

RAPPORTS

Conseil général  
de l'Environnement  
et du Développement  
durable

n° - 007425-01

Mai 2013

## Contribution des établissements publics fonciers d'Etat à la production de logements en zone tendue



**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 007425-01**

**Contribution des établissements publics fonciers  
d'Etat à la production de logements en zone  
tendue**

établi par

**Patrick ALBRECHT**

Architecte urbaniste en chef de l'État

**Alain LECOMTE**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Yves MALFILATRE**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Ruth MARQUES**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Mai 2013**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 007425-01

Date du rapport : Mai 2013

Titre : Contribution des établissements publics fonciers d'Etat à la production de logements en zone tendue

Commanditaire : DHUP

Date de la commande : 28/07/2010

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Patrick ALBRECHT, Alain LECOMTE, Yves MALFILATRE, Ruth MARQUES

Coordonnateur : Alain LECOMTE

Contributeurs: Claude BONNET, Annick GUERBER LE GALL, Philippe SCHMIT, Gérard RUIZ, Isabelle VAULONT, Éric VERLHAC.

Relectrice : Sabine BAIETTO-BEYSSON

Nombre de pages du rapport : 92

[\(1\) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD](#)

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

## Sommaire

Résumé.....	4
Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le texte du rapport).....	6
Liste hiérarchisée des recommandations .....	8
Recommandations de niveau 1.....	8
Recommandations de niveau 2.....	8
Introduction .....	10
1. Caractéristiques des 6 établissements publics fonciers (EPF).....	12
1.1. Les 6 EPF ont été créés en trois vagues de 2001 à 2008 .....	12
1.2. Des territoires d'intervention comprenant des situations contrastées mais 70% des communes en carence SRU.....	13
1.3. Une part dominante de l'activité des EPF dévolue au logement .....	15
1.4. Des modes d'organisation des EPF et des effectifs diversifiés .....	17
1.5. L'équation financière .....	18
1.5.1. La taxe spéciale d'équipement (TSE).....	18
1.5.2. Les apports de l'Etat et des collectivités.....	19
1.5.3. Le recours à l'emprunt.....	19
1.5.4. Le produit des cessions.....	20
2. Rôle de l'État, exercice de la tutelle et production de logements.....	21
2.1. L'expression des besoins en logements par l'État.....	21
2.1.1. En Ile-de-France.....	22
2.1.2. Dans le Sud de la France.....	23
2.2. Les moyens d'expression de l'État.....	24
2.2.1. La représentation de l'État au conseil d'administration.....	24
2.2.2. L'approbation des délibérations du CA et des décisions du DG.....	25
2.2.3. Les programmes pluriannuels d'intervention.....	25
2.3. Les objectifs fixés aux directeurs et l'animation du réseau des EPF.....	27
2.4. L'articulation de l'action des EPF avec les autres politiques de l'État.....	28
2.4.1. Les logements locatifs sociaux dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU.....	28
2.4.2. Le renouvellement urbain.....	29
2.4.3. Les terrains publics.....	29
2.4.4. La protection des terres agricoles.....	30
2.4.5. Le développement économique et les grands projets d'infrastructures et d'aménagement.....	30
2.4.6. L'environnement et les risques naturels.....	32

3. Rôle de la collectivité de référence (Région ou Département) et implication dans la production de logements.....	<a href="#">33</a>
3.1. Poids des collectivités dans la structure.....	<a href="#">33</a>
3.2. Politique du logement de la collectivité.....	<a href="#">33</a>
3.3. Les rapports entre président et directeur général .....	<a href="#">39</a>
3.4. Perception du rôle de l'État.....	<a href="#">39</a>
4. La mesure de l'efficacité.....	<a href="#">41</a>
4.1. Caractérisation de la production de logements sur le plan quantitatif.....	<a href="#">41</a>
4.1.1. <i>Par établissement</i> .....	<a href="#">41</a>
4.1.2. <i>Un dispositif qui monte en puissance et qui ne représente qu'un maillon de la chaîne</i> .....	<a href="#">43</a>
4.1.3. <i>Des résultats à ce jour peu significatifs</i> .....	<a href="#">45</a>
4.1.4. <i>Quels outils de mesure ?</i> .....	<a href="#">46</a>
4.2. Caractérisation de la production de logements sur le plan qualitatif.....	<a href="#">48</a>
4.2.1. <i>Sur le plan de la connaissance et de la programmation</i> .....	<a href="#">48</a>
4.2.2. <i>Sur le plan de la localisation et de la typologie</i> .....	<a href="#">49</a>
4.2.3. <i>Sur la place du logement social dans l'activité des EPF</i> .....	<a href="#">51</a>
4.3. Action sur le marché foncier et les prix.....	<a href="#">53</a>
4.4. Contribution à une gestion économe de l'espace.....	<a href="#">55</a>
4.5. Perception de l'efficacité par les partenaires.....	<a href="#">57</a>
4.6. Modalités d'intervention de l'EPF : EPF offensif ou action à la carte ?.....	<a href="#">59</a>
4.6.1. <i>Facteurs de réussite</i> .....	<a href="#">59</a>
4.6.2. <i>Freins à l'action</i> .....	<a href="#">60</a>
4.7. Des EPF d'État ?.....	<a href="#">62</a>
4.8. La situation particulière de l'Ile-de-France.....	<a href="#">62</a>
Conclusion .....	<a href="#">64</a>
Annexes.....	<a href="#">66</a>
1. Lettre de mission .....	<a href="#">67</a>
2. Liste des personnes rencontrées.....	<a href="#">69</a>
1. Contribution des EPF d'État à la production de logements en zones tendues, le dispositif national, tableaux de synthèse.....	<a href="#">72</a>
1.1. Territoire et PPI.....	<a href="#">72</a>
1.2. Communes SRU et logement social .....	<a href="#">73</a>
1.3. Conventions opérationnelles.....	<a href="#">74</a>
1.4. Recettes 2011.....	<a href="#">75</a>
1.5. Dispositif opérationnel 2011.....	<a href="#">76</a>
1.6. Logements : production et besoins.....	<a href="#">77</a>
1.7. Contribution des EPF à l'effort logements.....	<a href="#">78</a>
1.8. Composition des conseils d'administration.....	<a href="#">79</a>

1.9. Un suivi automatisé de la production de logements.....	<a href="#">81</a>
1.10. Les données sur les logements produits .....	<a href="#">83</a>
2. Glossaire des sigles et acronymes.....	<a href="#">85</a>

## Résumé

Pour contribuer à développer la production de logements dans les zones tendues sur le plan foncier, l'État a créé six établissements publics fonciers (EPF) entre 2001 et 2008, dont quatre en Ile-de-France en septembre 2006. Les deux autres concernent les régions qui bordent la Méditerranée.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a souhaité connaître quelle était à ce stade le véritable apport de ces EPF dans le développement de l'offre de logements qui constitue depuis longtemps l'un des objectifs majeurs des gouvernements successifs.

Dans leurs territoires d'intervention, qui comprennent moins de 13% du territoire mais 30% de la population et 70% des communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi SRU, l'activité des EPF est très majoritairement consacrée à l'acquisition de terrains destinés à des opérations de logements. La ressource financière principale est constituée par le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE). En effet, le produit des cessions est encore faible (moins de 30% dans tous les cas), ce qui oblige trois EPF à recourir à l'emprunt pour soutenir leur action.

L'État exerce sa tutelle sur les EPF en fixant des orientations pluriannuelles en matière de production de logements, au regard des besoins en logements qu'il a estimé dans les territoires considérés. Représenté aux conseils d'administration avec voix délibérative depuis l'ordonnance du 8 septembre 2011, il peut faire valoir ses enjeux en matière de politique de l'habitat et préconiser des actions spécifiques aux différents territoires, comme par exemple la protection des espaces naturels ou la prévention des risques. Par ailleurs, il nomme des directeurs généraux dont il évalue annuellement l'action.

Les élus ont toutefois un poids prépondérant dans la gouvernance des EPF, car en sus de l'exercice de la présidence, ils disposent de la majorité des sièges dans les conseils d'administration. Leur intervention fréquente dans les politiques locales du logement, que ce soit au niveau régional ou départemental (subventions pour surcharge foncière, délégation des aides à la pierre...) accentue leur influence dans la définition des orientations des EPF.

S'il faut caractériser à grands traits la contribution des EPF à la production de logements en zone tendue, il peut être mis en avant qu'avec un potentiel de 2870 logements pour les terrains cédés en 2011, les six EPF contribuent en moyenne à hauteur de 3% des logements autorisés et 4% des logements commencés dans l'année, avec une pointe de 9% des logements commencés pour l'EPFIF, ce qui est encore modeste. Alors que ces EPF montent encore en puissance, il ne faut donc à ce stade, ni surestimer leur action, ni la sous-estimer.

En effet, si l'apport des EPF en matière de logement dans les zones tendues ne paraît pas être à ce stade à la mesure du besoin, il est loin d'être négligeable :

- leur action s'inscrit pleinement au service des grandes politiques publiques de développement de l'offre de logements, notamment sociaux et de réalisation des

grandes opérations d'aménagement et d'infrastructures, avec la double préoccupation du développement durable et de la mixité sociale ;

- en sus de leur contribution quantitative à la production de logements, les EPF jouent un rôle déterminant dans la pédagogie auprès des collectivités locales pour accroître l'offre ainsi que dans la diffusion du savoir-faire pour réaliser des opérations complexes en tissu urbain dense, notamment lorsque les copropriétés sont nombreuses.

Cette action est toutefois difficile à mesurer précisément dans la durée, car les indicateurs unifiés au niveau national qui permettraient cette mesure n'existent pas.

Leur rôle dans la détermination des prix du foncier est par ailleurs faible ; en effet, mis à part quelques micro-marchés, le volume d'acquisitions qu'ils maîtrisent est insuffisant pour peser significativement sur les prix.

Si le rôle des EPF n'est donc pas encore déterminant dans l'accroissement de la production de logements, il est toutefois crucial puisqu'il permet de concrétiser des opérations qui ne pourraient pas aboutir sans leur intervention.

La montée en puissance du dispositif des EPF devrait sans aucun doute accroître leur rôle dans les prochaines années. Un certain nombre de préconisations serait toutefois de nature à renforcer sans tarder leur efficacité :

- développement par l'Etat, en association avec les collectivités territoriales, d'une analyse prospective des besoins par catégories de logements et par zone géographique, dans chaque territoire couvert par un EPF ;

- évaluation conjointe par l'Etat et chaque EPF de la part que doit prendre chaque EPF dans la production de logements ;

- instauration d'une collaboration systématique de chaque EPF avec les DDT de son territoire en amont et en aval des acquisitions foncières, afin de réduire les aléas des opérations et d'organiser un meilleur suivi des conventions ;

- mise en place d'un suivi harmonisé au niveau national des interventions des EPF et de leurs effets en termes de production de logements ;

- rappel aux communes de l'obligation d'informer l'EPF sur le nombre et la nature des logements autorisés sur les terrains cédés, avec un système de sanctions si les logements prévus ne sont pas réalisés ;

- priorité absolue des opérations situées dans les communes relevant de l'article 55 de la loi SRU ;

- mise en place par l'administration centrale d'une animation très active du réseau des EPF.

## Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le texte du rapport)

1. Il est recommandé que les EPF d'État soient invités, au titre de leur mission et de leur expertise, aux réunions des CRH, lorsqu'y sont débattues les orientations régionales et locales des politiques de l'habitat afin d'améliorer la cohérence entre stratégies foncières et objectifs de construction de logements.....[22](#)
2. L'État, en association avec les collectivités, doit développer, dans chaque territoire couvert par un EPF, au-delà d'une évaluation des besoins globaux en logements, notamment sociaux, une vision prospective et une analyse plus détaillée de ces besoins par catégorie de logements et par zone géographique, et permettre ainsi aux EPF de mieux définir leur stratégie et leurs choix dans leurs acquisitions. ....[23](#)
3. L'EPF doit développer une collaboration systématique avec les directions départementales des territoires en amont et en aval des acquisitions foncières, afin notamment de mieux connaître les contraintes qui peuvent peser sur les terrains acquis (risques, sites pollués...), s'assurer que les acquisitions répondent bien aux exigences de la politique du logement de l'État (application de l'article 55 de la loi SRU, priorité de construction dans les zones tendues, lutte contre l'étalement urbain...) et organiser un suivi conjoint de l'application des conventions après cession des terrains.....[26](#)
4. Il paraît important que les conditions dans lesquels s'effectue le rachat par les EPF d'emprises appartenant à l'État et à ses établissements publics répondent à des règles communes et clarifiées.....[28](#)
5. Une réflexion doit être engagée sur les modalités juridiques et financières selon lesquelles les EPF pourraient constituer des réserves foncières à moyen ou long terme, permettant de mener des opérations d'ampleur et exemplaires au titre du développement durable, qui lient développement économique, offre de logements et prise en compte de la biodiversité. Cette analyse devrait prendre en considération la prise de risque financière par les collectivités sous forme de garantie d'emprunt ou de participation au capital.....[31](#)
6. Une évaluation de la part que chaque EPF doit prendre dans les objectifs de production de logements de son territoire devrait être menée conjointement par chaque EPF et sa tutelle.....[42](#)
7. Un système harmonisé de suivi des interventions de chaque EPF doit être rapidement mis en place sur le plan national .....[46](#)
8. Il est recommandé de rappeler aux communes l'obligation d'informer l'EPF sur le nombre et la nature des logements autorisés sur les terrains cédés par l'EPF et de réfléchir à un système de sanctions en cas de non-réalisation du nombre de logements prévus dans les conventions passées avec les collectivités territoriales.. [47](#)
9. Les EPF doivent contribuer à l'application de la loi en accordant une priorité absolue aux opérations situées dans les communes relevant de l'article 55, en particulier lorsqu'elles font l'objet d'un constat de carence.....[52](#)

10. Les EPF devraient développer leurs interventions dans les quartiers anciens afin de contribuer au développement d'une offre de logements accessibles à tous en centre ville tout en répondant aux exigences d'une ville plus « compacte ».....[55](#)

11. A l'heure où le développement de l'effort de construction de logements, mais aussi la limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels sont plus que jamais des enjeux nationaux, on ne peut que souhaiter une intensification des partenariats entre les EPF et les SAFER, dans la lignée des travaux conduits par l'ADEF, ainsi qu'avec le conservatoire du littoral.....[56](#)

12. L'administration centrale devrait apporter une valeur ajoutée supplémentaire en contribuant très activement à l'animation du réseau des EPF en zone tendue. L'objectif serait de favoriser leur meilleure performance, par des échanges d'expérience, par un partage des connaissances et des méthodes développées localement, et par des interventions d'experts sur des questions pointues. ....[61](#)

# Liste hiérarchisée des recommandations

## Recommandations de niveau 1

2.L'État, en association avec les collectivités, doit développer, dans chaque territoire couvert par un EPF, au-delà d'une évaluation des besoins globaux en logements, notamment sociaux, une vision prospective et une analyse plus détaillée de ces besoins par catégorie de logements et par zone géographique, et permettre ainsi aux EPF de mieux définir leur stratégie et leurs choix dans leurs acquisitions. ....[23](#)

3.L'EPF doit développer une collaboration systématique avec les directions départementales des territoires en amont et en aval des acquisitions foncières, afin notamment de mieux connaître les contraintes qui peuvent peser sur les terrains acquis (risques, sites pollués...), s'assurer que les acquisitions répondent bien aux exigences de la politique du logement de l'État (application de l'article 55 de la loi SRU, priorité de construction dans les zones tendues, lutte contre l'étalement urbain...) et organiser un suivi conjoint de l'application des conventions après cession des terrains.....[26](#)

6.Une évaluation de la part que chaque EPF doit prendre dans les objectifs de production de logements de son territoire devrait être menée conjointement par chaque EPF et sa tutelle.....[42](#)

7.Un système harmonisé de suivi des interventions de chaque EPF doit être rapidement mis en place sur le plan national .....[46](#)

8.Il est recommandé de rappeler aux communes l'obligation d'informer l'EPF sur le nombre et la nature des logements autorisés sur les terrains cédés par l'EPF et de réfléchir à un système de sanctions en cas de non-réalisation du nombre de logements prévus dans les conventions passées avec les collectivités territoriales..[47](#)

9.Les EPF doivent contribuer à l'application de la loi en accordant une priorité absolue aux opérations situées dans les communes relevant de l'article 55, en particulier lorsqu'elles font l'objet d'un constat de carence.....[52](#)

## Recommandations de niveau 2

1.Il est recommandé que les EPF d'État soient invités, au titre de leur mission et de leur expertise, aux réunions des CRH, lorsqu'y sont débattues les orientations régionales et locales des politiques de l'habitat afin d'améliorer la cohérence entre stratégies foncières et objectifs de construction de logements.....[22](#)

4. Il paraît important que les conditions dans lesquels s'effectue le rachat par les EPF d'emprises appartenant à l'État et à ses établissements publics répondent à des règles communes et clarifiées.....[28](#)
5. Une réflexion doit être engagée sur les modalités juridiques et financières selon lesquelles les EPF pourraient constituer des réserves foncières à moyen ou long terme, permettant de mener des opérations d'ampleur et exemplaires au titre du développement durable, qui lient développement économique, offre de logements et prise en compte de la biodiversité. Cette analyse devrait prendre en considération la prise de risque financière par les collectivités sous forme de garantie d'emprunt ou de participation au capital.....[31](#)
10. Les EPF devraient développer leurs interventions dans les quartiers anciens afin de contribuer au développement d'une offre de logements accessibles à tous en centre ville tout en répondant aux exigences d'une ville plus « compacte ».....[55](#)
11. A l'heure où le développement de l'effort de construction de logements, mais aussi la limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels sont plus que jamais des enjeux nationaux, on ne peut que souhaiter une intensification des partenariats entre les EPF et les SAFER, dans la ligne des travaux conduits par l'ADEF, ainsi qu'avec le conservatoire du littoral.....[56](#)
12. L'administration centrale devrait apporter une valeur ajoutée supplémentaire en contribuant très activement à l'animation du réseau des EPF en zone tendue. L'objectif serait de favoriser leur meilleure performance, par des échanges d'expérience, par un partage des connaissances et des méthodes développées localement, et par des interventions d'experts sur des questions pointues. ....[61](#)



## Introduction

Le Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), par note du 28 juillet 2010, de diligenter une mission sur la contribution des établissements publics fonciers (EPF) d'État à la production de logement dans les zones les plus tendues.

En effet, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a notamment mis l'accent sur les objectifs d'acquisitions destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux que devaient comporter les programmes pluriannuels d'interventions (PPI) adoptés par les conseils d'administration de ces établissements.

La mission a donc eu pour objet de tenter de répondre aux principales questions suivantes :

- Comment l'action des EPF contribue-t-elle à la prise en compte des besoins de logements par les acteurs publics et à leur réalisation en zone tendue ?
- Sur quelle vision stratégique territoriale ces EPF s'appuient-ils pour orienter leur action foncière ?
- Quel est l'impact de l'action de ces EPF sur les marchés fonciers ?
- Dans quelle mesure participent-ils à une gestion économe de l'espace et à une densification du logement en zone tendue ?
- Quels seraient les outils à créer ou modifier pour améliorer l'efficacité de leur action quant au développement de l'offre de logements dans leur périmètre d'intervention ?

Le champ de la mission s'est porté sur les six EPF d'État exerçant dans les zones les plus tendues du territoire national sur le plan du foncier, à savoir les EPF d'Île-de-France, des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise, des Yvelines, du Languedoc-Roussillon et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

La mission a connu une phase de démarrage assez longue, à la fois pour préciser le cahier des charges et la grille de questionnement et pour intégrer les résultats de l'enquête conduite par le CETE Nord-Picardie pour établir un recueil d'informations sur l'ensemble des EPF d'État. Elle a ensuite procédé, à compter du dernier trimestre 2011, à l'audition des principaux acteurs et partenaires des EPF retenus.

Le rapport, après une présentation des principales caractéristiques des EPF, analyse le rôle de l'État dans l'exercice de la tutelle de ces établissements et en tant qu'administrateur, puis le rôle des principales collectivités concernées (régions, départements) dans le fonctionnement des EPF. Il tente ensuite de mesurer l'efficacité des EPF dans leur contribution en amont à la production de logements et la plus-value qu'ils apportent réellement par rapport à l'ensemble des producteurs de logements.

Enfin, il propose un certain nombre de recommandations pour améliorer cette efficacité et pouvoir l'évaluer.

Il faut signaler que, compte tenu des caractéristiques très différentes des EPF examinés ainsi que des conditions de réalisation de la mission, il est apparu impossible aux rédacteurs, faute d'avoir toujours des données homogènes, de développer chaque partie du rapport avec un niveau égal d'approfondissement entre les EPF.

## 1. Caractéristiques des 6 établissements publics fonciers (EPF)

*Ce chapitre a pour objet de brosse le paysage des six EPF d'État situés en zone tendue en présentant leur contexte d'intervention, ce qui les rapproche et ce qui les différencie, et comment ils se positionnent par rapport à la problématique de développement de l'offre de logement.*

### 1.1. Les 6 EPF ont été créés en trois vagues de 2001 à 2008

Les 6 EPF d'État, situés en zone tendue, objets de la mission, ont été créés en trois phases successives.

Tout d'abord, **l'EPF Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) a été créé par décret n°2001-1234 du 20 décembre 2001**, dans une région où les collectivités territoriales, leurs (rares) sociétés d'aménagement et les organismes HLM sont en règle générale peu actifs en matière de projets d'ensemble et de stratégie foncière.

Trois conseils généraux avaient auparavant étudié la faisabilité d'un EPF dans leur département : les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône et le Vaucluse, mais les communes ne voyaient généralement pas l'intérêt d'un outil foncier spécifique. De son côté, le préfet de région était convaincu de l'efficacité d'un tel outil, afin d'aider les collectivités à anticiper leurs projets. La création d'un EPF sur l'ensemble de la région sera finalement décidée dans le cadre du IVème contrat de plan État-Région et du CIADT de mai 2000.

C'est la question de l'aménagement du territoire qui a sous-tendu la création de l'EPF PACA : lutte contre l'étalement urbain et nécessité de reconstruire la ville sur elle-même. La question du logement était cependant prégnante et va devenir centrale à partir de 2003 lorsque le constat est établi d'un décrochage notable entre le revenu des ménages et l'évolution des prix de l'immobilier.

Dans un second temps, **4 EPF ont été créés en Ile-de-France par décrets du 13 septembre 2006 : l'EPF d'Ile-de-France**, compétent sur les territoires des départements de Paris, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val de Marne, Essonne (décret n° 2006-1140), **l'EPF des Yvelines** (décret n° 2006-1141), **l'EPF des Hauts-de-Seine** (décret n° 2006-1142) et **l'EPF du Val-d'Oise** (décret n° 2006-1143).

La création d'un EPF en Île-de-France, qui comprend les zones les plus tendues du territoire national, s'impose comme une nécessité pour l'État comme pour la région : il s'agit de poursuivre le développement de l'offre de logement au-delà du plan de cohésion sociale et d'accompagner la mise en œuvre du SDRIF. Mais si le préfet de région et le président du conseil régional, bientôt suivis par les départements conduits par une majorité politique identique à celle du conseil régional, s'accordent pour créer un EPF unique sur l'ensemble du territoire régional, les présidents du conseil général des Hauts-de-Seine et des Yvelines s'y opposent, et le département du Val-d'Oise se rallie à leur position. Ce sont donc 4 EPF qui sont créés le même jour, à compétences territoriales exclusives propres.

Les collectivités qui assurent la présidence des nouveaux établissements vont s'impliquer à des degrés divers dans leur mise en place : apport financier dans les Yvelines et les Hauts-de-Seine, constitution d'une équipe importante dans les Yvelines et pour l'EPFIF, a contrario suppression d'une ligne budgétaire dévolue au foncier dans le Val-d'Oise.

Pour les 4 EPF, l'axe prioritaire d'intervention est bien le logement, avec une priorité plus forte dans les Hauts-de-Seine et pour l'EPFIF.

Enfin, **l'EPF du Languedoc-Roussillon a été créé par décret n° 2008-670 du 2 juillet 2008**. Antérieurement à sa création, certaines collectivités avaient développé des politiques foncières en faveur du logement : le département de l'Hérault, la communauté d'agglomération de Montpellier. Quant à la communauté d'agglomération de Perpignan, elle avait créé un EPF local sur son territoire (24 communes) en 2006.

Là encore, l'orientation stratégique majeure de l'établissement concerne le développement de l'offre de logement.

## **1.2. Des territoires d'intervention comprenant des situations contrastées mais 70% des communes en carence SRU**

Si le territoire couvert par les six EPF d'État représente moins de 13% du territoire national et 10% des communes métropolitaines, il représente en revanche 27% des logements autorisés en 2011, 30% de la population, 40% des communes SRU et 70% des communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence (Cf tableau en annexe 3.1.1).

Les territoires d'intervention des EPF sont toutefois très contrastés.

**Les deux EPF des régions bordant la Méditerranée, PACA et Languedoc-Roussillon, présentent de nombreux points communs :**

un nombre très important de communes (respectivement 963 et 1545), un territoire d'intervention très étendu (31 400 et 27 376 km<sup>2</sup>) et une faible densité (158 et 95 habitants/km<sup>2</sup>),

- une répartition inégale de l'habitat sur le territoire, principalement concentrée sur le littoral, avec des taux de résidences secondaires (17,3 et 21,9%) très supérieurs à la moyenne nationale (9,6%) et une offre très insuffisante de logements locatifs sociaux (11,4 et 10,4%), très inférieure au taux national (16,5 %),
- une forte croissance démographique annuelle, accompagnée d'une progression importante de l'artificialisation des sols et confrontée à la nécessaire préservation des terres agricoles et des espaces naturels.
- une faible culture de la maîtrise publique de l'aménagement, la production de logements s'effectuant à une forte majorité sur initiative privée et sous forme de constructions individuelles.

De ce fait, les enjeux principaux pour la politique du logement dans ces deux régions

portent sur le développement de logements accessibles aux populations modestes dans les zones les plus équipées et offrant des emplois, c'est à dire essentiellement dans les zones littorales ainsi que sur le soutien aux actions de renouvellement urbain et d'extension maîtrisée de l'urbanisation.

La région d'Ile-de-France fait bien sûr l'objet d'une tension foncière beaucoup plus forte.

**L'EPFIF** intervient sur un territoire beaucoup plus étendu que les 3 autres EPF (de territoire départemental) de la région, puisqu'il porte sur 8 305 km<sup>2</sup> soit près de 70% de la surface régionale, 5 départements et 798 communes, donc avec une gouvernance beaucoup plus complexe. Il connaît cependant des situations très différenciées puisqu'il regroupe Paris (21 196 hab/km<sup>2</sup>), 2 départements de la petite couronne, la Seine-Saint-Denis (6 424 hab/km<sup>2</sup>) et le Val de Marne (5 382 hab/km<sup>2</sup>) ainsi que 2 départements de la grande couronne, l'Essonne (670 hab/km<sup>2</sup>) et la Seine-et-Marne (222 hab/km<sup>2</sup>).

Les 3 EPF à compétence départementale interviennent sur des territoires assez dissemblables :

**L'EPF des Hauts-de-Seine** connaît la situation la plus atypique : sur un territoire de 176 km<sup>2</sup>, il présente une densité de 8 822 habitants/km<sup>2</sup>, la deuxième de France après Paris. Le territoire est totalement urbanisé, en dehors des espaces naturels qui le resteront. Toute opération de construction est par conséquent une opération de renouvellement urbain, principalement sur de petites parcelles. En effet, la plupart des grandes friches industrielles ont été réutilisées. La part des copropriétés est très importante. Sur 36 communes que compte le département, 13 relèvent de la loi SRU (dont 2 « carencées »). Cependant, le pourcentage de logements sociaux dans le département s'élève à 26 % en moyenne, du fait de quelques communes qui en ont plus de 50 %.

**L'EPF du Val-d'Oise**, département de grande couronne, s'étend sur 1 246 km<sup>2</sup> pour une densité de 938 hab/km<sup>2</sup>. Son territoire est très diversifié, avec l'agglomération de Cergy-Pontoise-Herblay, ancienne ville nouvelle, l'aéroport de Roissy et des secteurs ruraux. La part du logement individuel est très importante (47 % du parc). Le taux de 25 % de logements sociaux cache de profondes disparités puisque 13 communes sur les 185 du département concentrent 60 % du parc locatif social et que 92 communes ne disposent d'aucun logement social. Le département comporte 26 communes SRU, dont 9 « carencées ».

**L'EPF des Yvelines** intervient sur un territoire de 2 284 km<sup>2</sup> pour une densité de 616 hab/km<sup>2</sup>. Ce territoire est constitué à près de 80 % de terres agricoles et de boisements, au centre et à l'ouest du département, où domine l'habitat individuel. L'espace urbanisé est situé essentiellement à l'est du département, à proximité du cœur de l'agglomération parisienne. Deux tiers des 262 communes du département ont moins de 2 000 habitants. Avec 20 communes en état de carence sur les 49 communes relevant de la loi SRU, le département regroupe 44 % des communes « carencées » d'Ile-de-France.

Les 4 EPF d'Ile-de-France sont donc essentiellement confrontés à l'enjeu majeur de développement de l'offre de logements, notamment sociaux. En particulier, la loi du 3

juin 2010 sur le Grand Paris a fixé des objectifs très ambitieux en matière de production de logements (70 000 logements/an soit un doublement du rythme observé ces dernières années).

La région comporte également de nombreuses opérations d'intérêt national (OIN) auxquelles chaque EPF se doit de contribuer, et des établissements publics d'aménagement qui développent une action foncière sur leur périmètre, ainsi que l'AFTRP qui intervient sur l'ensemble de la région.

### **1.3. Une part dominante de l'activité des EPF dévolue au logement**

Malgré les situations contrastées évoquées ci-dessus, c'est bien le développement de l'offre de logements qui constitue l'objectif prioritaire de l'action des EPF étudiés par la mission, mais avec plus ou moins d'acuité selon les contextes. L'examen des programmes pluriannuels d'intervention (PPI) des établissements mettent ce constat clairement en évidence (Cf. Tableau en annexe 3.1).

- **L'EPF PACA**

C'est l'EPF le plus ancien de notre échantillon d'étude. Créé en 2001, il met en œuvre actuellement son 3ème PPI. Après un 1er PPI (2002-2005) correspondant à la phase d'installation, le 2ème (2005-2010) avait défini 4 axes d'interventions, dont les 2 premiers concernaient très majoritairement (85%) le logement : soutien au renouvellement urbain et à la politique de la ville des grandes agglomérations, avec une priorité aux logements sociaux, et amélioration du maillage urbain des villes petites et moyennes.

Compte tenu des opérations mixtes, ces axes ont représenté 66% des engagements pour le logement. A noter que les 3 départements littoraux, les plus tendus, ont représenté 81,5% des engagements.

Avec le 3ème PPI (2010-2015), la palette des actions s'est diversifiée puisqu'il affiche 9 axes d'interventions au lieu de 4 auparavant. Il y a désormais 3 axes prioritaires ciblés sur les grandes agglomérations, dont les 2 premiers concernent la production de logements à court terme et la réalisation de « projets d'ensemble » économes d'espaces et le 3ème les grands projets stratégiques. Un 4ème axe concerne le logement dans les petites communes rurales.

A la demande de l'État, des actions supplémentaires ont été inscrites pour la protection des espaces naturels remarquables et pour la protection contre les risques naturels et technologiques.

Dans cet ensemble, les axes prioritaires doivent représenter au minimum 80% des investissements de l'EPF (soit environ 50 M€ par an).

- **L'EPF Languedoc-Roussillon**

L'EPF fonctionne dans le cadre de son 1er PPI (2009-2013), arrêté en novembre 2008. Il affiche un programme d'investissements portant à 70% sur l'axe prioritaire consacré au logement.

Les 3 autres axes d'intervention portent sur les opérations à finalités économiques (15%), la préservation de l'environnement et la prise en compte des risques (7,5%), et l'accompagnement de grands équipements structurants (7,5%).

Bien qu'affichant ses intentions sur trois types de sites, foncier d'expansion, foncier dégradé (friches) et foncier à densifier (dents creuses), l'EPF envisage de consacrer au foncier d'expansion 90% des moyens financiers consacrés à l'axe « logement ».

- **EPF Ile-de-France (EPFIF)**

Créé fin 2006 comme les 3 autres EPF de la région, son 1er PPI porte sur la période 2007-2013. Il affiche clairement 2 axes majoritaires d'interventions :

- accroissement de l'offre de logement (65%), avec une priorité pour les opérations comportant une proportion minimale de logements sociaux (30% pour les opérations organisées et de taille importante, 50% pour les opérations diffuses et dans les communes SRU),
- accompagnement du développement économique (35%),

En sus de ces axes majoritaires, l'EPF se garde la possibilité d'intervenir, après examen au cas par cas, pour des investissements concourant à la réalisation de grands équipements, à la protection contre les risques d'inondation ou les risques technologiques.

- **L'EPF des Yvelines (EPFY)**

Le 1er PPI n'a duré que 3 ans (2007-2009). Il a défini des territoires prioritaires d'intervention et a conduit à nouer des partenariats opérationnels avec quelques acteurs institutionnels comme l'EPAMSA.

Le 2ème PPI (2010-2013) a été adopté par le CA le 15 décembre 2009. Le préfet des Yvelines avait auparavant adressé à l'EPFY les attentes de l'État, portant en priorité sur les 2 OIN et le Grand Paris.

Les trois objectifs prioritaires du PPI concernent :

- d'abord le logement : augmenter et mieux répartir le parc de logements et en particulier celui des logements sociaux , favoriser l'accession sociale ,
- ensuite le développement économique : requalifier les zones d'activités dégradées
- enfin la constitution de réserves foncières stratégiques, plus particulièrement dans les OIN

La part de l'activité dévolue au logement est difficile à identifier puisque les conventions souscrites avec les collectivités portent à la fois sur des opérations de logements et des opérations mixtes logements/développement économique. Cependant, les engagements financiers au titre du logement représentent plus de 75% du total sur la durée du PPI.

- **L'EPF des Hauts-de-Seine**

L'EPF 92 a élaboré un premier programme d'investissement pour la période 2007/2009 correspondant aux années d'installation et de constitution des équipes. La priorité absolue de cette période correspond au logement, qui représente la quasi-totalité des investissements réalisés.

Le PPI de 2010-2014, arrêté en CA du 16 décembre 2009, maintient une priorité en faveur du logement et évoque « à titre accessoire » un concours à l'aménagement du territoire. A ce jour, l'activité dans le domaine du logement représente de l'ordre de 90% des engagements de l'EPF.

Le nouveau président, depuis mai 2011, a exprimé le souhait de développer les investissements dans le domaine économique. Le nouveau PPI (2012-2016) arrêté par le conseil d'administration du 6 juillet 2012 montre toutefois le maintien d'une nette priorité en faveur du logement puisque la part du logement dans le montant prévisionnel des acquisitions sur la durée du PPI représente 92% du total.

- **L'EPF du Val-d'Oise**

Le 1er PPI (2008-2010) définissait l'accroissement de l'offre de logement comme un de ses axes d'intervention prioritaires, mais ne fixait aucune exigence quantitative de production, ni de part du logement dans l'activité de l'EPF.

Le 2ème PPI (2011-2015) détermine un objectif quantitatif en matière de production de logements et annonce le logement comme axe prépondérant d'intervention, devant le développement économique, sans estimation de la répartition des moyens disponibles entre les deux champs.

D'après les éléments fournis par l'EPF, la part du logement représenterait 85% de l'activité.

#### **1.4. Des modes d'organisation des EPF et des effectifs diversifiés**

Les équipes des EPF ont des effectifs dont la taille varie de 1 à 4 selon la taille du territoire et le budget mis en place.

Les effectifs les plus réduits se trouvent dans le Val-d'Oise (13 à 16 agents) et en Languedoc-Roussillon (18 agents). Pour le Val-d'Oise, cela s'explique par une volonté du département qui a souhaité dès le départ constituer une petite équipe et s'appuyer sur ses propres services ainsi que sur l'agence foncière et technique que de la région parisienne (AFTRP). Pour le Languedoc-Roussillon, l'effectif sera à adapter à son activité future et au développement des partenariats avec les services de l'État et des collectivités.

L'EPF des Hauts-de-Seine comprend 25 agents, certes sur un petit territoire mais sur des opérations très complexes. Il donne l'impression de fonctionner à flux tendu.

Les équipes les plus importantes se trouvent dans les Yvelines (41 agents), en PACA (60 agents) et à l'EPFIF (64 agents). Cela s'explique à la fois par l'étendue du territoire

et par la forte implication des collectivités dont les représentants assurent la présidence des établissements et qui veillent aux moyens et à l'efficacité des équipes.

Si on examine les organigrammes, on constate un type d'organisation dominant, que l'on retrouve dans 4 des EPF étudiés (PACA, Ile-de-France, Yvelines, Hauts-de-Seine) :

- une équipe de direction (1 directeur et un adjoint, voire 2 à l'EPFIF)
- une direction administrative ou service support (RH, comptabilité)
- 2 à 3 directions opérationnelles ou territoriales, sur la base d'un découpage géographique, où les agents suivent les opérations des études préalables jusqu'à la cession (interlocuteur unique pour les collectivités). C'est là que se concentre la majorité des effectifs.
- un pôle ressources, qui peut être réduit à une personne comme dans le 92, faisant appel à des compétences pointues (démolitions, dépollution par exemple) ou conduisant des études générales sur le territoire.

Dans le Val-d'Oise, l'organigramme comporte un pôle études qui prépare les partenariats, fait de l'observation foncière et met en œuvre les conventions, et un pôle foncier qui suit les acquisitions et les cessions. Les collectivités sont ainsi confrontées à des interlocuteurs successifs au sein de l'EPF.

En Languedoc-Roussillon, l'organisation et les attributions n'ont pas été précisées. Les rôles du DG et de la DG-adjointe semblent déterminants. Ils sont assistés par 7 chargés de mission.

On constate corrélation entre la présence d'une organisation très structurée et le dynamisme de l'EPF.

## **1.5. L'équation financière**

Les EPF ont vocation à acquérir du foncier pour le revendre après une phase de portage éventuellement accompagnée d'études et de travaux de mise en état des sols. Ils ont donc vocation, à terme, à générer des produits de cession; les aides à fonds perdus (subventions et taxes) permettent d'assurer la constitution et le portage financier du stock foncier et de couvrir, le cas échéant, les coûts non répercutés lors de la revente (frais financiers liés au recours à l'emprunt, frais de gestion etc.) et leur assurent une situation financière équilibrée.

### **1.5.1. La taxe spéciale d'équipement (TSE)**

La ressource financière principale des EPF est constituée par le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE). Ce poste représentait en 2011 plus de la moitié des recettes des établissements, à l'exception de l'EPFIF (36%). Le plafond de cette taxe est fixé par la loi à 20€/habitant.

Les taux les plus bas sont pratiqués en PACA (7€ en 2006 mais porté à 10€/hab. en 2011) ainsi qu'en Languedoc-Roussillon (6€/hab.).

En Ile-de-France, les EPF du Val-d'Oise, des Hauts-de-Seine et l'EPFIF pratiquent un taux de 10€/hab. depuis leur création. Celui des Yvelines l'a porté à 15€/hab. en 2011.

La TSE constitue la seule ressource pour l'EPF du Languedoc-Roussillon, le plus récemment créé, qui a pu jusqu'à présent éviter de recourir à l'emprunt en vivant sur sa trésorerie constituée les premières années.

L'EPF PACA a pu jusqu'à présent échapper à l'emprunt en portant le taux de la TSE de 7 à 10 € en 2011.

### **1.5.2. Les apports de l'Etat et des collectivités**

L'EPF PACA a bénéficié d'une dotation de démarrage de 20 M€ (10 M€ État, 10 M€ Région et Départements) dans le cadre du contrat de plan État-Région.

L'EPF Languedoc-Roussillon bénéficie d'une enveloppe de subvention de 8 M€ (4M€ État, 4M€ Région), dont 1,8 M€ ont été attribués pour la réalisation des diagnostics fonciers et études préalables.

L'EPF 92 des Hauts de Seine a bénéficié au démarrage d'une dotation en capital de la part du conseil général (10,2M€).

En régime de croisière, seul l'EPF des Yvelines continue à bénéficier d'un apport financier du département (voir le détail au § 3.2).

### **1.5.3. Le recours à l'emprunt**

La plupart des EPF ont recours à l'emprunt (4 sur les 6 étudiés) pour se constituer rapidement un stock foncier, en attendant la montée en puissance des apports provenant des cessions de terrains.

En 2011, les emprunts représentaient 44% des recettes pour l'EPFIF, 31% pour le Val d'Oise, 26% pour l'EPF92

L'EPF PACA a recouru à l'emprunt en 2010 à hauteur de 26,2 M€ (35% des ressources 2010) du fait de la faiblesse de la TSE à cette époque (7€). Bien qu'autorisé à le faire, il n' a pas fait d'emprunt en 2011, ayant porté sa TSE à 10€/hab.

Le Languedoc-Roussillon n'a pas encore eu besoin de recourir à l'emprunt.

Quant à l'EPFY, le système de fonds revolving du département le dispense pour l'instant de le faire (cf . § 3.2)

#### **1.5.4. Le produit des cessions**

Vu la jeunesse de la plupart des établissements, ce poste est encore modeste mais est appelé à prendre de l'ampleur.

Il représente toutefois 30% (22M€ pour 74M€) des recettes 2011 de l'EPF PACA et 26% pour l'EPFY la même année. Il a même représenté 31% des recettes de l'EPF 92 en 2010.

Ce même pourcentage est de 20,5% pour l'EPFIF, 17% pour l'EPF du Val-d'Oise et 15% pour l'EPF des Hauts-de-Seine.

Pour l'EPF Languedoc-Roussillon, le plus récent, le produit des cessions était encore négligeable en 2011(Cf tableau en annexe 3.4).

## 2. Rôle de l'État, exercice de la tutelle et production de logements

L'État peut exercer son rôle vis-à-vis des établissements publics fonciers sous plusieurs formes :

- la politique de développement de l'offre de logement, en particulier sur des zones tendues où les prix de l'immobilier sont élevés et l'offre locative, notamment sociale, est insuffisante, qui lui donne une légitimité pour fixer, si possible en concertation avec les régions ou les départements concernés, les besoins en logements sur une période pluriannuelle (2.1),
- la tutelle que l'État exerce sur les établissements publics fonciers d'État et sa présence au conseil d'administration (2.2),
- la nomination des directeurs généraux dont l'action est évaluée chaque année par la tutelle (2.3),
- la mise en œuvre sur les territoires d'actions spécifiques liées au développement de l'offre de logement ou d'autres politiques publiques, qu'il s'agisse d'urbanisme, d'environnement ou de développement économique (2.4).

### 2.1. L'expression des besoins en logements par l'État

L'orientation donnée, quelques années après sa création, à l'EPF de Provence-Alpes-Côte d'azur, de contribuer au développement de l'offre de logement en a fait un modèle pour créer d'autres EPF ayant la même vocation prioritaire.

Au moment où était engagé le plan de cohésion sociale qui prévoyait notamment la production en cinq ans de 500 000 logements locatifs sociaux, il est apparu que la puissance publique ne disposait plus d'outils de maîtrise foncière. Il faut se souvenir que la crise immobilière des années 90 avait non seulement fortement déstabilisé la profession de la promotion immobilière mais arrêté le développement des nombreuses ZAC engagées en particulier en Ile-de-France. Les pouvoirs publics savaient bien que la création de nouveaux EP ne serait pas de nature à contribuer immédiatement à la mise en œuvre du volet logement du plan de cohésion sociale, conçu comme un programme de rattrapage, mais pensaient qu'il fallait prévoir la poursuite de l'effort en matière de production de logement au-delà de l'horizon du plan.

C'est avec cette ambition qu'ont été créés les cinq autres EPF dont l'action a été étudiée par la mission. Il apparaît donc légitime que l'État leur demande de contribuer significativement à la production de logements. Mais faut-il encore qu'il puisse lui-même définir sur une période pluri-annuelle, si possible en concertation avec les régions et départements intéressés, les besoins en logements de leurs territoires.

### 2.1.1. En Ile-de-France

En ce qui concerne d'abord l'Ile-de-France, tous les experts s'accordent à dire que le rythme annuel de 30 000 à 35 000 logements est très insuffisant par rapport aux besoins de cette région et permet au mieux le renouvellement du parc.

Même si cette région est une des plus concernées par l'article 55 de la loi SRU en nombre de communes qui ont moins de 20% de logements locatifs sociaux, il reste que les organismes d'HLM ont eu, au cours des dernières années, une production importante et que c'est plutôt sur les autres statuts du logement que la production a été notablement insuffisante.

C'est dans le cadre de la démarche du Grand Paris qu'un objectif de production souhaitable a été fixé pour la région Ile-de-France à hauteur de 70 000 logements par an.

Cet objectif a ensuite fait l'objet d'une territorialisation de l'offre de logement (TOL) à partir des travaux de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) en se fondant à la fois sur une décomposition des 70 000 logements en 35 000 au titre du renouvellement du parc, en 35 000 pour une offre nouvelle sur la base de critères homogènes sur l'ensemble du territoire francilien (transports, taux d'activité, potentiel foncier, territoires prioritaires, risques, morphologie territoriale) et 10 000 au titre des territoires de projet.

	Superficie Km <sup>2</sup>	TOL	TOL / km <sup>2</sup>	Population	TOL / 10 000 hab
Paris	105	4 500	42,86	2 211 297	20,35
Hauts de Seine	176	11 600	65,91	1 549 619	74,86
Seine- Saint-Denis	236	11 641	49,33	1 506 466	77,27
Val de Marne	245	9 144	37,32	1 310 876	69,75
Seine et Marne	5 915	8 701	1,47	1 289 524	67,47
Yvelines	2 284	9 024	3,95	1 406 053	64,18
Essonne	1 804	9 329	5,17	1 205 850	77,36
Val d'Oise	1 246	6 066	4,87	1 165 397	52,05

(Les données relatives à la TOL sont en nombre de logements)

Ces objectifs TOL ont été approuvés à l'unanimité par le Comité Régional de l'Habitat (CRH) du 16 juin 2011, et devaient ensuite être soumis aux communes et EPCI, C'est ainsi que les trois départements ayant leur propre EPF ont chacun leur objectif de production annuelle de logements : 9 000 pour les Yvelines, 6 000 pour le Val-d'Oise et 11 600 pour les Hauts-de-Seine.

Il paraît paradoxal que les EPF d'État, dont l'objectif prioritaire est le développement de

l'offre de logement sur leur territoire, n'aient été ni associés à l'élaboration de ces objectifs, ni directement destinataires de cette information. Seul l'EPF des Hauts-de-Seine, qui entamait la révision de son PPI, s'est vu notifier cet objectif par courrier du ministre du logement en date du 19 janvier 2012.

*1. Il est recommandé que les EPF d'État soient invités, au titre de leur mission et de leur expertise, aux réunions des CRH, lorsqu'y sont débattues les orientations régionales et locales des politiques de l'habitat afin d'améliorer la cohérence entre stratégies foncières et objectifs de construction de logements.*

Le président du conseil général des Hauts-de-Seine, qui est aussi président du Conseil d'administration de l'EPF92, a fait valoir qu'un objectif de 6 000 logements (à comparer à une moyenne annuelle sur les cinq dernières années de 6 625 logements autorisés) serait plus en conformité avec les capacités foncières du territoire qui est totalement urbanisé et qui présente une densité particulièrement élevée<sup>1</sup>.

### **2.1.2. Dans le Sud de la France**

La situation des deux régions du sud de la France est évidemment très différente. La répartition des logements est très inégale, avec une concentration sur le littoral et les aires urbaines comme Montpellier, Nîmes ou Aix-en-Provence.

Le pourcentage de logements locatifs sociaux dans l'ensemble du parc est beaucoup plus faible (11,4% en LR et 10,4% en PACA) que dans la plupart des régions de France. Ces régions sont également touchées par des taux élevés de résidences secondaires (22% en LR et 17% en PACA) qui ne participent pas à la satisfaction des besoins des ménages en recherche de logements.

Pour la région Languedoc-Roussillon, l'enjeu est à la fois de développer des logements accessibles aux populations modestes dans les zones les plus équipées, les mieux desservies et offrant des emplois, de prendre en compte le maintien des populations dans les zones les moins attractives et de revaloriser et de faire muter les zones de résidences touristiques. Cet enjeu a justifié l'implication de l'EPF dans les programmes locaux de l'habitat.

L'enjeu des logements locatifs sociaux a été pris particulièrement en compte, notamment par une étude DREAL pour caractériser la tension au regard des logements locatifs sociaux et par une convention d'objectifs entre l'État et le conseil régional pour l'accélération de la construction de LLS, qui a été signée le 18 novembre 2010 pour une durée de 10 ans.

Les besoins ont été estimés, pour la région Languedoc-Roussillon, à 20 000 logements en 2007 (résidences principales) par an pour la période 2000-2015 ; or, la moyenne de logements autorisés sur les cinq dernières années est de 24 700 (dont environ 19 600 résidences principales et 50% dans l'Hérault). Quant aux besoins en logements locatifs sociaux, ils sont de 6000 LLS par an (la moyenne de LLS financés sur les 5 dernières années est de 3200). Les besoins globaux de cette région sont sans doute à revaloriser, au vu des évolutions socio-démographiques.

---

<sup>1</sup> Cf. Paragraphe 3.5. ci-dessous: Perception du rôle de l'État

Pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, les enjeux sont le soutien aux actions de renouvellement urbain et d'extension maîtrisée et la production de logements adaptés aux revenus des ménages.

Les besoins ont été estimés, pour la région PACA, à 40 000 logements par an (consensus entre l'État et la région) pour la période 2000-2015 (moyenne de logements autorisés sur les 5 dernières années : 32 800) et de 10 000 LLS (7 400 financés en 2011 dont 28 % en zone A et 43 % en zone B1).

*2. L'État, en association avec les collectivités, doit développer, dans chaque territoire couvert par un EPF, au-delà d'une évaluation des besoins globaux en logements, notamment sociaux, une vision prospective et une analyse plus détaillée de ces besoins par catégorie de logements et par zone géographique, et permettre ainsi aux EPF de mieux définir leur stratégie et leurs choix dans leurs acquisitions.*

## **2.2. Les moyens d'expression de l'État**

### **2.2.1. La représentation de l'État au conseil d'administration**

Avant la nouvelle vague de création d'EPF, suite à la loi n° 2005-32 du 2 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale qui a modifié les dispositions du code de l'urbanisme pour mieux distinguer les compétences respectives des établissements publics d'aménagement et des établissements publics fonciers, l'État n'était pas représenté dans les conseils d'administration des EPF.

C'est encore le cas de l'EPF de Provence-Alpes-Côte d'azur, le plus ancien des six examinés.

Cette situation paradoxale pour un établissement public d'État disparaît avec les nouveaux EPF. Les conseils d'administration de l'EPF d'Ile-de-France et des trois EPF des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise et des Yvelines ont chacun trois représentants de l'État : le préfet de région ou le préfet de département, le DRE ou le DDE (aujourd'hui le DRIEA ou le directeur de l'unité territoriale), le trésorier-payeur général de la région ou du département selon les cas (décrets modifiés n° 2006- 1140 à 1143 du 13 septembre 2006).

Enfin, pour l'EPF de Languedoc-Roussillon, les représentants de l'État sont encore plus nombreux : les cinq préfets de département (le secrétaire général pour l'Hérault), le DREAL et le trésorier-payeur général.

L'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 insère dans le code de l'urbanisme une disposition législative générale qui prévoit la présence de l'État dans les conseils d'administration, mais il revient au décret portant création de l'EPF d'en fixer la représentation. Conformément à l'article 2 de la même ordonnance, les décrets de création d'EPF devront être modifiés au plus tard le 8 septembre 2013 pour être en conformité avec les nouvelles règles qui s'appliquent aux EPF : ainsi l'État devra-t-il être représenté au conseil d'administration de l'EPF de Provence-Alpes-Côte d'azur.

### **2.2.2. L'approbation des délibérations du CA et des décisions du DG**

Les articles L321-10 et R\*321-18 prévoient un pouvoir important d'approbation au préfet de région ou de département selon les cas.

Jusqu'à maintenant, ce pouvoir d'approbation n'était pas prévu pour l'EPF de Provence-Alpes-Côte d'Azur mais l'était dans chacun des décrets portant création des cinq autres EPF.

### **2.2.3. Les programmes pluriannuels d'intervention**

Le code de l'urbanisme (article L321-1-5) permet à l'État de définir des orientations stratégiques qui sont notifiées à l'EPF pour la préparation du programme pluriannuel d'intervention (PPI) qui doit être approuvé par le conseil d'administration. C'est ainsi que le DREAL Languedoc-Roussillon, après consultation des DDT, apporte un appui au préfet de région pour l'élaboration d'un « porter à connaissance » préalable au PPI 2014-2018.

En Languedoc-Roussillon, l'élaboration des orientations a été faite avec l'appui des services locaux de l'État (Préfets, DREAL, DDT), mais les orientations retenues et leur notification au président de l'EPF sont du ressort du ministère. L'EPF est en attente de ce document .

Cette nouvelle procédure du porter à connaissance a récemment été mise en œuvre dans les Hauts-de-Seine suite au changement de président de l'EPF. Le nouveau président a souhaité réviser le PPI et a sollicité le préfet pour connaître les orientations de l'État. C'est le ministre du logement qui a notifié ces orientations par courrier du 19 janvier 2012.

Il reste que les élus ont un poids considérable dans la gouvernance des EPF : leur représentation est majoritaire au sein des conseils d'administration, le président est un élu. Enfin, leur influence pour promouvoir l'EPF auprès des collectivités territoriales est indispensable.

L'efficacité de l'État, pour faire valoir ses enjeux et ses orientations, dépend en fait de plusieurs facteurs.

Il convient d'abord qu'il y ait une bonne coordination entre les représentants de l'État, ce qui est généralement le cas grâce aux réunions préparatoires aux CA. Par ailleurs, l'administration centrale a un rôle d'orientation grâce aux réunions qu'elle organise avec les directeurs généraux mais aussi par les réunions d'évaluation et de fixation des objectifs avec chacun d'entre eux (cf 2.3). Au moins dans un cas, il est apparu qu'un préfet a pu se sentir « en dehors du circuit » en raison de la transmission directe d'orientations au DG.

Ensuite l'action de l'EPF est facilitée par les réunions régulières que le préfet ou le DREAL a avec le président ou le DG de l'EPF. Ainsi, deux rencontres annuelles ont lieu entre le DREAL et le DG en Languedoc-Roussillon et des réunions sont prévues, deux fois par an, entre l'État et président de l'EPF d'Ile-de-France, des réunions ont lieu aussi entre le préfet et le DG dans le Val-d'Oise, ainsi qu'entre le secrétaire

général de la préfecture, le directeur de l'unité territoriale et le DG dans les Hauts-de-Seine avant chaque conseil d'administration.

La meilleure gouvernance pour l'État est celle qui est fondée sur un véritable travail collaboratif entre les membres du conseil d'administration. Chacune des personnalités interrogées, soit de l'État soit des collectivités territoriales, s'est ainsi plu à souligner la qualité de cette collaboration au sein de l'EPF d'Ile-de-France dont les orientations générales sont toujours adoptées à l'unanimité. L'EPF peut être ainsi qualifié par l'ancien président du CA d' « outil partenarial ». Il en est de même pour l'EPF PACA, où les positions des représentants de l'État et de la Région sont le plus souvent consensuelles.

Dans d'autres établissements publics fonciers, l'État est beaucoup plus en retrait, soit parce que les enjeux lui semblent moins évidents, comme dans le Val-d'Oise, soit parce que les orientations de l'EPF ne sont pas partagées, comme dans les Hauts de-Seine entre l'État et le président du CA qui souhaite donner une plus grande priorité au développement économique.

D'une façon générale, c'est autour de travaux conjoints entre les services déconcentrés et l'EPF qu'une meilleure efficacité peut être obtenue.

On peut citer, par exemple, pour les EPF du sud de la France :

- En Languedoc Roussillon, l'activité de l'EPF nécessite un travail partenarial étroit avec les services de l'État, mais également avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement et du logement en Languedoc-Roussillon. Or, cette collaboration s'avère difficile. La DREAL est régulièrement alertée sur les difficultés de partenariat et d'échanges avec l'EPF, en interne État mais également par d'autres acteurs dont notamment la SAFER, les agences d'urbanisme, et certaines collectivités. On peut néanmoins noter l'appui des services de l'État aux études et outils de connaissance des marchés fonciers et du logement.
- En Provence-Alpes-Côte d'Azur, au contraire, une coopération fructueuse s'est établie avec la conception d'un outil de suivi et d'évaluation des PLH pour les membres du CRH avec l'appui de l'EPF, la définition des modalités d'intervention de l'EPF dans la mise en œuvre de l'exercice du droit de préemption urbain par l'État dans les communes en constat de carence ou la collaboration avec la DREAL sur mesures compensatoires en matière de protection de la biodiversité.

Cette collaboration a pu déboucher sur des réalisations très concrètes en Provence-Alpes-Côte d'azur :

- initiative de l'État pour intégrer dans le PPI la politique environnementale (axes 7 et 8), ce qui a été accepté par les élus à condition que cette orientation ait un caractère expérimental et que 80 % des moyens soient réservés aux axes logement,
- convention tripartite entre la DREAL, l'EPF et le département du Var pour la mise en œuvre d'une démarche expérimentale pour mieux intégrer l'environnement,
- à la demande de l'État (SGAR) et de la région, pilotage par l'EPF des

démarches de stratégie foncière au niveau des agglomérations et des pays sur la base d'un financement croisé de l'État, de la région et des collectivités territoriales.

L'expérience déjà ancienne de cet EPF, que le directeur général dirige depuis l'origine, joue sans aucun doute un rôle dans cette collaboration fructueuse.

Les échanges entre les services de l'État et les EPF peuvent faire apparaître des divergences d'appréciation comme cela a été le cas en Languedoc-Roussillon sur l'opportunité d'urbaniser certaines zones (zones inondables, loi littoral,...) ou en PACA pour les impacts sur la biodiversité, et justifier une meilleure association des services départementaux et régionaux de l'État aux travaux des EPF, qui ont dû modifier des opérations malgré le stade avancé des engagements techniques et financiers avec les collectivités locales.

De manière générale, si des relations de travail se sont instituées entre les EPF de compétence régionale (ou interdépartementale) et les DREAL, elles sont encore le plus souvent insuffisantes avec les directions départementales des territoires (DDT).

*3. L'EPF doit développer une collaboration systématique avec les directions départementales des territoires en amont et en aval des acquisitions foncières, afin notamment de mieux connaître les contraintes qui peuvent peser sur les terrains acquis (risques, sites pollués...), s'assurer que les acquisitions répondent bien aux exigences de la politique du logement de l'État (application de l'article 55 de la loi SRU, priorité de construction dans les zones tendues, lutte contre l'étalement urbain...) et organiser un suivi conjoint de l'application des conventions après cession des terrains.*

### **2.3. Les objectifs fixés aux directeurs et l'animation du réseau des EPF**

Les directeurs généraux sont nommés par le ministre en charge de l'urbanisme. Fin 2012, les directeurs généraux de tous les EPF, sauf celui des Yvelines, étaient en poste depuis la création de l'EPF et ont donc contribué directement à la montée en régime de leur établissement.

Comme pour tout directeur général d'établissement public, leur rémunération comprend une partie variable déterminée en fonction de l'atteinte des objectifs qui leur sont fixés.

Un entretien a lieu chaque année avec le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ou son représentant et comprend deux parties : un examen des résultats atteints par rapport aux objectifs arrêtés l'année précédente et une fixation des objectifs pour l'année en cours.

Chaque objectif donne lieu à un indicateur quantitatif (par exemple nombre de logements inscrits dans les conventions) ou qualitatif (réalisation d'un projet ou d'une étude particulière). Les objectifs portent sur les contributions de l'EPF à l'offre de logement, au développement économique et au développement durable ainsi que sur la gestion de l'établissement. En ce qui concerne les objectifs en matière de logement, les indicateurs sont, en règle générale, le nombre de logements prévu dans les

conventions passées entre l'EPF et les collectivités territoriales, dans les acquisitions et les cessions de foncier.

Une des difficultés de l'exercice est de fixer des objectifs suffisamment ambitieux, mais atteignables. L'implication du directeur général est un élément important de réussite de l'EPF, mais le contexte territorial peut conduire à des écarts par rapport aux objectifs sans qu'on puisse l'imputer au directeur général.

Quoi qu'il en soit, ce sont bien les objectifs en matière d'offre de logement qui représentent le pourcentage le plus important de la note du directeur général.

L'exercice d'évaluation fait apparaître que, sauf exception de l'EPF d'Ile-de-France, les EPF ont du mal à avoir un suivi des logements effectivement réalisés après la cession des terrains sur les territoires des communes qui ont passé une convention avec l'EPF.

## **2.4. L'articulation de l'action des EPF avec les autres politiques de l'État**

Le code de l'urbanisme fait bien apparaître la diversité des missions des EPF.

*« L321-1 Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies « 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. ».*

### **2.4.1. Les logements locatifs sociaux dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU**

Une attention particulière doit être portée à la création de logements sociaux dans les communes qui relèvent de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain.

En Provence-Alpes-Côte d'azur, 136 communes relevaient, avant le vote de la nouvelle loi, de l'article 55 dont 70 en constat de carence, en Languedoc-Roussillon, 80 dont 18. En Ile-de-France, le département des Yvelines regroupe à lui seul 35 % des communes « carencées » d'Ile-de-France, soit 20 communes dont 12 qui ont une convention avec l'EPFY, et le département des Hauts-de-Seine comprend 13 communes soumises à l'article 55 dont 2 « carencées », celui du Val-d'Oise 29 dont 9. Le reste de l'Ile-de-France est moins concerné par l'article 55, même si Paris reste, malgré les efforts de la municipalité, soumis à l'article 55.

Suite à la circulaire du 21 février 2012 portant sur la délégation par le préfet aux EPF du droit de préemption dans les communes en constat de carence, l'action des EPF reste très variable. Il est à noter que la circulaire ne traite pas des garanties de sortie des acquisitions que feront les EPF pour le compte de l'État dans les communes

opposées à cette intervention. Par ailleurs, la légalité des arrêtés de carence est une condition indispensable à la légalité des décisions de préemption.

Il serait utile que cette mission confiée aux EPF soit explicitement formulée dans les orientations stratégiques de l'État.

Les nouvelles exigences de la loi en matière de production de logements locatifs sociaux devront être prises en compte par les EPF.

#### **2.4.2. Le renouvellement urbain**

Le renouvellement urbain tient une place importante dans l'activité des EPF, il contribue à la politique de lutte contre l'étalement urbain. Il peut s'agir de l'acquisition de grandes emprises libérées par la désaffectation de sites industriels et logistiques, ou de stratégies particulières telles que l'acquisition de copropriétés par l'EPF des Hauts-de-Seine ou de la rénovation d'habitat ancien dégradé en cœur d'îlot par l'EPF d'Ile-de-France, par ailleurs présent sur deux sites relevant du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Ces opérations se trouvent en dehors des périmètres des opérations de rénovation urbaine initiées par l'ANRU (agence nationale de rénovation urbaine).

#### **2.4.3. Les terrains publics**

En règle générale, les EPF ne portent pas de terrains publics. Cependant, dans les Yvelines, les cessions de terrains par l'État à l'EPF représentent un total de 20 M€ (ex : une partie du parc de l'hôpital du Vésinet vendue par le ministère de la santé). Le CA de juin 2011 a confirmé l'intérêt d'intervenir sur des fonciers publics lorsqu'ils permettent le développement d'un projet structurant ou lorsqu'une ingénierie foncière est nécessaire (remise en état et dépollution, aide au montage de projet).

Les EPF du Sud sont confrontés aux objectifs de l'État et de ses établissements publics (notamment RFF et SNCF) de réaliser les actifs fonciers devenus inutiles à leur fonctionnement. Ils sont nombreux et stratégiques, en particulier en PACA. Les membres du CA ont une attitude très réservée sur cette pratique. Les modifications dans les modalités de cession de ces terrains (décote renforcée des prix de cession en faveur du logement) pourraient au contraire donner un rôle moteur aux EPF.

Dans certains cas, les conditions imposées dans le cadre de ces cessions paraissent par ailleurs excessives. C'est notamment le cas de la caserne Pion à Versailles, rachetée par l'EPFY à la demande de l'État pour le compte de la ville de Versailles, avec une clause de complément de prix à 50 ans, ou alors de la caserne Sully que le conseil général voulait acquérir pour y construire les archives départementales, l'État en voulant le meilleur prix, tout en exigeant qu'y soient également réalisés des logements.

*4. Il paraît important que les conditions dans lesquels s'effectue le rachat par les EPF d'emprises appartenant à l'État et à ses établissements publics répondent à des règles communes et clarifiées.*

#### **2.4.4. La protection des terres agricoles**

On citera deux exemples.

Dans le Languedoc-Roussillon, où la progression de l'artificialisation des sols est très supérieure à celle du niveau national, les orientations locales ne sont pas toujours claires ; du point de vue technique, un protocole de partenariat a été signé le 20 novembre 2009 par l'EPF avec la SAFER pour assurer la cohérence et l'optimisation de leurs missions respectives. Ce partenariat a cependant du mal à se concrétiser.

L'EPF d'Ile-de-France contribue à une urbanisation maîtrisée par une reconversion de terrains agricoles en Seine-et-Marne le long de la ligne ferroviaire Torcy-Lagny-Meaux. Sa commission prospective qui intègre les services de l'État travaille sur des critères de doctrine par rapport aux espaces agricoles et naturels : critères d'activité au-delà des critères classiques sur le logement et la densité.

#### **2.4.5. Le développement économique et les grands projets d'infrastructures et d'aménagement**

Les EPF contribuent aussi au développement économique.

S'il s'agit d'une orientation que le nouveau président du CA de l'EPF des Hauts-de-Seine a souhaité réaffirmer (en conservant toutefois la priorité en faveur du logement), les autres EPF affichent leur intention d'accompagner les actions menées dans le cadre soit du Grand Paris, soit des opérations d'intérêt national (OIN), soit de la réalisation d'équipements structurants.

Pour le Grand Paris, la problématique du développement est directement liée au réseau de transports. L'EPF d'Ile-de-France vérifie d'abord que les logements créés grâce à son intervention sont bien desservis. Il est présent sur 75 % des gares du Grand Paris express et une convention cadre avec le STIF, après avis favorable du bureau du 8 juin 2011, a été soumise au CA du 5 octobre 2011. L'EPF intervient aussi en accompagnement d'autres infrastructures : site propre, métro, canal de l'Ourcq. Ainsi, en anticipation d'un futur projet de transport urbain à haut niveau de service, une partie des terrains sur le territoire de la Ville-du-Bois en vue de l'élargissement de la RN 20 à 37 m a-t-elle été achetée par l'EPF.

Par ailleurs, les territoires logistiques en zone dense constituent un thème de travail du CA.

Mais le conseil d'administration a maintenu la priorité au logement qui doit représenter 65 % de l'activité de l'EPF par rapport au développement économique limité à 35 %.

Les infrastructures de transport

L'EPF des Hauts-de-Seine mène des opérations d'accompagnement des nouveaux transports en commun (trams) et intervient sur les gares du Grand Paris. Il a reçu une demande d'intervention de la SGP.

L'EPF du Val-d'Oise, dans le cadre de la priorité qu'il affiche au secteur économique,

s'intéresse aux investissements et à l'avancement des projets du Grand Paris, notamment sur le triangle de Gonesse. Il est partie prenante dans trois grands territoires de projet : Plaine de France, secteur Argenteuil-Bezons et le Parisis et l'agglomération de Cergy-Pontoise-Herblay.

L'EPF Languedoc-Roussillon est actif sur le site de la future gare TGV de Montpellier, avec la difficulté d'en définir la surface et le périmètre d'influence.

#### Les opérations d'aménagement et les grands équipements structurants

Les EPF actifs sur l'Ile-de-France sont conduits à travailler avec les établissements publics d'aménagement.

L'EPF d'Ile-de-France a passé des conventions de partenariat avec l'EPORSA, Plaine de France, Epamarne-EPA France. Il travaille pour le compte des EPA lorsqu'ils sont aménageurs en risque propre. Il a le plus d'activité avec l'EPORSA.

L'EPF des Yvelines a une convention en date du 26 janvier 2007 avec l'EPAMSA qui prévoit que les acquisitions foncières seront réalisées hors conventionnement au risque de l'EPF. L'EPF est opérateur foncier pour l'OIN du Plateau de Saclay sur la base d'une convention de mandat de 6 M€ avec dotation de l'État.

En revanche, la situation particulière de l'EPADESA ne justifie pas que l'EPF des Hauts-de-Seine intervienne sur son territoire.

L'EPF de Provence-Alpes-Côte d'azur a une convention tripartite de veille foncière sur le périmètre de l'extension de l'OIN avec l'EPA Euroméditerranée, la ville de Marseille et Marseille Métropole. Les terrains acquis par l'EPF sont revendus à l'EPA dès approbation des ZAC. L'EPF a aussi passé une convention d'intervention foncière sur les ZAD du périmètre de l'OIN du Var.

Certains EPF interviennent pour faciliter l'implantation de grands équipements : l'EPF d'Ile-de-France a été sollicité pour le grand stade de rugby et l'EPF du Languedoc-Roussillon s'est positionné sur la préfiguration de grands équipements comme la nouvelle gare TGV de Mandel.

En Ile-de-France aussi, assurer un portage foncier de long terme dans le cadre des contrats de développement territorial nécessite des démarches opérationnelles d'envergure sur des zones importantes. Les exemples d'Aubervilliers, Montreuil, le Blanc-Mesnil, Pantin, Vitry-sur-Seine, Saint-Ouen illustrent cette complexité. Dans cette dernière commune, par exemple sur le quartier des Docks, la démarche entend traiter une superficie de 14 ha pour un objectif de ZAC de 4000 logements dont 40% de logements sociaux combinés à 390.000 m<sup>2</sup> d'activités et bureaux comme de commerces. En l'espèce, la formalisation d'un référentiel foncier sur les caractéristiques foncières des parcelles apparaît comme un travail à forte valeur ajoutée de l'EPF. Ailleurs, comme à Vitry sur Seine, la logique de veille foncière sur une zone de 40 hectares a induit des dépenses rapides en acquisitions pourtant portées à 23 M€ (ZAC Gare Seine Ardoines), de sorte que l'EPF s'est engagé dès 2011 à abonder l'enveloppe financière dès l'approbation du dossier de création de la ZAC.

De telles opérations restent exceptionnelles et le portage à relativement court terme reste la règle. La question se pose notamment en Ile-de-France pour des portages sur le long terme (de l'ordre de 10 ans), en particulier dans le cadre des contrats de développement territorial, éventuellement assurés par des filiales comme le prévoit la loi, ce qui permet de démultiplier l'action de l'EPF et, le cas échéant, de recourir à l'emprunt

*5. Une réflexion doit être engagée sur les modalités juridiques et financières selon lesquelles les EPF pourraient constituer des réserves foncières à moyen ou long terme, permettant de mener des opérations d'ampleur et exemplaires au titre du développement durable, qui lient développement économique, offre de logements et prise en compte de la biodiversité. Cette analyse devrait prendre en considération la prise de risque financière par les collectivités sous forme de garantie d'emprunt ou de participation au capital.*

#### **2.4.6. L'environnement et les risques naturels**

Préalablement aux engagements d'acquisitions de terrains, les EPF, en collaboration avec les services de l'État, sont censés disposer de l'inventaire des contraintes et servitudes, approuvées ou en cours d'élaboration, en matière d'environnement et de risques naturels susceptibles d'impacter les programmes envisagés sur ces terrains.

L'expérience a montré que cette connaissance préalable pouvait se révéler insuffisante. L'étude d'impact ultérieure peut en effet être l'occasion de faire apparaître des contraintes supplémentaires (pollutions, espèces protégées, paysages...) ou des prescriptions de compensations qui mettent en péril le projet, voire le rendent impossible. Cela s'est produit pour l'EPF PACA.

Cette situation pourrait être améliorée par l'association en amont des services de l'État à des études approfondies en vue d'un engagement durable entre les deux parties (cf. expérience EPF/DREAL PACA dans le Var).

De plus, les opérations ultérieures (ZAC, PC) peuvent faire l'objet de contentieux à ce titre. Cet aspect devrait être pris en compte dans l'évaluation des risques des EPF.

Il faut enfin souligner une initiative de l'EPF d'Ile-de-France qui met à disposition des collectivités qui le souhaitent une grille d'analyse de performance environnementale.

### **3. Rôle de la collectivité de référence (Région ou Département) et implication dans la production de logements**

#### **3.1. Poids des collectivités dans la structure**

Il a paru intéressant de détailler ici la composition des conseils d'administration des six EPF, en distinguant les trois EPF régionaux<sup>2</sup> des trois EPF départementaux. Cf annexe 1.8.

La comparaison entre les EPF apporte un éclairage sur la proximité moins grande qui peut exister entre l'administration d'un EPF régional et les nombreuses collectivités locales de son territoire, la présence de conseillers régionaux et généraux ajoutant un échelon dans la gouvernance.

Malgré la prépondérance de la collectivité régionale qui en assure la présidence, cette distance laisse sans doute une place relativement équilibrée à la parole de différents partenaires dont l'État, ainsi qu'à des débats de fond.

Ainsi, à l'EPF PACA, les enjeux et les objectifs à atteindre sont-ils clairement identifiés par les administrateurs. L'approche est consensuelle et les méthodes développées par l'EPF font l'unanimité. Les débats se font principalement au CA, notamment à l'occasion d'interventions d'experts apportant un éclairage particulier sur les problématiques en lien avec les missions de l'EPF (logement, migrations, enjeux agricoles, enjeux industriels (ITER), etc.). Les propositions de conventions sont préparées et discutées en amont du CA avec les collectivités concernées, notamment les départements.

Les EPF départementaux constituent quant à eux une administration ramassée et rapprochée, dans laquelle le conseil général dispose de la présidence et de la moitié des voix au CA. Alors même qu'ils sont considérés par le département comme leur outil propre, les EPF départementaux sont appréciés pour leur proximité par les élus locaux rencontrés, quelle que soit leur tendance politique. S'agissant de mutualisation de la TSE, certains départements sont eux aussi attentifs à une répartition territoriale équitable des interventions de l'EPF.

#### **3.2. Politique du logement de la collectivité**

Il a également paru intéressant de confronter la réalité des moyens dévolus à l'action foncière dans chacun des six territoires considérés, même s'il n'a pas été possible de le faire ici de manière exhaustive.

Il apparaît ainsi que cette implication peut donner lieu dans les territoires régionaux à des efforts financiers qui ne se déploient pas au seul bénéfice de l'EPF, alors même que l'outil est par ailleurs plébiscité.

---

<sup>2</sup> Il pourra être fait allusion dans ces pages à des EPF « départementaux » ou « régionaux », il s'agira alors uniquement de leur périmètre, tous étant bien entendu des EPF d'État

Un effort de mobilisation spécifique peut également être induit par la singularité d'une situation locale : compte tenu de la tension unique de son marché, le budget annuel consenti par la ville de Paris pour l'exercice de son droit de préemption en faveur du logement social est ainsi à lui seul supérieur au budget annuel de l'EPFIF, qui englobe huit départements dont la ville elle-même (cf. ci-dessous).

A l'opposé, l'EPF des Yvelines a concentré un apport massif de subventions de la part du département, qui l'a dès l'origine conçu comme son outil unique de mise en œuvre de sa politique foncière.

- **L'EPF PACA**

L'EPF PACA a bénéficié à son démarrage d'une dotation en capital de 20 M€ de l'État et des collectivités territoriales (région et départements).

#### La région PACA

Depuis février 2011, la région a décidé d'apporter un soutien financier aux opérations de l'EPF en fin de portage. En effet, certaines de ces opérations, bien qu'ayant été optimisées au maximum des possibilités par l'EPF, nécessitent une aide pour atteindre leur équilibre financier. Pour obtenir cette aide, ces opérations doivent répondre aux critères de la Région : mixité sociale et fonctionnelle, minima de 40% de logements conventionnés, mise en œuvre de l'économie d'espace et des éco-quartiers, etc. La Région a prévu d'y consacrer 3 M€ chaque année.

En appui de cette action, une convention de partenariat entre l'EPF et le Conseil régional signée le 28 juin 2012 définit (outre le développement économique et agricole), les domaines prioritaires suivants : la production de logements, particulièrement sociaux, et le développement et le renouvellement urbain sur les zones à forts enjeux.

Les communes prioritaires sont les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, celles qui pratiquent les emplacements réservés pour les logements sociaux, les servitudes de mixité sociale et les majorations de COS. Hors EPF, la Région subventionne également directement, sous conditions, les acquisitions foncières des organismes de logements sociaux.

Par contre, la région a récemment pris la décision de réduire ses subventions aux communes en état de carence (de 20%) et aux communes n'atteignant pas 10% de LLS. La contribution régionale au développement du logement se traduit par une politique foncière dont l'EPF n'est pas l'unique instrument.

#### Les départements

L'EPF a renouvelé fin 2011 deux conventions de partenariat avec les départements des Alpes-de-Haute-Provence et du Vaucluse.

Le département des Alpes-de-Haute-Provence cofinance l'assistance à maîtrise d'ouvrage, les études préalables et pré-opérationnelles et subventionne la surcharge foncière des opérations de logements sociaux.

La convention de partenariat avec le Conseil général du Vaucluse bénéficie aux communes et intercommunalités en les accompagnant dans la réalisation de projets d'ensemble et définit (dans le domaine du logement) les communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU et les secteurs de centralité et d'attractivité comme prioritaires, dans l'objectif, notamment, de réaliser des logements locatifs sociaux et en accession sociale.

Le département cofinance les programmes d'action foncière, les volets fonciers des documents de planification et de programmation, la constitution de réserves foncières et subventionne les opérations de logements sociaux (surcharges foncières).

Une convention de partenariat de l'EPF avec le Conseil général des Alpes-Maritimes a été signée le 23 octobre 2008.

Le département participe aux observatoires, aide à l'accompagnement technique, juridique et administratif des projets des collectivités, cofinance les études et les projets à réaliser sur les emprises foncières maîtrisées, et applique son droit de préemption dans des opérations d'intérêt départemental, ainsi que pour les espaces naturels sensibles dans le cadre de la gestion de la taxe départementale.

L'action foncière en PACA apparaît ainsi comme un système complexe, et à plusieurs étages, dans lequel, outre la région, les départements jouent un rôle en propre, et cette organisation transparaît au sein de l'EPF dans lequel les départements sont les relais des communes et intercommunalités.

- **L'EPF Languedoc-Roussillon**

L'ensemble des acteurs qui participent à la gouvernance de l'EPF du Languedoc-Roussillon adhère clairement à la priorité accordée au logement, notamment social, dans son action foncière.

Aussi, après des hésitations, la création de l'EPF en juillet 2008 a-t-elle finalement été bien perçue par l'ensemble des collectivités territoriales, même si une ambiguïté existait sur son pilotage et sur le rôle qu'il devait assumer auprès des collectivités : l'EPF sera-t-il l'outil de la région devant appliquer sa politique ou le banquier foncier des collectivités ?

Si les actions foncières sont rares en Languedoc Roussillon, la région et différentes collectivités ont néanmoins développé leurs propres politiques foncières en faveur du logement en combinaison avec celle de l'EPF, voire leur propre EPF local.

La Région a développé des aides spécifiques aux logements sociaux, en matière foncière (subvention, jusqu'à 50%, des surcoûts fonciers des LLS pour 10 M€, promotion des formes urbaines durables).

Confronté à une forte croissance de la population, inégalement répartie sur le territoire avec une très forte concentration sur le littoral ainsi que sur les agglomérations montpelliéraine et biterroise et à la persistance d'une forte précarité sociale, le conseil général de l'Hérault a développé depuis 6 ans, son intervention foncière dans des opérations d'aménagement urbain et des acquisitions de terrains, principalement au profit de ses outils d'aménagement et de construction (SEM et OPHLM). Il consacre à cette fin 10 M€ par an pour le logement. Le département de l'Hérault a souhaité

disposer d'un outil foncier départemental. L'EPFLR est censé en tenir lieu.

Par ailleurs, un protocole a été signé en août 2009 entre l'EPF et le département de la Lozère. Il repose sur une collaboration technique accentuée en amont des opérations éventuelles et sur une réserve financière d'intervention de l'EPF (2,5 M€).

De son côté, l'agglomération de Montpellier a également développé une politique foncière active.

La communauté d'agglomération de Perpignan a créé en 2006 un EPF local sur son territoire, doté d'une TSE de 10 € par habitant, (s'ajoutant aux 6 € perçus par l'EPFLR ) par habitant, et générant 2,8 M€ de recettes par an. Il n'existe entre les deux EPF qu'une convention financière. Il n'y a pas eu pour l'instant d'occasion de partenariat foncier ou opérationnel.

Le tableau montre que l'action foncière hors l'EPF est significative.

	Population concernée	% de la population	TSE / Habitant ou équivalent	Montant annuel	% Montant / TSE EPF
<b>EPF Languedoc-Roussillon Créé en 2008</b>	2 600 000 hab		6€/hab	17M€ TSE	
Région Languedoc-Roussillon			(équivalent à 4€/hab)	10M€ foncier LLS	
Département de l'Hérault (action foncière)	1 031 974 hab	40% de la population LR	(équivalent à 10€/hab)	10M€ foncier en sus EPF-LR	59% du montant de la TSE de l'EPF-LR
EPF de la communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée Créé en 2006	283 173 hab	10,9% de la population LR	10€/hab	2,9M€ TSE	17% du montant de la TSE de l'EPF-LR
TOTAL			(équivalent 15,35€/hab région)	39,9M€	

On peut noter à propos des principes d'intervention des départements :

- que les représentants des départements sont vigilants à la correspondance entre les recettes de TSE et les engagements de l'EPF, craignant sans doute une mutualisation qui se ferait à leur détriment ;
- que les administrateurs sont partagés sur l'intérêt (mutualisation des moyens et des informations, complémentarité des engagements financiers), mais aussi les conséquences (engagements privilégiés et prioritaires) des conventions avec les départements.

Enfin, de nombreux élus locaux connaissent encore mal les possibilités de l'outil

foncier EPF et la manière de l'utiliser pour accompagner leurs opérations. Il reste ainsi des progrès à faire en matière d'appropriation de l'EPF par les collectivités locales.

- **L'EPF de la région Ile-de-France**

La région ne semble pas avoir un rôle prédominant dans la politique menée par l'EPF, même si son représentant qui préside le CA joue un rôle très important.

C'est à chaque collectivité (Ville de Paris, département, commune) d'identifier l'apport que l'EPFIF peut lui apporter dans sa stratégie en matière de logement.

Deux exemples illustrent ce mode de fonctionnement:

La Ville de Paris consacre, à elle seule, 81 M€ par an pour la seule préemption immobilière en faveur des logements locatifs sociaux, soit un montant supérieur à l'ensemble de la TSE de la région (75M€) et représentant un effort supplémentaire de 36€ par habitant. Toutefois, la Ville a recours à l'EPF sur des opérations plus complexes de restructuration ou traitement de cœur d'îlot.

En complément de ses propres acquisitions pour réaliser son programme ambitieux de développement de l'offre locative sociale, le département de l'Essonne qui souhaite travailler avec les intercommunalités sur des diagnostics partagés encourage le recours à l'EPFIF. On constate pareillement que de nombreuses communes de Seine-et-Marne, plutôt isolément, sont allées chercher l'appui de l'EFF et ses compétences pour aider à traiter des enjeux certes localisés mais importants pour chacune d'entre elles. L'enjeu commercial ou de promotion de locaux d'activités est souvent mis en avant mais on note toutefois que l'objectif de sortie de logements à loyer acceptable (voire logements labellisés sociaux) pour la solvabilité des riverains est présent.

- **L'EPF des Yvelines**

Le Conseil général des Yvelines est particulièrement investi sur la politique du logement et est, de ce point de vue, en phase totale avec les objectifs d'un EPF dont il a souhaité et orchestré la création sur le périmètre départemental. L'aide au démarrage dont a bénéficié de sa part l'EPF des Yvelines a été massive et sans équivalent.

Outre les importantes subventions annuelles qui ont doublé la TSE de 2006 à 2009, le Conseil général des Yvelines a créé en 2009 au sein de l'EPFY un fonds revolving porté à 50 M€ en 2011, pour mettre en œuvre le volet foncier de son SDADEY<sup>3</sup>. Une convention entre le département et l'EPFY a été conclue en ce sens le 23 juin 2008 après avoir été présentée le 11 juin 2008 au conseil d'administration de l'EPFY. Au terme de cette convention, les décisions relatives à ce fonds sont ensuite prises dans un circuit indépendant du conseil d'administration. Ce dispositif offre au Conseil général deux avantages spécifiques :

- Tout d'abord un droit de regard sur le ré-emploi des fonds: si l'aide avait pris la forme d'une subvention, le produit de la vente des terrains achetés serait "tombé" dans la caisse unique de l'EPFY. Avec le fonds revolving, ce produit de la vente des terrains achetés par le fonds est "reversé" au fonds et le Conseil

---

<sup>3</sup> Schéma départemental d'aménagement et du développement équilibré des Yvelines

général est appelé à se prononcer sur les nouveaux terrains qu'il y a lieu d'acquérir avec ces sommes. Tous les ans, de façon illimitée, au fil des encaissements des produits de la vente des terrains achetés avec le fonds, le CG pourra décider de nouvelles affectations.

- Ensuite un droit de retour des fonds : ayant créé le fonds, le Conseil général s'est réservé par la même convention la possibilité, au cas où ses relations avec l'EPF évolueraient défavorablement, d'en réclamer le remboursement.

De 2006 à 2011, les ressources (TSE + subventions) de l'EPFY se sont ainsi montées à 38 % de celles de l'EPFIF, alors que la population et la superficie qu'il couvre ne représentent respectivement que 18,8% et 27,5% que celles couvertes par l'EPFIF. Le fonds d'acquisition constitué par l'AFDEY vient en outre renforcer encore les moyens de l'EPFY.

Il va de soi, dans un tel contexte, que l'EPFY est clairement ressenti comme l'outil du département, ce que son président souligne sans ambiguïté.

Le Département a accompagné son aide à l'EPFY d'une incitation à la construction de logements ; il a ainsi mis en place pour la période 2006-2013 un dispositif de soutien aux communes pour la construction de nouveaux logements : les contrats de développement de l'offre résidentielle (CDOR). Les collectivités signataires de ces contrats bénéficient d'une aide financière exceptionnelle en contrepartie de leur engagement à accroître significativement leur production de logements selon des caractéristiques et une typologie définie avec le conseil général. Grâce à ces contrats, le rythme annuel de construction de logements a doublé par rapport aux années 2000-2004.

- **L'EPF des Hauts-de-Seine**

Impliqué de très près dans l'administration de l'EPF, le Conseil général des Hauts-de-Seine bénéficie à l'époque de l'enquête de la délégation des aides à la pierre et distribue des aides au logement social pour surcharge foncière.

Dans un contexte de forte tension sur le marché foncier, les EPCI et communes sont donc très dépendants du département pour boucler financièrement les opérations de logement social .

Le département a versé un apport initial de 10 M€ pour aider au démarrage de l'EPF.

- **L'EPF du Val d'Oise**

Le département du Val-d'Oise conditionne toute intervention de l'EPF à la préexistence d'un projet porté par une collectivité territoriale, avec la référence à une géographie prioritaire et la participation à un aménagement urbain durable.

Il n'a pas souhaité abonder le budget initial de l'EPF et a supprimé la ligne budgétaire du département relative aux acquisitions foncières.

### **3.3. Les rapports entre président et directeur général**

Le directeur général, évalué de son côté par l'État sur ses propres objectifs, et statutairement responsable d'exécuter les délibérations d'un CA où l'État est minoritaire, voire absent, doit s'efforcer de réaliser un équilibre dans un système complexe où il est tenu à une forme de double loyauté.

Dans ce contexte singulier, les directeurs fondent à juste titre leur légitimité sur une posture technique qui leur octroie une forme de neutralité appréciée par les élus.

Dans une majorité de cas, les relations entre président et directeur ont paru bonnes, voire excellentes. Leurs objectifs en matière de logements se rejoignent, et leurs relations apparaissent fondées sur une confiance réciproque. Certains présidents ont d'ailleurs souhaité recevoir les inspecteurs en présence de leur directeur dont ils ont pu faire ouvertement l'éloge.

Dans un EPF toutefois, la nomination du directeur par l'État est considérée comme une anomalie par sa présidence. Dans un autre, la direction, malgré de bonnes relations, a expliqué craindre d'être convoquée par le président et menacée de perdre son poste.

D'autres présidents peuvent remettre en cause une évaluation du directeur par l'État dont ils n'ont pas connaissance, hormis dans son principe dont ils sont informés.

### **3.4. Perception du rôle de l'État**

Bien qu'il s'agisse d'établissements publics nationaux, le poids de l'État, est comme on l'a vu, en vertu des textes, minoritaire au conseil d'administration.

En outre, les représentants de l'État ont un pouvoir limité : ils ne prennent pas part au vote lors de l'examen de la délibération fixant le montant de la Taxe spéciale d'équipement (TSE).

D'une manière générale l'État est perçu comme manquant de moyens pour les politiques qu'il défend au sein de l'EPF, les élus rencontrés ne considérant pas la TSE comme une participation de l'État.

A l'inverse, la présence de l'État peut être perçue comme un gage de sérieux des procédures. Elle peut enfin et surtout apparaître comme le garant d'une neutralité sans laquelle l'ensemble des collectivités ne se retrouveraient pas à la même table.

La perception de l'État par les élus dépend également de celle des objectifs qu'il a assignés au territoire et à l'EPF en matière de production de logements.

Il convient de noter que les objectifs de l'État en matière de logement ont été rendus publics dans le cadre du CRH, mais n'ont été transmis à l'EPF que lorsque le PPI était en révision (cf. rôle de l'État ci-dessus), comme c'était le cas dans les Hauts-de-Seine.

La lettre assignant alors des objectifs chiffrés à l'EPF a été particulièrement mal perçue. Dans les Hauts-de-Seine, les personnalités rencontrées ont été unanimes sur l'irréalisme de l'objectif. Si on se réfère au nombre de logements autorisés, le tableau

EPF	Besoins estimés Etat 2013, TOL en RIF	% TOL territoire / TOL RIF	Logements commencés 2010 / besoins estimés Etat 2013	Logements autorisés 2011 / besoins estimés Etat 2013
	Nbre	%	%	%
PACA	40 000		67,79%	6,26%
<u>Lan-Roussilon</u>	26 930		21,86%	0,00%
<u>Hts.de.Seine</u>	11 600	16,58%	124,20%	65,05%
Val d'Oise	6 066	8,67%	40,87%	0,03%
Yvelines	9 000	12,86%	191,92%	30,97%
EPFIF	43 315	61,90%	123,50%	16,44%
TOTAL RIF	69 981	100,00%	119,08%	22,43%
<u>Sous-total HdS Vd'O Yv</u>	26 666	38,10%	112,26%	33,57%
TOTAL GENERAL	136 911		75,79%	12,47%

ci-dessus montre une augmentation de 65 % de la production de logements entre 2011 et 2013.

Les élus comme les professionnels ont d'une part mis en avant le temps nécessaire à la sortie d'un projet (entre 5 et dix ans), ce qui rend matériellement impossible une telle augmentation. Ils sont également revenus sur la difficulté à trouver des terrains compte tenu de la densité et en l'absence de friches ou de grandes emprises libres.

Il apparaît que le consensus trouvé en matière d'objectifs entre l'État et l'EPF dépend notamment de l'effort demandé, qui est variable d'une région à l'autre.

La reprise du DPU par l'EPF peut également constituer une pierre d'achoppement lorsque celui-ci n'est pas ciblé, mais généralisé à tous

les actes de communes importantes, comme cela pu être le cas dans les Yvelines.

## 4. La mesure de l'efficacité

### 4.1. Caractérisation de la production de logements sur le plan quantitatif

#### 4.1.1. Par établissement

- **EPF PACA (à fin 2011)**

Le montant des engagements de l'EPF était de 617 M€, dont environ 540 M€ pour les "axes logements", correspondant à des sites totalement ou en majorité dédiés au logement, soit :

-122 sites opérationnels, pour 609 ha et 18 000 logements potentiels,

-110 sites habitat, pour 90 ha et 4600 logements potentiels,

L'anticipation foncière a concerné 78 sites dont la surface totale est estimée à 5550 ha. 63 ha ont été acquis pour 56 M€ (dont environ 50 M€ ont été affectés aux grands périmètres de ZAD dans les deux OIN),

Fin 2011, le stock de terrains pour le logement était estimé à 183 M€, pour 579 ha et 25 770 logements potentiels.

Le nombre de logements projetés ou produits en conséquence des interventions de l'EPF correspond aux objectifs qu'il s'est assignés, mais il convient d'attendre le régime de croisière pour porter un jugement plus éclairé. L'EPF devrait l'atteindre en fin de PPI (2015). Dès lors, il devrait être en mesure de mettre sur le marché le foncier nécessaire à la production annuelle d'environ 3000 logements, en programmes mixtes, soit environ 10 % de la production régionale.

- **EPF LR (à fin 2011)**

L'EPF a respecté et même dépassé l'objectif de 70% de ses ressources consacrées à l'habitat : 80% des engagements pluriannuels signés (52,6 M€ sur 65,2 M€) et 68% des terrains (760 ha sur 1100 ha) sont dédiés au logement. Le potentiel de logements correspondants est estimé à 28 400, dont 7400 LLS.

En matière de logement, on compte :

- 25 conventions opérationnelles, pour 18 M€, 70 ha et un potentiel de 2000 logements,
- 28 conventions opérationnelles « court et moyen termes », pour 34,7M€, 492 ha et un potentiel de 14 050 logements,
- 3 conventions « réserves foncières », pour 7,3 M€, 414 ha et un potentiel de 12 320 logements.

Fin 2011, le stock de terrains pour le logement était estimé à 14,6 M€, pour 170 ha et 2090 logements potentiels.

- **EPF Ile-de-France**

L'EPF a un portefeuille important à la mi-2012 de 134 conventions en cours à des stades d'avancement divers, certaines étant déjà proches d'une reconduction ou ayant été reconduites (22 conventions nouvelles par exemple signées en 2010 portant le total de l'époque à 109 depuis 2007, et 23 avenants).

Tous les départements visés par son assiette d'intervention sont concernés. Plusieurs opérations d'envergure dans des grosses communes de petite couronne nécessitent quasiment deux chargés de mission pour conduire le dialogue avec la collectivité. Pour autant, les communes d'ampleur modeste, notamment en grande couronne, sont souvent démunies face à leurs enjeux d'urbanisme et font appel utilement à l'EPFIF. Elles y trouvent l'appui adéquat, notamment en production de quelques bâtiments d'habitation neufs ou restructurés. L'EPF sert ainsi deux types de cibles avec un souci de rayonnement sur l'ensemble de la région.

L'EPF a procédé en 2011 à des acquisitions et à des cessions correspondant respectivement à un potentiel en logements de 1200 et de 1695.

Fin 2011, le stock de terrains pour le logement était estimé à 14,6 M€, pour 170 ha et 2090 logements potentiels.

- **EPF des Hauts-de-Seine**

On ne peut que revenir ici sur la très forte spécificité de ce département désormais dépourvu de réserves foncières importantes, et dans lequel les opérateurs publics ou privés se portent acquéreurs de toute emprise libérée. Le très petit nombre (102) de logements correspondant aux cessions 2011 est le résultat d'opérations longues et complexes, sur lesquelles seul l'EPF est partant. Cet EPF, dont la production pourra connaître des variations importantes d'une année sur l'autre compte tenu d'un portefeuille d'opérations relativement limité, a actuellement 24 conventions en cours.

Fin 2011, le stock de terrains pour le logement était estimé à 128 M€ et 1760 logements potentiels.

- **EPF des Yvelines**

Le potentiel en logements des cessions foncières réalisées en 2011 était de 201. Les premiers 13 logements ont été livrés fin 2011 sur du foncier cédé par l'EPF.

L'établissement apprécie ainsi à fin 2011 l'incidence de son action sur le nombre de logements projetés dans le département des Yvelines :

- Potentiel en logements des conventions : 14 200, dont 30% LLS.
- Potentiel en logements du foncier acquis : 11 900.
- Potentiel de 3500 logements supplémentaires induits par son action, hors foncier porté par lui, (identification de terrains, action en faveur du logement, densification des opérations) ce qui fait un total de logements directs et induits de 15 400.

Il indique que ce nombre total de logements est supérieur aux objectifs fixés:

- Pour un objectif du PPI 2 de 5 000 logements, il résulte du bilan des acquisitions 2010 – 2011, que sur la période 2010 – 2013, l'ensemble des acquisitions pourrait représenter un potentiel de 7 000 logements environ, à comparer aux 5 000 logements, initialement envisagé dans le PPI pour la même période, soit une augmentation de 40 %.

*6. Une évaluation de la part que chaque EPF doit prendre dans les objectifs de production de logements de son territoire devrait être menée conjointement par chaque EPF et sa tutelle.*

#### **4.1.2. Un dispositif qui monte en puissance et qui ne représente qu'un maillon de la chaîne**

Les EPF ne sont pas en charge de la réalisation des logements, qui est par ailleurs subordonnée à l'autorisation d'urbanisme qui relève du seul maire (ou plus rarement du président d'EPCI compétent). L'action de l'EPF ne saurait donc être strictement corrélée au nombre de logements construits, qui est loin de relever de sa seule responsabilité.

Même si elle est stratégique, l'action foncière n'est ainsi qu'un maillon dans la chaîne de conception et de réalisation des projets. Par suite, l'EPF ne saurait apporter qu'une contribution à la construction de logements, en tant que facilitateur: Il peut notamment être évalué sur sa capacité à convaincre les maires de construire des logements sur leur territoire.

L'identification et l'appréciation de l'efficacité de cette stratégie de facilitateur ne peuvent donc être mesurées par le nombre de logements construits que de façon indirecte, car l'EPF ne maîtrise pas la totalité de la filière de production de logements.

Par ailleurs, les EPF sont loin d'être les seuls opérateurs fonciers dans leur territoire, comme cela a été notamment vu au paragraphe 3.2. En région Ile-de-France notamment, plus le marché local est tendu, plus l'EPF agit en subsidiarité des opérateurs locaux et selon un pas de temps différent. C'est ainsi que, dans les Hauts-de-Seine, l'EPF est presque exclusivement positionné sur des opérations trop complexes pour les autres opérateurs, et d'autant plus longues à faire aboutir.

Les EPF s'astreignent d'une manière générale à promouvoir des critères de localisation et de nature des opérations qui rendent leurs interventions plus complexes et longues à monter que les opérations ordinaires.

Le caractère délicat des prévisions s'explique aussi par la variabilité de la situation économique, influant sur la capacité des collectivités locales à accéder à l'emprunt, par les éventuelles tensions sur les financements du logement social, conduisant à des reports dans le temps, ou par des évolutions fiscales comme celles de la fin de l'année 2011 (restrictions sur le prêt à taux zéro et durcissement du régime de taxation sur les plus-values immobilières).

Enfin, le partage de convictions sur lequel repose l'activité de l'EPF, tout comme son

action plus directe pour l'acquisition et la cession de foncier pour le logement, se construit dans la durée.

Le tableau ci-après permet d'apporter un éclairage essentiel pour l'analyse de la production actuelle de logements (c'est à dire du potentiel de logements des cessions). Il permet en effet d'apprécier à quel point le dispositif des EPF est récent et en progression, du plus ancien, l'EPF PACA, vieux de 12 ans, au plus récent, en Languedoc-Roussillon, en place depuis 5 années seulement.

Durant cette période, une année au moins a été consacrée à la mise en place de chaque établissement, au recrutement des équipes et à la signature des premières conventions.

Par la suite, les EPF travaillent par nature sur du temps long, entre les achats d'anticipation (de 10 à 15 ans), les phases d'impulsion (de 5 à 10 ans) et les phases de réalisation, de 1 à 5 ans.

EPF – 2011	Produit de cessions / produit des acquisitions	Produit de cessions / stock foncier	Montant acquisitions / stock foncier	Date de création
	%	%	%	Année
PACA	61,54%	10,91%	17,72%	2 001
Languedoc-Roussillon	0,51%	0,34%	68,28%	2 008
Hauts-de-Seine	12,96%	3,44%	26,57%	2 006
Val d'Oise	16,12%	6,41%	39,77%	2 006
Yvelines	21,36%	6,18%	28,93%	2 006
EPFIF	23,03%	8,90%	38,65%	2 006
TOTAL RIF	20,98%	7,35%	35,01%	
Sous-total <u>HdS Vd'O Yv</u>	17,35%	5,20%	29,98%	
TOTAL GENERAL	24,37%	7,89%	32,37%	

La cession des acquisitions d'anticipation n'a donc en majorité pas encore débuté, et plus généralement, un pas de temps d'environ cinq années est à prendre en compte entre acquisitions et cessions.

On peut ainsi mesurer le degré de maturité d'un EPF au travers du ratio entre le produit des cessions et celui des acquisitions (première colonne du tableau ci-contre). Les premiers temps d'un EPF sont en effet exclusivement dédiés aux acquisitions, la montée en puissance des cessions étant ultérieure et progressive. Ce ratio, de 61,5% à l'EPF PACA, commence seulement, après 12 ans d'existence, à se rapprocher d'un équilibre. A l'autre extrême, celui de l'EPF Languedoc-Roussillon n'est encore que de 0,5%, et entre les deux, ce ratio pour les quatre EPF nés en 2006 oscille entre 13 et 23%, ce qui est révélateur de leur marge de progrès.

Les pourcentages du montant des acquisitions sur celui du stock foncier sont en outre dans tous les cas largement supérieurs à ceux du produit des cessions sur le montant des stocks fonciers. Cela permet de constater que le stock foncier des 6 EPF est encore en cours de constitution.

Les six EPF considérés constituent donc, au stade actuel, un dispositif en cours de consolidation et de développement, encore loin d'avoir donné sa pleine mesure.

C'est donc à l'aune de cette marge de progrès certaine qu'il convient notamment de

considérer le potentiel en logements des cessions 2011.

Ajoutons qu'un EPF ne saurait être évalué au regard des cessions relatives à une seule année, les cessions pouvant largement fluctuer d'une année sur l'autre. C'est donc dans l'objectif d'apprécier une contribution actuelle du dispositif constitué par les six EPF que cette donnée est présentée.

#### 4.1.3. Des résultats à ce jour peu significatifs

Ces réserves importantes étant posées, les données actuellement disponibles donnent les résultats indiqués dans les tableaux ci-dessous.

EPF	CONTRIBUTION DES EPF A L'EFFORT								
	Potentiel logement Cessions 2011	Logement / an dans PPI	% Potentiel logts cessions 2011 / objectifs annuels PPI	% Potentiel logts CESSIONS 2011 / Logements commencés 2010	% Potentiel logts CESSIONS 2011 / Logements autorisés 2010	% Logement annuels PPI / logts commencés 2010	% Logement annuels PPI / logts autorisés 2010	Objectifs DHUP 2012 directeurs / commencés	Objectifs DHUP 2012 directeurs / autorisés
	Nbre	Nbre	%	%	%	%	%	%	%
PACA	620	3 000	20,67%	2,60%	1,65%	12,58%	7,97%	4,19%	2,66%
Languedoc-Roussillon	ns	4 250				19,23%	15,78%		0,00%
Hauts-de-Seine	102	730	13,97%	1,97%	1,45%	14,11%	10,39%	9,66%	7,11%
Val d'Oise	252			5,85%	4,16%				
Yvelines	201	900	22,33%	6,52%	2,92%	29,19%	13,10%	32,44%	14,55%
EPFIF	1 695	7 000	24,21%	8,75%	4,56%	36,12%	18,82%	7,74%	4,03%
TOTAL RIF	2 250			5,77%	3,27%	26,47%	14,10%	16,61%	8,57%
Sous-total HdS Vd'O Yv	555			4,78%	3,88%	21,65%	11,74%	21,05%	10,83%
TOTAL GENERAL	2870		20,30%	3,69%	2,95%	22,25%	13,21%	13,51%	5,67%

Le potentiel en logements de l'ensemble des cessions 2011 s'élève à 2870 logements : force est de constater que ces cessions représentent un potentiel en logements égal en moyenne à seulement 3,7% environ des mises en chantier et à 3% environ des logements autorisés sur les territoires des 6 EPF étudiés. Notons toutefois que cette moyenne nationale présente des disparités, et que le taux s'élève à 8,75% des logements commencés pour l'EPFIF.

Il est également intéressant de noter que le potentiel en logements des cessions dans

chaque établissement représente en moyenne 20% seulement de l'objectif logement prévu dans les PPI, ce qui donne une idée d'une marge possible de progrès : on peut en effet considérer que l'activité de cession est encore débutante dans les EPF créés depuis 2006.

Le potentiel logement des acquisitions est ainsi beaucoup plus proche, voire supérieur dans le cas des Yvelines au potentiel logement annuel des PPI.

Aussi, si l'on considère que le nombre de logements inscrits dans les PPI représente un horizon envisageable à moyen terme, on peut tabler sur une contribution à l'effort de logement qui pourra un jour représenter 20% des logements commencés et 15% des logements autorisés.

Enfin, les objectifs annuels fixés aux directeurs permettent d'évaluer l'attente exprimée par l'administration.

Un dialogue pourrait utilement être mené entre l'EPF et la DHUP sur le réalisme des objectifs inscrits dans les PPI.

#### **4.1.4. Quels outils de mesure ?**

- La nécessité d'un système harmonisé de suivi

D'une manière générale, les tableaux de suivi des projets et conventions ne répondent pas complètement aux besoins de connaissance et d'exploitation de l'information en matière de logements.

Il serait utile de proposer des outils de suivi, qui renseigneraient en temps réel sur la nature et la catégorie de localisation des projets de logements et l'avancement de leurs réalisations.

Si on prend l'exemple de ce qui a pu être observé pour l'EPFY, l'enregistrement des données constitue à la fois un socle et un phasage pertinents auxquels s'adosser pour le suivi quantitatif de l'activité des EPF (superficie de foncier acquise, nombre de logements dont la construction est escomptée, ou surface constructible pour les activités économiques). Ce mode de suivi peut permettre d'affiner année par année les nombres de logements potentiels susceptibles d'être mis en construction l'année d'échéance des conventions. Une annexe 1.9 propose une méthode de suivi.

Ce suivi permanent des interventions constituerait par ailleurs une aide pour le responsable de l'EPF en vue de l'établissement annuel des EPRD. Il lui permettrait de valider et justifier les dépenses probables d'acquisitions foncières et mobiliser le niveau de fonds adéquat pour ces dépenses et pour estimer le niveau probable de recettes qu'il peut légitimement escompter des futures cessions de terrains par l'EPF.

Notons qu'une pièce de la convention de cession devrait par ailleurs rappeler aux acquéreurs et aux communes la nécessité de fournir à l'EPF le nombre de logements, notamment sociaux, effectivement réalisés conformément aux engagements pris dans la convention.

*7. Un système harmonisé de suivi des interventions de chaque EPF doit être rapidement mis en place sur le plan national .*

- un suivi des réalisations : l'exemple de l'EPFIFL'EPFIF mesure la bonne application des engagements de production de logements sociaux au regard de la convention.

Il est tenu à jour une comptabilité des logements réalisés par convention faisant apparaître le nombre de logements selon leur statut (logement locatif social, logements en accession et logements en accession sociale). Le décompte des logements se fait sur la base des programmes inscrits dans les permis de construire obtenus par les opérateurs (promoteurs ou bailleurs) à qui l'EPF cède les biens. Bien entendu, le permis déposé doit correspondre au programme préalablement étudié de concert entre le promoteur et la collectivité.

Une promesse de vente aura été signée avec l'opérateur préalablement au dépôt du permis, dans laquelle figure en général une clause suspensive liée à l'obtention des subventions publiques pour la réalisation des logements locatifs sociaux, c'est-à-dire que l'opérateur attendra les accords pour l'obtention de financements avant de signer l'acte de vente.

Pour les biens vendus aux aménageurs (dans le cadre d'une opération d'aménagement à venir) cette comptabilité est plus difficile à tenir. Il est appliqué un prorata du nombre de logements inscrits au dossier de réalisation de l'opération lorsque l'EPF intervient très en amont et qu'aucune information ultérieure n'est disponible.

Ainsi est-il possible d'apprécier si les objectifs conventionnels sont tenus ou pas et s'il y a nécessité à corriger la programmation des opérations à venir, pour atteindre les objectifs au terme de la convention.

Lorsque l'EPF est confronté à une commune qui ne souhaite plus faire l'opération telle qu'elle a été définie d'un commun accord, alors l'EPFIF revend les biens déjà acquis au prix de revient (acquisition + frais de gestion et de transformation le cas échéant) auquel sont ajoutés forfaitairement 4% des dépenses d'action foncière réalisée correspondant aux frais de structure et de fonctionnement de l'établissement et 2% par an d'actualisation du prix du foncier pour tenir compte de l'érosion monétaire.

En ce qui concerne le contrôle de la conformité de l'opération réalisée avec le programme prévu (nombre de logements, qualité des prestations attendues, répartition des logements tant dans leur statut que dans la typologie, ...), l'EPFIF n'a pas encore été confronté à cette situation.

Si le programme réalisé devait être différent de celui qui est attendu, cela reviendrait à dire que non seulement l'opérateur n'a pas tenu ses engagements vis-à-vis de l'EPFIF, mais que son opération n'est pas conforme au permis obtenu. Cette situation paraît peu probable. Toutefois, l'EPFIF travaille à la mise en place de procédures de veille pour éviter que ce type de situation n'arrive (contrôle par sondages et de façon aléatoire).

8. *Il est recommandé de rappeler aux communes l'obligation d'informer l'EPF sur le nombre et la nature des logements autorisés sur les terrains cédés par l'EPF et de réfléchir à un système de sanctions en cas de non-réalisation du nombre de logements prévus dans les conventions passées avec les collectivités territoriales.*

Enfin, la mesure de l'action des EPF en faveur du logement soulève d'une manière générale le problème du décompte des logements produits. Cette question, qui déborde du cadre de la présente mission, est abordée de manière plus détaillée dans l'annexe 1.10.

## **4.2. Caractérisation de la production de logements sur le plan qualitatif**

### **4.2.1. Sur le plan de la connaissance et de la programmation**

- **EPF PACA**

L'EPF dispose de diverses bases de données pour fonder son analyse. Il est associé aux études conduites par l'État (SGAR, DREAL) et fait réaliser toute étude nécessaire pour parfaire sa connaissance des marchés, en particulier dans les micro ou macro-marchés où il intervient. L'EPF a souvent réalisé, en co-maîtrise d'ouvrage avec les EPCI, des études de volet foncier de PLH dans le cadre de démarches globales subventionnées par le Conseil régional.

A la demande de l'État (SGAR) et de la Région, l'EPF pilote des démarches de stratégie foncière au niveau des agglomérations et des pays, sur la base d'un financement croisé : État, région, collectivités territoriales. Il est associé aux travaux du PLH par les collectivités.

L'EPF est confronté néanmoins à l'insuffisance des sites potentiels d'intervention publique en faveur du logement sous forme de projets d'ensemble (urbanisme opérationnel ou projet urbain d'envergure).

- **EPF LR**

L'EPF a initié et suivi 7 diagnostics fonciers dans les territoires à enjeux (à l'exception de Montpellier et de Perpignan). Ces diagnostics permettent de recenser les ressources foncières et les sites potentiels d'intervention de l'EPF, et de mettre en place les outils correspondants. En complément, l'EPF est impliqué dans l'élaboration des PLH, notamment ceux de l'agglomération de Montpellier et de Hérault Méditerranée. L'EPF a également engagé une étude sur les volets fonciers dans les SCOT et une étude sur l'observation foncière.

- **EPFY**

L'EPFY réalise des référentiels fonciers afin d'identifier des sites potentiels de projet, d'apprécier leur mutabilité et de déterminer la stratégie foncière appropriée pour les mobiliser. Ces études ont pour but d'alimenter les conventions entre l'EPFY et les collectivités, les contrats de développement de l'offre résidentielle (CDOR) conclus avec le conseil général des Yvelines et les diagnostics fonciers des plans locaux de l'habitat (PLH).

L'EPFY propose d'accompagner les intercommunalités en charge de l'élaboration de schémas de cohérence territoriale (SCoT) sur la problématique foncière, en menant des études de stratégie foncière parallèlement à une action de veille foncière. Ces études permettent d'analyser les enjeux fonciers du territoire pour définir la politique foncière anticipatrice la plus à même de garantir le développement envisagé.

L'EPFY peut également réaliser des études de stratégie foncière de sa propre initiative. C'est ainsi qu'afin de nourrir la réflexion sur les secteurs prioritaires du développement de l'opération d'intérêt national Seine Aval, il réalise, en relation avec l'Établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA), des études de stratégie sur de grands territoires de développement (diagnostic agricole, Seine Park).

L'EPFY a également développé des outils spécifiques dont un système d'information géographique (SIG) avec de multiples partenariats : conseil général des Yvelines, direction départementale des territoires des Yvelines, agence d'urbanisme et de développement de la Seine Aval (AUDAS), établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA).

L'EPFY accompagne aussi la vectorisation des plans cadastraux, outil indispensable pour une analyse fine à l'échelle parcellaire.

- **EPFIF**

L'EPFIF dispose d'outils d'analyse et de connaissance des territoires à travers son pôle Ressources et développement intégrant une direction du développement, du partenariat et des études (DDPE). Impliquée en amont des opérations, cette entité dispose de compétences pointues, tant en matière urbanistique qu'architecturale et apporte son concours aux débats sur les opérations en devenir face aux chargés de mission dépendant du pôle opérationnel. Les différentes unités propres à la DDPE éclairent les champs de compétence investis en tant que « défricheuse » comme elle aime à se présenter, en se focalisant sur tous les aspects d'un prédiagnostic foncier: prospection territoriale, études et diagnostics préalables, préparation des conventions, systèmes informations géographiques et veille, et enfin expertise habitat.

#### **4.2.2. Sur le plan de la localisation et de la typologie**

- **EPF PACA**

Dans la région, le marché du logement est généralement celui du mono-produit en milieu urbain (de 60 à 80 % de logements produits en Scellier ces dernières années), et en périurbain la production de maisons individuelles en majorité en diffus.

10% de la production PACA, soit environ 3300 logements par an, se fait en opérations d'ensemble. Il serait souhaitable de tripler ce pourcentage et d'arriver à une production d'environ 10 000 logements par an sous cette forme. Le niveau des interventions de l'EPF permettrait d'atteindre le tiers de cette production mais l'EPF estime qu'il faudrait atteindre 50% pour avoir un véritable effet d'entraînement sur cette forme de production dans la région.

- **EPF LR**

Dans la période de démarrage de son activité, l'EPF n'a pas été en capacité de proposer ou de pratiquer une sélection rigoureuse des sites d'intervention.

Par ailleurs, les collectivités locales, notamment départementales, sont soucieuses de bénéficier des actions de l'EPF sur leurs territoires en contrepartie de la TSE. Cette exigence se traduit notamment par des acquisitions dans des territoires ruraux, qui ne présentent pas de tension, mais sont néanmoins utiles au maintien des populations hors des zones tendues.

30 conventions signées (sur 53) au titre de l'axe logement sont situées en zones de forte tension au regard du logement locatif social; elles représentent un engagement financier de l'ordre de 43,4 M€, soit 83% des engagements de cet axe, et 630 ha pour 26 000 équivalents logements, dont 6850 logements locatifs sociaux, soit 93% du potentiel de logements.

Toutefois, la part des engagements sur les zones urbanisées (reconversion, renouvellement et dents creuses) n'est pas à la mesure des priorités, notamment de développement durable : 30% des engagements et 7% du foncier dans les zones urbanisées contre 70% des engagements et 93% du foncier dans les zones non urbanisées (38% extension et 55% réserves foncières).

- **EPFIF**

Même sur la zone la plus dense, on constate de forts contrastes entre Paris où l'EPF intervient, en complément de l'action de la Ville, sur les opérations les plus complexes, des communes de la petite couronne comme Vincennes ou Montreuil qui offrent peu de disponibilités pour de l'habitat nouveau, et enfin des communes comme Pantin, Saint-Denis ou Bobigny où peuvent se développer des opérations d'aménagement. Il existe encore quelques friches industrielles, notamment en Seine-Saint-Denis, sur lesquelles peut intervenir l'EPF.

Les communes de la grande couronne offrent de leur côté des zones d'action intéressantes pour des restructurations de petites parcelles et des traitements de cœur d'îlot.

Enfin, des disponibilités foncières par reconversion de terrains agricoles existent en Seine-et-Marne, par exemple le long de la ligne ferroviaire Torcy-Lagny-Meaux, ou ponctuellement sur quelques communes intégrant des hangars ou locaux d'activités en déclin ou disparus. Ces communes, notamment en Essonne ou Seine-et-Marne, aux ressources et compétences modestes en propre, voient dans l'EPF un relais bienvenu pour éclairer des débouchés opérationnels possibles vis-à-vis desquels elles se sentent dépassées. C'est évidemment un contexte local sans commune mesure avec les enjeux pluriels de quartiers urbains de petite couronne, mais c'est tout autant un enjeu de service public en grande couronne, en vue d'une bonne structuration ou restructuration de l'espace, et d'une maîtrise du mitage avec la plupart du temps quelques dizaines de logements en jeu.

On peut estimer que l'activité de l'EPF se répartit entre petite couronne pour 60% et grande couronne pour 40%.

Il faut souligner que l'EPF est présent sur les trois quarts des futures gares du Grand

Paris, ainsi que sur des infrastructures comme des sites propres pour des transports collectifs, le canal de l'Ourcq, le grand stade de rugby. Ces différents sites illustrent le degré de complexité opérationnelle et les délais vraisemblables avec lesquelles l'enjeu de portage foncier auprès des collectivités pourra ou devra jouer. Le délai de 5 ans a commencé d'être reconduit pour certaines communes arrivées à première échéance.

- **EPFY**

Alors qu'il reste encore du foncier disponible dans les Yvelines, plus de 50% des logements construits sont toutefois des maisons individuelles, et la production de logements collectifs est en recul.

L'EPFY constate dans son PPI que ce phénomène consommateur d'espace ne répond pas à la demande de logements à proximité des pôles économiques de la zone dense.

L'EPFY concentre à cette fin ses efforts sur des territoires prioritaires d'intervention dans les communes :

- qui se situent prioritairement dans une des OIN (l'EPAMSA privilégiant une reconversion des friches industrielles et une économie d'espace) ou dans un pôle du SDADEY;
- qui ont défini une politique de l'habitat (programme local de l'habitat, contrat de mixité sociale ou protocole d'accord avec l'État) ;
- qui sont déficitaires en logements locatifs sociaux ;
- qui perdent de la population ;
- qui se situent à proximité des gares et des nœuds de transport.

En milieu rural, l'EPFY peut également intervenir pour faciliter la sortie d'opérations comportant 100% de logements locatifs sociaux.

L'EPFY s'astreint à conserver ces critères même si ce choix implique un foncier plus cher que les terrains agricoles et qu'il rend plus difficile l'équilibre des bilans.

L'EPF intervient majoritairement dans les territoires relevant d'une OIN : 68% dans le premier PPI et 60% à mi-parcours du second.

Sur le sujet agricole, l'EPAMSA signale le travail exemplaire mené par l'EPFY pour éviter le morcellement des exploitations, favoriser l'accessibilité des terrains et créer des circuits courts.

#### **4.2.3. Sur la place du logement social dans l'activité des EPF**

- **EPF PACA**

Le PPI précise que dans les grandes agglomérations, les interventions de l'EPF sont destinées à produire à court terme « des programmes de logements en mixité sociale

avec une majorité de logements sociaux ou intermédiaires en locatif ou en accession". De même, les conventions « multi-sites habitat » prévoient des pourcentages de logements aidés ambitieux. En pratique, elles débouchent sur des programmes où la part de logements « conventionnés », c'est-à-dire comprenant, outre des logements locatifs sociaux, des logements à prix maîtrisés avec clauses antispéculatives par exemple, est supérieure à 50% et souvent de l'ordre de 80 à 100%.

70 communes ont fait l'objet d'un constat de carence sur 136 communes relevant de l'article 55.

Bien que signalées dans la présentation des conventions, les communes ne respectant pas l'article 55 de la loi SRU ou en état de carence ne faisaient pas l'objet jusqu'à présent d'une action systématique de l'EPF. Néanmoins, des progrès ont été constatés dans les communes soumises à l'article 55, notamment en matière de proportion de logements PLUS et PLAI.

La délégation du droit de préemption urbain (DPU) fait l'objet, à partir du 1er janvier 2013, d'une convention cadre entre le préfet de région et l'EPF. Elle sera assortie de 4 conventions départementales, afin de préciser les modalités particulières à chaque département et les périmètres retenus pour chaque commune (un périmètre de projet avec délégation globale à l'EPF et un périmètre de veille donnant lieu à des arrêtés de délégation au cas par cas, au profit de l'EPF ou d'une autre structure).

- **EPF LR**

Le CA a porté le taux minimum de logements locatifs sociaux de 20% à 25%. Cet objectif reste à mettre en œuvre.

18 communes ont fait l'objet d'un constat de carence, sur 80 relevant de l'article 55.

Bien que signalées dans la présentation des conventions, les communes ne respectant pas l'article 55 ou en état de carence n'ont pas fait l'objet d'une action systématique ou privilégiée de l'EPF: les conventions opérationnelles ne concernent que 5 communes sur les 18 en état de carence.

En 2012, afin de préciser les modalités de délégation du DPU de l'État à l'EPF, une démarche a été engagée en vue de conclure dans 3 départements des conventions tripartites (État régional, État départemental et EPF) pour préciser les sites et conditions de l'intervention de l'EPF et les termes des conventions avec les communes concernées, en y associant les EPCI.

- **EPF Ile de France**

Le CA a fixé le taux minimum de logements locatifs sociaux à 30%, mais à 50% pour les communes qui restent soumises à l'article 55 de la loi SRU. Les communes SRU représentent environ un quart de l'activité de l'EPF en volume financier.

- **EPFY**

L'EPFY travaille avec 53% des communes SRU déficitaires des Yvelines.

Début 2012, l'État a délégué son droit de préemption à l'EPFY, afin que ce-dernier intervienne sur le territoire des vingt communes « carencées » du département, par mi les 49 communes relevant de l'article 55. La délégation a été mise en place commune par commune, par convention avec l'EPFY..

Le conseil d'administration de l'EPFY du 29 juin 2012 a retenu la proposition de l'État d'autoriser la création de 2 postes dédiés durant deux ans (2014 marquant la fin de la période de carencement). Un recrutement a été effectué en juillet 2012.

*9. Les EPF doivent contribuer à l'application de la loi en accordant une priorité absolue aux opérations situées dans les communes relevant de l'article 55, en particulier lorsqu'elles font l'objet d'un constat de carence.*

### **4.3. Action sur le marché foncier et les prix**

Les différentes règles d'urbanisme applicables à un territoire telles que la constructibilité potentielle du site ont une incidence directe sur le prix du foncier et donc sur les conditions d'équilibre des opérations. Ces règles sont de la compétence de la collectivité territoriale, qui peut procéder à l'adaptation des documents d'urbanisme (révision du PLU).

Une action efficace des EPF nécessiterait un travail sur la durée, sur un volume et une taille suffisants d'opérations et en s'appuyant sur une coordination des acteurs du foncier, ce qu'ils ne peuvent assurer à ce jour. Les quatre exemples suivants illustrent des effets sur les prix qui restent très limités.

- **EPF PACA**

L'EPF intervient majoritairement à l'amiable, ce qui limite sa capacité à agir. Le droit de préemption, minoritaire, s'il ne constitue pas un outil d'acquisition, reste une bonne façon de pouvoir "mettre un pied" dans un site. 1 à 5% des achats se font dans un cadre spécifique selon le stade d'avancement du projet (ZIF, ZAD, délégation du droit de préemption). Il arrive que sur les périmètres d'interventions confiés à l'EPF par la collectivité, il soit amené à user de leur droit de préemption dans un secteur dans lequel les transactions effectuées par des opérateurs se font à des prix jugés déraisonnables.

Par ailleurs, lorsque l'EPF intervient sur des périmètres de projet où agissent des opérateurs multiples, il demande à devenir l'opérateur foncier unique pour ne pas être confronté à des références de prix pouvant porter préjudice à l'opération de renouvellement urbain qui lui a été confiée.

Il est difficile d'apprécier l'impact réel de l'action de l'EPF sur les coûts fonciers, d'autant plus qu'elle est liée aux estimations de France Domaine et des juges d'expropriation. Quelques opérations peuvent néanmoins apporter des informations sur l'impact de l'EPF. L'action de l'EPF aurait ainsi permis de contenir la spéculation foncière sur les grands sites, notamment Euroméditerranée II à Marseille (périmètre de 169 ha, 14 000 logements)

Cependant, l'EPF dispose d'outils de connaissance des marchés, des DIA (140 communes) et des DPU, d'une méthode consensuelle avec France Domaine, de

moyens d'action (paiement rapide, portage, etc). Certains achats ont cependant fait l'objet de jugements d'expropriation défavorables.

Le prix de revente à la collectivité ou à son opérateur est le prix de revient, c'est-à-dire le prix d'achat et les dépenses liées à l'opération supportées par l'EPF. L'actualisation a été neutralisée depuis 2008.

L'EPF n'utilise pas de dispositif de minoration foncière. Il applique aux logements conventionnés les charges foncières prévues par les textes. En marché tendu, l'équilibre de l'opération ne peut être atteint que par la mise en œuvre de programmes mixtes, qui permettent d'opérer une péréquation des charges foncières.

- **EPF LR**

L'EPF est largement sollicité pour être délégataire du DPU et pour faire de la veille foncière (DIA). Toutefois, il intervient pour le compte d'élus, qui sont réticents à mener des opérations de préemption ou d'expropriation foncières. Il réalise donc 90% de ses transactions à l'amiable.

Il est difficile d'apprécier l'impact réel de l'action de l'EPF sur les coûts fonciers : elle est limitée par les estimations de France Domaine qu'il doit prendre en compte, tant à l'achat (sous-estimation possible qui dissuade le propriétaire de vendre ou surestimation, pas de méthode du compte à rebours, non prise en compte des servitudes de 30% de LLS dans les documents d'urbanisme dans le Gard, etc), qu'à la revente. Ces méthodes d'estimation ne permettent pas l'équilibre financier de l'opération envisagée et le prix d'acquisition est parfois fixé in fine par les juges de l'expropriation.

En tout état de cause, même si l'EPF devient un acteur significatif sur le marché foncier, son rôle ne sera pas suffisant pour peser sur ce marché, alors que la pression foncière sur certaines zones de la région est forte et qu'il se positionne sur des extensions urbaines, plus rapides à finaliser.

L'objectif est de revendre les terrains à prix coûtant aux collectivités, à un prix inférieur de 20 à 30% du prix du marché. Ce prix peut néanmoins se révéler incompatible avec les charges foncières acceptables par les opérations de logements locatifs sociaux (hors subventions pour surcharge foncière). Les ressources prévues par l'EPF pour faire face à cette situation sont aléatoires et sans doute insuffisantes: péréquation des charges foncières (aménageurs), fonds de minoration, si elles ne sont alimentées que par la propre activité de l'EPF.

- **EPFIF**

Sur des marchés locaux aussi tendus que ceux de l'Ile-de-France, tout au moins dans sa partie agglomérée, il est difficile d'avoir une action générale sur les prix. Toutefois, l'EPF réussit, sur quelques opérations bien délimitées, par exemple à Aubervilliers, à « créer des références basses pour permettre la sortie d'opérations de logements dans des conditions favorables » (bilan 2010 de l'EPF). A cet égard, l'usage réel ou potentiel du droit de préemption peut avoir un rôle non négligeable, notamment pour générer des comportements de partenariat entre différents opérateurs en concurrence sur un même territoire. On retrouve cette dynamique positive par exemple dans des

communes comme Pantin ou Vincennes qui présentent deux environnements contrastés.

A Pantin, commune en restructuration de longue haleine, le professionnalisme de l'EPF lui permet, par l'évaluation des lots mis en vente, de modérer fortement les flux de ventes spéculatives. Le sérieux de ses diagnostics est reconnu par d'autres opérateurs de stature nationale, qui deviennent moins exigeants et plus participatifs dans des tours de table communs, perspective qui apparaissait impensable au départ.

Le contexte de Vincennes est beaucoup plus contraint compte tenu de la densité de la commune qui, malgré une évidente implication de la municipalité, rend plus difficile l'application de l'article 55. L'EPF joue un rôle permanent de conseil foncier et facilite les opérations à contenu social ou mixte qui restent délicates à monter compte tenu de leur petite taille et de leur coût, alors que les demandeurs de logements sociaux sont en forte croissance. La bonne coopération avec l'Office public d'HLM local permet un partenariat certes modeste mais de qualité, donnant des perspectives honorables de production de logements sociaux.

- **EPFY**

Le prix d'achat de l'EPFY se détermine par toutes les méthodes d'évaluation : référence, comparaisons, dire d'experts, et toujours compte à rebours (selon les cas de l'aménageur, du promoteur et/ou du bailleur social). L'EPFY a des échanges réguliers avec la Direction nationale d'interventions domaniales (DNID).

L'établissement est à cet égard vigilant, s'agissant de l'effet d'aubaine des propriétaires susceptibles de faire monter les prix de référence.

La veille foncière en OIN permet notamment de constituer des références de prix via des acquisitions foncières sélectives, et ainsi d'agir sur les coûts fonciers et créer des références de prix pertinentes.

#### **4.4. Contribution à une gestion économe de l'espace**

Cette action est sans objet pour l'EPF des Hauts-de-Seine, et sera détaillée pour les trois EPF suivants :

- **EPF PACA**

Le développement urbain durable est une préoccupation essentielle de la « puissance publique » en PACA, bien avant le Grenelle.

La reconquête des centres-villes est un des axes forts du PPI, qu'il s'agisse des pratiques de renouvellement urbain dans les grandes agglomérations de la façade littorale où résident 4 habitants sur 5 de la région, ou de la reconquête des centres de bourg dans le moyen et haut pays .

Les deux tiers des sites d'intervention de l'EPF sont des sites en renouvellement urbain, en cohérence avec la nouvelle territorialisation des aides au logement. Les densités moyennes des sites "logements" sont de 100 logements/ha en renouvellement urbain et de 26 logements /ha en extension urbaine

- **EPF LR**

La préoccupation d'économie d'espace n'est pas la stratégie première suivie par l'EPF. Mais il ne l'ignore pas et est attentif à ne pas aller sur des opérations foncières, notamment sur des espaces agricoles sans avoir au préalable consulté la SAFER, avec qui il a passé une convention.

La recherche de la densité est affichée dans les orientations et les projets d'acquisition de l'EPF. On parle de 30 logements/ha en zones d'extension, à discuter en zone rurale. Des projets examinés lors des bureaux de l'EPF, il semble que la densité des logements varie de 15 à 40 logements à l'hectare, sans qu'il soit possible d'en tirer une norme. Les lotissements à grandes parcelles ne sont pas retenus.

- **EPFY**

L'EPFY conditionne son intervention à la nécessité de prévoir, pour chaque opération, une part minimale d'habitat collectif et/ou d'habitat groupé, selon le contexte ;

- une proportion limitée de grandes parcelles, à calibrer en fonction du projet ;
- au maximum 25 % de lots à bâtir
- une densité suffisante, et au moins égale à la moyenne des espaces d'habitat de la zone environnante.

*10. Les EPF devraient développer leurs interventions dans les quartiers anciens afin de contribuer au développement d'une offre de logements accessibles à tous en centre ville tout en répondant aux exigences d'une ville plus « compacte ».*

A l'heure où le développement de l'effort de logement, mais aussi la limitation de la consommation d'espaces agricoles sont plus que jamais des enjeux nationaux, les SAFER<sup>4</sup>, opérateurs du foncier agricole et les EPF, opérateurs de l'urbain, interviennent désormais sur des marchés fonciers de plus en plus interpénétrés, C'est notamment le cas sur les territoires périurbains où se pose la question de l'articulation de leurs interventions. En outre, cette interpénétration génère des conflits d'usage: l'EPFY, par exemple, est amené à acquérir des biens agricoles en anticipation du développement de projets urbains, sur lesquels la poursuite de l'exploitation agricole des biens acquis est favorisée par le recours à la SAFER.

Des conventions de partenariat ont été signées, comme c'est le cas en Languedoc-Roussillon, mais les modalités et l'efficacité des partenariats entre EPF et SAFER varient fortement d'une région à l'autre, selon les contextes locaux et les projets portés, et les résultats de ces partenariats restent à concrétiser .

L'ADEF<sup>5</sup> a publié à cet égard en juillet 2012 « une note de contribution au débat<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

<sup>5</sup> Association des études foncières

<sup>6</sup> EPF et SAFER - La complémentarité au service des territoires Contribution au débat, Caroline Gerber, directrice – ADEF , Juillet 2012

Dans une même logique de cohérence entre développement et protection des espaces, le littoral est une entité géographique qui appelle des politiques spécifiques d'aménagement, de protection. Les deux EPF situés dans des régions littorales devraient coordonner leurs actions avec celle du conservatoire du littoral qui mène une politique foncière visant à la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes.

*11.A l'heure où le développement de l'effort de construction de logements, mais aussi la limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels sont plus que jamais des enjeux nationaux, on ne peut que souhaiter une intensification des partenariats entre les EPF et les SAFER, dans la ligne des travaux conduits par l'ADEF, ainsi qu'avec le conservatoire du littoral*

#### **4.5. Perception de l'efficacité par les partenaires**

- **EPF PACA**

L'EPF est perçu comme un outil partenarial au service des projets des collectivités.

Pour l'État, l'EPF PACA fonctionne bien : malgré l'absence de l'État au CA, les relations sont équilibrées entre l'État et la Région. Il y a un capital de confiance qui doit être conservé.

Pour la Région et la Présidente du CA, l'EPF est un outil professionnel et financier essentiel à l'amélioration de la production de logements en PACA et à l'incitation des collectivités locales dans leur politique foncière et d'aménagement. Il a un vrai savoir faire en matière d'acquisitions foncières et il est fortement utilisé dans les OIN.

Cependant, l'EPF est confronté à la difficulté de trouver des opérateurs, surtout dans les départements du nord de la région, pour monter les opérations suite à l'acquisition des terrains par l'EPF, ce qui contribue à l'allongement des durées de portage. Seules les agglomérations les plus importantes disposent de SEM d'aménagement, Marseille disposant en outre d'un établissement public d'aménagement (Euroméditerranée).

De plus, de nombreuses opérations sont bloquées pour des raisons de protections environnementales, qui sont parfois découvertes tardivement alors que le projet est très avancé. La région PACA est en effet très riche en biodiversité, plus que dans le reste du territoire national. De nombreux secteurs sont également touchés par le risque « inondation », alors que ces mêmes secteurs ont des obligations de construire au titre de la loi SRU : la présidente estime qu'il devrait être possible de construire dans les communes à risques, moyennant certaines précautions.

La présidente a fixé comme objectif principal à l'EPF d'accélérer les cessions de terrains et de limiter le portage des terrains à 7-8 ans. Elle estime qu'un objectif de production de 2000 logements au lieu de 3000 logements serait plus réaliste.

L'AROHLM PACA regrette qu'il n'existe qu'un simple partenariat technique et institutionnel avec l'EPF et qu'au contraire, la concurrence sur le marché foncier et la mise en concurrence des opérateurs de logements sur les terrains de l'EPF témoignent d'une collaboration insuffisante.

- **EPF LR**

Il est attendu de l'EPF qu'il soit plus proactif pour les secteurs d'intervention et plus rapide dans la mise sur le marché des charges foncières logements.

Pour l'État, l'EPF est un outil essentiel à l'amélioration de la situation du logement en Languedoc Roussillon. Il est attaché à ce que l'ensemble des collectivités soumises à la tension du marché foncier en bénéficie, notamment lorsqu'un déficit de logements sociaux a été constaté.

Son activité nécessite un travail partenarial étroit avec les services de l'État, mais également avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement et du logement en Languedoc Roussillon. Or, cette collaboration semble rencontrer des difficultés en interne avec les services de l'État, mais également avec d'autres acteurs comme la SAFER, les agences d'urbanisme, et certaines collectivités.

Pour la Région et la Présidente du CA, la réussite de l'EPF nécessite un accompagnement fort de la région qui s'est investie depuis toujours dans le logement social. Elle est particulièrement préoccupée par l'évolution des prix fonciers et immobiliers face à la dégradation du pouvoir d'achat des ménages.

La présidente estime que l'action de l'EPF tarde à se traduire par des réalisations réelles de logements et qu'il doit développer des outils et des actions pédagogiques auprès des collectivités, dépourvues de moyens techniques.

Elle suggère d'améliorer les délais d'acquisition des terrains, de mieux associer les opérateurs de logements et d'ouvrir cette possibilité à tous les types d'opérateurs (notamment SAHLM).

Elle pense que l'EPF aurait intérêt à se renforcer en compétences d'urbanisme, notamment pour faire la promotion de nouvelles formes urbaines durables.

- **EPFIF**

L'EPFIF apparaît incontestablement en progression dans tous les domaines, en ayant su dès 2007-2008 se forger une réputation de bon professionnel, en permanence à l'écoute des contextes locaux et capable de propositions opérationnelles dès l'émergence de projets.

La pertinence et la sélection des sites d'intervention font l'objet de débats d'opportunité, à la fois en CA ou dans les comités techniques opérationnels. Au demeurant, l'EPF, la plupart du temps, répond aux sollicitations des collectivités qui, satisfaites de sa réactivité, lui demandent en général de jouer un rôle plus large de conseil et de veille foncière.

La grande disparité des cas de figure (proximité de gare, proximité de voie fluviale, amélioration et élargissement d'une route nationale coupant un milieu urbain, traitement de zones de décharge, enjeu de dépollution). illustre la souplesse d'intervention de l'EPF.

Pour l'État, l'EPFIF répond aux objectifs qu'il lui a fixés, notamment en se positionnant

sur les territoires prioritaires, comme ceux qui vont accueillir une gare dans le cadre du Grand Paris. Le fonctionnement du CA dans lequel s'est fortement impliqué son président, apparaît comme très satisfaisant.

Pour le président du CA, rencontré par la mission, l'EPF est arrivé à maturité, comme un outil adapté aux besoins des élus qui n'ont pas les moyens financiers suffisants pour acquérir du foncier et à la situation du marché en permettant, par des acquisitions sélectives, de contenir les prix.

- **EPF des Yvelines**

L'EPFY est manifestement le bras armé de la politique très active du département en matière de foncier et de production de logements.

Les élus interrogés s'en disent eux aussi pleinement satisfaits: l'EPFY a su déployer une réelle force de conviction vis-à-vis d'eux, en ceci largement soutenu par le département des Yvelines.

L'EPA considère que l'action foncière de moyen et long terme constitue une des clefs de la réussite de son projet. Cette stratégie a pour principal opérateur l'EPF dont l'EPA se dit très satisfait.

#### **4.6. Modalités d'intervention de l'EPF : EPF offensif ou action à la carte ?**

##### **4.6.1. Facteurs de réussite**

D'une manière générale, les EPF sont **des organismes reconnus pour leur ingénierie juridique et foncière, leur professionnalisme, la clarté de leurs orientations** et leur mise en application. Le fait que disposant d'une ressource fiscale propre, ils aient les moyens d'assurer sans frais pour le compte des collectivités le portage foncier et la maîtrise des projets en constitue un autre avantage évident.

**L'activité que l'EPF exerce en amont des acquisitions** est un facteur essentiel de son dynamisme. Outre un rôle général de pédagogie à l'égard des communes, il contribue souvent à des études générales (par exemple, sur les plus-values autour des gares en Ile-de-France), il établit des diagnostics opérationnels et co-finance des démarches territoriales dans le cadre des ScoT, des PLU ou des PLH, comme c'est le cas pour l'EPFIF.

**La pratique généralisée des études d'opportunité, préalables et pré-opérationnelles**, sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, financées par l'EPF, le conseil régional et les conseils généraux, permet, comme c'est le cas à l'EPF PACA d'augmenter significativement les sites d'intervention.

**La veille foncière** contribue également à la constitution du stock foncier.

**Les conventions foncières**, d'une durée de 2 à 5, voire à 8 ans, comprennent en principe le diagnostic, l'acquisition des terrains, la dépollution, le cas échéant la démolition de bâtiments, le portage foncier gratuit et même la consultation des opérateurs pour le compte de la collectivité territoriale sur la base d'un prix fixe de

cession et de critères de qualité. Les conventions comportent une garantie de rachat par les collectivités et un suivi des exigences en matière de nombre de logements réalisés sur les terrains.

Un autre atout de l'EPF peut tenir à **la qualité de son organisation et de sa gouvernance**. A l'EPFIF par exemple, des réunions régulières entre équipes de chargés d'opération sous l'impulsion de la direction générale décident des prises d'affaires qui font l'objet de discussions ouvertes et contradictoires dans lesquelles les options opérationnelles sont mises en débat avec une pluralité de compétences, notamment urbanistiques et architecturales. Des apports techniques peuvent utilement bénéficier à ces échanges émanant d'une direction spécifique placée dans le pôle Ressources et développement. Une équipe opérationnelle est alors dédiée face à chaque collectivité partenaire et régulièrement présente sur le site d'intervention en accompagnant un partenariat jugé de qualité par toutes les parties prenantes. Des comptes rendus d'activité permettent de présenter aux collectivités l'état d'avancement de chaque convention et de chaque opération. Une fiche de suivi de chaque convention est mise à disposition du CA. La qualité des travaux de la direction et l'engagement du président du CA, soucieux prioritairement de consensus, conduisent à ce que les orientations générales sont toujours adoptées à l'unanimité.

L'EPF peut enfin mettre en œuvre **une stratégie de cadencement et de phasages rythmés** pour chaque projet, ce qui induit une attitude dynamique de la part des collectivités et une vigilance accrue de l'EPF quant au déroulement du projet dans le temps. Les conventions contiennent à cette fin des clauses de revoyure fréquente et périodique imposées aux co-contractants, comme c'est le cas à l'EPFY.

**Le développement de compétences spécialisées en fonction des contextes territoriaux** est un autre facteur de réussite, comme c'est le cas dans les Hauts-de-Seine pour les opérations sur les copropriétés dégradées.

Les EPF sont très impliqués dans **l'accompagnement foncier des OIN**, comme c'est le cas pour l'EPF des Yvelines ou l'EPF PACA.

**Le soutien de la collectivité régionale ou départementale** influe également sur la dynamique de l'EPF. Il prend la forme d'une promotion de l'EPF auprès des collectivités, ou encore d'aides financières au bouclage des opérations, comme en PACA, dans les Hauts-de-Seine ou dans les Yvelines. Les aides massives du conseil général dont a bénéficié l'EPFY et sa politique dynamique en faveur du développement de logements ont constitué dans ce dernier département un important facteur d'accélération.

Les **marges de manœuvre financières** de l'EPF sont le cas échéant augmentées grâce à des réévaluations de la TSE, qui n'a nulle part atteint le taux maximum.

#### **4.6.2. Freins à l'action**

**Le contexte géographique et immobilier** peut constituer un frein à l'action. C'est notamment le cas en PACA, à Paris, dans les Hauts-de-Seine ou dans d'autres parties de la petite couronne francilienne où le foncier réellement disponible est réduit.

Certains EPF comme celui de PACA peuvent également souffrir **du manque de stratégies foncières et de projets d'ensemble maîtrisés par les collectivités**. Ils peuvent également pâtir **d'un nombre insuffisant d'opérateurs pour réaliser les projets**.

Dans les Hauts-de-Seine à l'inverse, les opérateurs se saisissent de toutes les opportunités, ne laissant légitimement à l'EPF que **les opérations les moins rentables, c'est à dire les plus petites et complexes**, impliquant un portage sur des temps longs

**Les conditions d'acquisition du foncier, les procédures d'autorisation des opérations d'aménagement et des constructions sont particulièrement complexes et longues**, notamment à Paris, en petite couronne et en PACA. **Les recours administratifs et contentieux peuvent être fréquents**.

L'EPF LR est, quant à lui, confronté à **la coordination insuffisante de décideurs nombreux aux compétences diverses (planification, foncier, urbanisme, aides au logement)**.

La région PACA est particulièrement riche (plus que le reste du territoire national) en biodiversité et exposée à de nombreux risques naturels. Sur certains sites d'intervention, l'EPF y est confronté à **des exigences environnementales**, qui peuvent modifier significativement les possibilités de réaliser les programmes, notamment de logements, prévus au moment de l'acquisition. De nombreuses opérations sont bloquées pour des raisons de protection environnementale, parfois découvertes tardivement alors que les projets sont très avancés. Dans cette région de nombreux secteurs sont également touchés par **le risque d'inondation**, alors que ces mêmes secteurs ont des obligations de construire au titre de la loi SRU.

La nécessité de mettre en place **de nouvelles méthodes de travail et d'intervention auprès des acteurs locaux**, élus et services des collectivités, milieux agricoles, organismes HLM, peuvent constituer des freins à l'action, comme c'est le cas pour l'EPF LR récemment créé.

D'une manière générale, **la contribution au logement social est freinée par les réticences** de principe vis-à-vis de ce type de logement, comme par la densité qu'il induit, ainsi que par la difficulté à vendre aux organismes d'HLM les terrains à des prix compatibles avec leurs équilibres financiers. Accompagner les communes qui se trouvent soumises aux nouvelles exigences de l'article 55 de la loi SRU tel que modifié récemment, présente **des difficultés objectives lorsque les prix fonciers sont élevés** comme à Paris et en petite couronne francilienne.

Par ailleurs, les EPF sont dépendants de **la conjoncture** immobilière, qui freine la concrétisation des ventes et pré-ventes de terrains engagées ou envisagées.

Enfin, certains établissements comme l'EPFY ou l'EPF des Hauts de Seine semblent confrontés à **un "turnover", conjoncturel ou structurel, du personnel** qui peut pour partie devenir un frein à l'action compte tenu de la technicité attendue des personnels.

#### 4.7. Des EPF d'État ?

Au sein des EPF, le poids de l'État, est comme cela a été dit, minoritaire, et les représentants de l'État ont un pouvoir limité.

L'État peut toutefois apparaître localement comme le garant d'une neutralité politique de l'EPF face à des enjeux contradictoires ou partisans.

Par ailleurs, le contexte général est actuellement marqué par une dégradation de l'accès au logement et aux ressources foncières au cours de la décennie 2000.

Un retrait de l'État des EPF, conçus pour contribuer à pallier ces problèmes pourrait donc apparaître comme paradoxal, mais se pose alors la question de son positionnement et de sa valeur ajoutée.

Il revient à l'État de considérer que l'ensemble de ses EPF en zone tendue constitue un dispositif national utile à l'amélioration de l'accès aux ressources foncières sur un territoire comptant 13% de la superficie du pays, mais 30% de la population et 40% des communes SRU.

Si son pilotage se manifeste par le choix des directeurs et par les consignes qui leur sont données, l'absence d'une animation technique du réseau des EPF d'État a été regrettée par les EPF rencontrés, même s'ils ont constitué de leur côté un réseau informel d'échanges d'expériences.

Face à la complexité des problèmes auxquels font face individuellement chacun de ces EPF, une animation technique régulière et solide du réseau apparaîtrait pourtant comme une condition essentielle pour l'approfondissement des problématiques et la recherche de solutions conjointes.

*12. L'administration centrale devrait apporter une valeur ajoutée supplémentaire en contribuant très activement à l'animation du réseau des EPF en zone tendue. L'objectif serait de favoriser leur meilleure performance, par des échanges d'expérience, par un partage des connaissances et des méthodes développées localement, et par des interventions d'experts sur des questions pointues.*

#### 4.8. La situation particulière de l'Ile-de-France

La mission n'a pu manquer de s'interroger sur l'opportunité de conserver quatre EPF sur le territoire de la région Ile-de-France, compte tenu des enjeux très forts en matière de logement qui se posent sur l'ensemble de la région qui forme un seul bassin d'habitat et d'emploi et en particulier de l'objectif de construction de 70 000 logements par an.

La mission s'est volontairement abstenue de toute recommandation dans le présent rapport sur une éventuelle fusion des quatre EPF qui relève d'une décision politique, d'autant que le dispositif de gouvernance de l'agglomération parisienne est en cours d'évolution et que le choix retenu sera déterminant pour l'organisation du ou des outils de maîtrise foncière.

La mission se borne à mentionner que les quatre EPF, sans avoir encore atteint leur rythme de croisière, ont développé une activité adaptée aux spécificités de chacun de leur territoire dans un partenariat fructueux avec les collectivités territoriales, en particulier les départements. Aussi, les modalités d'une fusion éventuelle des quatre EPF nécessitent-t-elles que soient bien pris en compte les acquis de chacun des EPF existants, en termes de stratégie, de savoir-faire et de financement.

## Conclusion

Bien que les établissements publics fonciers qui ont fait l'objet de cette mission soient de création récente et que la plupart n'aient pas atteint leur régime de croisière, il apparaît d'ores et déjà qu'ils répondent à un véritable besoin des responsables locaux qui souhaitent disposer de foncier pour favoriser la construction de logements, et en particulier sociaux, dans leurs communes, mais aussi pour mener des opérations de développement économique.

Toutefois, ce processus est relativement lent et il ressort que les acquisitions de terrains, et a fortiori les cessions, représentent à ce stade une part encore bien modeste du marché foncier.

Il ne faut donc, au final, ni surestimer l'action des EPF, ni la sous-estimer, d'autant que le dispositif monte encore en puissance.

En effet, si l'apport des EPF en matière de logement dans les zones tendues ne paraît pas être à la mesure du besoin, il est loin d'être négligeable et ce, à plusieurs titres.

En premier lieu, les EPF ont un rôle pédagogique vis-à-vis des élus en replaçant les enjeux fonciers au cœur du développement économique et social des communes.

Ils apportent des compétences humaines et des moyens financiers dont ne disposent pas la plupart des collectivités territoriales.

Ils assurent une gestion neutre des acquisitions foncières. en servant de « tampon » entre le maire et les habitants concernés.

Ils sont au service de politiques nationales de première importance : développement de l'offre de logements, notamment sociaux dans les communes soumises à l'article 55, contribution aux grandes opérations d'aménagement ou d'infrastructures, dans la double exigence du développement durable et de la mixité sociale.

En revanche, il ne peut être attendu des EPF qu'ils contribuent massivement à la lutte contre l'étalement urbain ou à la maîtrise des prix du foncier qui relèvent largement d'autres outils de nature réglementaire ou fiscale.

Comme établissements publics d'État ayant une compétence territoriale, ils ont à la fois à répondre aux demandes des élus et à s'inscrire dans les priorités de l'État. Ce double impératif peut être facilement atteint dans le cadre d'une gouvernance qui assure un consensus autour de grands axes stratégiques partagés entre l'État et les acteurs locaux. En particulier, les EPF doivent développer leur collaboration avec les directions départementales des territoires, en amont et en aval des acquisitions.

Il apparaît, à l'issue de cette mission, qu'il est difficile de comparer les EPF entre eux, notamment par le biais d'indicateurs, car chaque EPF a sa propre histoire et son propre contexte local. En revanche, l'expérience de chacun d'entre eux peut être utile à

d'autres et il appartient à l'administration centrale de faciliter les échanges entre eux.

Plusieurs sujets abordés par tel ou tel EPF mériteraient ainsi d'être mis en débat : la nécessité d'interventions à moyen ou long terme qui supposent un modèle juridique et financier spécifique, la meilleure prise en compte des questions environnementales, la possibilité d'intervenir sur de nouveaux champs comme l'habitat ancien ou les copropriétés dégradées.

Enfin, un système national de suivi doit être impérativement mis en place pour connaître précisément la production de logements réalisés grâce à l'intervention de chaque EPF.

**Patrick ALBRECHT    Alain LECOMTE    Yves MALFILATRE    Ruth MARQUES**

**Signé**

**Signé**

**Signé**

**Signé**

Architecte urbaniste  
en chef de l'État

Inspecteur général  
de  
l'administration du  
développement  
durable

Inspecteur général  
de  
l'administration du  
développement  
durable

Inspectrice générale  
de  
l'administration du  
développement  
durable

# Annexes

# 1. Lettre de mission

0 0 7 4 2 5 - 0 1



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

UE 2010  
Direction générale de l'Aménagement,  
du Logement et de la Nature

Paris, le 28/1/2010

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages  
Sous-direction de l'Aménagement durable  
Bureau des politiques foncières

Le directeur général de l'Aménagement,  
du Logement et de la Nature

à

Monsieur Claude MARTINAND,  
Vice-président du Conseil Général  
de l'Environnement et du Développement Durable

Affaire suivie par : Cyril HAUCHECORNE  
[Cyril.Hauchecorne@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Cyril.Hauchecorne@developpement-durable.gouv.fr)  
Tél. 01 40 81 72 60 - Fax : 01 40 81 96 91

Objet : mission d'expertise sur la contribution des EPF à la production de logements

L'article 94 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a clarifié le régime des établissements publics fonciers (EPF) et a notamment précisé que leurs acquisitions et opérations sont « réalisées dans le cadre de programmes pluriannuels adoptés par le conseil d'administration de ces établissements qui, tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat, déterminent les objectifs d'acquisition destinés à la réalisation de logements locatifs sociaux ».

Je souhaiterais qu'une mission du CGEDD puisse examiner les conditions dans lesquelles les établissements publics fonciers d'État intervenant dans les zones les plus tendues sont à même de contribuer à la production de logements, notamment sociaux, dans leur périmètre de compétence.

Il conviendrait, en particulier, de répondre aux questions suivantes.

- Quelle part prennent les administrateurs à la détermination des objectifs et instruments de l'EPF en matière de logement et au suivi de leur mise en œuvre ?
- La localisation des logements créés avec le concours de l'EPF accompagne-t-elle le mouvement général d'urbanisation ou présente-t-elle des spécificités ? Participe-t-elle d'une gestion économe des espaces en liaison avec un réseau de transports collectifs et soucieuse de mixité sociale ?

PJ :

Présent  
pour  
l'avenir

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

La Grande Arche - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 81 94 49

- Dans quelle mesure l'EPF a-t-il rendu disponibles pour le logement des terrains qui sans son intervention auraient été inutilisables à cette fin ? Quelle est la valeur ajoutée à l'action des bailleurs sociaux ?

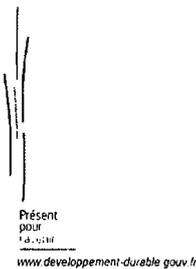
- Quelle est l'influence de l'intervention de l'EPF sur les prix du foncier pour le logement ? Dans quelle mesure l'EPF assure-t-il en amont une veille foncière et participe-t-il aux études préalables des projets ?

- Quelles sont les relations en termes de partage des risques entre l'EPF et les aménageurs publics (EPA, SEM ou SPLA) ?

La mission pourrait utilement porter sur six établissements publics fonciers (Île-de-France, Hauts-de-Seine, Val-d'Oise, Yvelines, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur) dont les cinq premiers ont été créés postérieurement à la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Cette mission devrait être menée en étroite collaboration avec le bureau des politiques foncières de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature qui a récemment demandé au CETE Nord-Picardie d'établir un recueil d'informations sur l'ensemble des EPF d'Etat

Je vous remercie de bien vouloir me faire connaître les suites que vous pouvez réserver à cette demande.



## 2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>fonction</i>	<i>date</i>
<b>EPF PACA - CGEDD : Patrick ALBRECHT, Yves MALFILATRE</b>				
HELLE	Cécile	EPF Conseil régional	Présidente du CA Vice-présidente	31/05/12
RAMELLY	Corinne	Conseil régional	Assistante	31/05/12
BARSACQ	Gilles	Préfecture/SGAR	Secrétaire Général aux Affaires Régionales	31/05/12
MANOURY	Frédérique	Préfecture/SGAR	Chargée de mission	31/05/12
ROY	Laurent	DREAL	Directeur	31/05/12
BIAU	Géraldine	DREAL/STELAC	Chef de l'unité logement	31/05/12
SOLDAINI	Pierre-Louis	EPF	directeur général	01/06/12
BAYER	Émile	EPF	directeur général adjoint	01/06/12
OLIVIERO	Philippe	AROHLM PACA CORSE	directeur	01/06/12
GALLARD	Pascal	AROHLM PACA CORSE	directeur adjoint	01/06/12
<b>EPF LANGUEDOC ROUSSILLON - CGEDD : Patrick ALBRECHT, Gérard RUIZ</b>				
GIACOMETTI	Corinne	EPF Conseil régional	Présidente du CA Vice-présidente	08/12/11
FAILLE	Maryse	Conseil régional	Directrice Action Territoriale	08/12/11
URBINO	Alex	SGAR	Chargé de mission	08/12/11
CHARPENTIER	Francis	DREAL	Directeur Adjoint	08/12/11
BRÉHERET	Olivia	DREAL	Chargée de mission foncier	08/12/11
VILLESSOT	Daniel	Conseil Général de l'Hérault	DGS Adjoint	09/12/11
ARNAUD	Marc	EPF	Directeur Général	08/12/11
<b>EPF des Hauts-de-Seine - CGEDD : Yves MALFILATRE, Ruth MARQUES</b>				
M.PEYVEL	Pierre-André	Préfecture 92	Préfet	16/12/11
M.MONTCHAMP	Didier	Préfecture 92	Secrétaire Général	16/12/11
M.BERTRAND	François	DRIEA / UTEA92	Directeur	08/02/12
Mme. PINON- LECONTE	Magali	DRIEA / UTEA92	Directrice-adjointe	08/02/12
M.GRAND	Philippe	EPF 92	Directeur général	08/02/12
M.GERIN	Michel	EPF 92	Directeur général adjoint	08/02/12

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>fonction</i>	<i>date</i>
M.DEVEDJIAN	Patrick	Conseil général 92 et EPF 92	Président	15/03/12
M.KOSCIUSKO-MORIZET	François	Sèvres	Maire	19/03/12
M.REVILLON	Yves	Bois-Colombes	Maire	20/03/12
M.LE LAUSQUE	Jean-Pierre	Bois-Colombes	Maire-adjoint urbanisme	20/03/12
M.DUBOIS	François	DRIEA	Chef de service	20/03/12
M.CHARDON	Laurent	Conseil général 92	Directeur de l'Habitat	21/05/12
M.JOSSE	Laurent	Conseil général 92	Adjoint au directeur	21/05/12
M.JARRY	Patrick	Nanterre	Maire	28/06/12
M.BOURGOIN	Pierre	OPDHLM 92	DG (en partance)	11/07/12
<b>EPF des Yvelines - CGEDD : Annick GUERBER LE GALL, Ruth MARQUES</b>				
Mme DEBREIL M. GARAUD	Aude Claude	Conseil général des Yvelines	Ancienne directrice Directeur par intérim	17/05/11
M. JAU	Michel	Préfecture des Yvelines	Préfet	16/12/11
MÉTRICH- HEQUET FLORID,  ASCHONCHILO,  ERVIEU	Valérie  Pierre-Philippe  Pierre  Halvard	DDT 78	Directrice  Directeur-adjoint  Chef du service urbanisme, bâtiment et territoires, Conseiller de la direction	23/02/12
Mme BERTOLINO	Claude	EPFY	Directrice générale	23/02/12 18/04/12
M. SOLIGNAC	Maurice	EPFY	Président du CA de l'EPFY, vice président du conseil général des Yvelines, maire- adjoint de Saint-Germain-en- Laye	23/02/12
M. VASSELIN	Luc	EPFY	Directeur général adjoint	18/04/12
Mme BORET M. BLAISE	Daphné Bruno	Conseil général des Yvelines	Sous-directrice du développement territorial Chef du service de l'habitat	18/04/12
M. TAUTOU	Philippe	Verneuil – sur - Seine	Maire	26/04/12
M. MORGANT	David	EPAMSA	Directeur	03/05/12
M. VUILLET	Claude	Bois d'Arcy	Maire de Bois d'Arcy , vice- président de la communauté d'agglomération Versailles Grand Parc, membre du CA de l'EPFY	16/05/12

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>fonction</i>	<i>date</i>
<b>EPFIF – CGEDD : Claude BONNET, Alain LECOMTE, Isabelle VAULONT</b>				
M.CANEPA	Daniel	Préfecture de Région IDF	Préfet de Région	20/11/11
M.RUYSSCHAERT	Jean-Claude	DRIEA	Directeur	22/12/11
M.DELORME	Jean-Martin	DRIHL	Directeur	22/11/11
M.BOUVELOT	Gilles	EPFIF	Directeur général	09/12/11
M. DAYRE	Pascal	EPFIF	Directeur général-adjoint	24/02/32
M. DAYRE et équipes		EPFIF	Directeurs d'opération et chargés d'opération	10/05/12 06/11/12
Mme VEYRIÉ	Alice	Pantin	DGA ville de Pantin	11/05/12
M. PETITTA	Frédéric	Conseiller général de l'Essonne	11e vice-président en charge du logement et de l'habitat	31/07/12
M. DELARUE	François	AFTRP	Directeur général	01/08/12
M. LEBEAU	Pierre	Vincennes	Conseiller municipal délégué à l'habitat	02/08/12
M. LAFON	Jean	EPFIF	Président de la commission prospective de l'EPFIF	11/09/12
Mme BORNE	Élisabeth	Ville de Paris	Directrice de l'urbanisme à la Ville de Paris	20/11/12
M. DELBOS	Gilles	Conseil général de Seine- et-Marne	Conseiller général de Seine- et-Marne	04/09/12
M. LAURENT	Jean-Luc	EPFIF	Président du CA de l'EPFIF	29/11/12
M. MEUR Mme BENDAVID	Jean-Pierre Ruth	La Ville du Bois (Essonne)	Maire Responsable du service urbanisme	14/09/12
<b>EPF du Val d'Oise - CGEDD : Philippe Schmit, Éric VERLHAC</b>				
M. LOUDENOT	Denis	EPF 95	Directeur général	02/05/11
M. MENY	Lionel	EPF 95	Directeur général adjoint	01/06/11
Mme EICHHOF	Catrin	EPF 95	Responsable du pôle développement	01/06/11
M. MACCIONI	Pierre-Henry	Préfecture du Val-d'Oise	Préfet	08/01/12
M. MOULIN	Emmanuel	DDT95	Directeur	08/01/12
M. BAZIN	Arnaud	EPF 95	Président du CA, président du conseil général du Val-d'Oise	15/06/12
M. LEFEVRE	Dominique	Communauté d'Agglomération de Cergy	Président	22/06/12

# 1. Contribution des EPF d'État à la production de logements en zones tendues, le dispositif national, tableaux de synthèse

## 1.1. Territoire et PPI

EPF	TERRITOIRE						PPI			
	Date de création	Superficie	% surface RIF	Population	% Population RIF	OIN	PPI	Part du logement dans PPI (hors des éco et réserves foncières)	% LLS dans le PPI	Logement / an dans PPI
	Année	Km <sup>2</sup>	%	Nbre	%	Nbre	Date	%		Nbre
PACA	2 001	31 400		4 900 000		2	2010-15	80%	30%*	3 000
Languedoc-Roussillon	2 008	27 376		2 600 000		0	2009-13	70%	25%	4 250
Hauts-de-Seine	2 006	176	1,50%	1 593 312	13,69%	1	2012-16	92%	33%	730
Val d'Oise	2 006	1 246	10,37%	1 169 000	10,05%		2011-15	85% (1)	25 à 50 % (2)	
Yvelines	2 006	2 284	19,02%	1 408 000	12,10%	2	2010-13	60%	30%	1 250
EPFIF	2 006	8 305	69,14%	7 467 267	64,17%	4	2007-13	65%	30%-50%	7 000
TOTAL RIF		12 011	100,03%	11 637 579	100,00%					
Sous-total HdS Vd'O Yv		3 706	30,86%	4 170 312	35,83%					
TOTAL GENERAL		70 787		19 137 579						
France entière		552 000		63 700 000						
% Dispositif zones tendues / France métropolitaine		12,82%		30,04%						

## 1.2. Communes SRU et logement social

EPF	COMMUNES SRU ET LOGEMENT SOCIAL						
	Communes	Communes SRU	% Communes SRU	Communes arrêtées de carence	% Communes Carencées	Nbre de logts sociaux pour 10 000 hab 2010	% logts sociaux territoire
	Nbre	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
PACA	963	136	14,1%	70	7,3%	557	11,4%
Languedoc-Roussillon	1 545	80	5,2%	18	1,2%	454	10,4%
Hauts-de-Seine	38	14	36,84%	2	5,30%	1 224	26,00%
Val d'Oise	185	26	14,05%	9	4,86%	967	25,00%
Yvelines	262	49	18,70%	20	7,63%	812	7,60%
EPFIF	795 **	93	11,70%	26	3,27%		
TOTAL RIF	485	182	37,53%	57	11,75%		
Sous-total <u>HdS Vd'O Yv</u>	485	89	18,35%	31			
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2 993</b>	<b>398</b>	<b>13,30%</b>	<b>145</b>	<b>4,84%</b>		
France entière	36 570	980		190			
% Dispositif zones tendues / France métropolitaine	8,18%	40,61%		76,32%			

### 1.3. Conventions opérationnelles

	CONVENTIONS OPERATIONNELLES						
EPF	Nombre total 2011	Nombre de communes concernées	% communes d'intervention / territoire	Nombre de sites	Engagement financier	Potentiel en ha	Potentiel nbre logements des conventions
	Nbre	Nbre	%	Nbre	M€	ha	Nbre
PACA	144	144	14,95%	232	617	700,0	22 600
Languedoc-Roussillon	53	53	0,34%	53	52,6	562,0	16 000
Hauts-de-Seine	24	24	63,16%	50	389,9	n.s.	5 340
Val d'Oise	10	14	7,57%		94,0	113,7	5 329
Yvelines	55	51	16,79%	118	315,0	944,0	14 200
EPFIF	133	122	15,28%		1 262,0	15145*	48 000
TOTAL RIF	222	211			2 060,9		72 869
Sous-total <u>HdS</u> <u>Vd'O</u> <u>Yv</u>	89	89			798,9		24 869
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>419</b>						<b>111 469</b>
France entière							
% Dispositif zones tendues / France métropolitaine							

## 1.4. Recettes 2011

EPF			RECETTES 2011										
	Cumul des apports Etat collectivités depuis la création	P.M. Fonds subvention revolving	TSE /hab	TSE 2011	TSE 2011	Emprunt montant 2011	Emprunts 2011	Subventions participations 2011	Subventions participations 2011	Produit de cessions 2011	Produit de cessions 2011	Divers 2011	TOTAL
	M€	M€	€ / hab	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	M€
<b>PACA</b>	20,00	0,00	10,00	50,6	68,5%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	22,0	29,8%	1,3	73,9
<b>Languedoc-Roussillon</b>			6,00	18,0	98,4%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,05	0,3%	0,25	18,3
<b>Hauts-de-Seine</b>	10,20	0,00	10,00	15,95	54,10%	7,58	25,70%		0,00%	4,42	15,00%	1,54	29,49
<b>Val d'Oise</b>	0,00	0,00	10,00	11,70	51,54%	7,10	31,28%	0,00	0,00%	3,93	17,18%	0,00	22,73
<b>Yvelines</b>	105,60	50,00	15,00	21,27	55,05%	0,00	0,00%	6,68	17,29%	10,08	26,09%	0,61	38,64
<b>EPFIF</b>	0,00		9,80	73,60	35,74%	90,00	43,71%	0,00		42,30	20,54%	0,00	205,90
<b>TOTAL RIF</b>	115,80	50		122,52		104,68		6,68		60,73	20,46%	2,15	296,76
<b>Sous-total HdS Vd'O Yv</b>	115,80			48,92		14,68				18,43			90,86
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>135,80</b>			<b>191,12</b>	<b>1,67</b>	<b>104,68</b>		<b>6,68</b>		<b>82,78</b>		<b>3,70</b>	<b>388,96</b>
<b>France entière</b>													
<b>% Dispositif zones tendues / France métropolitaine</b>													

## 1.5. Dispositif opérationnel 2011

EPF	DISPOSITIF OPERATIONNEL 2011											
	ACQUISITIONS 2011				CESSIONS 2011				STOCK FONCIER 2011			
	Montant acquisitions 2011 M€	% Montant acquisitions 2011/ RIF %	Surface acquisitions 2011 ha	Potentiel logements acquisitions 2011 Nbre	Produit de cessions 2011 M€	Cessions 2011 en ha ha	Potentiel logement Cessions 2011 Nbre	Produit de cessions / acquisitions %	Stock foncier cumulé fin 2011 M€	Stock foncier cumulé fin 2011 en ha ha	Potentiel logement stock foncier cumulé 2011 Nbre	% Stock foncier M€ / RIF %
PACA	32,5	-	20,9	1 500	20,0	?	620	61,5%	183,4	579	25 770	-
Languedoc-Roussillon	9,9	-	37,3	805	0,05	ns	ns	0,5%	14,5	170	2 090	-
Hauts-de-Seine	34,10	11,89%		470	4,42		102	12,96%	128,35		1 760	15,66%
Val d'Oise	24,38	8,50%	34,00		3,93	2,60	252	15,98%	61,30	99,94	3 178	7,48%
Yvelines	44,70	15,58%	60,19	1 200	9,55	12,59	201	21,36%	154,49	282,90	11 877	18,85%
EPFIF	183,70	64,03%	55,00		42,30		1 695	23,03%	475,30	136,00	10 000	58,00%
TOTAL RIF	286,88				60,20		2 250	20,98%	819,44	518,84	26 815	100,00%
Sous-total HdS Vd'O Yv	103,18				17,90		555	17,35%	344,14	382,84	16 815	62,71%
TOTAL GENERAL	329,28				80,25		2870	24,37%	1017,34	1267,84	54 675	
France entière % Dispositif zones tendues / France métropolitaine												

## 1.6. Logements : production et besoins

EPF	LOGEMENTS : PRODUCTION ET BESOIN						
	Logements autorisés 2011 (SifaDel)	% Logements autorisés RIF	Logements commencés 2010 (SifaDel)	Besoins estimés État 2013, TOL en RIF, résidences principales	% TOL territoire / TOL RIF	Logements commencés 2010 / besoins estimés État 2013	Logements autorisés 2011 / besoins estimés État 2013
	Nbre	%	Nbre	Nbre	%	%	%
PACA	37 642		23 839	40 000		67,79%	6,26%
Languedoc-Roussillon	26 930		22 100	20 000		-9,50%	-25,73%
Hauts-de-Seine	7 028	12,29%	5 174	11 600	16,58%	124,20%	65,05%
Val d'Oise	6 064	10,61%	4 306	6 066	8,67%	40,87%	0,03%
Yvelines	6 872	12,02%	3 083	9 000	12,86%	191,92%	30,97%
EPFIF	37 198	65,07%	19 380	43 315	61,90%	123,50%	16,44%
TOTAL RIF	57 162	100,00%	31 943	69 981	100,00%	119,08%	22,43%
Sous-total <u>HdS</u> <u>Vd'O</u> <u>Yv</u>	19 964	34,93%	12 563	26 666	38,10%	112,26%	33,57%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>121 734</b>		<b>77 882</b>	<b>129 981</b>		<b>66,89%</b>	<b>6,77%</b>
France entière	455 679		332 182				
% Dispositif zones tendues / France métropolitaine	26,71%		23,45%				

## 1.7. Contribution des EPF à l'effort logements

CONTRIBUTION DES EPF A L'EFFORT														EPF
Potentiel nbre logements des conventions opérationnelles	Potentiel logement stock foncier cumulé 2011	Potentiel logement Cessions 2011	Objectifs directeur potentiel logts cessions 2012	Potentiel logements acquisitions 2011	Logement / an dans PPI	% Logements annuels PPI / besoins estimés par l'Etat	% Logement annuels PPI / logts commencés 2010	% Logement annuels PPI / logts autorisés 2010	% Potentiel logts cessions 2011 / objectifs annuels PPI	% Potentiel logts cessions 2011 / besoins annuels logements Etat	% Potentiel logts cessions 2011 / Logements commencés 2010	% Potentiel logts cessions 2011 / Logements autorisés 2010		
Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	%	%	%	%	%	%	%		
22 600	25 770	620	1 000	1 500	3 000	7,50%	12,58%	7,97%	20,67%	1,55%	2,60%	1,65%	PACA	
16 000	2 090	ns		805	4 250	21,25%	19,23%	15,78%					Languedoc-Roussillon	
5 340	1 760	102	150	470	730	6,29%	14,11%	10,39%	13,97%	0,88%	1,97%	1,45%	Hauts-de-Seine	
5 330	3 180	252						0,00%		4,15%	5,85%	4,16%	Val d'Oise	
14 200	11 877	201	1 000	1 200	900	10,00%	29,19%	18,19%	22,33%	2,23%	6,52%	2,92%	Yvelines	
48 000	10 000	1 695	1 500		7 000	16,16%	36,12%	18,82%	24,21%	3,91%	8,75%	4,56%	EPFIF	
72 870	26 817	2 250								3,22%	7,04%	3,94%	TOTAL RIF	
24 870	16 817	555								2,08%	4,42%	2,78%	Sous-total HdS Vd'O Yv	
111 470	54 677	2870								2,21%	3,69%	2,36%	TOTAL GENERAL	
													France entière	
													% Dispositif zones tendues / France métropolitaine	

## 1.8. Composition des conseils d'administration

	Conseillers régionaux	Conseillers régionaux %	Nbre départements	Conseillers généraux	Conseillers généraux %	EP CI	EPCI % au CA	% des EPCI du territoire représentés	P.M. Nbre EPCI	P.M. Nbr communes	% Représentants locaux / nbre com	Représentants de l'État	Chambres consulaires	TOTAL
EPF PACA (6 dept)	10	23%	6	30 5 / dep	70%	-	0%	0%	96	963	-	0	3	43
EPF Langue doc-Roussillon (5 dept)	10	24%	5	10 2 / dep	24%	12	28%	11%	110	1 565	0,77 %	7	3	42
EPFIF (5 dept)	11	37%	8	8 1/ dep	27%	4	13%	NR	NR	798	0,50 %	3	3 + 1 CES	30

	Conseillers régionaux	Conseillers généraux	Conseillers généraux %	EPCI	EPCI au CA %	es EPCI du territoire représentés	P.M. Nbre EPCI	P.M. Nbre communes	% représ locaux / nbre com	Représentants de l'État	Chambres consultatives	TOTAL
Hauts de Seine	(1 voix consultative)	8	50%	5	62%	71%	7	38	<b>13,15 %</b>	3	0	16
EPF Yvelines	(1 voix consultative)	8	50%	5	62%	33%	15	185	2,70 %	3 (+2 voix consultative)	(2 voix consultative)	16
Val-d'Oise	(1 voix consultative)	8	50%	5	62%	28%	18	262	1,90 %	3	(2 voix consultative)	16

## 1.9. Un suivi automatisé de la production de logements

Un suivi automatisé permanent du nombre de logements toutes catégories confondues et de logements locatifs sociaux pourrait être prévu à l'occasion des 3 phases suivantes d'intervention des EPF :

**1) Lors de la conclusion des conventions et avenants**, l'EPF procède à l'engagement du montant maximal de crédits contractuellement acté pour procéder aux acquisitions foncières nécessaires au projet communal. Ce niveau d'engagement est justifié par le nombre de logements dont la construction est alors escomptée. Il serait donc opportun d'établir à ce stade un document comportant, en regard des engagements budgétaires de l'année, l'inscription du total des logements attendus, ce nombre de logements étant enregistré sur l'année prévisionnelle d'achèvement du projet.

**2) Lors des acquisitions foncières et des éventuels travaux connexes** réalisés pour l'exécution des conventions antérieurement signées, il serait également opportun d'inscrire le nombre de logements dont la construction est, à ce stade plus avancé, désormais escomptée, par année d'achèvement des projets.

Ce tableau identifierait ainsi l'impact en construction de logements généré par le flux annuel d'acquisitions foncières.

Un autre tableau portant sur l'effet en construction de logements résultant du stock à fin d'année d'acquisitions foncières serait à établir.

Pour la bonne et complète information des communes, un tel récapitulatif devrait rappeler les dates d'acquisition des fonciers, les caractéristiques des programmes de logements, objet des conventions avec l'EPF (nombre global de logements et nombre de logements sociaux) et les dates d'échéance des conventions.

Il serait utile que ce tableau récapitulatif soit construit de façon à ce qu'on puisse obtenir des données tant par année d'acquisition des fonciers que par année d'échéance des conventions, ce qui participerait à la bonne information des administrateurs.

Il pourrait être prévu a minima une présentation annuelle au conseil d'administration de l'ensemble des tableaux de suivi quantitatif de l'activité de l'EPF couplé à l'enregistrement des données budgétaires de l'EPF.

Ce tableau récapitulatif par année d'échéance des conventions serait un des documents pouvant être utile, dans le cadre budgétaire, pour apprécier les recettes à venir qui peuvent être escomptées au titre des ventes des fonciers et prestations associées à ce foncier.

**3) Lors des cessions foncières, par l'EPF, ou au terme des conventions**, à la reprise convenue par convention du foncier par la commune, a lieu l'inscription en recettes encaissées ou en recettes à encaisser des produits issus ou attendus des cessions foncières. Lors de l'enregistrement de ces recettes, il serait enfin opportun de

préciser le nombre de logements dont la construction est, à ce stade encore plus avancé, prévue.

La tenue de ce dernier tableau, s'agissant des recettes à encaisser, serait la consolidation des informations que l'EPF doit communiquer aux collectivités cocontractantes pour permettre le rachat par la collectivité

## 1.10. Les données sur les logements produits

Tout d'abord, les données relatives aux logements autorisés issues de SITADEL sont supérieures à la réalité des logements produits, parce que les permis octroyés ne donnent pas systématiquement lieu à réalisation. Se pose également la question de la transmission des données relatives aux permis de construire par les communes concernées.

Les données relatives aux logements commencés sont quant à elles sous-estimées, car nombre de maîtres d'ouvrage non professionnels ne déclarent pas leur ouverture de chantier. En outre, la comparaison sur un même exercice n'est pas possible du fait du décalage temporel entre obtention du permis et démarrage du chantier, et la saisie et la transmission de ces déclarations par les communes sont en outre aléatoires dans le temps.

	Logements autorisés 2010 (Sitadel)	Logts commencés 2010 (Sitadel)	Différence logements 2010 commencés et autorisés
EPF	Nbre	Nbre	%
PACA	34 824	23 839	46,08%
<u>Lan-Roussilon</u>	25 361	22 100	14,76%
<u>Hts-de-Seine</u>	5 705	5 174	10,26%
<u>Val d'Oise</u>	5 814	4 306	35,02%
<u>Yvelines</u>	5 070	3 083	64,45%
<u>EPFIF</u>	33 475	19 380	72,73%
TOTAL RIF	50 064	31 943	56,73%
<u>Sous-total HdS Vd'O Yv</u>	16 589	12 563	32,05%
TOTAL GENERAL	110 249	77 882	40,55%

La différence entre le nombre de logements autorisés et commencés sur un même exercice varie ainsi entre 10% et 72% d'une région à l'autre.

Le défaut de fiabilité des données peut sans doute accentuer la différence entre le nombre de logements autorisés et ceux mis en chantier, ce qui ne permet pas une appréciation réaliste des logements effectivement produits.

Cette différence a notamment conduit la direction de l'EPFY et le conseil général à s'interroger sur l'ambition de l'objectif TOL. Lorsque la différence entre les deux données est grande, il va de soi que l'effort à produire n'est pas perçu de la même manière si l'objectif à atteindre est comparé aux logements autorisés ou commencés. Un effort de +191,92 %, apparaît ainsi démesuré à l'EPF des Yvelines s'il se réfère aux logements commencés, et lui apparaît au contraire relativement peu ambitieux (+30,97 %) s'il prend comme référence les logements autorisés, ce que l'EPF a

EPF	Logements autorisés 2011 (SitaDel)	% Logements autorisés RIF	Logements commencés 2010 (SitaDel)	Besoins estimés État 2013, TOL en RIF	% TOL territoire / TOL RIF	Logements commencés 2010 / besoins estimés État 2013	Logements autorisés 2011 / besoins estimés État 2013
	Nbre	%	Nbre	Nbre	%	%	%
PACA	37 642		23 839	40 000		67,79%	6,26%
<u>Lan-Roussilon</u>	26 930		22 100	26 930		21,86%	0,00%
<u>Hts.de.Seine</u>	7 028	12,29%	5 174	11 600	16,58%	124,20%	65,05%
<u>Val d'Oise</u>	6 064	10,61%	4 306	6 066	8,67%	40,87%	0,03%
<u>Yvelines</u>	6 872	12,02%	3 083	9 000	12,86%	191,92%	30,97%
EPFIF	37 198	65,07%	19 380	43 315	61,90%	123,50%	16,44%
TOTAL RIF	57 162	100,00%	31 943	69 981	100,00%	119,08%	22,43%
<u>Sous-total HdS Vd'O Yv</u>	19 964	34,93%	12 563	26 666	38,10%	112,26%	33,57%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>121 734</b>		<b>77 882</b>	<b>136 911</b>		<b>75,79%</b>	<b>12,47%</b>

largement fait remarquer.

Or ce sont ces données qui permettent aux acteurs locaux de piloter leur politique du logement.

Ayant besoin de données fiables pour leur propre usage, et notamment pour mesurer l'effet de leurs propres politiques incitatives en matière de logement, les services du conseil général des Yvelines ont ainsi confié une étude à un bureau d'études externe, afin de réduire la marge d'erreur des données SITADEL.

On ne peut que souhaiter que tous les efforts convergent sur les plans national et local, dans le sens d'une meilleure fiabilité des données sur le logement fournies par les services instructeurs des autorisations d'urbanisme et collectées nationalement.

## 2. Glossaire des sigles et acronymes

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
AFDEY	Action Foncière pour un Développement Équilibré des Yvelines
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
CDT	Contrat de développement territorial
CDOR	Contrat de développement de l'offre résidentielle
CETE	Centre d'études techniques de l'Équipement
COS	Coefficient d'occupation des sols
CRH	Comité régional de l'habitat
DDT	Direction départementale des territoires
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGI	Direction générale des impôts
DHUP	Direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEA	Direction régionale interdépartementale
EPA	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement Ile-de-France
EPAMSA	Établissement public d'aménagement du Mantois en Seine Aval
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPF LR	Établissement public foncier de Languedoc-Roussillon
EPFIF	Établissement public Ile-de-France
EPFY	Établissement public des Yvelines
FILOCOM	Fichier du logement communal
LLS	Logement locatif social

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
OIN	Opération d'intérêt national
OPHLM	Office Public de l'Habitat à loyer modéré
PC	Permis de construire
PERVAL	Statistiques immobilières notariales
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PNRQAD	Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés
POS	Plan d'occupation des sols
PPI	Programme pluriannuel d'intervention
RFF	Réseau ferré de France
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDADEY	Schéma départemental d'aménagement pour un développement équilibré des Yvelines
SEM	Société d'économie mixte
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIG	Système d'Information Géographique
SITADEL	Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
STIF	Syndicat des transports d'Ile-de-France
TOL	Territorialisation de l'offre de logements
TSE	Taxe spéciale d'équipement
VIS DGI	Traitement automatisé de données à caractère personnel de la Direction Générale des Finances Publiques
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé

**Ministère de l'Écologie,  
du Développement durable  
et de l'Énergie**

**Conseil général de  
l'Environnement  
et du Développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau Rapports et  
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

