

**POUR UN CHOC FONCIER DURABLE
EN ILE-DE-FRANCE**

**UN GRAND ETABLISSEMENT PUBLIC
FONCIER D'ECHELLE REGIONALE**

∞ RAPPORT DE PREFIGURATION ∞

RESUME

La création en Ile-de-France, prévue par la loi MAPAM, d'un grand établissement public foncier d'échelle régionale, issu de la fusion des quatre établissements existant depuis 2006, intervient à un moment « charnière » sinon historique.

En effet, les grandes stratégies qui déterminent l'avenir de la Région et de la Métropole à l'horizon 2030 sont désormais en place, que ce soit en matière d'aménagement avec le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France et les Contrats de Développement Territorial, en matière de transports avec le réseau du nouveau Grand Paris, et en matière institutionnelle avec la création d'intercommunalités, dont la Métropole du Grand Paris.

Les politiques foncières elles-mêmes, qui accompagnent ces grandes stratégies, vont désormais s'inscrire dans cette vision du long terme, en même temps que dans le nouveau paradigme du renouvellement de la ville sur elle-même et de la transition écologique.

C'est là l'enjeu pour le nouvel Etablissement Public Foncier. Il poursuivra bien sûr, auprès des élus bâtisseurs, et dans une totale continuité opérationnelle, l'action de ses quatre prédécesseurs, dans une logique d'anticipation et de régulation : anticipation notamment au profit des grands projets urbains ; régulation en intervenant dans une logique anti-enchères. Il intensifiera cette action pour contribuer directement, à terme, à la réalisation annuelle de quelque 12 000 logements et 400 000 m² d'activités économiques diversifiées, sur les fonciers qu'il traitera.

Mais au-delà, pour contribuer à un choc foncier durable, il aura vocation à mobiliser sa nouvelle puissance de feu et son assise financière pour diversifier son action et l'inscrire dans le temps long :

- en développant des réserves foncières en tissu urbain, en direct ou à travers des filiales dédiées ;
- en recourant aux techniques de démembrement et de bail de longue durée, dans une logique d' « office foncier solidaire » ;
- en mobilisant son désormais important « patrimoine », pendant la période de portage, à des fins sociales d'intérêt général ;
- en intervenant, comme le prévoit la loi ALUR, dans le redressement des très grandes copropriétés d'intérêt national.

Il apportera sa contribution au chantier de la transition écologique comme transformateur de foncier, mais aussi comme prescripteur au moment des cessions de foncier.

Au service des élus bâtisseurs, mais aussi des stratégies territoriales, le Grand EPF disposera par ailleurs d'un volant inégalé de ressources et d'expertise en matière d'économie du foncier. Il le mettra à disposition de ses partenaires et de tous les territoires pour enrichir leurs démarches stratégiques, par exemple pour les volets fonciers désormais obligatoires des documents d'urbanisme, ou pour des plans stratégiques fonciers spécifiques.

Il assurera à l'échelle régionale, un rôle naturel d'animateur de la question foncière et intensifiera les partenariats professionnels existants avec les autres acteurs du foncier, de l'aménagement, et des transports ; partenariats contractuels mais aussi organiques, via des filiales communes.

Sa gouvernance reposera bien sûr sur un Conseil d'Administration unique, garant de la cohérence et reflet des différentes parties prenantes à son activité.

Elle saura aussi prendre en compte la diversité des territoires, par des commissions territoriales, lieux d'échanges décentralisés.

La nécessaire réorganisation des services qu'implique cette fusion veillera à prolonger la réactivité des 4 EPF actuels avec un fonctionnement en mode projet et des directions opérationnelles, dont certaines délocalisées. Les personnels, tous conservés, seront étroitement associés à ce travail de « préfiguration organisationnelle », c'est-à-dire de convergence des procédures, des métiers, et des organisations. Les éventuels reclassements – internes – rendus nécessaires par le changement d'échelle, seront a priori peu nombreux et accompagnés au cas par cas.

Tous ces aspects sont détaillés et exploités dans les différents chapitres du présent rapport.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 7 |
| Rappel : Qu'est-ce qu'un EPF | 9 |
| Première partie : les enjeux de la politique foncière en Ile-de-France | 10 |
| I. Développer une offre de logements accessibles à tous | 10 |
| a. les enjeux..... | 10 |
| b. les politiques publiques en matière de logement..... | 13 |
| c. les orientations foncières à retenir | 17 |
| II. Le développement économique..... | 18 |
| III. Le développement durable et la transition écologique des territoires..... | 21 |
| IV. Autres orientations | 24 |
| Deuxième partie : des modalités d'interventions adaptées aux nouveaux enjeux | 25 |
| I. L'action foncière dans les mécanismes du recyclage urbain..... | 25 |
| II. La gestion du temps – un portage dynamique | 28 |
| III. L'accompagnement des stratégies territoriales. | |
| L'EPF expert et animateur de la question foncière..... | 30 |
| Troisième partie : la feuille de route opérationnelle et financière du Grand EPF | 33 |
| I. Les trajectoires des EPF actuels, les perspectives | 33 |
| II. Le modèle économique et financier de l'EPF régional | 35 |
| Quatrième partie : la gouvernance du Grand EPF francilien | 44 |
| - Le conseil d'administration | 44 |
| - Le bureau..... | 45 |
| - Les commissions | 45 |
| Cinquième partie : l'organisation du Grand EPF francilien | 47 |
| - L'implantation territoriale | 47 |
| - L'organisation des services..... | 49 |
| - Les ressources humaines..... | 52 |
| - Quelles économies | 53 |
| Conclusion | 55 |
| Annexe 1 : Lettre de mission | 57 |
| Annexe 2 : Remerciements | 59 |
| Annexe 3 : Fonds AFDEY | 61 |
| Annexe 4 : L'EPF expert en économie du foncier | 63 |

INTRODUCTION

La loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles prévoit dans son article 17 que « la Région d'Ile-de-France compte un seul Etablissement Public Foncier de l'Etat » et que « Au plus tard au 31 décembre 2015, l'EPF d'Etat de la région d'Ile-de-France dont le périmètre est le plus large est substitué aux autres EPF de l'Etat de la région dans leurs droits et obligations ».

Il s'agit donc, juridiquement, d'une forme de « fusion-absorption », l'EPF Ile-de-France actuel voyant sa compétence étendue aux territoires des EPF des Yvelines, des Hauts de Seine et du Val d'Oise.

Cet EPF unique d'échelle régionale existera dans les faits lorsque son Conseil d'Administration aura adopté un Programme Pluriannuel d'Interventions unique, d'échelle régionale, traduit dans un premier budget, unique, avec un taux de TSE (Taxe Spéciale d'Equipement) lui aussi unique sur l'ensemble de la Région.

Il reviendra au Conseil d'Administration de l'EPF Ile-de-France de travailler, débattre et adopter en temps masqué ce futur PPI, de manière à assurer un démarrage rapide. Il pourra légitimement le faire dès lors que sa composition, qu'un décret en préparation va définir, sera l'émanation de toutes les parties prenantes et de tous les territoires : Etat, Région, Départements, Communes et EPCI de toute la région.

La continuité de l'action est par ailleurs garantie par la loi. En particulier tous les engagements contractuels pris par les 3 EPF précités sont repris et menés à bien par l'EPF Ile-de-France « substitué dans les droits et obligations », qu'il s'agisse de conventions d'intervention foncière, de marchés publics, ou de contrats de travail.

Il y aura donc, même après la fusion, une période de « tuilage » où coexisteront des interventions résultant du nouveau PPI et des interventions issues des 4 PPI antérieurs. Les procédures et méthodes de travail sur lesquelles reposent ces interventions convergeront sans perturber l'activité opérationnelle.

Une fusion effective pour l'exercice budgétaire 2015 était envisageable avec un décret constitutif publié au 1^{er} semestre 2014. Dans le cas contraire, l'échéance est l'année 2016.

Le présent rapport s'attache à examiner les conditions organisationnelles, opérationnelles, juridiques et financières de cette « fusion » et de la transition à organiser.

En premier lieu, il est essentiel d'examiner le projet, quantitatif mais aussi qualitatif, de ce futur Grand EPF, qui disposera d'une puissance et d'une surface considérables, au service des territoires et des projets de la région Ile-de-France. Cette ambition dépasse bien évidemment la simple addition des activités actuelles des 4 EPF. Ceux-ci ont été créés en 2006-2007, dans un contexte économique, immobilier et institutionnel, qui a évolué depuis lors, et va continuer d'évoluer ; les politiques urbaines et les politiques du logement ont elles mêmes évolué et pour certaines été réformées à travers une série de textes législatifs (loi ALUR), de documents stratégiques (comme le SDRIF), ou de grands projets comme le réseau du Nouveau Grand Paris.

Les méthodes et les démarches de l'action foncière elle-même sont donc appelées à s'enrichir, à innover, pour faire face à ces nouveaux enjeux. C'est donc cette nouvelle ère de la politique foncière qui est aussi à préfigurer, ce sont ces ambitions qu'il faudra traduire dans la « feuille de route » et la stratégie de l'EPF d'échelle régionale, tout en s'appuyant bien sûr sur l'expérience et les acquis des 4 EPF qui travaillent depuis 2007.

Rappel : Qu'est-ce qu'un EPF

Le rôle, les missions et l'organisation des EPF d'Etat ont été précisés par l'ordonnance 2011.1068 du 8 septembre 2011 (article L 321-1 et suivants du Code de l'Urbanisme) et par un décret d'application du 22 décembre 2011.

« L'Etat peut créer des établissements publics fonciers en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable.

Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.

Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles.

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'action des établissements publics fonciers pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public s'inscrit dans le cadre de conventions. »

Un EPF est donc un opérateur foncier. Il intervient en appui des stratégies urbaines et de développement, et en amont de l'aménagement opérationnel et de la construction, sans être lui-même aménageur ni constructeur.

C'est un outil partenarial, au service des politiques portées par ses différents mandants, tels que représentés à son Conseil d'Administration.

Disposant d'une ressource propre, la TSE, il assure lui-même le financement des actions qu'il mène.

Enfin, un EPF a en tant qu'outil public, vocation à faire bénéficier ses partenaires de son expérience et de ses expertises en matière foncière, en particulier lorsqu'ils élaborent les documents (supports de leurs stratégies : SCOT, PLU, PLH, CDT, etc...), sans pour autant se transformer en bureau d'études. Il a une vocation d'expert et d'animateur de la question foncière.

PREMIERE PARTIE :
LES ENJEUX DE LA POLITIQUE FONCIERE EN ILE-DE-FRANCE.

La région Ile-de-France est marquée, comme d'autres territoires mais de manière beaucoup plus intense, par des déséquilibres qui pèsent sur la vie quotidienne de ses habitants, et qui peuvent handicaper son développement. Cela concerne le logement bien sûr, en quantité et en diversité, mais aussi les équilibres entre habitat et emploi. Se pose aussi, en Ile-de-France comme ailleurs, l'enjeu d'un développement soutenable et économe sur le plan énergétique, limitant l'étalement urbain et la consommation de terres agricoles.

Ces problèmes ne sont pas nouveaux et figurent déjà dans les attendus des programmes pluriannuels d'intervention des 4 EPF actuels. Mais une série de textes et d'initiatives publiques, récents ou en cours, définissent des stratégies et des orientations pour les traiter, stratégies et orientations qui ont bien sûr une traduction dans les stratégies foncières.

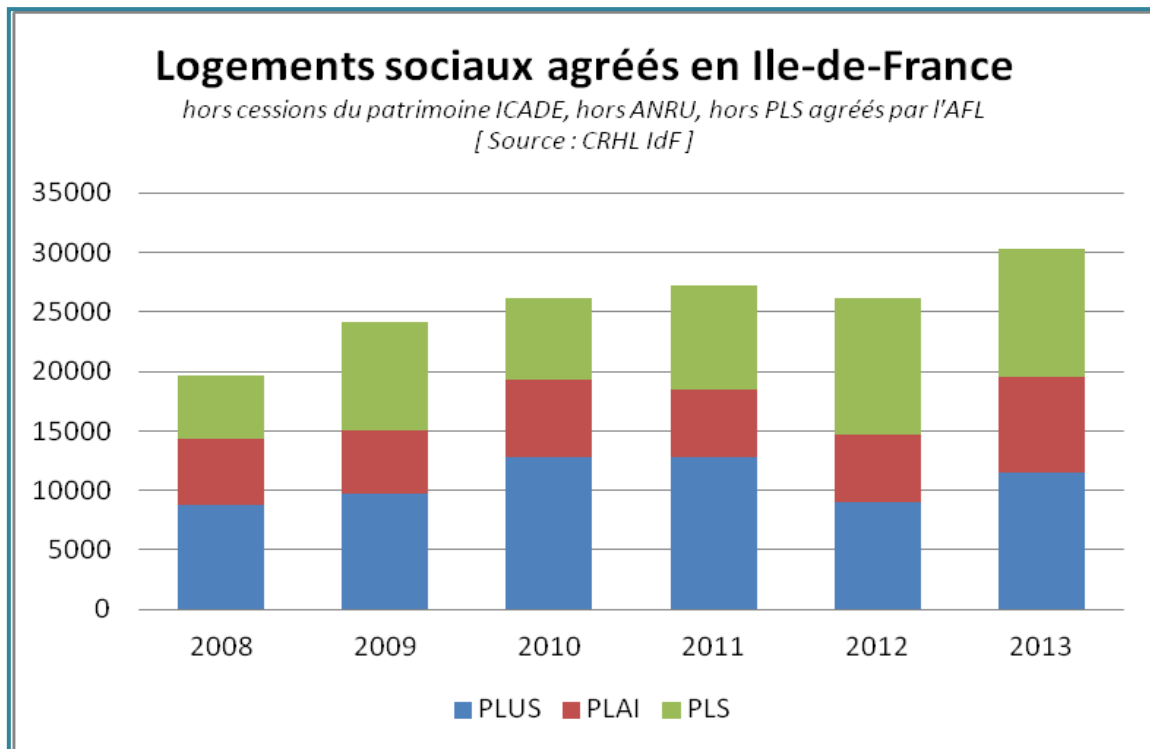
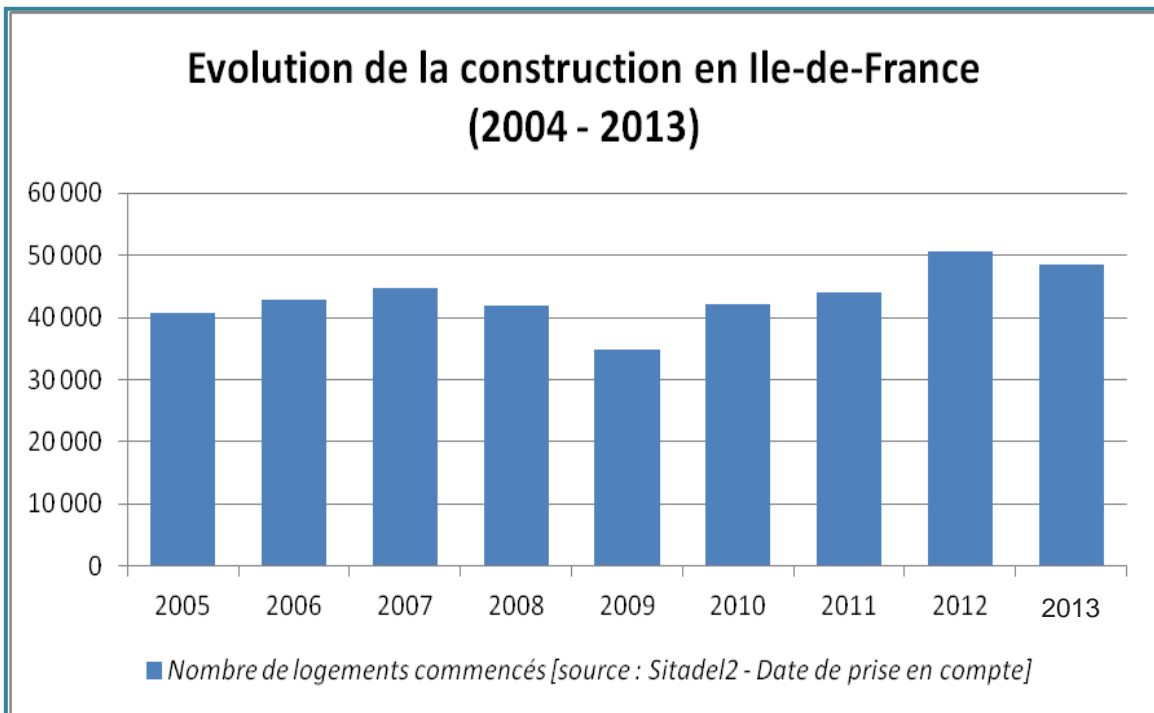
I. DEVELOPPER UNE OFFRE DE LOGEMENTS ACCESSIBLES A TOUS

a. Les enjeux.

Cette question du logement est majeure. La construction de logements en Ile-de-France est, depuis de longues années, inférieure aux besoins. Même si depuis deux/trois ans, elle a, à rebours du reste de la France, connu un certain rebond, avec environ 50.000 logements commencés en rythme annuel - niveau jamais atteint depuis une dizaine d'années - ce chiffre reste en deçà de l'objectif inscrit dans le SDRIF (70.000 logements), qui lui-même s'inscrit dans l'objectif national de 500.000 logements.

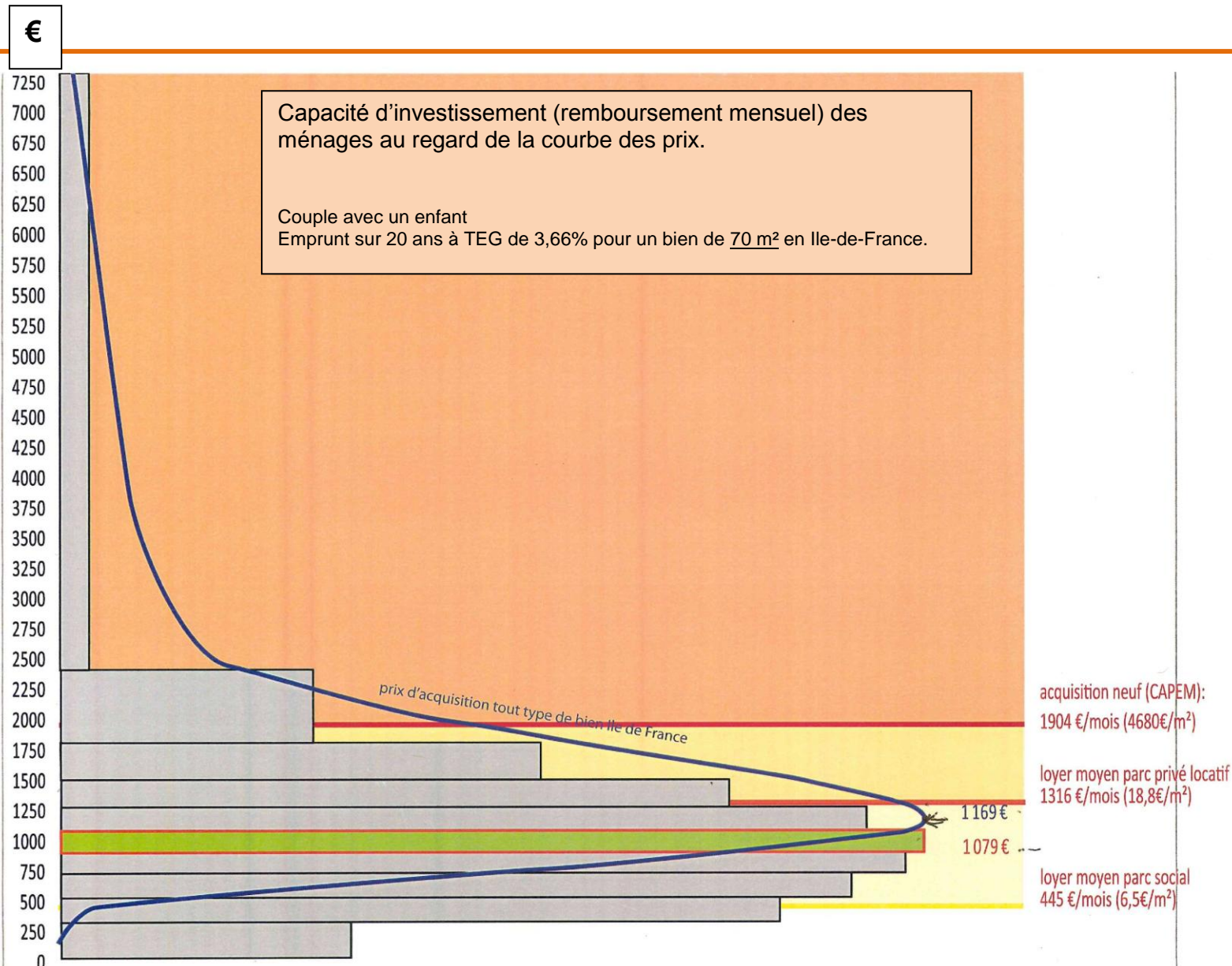
Par ailleurs, l'indicateur avancé que constituent les autorisations de construire a, lui, engagé depuis quelques mois une relative décroissance (-4%). Même si ce phénomène trouve sans doute une part d'explication dans l'approche des élections municipales, il reste à suivre avec vigilance.

Les ventes des promoteurs sont, elles aussi, en recul, sur 2013 (-10%).



Cette situation s'est accompagnée, en une douzaine d'années, d'une hausse des prix immobiliers de l'ordre de 100 à 150%, et d'une hausse des loyers du secteur libre, qui, même si elle est plus modérée (40% en moyenne), reste largement supérieure à l'évolution moyenne des revenus sur la même période.

Au-delà de l'insuffisance quantitative, la structure même de l'offre de logements est déséquilibrée par rapport à la structure de la demande et des revenus, comme le montre le graphique ci-après. (Source : EPFIF)



L'offre en accession à la propriété en collectif correspond aux trois premiers déciles de revenus, l'offre en location privée aux 5 ou 6 premiers déciles, etc....

Il faut évidemment enrayer ce fonctionnement du marché du logement, véritable « centrifugeuse » qui repousse en périphérie les familles, les jeunes, les classes moyennes, et exclut les plus démunis, car il remet en cause le tissu social et économique des territoires et leurs équilibres ; et il peut entraîner le départ d'Ile-de-France des « classes moyennes créatives » ou des « key workers » indispensables à la vie et au rayonnement de l'agglomération.

Il faut part ailleurs noter que l'Ile-de-France, contrairement au reste du territoire national, n'a pas encore connu la baisse significative des prix immobiliers que la chute des transactions dans le neuf et l'ancien doit normalement – selon les théories – entraîner.

Faute de cet ajustement général des prix, on observe un retournement de l'offre et l'arrêt de projets, mais essentiellement là où les prix sont montés trop haut. On observe aussi que, lorsque la collectivité publique a mis en place et appliqué une politique de régulation enrayant la « tache d'huile » de la hausse des prix – cas de plusieurs communes de très proche couronne « Est », le plus souvent avec le concours de l'EPFIF, - l'activité et la production résistent beaucoup mieux et se maintiennent.

La pression sur le parc HLM est dans ces conditions extrêmement forte, d'autant qu'un gap important existe entre les loyers libres et les loyers sociaux, surtout dans le centre de l'agglomération. L'Ile-de-France compte 24,7 % de logements locatifs sociaux, qui sont très inégalement répartis selon les territoires.

L'enjeu pour la politique foncière est donc quantitatif, mais aussi qualitatif : soutenir la construction de logements, dont les logements locatifs sociaux, mais aussi, dans les zones tendues comme une grande partie de l'Ile-de-France, le logement intermédiaire et l'accession sociale (ou maîtrisée) à la propriété ; et veiller à une bonne distribution de cette offre sur tous les territoires.

b) Les politiques publiques en matière de logement.

Au niveau de l'Etat, elles sont notamment exprimées dans la loi relative à l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR), dans les ordonnances visant à relancer la production de logements, et dans la loi du 18 janvier 2013 renforçant les obligations en matière de logement social.

L'objectif général est de favoriser la production diversifiée de logements par intensification et renouvellement de la ville. Différents outils et procédures sont rénovés ou mis en place (par exemple la PIL : procédure intégrée pour le logement, le PLU intercommunal, la densification des « dents creuses », etc...).

La loi ALUR comprend également un volet important sur le traitement de l'habitat indigne et en particulier les très grandes copropriétés dégradées cumulant les difficultés, pour

lesquelles est créée une démarche d'opération de requalification d'intérêt national (OINRCOD), confiée aux EPF d'Etat. L'Ile-de-France est bien évidemment particulièrement concernée par cette problématique.

La loi ALUR et les ordonnances innovent aussi en matière de bail emphytéotique pour le logement (via le BRI : Bail Réel Immobilier), ou encore avec la notion « d'office foncier solidaire ».

La loi du 18 janvier 2013, pour sa part, renforce les objectifs de la loi SRU en portant, pour les communes concernées, à 25% le taux de logements locatifs sociaux à atteindre en 2025 (20% pour les zones non tendues). Ceci implique une accélération progressive de la production de logements sociaux.

En Ile-de-France, 250 communes environ sont concernées dont une cinquantaine pour la première fois en 2014 (estimation).

Rappelons, au passage, que la contribution pour logements sociaux manquants est désormais versée aux EPF d'Etat.

- Le SDRIF et les CDT.

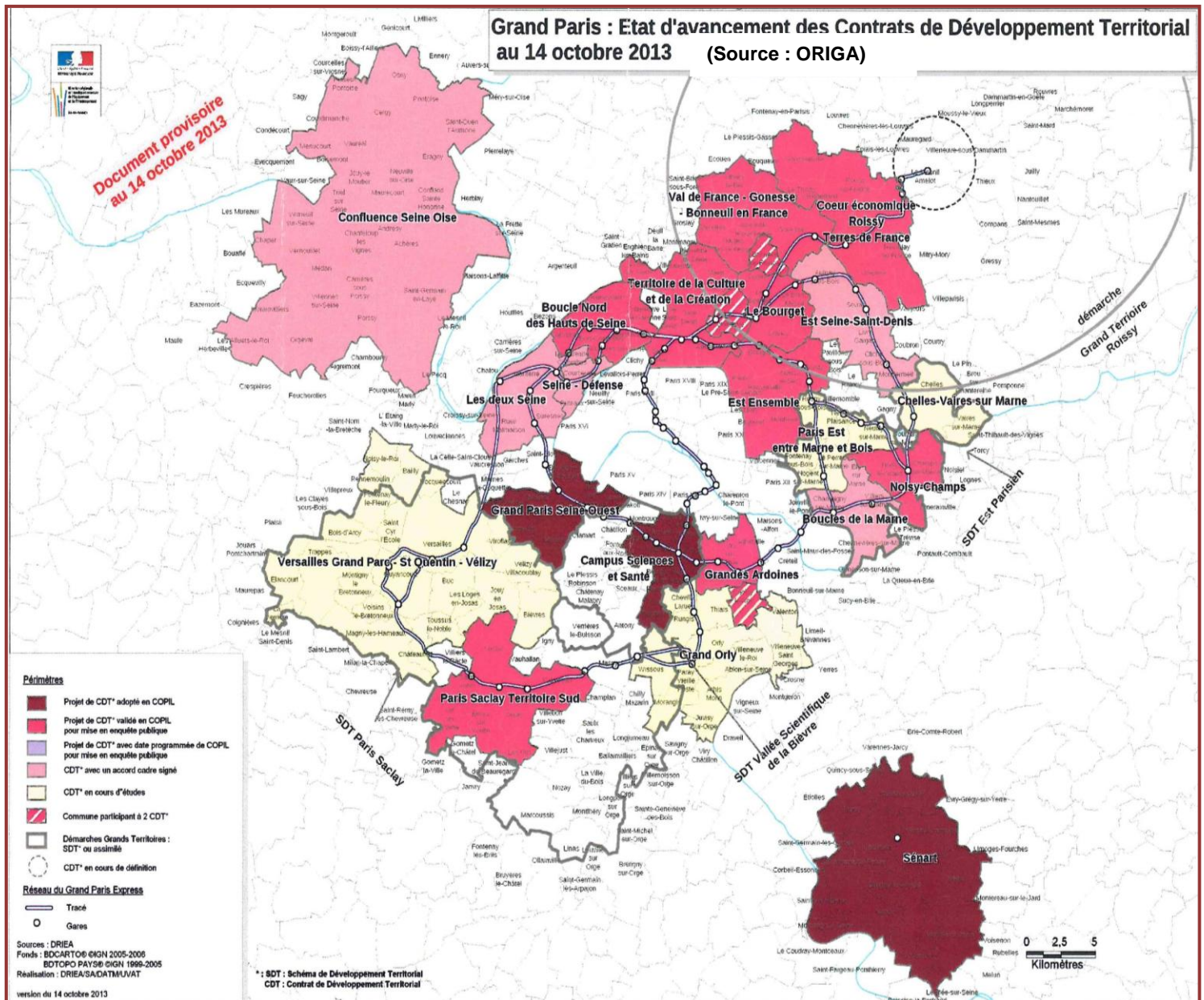
Ces enjeux et objectifs en matière de logement sont prolongés dans le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France qui vient d'être adopté (décret du 27 décembre 2013).

Le SDRIF est un document de planification, d'urbanisme et d'aménagement, que les documents d'urbanisme locaux auront à décliner. Il porte une vision du développement de la région à l'horizon 2030, et si sa vocation dépasse bien sûr le seul champ du logement, il fournit sur ce sujet des orientations importantes.

En premier lieu, le SDRIF reprend l'objectif de 70.000 logements à terme (35.000 pour le maintien de la population actuelle, 25.000 pour l'accueil de nouvelles populations, et 10.000 supplémentaires liés aux territoires du Grand Paris).

Cet objectif est réparti par grands territoires, à savoir les 8 départements constituant la région ; cette répartition consolide la TOL (territorialisation des objectifs de logement) réalisée par l'Etat dans le cadre de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Enfin, les 22 contrats de développement territorial (CDT), issus de la même loi, qui sont adoptés ou en cours, apportent une déclinaison supplémentaire et particulièrement intéressante de l'objectif (même si elle est partielle puisque les CDT ne couvrent pas toute la région), car il s'agit de documents combinant planification et programmation, et dont la vocation dépasse là aussi le seul champ du logement. Les territoires sous CDT contribueront pour presque 50% (34.000 logements) à l'objectif de 70.000 logements.



Autre orientation importante fournie par le SDRIF, la répartition de l'effort par catégories de territoires ou de tissus urbains, autour des principes de compacité et de développement le long des axes structurants de transport :

- 75% de l'effort de construction de logements portera sur l'espace déjà urbanisé, par renouvellement et densification (+ 9 logements par hectare pour les quartiers de gare, passant en moyenne de 70 à 79 logements/ha ; + 3 logements par hectare sur le tissu urbain « diffus », soit 18 à 21 logements moyens par hectare).

Pour cela, dans la carte de destination générale des différentes parties de territoire, sont identifiés par des « pastilles » de différentes couleurs : des espaces urbanisés à optimiser (+ 10% en densité moyenne), des quartiers de gare – 1.000m autour des gares-station,

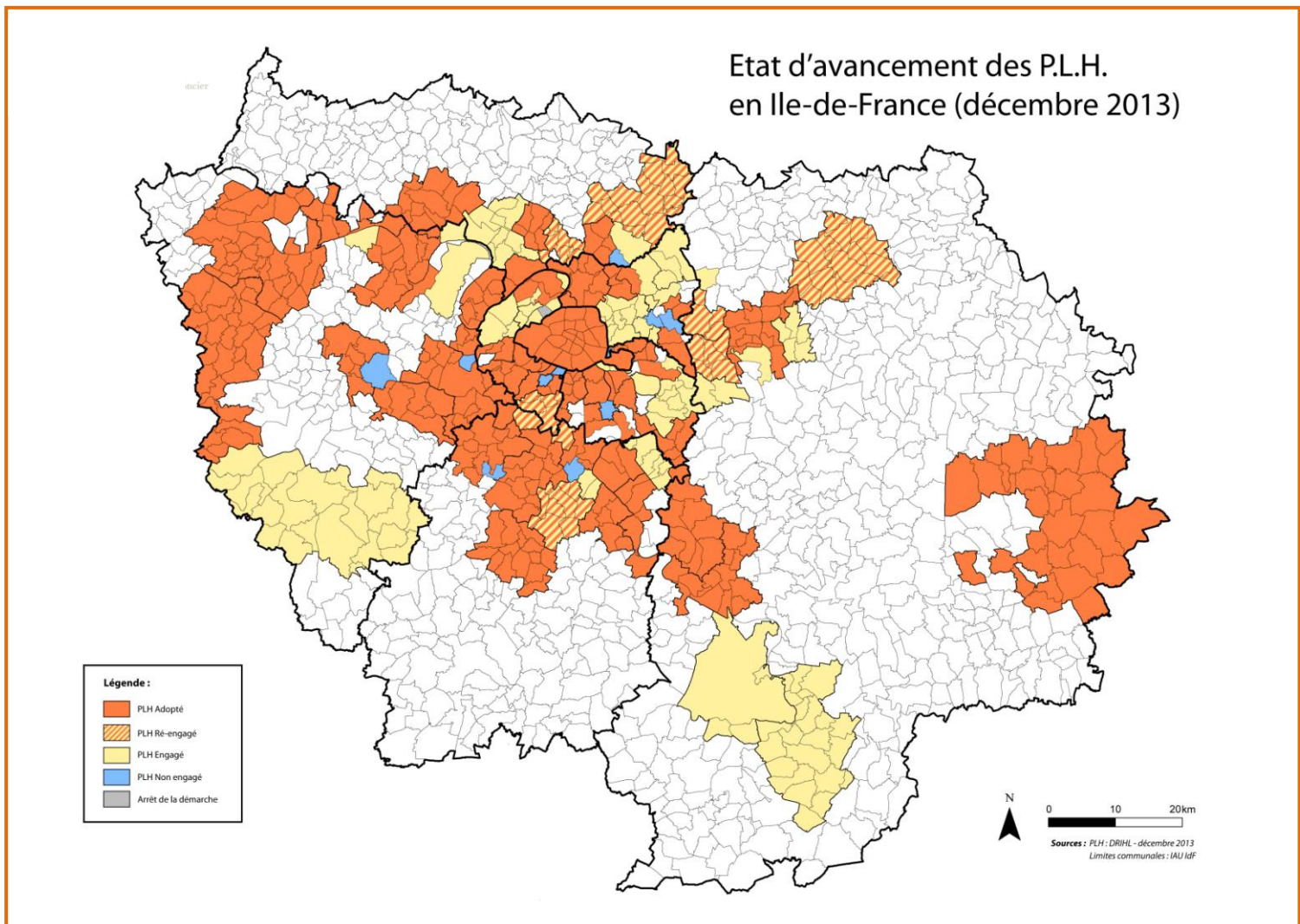
500m autour des stations de TCSP - à densifier (+ 15%), et des secteurs à fort potentiel de densification.

- 25% de l'effort de construction reposera sur des secteurs d'urbanisation préférentielle ou conditionnelle, localisés – mais non délimités – par des pastilles correspondant à 25 hectares chacune.

Enfin, en matière de logement social, le SDRIF vise un taux de 30% à l'horizon 2030 (31% en cœur de métropole, 30% dans les autres communes urbaines, 10% dans les communes rurales non soumises à la loi SRU).

- Les autres approches.

Il y a bien sûr les programmes locaux de l'habitat (PLH), dont l'élaboration est obligatoire dans un certain nombre de cas : à fin 2013, en Ile-de-France, 51 PLH sont adoptés, 35 sont engagés ou en cours de révision (cf carte).



Leur niveau est inégal : certains PLH comportent un volet foncier approfondi, souvent mené d'ailleurs avec l'expertise d'un EPF, et qui permet de territorialiser finement les objectifs. D'autres restent plus généraux.

Mais au global la couverture est donc à ce jour suffisamment importante pour fournir des éléments utiles aux politiques foncières locales.

Les départements aussi développent ou accompagnent les politiques du logement et disposent souvent dans leur budget d'une ligne pour le logement, la politique de la ville, l'aménagement du territoire, etc...

Le département des Yvelines a mis ainsi en place une action spécifique d'aide aux communes bâtisseuses, avec les CDOR, et les CDOR PLUS sur la période 2013-2020, dont l'objectif est de soutenir la production de logements, en cohérence avec le SDADEY (Schéma Départemental d'Aménagement pour un Développement Equilibré des Yvelines).

Ces approches territoriales – qu'on ne citera pas toutes ici – appellent, pour leur prise en compte fine dans les stratégies foncières, des modes de coopération de l'EPFIF à développer ou à renforcer : convention-cadre, commission territoriale, etc...

Enfin, le cadre général des politiques du logement en Ile-de-France va évoluer à partir de 2016 avec les dispositions de l'article 12 de la loi MAPAM, et la création de la métropole du Grand Paris. La métropole sera dotée des compétences aménagement et logement, et élaborera notamment un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMMH).

Le Conseil Régional, en partenariat avec l'Etat, élaborera de son côté un Schéma Régional de l'habitat et l'hébergement (SRHH) que le PMMH prendra en compte.

Le cadre stratégique de la politique du logement est donc substantiel, avec des documents nombreux, qui sont en relation de compatibilité.

c) Les orientations foncières à retenir.

Le logement, dont le logement social, est déjà la priorité dans les PPI des 4 EPF actuels, qui y dédient au minimum les deux tiers de leurs interventions, avec des différences sur la part affectée au logement social.

La contribution à une offre de logements, suffisante en quantité et équilibrée au regard des catégories, reste évidemment la première priorité pour l'EPF d'échelle régionale, avec une déclinaison, désormais cohérente, à mettre en place pour le logement locatif social, en lien avec les nouveaux objectifs du SDRIF et de la Loi SRU modifiée. Avec également une déclinaison pour l'accession sociale à la propriété, et, là où c'est pertinent, pour le logement intermédiaire, objet d'une ordonnance récente.

Des cibles spécifiques, telles que le logement des étudiants, peuvent également être identifiées.

Mais l'ambition dans ce domaine passera aussi par le renouvellement des modalités d'action, avec le développement des nouveaux leviers et outils : ainsi les baux emphytéotiques et les différentes formes de remembrement ou de foncier différé.

La puissance et la surface du Grand EPF lui permettront de développer ces formes innovantes qui ont été testées (par exemple le COOP-FONCIER, pour l'EPF Ile-de-France, accession sociale coopérative sécurisée) et qui constituent un bon moyen de peser sur le coût du logement.

La qualité intrinsèque des opérations : mixité et accessibilité, mais aussi densité et qualité environnementale, est un enjeu à décliner (voir plus loin dans le rapport).

L'appui à la résorption ou la transformation de l'habitat ancien indigne ou dégradé, notamment en copropriété, est également un axe à amplifier, sur lequel notamment l'EPF 92 a développé un véritable savoir-faire opérationnel. L'action du Grand EPF sera, dans le cas général une action de simple portage foncier, en lien avec les partenaires en charge du projet immobilier et social. Cette activité étant très mobilisatrice de ressources humaines et de moyens financiers, il reviendra au Conseil d'Administration, sur la base des analyses chiffrées qui lui seront fournies, de déterminer la part de ce thème dans l'activité et les objectifs globaux de l'établissement, et dans l'allocation des moyens internes.

Concernant les opérations de requalification de copropriétés d'intérêt national (OINRCOD), le Grand EPF se trouvera en situation, plus large, de maître d'ouvrage, y compris du volet aménagement, avec une ressource dédiée et un modèle économique spécifique. Cette activité, qui appelle de plus le concours de prestataires externes, sera donc à bien identifier au sein de l'établissement.

Pour ce qui est du logement social, il appartiendra au Conseil d'Administration, au vu des éventuelles orientations stratégiques qu'aura porté à connaissance l'Etat, de déterminer les ratios d'intervention de l'établissement en la matière, dans le cadre du futur PPI. A tout le moins, les ratios de logement social doivent s'inscrire dans la dynamique fixée par la loi SRU renforcée.

II. LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

La création annuelle de 28.000 emplois est l'un des objectifs du SDRIF, cohérent avec la création de logements et l'accueil de populations.

Il est complété par un objectif qualitatif d'équilibre entre habitat et activité, avec des ratios de construction logements/emplois créés, calculés par département.

La stratégie régionale de développement économique et d'innovation adoptée en 2011 (SRDEI) par le Conseil Régional (dont le rôle de chef de file en matière de développement économique devrait être confirmé par les lois de décentralisation à venir), a identifié par ailleurs un certain nombre d'axes prioritaires :

- Le renforcement des PME-PMI comme réponse à la désindustrialisation.

- La valorisation du potentiel d'innovation, avec des filiales stratégiques (santé, mobilité, efficacité énergétique, etc...) à soutenir par des projets intégrés, souvent de grande taille.
- Le développement solidaire des territoires dans l'optique de réduction des inégalités sociales.

En effet, si le territoire francilien compte de nombreuses activités de pointe, à renommée mondiale, qu'il convient de conforter, sa richesse réside aussi dans le maillage d'entreprises petites et moyennes qui contribuent à l'équilibre emploi/habitat des territoires.

Le réseau du Grand Paris, avec ses 72 gares, sera pour l'économie, peut-être plus encore que pour l'habitat, un puissant facteur de redistribution et de polarisation.

Il en est de même pour le plan de mobilisation pour les transports.

Les contrats ou projets de contrats de développement territorial (CDT - qui, à ce jour, programment environ 23 Mm² d'activités) sont bien organisés autour de la problématique de l'équilibre habitat-activité. Ils prennent en général un positionnement volontariste sur des secteurs porteurs avec une part forte de high-tech et de tertiaire (exemple : Territoire de la Création, Campus Santé, développement durable, sans oublier le « cluster » de Paris-Saclay). Cette approche, légitime à l'ère de la « mise en réseau » et de la compétition internationale, est à compléter par le soutien aux activités de « conception-fabrication » là où existe un tissu industriel et des savoir-faire. Certains CDT, les Grandes Ardoines par exemple, mettent l'accent sur ce dernier point.

Les collectivités territoriales sont, de manière générale, soucieuses de conserver un maillage serré d'activités diversifiées qui correspondent à la pluralité des compétences de leurs populations. Les départements eux-mêmes sont amenés à développer des orientations et des politiques de soutien en ce sens ; ainsi le département du Val-de-Marne a défini, dans le cadre de son plan stratégique de développement économique, des axes d'intervention qui visent à soutenir les pôles innovants mais aussi le tissu des PME/PMI, et qui comportent un volet de soutien immobilier et foncier incluant les filières productives et l'artisanat.

En effet, le renouvellement de la ville sur elle-même se fait souvent, notamment au niveau des grandes opérations, par remplacement de tissus d'activité anciens ou obsolètes(*), parfois en friche, par des quartiers mixant habitat et activités. Force est de constater que les activités de fabrication et de distribution ne trouvent pas spontanément leur place dans les nouveaux projets, et que leur maintien demande une volonté politique et opérationnelle.

() le stock foncier des 4 EPF, représentatif de la ville en mutation, est constitué de terrains urbains à près de 90%, bâtis à plus de 70%, par de l'activité à plus de 50%.*

Il faut constater aussi que le « gisement » des grandes friches industrielles issues des années 1980 a été très largement mobilisé pour des projets urbains finalisés ou en cours, et que, bien évidemment et heureusement, il ne s'en crée pas à hauteur des besoins fonciers.

Le renouvellement se fait donc beaucoup sur un tissu d'activités vivant (**), le plus souvent d'entrepôts, et donc sur des usages utiles au fonctionnement métropolitain, et qui seront en pratique déplacés.

Le soutien au développement économique est la deuxième priorité des 4 EPF actuels, qui y consacrent jusqu'à un tiers de leurs engagements. Il s'agit notamment d'accompagner de grands projets structurants. Même dans le cas de l'EPF Ile-de-France, qui accompagne tous types de projets, il faut constater que les projets « diffus » d'immobilier d'activités, fréquents jusqu'à la crise de 2009, se sont presque éteints depuis lors.

Il y a donc lieu de maintenir l'appui au développement économique comme deuxième priorité du Grand EPF, mais aussi de renforcer et adapter ses méthodes et démarches à la nouvelle donne évoquée ci-dessus, et d'initier de nouvelles interventions, avec en particulier l'objectif de maintenir une offre foncière pour les activités en cœur d'agglomération. Trois points particuliers appellent une attention soutenue :

1. Dans les territoires à fort renouvellement (cas des « clusters » autour des gares), le portage – souvent de longue durée – peut être mobilisé pour accompagner les mutations économiques et ne pas pénaliser les entreprises : accueil de nouvelles entreprises, opérations-tiroirs pour celles qui mutent, etc..., dans l'esprit d'une « maîtrise d'œuvre de développement urbain et économique » - (MODUE), équivalent de la MOUS habitat.
2. L'évolution des zones d'activités des années 1960-70 pose aujourd'hui question : l'obsolescence de l'immobilier et des services et équipements offerts par rapport aux besoins actuels conduit à leur dévalorisation progressive, avec une occupation toujours effective, mais pauvre en emplois. Souvent bien desservies et plutôt denses, ces sites constituent cependant un gisement foncier cher pour un renouvellement complet. Si dans certains cas un projet d'ensemble très dense, à base d'habitat, est possible, le plus souvent la requalification envisageable est progressive et appelle des modalités d'action foncière elles-mêmes progressives et ciblées. Il y a là un gisement important pour l'avenir, à la fois pour l'emploi et le logement.

(**) En témoigne là aussi l'évolution du stock de l'EPFIF : si, lors de son démarrage en 2007 les friches étaient majoritaires dans les fonciers maîtrisés (2/3 environ), elles ne représentent plus qu'un tiers en 2013.

3. A une échelle plus globale, la préservation ou la recréation de sites de logistique urbaine, dans la zone centrale, est un enjeu majeur pour le bon fonctionnement de la métropole. Le seul jeu du marché a tendance à exclure ou à repousser en périphérie ces équipements pourtant indispensables. Cet enjeu appelle une réponse publique forte, que ce soit dans la promotion de formes denses d'hôtels logistiques, ou dans la production de fonciers adaptés à des coûts acceptables. La réservation de sites, bénéficiant d'une péréquation de charges foncières, est une première piste dans les grandes opérations d'aménagement, mais ne saurait suffire. Il y a lieu d'engager des actions foncières innovantes (peut-être à base de baux de longue durée) pour assurer un bon maillage du territoire.

III. LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LA TRANSITION ECOLOGIQUE DES TERRITOIRES

Il s'agit là aussi d'un enjeu qui n'est pas nouveau, et qui est pris en compte dans les différents PPI, à travers notamment des règles d'usage économe du foncier et des prescriptions de qualité environnementale des opérations.

Plus largement, les dimensions de mixité sociale, de diversité des fonctions, de proximité des réseaux de transport, sont des éléments clés pour la sélection et la mise au point des interventions par les différents EPF.

Un EPF n'est évidemment ni constructeur, ni aménageur, mais il peut fortement agir sur la qualité des projets à travers ses cahiers des charges de cession et dans la pédagogie qu'il développe en amont auprès des collectivités partenaires. L'enjeu est d'inscrire les projets, formellement ou au moins dans l'esprit, dans la dynamique des « éco-quartiers » (et des « nouveaux quartiers urbains » (NQU) pour ce qui est de la région).

Cette approche, qui cible jusqu'à présent de grandes opérations d'aménagement peut aussi être appliquée, de manière systématique, à des opérations immobilières significatives (100 à 200 logements) qui n'ont pas le statut d'opération d'aménagement et ne sont donc pas portées par un aménageur public. C'est là que la valeur ajoutée directe du Grand EPF peut être la plus forte en Ile-de-France, dans la mesure où la plupart des grandes opérations sont déjà inscrites dans la démarche « NQU » ou « éco-quartier ». C'est là que la mise en place de critères qualitatifs liés à la transition écologique et énergétique est particulièrement pertinente. Par exemple :

- La performance énergétique et environnementale des constructions,
- La gestion de l'eau (économies, réutilisation de l'eau de pluie, limitation de l'imperméabilisation des sols),
- La préservation de la biodiversité dans le cadre de la mise en œuvre du SRCE (Schéma Régional de Cohérence Ecologique),
- Le recyclage des déchets,
- etc...

Rappelons que le Schéma Régional de Cohérence Ecologique d'Ile-de-France a été adopté le 21 octobre 2013 par le Préfet de Région après une délibération du Conseil Régional.

Il permet de décliner à l'échelle régionale la trame verte et bleue dans ses composantes (réservoirs écologiques, continuités, corridors, etc, ...). Il identifie notamment 49 espèces à prendre en compte.

Il se traduit dans un atlas cartographique, et propose des outils et actions, parfois très simples (ex : rendre « perméables » les clôtures de parcelles), pour garantir la mise en œuvre du plan. A noter que le Conseil Régional finance certaines actions dans le cadre de la Charte régionale pour la biodiversité.

Les documents de planification, et en particulier les Plans Locaux d'Urbanisme, doivent prendre en compte et traduire les objectifs du SRCE.

L'action des EPF se développe dans le cadre des règles des PLU et est donc forcément globalement compatible avec le SRCE. Mais le Grand EPF peut aller au-delà et anticiper en prescrivant dans les opérations réalisées sur ses fonciers des dispositions constructives ou urbaines contribuant à cet objectif.

Il peut par ailleurs profiter du « temps masqué » que constitue la période de portage pour développer la connaissance des sites, en particulier avec les études faune-flore, et anticiper les mesures de préservation ou de compensation.

Le Grand EPF sera prescripteur mais aussi transformateur et gestionnaire de foncier. La « transformation » est à la fois administrative et physique, via les travaux de démolition et de dépollution dont il est souvent le maître d'ouvrage. Il peut donc veiller à la valorisation et au recyclage des déchets des chantiers qu'il mène (l'EPFIF atteint en 2012-2013 un taux de 72%).

Enfin, la gestion des biens peut être mise à profit pour développer, dans le cadre d'occupations précaires, des formes d'agriculture urbaine (hors sol de préférence, les fonciers de renouvellement étant en général pollués) via, par exemple, la démarche CASDAR pour laquelle la SAFER Ile-de-France a été retenue comme pilote.

Au final, si l'action des 4 EPF est déjà reconnue (l'EPF Ile-de-France est d'ailleurs membre actif de la Charte « développement durable » des Etablissements Publics Nationaux), de nombreuses pistes nouvelles sont à explorer et à mettre en perspective dans un volet foncier du programme d'accompagnement de la transition écologique.

Cette stratégie se déclinera en actions concrètes et opérationnelles :

1- Prescripteur pour une Transition écologique vers un développement durable

➤ La prise en compte de critères de développement durable dans la définition des opérations

Le Grand EPF en tant qu'acteur dans la chaîne de création de logements ou d'activités dispose d'un levier pour prescrire des critères de développement durable dans les opérations qui verront le jour sur ses terrains.

Sur les opérations diffuses, l'établissement réfléchira en amont, en accord avec la collectivité et avec les futurs opérateurs consultés, pour proposer des projets dépassant la réglementation en vigueur et prenant bien en compte les spécificités de chaque site d'opération.

Cette démarche offrira aux opérateurs la possibilité de s'engager sur des critères environnementaux cibles sur lesquels leur savoir-faire et leur expertise seraient alors une véritable valeur ajoutée au projet présenté.

L'établissement développera son expertise interne sur l'aménagement et la construction durables afin de pouvoir jouer un véritable rôle d'**expertise auprès des collectivités**.

➤ Une réelle prise en compte de la biodiversité aux différents stades de son action :

L'établissement a vocation à veiller à une utilisation économe de la ressource foncière et donc à une limitation de l'étalement urbain à une réduction de la consommation d'espace, et de l'artificialisation des terres et de la destruction des paysages.

Une méthodologie sera mise en place visant à s'assurer de la bonne **prise en compte du SRCE** au stade de la définition de ses périmètres de convention en intégrant ce schéma dans les études de faisabilité, l'élaboration des CIF et la définition des opérations.

Au stade des opérations cette préservation de la biodiversité passera notamment par la prise en compte de la faune et de la flore dans les projets et par l'anticipation des besoins liés à **l'étude d'impact du projet**, par exemple en réalisant les **études faune/flore** dans le temps du portage foncier.

L'action de l'EPF en zone rurale aura pour objectif la préservation des espaces naturels et agricoles. Ainsi, l'EPF en partenariat avec la **SAFER** agira en faveur du maintien des activités agricoles en place par la conclusion de **baux agricoles** et l'acquisition d'une meilleure connaissance du milieu agricole (coût d'éviction, coût des parcelles...) au travers des **études agricoles et fonctionnelles**.

2- Transformateur de foncier

➤ Les chantiers à faibles nuisances et la valorisation des déchets de chantier

La démolition et la dépollution des biens seront réalisés dans un souci d'exemplarité. Il sera mis en œuvre une **charte de chantier à faibles nuisances** visant à minimiser l'impact environnemental de ces chantiers sur l'environnement mais aussi le voisinage.

Dans la volonté d'atteindre l'objectif de valorisation de l'Union Européenne, fixé par la directive-cadre « déchets » du 19/11/2008, de 70% en poids des déchets de chantiers non dangereux en 2020, l'établissement travaillera de manière à aboutir à une valorisation maximale de ces déchets de chantier. Pour cela un suivi rigoureux de ses déchets sera réalisé.

Au delà de ces obligations légales de suivi de déchets dangereux, cette **traçabilité** se concrétisera notamment par la contractualisation des Schémas d'Organisation et de Gestion des Déchets (SOGED) et la mise en place de Bordereaux de Suivi de Déchets pour les déchets non dangereux et inertes.

3 – Gestionnaire de foncier

➤ Une politique sociale et solidaire dans la gestion des biens de l'EPF :

Le Grand EPF développera la notion d' « occupation d'intérêt général » sous un angle à la fois quantitatif et qualitatif mais aussi de développement durable.

Pour ce faire, il veillera, dès lors que la qualité des biens le permet, à ce que cela se traduise par une **occupation sociale et solidaire** des lieux d'hébergement et d'activité au bénéfice d'organismes ayant cette vocation. Ceci se traduira par des conventions cadres, telles celles actuelles, avec des organismes tels que le GIP HIS et la BAPIF.

Dans un schéma d'économie circulaire l'établissement pourra s'orienter vers la mise en place d'Entreprises Sociales et Solidaire (ESS) ayant une action dans les activités de réemploi, de réutilisation et de recyclage.

➤ Des occupations en faveur du maintien de l'emploi et de la diversité économique :

Le Grand EPF est un acteur du développement économique de son territoire d'intervention par la création d'emplois au travers de projets d'activités et de bureaux. Dans ce cadre il structurera sa démarche en faveur du développement économique. Il proposera aux collectivités de mettre en œuvre, en partenariat avec elles, une démarche d'ingénierie qui vise à intégrer le plus en amont possible les évolutions économiques du territoire.

4 – Entreprise exemplaire

Dans la continuité de la démarche vertueuse qui avait été mise en œuvre dans les administrations et établissements publics via la circulaire du 3 décembre 2008 « Etat exemplaire », l'établissement veillera à intégrer le développement durable dans son fonctionnement interne. Cela se traduira par des actions concrètes visant à **réduire les impacts environnementaux** (économie d'énergie, recyclage, qualité de l'air, santé des travailleurs) dans des domaines que sont le matériel de bureautique, les solutions d'impression, le mobilier, le nettoyage des locaux, la gestion des déchets et les achats responsables.

L'établissement intégrera de manière **systématique et approfondie des clauses environnementales et sociales dans ses marchés** et dans l'allotissement de certains marchés afin notamment de pouvoir les attribuer à des entreprises adaptées.

L'essentiel de ces mesures est déjà largement préfiguré dans la pratique actuelle des 4 établissements.

IV. AUTRES ORIENTATIONS

D'autres thèmes d'intervention peuvent également être identifiés dans le cadre des EPF, par exemple l'appui exceptionnel à de grands programmes d'équipement ou la maîtrise des risques naturels et technologiques. Mais ils resteront du second ordre. D'autant que, sur les aspects du foncier agricoles et des espaces verts, existent deux opérateurs parfaitement compétents et opérationnels (la SAFER et l'AEV, avec lesquels les EPF entretiennent d'ailleurs d'excellentes relations de coopération.

DEUXIEME PARTIE : **DES MODALITES D'INTERVENTIONS ADAPTEES AUX NOUVEAUX ENJEUX**

Là encore, il s'agit de s'appuyer sur l'acquis des 4 EPF, traduit dans quelque 285 conventions de portage foncier signées depuis 2006.

Il s'agit également d'enrichir cet acquis pour développer des stratégies foncières répondant aux nouvelles stratégies urbaines et aux nouveaux enjeux, en identifiant la valeur ajoutée du Grand EPF dans ces processus, en tant qu'opérateur foncier et en tant qu'animateur d'échelle désormais métropolitaine et régionale, de la question foncière.

I. L'ACTION FONCIERE DANS LES MECANISMES DU RECLYCLAGE URBAIN : ANTICIPATION ET REGULATION

Fonctionnellement, un opérateur foncier tel qu'un EPF acquiert des terrains, terrains privés sauf exception, pour les mettre sous contrôle public, à l'abri des mouvements spéculatifs. Il les remembre, les « requalifie » (démolition – dépollution) si nécessaire, et les recède in fine pour un projet immobilier ou urbain porté par un constructeur ou un aménageur qui sera désigné par la collectivité partenaire de l'EPF. La cession est en général à prix coûtant, l'EPF n'étant ni subventionneur ni spéculateur.

Cette intervention dans la « chaîne » de l'aménagement doit être légitimée par une valeur ajoutée par rapport au seul jeu des autres acteurs. « Faire du chiffre » n'aurait pas de sens.

Les mécanismes des « marchés » immobiliers et fonciers commencent à être bien décrits (cf travaux récent du PUCA : Vilmin/Llorente). Il ne s'agit pas de marchés au sens de l'économie classique (confrontation large offre-demande, biens substituables et transportables, symétrie d'information, etc...), mais de différentes « filières » de mutation :

- Le secteur « diffus », parcelles isolées avec droit du sol déjà établi : c'est le domaine de la « dent creuse », à Paris par exemple. Les opérateurs sont actifs, et leur concurrence fait monter les prix. L'enjeu de l'action foncière est ici un enjeu de régulation, notamment pour permettre d'aboutir à des programmes diversifiés (logement social, commerce) qui font « ville » et que le seul jeu des enchères exclurait.
- Le régime de « l'encadrement règlementaire » : c'est le cas lorsqu'un nouveau droit des sols, incitatif et densificateur, est instauré ; des sites constitués d'une ou plusieurs parcelles deviennent « mutables » pour des opérations ponctuelles. L'enjeu de la politique foncière dans ce cas est d'accompagner et d'orienter cette mutation de quartiers dans la durée, là encore par la régulation, mais aussi par les

remembrements opportuns concourant à un urbanisme cohérent. L'enjeu est aussi de faire en sorte que la rente foncière créée par le changement d'usage soit, au moins partiellement, captée par la collectivité pour financer les équipements nécessaires.

- « L'aménagement négocié » s'applique à de grandes parcelles, où la règle d'urbanisme est définie à partir du projet. Il appelle souvent une négociation « triangulaire » entre le propriétaire, la collectivité, et l'opérateur développeur, chacun cherchant à optimiser sa situation. Ces opérations sont souvent transcrites par un projet urbain partenarial (PUP) sur le plan financier. L'action foncière est là une action d'anticipation, pour optimiser les intérêts de la collectivité (captation de la rente) et pour garantir l'élaboration d'un projet de qualité.
- L'aménagement planifié et « hiérarchique » : c'est principalement le domaine des grandes zones d'aménagement concerté (ZAC) publiques, confiées à un aménageur, qui portera le projet sur la longue durée. L'action foncière est d'anticipation, pour préparer le foncier au meilleur coût pour l'aménageur, et lui permettre de finaliser les différentes phases de son projet.
- Il faut enfin signaler le cas de « l'aménagement futur », qui concerne des secteurs stratégiques (ex : les gares du Nouveau Grand Paris), là où une grande opération d'aménagement est certaine à terme mais pas encore aboutie dans son contenu ni son périmètre... L'expérience montre que ces secteurs (Pleyel, Les Ardoines) attirent des mouvements spéculatifs très précoces. L'enjeu foncier est donc à la fois d'anticipation et de régulation, et appelle des portages de très long terme, de type réserves foncières.

L'intervention du Grand EPF est à adapter à ces différents contextes :

- Dans les cas 1 et 2, il s'agit de saisir des opportunités, notamment par préemption, et d'assurer une vigilance sur un territoire donné, pour accompagner sa mutation dans le sens voulu par la collectivité (à travers son PLH, par exemple)... L'action est à la fois opérationnelle et pédagogique : lorsque les opérateurs adaptent leurs projets aux orientations du PLH en termes de coût et de programme, l'intervention de l'EPF n'est pas nécessaire.
- Dans les cas 3 et 4, il s'agit de maîtriser les périmètres concernés, par acquisition amiable, par préemption et in fine par expropriation si nécessaire, pour constituer des assiettes cohérentes pendant que s'élabore le projet.
- Dans le dernier cas, on est dans une logique de réserves foncières, à risques, en recyclage urbain désormais et pour lesquelles l'outil DUP (déclaration d'utilité publique), créé pour l'extension urbaine, n'est pas adapté. Il y a donc à créer des approches progressives, en lien avec le monde de l'aménagement.

- La maîtrise et la veille foncière sont des démarches déjà pratiquées par les 4 EPF actuels (sous des appellations variables) et qu'il convient de conserver dans les différentes conventions, en fonction de l'horizon et la nature des projets.

La réserve foncière en recyclage urbain est une modalité à développer pour accompagner le SDRIF et le Grand Paris du logement et de l'aménagement, et leur traduction dans les CDT, dans la vision à 2030 qu'ils développent désormais... Un premier véhicule partenarial, la « Foncière Commune », a été créée début 2013 ; il permet de démultiplier l'action et les moyens de l'EPFIF avec l'effet de levier de l'emprunt. Derrière l'enjeu de régulation ou d'anticipation (et parfois les deux combinés), il y a aussi l'objectif de recycler vers la collectivité la création de valeur urbaine (qu'on peut plus prosaïquement traduire par rente foncière) liée aux investissements et projets qu'elle porte et finance.

Il est donc proposé de démultiplier ce type de véhicules sur les territoires urbains où existent, à la fois, une dynamique de projets sur le très long terme, un partenaire aménageur référent, et un potentiel suffisant d'actifs immobiliers à renouveler à terme.

Tout ceci renvoie donc à l'ambition d'un opérateur foncier « tous terrains » et « tous temps », mais qui adapte ses interventions aux projets.

Cette approche « tous temps » élargie est en effet une condition d'un « choc foncier » durable, auquel le Grand EPF prendra sa part évidemment.

Les enjeux et les modalités de la régulation foncière

L'action des 4 EPF existants s'inscrit dans une logique régulatrice des coûts fonciers. C'est ce qui permet d'inclure dans les programmes, grâce à des péréquations de charges foncières lors des cessions, des composantes que le seul jeu du marché exclurait à coup sûr : le logement locatif social bien sûr, qui représente à peu près 45% des logements réalisés par les 4 EPF ; l'accession sociale à la propriété ou l'accession à coût maîtrisé (environ 30% des programmes pour ce qui est de l'EPFIF), mais aussi des locaux d'activité, et des locaux pour les équipements et services publics.

L'acquisition des fonciers suffisamment en amont des projets permet de les mettre à l'abri des mouvements spéculatifs, en particulier dans les secteurs où se développent des enchères entre promoteurs. Ceci permet aussi que la création de valeur urbaine, générée par le projet urbain et le changement de droits des sols, revienne à la collectivité, à travers la qualité et l'équilibre des projets, et la participation aux équipements publics.

Cette logique « anti-spéculative » est valable également en aval, lors des cessions de foncier : cela passe par des consultations d'opérateurs à prix fixé, et qui portent donc sur la qualité des projets : qualité sociale, environnementale, architecturale.

II. LA GESTION DU TEMPS – UN PORTAGE DYNAMIQUE

La valeur ajoutée d'un opérateur foncier public réside également dans l'articulation qu'il permet entre le temps long de la planification urbaine et le temps court qui est celui des opérateurs.

L'opérateur foncier public achète, contrairement aux opérateurs privés, sans conditions suspensives liées à l'urbanisme. Il prend le risque de l'urbanisme (même s'il se « réassure » dans la convention avec la collectivité).

Il doit évidemment porter le foncier « juste-à-temps » pour ne pas geler ses moyens et pouvoir les réutiliser pour d'autres interventions, même si ce « juste-à-temps » peut être variable :

- 2 à 3 ans environ pour des projets ponctuels inscrits dans le droit des sols existant. C'est le « temps immobilier », cas 1 et 2 évoqués ci-dessus.
- 4 à 8 ans, pour des projets appelant un changement du droit des sols. C'est le temps de l'aménagement, négocié ou public.
- Au-delà, pour des réserves foncières.

- Un portage « citoyen »

La période de portage du foncier, quelle que soit sa durée, est mise à profit, pour requalifier le foncier, pour traiter en temps masqué les questions éventuelles d'archéologie, pour mener les études et procédures de projet, mais elle peut aussi être mise à profit pour utiliser, autant que faire se peut, ce foncier.

On rappelle en effet que le stock foncier des 4 EPF représentera au moment de la fusion, de l'ordre de 1,4 milliard d'euros, constitué à 70% en surface (et bien davantage en valeur), de biens bâtis dont environ une grosse moitié sont en état d'occupation (en surface, environ 500 hectares, supportant 1,5 million de m² bâtis).

Le niveau atteint par ce stock foncier « actif circulant » en cours de transformation, dont la durée moyenne de détention est de l'ordre de 5 ans, impose de ne pas le laisser « dormir », mais d'avoir une vision dynamique de sa gestion.

Il faut donc aussi le considérer comme un patrimoine, même temporaire, qui doit faire l'objet d'une politique d'utilisation :

- Location via des conventions d'occupation précaire, ou des baux pour les longues durées, à des entreprises pour les locaux d'activité. Ceci permet d'accompagner la stratégie de mutation économique des territoires. Les terres agricoles sont à conserver en exploitation via des baux « SAFER ».
- Des usages d'intérêt général sont par ailleurs à rechercher, avec des barèmes de location ou de mise à disposition très favorables.

- Entreprises d'insertion,
- Associations d'intérêt local,
- Associations caritatives (Restos du cœur, banque alimentaire,...),
- Hébergement pour ce qui est habitable, pavillons en particulier,
- Jardins urbains temporaires, voire expériences d'agriculture hors sol (CASDAR) pour les terrains nus.

Les 4 EPF ont aujourd'hui une approche diversifiée de la question, certains remettent rapidement les biens à la collectivité (en lui transférant ou non les charges afférentes), d'autres en assurent la gestion et formalisent des politiques partenariales d'occupation(*). Il faut aussi souligner l'intérêt économique de cette approche : en 2013, les frais de portage de l'EPFIF ont été couverts à 100% par les recettes locatives ou quasi locatives (12M€).

- Une stratégie globale de l'offre foncière : la location du foncier comme alternative à la cession

La politique de l'offre foncière qu'aura à développer le Grand EPF à l'échelle régionale passe aussi par des approches nouvelles dans la partie « aval » de son activité, c'est-à-dire la remise

de terrains « prêts à l'emploi » pour le logement et le développement économique. Des expérimentations ont déjà été menées en ce sens.

Deux raisons justifient la location du foncier en le dissociant du bâti :

- L'atténuation de la charge foncière ou son étalement, pour des usages sociaux ou d'intérêt général qui ne peuvent supporter les valeurs foncières des marchés tendus (intérêt social),
- Le contrôle dans la durée, par le propriétaire foncier public, de l'évolution des prix et des usages du bâti (intérêt régulateur).

La panoplie des outils (bail emphytéotique ou à construction) est en train de s'enrichir avec le bail réel immobilier (BRI) et les organismes fonciers solidaires (OFS).

Ces modes d'action sont évidemment plus lourds en mobilisation de fonds propres que la cession pure et simple, mais le Grand EPF disposera d'une puissance de feu qui lui permettra de dédier une part de son activité à ces approches, en ciblant bien sûr des sujets le justifiant (logement social ou intermédiaire en zone tendue, accession sociale coopérative, logistique urbaine,...)

(*) Ainsi l'EPF Ile-de-France a-t-il conclu des accords cadres avec le Groupement d'Intérêt Public Habitat et Intervention Sociale (GIP HIS) et la Banque Alimentaire Paris Ile-de-France (BAPIF).

III. L'ACCOMPAGNEMENT DES STRATEGIES TERRITORIALES. L'EPF EXPERT ET ANIMATEUR DE LA QUESTION FONCIERE

Les stratégies territoriales se déclinent à différentes échelles : régionale et départementale à travers le SDRIF ou le SRCE et des documents comme le SDADEY ; communale et intercommunale à travers les PLH, SCOT, CDT, chartes de PNR, les PLU, les OIN ; métropolitaine avec demain le PMHH et les opérations d'intérêt Métropolitain (OIM).

Quelle que soit son échelle, chacun de ces documents repose ou implique une stratégie foncière qui doit utilement être traduite dans un référentiel foncier ou un plan stratégique foncier, identifiant les gisements et leur horizon de mobilisation pour les projets retenus.

Un EPF n'est pas un bureau d'études et n'a donc pas vocation à assurer des prestations d'ingénierie pour le compte de collectivités, prestations qui relèveraient du secteur concurrentiel. Mais il réalise des études pour compte propre, sur les fonciers qu'il traite ou pourrait traiter : études de mutabilité, de faisabilité, en lien avec les études urbaines. Il développe donc une expertise qu'il peut mettre à profit pour les démarches plus stratégiques, par exemple à travers des cofinancements d'études urbaines ou stratégiques à raison de leur dimension foncière, et à travers des éléments de cahiers des charges qu'il fournit. Il est en mesure de produire aussi, dans le cadre de ces démarches, une sorte de « porter à connaissance » des informations ou analyses dont il dispose par son action opérationnelle.

Cette démarche de Plan Stratégique Foncier, qui existe déjà, devrait être proposée pour tous les CDT, et pour les SCOT ou les PLU, pour lesquels la loi ALUR prescrit un volet foncier explicite.

Mais plus largement, le Grand EPF disposera d'une surface et d'une accumulation d'expérience qui en feront un partenaire incontournable des grands débats sur le devenir du territoire métropolitain et régional. Ainsi des travaux ont déjà été menés, par exemple sur la question des plus-values autour des gares du réseau du Nouveau Grand Paris, transmis et utilisés dans les réflexions sur le financement du réseau de transports (rapport Carrez).

La spécificité d'un EPF en la matière est de pouvoir s'appuyer sur des données exactes sur les mutations foncières, qu'il est le seul, à raison de son activité opérationnelle, à détenir de manière concrète, actualisée, et pas seulement statistique. Les travaux, monographiques ou généraux, issus de l'exploitation de cette matière, sont différents et complémentaires des travaux d'observation existants, car ils peuvent s'attacher aux mécanismes à l'œuvre, notamment économiques, et ils peuvent donc éclairer la décision publique (exemples : les plus-values et leur captation, déjà évoqué, l'économie de la densification urbaine, les mutations économiques, l'interface ville-nature, vus sous l'angle du foncier).

Le Grand EPF, ce sera aussi :

- des budgets d'études qui, cumulés, représenteront au fil de l'eau plus de 1 M€, soit 0.25% des budgets globaux, et qui pourraient utilement évoluer vers 0.5%.
- des conventions de partenariat avec les organismes intervenant sur le champ urbain (IAURIF, APUR, AUDESO, AUDAS, ...) sur le champ du transport (STIF, SGP,...), sur celui de l'aménagement (EPA, AFTRP, EPL et SPL), et avec les acteurs des espaces ouverts (SAFER, AEV) pour un partenariat opérationnel mais aussi stratégique.

Cette mission de service public d'animation de la question foncière passe évidemment par la mobilisation de moyens humains et financiers et de partenariats divers, qui existent déjà et qu'il conviendra de renforcer et organiser.

En conclusion de cette partie, on trouvera ci-après un premier « référentiel » de modalités d'intervention globales, intégrant études et action foncière, du futur établissement, adaptées aux contextes franciliens et notamment :

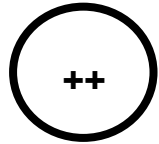
1/ aux territoires et à leurs problématiques propres :

- Périurbains et ruraux (renouvellement des bourgs et développement urbain)
- Urbains (dents creuses, densification de secteurs de gares, structuration d'axes, renouvellement de quartiers par changement d'usage)

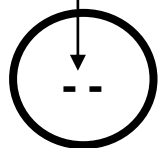
2/ au degré de maturation des projets :

- Projet encore incertain
- Stratégie urbaine en place ou en cours de définition (PLU approuvé ou en cours de révision),
- Projet pris en considération (périmètre d'étude, OAP, positions foncières déjà prises) voire engagé (ZAC, DUP, RHI, Acquisition-amélioration).

| Gamme | Nature de l'intervention Moyens mobilisés | Objectif | Cible principale |
|---|---|---|---|
| Protocole préparatoire à une intervention foncière | Etudes. Rôle d'appui renforcé auprès de la collectivité. | Opportunité. Calibrage et définition de l'intervention à venir. | Péri-urbain. Projet incertain (marché). |
| Veille prospective | Etudes urbaines préalables. Revue à 3 ans avec la collectivité. Acquisitions possibles selon opportunité. | Définition et condition de développement d'un projet. Maintien sous contrôle du foncier. | Tout territoire. Projet incertain et/ou à définir. |
| Veille foncière | Acquisitions tous modes. principalement amiables et préemptions. Etudes. | Contrôle des projets Remembrement . Anticipation/régulation. | Tout territoire. Stratégie urbaine et foncière définie. |
| Maîtrise foncière | Acquisition tous modes. Foncier, immobilier/réhabilitation. Etudes pré-opérationnelles. | Maîtrise foncière/maîtrise des risques pré-opérationnels | Tout territoire. Foncier identifié par la collectivité – projet pris en considération |
| Action foncière | Acquisition tous modes. Portage foncier strict Pas d'études (sauf études techniques). | Concours à la maîtrise foncière de l'opération. | Tout territoire. Foncier avec sortie opérationnelle assurée (concessionnaire et/ou droit des sols en place). |



Foncier à risque pour l'EPF



TROISIEME PARTIE :
LA FEUILLE DE ROUTE OPERATIONNELLE ET FINANCIERE
DU GRAND EPF REGIONAL

I. LES TRAJECTOIRES DES EPF ACTUELS. LES PERSPECTIVES

L'activité des 4 EPF arrive à maturité pour ce qui est des acquisitions : à hauteur de 300 M€ au total.

Les analyses des directeurs généraux sont que ce niveau est durable si les orientations stratégiques restent « au fil de l'eau ».

Le niveau des cessions est lui encore en phase de montée en régime : environ 130 M€ en 2013.

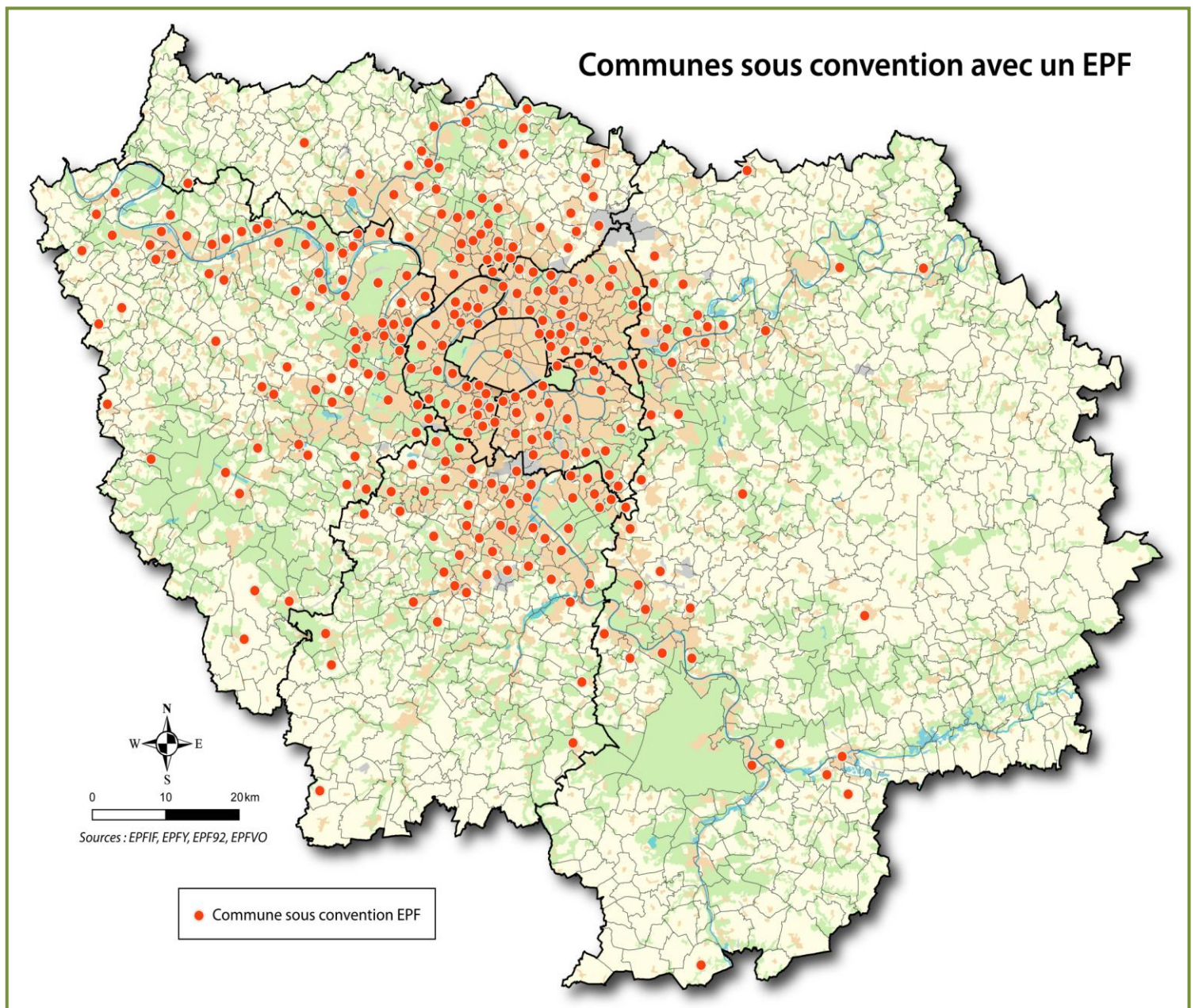
A terme, en régime permanent, le niveau des cessions rejoindra bien sûr celui des acquisitions, avec le décalage de la durée de portage.

Celle-ci est variable selon la nature des opérations réalisées : 3 ans pour les opérations ponctuelles (secteur diffus), 6 à 7 ans pour les opérations lourdes d'aménagement planifiées, et une durée intermédiaire de 4-5 ans pour les projets relevant de l'aménagement négocié, qui appellent des études et une évolution du droit des sols.

L'anticipation foncière, en amont des opérations d'aménagement menées par des EPA, par des EPL, ou par le privé (plus rare), représente environ 40% de l'activité globale des EPF (40% à 50% pour l'EPFIF et l'EPFY, 10% pour l'EPF 92, 30% pour l'EPF 95).

L'essentiel des cessions réalisées à ce jour relèvent d'opérations ponctuelles, c'est à partir de 2014 et plus vraisemblablement 2015 que le déclenchement effectif de grandes opérations d'aménagement (Seine Aval, Seine Amont, Territoire de l'Ourcq, Plaine Commune, etc...) va « débloquer » le foncier à aménager porté par les EPF.

A fin 2012, les engagements contractuels des 4 EPF représentent 2,6 Md€. A fin 2013 (estimation) : 2,95 Md€, pour 244 conventions vivantes (carte jointe).



Les engagements sont réalisés à hauteur de 50 % en termes d'action foncière : 1,2 Md€ (à fin 2013 : 1,5 Md€).

Les cessions cumulées représentent 230 M€ à fin 2012 (fin 2013 : 360 M€).

Il s'ensuit que le stock global représente environ 1 Md€ à fin 2012 (1,15 Md€ à fin 2013) et que le « hors bilan » (engagements non encore concrétisés) 1,45 Md€, soit 5 années moyennes d'activité, au rythme actuel.

L'addition des trajectoires telles que résumées ci-dessus et décrites dans les PPI respectifs, conduit à un objectif de production de foncier supportant la création de 10.000 logements annuels à terme (6.000 + 2.000 + 1.000 + 1.000). Pour le développement économique, les objectifs sont exprimés moins précisément, mais globalement ils correspondent à 400.000m².

Cet objectif est en cohérence avec le niveau de recette fiscale actuel des 4 EPF, qui est de 10€/habitant, sauf dans les Yvelines (15€)*, soit 120M€ (**).

Cependant, l'objectif cumulé actuel de 10.000 logements mérite d'être revisité à l'aune des évolutions du contexte. Les 10.000 logements supplémentaires entre le SDRIF 2013 (70.000) et le SDRIF 2008 (60.000) sont prévus en intensification des projets autour des gares du Grand Paris. Ce sont précisément des territoires stratégiques naturels pour l'action Du Grand EPF, notamment pour l'action de long terme, et il contribuera naturellement à cette intensification.

D'autre part, l'action en régulation de marché peut être optimisée avec des moyens financiers réduits, compensés par une pédagogie plus forte appuyée sur la capacité d'expertise et la crédibilité croissante du Grand EPF auprès des opérateurs.

On peut donc envisager, sans augmentation de la pression fiscale, en régime de croisière à terme (2020), une contribution à hauteur de 12.000 logements annuels (et 15.000 en comptant les logements induits) des fonciers recédés par l'établissement. Ceci repose sur des budgets opérationnels de l'ordre de 360 M€, permettant également une contribution à hauteur de 400.000 à 500.000m² au développement économique.

Pour ce qui est du logement, ceci représente plus de la moitié de l'effort à faire, par rapport à la situation actuelle, pour atteindre l'objectif de 70.000.

II. LE MODELE ECONOMIQUE ET FINANCIER DE L'EPF REGIONAL

Les 4 EPF existants se sont développés selon des modèles financiers différents, en particulier pour ce qui est de leurs ressources, dans les arbitrages faits entre recours à la fiscalité, recours à l'emprunt, et le cas échéant à des dotations de collectivités.

Ceci se traduit dans les bilans comptables à fin 2012, tels qu'agréés par les conseils d'administration, résumés ci-après puis consolidés. (Ce travail sera mis à jour à fin 2013 une fois approuvés les comptes financiers respectifs, mais l'économie générale devrait être inchangée).

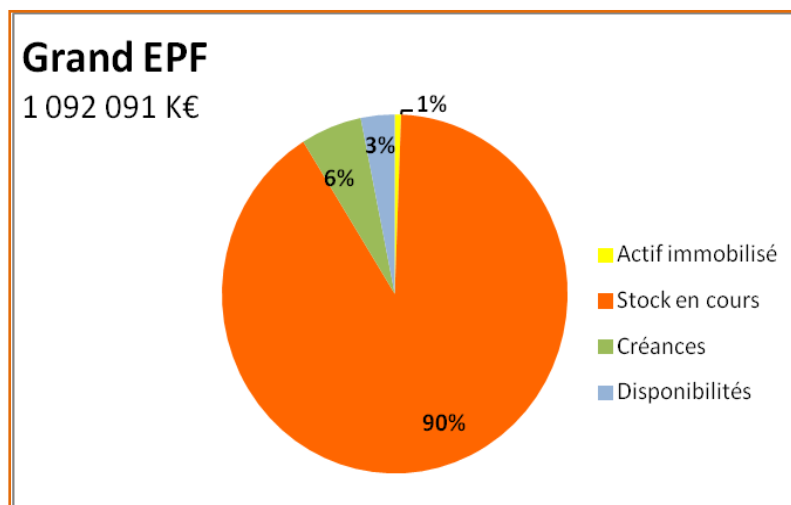
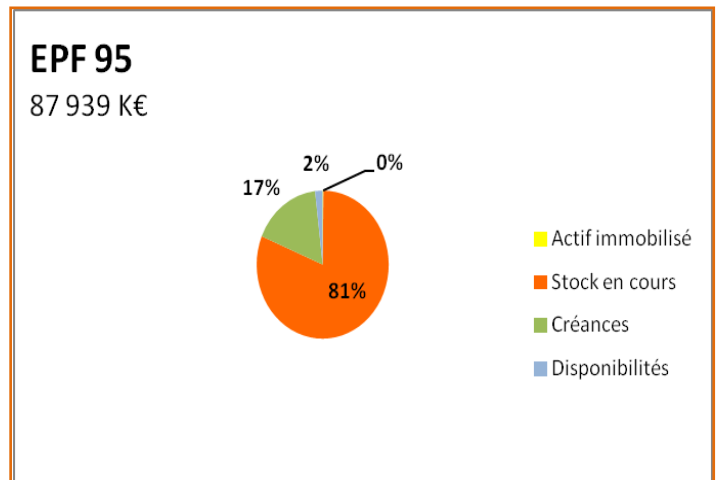
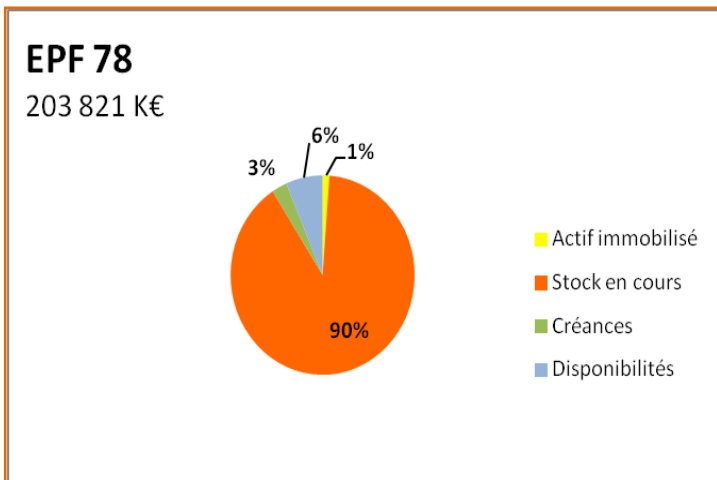
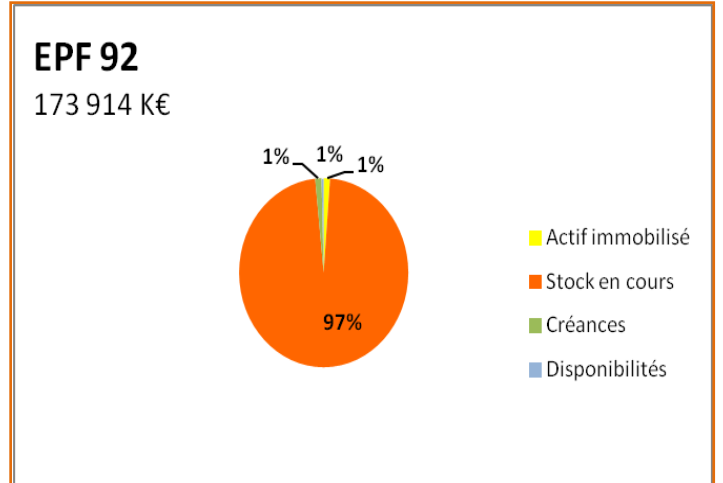
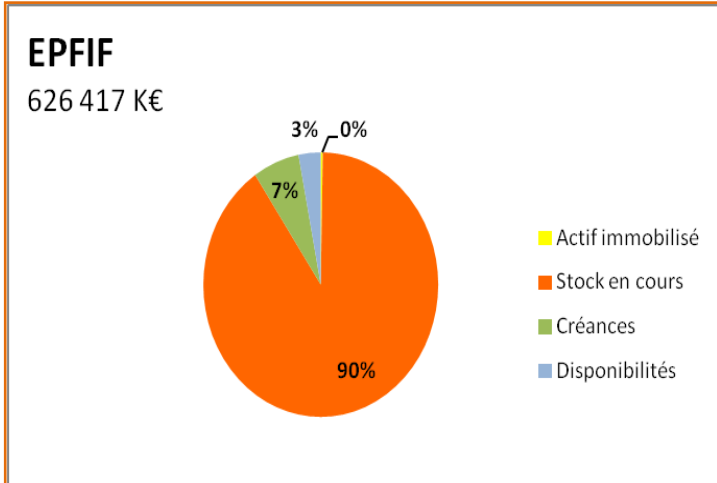
* et hors les 5€ votés en 2014 par l'EPFIF, spécifiquement pour les OIN-ORCOD.

** On rappelle la loi empirique : le budget d'un EPF représente, sur ses dix premières années, à peu près 2,5 à 2,8 fois le produit de la TSE, grâce aux cessions et aux emprunts.

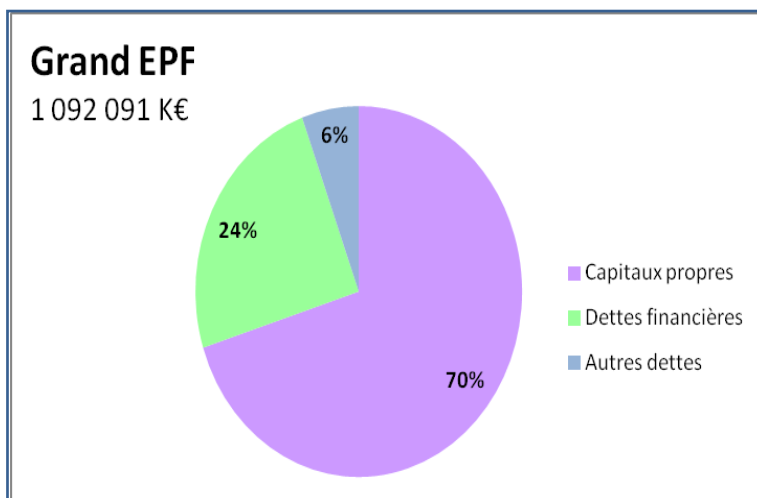
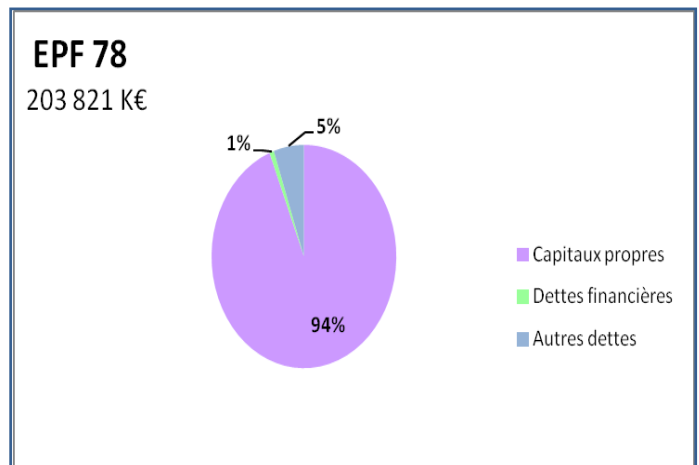
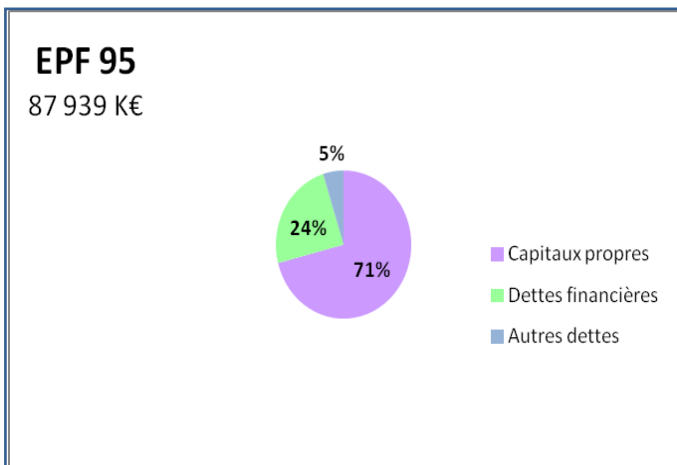
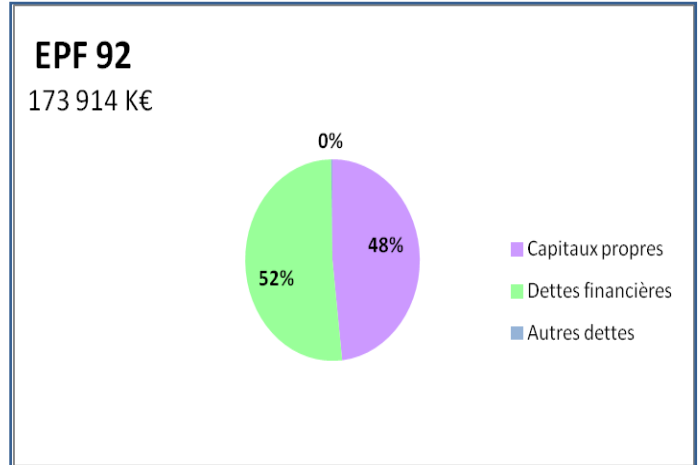
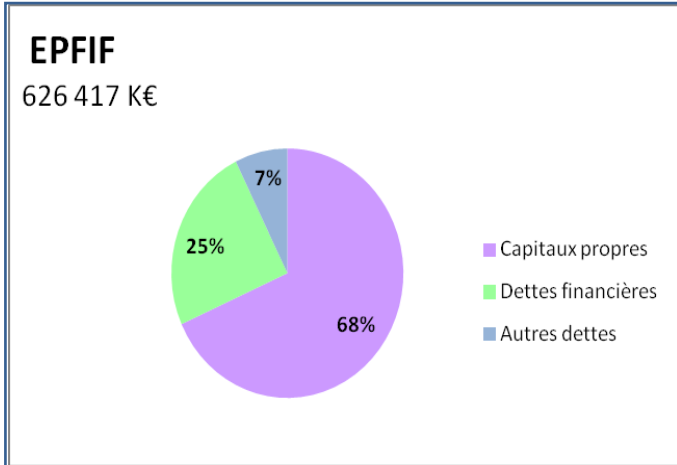
| BILAN à fin 2012 | | | | | | (variante) | |
|-------------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|------------------|-------------------|------------------|
| | EPFY | EPF92 | EPF95 | EPFIF | TOTAL CONSOLIDE | EPFY | TOTAL CONSOLIDE |
| Stock | 182 796 | 169 031 | 71 288 | 565 505 | 988 620 | 182 796 | 988 620 |
| Immobilisations | 2 397 | 2 089 | 174 | 1 726 | 6 386 | 2 397 | 6 386 |
| Créances | 5 451 | 2 088 | 14 859 | 40 094 | 62 492 | 5 451 | 62 492 |
| Disponibilités | 13 177 | 706 | 1 618 | 19 092 | 34 593 | 13 177 | 34 593 |
| TOTAL ACTIF | 203 821 | 173 914 | 87 939 | 626 417 | 1 092 091 | 203 821 | 1 092 091 |
| Capitaux propres | 191 419 | 83 883 | 62 456 | 427 845 | 765 603 | 94 419 | 668 603 |
| Emprunts | | 88 800 | 21 000 | 145 000 | 254 800 | 97 000 | 351 800 |
| Autres dettes | 12 305 | 1 231 | 4 254 | 53 442 | 71 232 | 12 305 | 71 232 |
| Provisions | 97 | 0 | 229 | 130 | 456 | 97 | 456 |
| TOTAL PASSIF | 203 821 | 173 914 | 87 939 | 626 417 | 1 092 091 | 203 821 | 1 092 091 |
| INDICATEURS | | | | | | | |
| Dettes/Stock | 6,73% | 53,26% | 35,43% | 35,09% | 32,98% | 59,80% | 42,79% |
| Dettes-créances/Stock | 3,75% | 52,03% | 14,58% | 28,00% | 26,66% | 56,81% | 36,47% |
| | | | | | | | |

Nota bene : La « variante » correspond à un refinancement par l'emprunt du fonds AFDEY en cas de non-prolongation de la convention actuelle. Hypothèse a priori non probable dans la mesure où un scénario d'accord avec le Conseil Général des Yvelines a pu être proposé.

ACTIF



PASSIF



A fin 2012, le stock foncier global représente près de 1 milliard d'euros (988,6 millions). A fin 2015, date de la fusion, il devrait s'établir à 1,4 milliard d'euros. C'est l'essentiel de l'actif de l'établissement, le reste (moins de 10%) étant constitué de créances, de disponibilités et de quelques immobilisations.

A la même date, les fonds propres cumulés représentent 765 millions d'euros et l'emprunt 255 millions d'euros.

Le ratio dette/stock a été calculé, car c'est un bon indicateur de la soutenabilité de l'action du Grand EPF, et notamment de sa capacité à jouer pleinement son rôle contracyclique en conservant une marge d'action en conjoncture basse : c'est en effet dans ces périodes qu'il faut pouvoir acheter beaucoup pour anticiper le redémarrage, tout en supportant des durées de portage plus longues.

Le calcul cumulé montre qu'il est de 33% à fin 2012. Il passerait à 43% s'il fallait « refinancer » le fonds AFDEY. Même dans ce dernier cas, l'activité de l'établissement resterait soutenable, sans hausse de la pression fiscale, mais cela réduirait quelque peu les marges de manœuvre.

Un scénario financier a été établi à partir de cet « état zéro » pour la période 2016-2020, qui correspondra au premier PPI du Grand EPF.

Il est fondé sur les hypothèses suivantes :

- Une TSE à 15€ : 10€ pour l'action foncière classique et 5€ pour les OINRCOD. Il faut rappeler que la notion « d'euros par habitant » est une simple mise en perspective et que la structure de l'assiette de la TSE (bases de la taxe foncière, de la taxe d'habitation et de la contribution foncière des entreprises) conduit évidemment à une solidarité de fait entre les territoires où ces bases sont élevées et les autres territoires. Contrairement à certaines idées émises, ce n'est pas une solidarité Est-Ouest, ni dans un sens ni dans l'autre, que produit la structure de la TSE, mais plutôt une solidarité Centre-Périphérie. Ainsi, pour l'EPFIF, il apparaît que les propriétaires et entreprises parisiens contribuent à la ressource au-delà du ratio de population de Paris. Pour une TSE à 10€/habitant sur les 5 départements 75, 77, 91, 93, 94, telle que votée par l'EPFIF, on a constaté que la contribution parisienne était à hauteur de 16/17€, et celle des 4 autres départements à hauteur de 6/7€.

- Une activité d'acquisitions (et frais liés) qui de 300 M€ en 2016, au fil de l'eau des 4 établissements, progresse à 360 M€ à 2020 (fin du premier PPI), ce qui correspond au rythme de 15.000 logements. Par comparaison, un deuxième tableau avec une activité constante (fil de l'eau, 300M€ pour 10.000 logements) a été également établi.
- Un volume d'immobilisations correspondant à la création de filiales de réserves foncières sur différents territoires de CDT : 20M€/an.
- Un volume de cessions qui évolue progressivement de 155 M€ en 2016 à 230 M€ en 2020. Ces cessions correspondent pour la quasi-totalité aux acquisitions menées par les 4 EPF avant la fusion, et s'appuient sur les trajectoires des PPI correspondants. A partir de 2021, le volume des cessions est établi essentiellement à partir des acquisitions 2016-2020.
- Un volume de recettes locatives qui croit progressivement avec l'augmentation des stocks et l'extension de la politique d'occupation à tous les stocks, de 15 M€ à 25 M€.
- Un volume de frais de structure qui au démarrage (2016) est la somme de ceux des 4 EPF, mais qui tendanciellement évolue uniquement au regard de l'inflation, voire diminue pour certains postes, et qui, en ratio par rapport à l'activité, diminuera d'un dixième au moins.
- Pour ce qui est des frais financiers et du remboursement des capitaux empruntés, le tableau de financement agglomère le service des emprunts antérieurs à la fusion, établi à partir de leur profil (environ 500 M€ en cumulé) et celui des nouveaux emprunts à partir de 2016.

Nota :

- a) *Il ne s'agit pas d'un tableau budgétaire ou comptable (les postes seraient plus nombreux et ventilés différemment), mais d'un tableau de financement qui permet de vérifier les grands équilibres sur la durée.*
- b) *Ce tableau est établi hors OINRCOD (donc avec une TSE à 10€ \cong 115M€). En effet, le modèle économique de l'intervention sur ces derniers sites est totalement différent (pas d'effet de levier d'emprunt, gestion déficitaire, portage très long).*

Un tableau de route du même type sera établi une fois approfondis les paramètres des OINRCOD envisagées : en tout état de cause les deux activités seront bien identifiées dans les comptes et le modèle de l'EPF.

TABLEAU DE FINANCEMENT : croissance de l'activité

| ANNEES | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Acquisition | 300 | 315 | 330 | 345 | 360 | 360 | 360 | 360 | 360 | 360 |
| Frais de structure | 19 | 19 | 20 | 20 | 21 | 21 | 22 | 22 | 23 | 23 |
| Frais financiers | 10 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 16 | 16 | 15 | 14 |
| Remboursement emprunt | 51 | 58 | 64 | 70 | 75 | 79 | 80 | 79 | 76 | 71 |
| Immobilisations | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| DEPENSES | 400 | 424 | 447 | 469 | 490 | 485 | 488 | 487 | 484 | 478 |
| Cessions | 150 | 170 | 190 | 210 | 230 | 250 | 270 | 290 | 310 | 330 |
| Recettes locatives | 15 | 18 | 22 | 26 | 30 | 31 | 32 | 33 | 34 | 35 |
| TSE | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 |
| Emprunts | 120 | 121 | 120 | 118 | 115 | 89 | 71 | 49 | 25 | |
| RECETTES | 400 | 424 | 447 | 469 | 490 | 485 | 488 | 487 | 484 | 480 |

INDICATEURS DE STRUCTURE

| | | | | | | | | | | |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Stock | 1 595 | 1 722 | 1 840 | 1 949 | 2 049 | 2 128 | 2 186 | 2 223 | 2 239 | 2 234 |
| Dette | 579 | 642 | 698 | 746 | 786 | 797 | 788 | 758 | 707 | 636 |
| Dette/Stock | 36% | 37% | 38% | 38% | 38% | 37% | 36% | 34% | 32% | 28% |

INDICATEURS DE GESTION

| | | | | | | | | | | |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|
| FS/TSE | 16,52% | 16,52% | 17,39% | 17,39% | 18,26% | 18,26% | 19,13% | 19,13% | 20,00% | 20,00% |
| FS+FF/TSE | 25,39% | 26,59% | 28,55% | 29,52% | 31,23% | 31,94% | 33,00% | 32,84% | 33,18% | 32,30% |
| FS+FF+RE/TSE | 69,74% | 76,96% | 84,36% | 90,19% | 96,06% | 100,33% | 102,32% | 101,37% | 99,09% | 93,78% |
| FS/Dépenses | 4,75% | 4,49% | 4,47% | 4,27% | 4,28% | 4,33% | 4,51% | 4,52% | 4,75% | 4,81% |
| FS/C+RL | 11,52% | 10,11% | 9,43% | 8,47% | 8,08% | 7,47% | 7,28% | 6,81% | 6,69% | 6,30% |

TABLEAU DE FINANCEMENT : Activité « au fil de l'eau »

| ANNEES | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Acquisition | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 |
| Frais de structure | 19 | 19 | 20 | 20 | 21 | 21 | 22 | 22 | 23 | 23 |
| Frais financiers | 10 | 12 | 13 | 13 | 13 | 13 | 12 | 10 | 9 | 8 |
| Remboursement emprunt | 51 | 58 | 63 | 65 | 65 | 63 | 58 | 52 | 47 | 42 |
| Immobilisations | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| DEPENSES | 400 | 409 | 415 | 418 | 420 | 407 | 402 | 395 | 389 | 384 |
| Cessions | 150 | 170 | 190 | 210 | 230 | 250 | 270 | 290 | 300 | 300 |
| Recettes locatives | 15 | 18 | 22 | 26 | 30 | 31 | 32 | 33 | 34 | 35 |
| TSE | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 | 115 |
| Emprunts | 120 | 106 | 88 | 67 | 45 | 11 | | | | |
| RECETTES | 400 | 409 | 415 | 418 | 420 | 407 | 417 | 438 | 449 | 450 |

INDICATEURS DE STRUCTURE

| | | | | | | | | | | |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Stock | 1 595 | 1 707 | 1 795 | 1 859 | 1 899 | 1 918 | 1 916 | 1 893 | 1 859 | 1 824 |
| Dette | 579 | 627 | 652 | 654 | 633 | 581 | 523 | 471 | 424 | 381 |
| Dette/Stock | 36% | 37% | 36% | 35% | 33% | 30% | 27% | 25% | 23% | 21% |

INDICATEURS DE GESTION

| | | | | | | | | | | |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| FS/TSE | 16,52% | 16,52% | 17,39% | 17,39% | 18,26% | 18,26% | 19,13% | 19,13% | 20,00% | 20,00% |
| FS+FF/TSE | 25,39% | 26,59% | 28,29% | 28,74% | 29,64% | 29,28% | 29,24% | 28,23% | 28,19% | 27,37% |
| FS+FF+RE/TSE | 69,74% | 76,96% | 82,79% | 85,46% | 86,54% | 84,36% | 79,77% | 73,71% | 69,12% | 64,21% |
| FS/Dépenses | 4,75% | 4,65% | 4,82% | 4,78% | 5,01% | 5,16% | 5,48% | 5,57% | 5,91% | 5,99% |
| FS/C+RL | 11,52% | 10,11% | 9,43% | 8,47% | 8,08% | 7,47% | 7,28% | 6,81% | 6,89% | 6,87% |

Ont été calculés des ratios de structure (notamment dette/stock, en intégrant « l'état zéro » à fin 2015 : $410\text{M€ (dette)}/1460\text{M€ (stock)} = 35\%$).

Ont été calculés également des ratios de gestion, notamment la manière dont les frais incompressibles sont couverts par les recettes certaines, et un ratio d'« efficacité » : frais de structure/recettes d'activité.

Il en ressort, en première analyse, que le scénario volontariste d'activité est soutenable, avec un endettement qui culmine en valeur absolue ($\cong 800 \text{ M€}$, soit 37% du stock) à la fin du premier PPI, et un arrêt de l'emprunt à la fin du 2^{ème} PPI.

Le scénario « fil de l'eau » se traduit par une dette qui décroît très rapidement et par un emprunt qui n'est plus nécessaire sur le deuxième PPI.

QUATRIEME PARTIE : **LA GOUVERNANCE DE L'EPF FRANCILIEN**

Les principes de gouvernance sont définis par l'ordonnance et le décret de 2011 : un Conseil d'Administration rassemblant des représentants de l'Etat, et pour au moins la moitié, des représentants des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre. D'autres personnes peuvent, de manière permanente, assister aux réunions.

– Le Conseil d'Administration

Le Conseil d'Administration actuel de l'EPF Ile-de-France comporte :

- 3 représentants de l'Etat,
- 11 représentants du Conseil Régional (dont, statutairement le Président de l'EPFIF),
- 1 représentant de chacun des 8 départements (voix non délibératives pour les 3 départements 78.92.95),
- 4 représentants des communes et EPCI, élus par une assemblée spéciale (issue des 5 départements de son territoire de pleine compétence),
- 1 représentant du Conseil Economique Social et Environnemental Régional (CESER),
- 3 représentants pour les 3 chambres consulaires.

Les textes (ordonnances de 2011) réservent désormais les sièges à voix délibérative aux représentant de l'Etat et des collectivités territoriales (dimension « in house »).

L'extension du territoire de compétence de l'EPFIF conduit à ce que les 8 départements disposent d'un siège délibératif.

Par ailleurs, il convient de renforcer la représentation des communes et intercommunalités qui sont les mandants directs et principaux de l'établissement. C'est au demeurant un vœu qu'avait émis le Conseil d'Administration de l'EPFIF en 2012.

D'autre part, à sa création en 2016, la Métropole du Grand Paris devra légitimement avoir, au regard de sa taille et ses compétences, une représentation allant au-delà de celle d'un simple EPCI à fiscalité propre... Il est donc proposé 8 représentants des EPCI à fiscalité propre et des communes non membre de ces EPCI, dont, à partir de 2016, 4 représentants de la Métropole du Grand Paris.

Le Conseil d'administration futur comporterait également 4 représentants de l'Etat, (+1) pour s'adapter à la réorganisation des services régionaux en 2011, distinguant DRIEA et DRIHL, qui auraient ainsi chacune un représentant, et 13 représentants du Conseil Régional (+2) (dont, statutairement, le Président de l'établissement). Cela ferait au total 33 membres à voix délibérative.

A titre consultatif, des organismes tels que les chambres consulaires et le CESER, seraient également membres, comme le prévoit la loi.

Le Conseil d'administration a notamment pour fonction de définir la stratégie de l'Établissement, à travers l'adoption du PPI, et de prendre toutes décisions budgétaires et financières (budget, emprunt, compte financier).

– Le Bureau

Le Bureau de l'Établissement pourrait se voir déléguer, comme c'est le cas aujourd'hui à l'EPFIF, l'approbation des conventions d'intervention foncière en s'appuyant sur les orientations votées par le Conseil d'Administration. Il doit pouvoir être réuni fréquemment (tous les deux mois), pour traiter un flux annuel de l'ordre d'une centaine de conventions et avenants.

– Les Commissions

Cette gouvernance sera utilement à compléter par des commissions, non décisionnaires, mais appelées par leurs travaux et leurs débats à éclairer les orientations et décisions du Conseil d'Administration.

- Des commissions thématiques, comme il en existe déjà une à l'EPFIF (Commission prospective Foncière qui a depuis 4 ans traité différents thèmes dont « foncier et infrastructure, foncier périurbain, gestion du patrimoine, etc...).
- Des commissions territoriales, qui permettront des échanges avec les collectivités et les acteurs territoriaux porteurs de politiques d'aménagement ou de politiques foncières. Ceci pourra notamment déboucher sur des plans stratégiques fonciers ou des conventions-cadres permettant d'articuler et mettre en perspective l'action de l'établissement et celle de ses partenaires, dans le strict respect bien sûr des compétences et prérogatives de chacun.

Les périmètres de ces lieux « d'intelligence foncière » partagée, peuvent être très variables : départements, grandes intercommunalités, grands territoires de projets.

Ainsi pour le Val de Marne où existe un syndicat d'action foncière qui intervient selon des modalités proches de l'EPFIF, mais non identiques (SAF 94), avec un protocole SAF-EPF qui définit les complémentarités et les principes de bonne articulation, dans le respect de l'autonomie de chaque partenaire.

Ainsi pour les Yvelines avec le fonds départemental AFDEY visant, a priori, les portages de long terme à risque. Si la convention de gestion avec l'EPF est pérennisée, un plan stratégique foncier définissant les principes d'articulation des deux dispositifs est à élaborer, avec un suivi en commission territoriale. (voir annexe)

Ainsi pour le Val d'Oise, où les trois principaux besoins urbains appellent des réflexions fines et ciblées.

Ainsi pour la Métropole du Grand Paris. Elle exercera de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, des compétences en matière d'aménagement de l'espace métropolitain (PLU métropolitain, SCOT et Schéma de secteur, opérations d'intérêt métropolitain, réserves foncières d'intérêt métropolitain). Elle pourra aussi, dès lors qu'elle disposera d'un PMHH (Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement), obtenir délégation d'un « bloc » de compétences de l'Etat en matière de logement (notamment les aides à la pierre).

A fin 2013, le territoire de la métropole représente, logiquement, un peu plus de la moitié (58%) de l'activité des 4 EPF appelés à fusionner : 107 conventions pour un engagement de 1,7 Md€, conventions le plus souvent tripartites (communes/EPCI/EPF).

Une fois que la métropole aura précisé le champ de l'intérêt métropolitain en matière de foncier et d'aménagement, elle sera appelée à se substituer aux EPCI antérieurs dans les conventions foncières concernées.

Mais au-delà, une convention-cadre, assortie d'un plan stratégique foncier, entre la Métropole et le Grand EPF, permettra de planifier et mettre en cohérence les conventions, et d'articuler l'action foncière opérationnelle de court, moyen et long terme (notamment réserves foncières, au regard des grands enjeux métropolitains).

CINQUIEME PARTIE : L'ORGANISATION DU GRAND EPF FRANCILIEN

L'organisation, le fonctionnement, les procédures internes et les outils des 4 EPF actuels ont été construits au regard de leur modalités d'intervention actuelles, telles qu'initiales dans les PPI respectifs et contractualisées dans les conventions.

Les conventions en cours seront bien sûr strictement respectées, et les communes et EPCI partenaires conserveront les mêmes interlocuteurs. Tout en garantissant cette continuité opérationnelle, l'organisation des services évoluera progressivement pour correspondre aux modalités du nouveau PPI. Cette fusion devrait en particulier tirer profit et mettre en œuvre des synergies professionnelles entre les savoir-faire et les acquis des différentes équipes.

Il est par ailleurs attendu que la fusion débouche sur des économies d'échelle en matière de moyens.

L'analyse et les décisions à prendre doivent être évidemment guidées par l'esprit de pragmatisme et la recherche d'efficacité.

- L'implantation territoriale

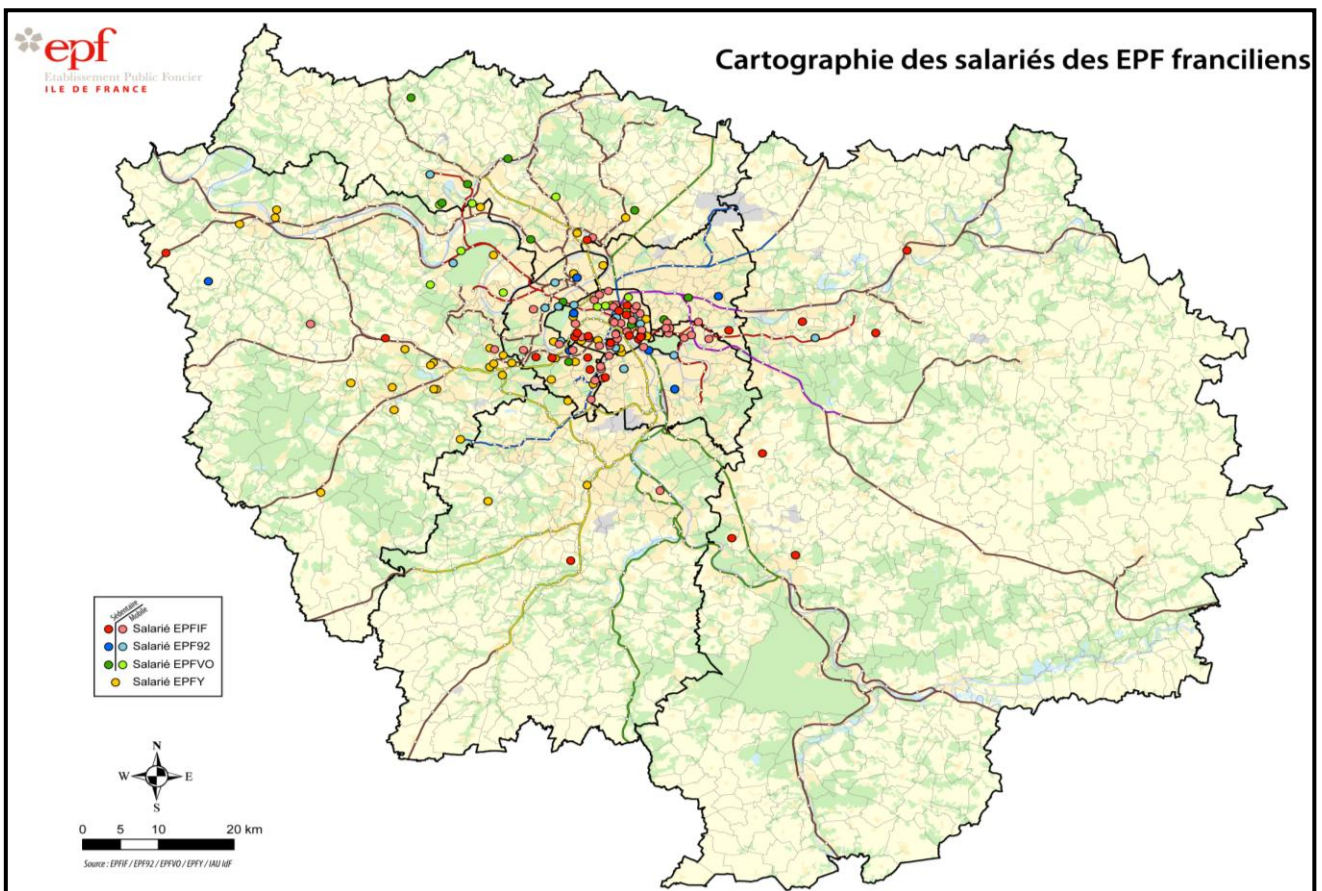
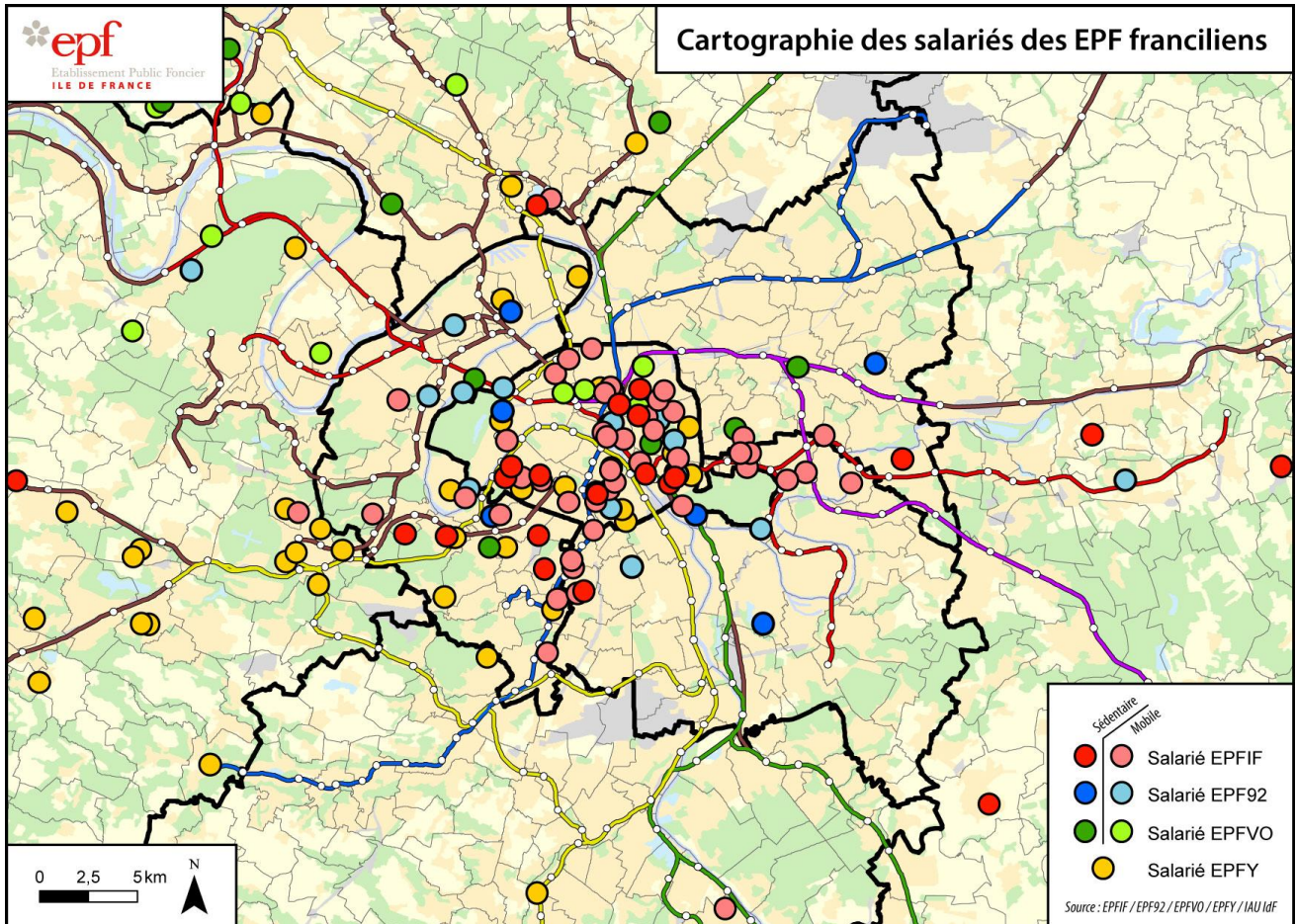
La question de la proximité a été fréquemment abordée par les personnes rencontrées lors de la mission, parfois dans une logique de comparaison des petites structures (de proximité) et de celles de plus grande taille.

Il faut rappeler que les locaux actuels de l'EPFIF sont à 1 heure maximum, par les différents modes de transport (notamment RER B : Denfert-Rochereau), de 95% des sites où il mène un partenariat avec des collectivités sur ses 5 départements de compétence. L'important est avant tout la réactivité, qui implique surtout que les collectivités partenaires disposent d'un interlocuteur identifié disponible et responsable sur leurs projets, au sein des équipes opérationnelles de l'Etablissement.

L'examen de la question des implantations est donc à faire sur des critères concrets d'accessibilité des territoires donnés, par rapport aux locaux, mais aussi, d'accessibilité pour les collaborateurs au regard de leur domiciliation (cf carte des domiciliations ci-jointe), et enfin sur le critère Immobilier.

Sur ce dernier point, la situation immobilière des 4 EPF est la suivante :

- EPFIF (Paris 14^{ème}) : Loyer 370€/m² (HT, HC, parking compris) - surface moyenne 30m²/agent - inclut les surfaces « institutionnelles ».
NB : Configuration des locaux aboutissant à un fort dimensionnement des circulations d'où le loyer faible pour Paris.
- EPF 92 (La Défense) : Loyer 480€, surface 20m² aujourd'hui, Loyer 376€, surface 28m² à 18 mois.
- EPFY (Versailles) : Loyer 198€, surface 27m².
- EPF VO (Cergy-Pontoise) : Loyer 223€, surface 21m².



A partir de ces éléments, il apparaît pertinent de retenir le maintien de deux antennes opérationnelles sur les deux sites de Versailles et Cergy, à la fois pour des raisons de coût et de distance (il est peu pertinent de faire venir dans le 14^e arrondissement des personnels habitant le bassin de Cergy pour qu'ils repartent « sur le terrain » autour de Cergy - plus d'une heure de trajet en l'occurrence).

Par antenne opérationnelle, il faut entendre les fonctions de l'action foncière menée au quotidien et au contact des services des collectivités, dans le cadre de l'exercice des conventions (acquisitions, gestion, cessions, etc...).

A cela, il convient d'ajouter les fonctions supports strictement nécessaires pour la vie quotidienne des antennes.

Les fonctions d'état-major et les ressources communes, ainsi que les fonctions « support » stratégiques, sont à regrouper au siège du Grand EPF.

Il est proposé que le territoire des Hauts de Seine soit desservi depuis le siège du 14^{ème} arrondissement, où l'effectif de l'EPF 92 serait accueilli en totalité. La configuration du territoire des Hauts de Seine, accessible depuis Paris dans de bonnes conditions, la domiciliation des collaborateurs, et les données immobilières, rendent ce choix pertinent.

La distribution des conventions et des équipes opérationnelles les mettant en œuvre auprès des collectivités ne sera pas changée à l'occasion de ce regroupement.

Sur la durée, avec notamment la constitution de la Métropole du Grand Paris, la complémentarité réelle des compétences, déjà décrite plus haut, et de valorisation des compétences et des carrières, constitue une vraie opportunité de « synergie industrielle » et de « fertilisation croisée ».

Cette rationalisation des implantations – qui se traduira probablement pour les antennes par une réduction des surfaces occupées – se fera progressivement, en tenant compte des échéances des baux en cours. Elle devrait se traduire, sur les principaux postes de frais de structure (hors salaires), par une économie à terme de l'ordre de 10% par rapport à la trajectoire actuelle.

- L'organisation des services

Classiquement dans ce type d'établissement, l'enjeu est d'identifier et articuler les fonctions opérationnelles, les fonctions ressources et les fonctions support.

- a) Pour une structure de quelque 150 personnes, qui plus est sur plusieurs sites, et qui gèrera de l'ordre de 800 opérations foncières vivantes auprès de 300 collectivités, la meilleure organisation opérationnelle envisageable est l'organisation en mode projet, avec des chefs de projets qui pilotent des opérations foncières d'un bout à l'autre, qui peuvent s'appuyer sur des ressources et expertises internes ou externes, qui sont garants du bilan et de la bonne fin des opérations et qui sont pleinement identifiés en cela par les collectivités partenaires. C'est là le véritable enjeu de proximité.

Cette organisation est en place depuis leur démarrage dans 3 des 4 EPF (*), avec une intégration maximale à l'EPF 92, où les chefs de projets assurent également le développement, c'est-à-dire la mise en place des conventions en amont.

Avec beaucoup de collectivités de taille significative, où l'activité immobilière et l'aménagement sont « récurrents », un grand nombre de conventions des 4 EPF sont en effet devenues elles-mêmes récurrentes, avec des avenants ajoutant des projets ou des périmètres.

L'action du Grand EPF s'y inscrit dans une logique vertueuse de plan stratégique et de fidélisation, avec des modes de travail en commun, éprouvés avec les années.

A l'opposé, un certain nombre de sollicitations sont « one-shot », liées à des projets ponctuels, qui peuvent être au demeurant d'envergure : par exemple, une opération d'aménagement de 300 logements dans une commune de 5.000 habitants, est un projet de taille exceptionnelle qui se déroulera sur une dizaine d'années. Dans ces cas, un accompagnement et une expertise forte en amont sont souvent nécessaires.

Dans d'autres cas, pour de petites collectivités peu dotées en services, la conclusion d'une convention opérationnelle appellera une phase préalable d'études et validation qui mobilise une équipe dédiée de l'EPF concerné (cf EPF Yvelines).

La question du développement, a fortiori dans la perspective de la Métropole du Grand Paris, appellera donc une réponse ciblée associant, selon les cas, les équipes opérationnelles déjà en place et les équipes d'études amont qui « défrichent » les stratégies foncières à mettre en place.

- b) En appui d'un pôle opérationnel ainsi constitué en plusieurs unités dont certaines délocalisées, est à identifier un pôle « ressources » intervenant sur toutes les thématiques appelant une compétence ou expertise spécifique : parmi celles-ci, la requalification des sites (démolition et gestion des sites et sols pollués), le développement durable et la transition écologique, thème qui appelle une logique de « mission », les stratégies foncières sous le triple aspect méthodologie (cahier des charges des études,...), capitalisation (études générales et recherche), et observation foncière/information géographique, etc...

Les équipes correspondantes ont aussi une fonction de référent par rapport aux partenaires et professionnels extérieurs sur des thèmes donnés (ex : habitat social, développement économique).

Tous les EPF actuels disposent de fonctions ressources plus ou moins importantes, le regroupement de toutes ces compétences dotera le Grand EPF d'une « puissance de feu » exceptionnelle en matière de stratégies foncières, et plus largement d'animation et de pédagogie autour de la question foncière. Il permettra aussi à tous les territoires de bénéficier du même niveau d'appui en expertise.

(*) et le 4^{ème} vient d'engager le processus.

c) Le troisième pôle à identifier rassemblera les fonctions support (direction des ressources humaines, direction financière, marchés, moyens généraux, etc...) ainsi que la communication. Au-delà de la gestion, ils ont pour vocation de préparer et mettre en œuvre la stratégie de l'Établissement dans tous ces domaines, stratégie bien sûr unique, et qui appellera un travail de convergence...

L'agence comptable, et les fonctions d'état major (Direction Générale) seront aussi, bien évidemment uniques et situés au siège.

Cette organisation assez classique et robuste, ne révolutionnera donc pas la structure des 4 EPF. Sa mise au point finale, et notamment l'organigramme qui s'ensuivra, appellera un travail transversal de convergence important. Parmi les thèmes déjà identifiés (*liste à affiner*) :

- Les prestations fournies par l'EPF et les procédures internes,
- Les missions et les métiers correspondants,
- Les outils (logiciels) correspondants,
- Le contenu et la préparation des conventions,
- La préparation des acquisitions (études de faisabilité),
- La gestion des biens,
- Les procédures de cession,
- La transition écologique,
- L'organisation de la commande,
- La gestion, notamment financière, des opérations,
- Les études générales et l'information géographique.

Les décisions finales relèveront bien sûr du Conseil d'Administration et de la Direction Générale, chacun pour ce qui le concerne.

Mais, ce travail coopératif associant largement les différentes équipes sur des thèmes communs devraient permettre à tous les collaborateurs de se sentir partie prenante du futur Grand EPF et d'y trouver plus facilement leur place future.

Cette réorganisation sera elle-aussi porteuse d'économies d'échelle sur les outils et les moyens réutilisés : par effet de volume sur les marchés de prestations externes, et par mutualisation et réduction des outils et logiciels, et donc des frais associés.

Ceci devrait permettre de réduire, à périmètre opérationnel identique, les frais de structure (hors salaires et charges) de 10 à 15%.

Nota :

Ces frais de structure représentent en 2012 4% à 9% du budget global des EPF (en dépenses). En moyenne consolidée, ils représentent 6% (4% pour le personnel et 2% pour les autres frais).

▪ Les ressources humaines

A la fin 2013, l'effectif cumulé des 4 EPF est de 153 collaborateurs (EPFIF : 68, EPF 92 : 24, EPF VO : 22, EPFY : 39) et est stabilisé pour 2014 – et probablement 2015. (*)

Même si les organigrammes sont différents, il est possible de ventiler les effectifs en grandes catégories statutaires et fonctionnelles :

- 21 cadres supérieurs (hors les Directeurs Généraux),
- 14 cadres intermédiaires (chefs de pôle ou adjoints de directeurs),
- 94 cadres non encadrants (chefs de projets, chargés d'études, etc...),
- 24 agents de maîtrise dont 17 assistantes ou secrétaires.

Globalement, les cadres (hors Direction) et agents de maîtrise relèvent à 48% des fonctions opérationnelles centrées sur l'action foncière, à 21% des fonctions ressources, et à 31% des fonctions supports.

L'effectif élevé de l'EPFY est lié à son « volume d'affaires » (TSE + AFDEY), à la nature des « prestations » qu'il assure (pour les petites communes mais aussi pour l'Etat), et enfin, à une organisation en « chaîne de compétences ».

Il y a lieu de considérer que les fonctions opérationnelles sont, globalement, correctement dimensionnées par rapport aux besoins des territoires desservis.

Les fonctions ressources, elles, sont liées au volume de « commande » qui leur est adressée, (de plusieurs sources : interne/services opérationnels, externe/partenaires, stratégique/Direction Générale). Les compétences et la taille critique dont disposera le pôle ressources regroupé du Grand EPF, lui permettront une présence plus forte sur les partenariats stratégiques et l'animation des politiques foncières.

Concernant les fonctions supports, il est vraisemblable que des doublons existeront sur certains postes, notamment ceux reposant sur l'usage d'outils ou logiciels qui ont vocation à être unifiés.

Il ne serait évidemment pas acceptable de laisser perdurer des doublons avec des personnels sous utilisés, en attendant simplement que la rotation résorbe les sureffectifs. Chaque collaborateur doit pouvoir retrouver au sein du Grand EPF, une place qui correspond à ses compétences et aux besoins de l'Etablissement.

(*) Hors OINRCOD

Plusieurs pistes de « reclassement » peuvent être proposées :

En premier lieu, le développement de l'activité OINRCOD va générer des besoins en personnel, dans tous les métiers (pilotage de projet – action foncière et immobilière – gestion physique et requalification technique – assistantat – gestion financière) et constitue un débouché et des perspectives d'évolution pour les collaborateurs en place.

D'autre part, un reclassement vers des postes opérationnels de collaborateurs issus de postes « support » qui en auraient le potentiel et le souhait, est également une possibilité envisageable et d'ailleurs évoquée avec les représentants du personnel.

En effet, la rotation « naturelle » sur les postes opérationnels est non négligeable, compte tenu des profils actuels des collaborateurs (jeunes, à fort potentiel, mobiles), supérieure en tout cas à celle constatée sur les autres métiers. Moyennant l'effort de formation adéquat, des reclassements internes seront possibles.

Plus globalement, l'appartenance à une structure de 150 personnes offre davantage de possibilités de mobilité interne, transversale, voire hiérarchique, à tous les collaborateurs.

C'est pourquoi, lorsque les travaux sur l'organisation et la remise au point des fiches « métiers » seront assez avancés, des entretiens individuels seront menés pour échanger sur les attentes et possibilités de carrière de chacun des collaborateurs de l'établissement.

Au-delà, des travaux transversaux seront également engagés pour faire converger les différents éléments de la politique des ressources humaines :

- Fiches métiers,
- Grilles salariales en correspondances et plus largement convergence de la politique salariale au sens large (rémunérations, évolution, tickets restaurants, régimes complémentaires, intéressement, etc...),
- Règlement intérieur commun (horaires, congés, etc...)
- Accords « atypiques » (DIF, CET, etc...).

Les dispositifs adoptés en la matière par les 4 EPF sont relativement proches, ce qui devrait faciliter la convergence. A signaler cependant, concernant la politique salariale, un EPF ayant mis en place un système de points à l'ancienneté.

- Quelles économies

On a déjà évoqué les gains liés à l'effet d'échelle sur les commandes externes relatives à l'action foncière elle-même : marchés d'études, de gardiennage, expertise, bases de données, etc... Cela s'imputera sur le bilan des opérations foncières mais restera somme toute limité, le poste majeur que constitue l'acquisition des terrains eux-mêmes n'étant pas impacté.

Sur le fonctionnement de l'établissement lui-même, des gains sont possibles comme on l'a vu.

Sur la masse salariale, qui représente les 2/3 environ des frais de structure il n'y a pas d'économie directe, les contrats étant conservés, mais il y aura un gain lié à l'amélioration de l'efficacité, avec une hausse tendancielle de l'activité à terme.

Sur les autres frais (immobilier, fournitures, transport, etc...), une économie de l'ordre de 10 à 15% (à périmètre constant) est envisageable, là aussi sur la durée.

Aujourd'hui (chiffres 2012), le ratio consolidé moyen de frais de structure est de l'ordre de 5,7%, avec des variations (cf tableau joint). A la fin du PPI 2016-2020, il devrait représenter environ 4,5%.

COMPTE DE RESULTAT SIMPLIFIE 2012

| | | | | | CUMUL |
|-----------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Acquisitions foncières | 169 521 | 46 661 | 49 342 | 24 787 | 290 311 |
| Atténuation de charges | (14 442) | (874) | | (666) | (15 982) |
| Charges financières | 1 642 | | 2 385 | 127 | 4 154 |
| Charges du personnel | 5 141 | 2 937 | 1 811 | 1 630 | 11 519 |
| Autres frais des structures | 2 899 | 1 136 | 718 | 747 | 5 500 |
| TOTAL DEPENSES | 164 761 | 49 860 | 54 256 | 26 625 | 295 502 |
| Cessions foncières | 64 855 | 17 539 | 8 668 | 14 587 | 105 649 |
| TSE | 73 922 | 21 305 | 16 050 | 11 758 | 123 035 |
| Emprunts | 15 000 | | 8 800 | 19 000 | 42 800 |
| Autres recettes | 98 | 1 081 | 300 | 408 | 1 887 |
| TOTAL RECETTES | 153 875 | 39 925 | 33 818 | 45 753 | 273 371 |

INDICATEURS ANNEE 2012

| | |
|--|--------|
| Frais structure/TSE | 13,83% |
| Frais de structure+frais financier/TSE | 17,21% |
| Frais de structure/Acquisitions | 5,86% |
| Frais de structure/Cessions | 16,11% |

CONCLUSION

Le présent rapport propose des éléments pour la feuille de route stratégique, opérationnelle, organisationnelle, du Grand EPF francilien, issu de l'absorption des 3 EPF départementaux par l'EPF d'Ile-de-France. Il représentera un outil d'une puissance exceptionnelle pour garantir un « choc foncier » durable au service du logement et de l'emploi des franciliens, dans le respect des équilibres et de la transition écologique des territoires.

Ces orientations sont à valider et à décliner dans les 18 mois qui viennent dans le cadre du fonctionnement de l'EPF et de ses documents « fondateurs » (règlement intérieur, orientations stratégiques, Plan Pluriannuel d'Interventions, règlement du personnel, etc...).

Cette période, qui se conclura par le vote du premier budget Du Grand EPF, sera donc consacrée à un travail important et délicat de convergence entre les équipes, indispensable pour construire le nouveau et ambitieux projet, tout en poursuivant les dynamiques en cours.

ANNEXE 1



Paris, le 27 SEP. 2013

La ministre

à

Monsieur Gilles BOUVELOT
Directeur général de l'Etablissement public Foncier
Ile-de-France

Référence : D13019670

Affaire suivie par : Valérie LASEK

Objet : préfiguration de l'établissement public foncier unique de la région
Ile-de-France

Dans le cadre de la politique de production de logements engagée par le Gouvernement, celui-ci souhaite donner plus de lisibilité et d'efficacité à l'intervention des établissements publics fonciers (EPF) en particulier au sein de la région Ile-de-France.

A l'occasion des débats parlementaires sur la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des objectifs de production de logement social, la question de l'évolution des opérateurs fonciers franciliens a été soulevée. Dès à présent, l'article 13 bis du projet de loi relatif à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles prévoit que « la région d'Ile-de-France compte un seul établissement public foncier de l'Etat » ; l'évolution des EPF existants vers cet objectif étant prévue au plus tard le 31 décembre 2015.

Dans ce contexte, je souhaite vous confier une mission de préfiguration en vue de la création d'un établissement public foncier d'Etat unique dans la région d'Ile-de-France, afin d'assurer une meilleure prise en compte des enjeux du foncier au bénéfice de l'ensemble des collectivités et habitants de cette région.

Vous animerez sous l'autorité de M. le préfet de la région d'Ile-de-France la concertation avec les collectivités territoriales et les présidents des conseils d'administration des quatre EPF existants.

Vous disposerez pour cela de l'appui des directions générales des établissements afin d'établir, en lien avec les services régionaux de l'Etat, les modalités opérationnelles de la fusion.

Vous me rendrez compte de vos conclusions en veillant particulièrement à :

- préciser les orientations et modalités d'intervention du futur EPF d'Etat unique au regard du projet de schéma directeur d'Ile-de-France et des trajectoires déjà prévues dans les programmes pluriannuels d'intervention des quatre EPF existants ;
- définir les objectifs du futur EPF unique en matière de production de logements, en particulier sociaux, de production d'immobilier d'entreprises dans un objectif de rééquilibrage du développement de la région et enfin de lutte contre l'artificialisation des territoires ;
- fixer le cadre financier et institutionnel du futur établissement unique. Il conviendra en particulier de préciser les conditions d'application de la taxe spéciale d'équipement (TSE) en fonction des perspectives d'action de l'EPF, l'organisation territoriale et structurelle du futur EPF ainsi que les modalités de gouvernance à prévoir dans le cadre de ses futurs statuts ;
- déterminer les conditions juridiques, comptables et patrimoniales de la fusion des quatre EPF existants. En particulier, vous identifierez les dispositions transitoires à adopter afin d'assurer la continuité des conventions opérationnelles et financières en cours ;
- estimer les économies de fonctionnement, qui seront permises à terme par la fusion.

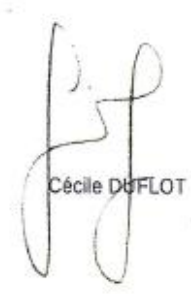
Pour préparer cette fusion sans perturber l'activité opérationnelle des établissements, vous mettrez en place une équipe dédiée à cette préfiguration et à la préparation opérationnelle de mise en place du nouvel établissement.

Je souhaite que les personnels des quatre établissements concernés soient étroitement associés au processus en cours.

Les services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, à laquelle vous rendrez régulièrement compte de l'avancement de votre mission, vous apporteront leur concours.

Je souhaite que vous me remettiez un rapport d'étape d'ici à fin décembre afin de valider les premières orientations qui y seront formulées. Vous me remettrez vos conclusions définitives au plus tard le 31 mars 2014.

NON DIFFUSABLE



Cécile DUFLLOT

Copie : Monsieur le préfet de la région d'Ile-de-France

REMERCIEMENTS

Pour leur écoute et leurs contributions

- A Monsieur le Préfet de la Région Ile-de-France, qui a animé la concertation, et à ses collaborateurs.

- Aux personnalités rencontrées dans le cadre de la mission : le Président du Conseil Régional d'Ile-de-France et le Président des Conseils Généraux des Hauts-de-Seine, des Yvelines et du Val-d'Oise.

- Aux Présidents des 4 EPF concernés.

- Aux Directeurs Généraux des 3 EPF départementaux, et à leurs équipes.

- Aux représentants des personnels des 4 EPF.

- Aux collaborateurs de l'EPF Ile-de-France, mobilisés pour des travaux de cadrage général ou des analyses plus ponctuelles.

- Aux Présidents régionaux de fédérations professionnelles rencontrés.

PROPOSITIONS POUR LE FONDS AFDEY

L'AFDEY est un fonds mis en place par le Département des Yvelines et géré aujourd'hui par l'EPFY (demain l'EPF régional si accord) dans le cadre d'une convention.

Son objectif est d'assurer des portages de long terme en risque, sur des fonciers et dans des sites stratégiques.

Ce mode d'action est de nature différente, mais tout à fait complémentaire, du portage de court et moyen terme assuré par l'EPF sur ses fonds propres issus de la TSE, action menée avec une garantie des collectivités locales cocontractantes.

Il est proposé que le Grand EPF d'échelle régionale se substitue par avenant à la convention, dans un principe de respect des prérogatives et autonomie de chacun, mais aussi d'articulation et coordination stratégique.

L'emploi du fonds AFDEY est décidé par le Conseil Général dans le cadre d'un comité d'engagement, après instruction et proposition par l'EPF.

L'emploi des moyens issus de la TSE est décidé par les instances de l'EPF.

La bonne articulation est garantie par une commission territoriale « Yvelines », lieu d'échanges et de débats, voire par un plan stratégique foncier (éventuellement plusieurs plans stratégiques fonciers locaux, par exemple Vallée de la Seine, là où les enjeux de cohérence long terme – court terme sont sans doute les plus forts).

L'EPF gère les fonds – et garantit les moyens humains et techniques de proximité nécessaires pour cela.

Il ne réduit pas son intervention « ordinaire » sur le département.

Le département n'utilise pas le fonds sur des modalités contraires au PPI de l'EPF.

S'agissant d'une convention, il conviendra de prévoir les conditions de sortie éventuelle

- Dispositif d' « alerte » préalable,
- Préavis permettant à l'autre partie de s'organiser ou se réorganiser (notamment ses moyens de gestion, et sa trésorerie),
- Reversement au Conseil Général de la trésorerie disponible, puis des produits de cession au fil des cessions. Possibilité de reprise directe des actifs.

L'EPF expert en économie du foncier pour éclairer les politiques publiques

Avec un territoire de pleine compétence en cohérence avec le territoire régional, l'établissement public foncier unique va être amené à proposer très rapidement une **vision de son intervention sur l'ensemble du territoire francilien**.

Le document cadre en matière de planification régionale, à savoir le SDRIF, identifie l'EPFIF comme un acteur de premier rang dans la mise en œuvre des orientations d'aménagement du territoire. La politique foncière métropolitaine et régionale se traduit nécessairement par des déclinaisons locales opérationnelles, adaptées aux contextes et problématiques des territoires et des collectivités locales.

➤ **Une présence et une visibilité institutionnelle**

Alimenter et améliorer la connaissance et la diffusion d'informations foncières, d'une part, augmenter la visibilité et l'acuité du débat sur les questions foncières entre les partenaires concernés d'autre part : tels peuvent être les axes de travail d'un EPF unique, animateur de la question foncière.

Opérateur sur les marchés fonciers et immobiliers, il conviendra pour ce dernier d'assurer le développement d'une approche analytique de ces marchés et de proposer des moyens de diffusion à même d'alimenter les collectivités sur l'état des prix du marché, des pressions exercées sur les différents secteurs de la Métropole et d'une manière générale de la Région, ou encore des niveaux de charges foncières en usage.

Il s'appuiera sur les pratiques innovantes, son expertise des montages opérationnels, et sa connaissance fine de la pratique des outils de l'urbanisme réglementaire et de projets.

➤ **Une action foncière dans la durée et une inscription territoriale globale**

La substitution introduite par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles ouvre d'autres perspectives. D'une manière générale, le rapprochement des structures préexistantes, va permettre d'homogénéiser les dispositifs de conventionnement et d'insuffler de nouveaux modes de faire adaptés au territoire de l'Île de France dans son ensemble.

Outils au service des collectivités relativement récents en Île-de-France, les EPF sont avant tout identifiés en tant qu'opérateurs fonciers, appréciés pour leur réactivité sur demandes immédiates et donc de fait utilisés massivement par les collectivités en ce sens.

En termes de visibilité, le nouvel établissement d'envergure régionale se verra conforter dans une dimension d'action dans la durée notamment sur les territoires où l'intervention s'inscrira dans des conventions dites « permanentes », essentiellement en zone tendue, où le rôle de régulateur des prix en continu est fondamental.

Un autre enjeu, complémentaire du précédent, est d'affiner et d'inscrire dans son contexte la gamme d'interventions (d'accompagnement) que peut proposer l'EPF unique dans un rapport de proximité avec les territoires notamment ruraux dépourvus d'ingénierie territoriale.

➤ **Un renforcement du dispositif d'accompagnement des collectivités aux différentes échelles.**

La mise en œuvre de quelques grands principes permettra de répondre à cet objectif :

- Une organisation par l'approche amont et le filtre des études préalables ;
- Une réponse ciblée aux problématiques développée à travers une offre nouvelle d'accompagnement de la collectivité qui soit complémentaire au conventionnement opérationnel classique ;
- Une organisation adaptée aux partenaires en présence à l'instar des chartes aménagements-transport ou encore de dispositifs-cadres d'appel à projet à destination d'opérateurs de logement social, sur plusieurs assiettes, voire plusieurs communes.

Et une déclinaison répondant aux différents enjeux et niveaux de territoires :

- La réalisation de diagnostics fonciers permettant d'apprécier le niveau de mutabilité d'un périmètre sur lequel exercer une veille foncière à l'échelle de l'unité foncière (selon un principe de régulation des prix et de saisie d'opportunité) et les leviers de mobilisation de ces fonciers en termes d'urbanisme réglementaire et de projet ;
- A l'échelle des CDT, à l'appui d'une stratégie métropolitaine, la constitution de plans stratégiques fonciers, cadre évolutif et négocié d'une politique foncière sur les grands enjeux d'aménagement, se déclinant par la mobilisation et un fléchage vers les outils les plus adaptés aux différents contextes, durées et échéances de sortie de grands projets ;
- Un soutien à la réalisation de volets fonciers des documents réglementaires (SCOT, PLH et PLU) visant à renforcer le cadre réglementaire de gestion du foncier dans le champ des compétences propres aux collectivités locales, par un cofinancement et des éléments de cahier des charges prévus à cet effet.

Ces dispositions seront d'autant plus pertinentes qu'elles seront doublées par le déploiement d'une gamme d'actions ciblées et diversifiées à travers des orientations thématiques spécifiques (en faveur de l'accession sociale, de l'activité économique, ou encore de la biodiversité ou du développement durable).

Après une phase d'expérimentation pour des dispositifs spécifiques (COOP foncier, MODUE, analyse fonctionnelles des espaces, actions en ORCOD), le conventionnement avec les EPCI à compétences habitat, aménagement, développement économique, doit être l'occasion de donner une visibilité de l'action foncière en termes de hiérarchisation dans le temps.

➤ **Un établissement public foncier comme acteur amont jouant un rôle fondamental dans la sécurisation des projets d'ampleur ou complexes (plusieurs communes, multi-opérations) ;**

En matière de foncier, sécuriser les grands projets ou les projets complexes, c'est avant tout leur garantir une sortie « dans les temps ». La question se pose sur les territoires de grandes opérations d'aménagement (projet de transport du Nouveau Grand Paris, réserves foncières, voire ZAD), situés essentiellement en petite couronne mais également sur les territoires où l'action foncière peut s'avérer complexe et où une mutualisation est efficace (en grande couronne, pour des questions de taille critique des opérations, de manque d'appétence des opérateurs du marché ou de manque d'ingénierie foncière des collectivités);

Il s'agit également d'inscrire l'action de l'EPF et son action dans le temps, afin qu'il soit identifié plus fortement non seulement comme opérateur de portage foncier mais aussi comme garant du bon déroulement d'une opération (sans se substituer bien sûr aux opérateurs).

Cela permettra en outre d'éviter autant que faire se peut, que l'EPF soit rattaché tardivement à des opérations « plantées » (opérations souffrant d'un déficit d'études amont) ou dont les composantes sont à revoir (programmation).