conventions doit donc être suffisamment précise et contraignante pour que l'établissement puisse valablement invoquer cette obligation de rachat.

4.1.2.2. Le suivi physico-comptable de l'activité

Chaque convention comporte des opérations, chacune correspondant à un périmètre prévisionnel de cession. Chaque opération est affectée d'un code qui permet de l'identifier et de lui rattacher les dépenses et les recettes directes, conformément à la méthode du stock permanent en vigueur depuis 2010.

A l'avenir, le rattachement sera effectué au niveau de chaque bien avec la mise en place d'un logiciel de suivi opérationnel, *Golf*, qui sera connecté avec le logiciel financier et comptable *Sifow*, de manière à disposer instantanément d'un compte de dépenses et de recettes et du suivi des engagements.

4.1.2.3. Les clauses de paiement différé

Le solde du compte client est élevé en fin d'exercice, dans la mesure où nombre de cessions interviennent en fin d'année et où des délais de paiement sont accordés pour certaines acquisitions.

Deux titres de recettes émis en 2011 et correspondant à des cessions de terrains d'un montant proche de 5 M€⁽²⁶⁾ n'avaient toujours pas été soldés à la fin de 2012, près de 3,5 M€ restant à recouvrer. De même, une cession immobilière à une Sem effectuée en décembre 2011, d'un montant de 12,635 M€, n'était soldée qu'à hauteur de 25 % à la fin de 2012. Toutefois, comme le montre le tableau ci-après, le ratio créances clients/ cessions a évolué dans le bon sens au cours des exercices les plus récents.

⁽²⁶⁾ Cession *Bois du Chesnay* de 2 002 636,25 € et cession *Hauts Courbes* de 2 991 548,36 €

Tableau n° 4 - Évolution du ratio créances clients/cessions

Clients	2007	2008	2009	2010	2011	2012
411100 terrains			13 439 186	11 868 345	12 735 002	12 158 555
411200 acq. immo.				4 600 678	15 332 398	17 080 928
411800 divers	7 519 357	197 906	268 481	855 120	958 534	1 858 255
411 Total	7 519 357	197 906	13 707 668	17 324 143	29 025 935	31 097 739
Cessions de l'année (en %)			78 %	98 %	69 %	48 %

Source : chambre régionale des comptes

4.1.2.4. Les opérations relatives à la gestion locative

Pour la première fois en 2011, des provisions pour créances douteuses, relatives à des loyers impayés, ont été inscrites, à hauteur de 369 343 €. L'Epfi provisionne à 100 % les loyers impayés en fin d'année, à l'exception de ceux du dernier trimestre. Les restes à recouvrer s'élevaient à 958 534 € à la fin de 2011.

D'une manière générale, la gestion du mandatement et du paiement des loyers, qui porte sur un montant compris entre 8 et 9 M€ par an, pose des difficultés auxquelles l'installation en 2013 d'un nouveau logiciel financier et comptable, permettant la mise en place d'un traitement automatisé, devrait apporter une réponse adéquate.

Il conviendra également, en concertation avec le comptable public, de prévoir un système d'admission en non-valeur, dès lors que la créance apparaît irrécouvrable du fait de la situation du débiteur ou de l'échec du recouvrement amiable (créance inférieure aux seuils de poursuite définis avec l'ordonnateur).

En outre, un mécanisme d'intéressement financier au recouvrement des recettes pourrait être ajouté au marché conclu avec le mandataire.

4.1.2.5. Les engagements hors bilan sont correctement retracés

Le montant des acquisitions restant à réaliser s'élevait à 672 M€ à la fin de 2011, par rapport au montant total de 1 206 M€ résultant des conventions signées avec les collectivités. Si, aux termes des conventions, l'Epfi n'est pas tenu d'acquérir les terrains à hauteur du plafond prévu par la convention, il bénéficie, une fois l'acquisition réalisée, d'une garantie de rachat de la collectivité.

4.2. Le modèle économique

Deux types d'activité exercés par l'établissement correspondent à deux modèles économiques :

- le portage foncier jusqu'à cinq/huit ans, avec engagement de rachat ;
- les réserves foncières à long terme, sans projet identifié, mais avec engagement de rachat.

La constitution de réserves foncières à moyen et long terme est nécessaire pour maîtriser l'évolution des coûts du foncier et, par voie de conséquence, contribuer à la réussite des politiques d'aménagement, même si cette activité est plus coûteuse que le portage à court terme. L'Epfi, à ce stade, ne s'est pas engagé dans cette activité et il envisage de le faire en cantonnant ce risque dans une filiale.

Les opérations de portage n'ont pas d'impact sur le résultat de l'établissement puisqu'elles sont entièrement retracées en comptes de stock.

Enfin, la solvabilité financière de l'établissement est, en principe, assurée par le fait qu'il vend avant d'avoir acheté, dans la mesure où il dispose d'une garantie de rachat systématique de la collectivité pour le compte de laquelle il agit.

4.2.1. Les ressources de l'établissement

Une dotation d'amorçage de 14,8 M€ a été versée par la région et les cinq départements franciliens concernés, en 2007, et elle a été comptabilisée en recettes de fonctionnement.

Pendant la phase de montée en puissance de l'établissement, c'est-à-dire, tant que le montant des cessions n'égale pas celui des acquisitions, le financement de l'établissement repose sur la fiscalité et l'emprunt.

L'établissement dispose d'une recette fiscale spécifique, la taxe spéciale d'équipement. Le produit de la TSE est relativement stable dans le temps, excepté une légère baisse en 2010, et le niveau fixé pour cette taxe lui a permis d'accumuler des réserves conséquentes : 428 M€ à la fin de 2012.

Tableau n° 5 - Évolution de la TSE perçu par l'établissement

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montant collecté (en €)	72 503 665	73 251 877	73 514 439	73 492 747	73 549 745	73 922 046
Variation (en %)		1,0	0,4	- 0,03	0,1	0,5

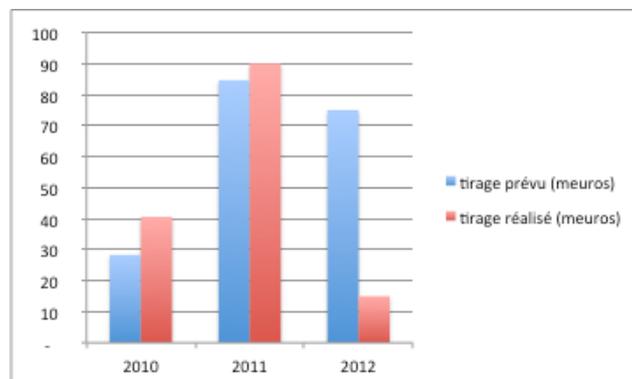
Source : documents Epfi

Depuis 2006, les établissements publics fonciers d'État visés au b de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme peuvent instituer la TSE, conformément à l'article 1607 ter du code général des impôts (CGI). Ce produit est arrêté chaque année par les établissements publics fonciers, dans la limite d'un plafond fixé à 20 € par habitant situé dans leur périmètre (article 1607 bis et ter du CGI). Il est réparti entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'établissement public. Le conseil d'administration de l'Epfi a fixé le montant de la taxe à 10 €

Ce mode de financement entraîne une forme de solidarité fiscale entre territoires : le volume d'intervention de l'Epfi sur un territoire donné, un département par exemple, n'est pas lié à la recette fiscale perçue. Ainsi, la TSE perçue à Paris représente 40 % de la TSE totale perçue, alors que Paris n'accueille que 10 % environ de l'activité de l'établissement. Cette logique de solidarité territoriale, qui a présidé à la création de l'Epfi, s'exerce au demeurant essentiellement entre le centre et la périphérie francilienne et non entre l'est et l'ouest, dans la mesure, notamment, où l'ouest accueille deux EPF départementaux.

Le recours à la fiscalité, nécessaire en période d'amorçage, pourrait être réexaminé en période de croisière, lorsque les cessions équilibreront les acquisitions de terrain.

L'Epfig a commencé à emprunter en 2010, selon un calendrier légèrement différent de ses prévisions, en raison du resserrement des conditions d'accès au crédit bancaire.



Source : documents Epfig

L'établissement, en effet, a reçu peu d'offres en réponse à une consultation lancée au début de 2012 auprès de 10 établissements bancaires en vue de la souscription d'un emprunt de 75 M€ Aucune des trois offres reçues n'étant conforme au montant et à la durée souhaitée, L'Epfig a fait appel à la Caisse des dépôts et consignations. Pourtant, l'évolution du taux de marge montre que l'établissement continue d'être apprécié comme un très bon risque, dans un marché bancaire de plus en plus discriminant.

Tableau n° 6 -

Date	Durée/taux	Marge (en %)	
		Marché	Epfig
novembre 2010	10 ans Euribor 12 mois	0,5-1	0,43
décembre 2010	10 ans Euribor	0,6-1	0,5
Juin 2011	10 ans Euribor 12 mois	1-1,4	0,9
	10 ans Euribor	1-1,4	0,69
juin 2012	15 ans Euribor	2,5-3,5	2,55
fin 2012	Livret A		0,6
	Euribor	2-2,75	

Source : FCL, enquête décembre 2012, citée dans la lettre du financier territorial (LFT), décembre 2012

Le montant de la taxe a été fixé à 10 € par le conseil d'administration de l'Epfig.

L'Epfig n'a pas eu besoin d'utiliser la ligne de trésorerie contractée en 2011, d'un montant de 3 M€ même s'il a dû acquitter une commission de non utilisation de 0,25 %. Il a cependant éprouvé des difficultés à renouveler cette ligne de crédit puisque, sur les six établissements consultés pour l'ouverture d'une ligne de 10 M€, un seul a remis une offre, d'un montant maximal de 3 M€

*

Les capitaux propres de l'établissement ont quasiment doublé entre 2009 et 2012, grâce à la mise en réserve, année après année, d'un résultat positif égal à la différence entre le produit de la fiscalité et les frais de structure et les intérêts de la dette. Le recours à la fiscalité, nécessaire en période d'amorçage, pourrait être reconsidéré en période de croisière, lorsque les cessions équilibreront les acquisitions de terrain.

La solvabilité de l'établissement est assurée à ce jour. A la fin de 2012, ses capitaux propres (428 M€) représentaient 70 % de la valeur de son stock de terrains, ce qui permettrait, en théorie, d'absorber jusqu'à 30 % de baisse de la valeur de ce dernier.

Recommandation n° 6 :

Envisager, en régime de croisière, de diminuer le recours à la fiscalité, les cessions venant équilibrer les acquisitions.

4.2.2. Les emplois

Si la maîtrise des frais de fonctionnement semble relativement assurée, l'Epfi doit veiller à l'évolution des dépenses externalisées.

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'établissement externalise de nombreuses prestations d'études et de travaux, situation qui présente plusieurs avantages :

- d'un point de vue comptable et juridique, elle permet de rattacher plus facilement les charges, principalement directes, à chaque opération ;
- d'un point de vue financier, elle permet de lier le volume des prestations au volume de l'activité.

Il convient cependant de porter une attention aussi soutenue à l'évolution des dépenses externalisées qu'aux frais de structure internes. On constate, en effet, que le ratio dépenses internes, frais de structure plus dépenses externes, rattachées aux opérations/acquisitions de terrains se dégrade, passant de 14 %, en début de période à 18 %, en 2012 (cf. annexe n° 4). Or, la plupart des dépenses externes devraient évoluer proportionnellement à l'activité.

La gestion locative est une activité rentable, hors frais de structure. Compte tenu de l'augmentation des charges de personnel générée par le développement de cette activité (deux personnes à temps plein), il serait souhaitable de veiller à ce que la marge dégagée couvre ces frais supplémentaires.

Tableau n° 7 - Évolution des dépenses externalisées de l'Epfi

(en €courants)		2008	2009	2010	2011	2012	
601111	Coût d'achat portage foncier	57 585 149,60	109 832 015,57	159 407 571,78	169 620 535,16	150 855 613,46	
6011121	Frais sur acquisitions	158 596,58	1 846 055,47	1 809 814,09	1 300 766,41	1 970 739,23	
6011122	Frais d'éviction	2 990 000,00	557 270,00	657 383,21	2 415 061,38	1 669 592,96	
6011131	Frais d'études	44 030,74	197 034,19	265 240,82	285 996,02	255 725,30	
6011132	Etudes co-financées		23 104,63	18 676,08	19 577,25	44 277,60	
6011141	Autres travaux	31 261,13	364 856,42	562 304,60	874 956,52	746 893,76	
6011142	Dépollution		486 996,91	1 214 603,88	587 799,13	779 749,12	
6011143	Démolition		255 507,00	823 676,60	1 466 591,80	1 747 264,71	
6011144	Honoraires BET	36 570,43	491 425,94	658 746,52	795 836,30	1 345 235,70	
6011151	Impôts fonciers portage	702 375,62	1 283 178,12	2 112 200,72	3 522 206,75	4 506 588,87	
6011153	Frais accessoires portage	140 334,99	793 304,98	996 078,45	1 630 877,68	1 247 107,30	
6011154	Assurances	40 532,45	81 984,45	124 520,69	244 844,44	295 097,61	
6011155	Autres taxes portage	50 313,60	128 990,90	97 216,34	778 958,03	493 104,43	
6011156	Gestion de biens portage	399 997,53	577 511,60	1 354 652,01	1 295 910,77	1 766 038,40	
6011157	Gardiennage portage	70 814,57	167 156,80	1 365 206,13	2 653 434,61	1 580 935,59	
6011158	Honoraires avocats	33 356,44	63 294,52	127 162,61	140 540,43	216 669,77	
sous-total-1		62 283 333,68	117 149 687,50	171 595 054,53	187 633 892,68	169 520 633,81	
6011190	Produits locatifs			- 3 946 621,27	- 3 635 828,43	- 11 386 032,12	
6011191	Produits en atténuation de charges	- 1 047 677,58	- 1 915 644,57	- 81 263,11	- 105 257,71	- 819 667,23	
6011192	Ecart sur cession			- 188 476,71	- 162 552,04	- 1 599 469,60	
6011193	Usufruit					- 150 000,00	
6011194	Subvention en atténuation de charges					- 486 000,00	
Sous-total-2		- 1 047 677,58	- 1 915 644,57	- 4 216 361,09	- 3 903 638,18	- 14 441 168,95	
Total 1+2		61 235 656,10	115 234 042,93	167 378 693,44	183 730 254,50	155 079 464,86	
Compte de résultat de la gestion locative		2008	2009	2010	2011	2012	Total
6011156	Dépenses	399 998	577 512	1 354 652	1 295 911	1 766 038	5 394 110
6011190	Produits	0	0	3 946 621	3 635 828	11 386 032	18 968 482
	Solde	- 399 998	- 577 512	2 591 969	2 339 918	9 619 994	13 574 372

Source : comptes financiers Epfi

4.3. La maîtrise des risques

L'établissement a effectué de réels progrès en matière d'appréhension et de maîtrise des risques de toute nature auxquels il peut être confronté.

Il s'est doté, à la fin de 2010, d'une cartographie des risques, ainsi que d'un plan d'actions pour leur maîtrise. Il a mis en place les instances, comité des risques, comité financier, et les outils nécessaires au suivi de l'activité et des risques : comptes rendus d'activité détaillés par opération, cotation des opérations et des garanties, guide de procédure.

Le dispositif de contrôle interne permet ainsi de disposer d'une assurance raisonnable sur le suivi physico-financier des opérations. Ce dispositif mérite toutefois d'être complété car :

- le recensement des risques n'apparaît pas exhaustif, en particulier en matière de risques déontologiques ;
- le contrôle des risques doit se traduire sur le plan organisationnel par l'identification de responsables, à chaque étape des processus opérationnels ;
- il doit être dynamique, et s'adapter en permanence aux besoins de l'établissement.

4.3.1. Les marchés publics

S'agissant des achats, l'établissement a décidé de se soumettre aux dispositions du code des marchés publics de l'État, en l'absence de toute obligation légale. Ces règles constituent une garantie en termes de transparence et d'égal accès des fournisseurs aux commandes et font l'objet de fiches de procédure détaillées. Les marchés sont peu élevés en nombre, mais significatifs en ce qui concerne leur montant.

4.3.2. L'Epifif s'est doté d'un dispositif de contrôle des risques efficace mais perfectible

4.3.2.1. Le risque opérationnel a été correctement identifié mais mériterait d'être renforcé sur certains points

4.3.2.1.1. La portée juridique de l'obligation de rachat des collectivités doit être précisée

L'engagement de rachat contenu dans la convention signée par la collectivité avec l'Epifif ne peut constituer une dépense obligatoire, au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁽²⁷⁾, que s'il remplit les conditions requises pour constituer une dette exigible au sens de la jurisprudence du Conseil d'État⁽²⁸⁾.

Les dispositions-type des conventions doivent donc être examinées à l'aune des critères d'exigibilité d'une dette.

⁽²⁷⁾ Article L. 1612-15 du CGCT : « Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales, que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'État dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. ».

⁽²⁸⁾ Cf. Conseil d'État, 11 décembre 1987, *Commune de Pointe à Pitre* ; 18 septembre 1998, *CCI de Dunkerque* ; 17 décembre 2003, *Société Natexis*.

a) échue et certaine dans son principe

Cette condition est remplie avec l'arrivée à terme de l'obligation de payer. Il n'existe pas, dans les conventions, de fait générateur explicite de l'obligation de payer autre que l'arrivée à terme de ladite convention, d'une durée moyenne de cinq ans, et la collectivité peut donc attendre son terme, le cas échéant, avant de racheter les terrains.

b) liquide

Une créance est liquide lorsqu'elle est chiffrée ou lorsque le titre invoqué par le créancier contient tous les éléments permettant son chiffrage. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 16 octobre 1989, publiée au journal officiel du 20 février 1990, précise que par liquide, il faut entendre des créances dont le mode de calcul n'est pas de nature à soulever des difficultés.

S'agissant des conventions conclues par l'Epfi, le mode de calcul du prix des biens acquis paraît suffisamment précis. En revanche, le périmètre des biens à céder n'est détaillé que dans les comptes rendus annuels à la collectivité (Crac), documents qui permettent de suivre le déroulement des différentes opérations sur les plans physique, juridique et financier. L'Epfi devrait envisager la possibilité de s'appuyer sur ces documents pour préciser en tant que de besoin le périmètre des biens et opérations sur lequel porte l'obligation de rachat de la collectivité.

Recommandation n° 7 :

Se fonder sur les comptes rendus annuels à la collectivité pour préciser, le cas échéant, le périmètre des biens et opérations sur lequel porte l'obligation de rachat de la collectivité stipulée par la convention.

4.3.2.1.2. Le suivi des obligations des collectivités et la sanction de leur non-respect

Son modèle économique fait que l'Epfi, de fait, vend avant d'avoir acheté, puisqu'il dispose d'une garantie inconditionnelle de rachat de la part des collectivités. Le principal risque est donc celui de l'incapacité de la collectivité partenaire à honorer ses engagements aux échéances prévues.

Cette incapacité peut résulter d'un problème de solvabilité de la collectivité, ce qui nécessite un examen et un suivi de sa situation financière, notamment lorsque les engagements de l'établissement sont concentrés de manière importante sur un territoire, comme *Plaine commune* ou *Seine-Amont*.

Il est également possible que la collectivité ne remplisse pas en temps et en heures ses obligations contractuelles, notamment en matière de révision du droit des sols⁽²⁹⁾ ou de création de zones d'aménagement concerté. Le suivi des obligations à la charge des collectivités est examiné deux fois par an par un comité de pilotage. En cas de difficulté, le rythme des acquisitions peut être ralenti, voire stoppé et, dans de rares cas, la clause de garantie de rachat peut être mise en jeu et les frais de portage sont alors facturés à la collectivité.

Au total, une dizaine de conventions, sur 130, étaient concernées, au début de 2013, par l'une ou l'autre de ces difficultés.

⁽²⁹⁾ Même sans difficulté particulière, le délai nécessaire pour libérer un terrain à la construction est élevé : une modification limitée d'un PLU demande au minimum six mois et une révision complète deux ans.

4.3.2.1.3. Les risques de marché

En pratique, l'Epfi ne vend jamais directement à la collectivité signataire, mais à un promoteur ou à un aménageur. Pour cela, il faut qu'il produise des terrains à des conditions qui ne compromettent pas la viabilité économique des projets des acquéreurs.

Le risque est alors un risque de marché, à savoir que l'opération envisagée ne puisse se réaliser dans les conditions prévues en raison du retournement du marché. Pour se prémunir contre ce risque, l'établissement effectue systématiquement des études de faisabilité économique des opérations, en établissant un bilan prévisionnel de type promoteur ou aménageur. Les prix d'acquisition sont validés en comité de suivi des conventions et l'établissement tient à jour un observatoire des charges foncières. Ce dispositif permet notamment d'ajuster les prix d'acquisition en fonction de l'évolution des prix du marché et donc de réduire les risques au moment de la revente.

L'établissement peut également redonner une viabilité financière à certains projets en modifiant dans certaines limites leurs caractéristiques, en termes de densité ou de part respective de logement social et de logement libre.

Un retournement durable et généralisé du marché immobilier pourrait néanmoins se traduire par un allongement de la durée de portage ou par des reventes à perte, ce qui présenterait un impact financier non négligeable.

L'Epfi, à cet égard, a procédé à des tests de résistance de son stock de foncier sur la base de divers scénarii de retournement de cycle. Ces tests devront vraisemblablement être renouvelés car, malgré la reprise observée en 2010 et 2011, le ralentissement du marché s'est affirmé depuis lors et la baisse des transactions pourrait être plus prononcée que le scénario le plus pessimiste envisagé par l'Epfi, à savoir une baisse de 10 %.

Selon l'ORF, la baisse d'activité se situe entre 10 et 19 % selon les segments de marché de la construction et le décalage s'accroît entre les prix immobiliers et fonciers : les prix fonciers sont au plus bas depuis 2007, alors que les prix immobiliers continuent de progresser⁽³⁰⁾.

Dans une perspective plus lointaine, les prix de l'immobilier devraient toutefois s'ajuster eux aussi. Selon une étude publiée en janvier 2013⁽³¹⁾, la solvabilité immobilière réelle des ménages, qui mesure la surface achetable en fonction des revenus, des prix des logements, et des conditions de crédit, s'inscrit en effet depuis 2000 sur une tendance baissière. Le même rapport indique qu'à l'aune des formules d'évaluation d'actifs⁽³²⁾, les prix des logements anciens pourraient ainsi subir une pression à la baisse estimée, en moyenne, à 20 % des niveaux actuels, tant à Paris que dans l'agglomération.

⁽³⁰⁾ Source : lettre de conjoncture de l'Observatoire régional du foncier de décembre 2012.

⁽³¹⁾ *Immobilier résidentiel, le paradoxe français*, janvier 2013, Laurent Quignon, *BNP-Paribas*.

⁽³²⁾ Cette technique consiste à évaluer la valeur d'un bien immobilier par la somme des loyers futurs actualisés.

4.3.2.2. Les conditions de terminaison des conventions

Les conventions-type signées par l'Epfi avec les collectivités devraient être complétées pour préciser leurs conditions de terminaison et les modalités de calcul du solde de tout compte.

Recommandation n° 8 :

Préciser les conditions de terminaison des conventions, en prévoyant :

- une procédure de clôture interne à l'Epfi ;
- une clause de solde de tout compte et les modalités de règlement d'éventuels litiges afférents au paiement des tiers.

4.3.2.3. Renforcer les obligations déontologiques

Les agents de l'établissement peuvent détenir des informations confidentielles sur la valeur future de terrains ou d'emprises foncières pouvant générer des plus-values substantielles. Il importe que ces informations demeurent confidentielles et ne soient pas utilisées à des fins privées. L'Epfi pourrait à cet égard s'inspirer des dispositions du code monétaire et financier prohibant l'utilisation d'information d'initiés pour eux-mêmes ou pour des tiers.

Il s'agit d'éviter toute situation pouvant donner lieu à un conflit d'intérêt ou à l'apparence d'un conflit d'intérêt. S'agissant des achats, les règles de procédure pourraient être complétées par des préconisations fixant notamment l'attitude à avoir en présence de cadeaux, invitations et avantages divers. Elles pourraient également prévoir, pour les agents les plus exposés, une période de recul après avoir quitté l'établissement.

Enfin, dans la mesure où il exerce son activité dans un secteur relativement exposé à ce type de risques, et même s'il n'y est légalement pas tenu⁽³³⁾, l'établissement devrait sensibiliser son personnel aux obligations de vigilance et de déclaration de soupçons auprès de Tracfin⁽³⁴⁾.

La charte déontologique de l'établissement, en cours d'élaboration, devrait apporter à cet égard toutes les garanties utiles.

Recommandation n° 9 :

Finaliser la rédaction de la charte de déontologie et sensibiliser les agents aux situations de conflit d'intérêt.

⁽³³⁾ L'article L. 561-32 du code monétaire et financier ne vise pas spécifiquement les établissements publics fonciers parmi tous les professionnels astreints à une obligation de vigilance qui sont constitués par les personnes physiques ou morales qui, d'une manière habituelle, se livrent ou prêtent leur concours, même à titre accessoire, aux opérations portant sur les biens d'autrui relatives à :

- l'achat, la vente en nu ou en meublé d'immeubles bâtis ou non bâtis ;
- l'achat, la vente ou la location-gérance de fonds de commerce ;
- la souscription, l'achat, la vente d'actions ou de parts de sociétés immobilières donnant vocation à une attribution de locaux en jouissance ou en propriété.

⁽³⁴⁾ Tracfin : traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins. Tracfin est un organisme du ministère des finances chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent.

4.3.2.4. Les risques en compte propre

La politique de l'établissement en la matière a été définie dans le PPI. De telles interventions sont susceptibles d'être engagées dans des secteurs où les enjeux en termes d'aménagement sont clairement définis, dans le cadre du Sdrif ou de projets d'infrastructure de transport du Stif ou de la *SGP*, mais alors qu'il n'existe pas encore de projet et/ou de porteur de projet identifié. Elles visent notamment à éviter la spéculation et à capter la plus-value pour financer l'aménagement et les équipements de proximité induits, par exemple dans les cas suivants :

- accueil ou accompagnement d'infrastructures de transports linéaires, tramways ;
- emprises autour des gares.

L'Epfif a engagé une seule opération en compte propre, dans le département de l'Essonne, mais celle-ci n'avait encore donné lieu, au début de 2013, à aucune acquisition. Cette intervention s'inscrit dans un projet en cours de définition sur les territoires libérés par la suppression du plan d'exposition au bruit de l'aérodrome militaire de Brétigny-sur-Orge.

Les risques spécifiques à de telles opérations résident dans la renonciation éventuelle à tout projet ultérieur, combinée à l'absence de garantie de rachat d'une collectivité. La dimension financière est cependant relativement maîtrisée si les biens concernés sont des actifs qui peuvent être effectivement exploités et recédés, y compris des terrains agricoles.

Ces opérations doivent faire l'objet d'un traitement comptable différent des opérations de portage. Des provisions pour dépréciation devraient par ailleurs être passées, dès lors que la valeur probable de réalisation des terrains s'avérerait inférieure à leur coût d'acquisition.

5. LA MULTIPLICITE DES INTERVENANTS PUBLICS ENTRAINE UN CONVENTIONNEMENT COMPLEXE ET GENERE DES SURCOUTS

Le double rattachement de l'Epfif, à l'État et à la région Île-de-France, et ses modes d'intervention contractualisés avec les collectivités locales constituent un avantage indéniable pour l'exercice d'une action régulatrice sur le marché foncier. Ces avantages sont cependant contrariés par le nombre et l'action des opérateurs sur ce marché.

5.1. La multiplication des opérateurs sur un même territoire est génératrice de surcoûts

Sur le territoire francilien, le nombre d'opérateurs publics compétents en matière d'aménagement foncier a augmenté ces dernières années. Alors que la particularité du premier établissement créé en Île-de-France, l'AFTRP, était de ne pas avoir de spécialisation géographique, puisque l'agence peut intervenir sur toute l'Île-de-France, le nombre des opérateurs disposant d'un ressort territorial limité s'est notablement accru : EPA, Sem locales, société publique locale d'aménagement, *SGP*.

L'établissement public d'aménagement est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par décret en Conseil d'État, que son action se situe dans le cadre d'une OIN ou non. Lorsque l'EPA s'inscrit dans le cadre d'une OIN, son périmètre d'intervention est au minimum celui de l'opération, comme c'est le cas, par exemple, de l'établissement public d'aménagement de La Défense. Mais, le plus souvent, le périmètre est celui de l'intercommunalité ou de l'ensemble des communes concernées, comme pour l'établissement d'aménagement public *Orly-Rungis-Seine-Amont* (EPA d'*Orsa*).

L'EPA peut, de plein droit, prendre l'initiative des opérations d'aménagement et se voir déléguer l'exercice du droit de préemption urbain. Il n'existe pas moins de huit EPA opérationnels en Île-de-France : *Epamarne, Epafrance, Epasenart, Epamsa, Epadesa, EPA Plaine de France, Epa Orsa, EP Paris Saclay*, auxquels s'ajoute la *SGP*.

La mission principale de la *SGP* consiste à concevoir le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du *Grand Paris* et à en assurer la réalisation. Elle dispose à cette fin de la capacité d'exproprier et peut utiliser le droit de préemption. La société peut également conduire des opérations d'aménagement ou de construction et exerce dans ce cas les compétences dévolues aux établissements publics d'aménagement.

Par ailleurs, les communes, les départements et les régions peuvent créer des Sem locales, qui les associent à une ou plusieurs personnes privées ou publiques pour réaliser des opérations d'aménagement. Il s'agit de sociétés anonymes régies par la loi du 7 juillet 1983, modifiée par la loi du 2 janvier 2002. On assiste en Île-de-France à un phénomène de regroupement des Sem locales autour de Sem départementales avec, notamment, la création de la Sem des Yvelines, le renforcement de la Sem de la Seine-et-Marne, sans oublier la Sem des Hauts-de-Seine.

Les EPF interviennent peu, quant à eux, dans l'aménagement proprement dit, dans la mesure où leur action se situe en amont, mais leurs territoires d'intervention recoupent ceux des EPA.

Ainsi, l'OIN *Orsa* est entièrement située dans le ressort de l'Epfi. Quant à l'OIN *Massy Palaiseau-Saclay-Saint-Quentin en Yvelines*, qui s'étend sur les départements de l'Essonne et des Yvelines, elle concerne deux EPF, l'établissement public foncier des Yvelines et l'Epfi. L'opération *Plaine de France*, à cheval sur les départements de la Seine-Saint Denis et du Val-d'Oise, implique également deux EPF, celui du Val-d'Oise et l'Epfi.

La multiplication du nombre des établissements publics exerçant tout ou partie de leur activité dans l'aménagement foncier est génératrice de surcoûts :

- en termes de duplication des frais de structure : une étude réalisée par la mission de contrôle économique et financier en vue d'une réunion des directeurs généraux d'EPF et d'EPA, en février 2010, a montré que les fonctions support occupaient 25 % des effectifs de ces établissements en Île-de-France ;
- en termes de coût d'immobilisation des fonds propres.

Tableau n° 8 -

Données 2012 ou 2011 (EPF 95)	Epfif	EPF 78	EPF 92	EPF 95 *	Total
Charges personnel (M€), compte 64	5,9	3,3	1,8	1,3	12,3
Effectif (ETP)	59	36	25	19	139
Capitaux propres (M€)	427,8	191,4	83,8	52,5	755,5 123 €/hab
TSE (M€)	73,9	21,3	16	11,7	122,9
euros/habitant	10	15	10	10	10,4
Priorités en termes d'intervention	65 % logements (dont 30 % social) et 35 % activités économiques	Logement en tissu urbain concentré Massy Saclay, droit de préemption sur OIN Seine Aval	Logement en renouvellem ent urbain Coût élevé Faiblesse offre foncière Opérations de petite taille	Renouvelle ment urbain Nombre élevé de communes rurales non regroupées Territoires à forts enjeux : Roissy (bruit),	
Nombre de communes	795	268	38	185	
Nombre d'habitants (millions)	7,64	1,42	1,58	1,17	11,81

Source : comptes financiers 2012 et 2011 (EPF 95) et PPI

5.2. L'enchevêtrement des compétences génère un conventionnement complexe

L'élargissement des missions d'établissements spécialisés dans les terres agricoles et les zones naturelles sensibles a entraîné des recoupements de compétence avec les EPF, voire des EPA, sur certaines parties du territoire francilien.

Originellement soumises à un principe de spécialité agricole, les Safer ont vu leurs missions élargies de l'agricole au rural. Outre leur mission traditionnelle d'amélioration des structures foncières, aussi bien forestières qu'agricoles, elles ont pour mission générale la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural et leur mission a été étendue à la protection de la nature et de l'environnement. Les Safer peuvent aussi mettre leur savoir-faire en matière foncière au service des collectivités territoriales, notamment pour la mise en œuvre du droit de préemption.

Parallèlement, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a confié aux établissements publics fonciers d'État, ainsi qu'aux établissements publics créés avant la promulgation de la loi du 18 janvier 2005, une mission de maîtrise de la pression foncière s'exerçant en bordure des agglomérations et des villes moyennes. Aussi ces établissements sont-ils habilités, à l'intérieur des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains délimités par le département au titre de l'article L. 143-1 du CU, à procéder à des acquisitions foncières, le cas échéant en exerçant pour le compte du département le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles prévu à l'article L. 142-3.

Placée sous la tutelle de la région Île-de-France, l'Agence des espaces verts de la région d'Île-de-France est chargée de la mise en œuvre de la politique de la région en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades et peut également être délégataire du droit de préemption du département au titre des espaces naturels sensibles.

Le développement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay a été confié à l'établissement public de *Paris-Saclay*. Il peut, à cette fin, parmi les nombreuses missions énumérées par la loi du 3 juin 2010 relative au *Grand Paris*, réaliser des opérations d'équipement et d'aménagement prévues par l'article L. 300-1 du CU et procéder aux acquisitions foncières nécessaires. Il est habilité, pour ce faire, à exercer le droit de préemption et donc, le cas échéant, à exproprier dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme.

Un système de conventionnement complet, mais aussi complexe, lie l'Epifif aux autres opérateurs publics (*cf.* graphique en annexe n° 3).

Sur le territoire de la communauté d'agglomération *Plaine de France* interviennent ainsi deux EPA (l'AFTRP et l'EPA *Plaine de France*), deux EPF (Val-d'Oise et Epifif) et, pour partie, la Sem *Plaine commune*.

Quant à la ville de Vitry, dans le Val-de-Marne, elle a contracté avec quatre opérateurs publics : l'Epa *Orsa*, l'AFTRP, la *Société d'aménagement et de développement des villes du Val-de-Marne (Sadev 94)*, l'Epifif, le syndicat d'action foncière du Val-de-Marne (*Saf 94*), en vue de la réalisation d'une vaste opération prévoyant notamment la réalisation de 13 000 logements⁽³⁵⁾.

Deux territoires, l'OIN *Paris-Saclay* et la *Plaine de France*, sont situés sur le territoire de compétence de deux EPF différents, qui interviennent chacun avec leurs propres règles fixées par leur conseil d'administration. Interrogé sur la façon dont la coordination de l'action des différents acteurs est assurée, l'Epifif a indiqué que « chaque EPF intervient en articulation étroite avec l'EPA compétent (EPPS dans le cas de Paris-Saclay) qui assure la cohérence. Par ailleurs les services des EPF échangent régulièrement pendant la mise en œuvre, ce qui garantit une bonne articulation de l'action par rapport aux marchés fonciers locaux, qui effectivement ignorent les limites administratives ».

Sur un même territoire, peuvent donc intervenir divers opérateurs publics, dotés à des titres divers du droit de préemption L'intervention d'acteurs publics ayant chacun des objectifs de production et de rentabilité spécifiques présente dès lors le risque de favoriser une concurrence susceptible d'entretenir la hausse des prix du foncier.

Face à ce risque, le PPI de l'Epifif incite, judicieusement, à « définir des modalités de coopération de bonne articulation et de complémentarité avec d'autres acteurs détenant un savoir-faire, ou portant des projets et des politiques ayant un lien avec le foncier. Des conventions avec le Saf 94, la Safer Île-de-France et le Stif ont ainsi été conclues. Une convention avec la Société du Grand Paris est prévue. D'autres conventions ou protocoles seront progressivement soumis au conseil d'administration pour bien caler et optimiser l'intervention de l'Epifif dans son environnement ».

⁽³⁵⁾ Cf, Le Monde, Argent & Patrimoine, 12 avril 2013, http://www.lemonde.fr/argent/article/2013/04/12/a-vitry-sur-seine-3-millions-de-m2-vont-etre-construits-d-ici-a-2030_3158519_1657007.html.

Ainsi, l'Epfi n'a pas vocation à porter le foncier d'assiette des infrastructures du *Grand Paris*, des gares et des dépôts notamment, dans la mesure où la *SGP* dispose des budgets et des moyens humains nécessaires. En revanche, il convient d'articuler l'action foncière de la *SGP* avec celle de l'établissement sur les emprises foncières situées autour des gares et qui doivent faire l'objet d'opérations d'aménagement.

L'Epfi souhaite conclure avec la *SGP* une convention-cadre, du même type que celle déjà passée avec le Stif, qui définisse, outre des échanges d'information, les modalités d'échange ou de rachat de parcelles ou parties de parcelles. L'Epfi est en effet présent, compte tenu de son territoire de compétence, dans 55 % des communes concernées par un CDT.

Quels que soient la bonne volonté et les efforts entrepris par les divers opérateurs pour conduire une action concertée, l'enchevêtrement des interventions constitue de toute évidence une source possible d'inefficacité et de hausse des coûts de structure.

5.3. Des voies d'évolution se dessinent

5.3.1. La fusion des établissements publics fonciers est envisagée

Le projet de Sdrif indiquait que « pour favoriser la rationalité et la cohérence des interventions foncières, les différents EPF d'Île-de-France pourraient fusionner en un établissement unique agissant sur l'ensemble du territoire régional ».

L'actuel projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit, dans son article 45, qu'il ne peut désormais « être créé qu'un seul établissement public foncier de l'État par région et que dans un délai de 18 mois à compter de sa promulgation, lorsqu'il existe dans une même région plusieurs établissements publics fonciers de l'État, celui dont le périmètre est le plus large est substitué aux autres dans leurs droits et obligations ».

5.3.2. La transparence des marchés fonciers devrait être améliorée

L'intervention sur un même territoire d'acteurs publics ayant chacun des objectifs de production et de rentabilité spécifiques, comme il a été dit, risque de favoriser une concurrence entre établissements publics propice à la hausse des prix du foncier. Une évaluation des stratégies d'achat et de fixation des prix de chaque acteur public présent sur un même territoire serait dès lors souhaitable. A cet effet, la constitution d'une base de données publique portant sur les mutations foncières concourrait à une plus grande transparence du marché foncier.

En effet, contrairement au marché immobilier, le marché foncier manque de transparence, car il n'est pas possible de recueillir des données sur les terrains faisant l'objet d'une transaction, exception faite des mutations intervenant sur les marchés agricoles, par l'intermédiaire de la Safer.

L'annonce de la création, d'ici l'été 2023, d'un observatoire des prix du foncier et de l'immobilier aux abords des gares du *Grand Paris* a été faite en avril 2013, face aux inquiétudes suscitées par la spéculation immobilière apparue autour des futures gares du *Grand Paris*. Une convention de partenariat a été signée par le préfet de la région Île-de-France, le président de la *SGP* et le président de la chambre des notaires de Paris.

Le périmètre de cet observatoire sera limité à la zone d'attraction directe de chaque gare, estimée à un rayon de 800 mètres autour de la gare. Les transactions observées, grâce au concours des notaires, porteront d'abord sur les terrains, maisons individuelles et appartements, puis sur les commerces et locaux d'activités.

Au-delà de ce dispositif spécifique, il semble souhaitable d'améliorer la transparence du marché foncier. Un nouveau service, proposé depuis septembre 2011, par la DGFip, dénommé *demande de valeurs foncières*, permet aux collectivités d'obtenir des données relevant de leur périmètre géographique, pour conduire leur politique foncière et d'aménagement, et constitue une avancée vers une plus grande transparence des marchés fonciers. Ce service n'assure pas cependant une transparence du marché foncier équivalente à celle du marché immobilier et ne permet pas d'évaluer l'impact des différents intervenants sur ce marché.

Recommandation n° 10 :

Une mission d'observation foncière consistant à rassembler, exploiter, et, surtout, à diffuser l'ensemble des données relatives aux marchés fonciers, notamment celles détenues par des opérateurs publics, pourrait être créée et confiée à un organisme public existant, tel que l'ORF.

*

L'action de l'Epfi permet ainsi de surmonter une partie des contraintes techniques et financières qui freinent la production de logements en Île-de-France, grâce à l'apport d'un réel savoir-faire, à la mutualisation des ressources et à des principes d'action structurants dans le domaine de la politique foncière. Cette action ne peut néanmoins pallier à elle seule l'absence de volontarisme politique en matière d'aménagement, d'urbanisme, de construction de logements, et son efficacité peut être contrariée par la multiplicité d'opérateurs, sur un même territoire, intervenant sur le marché foncier.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Conventions signées entre 2007 et 2011

	Partenaires	Nombre de logements construits annuellement entre 1988 et 2010	Taux de logements locatifs sociaux, Loi SRU au 1/1/2010	Inclus dans périmètre CDT	Inclus dans périmètre EPA/AFTRP
1	Alfortville/CA Plaine Centrale du Val de Marne	200		X	<i>Orsa</i>
2	Arcueil / CA Val de Bièvre			X	
3	Arpajon / CC de l'Arpajonnais				
4	Athis Mons/CC les Portes de l'Essonne			X	
5	Aubervilliers / CA <i>Plaine commune</i>			X	Plaine France
6	Aulnay-sous-Bois	50			
7	Bagnole	50			
8	Bobigny	50			
9	Boissy Saint Léger		5,30 %		
10	Boissy sous Sain- Yon				
11	Bondoufle				AFTRP
12	Bondy	100			
13	Boussy Saint Antoine				
14	Brétigny sur Orge/CA Val d'Orge	100			
15	Brou sur Chantereine/CC Marne sur Chantereine				
16	Brunoy/CA Val d'Yerres	50	17 %		
17	CA Marne et Gondoire et Carnetin				
18	CA <i>Plaine commune</i> / Epinay sur Seine				
19	Cesson			X	Sénart
20	Champigny sur Marne	100		X	
21	Champs sur Marne			X	<i>Plaine de France</i>
22	Château-Landon				
23	Chelles/CC Marne et Chantereine	200		X	
24	Chevilly-Larue / EPA <i>Orly-Rungis-Seine Amont</i>				<i>Orsa</i>
25	Choisy le Roi	100			<i>Orsa</i>
26	Combs la Ville			X	Sénart
27	Coubron		3 %		
28	Courtry		3,50 %		
29	Créteil	200			
30	Crosne				
31	Dammarie les Lys / CAMVS	100			
32	Dampmart/CA Maine et Gondoire		8,50 %		
33	Dourdan / CC du Dourdannais et Hurepoix	50			
34	Drancy	100		X	<i>Plaine de France</i>
35	Epinay sous Sénart				
36	Evry / CA Centre Essonne	200			AFTRP
37	Fontenay-sous-Bois	50		X	
38	Gometz le Chatel			X	EPPS
39	Igny			X	EPPS
40	Ile Saint Denis / CA <i>Plaine commune</i>				PF
41	Ivry sur Seine	100			AFTRP/ <i>Orsa</i>
42	Juvisy sur Orge/CC les Portes de l'Essonne	50		X	
43	La Courneuve / CA <i>Plaine commune</i>	50		X	<i>Plaine de France</i>
44	la Ferté sous Jouarre				
45	La Norville / CC Arpajonnais				
46	La Varenne Jarcy				
47	La Ville du Bois		5,60 %	X	EPPS
48	Le Blanc-Mesnil	100			
49	Le Bourget	50			<i>Plaine de France</i>

Établissement public foncier d'Île-de-France - Exercices 2007 et suivants –
Observations définitives

(suite de l'annexe n° 1)

	Partenaires	Nombre de logements construits annuellement entre 1988 et 2010	Taux de logements locatifs sociaux, Loi SRU au 1/1/2010	Inclus dans périmètre CDT	Inclus dans périmètre EPA/AFTRP
50	Le Kremlin Bicêtre	100		X	
51	Le Plessis-Pâté	100			AFTRP
52	Les Granges le Roi				
53	Les Molières				
54	Limeil-Brévannes	100			
55	Linas			X	EPPS
56	Liverdy en Brie				
57	Longpont sur Orge		3 %	X	EPPS
58	Mandres les Roses		12 %		
59	Marcoussis		10 %	X	EPPS
60	Marne et Gondoire Lagny, Thorigny et Pomponne				
61	Massy	100		X	EPPS
62	Milly la Forêt				
63	Montereau Fault Yonne/CC des Deux Fleuves	50			
64	Montgeron	50			
65	Montreuil-sous-Bois	200			
66	Montry				
67	Morangis			X	EPPS
68	Morsang sur Orge/CA du Val d'Orge	50			
69	Nangis				
70	Noisy le Grand	200		X	EPAFRANCE
71	Noisy le Sec	50			
72	Ollainville		7 %		
73	Orly Thiais / EPA Orsa			X	EPORSA
74	Orsay		7 %	X	
75	Palaiseau / CAPS	50		X	AFTRP/EPPS
76	Pantin	100			
77	Paray Vieille Poste / CA des portes de l'Essonne			X	
78	Paris	200			
79	Pierrefitte sur Seine / CA Plaine commune	50		X	Plaine de France
80	Pontault-Combault / CA Brie Francilienne	200	17 %		
81	Pussay				
82	Réau / EPA Sénart			X	Sénart
83	Ris orangis	50			AFTRP
84	Roissy en Brie	100			
85	Romainville	50			
86	Rubelles		7 %		
87	Saclay		11 %	X	EPPS
88	Saint-Denis/CA Plaine commune	400		X	Plaine de France
89	Saint-Fargeau Ponthierry	50	19 %		
90	Saint-Michel sur Orge		19 %		
91	Saint-Ouen	200		X	Plaine de France
92	Saintry sur Seine		6 %	X	
93	Saulx-les-Charceaux		13 %	X	EPPS
94	Savigny sur Orge	100	15 %		
95	Servon		5 %		
96	Sevran	50		X	Plaine de France
97	Soisy sur Ecole				
98	Soisy sur Seine		10 %		
99	Stains/CA Plaine commune	50		X	Plaine de France

Établissement public foncier d'Île-de-France - Exercices 2007 et suivants –
Observations définitives

(suite et fin de l'annexe n° 1)

	Partenaires	Nombre de logements construits annuellement entre 1988 et 2010	Taux de logements locatifs sociaux, Loi SRU au 1/1/2010	Inclus dans périmètre CDT	Inclus dans périmètre EPA/AFTRP
100	Torcy / SAN Marne la Vallée - Val Maubuée	100			EPAFRANCE
101	Trilport				
102	Vaires sur Marne/CC Marne et Chantereine			X	
103	Vaujours		6 %		
104	Veneux les Sablons				
105	Vernou-la-Celle-sur-Seine				
106	Villemecresnes		9 %		
107	Villejuif / CA Val de Bièvres	200		X	
108	Villeneuve saint Georges / EPA Orsa	50		X	EPORSA
109	Villeparisis	50	17 %		
110	Villepinte	50		X	
111	Vincennes	50			
112	Vitry sur seine /EPA Orsa	200		X	AFTRP/EPORSA
113	Yerres /CA du Val d'Yerres	50			
Total des conventions (en %)		47	21	36	34
Communes soumises à l'obligation triennale (en %)			30		

Sources : Compte rendu d'activités au 31 décembre 2009 (2007 à 2009) - Site internet de l'Epif (2010-2012)-

Rapport de l'agent comptable (évolution des stocks et pourcentage d'exécution)

Institut d'administration et d'urbanisme Île-de-France (CDT)

DHUP : taux de logements locatifs sociaux et liste des communes soumises à l'obligation triennale (169 dont 79 sur périmètre Epif)

Établissement public foncier d'Île-de-France - Exercices 2007 et suivants –
Observations définitives

Annexe n° 2 : Engagements de l'Epfig sur le territoire de *Plaine commune*

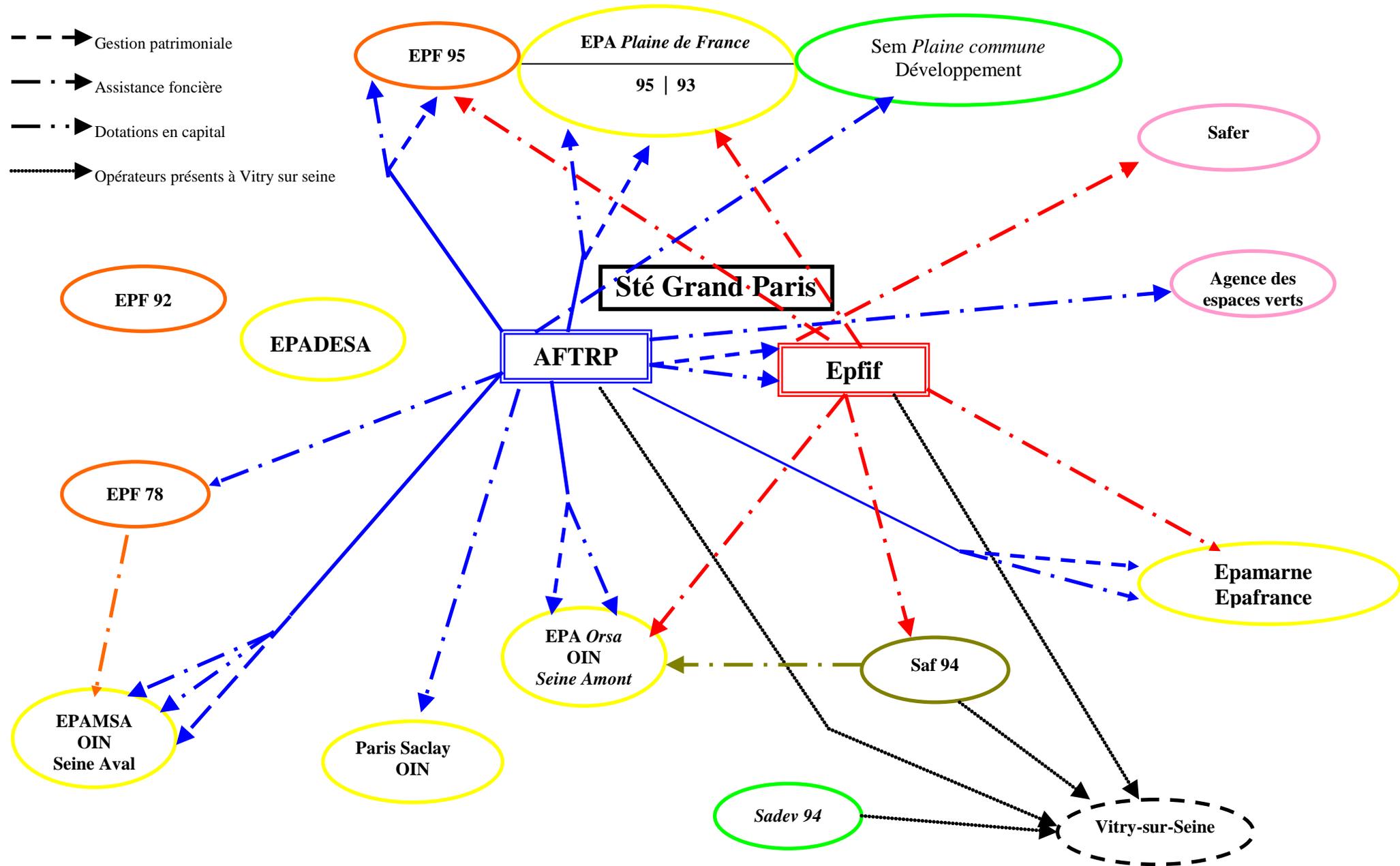
		Convention objectifs au 31 décembre 2011						Réalisation au 31 décembre 2011					
		Signature	Echéance	Engagement financier (en M€)	Surface (en ha)	Logement	Activités (en m²)	Dépenses (en M€)			Surface (en ha)	Recettes (en M€)	
								Total	Dont acquisitions	Dont atténuation de charges		Total	Dont Subventions
CA/St Denis	Site Wilson	29/05/2007	29/05/2012	12	0,8	200		3,366	4	- 1,029	0,381		
CA/St Denis	Ilot Condroyer	10/08/2007	10/08/2007	5,5	0,8	60/80	700	4,952	3,737	- 0,136	0,747		
CA/Stains	Les Tartres	21/02/2008	21/02/2012	4	6	580 à 600		0,926	0,888		1,9		
CA/Aubervilliers St-Denis	Stade nautique	07/10/2008	07/10/2010	18	1,9		30 000	7,442	6,17	- 0,017	1,06	7,445	
CA/Aubervilliers		07/07/2009	07/07/2014	27	36	1 300 à 1 500		23,326	22,151	- 0,469	2,863	0,841	
CA/Ile St-Denis		03/12/2009	03/12/2014	17	8,25/20,7	900	30/50 000	13,789	13		7,686	14,269	0,487
CA/St-Denis	Pleyel- Confluence	15/02/2010	15/02/2017	22	200	350 à 400	25/35 000	18,194	17,951		2,697		
CA/St-Denis	Rues Traverse, Toul, ...	20/07/2010	20/07/2012	5,5	0,3	90 à 100		2,328	2,3	- 0,001	0,0838	2,314	
CA/Epinay-sur- Seine		26/04/2011	26/04/2015	5	0,47/0,7	180 à 220	3 000						
CA/La Courneuve		22/08/2011	22/08/2019	35	13/103	1 400 à 1 600	30 000/40 000	5,263	5,25		1,3152		
Saint-Ouen (*)	Les Docks	25/02/2008	25/02/2016	19	14 (12 d'impulsion)	4 000	390 000	8,938	8,752	- 0,186	1,237		
TOTAL				170		9 335 (**)	528 700 (**)	88,524	84,199	- 1,838	19,970	24,869	0,487

(*) La commune de Saint-Ouen a rejoint la CA *Plaine commune* le 1^{er} janvier 2013

(**) En moyenne

Source : Crac Epfig

Annexe n° 3 : Acteurs fonciers et aménageurs publics en Île-de-France



Annexe n° 4 : Tableau de financement de l'Epfi, résultats 2007-2012 et projections 2013-2020

source comptes financiers	2007 réalisé	2008 réalisé	2009 réalisé	2010 prévu 12/09	2010 réalisé	2011 prévu 12/09	2011 réalisé	2012 prévu 12/09	2012 prévu 12/11	2012 réalisé	2013 prévu 12/09	2013 prévu 12/11
Ressources												
résultat N-1				40 771 000		4 590 000			475 000			2 476 000
terrains cédés			17 622 164	15 000 000	17 655 662	32 534 000	42 325 659	61 655 000	60 000 000	64 854 534	93 252 000	106 505 000
subventions	14 482 352	2 800	3 025		504 884				696 000			
autres										51 955		
TSE	72 503 665	73 251 877	73 514 439	72 400 000	73 492 747	72 400 000	73 549 745	72 400 000	72 400 000	73 922 046	72 400 000	72 400 000
produits en atténuation de charges		1 047 677	1 915 645		4 216 361		3 903 638			14 441 169		
produits financiers	990 035	3 470 941	738 184	200 000	105 345		117 986		100 000	40 210		
emprunt			244 812	28 291 000	40 584 633	84 611 000	90 000 000	84 300 000	75 000 000	15 000 000	62 000 000	56 351 000
dépôt										949 941		
Total ressources	87 976 052	77 773 295	94 038 268	156 662 000	136 559 632	194 135 000	209 897 028	218 355 000	208 671 000	169 259 855	227 652 000	237 732 000
Emplois												
terrains achetés	23 103 261	57 585 150	109 832 016	150 000 000	159 407 572	180 000 000	169 620 535	205 000 000	180 000 000	150 855 613	210 000 000	207 571 000
frais annexes		4 698 184	7 317 686		12 187 484		18 665 020			18 665 020		
frais fonctionnement interne	1 982 594	3 301 457	4 432 348	6 407 000	5 121 416	8 000 000	6 272 947	8 000 000	8 486 000	8 817 444	8 000 000	8 825 000
<i>dont personnel (64)</i>	<i>986 250</i>	<i>2 053 629</i>	<i>2 890 470</i>		<i>3 603 645</i>		<i>4 502 764</i>			<i>5 940 000</i>		
dotation dépréciation												1 065 000
immobilisations	266 947	152 318	148 190	255 000	132 981		775 705		16 709 000	603 069		9 000 000
frais financiers							1 045 236		3 000 000	1 641 660		7 271 000
remboursement dette		4 877	10 154		113 328	1 545 000		5 776 000			9 981 000	4 000 000
excédent à reporter									2 476 000			
dépôt										8 706		
Total emplois	25 352 802	65 741 986	121 740 394	156 662 000	176 962 780	189 545 000	196 379 443	218 776 000	210 671 000	180 591 513	227 981 000	237 732 000
Résultat	85 998 661	73 300 695	69 845 089		68 795 494		65 890 667					
<i>Check résultat calculé</i>	<i>85 993 458</i>	<i>73 424 161</i>	<i>69 823 299</i>	<i>66 193 000</i>	<i>68 981 561</i>	<i>64 400 000</i>	<i>66 349 549</i>	<i>64 400 000</i>	<i>61 710 000</i>	<i>63 503 152</i>	<i>64 400 000</i>	<i>56 304 000</i>
Excédent capitalisé	85 998 661	159 299 356	229 144 445	229 144 445	297 939 939	297 939 939	363 830 606	363 830 606	363 830 606	427 333 758		
frais internes/ terrains achetés et frais annexes)	8,6 %	5,7 %	4,0 %	4,3 %	3,2 %	4,4 %	3,7 %	3,9 %	4,7 %	5,8 %	3,8 %	4,3 %
ETP moyen	14	28	36		47		53			64,8		
frais internes et externes/terrains achetés	9 %	14 %	11 %		11 %		15 %			18 %		4 %
stock terrains	23 103 261	84 338 918	181 950 811		331 673 843		473 730 101			563 955 032		665 021 032
dette/stock					12%		30%			26%		
<i>Check stock bilan</i>	<i>23 103 261</i>	<i>84 338 917</i>	<i>184 152 663</i>		<i>333 875 694</i>		<i>475 280 290</i>			<i>565 504 620</i>		
dette					40 584 633		130 584 633		145 584 633			197 935 633
flux annuel					40 000 000		90 000 000		15 000 000			
encours (compte financier)					40 000 000		130 000 000		145 000 000			
frais financiers					-		1 045 236		3 000 000			7 271 000
taux d'intérêt apparent							1,23 %		2,18 %			4,2 %
dette/résultat					0,6		2,0		2,4			3,5
dette/TSE					0,6				2,0			2,7

Établissement public foncier d'Île-de-France - Exercices 2007 et suivants - Observations définitives

(suite annexe n°4)

source comptes financiers	2014 prévu 12/09	2014 prévu 12/11	2015 prévu 12/09	2015 prévu 12/11	2016 prévu 12/09	2016 prévu 12/11	2017 prévu 12/09	2018 prévu 12/09	2019 prévu 12/09	2020 prévu 12/09
Ressources										
résultat N-1	-	-		-		-				
terrains cédés	118 354 000	134 125 000	141 139 000	160 530 000	161 229 000	169 424 000	176 419 000	193 172 000	199 136 000	198 107 000
subventions										
autres										
TSE	72 400 000	72 400 000	72 400 000	72 400 000	72 400 000	72 400 000	72 400 000	72 400 000	72 400 000	72 400 000
produits en atténuation de charges										
produits financiers										
emprunt	60 000 000	38 824 000	55 000 000	4 281 000	32 000 000	-	10 000 000			
dépôt										
Total ressources	250 754 000	245 349 000	268 539 000	237 211 000	265 629 000	241 824 000	258 819 000	265 572 000	271 536 000	270 507 000
Emplois										
terrains achetés	230 000 000	206 239 000	235 000 000	199 311 000	225 000 000	192 402 000	212 000 000	210 000 000	210 000 000	210 000 000
frais annexes										
frais fonctionnement interne	8 000 000	9 178 000	8 000 000	9 546 000	8 000 000	9 927 000	8 000 000	8 000 000	8 000 000	8 000 000
<i>dont personnel (64)</i>										
dotation dépréciation		1 341 000		1 605 000		1 694 000				
immobilisations	-	9 000 000	-	100 000	-	100 000	-	-	-	-
frais financiers		8 090 000		7 649 000		6 922 000				
remboursement dette	15 214 000	11 500 000	24 200 000	19 000 000	32 700 000	24 235 000	38 521 000	43 207 000	46 864 000	48 917 000
excédent à reporter						6 544 000				
dépôt										
Total emplois	253 214 000	245 348 000	267 200 000	237 211 000	265 700 000	241 824 000	258 521 000	261 207 000	264 864 000	266 917 000
Résultat	64 400 000	55 132 000	64 400 000	55 205 000	64 400 000	55 551 000	64 400 000	64 400 000	64 400 000	64 400 000

GLOSSAIRE

AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne
Agedi	Agence des espaces verts d'Île-de-France
CDT	Contrat de développement territorial
CGEFi	Contrôle général économique et financier
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
COS	Coefficient d'occupation des sols
Crac	Compte rendu annuel à la collectivité
CU	Code de l'urbanisme
Cucs	Contrats urbains de cohésion sociale
DGFip	Direction générale des finances publiques
EPA	Etablissement public d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
Epffif	Établissement public foncier d'Île-de-France
Epic	État à caractère industriel et commercial
OIN	Opération d'intérêt national
ORF	Observatoire régional du foncier
<i>Orsa</i>	<i>Orly-Rungis-Seine-Amont</i>
PDU	Plan de déplacements urbains
PLD	Plafond légal de densité
PLH	Plans local d'habitat
PLU-i	Plan local d'urbanismes intercommunaux
PPI	Programme pluriannuel d'investissement
Sadev 94	<i>Société d'aménagement et de développement des villes du Val-de-Marne</i>
Saf 94	Syndicat d'action foncière du Val-de-Marne
Safer	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
Scot	Schéma de cohérence territoriale
Sdrif	Schéma directeur de la région Île-de-France
Sem	Société d'économie mixte
SGP	Société du Grand Paris
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
Stif	Syndicat des transports d'Île-de-France
Tol	Territorialisation de l'offre de logements
TSE	Taxe spéciale d'équipement

LEXIQUE

Source :

* Joseph Comby, http://www.comby-foncier.com/vocabulaire_foncier.pdf

** Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, sous la direction de Pierre Merlin et Françoise Choay, Presses universitaires de France.

Action foncière **

Ensemble de dispositions prises par un agent privé ou public pour acquérir ou contrôler le sol.

Agglomération *

Espace urbanisé de manière continue (moins de 200 mètres d'un bâtiment à l'autre selon une ancienne définition de l'Institut national de la statistique et des études économiques).

Compte tenu de la très petite taille des communes françaises, l'habitude a été prise de désigner par *agglomération* ce qui, dans un autre pays, serait simplement une ville mais qui, en France, risquerait d'être confondu avec le seul territoire de la commune centrale. Rationnellement, les politiques urbaines et foncières devraient être menées à l'échelle de ces agglomérations plutôt que de la commune.

Aménageur *

Acteur de l'immobilier, de statut public ou privé, dont le métier est d'acheter des terrains bruts à urbaniser ou à réurbaniser, pour produire des terrains à bâtir ou des droits à bâtir après avoir restructuré le parcellaire et réalisé la viabilisation et certains équipements, en accord avec la collectivité publique.

La fonction spécifique d'aménageur est pratiquement inconnue dans certains pays, soit qu'elle ait été intégrée à la fonction de promoteur, soit que les collectivités publiques prennent en charge directement la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement de leur territoire.

Artificialisation des sols

Elle résulte de l'urbanisation au sens large (habitat, infrastructures de transport et zones d'activités économiques). Elle a des conséquences sur l'environnement : consommation d'espaces fragiles, pertes de ressources naturelles, imperméabilisation des sols, dégradation du paysage.

Bail à construction *

Le bail à construction est un type particulier de bail emphytéotique où l'investissement attendu du locataire est la réalisation de construction(s) : le locataire prend habituellement l'engagement de construire sur le terrain un bâtiment dont les caractéristiques sont déterminées dans la convention de bail et de remettre ce bâtiment, à la fin du bail, au propriétaire du terrain, en bon état d'entretien et libre d'occupation. Une clause du bail peut, au contraire, prévoir qu'en fin de bail, c'est le propriétaire de la construction qui devient propriétaire du terrain. On parle alors parfois de bail à l'envers.

Charge foncière

C'est la part du coût d'une construction qui est imputable au terrain et à son aménagement. Ce coût peut se décomposer comme suit :

- prix d'achat versé au propriétaire vendeur ;
- autres coûts de la mutation (impôt sur les mutations, frais juridiques ou frais de notaires, rémunération des intermédiaires) ;
- coûts de libération du terrain, évictions, relogement éventuel des occupants ;
- coûts de démolition ou de dépollution (cas d'un ancien terrain industriel) ;
- coûts des branchements et raccordements aux réseaux (voirie, eau, assainissement, électricité) ; viabilisation interne éventuelle si le terrain est vaste ;
- surcoût de construction dû à des fondations spéciales (cas d'un terrain dont le sous-sol est défectueux).

Coefficient d'occupation des sols (COS) :

Règle d'urbanisme qui définit la densité de construction autorisée à l'intérieur d'une même zone d'un plan d'occupation des sols. Il exprime la surface de plancher hors œuvre nette susceptible d'être construite par mètre carré de terrain. Ainsi un coefficient de 0,4 permettra de construire 200 m² de plancher sur une surface de 500 m².

Bilan promoteur (méthode du)*

Méthode d'évaluation d'un terrain consistant à se placer du point de vue d'un promoteur qui achèterait ce terrain en déterminant, à partir d'un compte à rebours, le prix maximum acceptable comme la différence entre le produit attendu des ventes et l'ensemble des coûts ou des marges de risque à prévoir.

Clause anti-spéculative *

Lorsqu'une collectivité vend un terrain à un prix inférieur à sa valeur pour des raisons sociales (aide à l'accession à la propriété) ou économiques (aide à l'installation d'une entreprise qui promet des créations d'emplois), elle cherche souvent à introduire dans le contrat de vente des clauses anti-spéculatives visant à empêcher le bénéficiaire de revendre le terrain pour bénéficier de la plus-value, sans avoir respecté ses obligations.

Compte à rebours de l'aménageur

Par assimilation au compte à rebours du promoteur, et en amont de celui-ci, le compte à rebours de l'aménageur part de la charge foncière que celui-ci peut raisonnablement espérer vendre sur le terrain qui doit être aménagé, pour déterminer le prix d'acquisition acceptable du terrain, après avoir retranché du produit espéré des charges foncières :

- les travaux d'aménagement, de viabilisation et les branchements aux réseaux ;
- les coûts de libération et de démolition du terrain ;
- les coûts de dépollution ;
- les contributions fiscales et parafiscales.

Déclaration d'intention d'aliéner*

La mise en œuvre d'un droit de préemption suppose une obligation faite au vendeur, sous peine de nullité de la vente, d'informer au préalable le ou les bénéficiaires du droit de préemption et de laisser un certain délai de décision. C'est le principe de la déclaration d'intention d'aliéner que le notaire du vendeur doit obligatoirement envoyer au moins deux mois avant la vente à la commune qui le transmet éventuellement à une autre collectivité disposant du droit de préempter. En l'absence de réponse dans les délais prévus par la loi, le notaire peut considérer qu'il y a renonciation tacite à la préemption. En pratique le taux de préemption effectif est faible (de l'ordre de 1 % pour les terrains urbains). Il est plus important dans le cas du droit de préemption des Safer sur les ventes de terres agricoles.

Densité

Rapport entre un indicateur statistique (population, logements, emploi) et une surface. L'urbanisme utilise la notion de densité de construction qui peut être mesurée en mètres carrés construits (voir COS) ou en nombre de logements par unité de surface.

Droit de préemption urbaine

En matière foncière, le droit de préemption est le droit pour une personne publique (commune le plus souvent) de se substituer à l'acquéreur lorsqu'un propriétaire foncier fait une déclaration d'intention d'aliéner un terrain.

Étalement urbain

Phénomène de développement des surfaces urbanisées en périphérie des villes.

Front urbain (au sens du Sdrif)

Le front urbain se traduit à la fois par une limite, dans le sens où il exprime la volonté de contenir l'étalement urbain, et par un espace de lien, de transition entre l'espace bâti et l'espace ouvert. Le front urbain ne devrait donc plus être considéré comme une ligne de front, comme un espace d'affrontement entre la ville et l'espace agricole, forestier ou naturel, où celle-ci avancerait indéfiniment aux dépens de ceux-là. Il s'agit de faire en sorte que chaque espace regarde l'autre au lieu de lui tourner le dos, que ces espaces différents se nourrissent l'un l'autre, s'influencent positivement et se transforment ensemble.

Marquage social/Gentrification

Les études de modélisation des écarts de valeurs immobilières entre quartiers résidentiels (ou entre communes) d'une même agglomération, montrent le rôle dominant joué par le marquage social de chaque quartier. Pour son chiffrage, celui-ci peut être assimilé au revenu dominant de la population qui habite le quartier ou la commune considérée. Statistiquement, pour une densité bâtie similaire, il existe une forte corrélation entre les charges foncières acceptables par mètre carré de plancher de logement et le revenu fiscal moyen des ménages qui résident dans le quartier.

Opération d'intérêt national **

Opération décidée dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire, menée par l'État, qui bénéficie d'un régime dérogatoire au droit commun.

Plafond légal de densité (PLD) *

Le PLD est le niveau du COS au-delà duquel le propriétaire du terrain ne peut construire qu'en versant à la commune un versement égal à la valeur de la surface de terrain supplémentaire dont il aurait dû disposer pour ne pas avoir besoin de dépasser ce PLD.

Plan local d'urbanisme

Il fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols et détermine les règles d'implantation des constructions. Il a un objet plus large que le plan d'occupation des sols qu'il a remplacé en 2001. Il constitue le projet d'aménagement et de développement durable de la commune.

Plus-value (ou moins-value) d'urbanisation *

Augmentation (ou diminution) de valeur d'un terrain due aux aménagements urbains réalisés ou en projet. En particulier les travaux de viabilisation à la périphérie d'une agglomération provoquent une augmentation des valeurs foncières de tous les espaces ainsi rendus mieux accessibles. Un propriétaire a généralement avantage à attendre la réalisation complète des travaux prévus dans un quartier existant pour vendre, car l'expérience montre que le changement d'image consécutif à ces travaux et la valorisation qui en résulte mettent plusieurs années à se produire. Le cas est différent en extension urbaine où l'attente d'une urbanisation future valorise les terres longtemps avant le démarrage des opérations.

Projet d'aménagement et de développement durable*

Depuis la loi *SRU* de novembre 2000, le projet d'aménagement et de développement durable est au plan local d'urbanisme ce que le rapport de présentation était au plan d'occupation des sols, mais son rôle est considérablement renforcé puisque c'est désormais de lui seul que dépend la définition des objectifs d'aménagement mis en œuvre par le règlement d'urbanisme.

Réserve foncière *

Terrain acheté par une collectivité publique ou un opérateur public, lorsque l'occasion s'en présente, sans qu'il ait un usage immédiat, en prévision d'une urbanisation ou d'une ré-urbanisation future. En principe, une réserve foncière n'a donc pas d'affectation précise au moment de son acquisition, ce qui semble interdire l'usage de la préemption pour en faire l'acquisition, compte tenu des exigences introduites par la jurisprudence.

La politique de réserves foncières consiste à anticiper sur le développement urbain de façon à ce que les besoins en terrains à bâtir soient satisfaits à temps et à des prix maîtrisés, assurant du même coup la récupération par la collectivité des plus-values d'urbanisation.

Scot

Le Scot vise à coordonner les politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, d'implantation commerciale et de déplacement. Il est établi à l'échelle d'une aire urbaine (une agglomération et son aire d'attraction). Le Scot est opposable au plan local d'urbanisme, aux opérations foncières et d'aménagement. En Île-de-France, les Scot doivent être compatibles avec le Sdrif.

Sdrif

Le Sdrif est un document de planification élaboré par l'État jusqu'en 1995. Depuis, sa révision relève d'une compétence partagée du conseil régional d'Île-de-France et de l'État. Le Sdrif fixe de grands objectifs et des orientations prescriptives dont la mise en œuvre dépend de la façon dont elles seront reprises par des collectivités locales dans leurs documents d'urbanisme. Les autres documents d'urbanisme (Scot, PLU, cartes communales...) doivent être compatibles avec le Sdrif qui n'est pas directement opposable aux autorisations d'urbanisme.

Tol

Définition, tous les trois ans, des objectifs annuels de production de nouveaux logements dans des périmètres comprenant un ou plusieurs territoires soumis à l'obligation de réaliser un programme local de l'habitat. Les CDT, contrats de développement territorial signés avec les collectivités concernées par le schéma du *Grand Paris*, doivent intégrer cet objectif.

Veille foncière

La veille est une des méthodes de l'action foncière. Il s'agit, dans une ville ou dans un quartier, de déterminer un périmètre dans lequel l'Epfi surveille les ventes de terrain et peut acquérir certaines parcelles. Dans ces secteurs de veille, l'Epfi n'achète pas tout mais seulement les parcelles intéressantes qui ont un potentiel, notamment en les regroupant avec d'autres parcelles voisines. Pour chaque secteur de veille, l'établissement réserve des crédits dans son budget pour acheter un certain volume de terrains et de biens.