

## Île-de-France

## L'EPF du Grand Paris sera-t-il si grand ?

*Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, la région capitale dispose d'un « Grand établissement public foncier » d'État, résultat du regroupement des trois EPF locaux (départementaux) et de l'EPF régional qui existaient précédemment. Ce nouvel outil d'action foncière, sera-t-il à l'échelle des ambitions du Grand Paris ?*

**N**ouveau réseau de métro régional, création de la « métropole du Grand Paris », candidature aux Jeux Olympiques de 2024 et à l'Exposition universelle de 2025, la région capitale se situe à un moment historique de son développement. À l'heure de l'acte III de la décentralisation, c'est l'État qui signe son retour en fixant un nouveau design institutionnel, en impulsant les candidatures internationales et en créant de nouveaux instruments qui aménageront l'Île-de-France pour les vingt prochaines années. Ces instruments doivent relever le défi d'un aménagement aux jeux d'acteurs et aux financements complexes avec l'objectif de maintenir l'Île-de-France dans la compétition métropolitaine mondiale. L'État a ainsi conçu la « Société du Grand Paris », pilote du Grand Paris Express, il a transformé l'ancienne Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) en « Grand Paris Aménagement » et il a créé le « Grand établissement public foncier Île-de-France ».

### De l'EPFIF au Grand EPF

Le 1<sup>er</sup> janvier dernier, dix ans après sa création, l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF)<sup>1</sup> devenait un opérateur intervenant effectivement sur l'ensemble de l'Île-de-France. Entre 2006 et 2016, quatre Établissements publics fonciers (EPF) d'État opéraient en effet sur le territoire francilien : l'EPF des Yvelines, l'EPF des Hauts-de-Seine, l'EPF du Val d'Oise et l'EPF d'Île-de-France. Leur action concernait : l'anticipation et la veille foncière ; la négociation et l'utilisation des outils juridiques (expropriation et préemption) pour assurer le portage foncier. Leur objectif : accroître l'offre de logements abordables et de terrains destinés à l'activité économique afin de détendre le marché foncier.

La coexistence de quatre EPF s'expliquait par une division géographique et surtout politique où les départements de l'ouest francilien désiraient mener leur propre politique foncière. Ainsi, ils gardaient le contrôle du financement de leur EPF, à savoir la taxe spéciale d'équipement (TSE)<sup>2</sup> dont le produit bénéficiait à leur territoire.

Confrontée à l'Acte III de la décentralisation, la fusion des quatre EPF franciliens a connu bien des remous<sup>3</sup>. C'est l'article 13<sup>bis</sup> de la *loi Maptam* qui a prévu leur regroupement en précisant que « la Région Île-de-France compte un seul Établissement public foncier d'État ».

Cette volonté s'inscrit dans un double mouvement : création d'un outil opérationnel cohérent à l'échelle de l'Île-de-France d'une part et, péréquation financière les territoires franciliens d'autre part.

Un rapport de préfiguration<sup>4</sup> – en vue de la création d'un Établissement public foncier unique en Île-de-France – a ainsi été confié en septembre 2013 par Cécile Duflot, ministre du Logement, à Gilles Bouvelot, directeur de l'EPFIF. Ce rapport remis en mai 2014 à Sylvia Pinel, nouvellement nommée ministre du Logement, constitue le document de préfiguration du nouvel EPF. C'est un décret du 2 mai 2015 qui acte sa création. D'un point de vue juridique, cela revient à ce que l'EPFIF absorbe les trois EPF départementaux.

Régi par les règles d'un urbanisme décentralisé, le Grand EPF est défini comme « un outil partenarial, au service des politiques →

<sup>2</sup> La taxe spéciale d'équipement (TSE) est une taxe additionnelle aux quatre taxes directes locales : taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation et contribution foncière des entreprises (CFE). Son montant a été fixé à 15 €/an/habitant soit près de 177 millions d'euros par an comme ressources fiscales de l'EPF.

<sup>3</sup> « Île-de-France : l'Établissement public foncier unique sera créé avant la fin de l'année », *Localtis*, 18 juin 2014.

<sup>4</sup> Gilles Bouvelot, « Pour un choc foncier durable, un grand établissement public foncier d'échelle régionale », rapport de préfiguration, 31 mars 2014.

<sup>1</sup> L'EPFIF a été créé par le décret n° 2006-1140 du 13 septembre 2006 modifié par le décret n° 2009-1542 du 11 décembre 2009.

**William Le Goff**

Professeur-associé (urbanisme et aménagement)  
à Paris IV-Sorbonne

**Romain Desforges**

Lab'Urba, École d'urbanisme de Paris

→ *portées par ses mandants*<sup>5</sup>. En effet, ce sont des contrats qui doivent lier une collectivité territoriale, commune et/ou intercommunalité, avec l'EPF. Or celui-ci ne peut conventionner que sur la sollicitation de la collectivité.

Ces contrats prennent la forme de conventions d'intervention foncière (CIF). Ils sont au nombre de 244 aujourd'hui. Dès lors, le Grand EPF s'engage à assurer des missions de maîtrise foncière (acquisition de biens pour la collectivité) et de veille foncière dans le cadre d'un portage d'une durée comprise entre quatre et huit ans. En contrepartie, la collectivité signataire s'engage à racheter les biens qu'il a acquis pour elle, à y construire au moins 30 % de logements locatifs sociaux (50 % pour les communes carencées), à y respecter une densité minimale des projets (habitat et activité) et à se conformer aux normes de qualité environnementale des constructions.

### Un instrument plus incitatif que normatif

L'action du Grand EPF est par nature incitative. La convention d'intervention foncière ne peut être passée que sur la demande de la collectivité et un autre aspect de l'incitation est la dimension financière de la convention. En effet, l'acquisition des terrains est menée par des professionnels de la négociation, armés du droit de préemption urbain délégué à l'EPF. L'acquisition s'appuie sur les ressources financières de l'opérateur foncier, dont une part importante provient de la fiscalité (177 millions d'euros de TSE soit 40 % des ressources annuelles de l'EPF). Le portage ainsi assuré permet d'échapper aux surenchères foncières liées à toute opération d'aménagement conduite sans maîtrise préalable des terrains et de ne pas grever le budget de la collectivité qui souhaite développer ses projets urbains.

L'enveloppe financière d'une convention constitue un plafond maximal d'engagement. Les collectivités veulent ainsi se garantir, en faisant appel au Grand EPF, d'acheter des terrains au prix le plus juste, de porter le foncier de façon économe et de racheter les terrains acquis à des conditions économiques permettant la réalisation des projets. Les terrains sont ainsi cédés par le Grand EPF à leur coût de fabrication sans bénéfices ni rémunération. Cet avantage financier est une des principales raisons de son succès.

5 *Idem.*



© Dronotec/Fotolia

La mise en œuvre de cet outil s'inscrit dans le cadre de la décentralisation. Il porte une ambition à la fois opérationnelle (production de 12 000 logements par an), stratégique (élaboration de plans stratégiques fonciers, articulation avec les acteurs franciliens de l'aménagement) et innovante (création de la « Foncière commune »<sup>6</sup>, engagement dans le redressement de copropriétés dégradées dans le cadre des Orcod-In, cession à bail et gestion intercalaire).

L'action du nouvel EPF portera sur « *les emprises foncières nécessaires, en luttant contre les risques de spéculation* », et ce « *dans le cadre des 244 conventions en cours, représentant un engagement financier de 2,95 milliards d'euros* »<sup>7</sup>.

Son budget annuel s'élèvera, en 2016, à environ 430 millions d'euros.

### Un nouveau management public

La place de l'État reste prépondérante dans le Grand EPF dont le statut est celui d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). L'ordonnance du 8

septembre 2011 marque le renforcement de la place de l'État dans les Établissements publics fonciers notamment par le biais d'un contrôle économique et financier et par la prise en compte des orientations stratégiques de l'État dans le Programme pluriannuel d'investissement (PPI) de l'établissement. De plus, l'État joue un rôle de régulateur entre les multiples opérateurs fonciers en coordonnant leur action. Le Grand EPF a ainsi signé des conventions partenariales avec les principaux opérateurs fonciers et d'aménagement franciliens pour en définir l'articulation des missions (la SGP, Grand Paris Aménagement, la Safer, le Syndicat d'action foncière du Val-de-Marne, l'ANRU, l'Aorif mais aussi les chambres consulaires, l'IAU-IdF etc.). Cette fonction stratégique est intégrée au sein de l'EPF, et conforte une des principales orientations de l'État qui est de le définir comme « EPF stratège ».

La persistance des structures d'action n'entre pas en contradiction avec la mise en place d'un nouveau management public qu'illustre l'analyse du Grand EPF<sup>8</sup> : la recomposition en cours État/collectivités territoriales recourt à des innovations instru-

6 Isabelle Baraud-Sarfaty, « La foncière commune, une nouvelle organisation de l'action foncière publique », *La revue foncière*, n° 3, janvier-février 2015.

7 « Un Établissement foncier unique pour l'Île-de-France », *Localtis*, 19 mai 2015.

8 Philippe Bezes, « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du *New Public Management*? », *Critique internationale* 2/2007, p. 9-29, n° 35.

mentales, synonymes de rupture avec l'action antérieure et de recherche d'efficacité (suite au constat d'échec des outils antérieurs) tout en intégrant l'héritage que constitue la présence fondamentale de l'État dans les questions d'aménagement.

Le nouveau management public est défini par de multiples critères<sup>9</sup> que l'on retrouve dans le fonctionnement du Grand EPF.

D'une part, concernant l'organisation de l'outil, il existe une nette séparation entre la prise de décision stratégique qui relève du pouvoir politique et la gestion opérationnelle assurée par son administration. En effet, son conseil d'administration est présidé par Valérie Pécresse, présidente du Conseil régional d'Île-de-France. Le conseil d'administration est composé de 33 élus dont 29 représentants des collectivités territoriales et seulement 4 administrateurs de l'État. Cependant, la place des ministères de l'Économie et du Logement y demeure centrale<sup>10</sup> car ce sont eux qui nomment le directeur général par arrêté ministériel. Les 175 salariés en assurent la gestion opérationnelle. Leurs contrats sont de droit privé, et leur rémunération comprend une part de fixe et de variable. Certains fonctionnaires avaient été détachés en 2006 mais le statut de fonctionnaire a été abandonné ainsi que l'avancement à l'ancienneté des agents. Actuellement, la rémunération est fondée davantage sur des objectifs.

Le Grand EPF est considéré comme une agence de l'État, administrée par des élus franciliens. Par ailleurs, son organisation compte deux agences territoriales localisées à Cergy dans le Val-d'Oise et Versailles dans les Yvelines en sus du siège à Paris. C'est le fruit de la récente fusion, qui souhaite mettre en place une organisation décentralisée de son action.

La gestion des ressources du Grand EPF s'inscrit également dans le cadre du nouveau management public. En effet la négociation des conventions entre les collectivités territoriales et l'opérateur foncier illustre une « *allocation des ressources en fonction des produits et services à délivrer plutôt qu'en fonction de règles ou procédures* ». L'EPF agit dans un objectif d'intérêt général qui s'illustre dans la volonté de contrôler les coûts fonciers et la production de logements sociaux dans une région qui en est fortement déficitaire et marquée par leur inégale répartition géographique. Néanmoins, l'achat des tènements

fonciers est le fruit d'une négociation avec le propriétaire sur la base des prix du marché. Le montage de l'opération dépend d'un raisonnement promoteur qui prend pour hypothèse de départ les prix de vente des biens immobiliers tels que fixés par le « marché » (méthode de détermination du prix appelée compte à rebours). L'EPF introduit ainsi les mécanismes de marché dans son offre de biens et services d'intérêt général.

Enfin, la recherche d'efficience dans l'emploi des fonds publics est partagée par l'ensemble des membres du conseil d'administration. L'investissement de l'établissement est fonction de la faisabilité et de la pertinence des opérations d'aménagement. Le contrôle de gestion de cet EPIC est doublement assuré par un fonctionnaire issu du ministère de l'Économie (contrôle économique et financier) et par un cabinet d'audit extérieur.

### Des ambitions à l'épreuve du terrain

Le mode de gestion et les ambitions du Grand EPF devront se confronter à la réalité du contexte francilien. Considéré comme le « bras armé » de l'aménagement francilien, il dépend des conventions établies avec les collectivités territoriales. Or, celles-ci structurent leur action selon un projet de mandature et un calendrier électoral. Leur tempo peut donc bloquer la mise en œuvre des conventions. Ainsi, les délais de 4 à 8 ans des CIF sont très souvent dépassés et celles-ci font quasi systématiquement l'objet d'avenants de prolongations.

En outre, les 430 millions d'euros de budget du Grand EPF sont à comparer aux 25 ou 30 milliards d'euros annuels que constituent les transactions immobilières et foncières en Île-de-France. Les moyens financiers de l'EPF ne représentent ainsi environ 1,5 % du montant total des transactions franciliennes : le décalage entre l'ambition affichée et les moyens alloués mérite d'être souligné.

Concernant le financement des EPF, il faut rappeler que le niveau de TSE (taxe spéciale d'équipement) est fixé et plafonné par la loi de finances depuis 2015. Il n'est plus fixé par le conseil d'administration de chaque EPF. Le niveau de TSE est aujourd'hui établi à 15 €/habitant pour le Grand EPF. Or des objectifs fonciers plus ambitieux demanderaient à augmenter la TSE. À ce propos, le rapport Figeat<sup>11</sup> recommande de supprimer le plafonnement de la TSE exprimé en valeur

absolue dans la loi de finances afin de permettre aux EPF d'État d'assurer un portage plus long des terrains complexes.

Chaque année, le Grand EPF cède seulement pour 130 millions d'euros de biens fonciers dont les trois quarts bénéficient à des promoteurs ou des bailleurs sociaux dans le diffus, le dernier quart étant attribué aux grands opérateurs publics d'aménagement.

Les cessions de terrains répondent à une évolution croissante de l'activité de l'EPF puisque ces ventes correspondaient à la construction de 6000 logements en 2015 contre 4000 en 2012. Ce niveau de développement de l'offre de logement est à saluer mais il ne compte que pour seulement 10 % de la production régionale de logements et 8,5 % des objectifs fixés par le Schéma directeur de la Région Île-de-France (Sdrif). Même s'il est attendu par les pouvoirs publics, une montée en charge de l'activité du Grand EPF, la réalité de son action compte encore pour une part relativement faible de la production régionale.

### Un instrument efficace qui reste dépendant des politiques locales

Le Grand EPF est un outil d'aménagement aux ambitions élevées, à la gouvernance et aux méthodes qui témoignent d'une réelle efficacité. Il dispose de compétences reconnues qui œuvrent à réguler les prix du foncier. Le fait qu'il prélève lui-même l'impôt pour assurer ses ressources financières symbolise la volonté de l'État d'atteindre des objectifs forts en matière de construction de logements. Ses moyens financiers sont ainsi bien supérieurs à ceux de la métropole du Grand Paris dont le budget en propre n'excède pas les 60 millions d'euros. Néanmoins, cet outil d'aménagement, « première pierre du Grand Paris du logement »<sup>12</sup>, reste tributaire des volontés politiques locales de mener des opérations d'aménagement dont les coûts élevés et les risques politiques pèsent sur les décisions de produire des logements, et des logements sociaux en particulier.

Cependant, le « pouvoir foncier » reste aux mains des 1300 maires des communes franciliennes. Le choix de recourir au Grand EPF dépendra de leurs ambitions. ■

<sup>9</sup> *Gestion et Management public*, décembre 2012, n° 2.

<sup>10</sup> Orientations stratégiques de l'État, conseil d'administration, 4 novembre 2015.

<sup>11</sup> Dominique Figeat, « Mobilisation du foncier privé en faveur du logement », mars 2016.

<sup>12</sup> Communiqué de presse de Sylvia Pinel, ministre du Logement, 16 juin 2014.