

LES CAHIERS

..... Aménagement, partenariats, montages
**Les coopérations entre organismes Hlm
et établissements publics fonciers**

PRÉFACE

Au moment où la question de l'action foncière publique revient au cœur des débats, les EPF (nationaux ou locaux), là où il en existe, sont des acteurs importants des politiques et de l'action foncière portée par l'Etat et par les collectivités locales. Dans un contexte où la question est actuellement posée de la généralisation possible de tels outils pour couvrir l'ensemble du territoire national, l'objet de ce cahier est d'une part, de faire mieux comprendre leur rôle, leur compétence, mais aussi les limites statutaires de leur action.

Il est d'autre part, de mettre en évidence (et de montrer par des exemples) la diversité et l'intérêt des modes de coopération qui peuvent fructueusement se nouer entre organismes Hlm et EPF, au travers :

- ▣ de leurs apports, complémentaires, à la définition des politiques foncières pour le logement des collectivités (PLH, documents d'urbanisme...),
- ▣ jusqu'à la phase la plus opérationnelle (acquisition et portage foncier, mise en état des sols...) pour le montage de projets.

Au niveau opérationnel, la fonction des EPF est par excellence l'acquisition de foncier, son remembrement éventuel, sa mise en état (dépollution...), son portage pendant un temps limité, puis sa vente à une collectivité ou à des opérateurs d'aménagement ou de construction. Les textes les plus récents insistent sur le fait que les EPF ne peuvent être eux même « aménageurs ».

La mobilisation de foncier pour le logement (notamment social) est aujourd'hui très généralement l'objectif prioritaire inscrit dans leur Programme Pluriannuel d'Intervention, mais il n'est pas exclusif (également zones d'activité, protection des espaces naturels...).

En amont donc, dès le stade de l'élaboration des politiques d'aménagement urbain des collectivités, ils sont des acteurs importants – du fait de leurs compétences, de leur connaissance du fonctionnement des marchés locaux, de leur capacité d'observation... – de la déclinaison des objectifs d'aménagement de ces collectivités en termes de politique foncière : transcription dans les PLU des objectifs de programmation des PLH, élaboration du volet foncier des PLH, réalisation de « référentiels fonciers » analysant les ressources d'un territoire en terme de foncier mobilisable...

Pour les organismes Hlm, tout autant que la question du financement, celle de leur accès au « bon foncier » est un facteur clé de leur production de logements sociaux. Le « bon foncier », c'est-à-dire : d'une part bien desservi et valorisant (au contraire de celui où furent relégués nombre de grands ensembles), et d'autre part d'un prix compatible avec les règles d'équilibre financier de leurs opérations de construction ou d'aménagement. La charge foncière supportable par une opération de construction est le facteur déterminant de sa faisabilité, surtout en zone de marché tendu.

Mais cet aspect économique n'est pas tout. La notion de mixité sociale des quartiers progresse heureusement : secteurs de mixité sociale des PLU, de plus en plus nombreux et vastes ; critère de mixité sociale très généralement imposé dans les nouveaux éco-quartiers ; et le plus souvent souhait des collectivités d'un « redéploiement du logement social » sur l'ensemble de leur territoire dans le cadre d'opérations mixtes et de qualité...

Dans le mouvement actuel pour une ville et un aménagement « durables » (après plusieurs années à lutter dans le cadre des PRU contre les dérives et l'image désastreuses des « quartiers Hlm » ou « grands ensembles »), les organismes Hlm – aménageurs et constructeurs – souhaitent que leurs opérations « fassent ville » et s'inscrivent dans des projets réellement... urbains ! Ce qui suppose généralement leur insertion dans des opérations importantes, impulsées par des collectivités et mises en œuvre avec leurs outils fonciers propres.

Cependant, l'action foncière des organismes Hlm est nécessairement multiforme et (au bon sens du terme) opportuniste selon les contextes. Elle combine le plus souvent deux registres :

- ▣ **l'implication dans l'action foncière et d'aménagement des collectivités** : mise en avant ci-dessus, elle est la principale source d'approvisionnement en foncier des organismes en zones de marché tendu. Elle peut s'initier très en amont (élaboration des documents d'urbanisme, des PLH...), ou au stade de la conception (projet urbain), ou encore en phase plus opérationnelle (réalisation d'opérations d'aménagement et de construction). L'idée centrale de l'urbanisme durable, « refaire la ville sur elle-même », impliquera de plus en plus des opérations complexes de recyclage de friches (industrielles, urbaines...), qui ne pourront être initiées que par les collectivités, et pour lesquelles les EPF se sont souvent constitué un maximum de compétences (dépollution...) ;
- ▣ **la prospection et l'action foncière menées en propre par l'organisme** : recherche d'opportunités à toutes échelles, études de capacité du site, négociation, acquisition puis portage, et enfin réalisation d'opérations de construction ou d'aménagement.

L'action foncière propre à chaque organisme peut relever de stratégies assez différentes : constitution (et reconstitution au fil du temps) de réserves foncières, portées à plus ou moins long terme ; collaboration inter-organismes pour mutualiser cette action foncière (GIE de moyens) ; exercice plus ou moins étendu de sa compétence d'aménageur ; pratiques de plus en plus fréquentes de montages en coopération Hlm/opérateur privé...

Il appartient à chaque organisme (en fonction du contexte local, de ses ressources...) de doser ces deux formes d'action.

Sur chacun de ces deux registres, la mise en œuvre d'une stratégie foncière cohérente et prospective par un organisme suppose un dialogue constant entre (inter) organismes et collectivités, ainsi qu'avec leurs opérateurs, au premier rang desquels les EPF : qu'il s'agisse de partager une connaissance approfondie des objectifs et priorités de développement local, de cibler les secteurs géographiques où s'investir... ou bien de faire valoir et argumenter les préoccupations du logement social bien en amont de « l'acte de construire ».

Pour s'engager, au bout du compte, dans des coopérations effectivement opérationnelles pour la production de logement sur le foncier ainsi mobilisé.

Thierry BERT

Délégué général

de l'Union sociale pour l'habitat

Marc KASZYNSKI

Directeur général de l'EPF Nord Pas-de-Calais,

Président de l'Association d'Etudes Foncières

SOMMAIRE

INTRODUCTION 7

Cadrage de l'étude 7

- Le contexte : la panne des politiques foncières publiques ? 7
- La problématique du foncier pour le logement social 8
- Objet de l'étude 8
- Une méthode basée sur des échanges inter-partenariaux . 9

La politique foncière : une volonté politique, des outils et des acteurs 10

- Les outils d'une politique foncière 10
- Les acteurs des politiques foncières 11

Traduction des objectifs de la politique de l'habitat en objectifs fonciers 14

- L'importance de la question foncière dans les PLU 14
- L'articulation du PLU et du PLH 14
- Les études de repérage foncier : volets fonciers des PLH, référentiels fonciers, études de gisement foncier 17

CHAPITRE I LES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS 21

1.1 Un outil au service des politiques foncières publiques 22

- Les établissements publics fonciers : statuts et territoires d'intervention 22
- La naissance des EPF : des contextes locaux très spécifiques 24

- Le programme pluriannuel d'intervention : document de référence de l'action des EPF. 25

- La contractualisation comme relation entre l'EPF et les collectivités 26

- Modes de gouvernance des EPF 28

- Les champs d'intervention des EPF : l'habitat comme priorité actuelle 29

1.2 Les ressources des EPF 32

- La taxe spéciale d'équipement (TSE) 32
- La notion de « rythme de croisière » 32

CHAPITRE II FAVORISER EN AMONT LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX 35

2.1 Les EPF : outils des collectivités et moteurs de stratégie foncière 36

2.2 La stratégie foncière des opérateurs Hlm 37

- Les logiques de développement propres aux opérateurs... 37
- L'expérience de l'OPAC de Tours 38

2.3 Des initiatives de partenariat EPF / organismes Hlm 38

- Porter du foncier pour des organismes Hlm : l'expérience de l'EPF Lorraine et des OPH de la région 38
- Le recensement des besoins fonciers pour le logement : l'initiative de l'EPF et de l'AR Habitat Nord-Pas-de-Calais 39

CHAPITRE III

DEFINIR ET METTRE EN ŒUVRE UN PROJET : LE RÔLE DES ACTEURS 41

3.1. Les grandes phases d'une opération de mobilisation de foncier pour le logement	42
• De l'amont à l'aval.....	42
• Scénario de mobilisation de l'EPF en amont	43
• Scénario d'impulsion et de veille foncière.....	44
• Scénario de mobilisation tardive de l'EPF	44
• Scénario « multi-sites »	45
3.2. Les études de définition	46
• Les études de capacités et de faisabilité	46
• Les études de programmation	46
3.3. Le choix des opérateurs	47
• Eclairage juridique sur les modes de consultation des opérateurs de construction et d'aménagement	47
• Intervention des EPF dans le choix des opérateurs : des pratiques contrastées	48
3.4. Acheter, porter, pré-aménager, vendre : le métier d'opérateur foncier des EPF	48
• La maîtrise foncière	48
• La remise en état et le pré-aménagement des terrains	49
• La vente	50

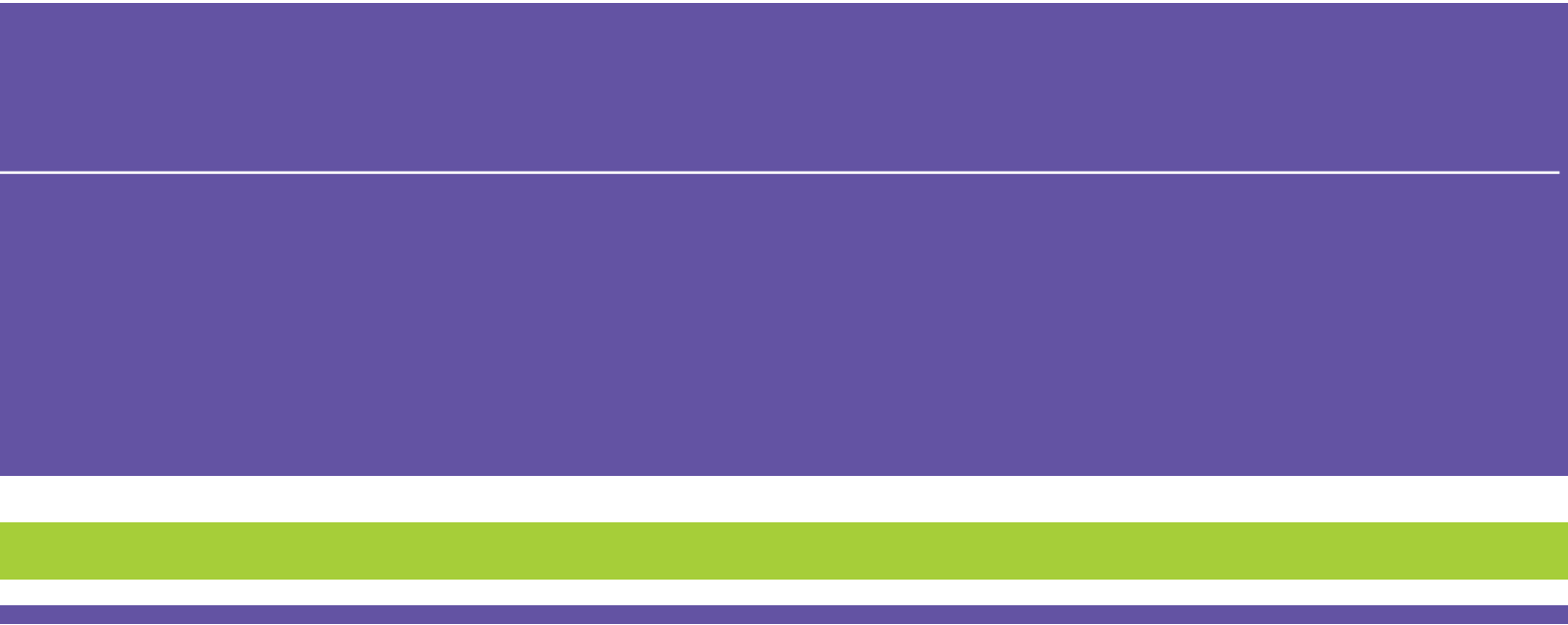
CHAPITRE IV

L'ENJEU DE LA CHARGE FONCIÈRE ADMISSIBLE POUR LE LOGEMENT SOCIAL 51

4.1. Les dispositifs financiers de réduction de la charge foncière transitant par certains EPF.....	52
• Rappel : composition du prix de vente d'un terrain par un EPF	52
• Les fonds locaux de minoration foncière	53
• Des dispositifs de minoration spécifiques	55
• Des dispositifs d'incitation au recyclage urbain (renouvellement urbain, résorption des friches...)	56
4.2. Les dispositifs non financiers.....	57
• Fixation du prix du foncier lors de la mise en concurrence des opérateurs	57
• La péréquation	57

ANNEXES	61
1 - Sommaires des séminaires thématiques	62
2 - Liste des participants aux séminaires.....	66
3 - Exemple Convention-cadre.....	67
4 - Le compte à rebours et la notion de charge foncière admissible pour une opération de logement locatif social	73
5 - Tableau de répartition des coûts pour le logement locatif social	76

Liste des parutions	77
---------------------------	----

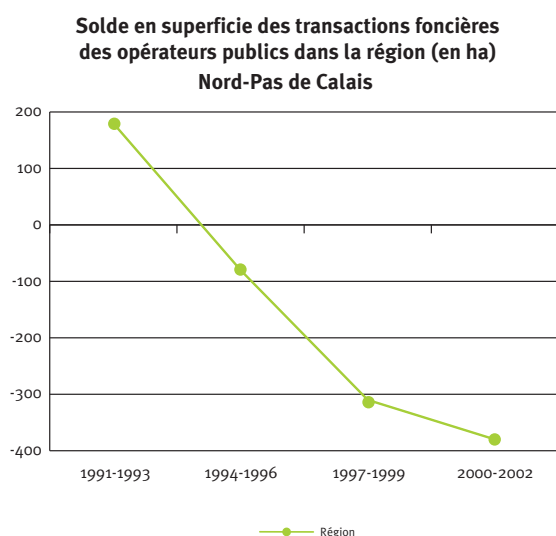


INTRODUCTION

Cadrage de l'étude

Le contexte : la panne des politiques foncières publiques ?

Depuis la fin des années 1990, l'explosion des prix fonciers et la montée en puissance des opérateurs privés, autant que la saturation dans les premières couronnes d'agglomérations ont eu pour conséquence un véritable « déstockage » du foncier public (voir graphique ci-dessous) que les collectivités n'ont pas reconstitué, laissant le soin au « marché » de pourvoir hypothétiquement à la production du foncier de l'aménagement et du logement.



III : Solde en superficie des transactions foncières des opérateurs publics dans la région Nord-Pas-de-Calais (source : Observatoire régional de l'habitat et de l'aménagement en Nord-Pas-de-Calais)

La délégation des aides à la pierre aux EPCI ainsi qu'à certains conseils généraux, issue de la loi de 2004, puis la publication du rapport du Sénat « Foncier, logement, sortir de la crise » en 2005, suivie du vote de la loi ENL en 2006, et la crise de l'immobilier privé de fin 2008, marquent des tournants majeurs dans la prise de conscience de l'enjeu du foncier pour le logement, notamment social.

D'autres signes témoignent de ce changement :

- ❑ la multiplication d'établissements publics fonciers (EPF) sur tout le territoire, créés pour tenter de trouver une réponse, pour les communes et les intercommunalités, à l'acquisition d'un foncier de plus en plus coûteux ;
- ❑ la sensibilisation d'un nombre croissant de maîtres d'ouvrages sociaux à la question de l'aménagement, qui se traduit, notamment, par la création de services spécifiques et/ou le renforcement des services d'action foncière.

Pour autant, le peu d'effet des « volets fonciers » des programmes locaux de l'habitat (PLH), dont le caractère obligatoire est pourtant réaffirmé par la loi de 2004 déjà citée, montre que la simple mobilisation des opérateurs ou même de financements publics reste insuffisante. Il pose au demeurant la question très actuelle de la transcription dans les PLU des programmations de logement issues des PLH. Ainsi, si les règles de mixité sociale ont connu une relative acceptation au cours des années 2000 par l'ensemble des acteurs publics et privés de la production immobilière, des résistances à la mise en œuvre de la loi SRU, cumulées aux phénomènes de malthusianisme foncier dans les premières couronnes d'agglomérations, ont conduit à un véritable blocage de l'accès au foncier pour le logement abordable dans les secteurs les mieux desservis des agglomérations. A titre d'exemple, alors que la logique du développement urbain durable incite à « refaire la ville sur la ville », dans nombre de régions « tendues », les organismes Hlm ont dû renoncer à toute opération d'acquisition-amélioration en tissu ancien en raison du prix de l'immobilier, même vétuste.

Ces éléments de contexte se conjuguent à la grande difficulté à mettre en place des politiques foncières concertées à l'échelle intercommunale dans le cadre de la répartition actuelle des compétences entre communes et EPCI. Ainsi, une année et demie après le retournement conjoncturel, le problème de la production foncière pour le logement et a fortiori pour le logement abordable et social, reste plus que jamais d'actualité. Il pose la question des leviers à actionner pour assurer une lutte plus efficace contre la ségrégation socio-spatiale, autant que pour endiguer le grignotage d'un espace non bâti situé à des distances de plus en plus lointaines des secteurs d'emplois, de services et de loisirs. Alors que de toute évidence l'accroissement des coûts de l'énergie pèse et pèsera de plus en plus lourd sur le budget « transport » des ménages.

La problématique du foncier pour le logement social

Tout autant que la question de son financement, celle de l'accès des organismes Hlm au « bon foncier » est un facteur clé de leur production de logements sociaux. Au « bon foncier », c'est-à-dire : d'une part bien desservi et valorisant (au contraire de celui où furent relégués nombre de grands ensembles), d'autre part d'un prix compatible avec les règles d'équilibre financier des opérations de construction Hlm (voir plus loin...).

On estime couramment aujourd'hui, qu'en collectif, la charge foncière représente en moyenne de 15 % à 18 % du prix de revient d'une opération, mais peut dériver en zones tendues (Paris et la première couronne, certaines villes côtières, le Genevois français) jusqu'à 40 à 50 % du coût total de l'immeuble; en individuel, selon les zones, elle s'établirait entre un tiers et la moitié du prix de revient.

La charge foncière supportable par une opération est, on le verra plus loin, le facteur déterminant de sa faisabilité, surtout en zone de marché tendu.

Mais cet aspect économique n'est pas tout. La notion de mixité sociale des quartiers progresse : secteurs de mixité sociale des PLU (zones à quota de logements sociaux requis dans toute opération d'initiative privée ou inversement) de

plus en plus nombreux et vastes ; critère de mixité sociale très généralement imposé dans les nouveaux éco-quartiers... Mais elle n'est pas encore admise toujours et partout, et les projets de construction de logement sociaux continuent à susciter des réticences, comme en témoigne la croissance des recours des tiers contre les permis de construire, pouvant souvent être considérés comme abusifs.

L'action foncière des organismes Hlm est nécessairement multiforme et (au bon sens du terme) « opportuniste » selon les contextes. Dans le mouvement actuel pour une ville et un aménagement « durable », après plusieurs années à lutter dans les PRU contre les dérives et l'image désastreuse des « quartiers Hlm » ou des « grands ensembles », les organismes Hlm – aménageurs et constructeurs – souhaitent que leurs opérations « fassent ville » et s'inscrivent dans des projets urbains pensés à grande échelle. L'idée d'un urbanisme de projet (urbain) progresse, et ils ont vocation à y contribuer dès leur origine, sous l'égide des collectivités, et en coopération avec les autres acteurs, dont notamment les EPF.

Cette coopération peut prendre de multiples formes jusqu'à une intervention directe des EPF au bénéfice des organismes Hlm sur des opérations spécifiques.

Objet de l'étude

L'Union sociale pour l'habitat a souhaité approfondir, dans le présent cahier, cette question de la production foncière pour le logement social sous l'aspect particulier des collaborations opérationnelles (ou plus en amont) entre maîtres d'ouvrage sociaux et établissements publics fonciers (EPF), dans le cadre d'opérations d'initiative publique.

Cette étude a pour objet de présenter ces acteurs spécifiques de l'action foncière que sont les EPF et de décrire les modes de coopération possibles entre organismes Hlm et EPF (nationaux ou locaux), en analysant des exemples à différentes échelles. L'évolution du cadre de toute politique foncière est bien connue :

- ❑ décentralisation plus poussée mais inachevée, et qui laisse perdurer le plus souvent la dichotomie entre d'une part des EPCI détenteurs de la compétence logement (élaboration des PLH, programmation logement dans le cadre de la délégation des aides à la pierre), et d'autre part des communes le plus souvent compétentes dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement ;
- ❑ baisse des moyens financiers publics, tant de l'Etat (très en retrait dans le champ des politiques foncières), que des collectivités ;
- ❑ remise en cause du modèle classique de l'aménagement public (par excellence la ZAC), et émergence d'un « urbanisme négocié », à l'initiative d'opérateurs publics ou privés, pour des projets urbains dont la qualité emporterait des adaptations de la règle d'urbanisme ;
- ❑ entrée de l'aménagement (et même, comme on le verra plus loin, de certaines formes de cession de foncier public) dans le champ concurrentiel, sous la pression du droit communautaire, assortie d'une complexification et d'une insécurité juridique des montages ;
- ❑ fiscalité foncière peu efficace en termes de lutte contre la rétention ;
- ❑ débat ancien, mais ne marquant que peu de progrès, sur la redistribution de la « rente foncière » induite par les investissements des collectivités dans le développement des équipements (notamment de transport) et l'urbanisation.

Dans ce cadre très contraint, la création et la mobilisation d'un EPF (d'Etat ou local), doté de moyens financiers, de compétences opérationnelles et d'étude, de capacité d'intervention sur un « grand territoire » sans être trop restreint par les limites actuelles de l'intercommunalité, constitue d'évidence une démarche pragmatique et pertinente pour les collectivités. Les maîtres d'ouvrage sociaux ont tout intérêt à s'y inscrire.

Tout en se souvenant qu'elle ne saurait constituer en soi une politique foncière (voir plus loin), et se substituer à une volonté politique qui serait défaillante : les EPF n'en sont que « l'instrument éclairé » de conseil et de réalisation, ce qui est déjà beaucoup !

Une méthode basée sur des échanges inter-partenariaux

L'Union sociale pour l'habitat a sollicité l'Association des études foncières (Adef) pour collaborer à la conception, l'animation et la conduite de cette démarche, en faisant coopérer :

- ❑ les réseaux d'opérateurs sociaux animés par l'USH sur ces sujets (et notamment le groupe professionnel « Aménagement, partenariats, montages complexes »),
- ❑ les réseaux de longue date constitués de l'Adef, au premier rang des quels évidemment celui des établissements publics fonciers, mais aussi, autant que de besoin, ses autres réseaux (collectivités, experts, universitaires, opérateurs privés...).

Quatre séminaires de travail, rassemblant une quarantaine de représentants des deux réseaux (Adef et USH), ont été organisés au premier semestre 2011. Ils ont permis l'analyse partagée d'études de cas et la confrontation des expériences des différents acteurs bénéficiant de l'action des EPF ou contribuant à leur activité.

Une grande partie du contenu de cette étude est issue des présentations et débats tenus lors de ces séminaires.

- ❑ **Séminaire 1** (16 février 2011) - PLH et documents d'urbanisme : quelles coopérations collectivités / EPF / organismes Hlm, à ce stade amont, pour favoriser la production de logements sociaux ?
 - ❑ **Séminaire 2** (31 mars 2011) – Ingénierie et montage de projets
 - ❑ **Séminaire 3** (19 mai 2011) – Le portage foncier pour le logement social par un EPF : cadre juridique et dispositifs d'aides
 - ❑ **Séminaire 4** (7 juillet 2011) – Les différents modes d'action foncière des organismes Hlm, recyclage foncier et intervention des EPF en tissu existant
- Les programmes détaillés de ces journées sont présentés en annexe 1 de ce document.*

La politique foncière : une volonté politique, des outils et des acteurs

Une politique foncière de collectivité n'a pas en réalité de logique autonome. Elle n'est en fait que le moyen d'une politique d'aménagement, elle-même déclinaison spatiale des politiques sectorielles (habitat, développement économique, protection de l'environnement, etc.). Elle peut s'exprimer au travers de documents de planification (Schémas de cohérence territoriaux, PLU...), tout en résultant aussi bien de réflexions de programmation thématiques (Programme local de l'habitat, Plan de déplacement urbain, Schéma de développement commercial, etc.).

Les outils d'une politique foncière

La mise en œuvre d'une politique foncière locale doit donc être envisagée beaucoup plus largement que comme la simple conduite de l'action foncière, qui n'en est qu'un aspect. Elle suppose en effet l'emploi et la synergie de trois types d'outils principaux :

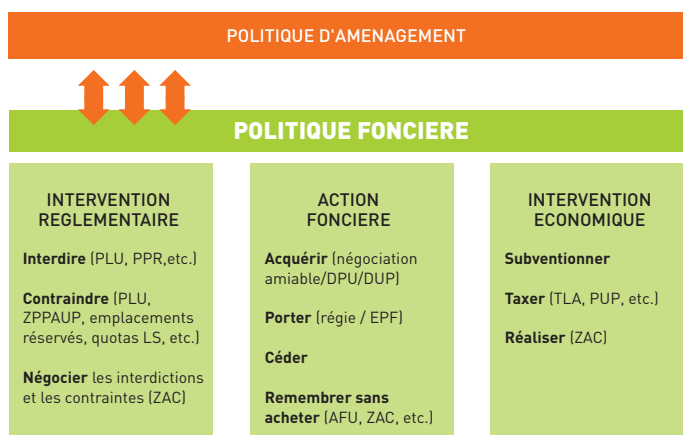
→ **ceux de l'action foncière elle-même** : prospection, acquisition, portage, revente de terrains ou remembrement foncier. Les outils d'acquisition peuvent être la négociation amiable (75 % des acquisitions publiques), la préemption ou l'expropriation. Ces outils de l'action foncière peuvent être délégués à un autre opérateur foncier par la collectivité (EPF, organismes Hlm publics...) ; mais aussi sous certaines conditions (concession d'aménagement) à des aménageurs ou opérateurs immobiliers semi publics (SEM...) ou privés ;

→ **les outils réglementaires** (Plan local d'urbanisme), qui consistent actuellement, le plus souvent à l'échelon communal, à fixer des règles d'affectations du sol, à encadrer les droits des propriétaires fonciers (de l'interdiction de construire à la limitation du nombre de mètres carrés constructible, de l'emprise au sol ou de la hauteur des bâtiments) ; ou de leur imposer des prescriptions ; et dans certains cas (exemples des futurs « secteurs de projet » prévus dans la réforme en cours du code de l'urbanisme) à négocier les règles et les contraintes d'urbanisme ;

→ **enfin, les outils d'intervention économique et financière**, qui consistent notamment à fixer le régime de participation des aménageurs et constructeurs à la réalisation par la collectivité des équipements « primaires » nécessaires à la réalisation de leur opération (taxe d'aménagement, participation négociée dans le cadre des Programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) ou des Programmes urbains partenariaux (PUP), etc.), ou encore à subventionner certaines opérations (subventions d'équilibre en Zone d'aménagement concerté, financement des dépollutions, aides aux surcoûts fonciers pour le logement...).

Elles peuvent aussi réaliser directement (« en régie ») ces opérations de mobilisation foncière et d'aménagement, ou créer des structures ad hoc (SEM, SPLA...).

La fiscalité du foncier (taxe locale sur le foncier non bâti, imposition sur les plus-values immobilières...), comme moyen de lutte contre à la fois la rétention et la spéculation foncière, est bien sûr aussi une question majeure, et aujourd'hui au centre des débats (voir l'article 28 de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 modifiant l'article 1396 du CGI). Il apparaît ainsi que la politique foncière en faveur du logement (et du logement social en particulier) n'est qu'une dimension parmi d'autres (même si aujourd'hui prioritaire) d'un projet d'aménagement urbain global d'une collectivité. Et que sa conduite relève par ailleurs d'une synergie réfléchie entre les trois types d'outils évoqués ci-dessus. Les documents d'urbanisme – et notamment le PLU – sont appelés être la « projection dans l'espace » de ce projet urbain global.



Les acteurs des politiques foncières

Les communes et communautés d'agglomération

On l'a vu plus haut, l'utilisation des différents outils de politique foncière - qui aurait pu permettre la production de foncier équipé à hauteur des besoins de logement dans les territoires les mieux desservis en services urbains - a été, jusque récemment, peu systématique : contraintes financières des communes et EPCI, choix politique ou idéologique de ne pas intervenir dans les « logiques de marché », prudence des élus quant aux réactions possibles (« maire bâtisseur / maire battu », phénomène « nimby », logiques de l'entre-soi, etc.)...

Dans le contexte évoqué plus bas de l'intercommunalité, la loi de « réforme des collectivités territoriales » du 16/11/2010 ne dit rien en termes d'une éventuelle redéfinition de « l'intérêt communautaire », qui transférerait certaines compétences de la commune à l'EPCI. Ce qui vaut en particulier pour l'urbanisme et l'aménagement.

Un nouveau « schéma départemental de l'intercommunalité » est en outre en cours de négociation avec les préfets, jusqu'au 31 décembre 2013, afin de définir une nouvelle carte de l'intercommunalité.

→ Outre ces questions institutionnelles, et dans la pratique :

- ❑ La commune se révèle d'une dimension de proximité pertinente pour assurer la concertation et la communication sur les stratégies d'aménagement auprès des populations et des propriétaires. Mais elle n'a pas toujours les moyens matériels ni humains d'y faire face ;
- ❑ Le niveau intercommunal, plus à la dimension des bassins de vie, est seul susceptible de porter une vision d'aménagement (et donc de politique foncière) à une échelle stratégique (foncier pour l'habitat, mais aussi le développement, la préservation des espaces naturels...), échelle qui rejoint au mieux celle de la vie quotidienne des populations (qui raisonnent dorénavant sur des parcours pouvant atteindre 40 km de distance pour les déplacements habitat-travail ou de loisirs). Il est certes le mieux à même de mutualiser à la fois moyens matériels et humains, mais n'a souvent pas encore acquis la reconnaissance politique nécessaire pour donner force à son action, notamment dans le domaine du logement

Les communautés urbaines

Au nombre de 16, elles constituaient avant l'instauration des « métropoles » par la loi du 16 novembre 2010, la forme la plus intégrée de coopération intercommunale.

Lors de la constitution d'une communauté urbaine, les communes lui transfèrent obligatoirement leurs compétences dans les domaines suivants :

- ❑ développement et aménagement économique, social et culturel : zones d'activité, équipements ;
- ❑ aménagement de l'espace communautaire : Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou Plan local d'urbanisme (PLU), transports urbains ;
- ❑ gestion de l'habitat social ;
- ❑ politique de la ville ;
- ❑ services d'intérêt collectif : eau, assainissement, cimetières, abattoirs, marchés d'intérêt national ;
- ❑ environnement et cadre de vie : gestion des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores.

Pour la plupart des communautés urbaines, le principe du PLU intercommunal s'applique depuis plusieurs années.

Les communautés de communes

Ne disposant pas des mêmes compétences ni de la même ingénierie que les agglomérations, les communautés de communes peuvent néanmoins constituer des scènes dynamiques de réflexion d'aménagement du territoire et d'aménagement foncier, notamment dans les territoires périurbains, avec les mêmes ressorts que ceux évoqués ci-dessus.

Les conseils généraux et conseils régionaux

Compte tenu du fait que la politique foncière résulte des politiques d'aménagement sectorielles, la légitimité d'une collectivité à intervenir sur le foncier repose sur les compétences qui lui sont propres.

Les conseils généraux et régionaux ont une légitimité en matière de politique foncière sur la base des compétences conférées par les lois de décentralisation successives, depuis le début des années 80.

→ pour le département : politique agricole, protection des espaces naturels sensibles, politique sociale... En outre, certains d'en eux, surtout en milieu peu urbanisés, ont pris la délégation des aides à la pierre à l'issue de la loi du 13 août 2004, et établi des Plans départementaux

de l'habitat. Certains départements (l'Ain, par exemple) ont passé avec chacun des organismes intervenant sur leur territoire une «Charte de production de logements sociaux», appuyée comme dans le cas du département de l'Ain par l'action d'un EPF local. Ils peuvent être aussi le niveau vers lequel les communes rurales se tournent en priorité pour trouver des ressources en matière d'ingénierie de l'aménagement ou pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

→ **pour la région** : ces compétences sont essentiellement l'enseignement et la formation, l'aménagement du territoire régional (légitimant par exemple son implication dans certains SCOT, ou la mise en place de dispositifs d'intervention et d'échange), les transports ferroviaires, les thématiques environnementales (trame verte et bleue, schémas régionaux de cohérence écologique, plans énergie-climat régionaux), naguère, contrats de plans Etat-région, puis convention avec l'ANRU (comme certains départements).

On le voit, tous les échelons territoriaux sont concernés par la mise en œuvre de politiques foncières par essence multi-sectorielles, en fonction au premier chef (mais pas exclusivement...) de leurs secteurs de compétences respectifs. Ces politiques, impulsées à plusieurs niveaux doivent évidemment trouver leur cohérence locale (à l'échelle de l'EPCI ou de la commune). Ainsi, outre leurs logiques d'aménagement propres, communes et EPCI ont à mettre en œuvre une politique foncière cohérente avec ces orientations d'aménagement impulsées à partir d'échelles territoriales beaucoup plus larges.

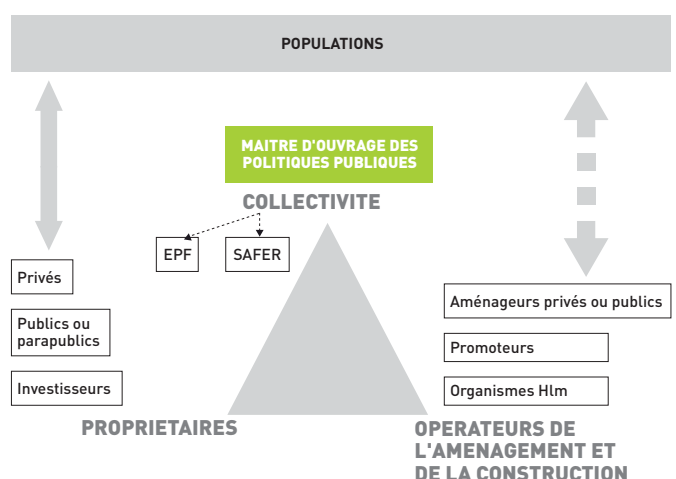
→ Un rôle important pour un EPF est d'être potentiellement le lieu de ces débats et mises en cohérence (d'autant plus que, on le verra, régions et départements font partie des conseils d'administration des EPF d'Etat, et qu'ils peuvent également s'associer à la création d'un EPF local).

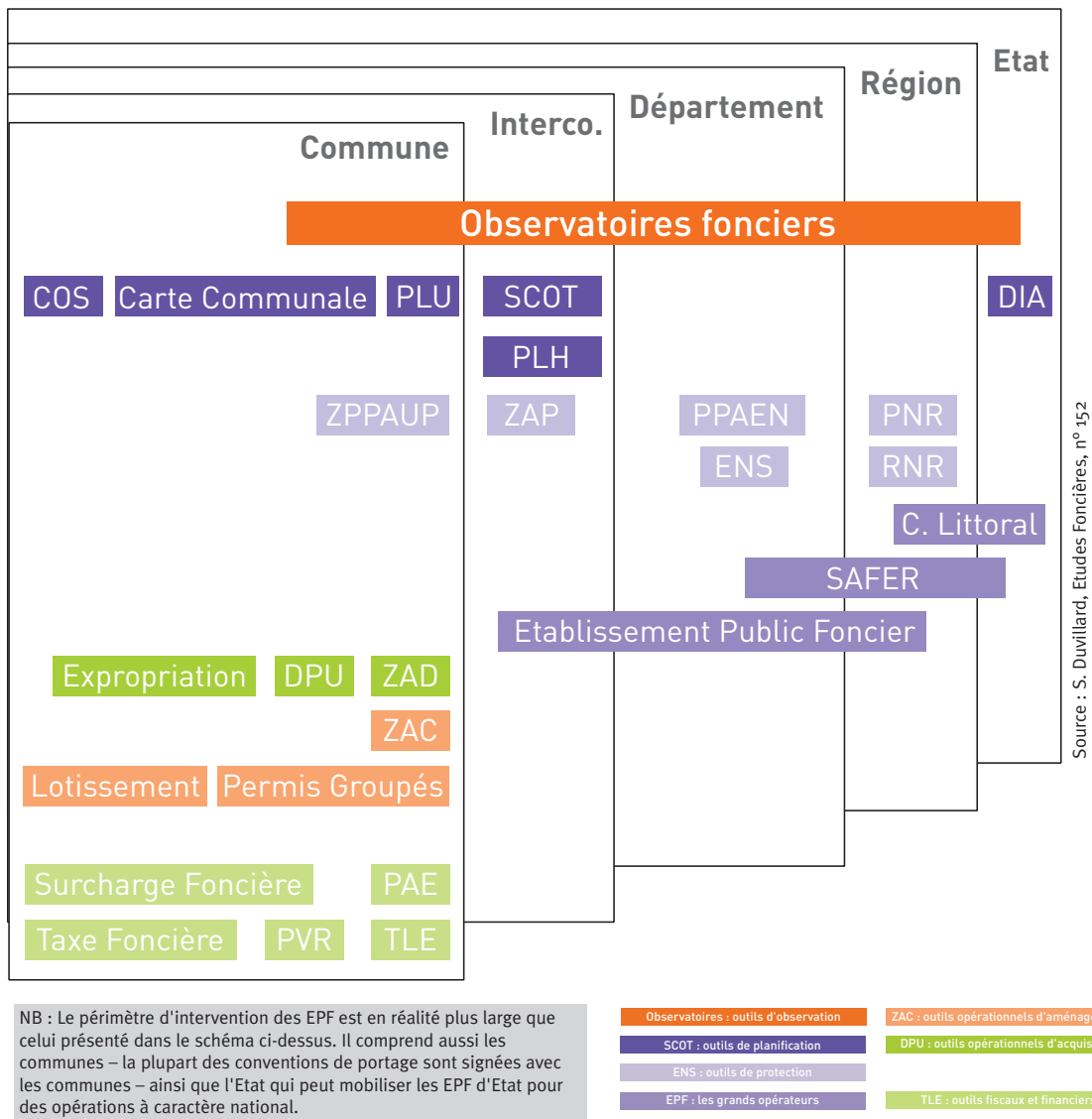
Les établissements publics fonciers

C'est dans ce contexte que les établissements publics fonciers - objet de cette étude - peuvent se voir déléguer par les collectivités (CR et CG compris) une partie de la mise en œuvre de leur politique foncière.

La fonction d'un EPF est double. D'abord, il permet la mutualisation d'un certain nombre de coûts de l'action foncière entre toutes les collectivités membres, et permet surtout de disposer d'une structure spécialisée seule capable de développer un véritable savoir-faire. La négociation, l'acquisition et la gestion d'un portefeuille foncier nécessitent en effet des compétences professionnelles dont il serait impossible de disposer à l'échelle communale faute d'un niveau d'activité foncière suffisant.

La présence d'élus locaux dans leurs conseils d'administration fait des EPF des sortes «d'intercommunalités thématiques», et leur existence peut permettre ainsi aux élus d'investir la question de l'aménagement de leur territoire à une échelle supra communale, voire supra communautaire.





Comme on le verra plus loin, les EPF n'ont pas vocation à être aménageurs, ni bien entendu constructeurs.

Ils cèdent le foncier qu'ils ont acquis (et éventuellement assaini ou « pré aménagé ») en fin de portage, soit directement à la collectivité, soit – sous contrôle de la collectivité, et le cas échéant à l'issue d'une procédure de mise en concurrence – à des opérateurs d'aménagement ou de promotion/construction qui peuvent être de statut public ou privé :

- ❑ Opérateurs d'aménagement : SEM d'aménagement, sociétés publiques locales d'aménagement, aménageurs privés, organismes Hlm ;
- ❑ Opérateurs de construction.

→ Tous les organismes Hlm (OPH, ESH, Société Coopérative, filiales de construction des SACI) peuvent donc s'appuyer sur un EPF (quand il existe sur le territoire concerné, et sur sollicitation d'une collectivité porteuse de projet) pour l'acquisition et le portage de foncier en amont d'une opération, qu'elle soit d'aménagement ou de construction.

Leur statut juridique – de droit public (OPH) ou privé (ESH) - peut, mais à la marge, influencer sur les modalités de cette coopération.

Dans tous les cas les organismes Hlm peuvent également s'associer avec des EPF pour des réflexions ou des actions sur un territoire plus large (ville, agglomération...) visant à mobiliser du foncier pour le logement social (volet foncier des PLH, référentiels fonciers, étude et prospection foncière spécifique....) toujours en lien bien entendu avec la collectivité compétente.

Traduction des objectifs de la politique de l'habitat en objectifs fonciers

L'importance de la question foncière dans les PLU

En 2010, l'observatoire régional du foncier en Ile-de-France constatait que certaines dimensions de l'aménagement – et au premier chef le foncier – étaient insuffisamment prises en compte dans les PLU. Or, le foncier, matière première de l'aménagement, est conditionné par le PLU qui en fixe la quantité théoriquement mobilisable et qui détermine les prix des terrains (on sait que ceux-ci varient avec leur constructibilité).

Ce document d'urbanisme, aujourd'hui d'échelon le plus souvent communal, est le premier outil de la politique foncière parce qu'il structure considérablement le jeu des acteurs du marché foncier local (propriétaires, opérateurs, collectivités) en édictant notamment les règles d'affectation du sol (usage, COS, gabarits, servitudes le cas échéant), et en contribuant ainsi à la formation des prix du foncier.

De plus, le PLU ouvre la possibilité pour la collectivité d'intervenir d'une part sur la propriété privée, en inscrivant des emplacements réservés, en délimitant des servitudes (de localisation d'équipement, de pourcentage de logements sociaux, d'attente...), et de s'inscrire dans les marchés d'autre part en instaurant le droit de préemption urbain.

L'articulation du PLU et du PLH

Sans détailler ici l'ensemble des leviers réglementaires dont dispose une collectivité pour favoriser la mixité et la production de logements sociaux (emplacements réservés, secteurs à quota de logements sociaux, etc.) dans son PLU, il s'agit d'abord de comprendre comment elle peut s'assurer que les objectifs définis dans le PLH (de compétence communautaire) y seront traduits en dispositions de zonage et/ou opérationnelles.

La loi portant « engagement national pour l'environnement », dite Grenelle 2, a donné aux PLU intercommunaux une dimension nouvelle, plus intégratrice des différentes politiques publiques, en particulier celles concernant l'urbanisme, l'habitat et les déplacements. En effet, cette loi a prévu qu'un plan local d'urbanisme intercommunal intègre, sous une même maîtrise d'ouvrage communautaire, les deux autres documents de programmation que sont le Programme local de l'habitat (PLH) et le Plan de déplacements urbains. Cependant ce cas de figure reste encore limité aux communautés urbaines, et aux communautés d'agglomération qui ont fait le libre choix d'inscrire urbanisme et aménagement dans « l'intérêt communautaire ». Et encore faut-il, même alors, que le « PLU intercommunal » soit autre chose que la simple agrégation de PLU communaux...

Le cas courant reste donc aujourd'hui celui de PLH communautaires et de PLU communaux « compatibles » avec ce PLH communautaire. Le décret n° 2009-1679 du 30 décembre 2009 relatif aux PLH, suite aux dispositions de la loi de « mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », s'attache à renforcer la portée opérationnelle du PLH.

Son programme d'actions est désormais établi par commune et, le cas échéant, par secteur géographique.

.... Cette territorialisation s'entend :

- ▣ **à la commune** : pour les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU et les pôles urbains comportant des enjeux forts en matière de logement ;
- ▣ **par quartier ou arrondissement** : pour Paris, Lyon et Marseille, pour les PLH élaborés à l'échelle communale et pour les villes au poids démographique important situées en zone tendue.

Ces niveaux, relativement fins, de programmation doivent en principe permettre une meilleure articulation entre PLH et outils de planification urbaine et aussi d'urbanisme opérationnel.

Le programme d'action du PLH décline donc à ces échelles le nombre et les types de logements à construire (L. 302-1 du CCH). Cette typologie renvoie au mode de financement tant pour le parc public que pour le parc privé, mais également le cas échéant au statut des logements (accession, locatif privé/social) et leur taille.

Nous verrons plus loin que (outre la volonté politique) des études fines (référentiels fonciers ou autres) sont nécessaires pour assurer une projection fiable de cette programmation sur chacun des secteurs géographiques.

- ❑ L'articulation des PLH avec les documents d'urbanisme est renforcée par les textes de 2009 pour faciliter la mise en œuvre de ses objectifs : le délai de mise en compatibilité des PLU avec les PLH est abaissé à un an.
- ❑ L'articulation entre PLH et délégations de compétences est également renforcée : le Préfet peut refuser de conclure ou de renouveler une convention de délégation dès lors qu'il estime que le PLH élaboré ne tient pas suffisamment compte des demandes de modifications qu'il aurait formulées.

→ De toute évidence, les compétences et connaissances respectives des EPF et bailleurs sociaux ont à s'exprimer et faire synergie à cette jointure entre planification urbaine et réflexions programmatiques, pour contribuer à un plus grand réalisme de la politique foncière locale en faveur du logement social.

Nous nous appuyons sur l'expérience du Grand Avignon comme représentative de cette délicate articulation entre la réflexion programmatique des PLH, et sa traduction en terme de projet de développement urbain dans les PLU.

LE GRAND AVIGNON

Le territoire

180 000 habitants, 13 communes à cheval sur 2 départements, le Gard et le Vaucluse et sur 2 régions, PACA et Languedoc-Roussillon. La CA du Grand Avignon est créée en 2001 (une CC existait depuis 1995).



Le PLH

A l'échelle de la Communauté d'agglomération depuis 2005. Seules 3 communes sont dotées d'un PLU, les autres ont un POS.

21 % de logements sociaux à l'échelle de l'agglomération mais très inégalement répartis (plus de 30% pour Avignon, moins de 10% en moyenne pour les autres communes).

Objectifs du PLH : 1 200 logements par an à construire dont 290 logements sociaux avec un rééquilibrage vers les communes périphériques.



L'EXPÉRIENCE DE LA CA DU GRAND AVIGNON DANS L'ARTICULATION DES PLU ET DU PLH

Une des premières actions du service PLH du Grand Avignon était de contribuer à préciser les rôles respectifs de la commune et de la communauté d'agglomération dans les enjeux d'urbanisme et de foncier autour du principe suivant : la commune est compétente en urbanisme et aménagement, la communauté d'agglomération l'accompagne.

→ Ainsi, en matière d'urbanisme, le rôle du Grand Avignon est de :

- ❑ Redéfinir les documents d'urbanisme ;
- ❑ Promouvoir les outils d'action foncière et urbaine ;
- ❑ Coordonner les différentes politiques territoriales ;
- ❑ Promouvoir la qualité urbaine ;
- ❑ Optimiser l'implantation des équipements et services de proximité.

→ Pour les questions de foncier, il s'agit de :

- ❑ Mobiliser le foncier public disponible ;
- ❑ Développer des opérations urbaines d'ensemble ;
- ❑ Elaborer une stratégie foncière ;
- ❑ Mettre en place une politique foncière communautaire ;

L'appui aux communes par le Grand Avignon se concrétise de trois façons :

- ❑ le suivi des documents d'urbanisme,
- ❑ la constitution d'un réseau « urbanisme »
- ❑ l'action foncière.

Pour assurer le suivi de l'ensemble des documents d'urbanisme du territoire, le Grand Avignon a nommé une personne.

Une numérisation des zonages inscrits dans les règlements d'urbanisme a été effectuée pour d'une part avoir une vue d'ensemble du territoire et de ses potentialités urbaines et foncières et d'autre part pour faciliter la conduite d'études urbaines. Une veille juridique sur les évolutions réglementaires touchant aux documents d'urbanisme a été mise en place et a fait l'objet d'une large diffusion auprès des communes. Afin de constituer un réseau « urbanisme » sur le territoire, le Grand Avignon a identifié un « contact urbanisme » dans chacune des communes et a mis en œuvre les « Ateliers du PLH » organisés en 4 volets : production de logements, urbanisme/foncier, habitat existant, projets. L'objectif de ces ateliers est d'organiser le travail partenarial avant chaque prise de décision liée au PLH.

Les « Rencontres des ateliers » sont organisées une fois par an pour faire le bilan du travail des ateliers auprès des élus des communes.

De plus, plusieurs formations thématiques sont mises en place par la communauté d'agglomération à destination des services habitat ou urbanisme des communes.

En ce qui concerne l'action foncière, les choses sont un peu plus difficiles à mettre en place. En effet, il était prévu de réaliser un volet foncier du PLH qui devait repérer des emprises disponibles ou en renouvellement urbain pour l'habitat.

L'étude a été réalisée sous maîtrise d'ouvrage de l'agglomération mais n'a pour le moment pas été validée par les élus.

Les études de repérage foncier : volets fonciers des PLH, référentiels fonciers, études de gisement foncier

Ces études sont des outils qui doivent permettre de traduire les objectifs de la politique d'aménagement (issus des études urbaines réalisées par exemple dans le cadre des SCOT, PLH, PDU...) en objectifs fonciers.

Elles ont pour objectif d'identifier des terrains précis, là où les études urbaines amont identifiaient des zones ou des secteurs. L'idée est de recenser les terrains « mutables » à fort enjeu urbain, de déterminer leur potentiel, leur prix d'acquisition, et d'y associer des premiers éléments de programme. Elles peuvent être conduites sous la maîtrise d'ouvrage d'un EPF (qui peuvent pour certains en financer une partie) et s'inscrivent dans la démarche de veille foncière initiée par leurs conventions-cadres avec les EPCI. Il y a évidemment ici un enjeu fort, en ce qui concerne la distribution du logement social dans l'espace urbain, dans des localisations et des projets d'aménagement de qualité, à ce que les maîtres d'ouvrage sociaux soient activement parties prenantes de ces analyses fines du foncier mobilisable.

Elaboration des référentiels fonciers des PLH

Nous nous appuyons sur une méthode d'élaboration que le bureau d'étude « Quelle Ville ? » a présenté au groupe de travail.

Le volet foncier du PLH, même s'il n'est pas toujours élaboré en même temps que le PLH, a pour principe d'être une traduction directe de ses objectifs « habitat » en potentiels et en objectifs fonciers.

La méthode proposée débute par l'identification des besoins globaux en logement au regard des perspectives socio-démographiques du territoire.

Ces besoins en logements sont ensuite répartis en objectifs quantitatifs, qualitatifs et territoriaux :

- ▣ volume de construction par année,
- ▣ répartition par typologies (logements sociaux, privés, accession, hébergement, etc.) et par taille de logements,
- ▣ répartition géographique sur les secteurs du PLH (par communes ou par quartiers).

Il s'agit ensuite de confronter les besoins globaux aux disponibilités foncières et pour cela, de réaliser un recensement du gisement foncier en trois étapes :

→ Identification des parcelles mutables et de leur potentiel

L'idée est d'identifier, sur la base d'une analyse de leurs usages actuels, toutes les parcelles mutables, nues, ou encore sous densifiées ; puis de croiser ce constat avec tous les axes de développement possibles (axes de transport, centres urbains, projets en cours, emplacements réservés, etc.) pour lesquelles elles peuvent être une opportunité. Les contraintes liées aux sites sont a contrario à prendre en compte : pollution, risques, servitudes.

→ Identification des secteurs à enjeux

Une relecture du territoire est faite à partir de l'analyse théorique et des volontés communales en matière de développement urbain. Les secteurs à enjeux sont repérés et hiérarchisés.

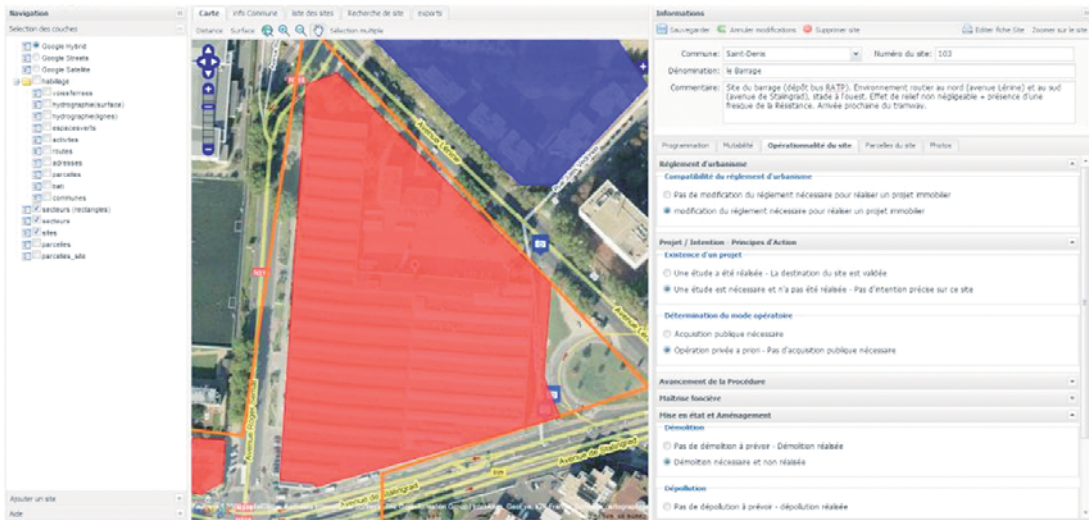
→ Analyse de terrain

Les terrains mutables des secteurs à enjeux sont alors analysés de plus près : analyse de la qualité du bâti, des contraintes du site, analyse urbaine plus fine, estimation du temps de mutabilité, etc.).

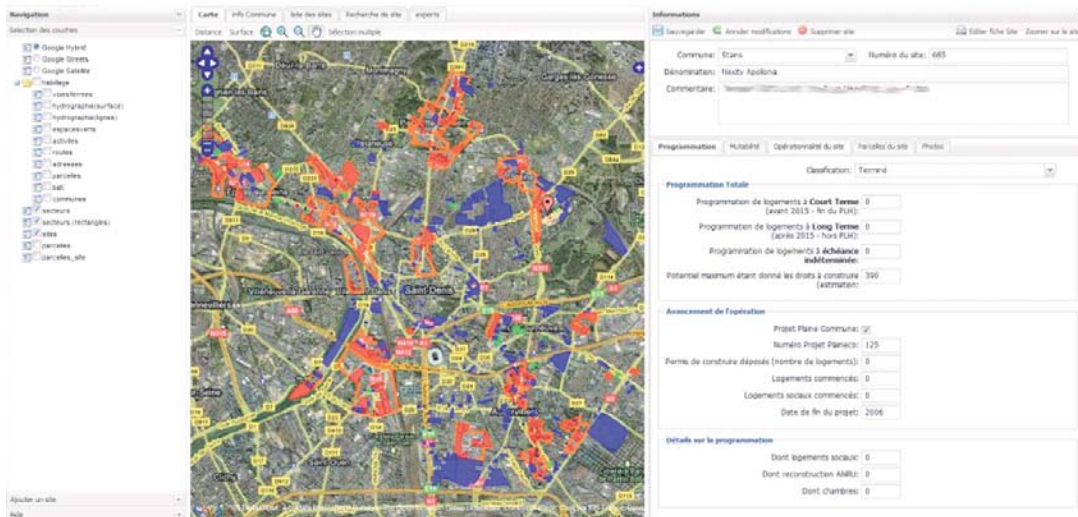
Introduction

ANALYSE DES TERRAINS MUTABLES

Une fiche rassemblant l'ensemble des informations est réalisée pour chaque terrain mutable



Toutes ces fiches sont alors entrées dans un tableau de bord (SIG) qui permet à la collectivité d'avoir une représentation des secteurs à enjeux et de leurs potentialités foncières.



→ La confrontation du gisement foncier et des besoins en logement permet d'évaluer la faisabilité des objectifs et le cas échéant de les ajuster. Elle permet aussi d'anticiper les projets, de créer des opportunités, de jouer sur la densité des opérations, etc.

LA POLITIQUE FONCIERE DE LILLE METROPOLE COMMUNAUTE URBAINE

Le territoire

85 communes structurées en 8 territoires
(1,1 million d'habitants)

Fort enjeu de renouvellement urbain et de requalification de sites industriels

CU compétente en matière de PLH, PDU, PLU.

Les objectifs du PLH

Objectif de 2 000 logements sociaux par an
(1 500 PLUS et 500 PLAI) soit 30% de la production neuve pour toutes les communes

Politique communautaire de soutien au logement social
(23 millions d'euros en 2010)



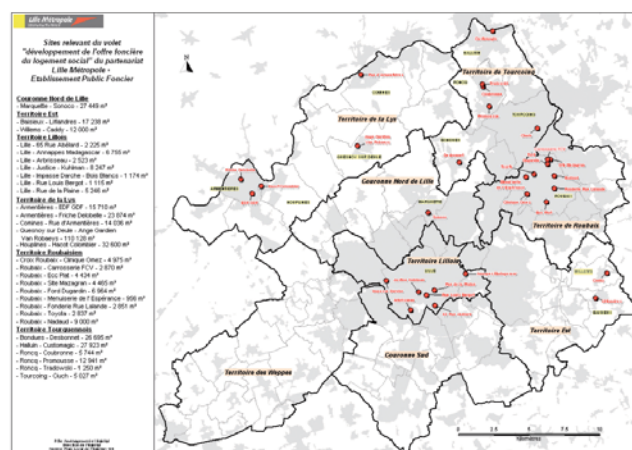
La politique foncière, l'opération

Une politique foncière en partenariat étroit avec l'EPF (la première convention-cadre date de 1996).

La dernière convention 2007-2013 s'est élargie aux compétences de la communauté urbaine : habitat, développement économique, espaces naturels.

Les principes adoptés avec l'EPF en faveur du logement social :

- ❑ Volonté de flécher en priorité des sites en renouvellement urbain connus et présentant une complexité (pollution, démolition, etc.)
- ❑ Volonté de disposer d'un vivier d'opérations permettant l'alimentation en continu de l'EPF (principe du *surbooking*)
- ❑ Priorité laissée aux opérateurs s'ils sont en capacité de réaliser l'opération en direct et dans le respect des principes communautaires (ville intense, mixité, performance énergétique)
- ❑ Souhait d'accélérer le recyclage en permettant la cession directe du foncier par l'EPF à l'opérateur (appel à projet)



Préparation des sorties de portage :

- ❑ Organisation d'un appel à projet pour une vingtaine de sites (dont ceux bénéficiant d'une intervention de l'EPF) permettant aux opérateurs sociaux de la métropole de se positionner
 - ❑ Sélection des candidatures en vue d'une consultation restreinte sur chacun des sites
- Voir le détail du processus dans la partie 3 « Définir et mettre en œuvre un projet »



CHAPITRE 1

LES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

Un outil au service des politiques foncières publiques

Les établissements publics fonciers : statuts et territoires d'intervention

Un EPF qu'il soit d'Etat ou local, est un établissement public à caractère industriel et commercial qui intervient sur une aire de compétence, au service des stratégies foncières menées sur ce périmètre par les collectivités territoriales et/ou l'Etat. Il réalise, pour le compte de l'Etat, des collectivités et de leurs groupements, ou d'un autre établissement public, des missions d'action foncière (achat, portage, « pré-aménagement » et revente de terrains).

Il peut mutualiser ses fonds propres et toutes participations financières pour la mise en œuvre opérationnelle dans le court, moyen et long terme de leurs projets.

Il est important d'insister sur deux points :

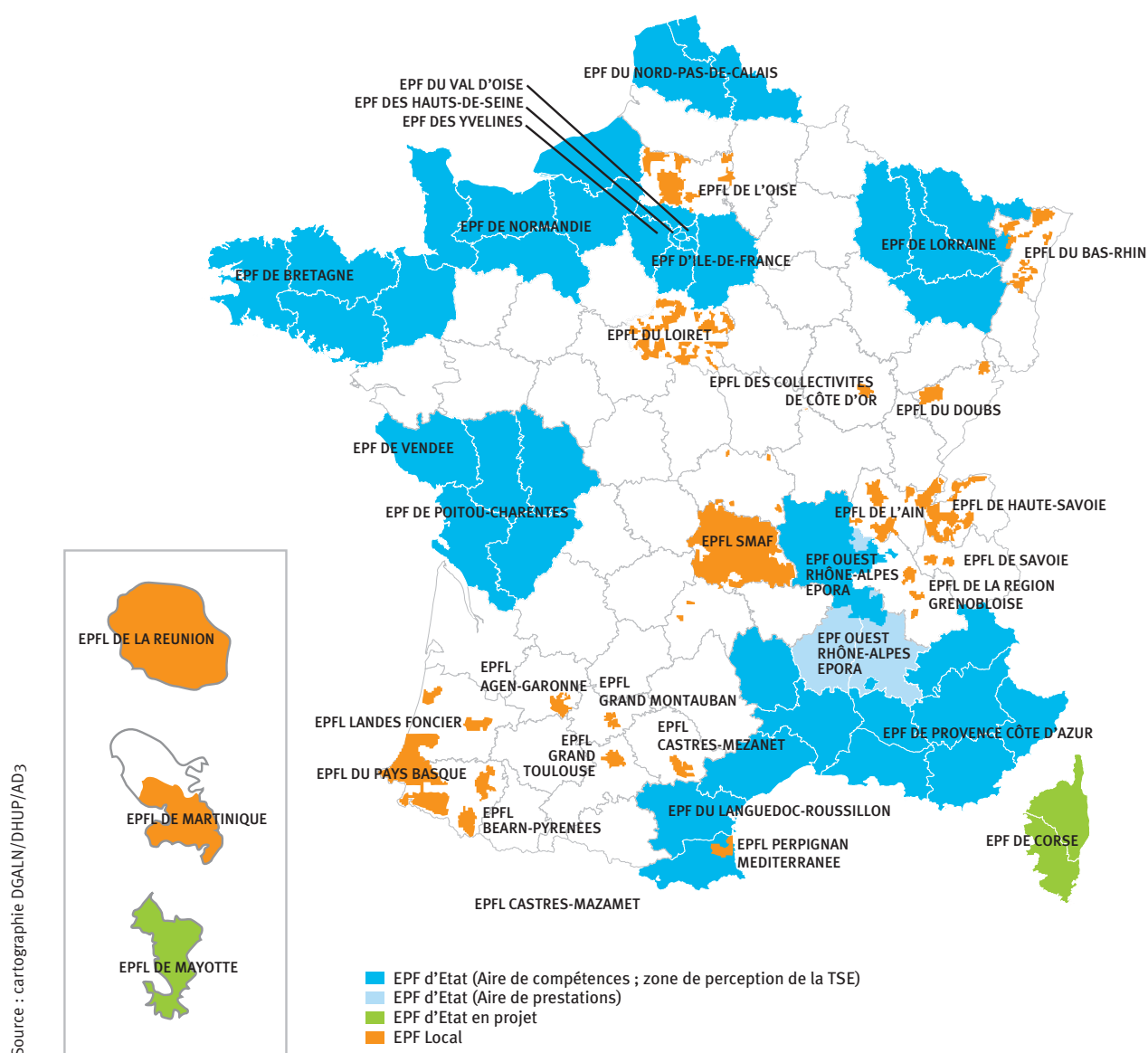
- ✘ un EPF ne mène jamais d'actions foncières de sa propre initiative mais toujours à la demande et pour le compte d'une collectivité et/ou de l'Etat. Il est leur outil, au service de leurs politiques d'aménagement et de leurs stratégies foncières ;
- ✘ un EPF n'a pas vocation à être aménageur du foncier qu'il mobilise : son intervention est strictement limitée à son « pré-aménagement » ou assainissement (dit parfois aussi « proto-aménagement ») : démolitions, dépollutions, curitage d'anciennes fondations, mise en sécurité du site...

→ Il existe deux familles d'EPF : les EPF d'Etat et les EPF locaux dont les compétences sont identiques. Leurs différences proviennent principalement de leurs modes de création et de gouvernance. Alors que les EPF d'Etat sont créés par l'Etat sur un périmètre régional (ou plus rarement départemental) et administrés par les élus locaux et l'Etat, les EPF locaux sont créés et administrés par des élus locaux et leur périmètre d'intervention se limite à celui des collectivités membres.

On peut ainsi considérer les EPF locaux comme des structures mutualisées de l'action foncière des communes et EPCI adhérentes.

	EPF D'ETAT	EPF LOCAUX
Statut	Etablissement public à caractère industriel et commercial	
Objet	Compétent pour réaliser ou faire réaliser les acquisitions foncières et les acquisitions immobilières afin de constituer des réserves foncières et de faciliter les aménagements ultérieurs	
Création	A l'initiative de l'Etat et après consultation des collectivités territoriales concernées (décret en conseil d'Etat)	A l'initiative des élus locaux et avec l'accord du préfet (arrêté préfectoral)
Aire d'intervention	Périmètre régional ou départemental	Territoire des EPCI et communes membres
Composition du conseil d'administration	Région, département, EPCI, Etat Les collectivités sont majoritaires	EPCI, communes, régions et départements membres
Bénéficiaires	Etat, EPCI et collectivités territoriales du périmètre d'intervention	Collectivités membres
Tutelle	Représentants de l'Etat national et de l'Etat local Contrôle préfet en opportunité et de légalité	Contrôle de légalité du préfet
Contrôle financier et comptable	Contrôle général, éco et financier et par délégation de la Cour des comptes : Chambre régionale des comptes	Chambre régionale des comptes

LES EPF D'ETAT ET LES EPF LOCAUX AU 1^{ER} JANVIER 2012



La carte de France des EPF illustre bien la question des périmètres d'intervention (régional ou départemental pour les EPF d'Etat, périmètre morcelé des collectivités membres pour les EPF locaux).

→ Le territoire d'intervention des EPFL est à « géométrie variable », il peut comprendre tout ou partie du territoire d'un ou plusieurs EPCI et même s'étendre sur plusieurs départements.

La naissance des EPF : des contextes locaux très spécifiques

Même si les établissements publics fonciers ont tous les mêmes missions et les mêmes types de ressources, il existe une relative hétérogénéité de leurs modes et aires d'interventions, et cela au-delà de la distinction entre EPF d'Etat et EPF locaux.

Création des EPF d'Etat

Pour les EPF d'Etat, ces singularités s'expliquent principalement par le fait qu'ils ont été créés à l'initiative de l'Etat et des élus locaux pour répondre à des enjeux locaux spécifiques, et à des périodes différentes où les priorités des politiques publiques d'aménagement n'étaient pas les mêmes :

→ 1968-1973 : l'aménagement du territoire pour les EPF « historiques »

L'Etablissement public foncier de la Basse-Seine (EPBS) est créé en 1968 sur le territoire d'une partie des deux régions normandes, pour préparer la maîtrise foncière des grands projets économiques que l'Etat avait programmés dans le schéma de l'estuaire de la Seine.

En 1973, à la demande des élus locaux, l'Etat crée sur le même modèle l'Etablissement public de la métropole lorraine pour mettre en œuvre le schéma d'aménagement de la métropole Nancy-Metz. A la fin des années 80, confronté à la crise de la sidérurgie en Lorraine, l'EPML intervient à la demande de l'Etat dans la requalification des friches industrielles.

→ 1990-1998 : la requalification des friches industrielles

Après les lois de décentralisation du début des années 80 et dans le cadre d'une politique de requalification de friches industrielles portée conjointement par l'Etat et la Région, est créé l'Etablissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais, chargé d'abord de recycler les friches industrielles « hors marché ».

C'est pour des raisons analogues, que les élus de l'agglomération stéphanoise confrontés au démantèlement de l'industrie de l'armement, ont demandé la création de l'EPORA (Etablissement public Ouest-Rhône-Alpes).

Bénéficiant de l'expérience de l'EPML, ces deux établissements ont largement utilisé alors les fonds des Contrats de Plan Etat Région et les fonds européens, pour exercer leurs missions.

→ 2001-2006 : le renouvellement urbain et l'habitat (notamment social)

En 2001, l'Etat propose aux collectivités territoriales de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur de créer l'EPF PACA pour assurer face à la tension des marchés fonciers de cette région, des missions étendues dans les domaines de l'habitat, du renouvellement urbain et de la protection des espaces naturels. La loi de cohésion sociale de 2005 consacre la thématique de l'habitat et précise que les EPF doivent tenir compte des priorités définies par les collectivités locales dans leur PLH pour déterminer des objectifs d'acquisition destinés à la réalisation de logements locatifs sociaux. L'accent mis sur les enjeux d'habitat a eu pour effet de renforcer le poids des politiques locales dans les orientations des EPF. En 2006, pour faire face à l'insuffisance de production de logements sociaux, due en particulier à la pénurie du foncier, dans la région Ile-de-France, l'Etat crée quatre EPF dédiés principalement à cette mission (EPF des Yvelines, EPF des Hauts-de-Seine, EPF du Val d'Oise et EPF d'Ile-de-France).

→ 2007 : problématique du logement sur les territoires littoraux

La prise en compte des difficultés de production de logements sur des territoires très attractifs conduit l'Etat à doter les régions concernées d'établissements publics fonciers : EPF de Vendée en 2007, EPF du Languedoc-Roussillon et EPF de Poitou-Charentes en 2008, et EPF Bretagne en 2009. Bien que les dates et les motifs de leur création aient été différents pour chaque EPF, il faut noter aujourd'hui qu'une convergence progressive se fait dans les activités de ces établissements autour des grands enjeux suivants :

- ❑ conversion des espaces dégradés et pollués,
- ❑ contribution à la production de foncier pour l'habitat,
- ❑ lutte contre l'étalement urbain par le recyclage foncier,
- ❑ anticipation foncière des grands projets structurants,
- ❑ protection de l'environnement et mise en œuvre de trames vertes,
- ❑ contribution au développement économique.

Création des EPF locaux

Afin d'apporter une réponse aux difficultés des collectivités à poursuivre sur le long terme leurs politiques foncières, la loi d'orientation sur la ville (LOV) du 13 juillet 1991 instaure un outil mutualisé dont la vocation principale est le portage foncier : l'établissement public foncier local. Néanmoins, cette disposition n'a pas engendré immédiatement de création d'EPFL (hormis l'EPF SMAF préexistant sous le statut de syndicat mixte), du fait notamment de freins au sein même de la loi LOV (obligation de la continuité territoriale du périmètre d'un EPFL par exemple).

La loi SRU du 13 décembre 2000 apporte un certain nombre d'assouplissements à la LOV (adhésion volontaire des communes et des EPCI, adhésion possible des Départements et des Régions, versement possible à l'établissement de la pénalité due au titre de l'article 55 de la loi SRU, etc.), et permet ainsi à un certain nombre de collectivités de créer dès 2002 leur outil mutualisé d'action foncière.

→ Il existe aujourd'hui 20 EPF locaux, tous créés entre 2002 et 2011 (hormis l'EPF SMAF, devenu EPFL en 1992).

Le programme pluriannuel d'intervention : document de référence de l'action des EPF

Les EPF (d'Etat, comme locaux) sont tenus par la loi d'élaborer un programme pluriannuel d'intervention qui définit leur stratégie d'action, ses objectifs et modalités d'acquisition et les moyens mis en œuvre. Le PPI précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement. Il met ainsi l'accent sur l'inscription dans le temps de l'action foncière publique et sur son rôle structurant pour les territoires. Selon les EPF, il est élaboré pour une durée de 4 à 7 ans, par tranches annuelles et souvent réajusté à mi-parcours.

- ✘ Les EPF d'Etat tiennent compte pour élaborer leurs PPI, des orientations stratégiques de l'Etat, et des priorités énoncées par les collectivités dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les PLH.
- ✘ Pour les EPF locaux, le PPI est la traduction, sous forme d'objectifs, des priorités et des volontés d'action des collectivités membres.

1968	Création de l'Etablissement public Basse-Seine qui deviendra l'EPF Normandie
1973	Création de l'Etablissement public de la métropole lorraine qui deviendra l'EPF Lorraine
1976	Création de l'EPF SMAF, Syndicat mixte d'action foncière qui deviendra EPFL en 1992
1990	Création de l'EPF Nord-Pas-de-Calais
1991	Loi d'orientation pour la ville : création des EPF locaux comme outil des politiques foncières des collectivités
1998	Création de l'EPORA (ouest Rhône-Alpes)
2001	Création d'EPF PACA
2002	Création des premiers EPFL (La Réunion et Région Grenobloise)
2003	Création des EPFL des collectivités de Côte d'Or et de Haute-Savoie
2005	Loi de cohésion sociale (prise en compte des PLH pour définir des objectifs d'acquisitions destinées à la réalisation de logements sociaux) - Création des EPFL des Landes et de Savoie
2006	Création des 4 EPF d'Ile-de-France (EPFIF, EPF92, EPF78, EPF95), du Grand Toulouse, de Perpignan-Méditerranée et de l'Ain
2007	Création des EPFL du Doubs, de l'Oise et du Bas-Rhin
2008	Création des 4 EPF « littoraux » (Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Vendée et Bretagne), des EPL de Montauban, du Loiret et du Béarn-Pyrénées
2010	Création des EPFL d'Agen-Garonne et de Castres-Mezamet
2011	Création de l'EPFL de la Martinique

La contractualisation comme relation entre l'EPF et les collectivités

Un EPF intervient pratiquement toujours pour le compte d'une collectivité (ou de l'Etat). Pour les EPF d'Etat et la plupart des EPF locaux, le lien opérationnel entre l'établissement et la collectivité prend la forme d'une ou plusieurs conventions dont les échelles et les contenus diffèrent d'un EPF à l'autre.

→ LE LIEN CONTRACTUEL FONDAMENTAL ENTRE TOUT EPF ET LA COLLECTIVITÉ EST LA CONVENTION DE PORTAGE OU CONVENTION OPÉRATIONNELLE.

Elle précise le ou les biens à acquérir, la durée et les conditions du portage, fixe les engagements des partenaires et nécessairement l'engagement de la collectivité à reprendre le ou les terrains qui, pour une raison ou une autre ne pourraient faire l'objet d'une opération d'aménagement ou de construction.

→ Convention de portage simple sur délibération du conseil municipal

Plusieurs EPF ont établi une contractualisation à une seule échelle avec les collectivités maîtres d'ouvrage des projets. La durée de cette convention peut aller jusqu'à 10 ans (plus parfois), ce qui permet à la collectivité (ou à l'aménageur le cas échéant) d'affiner son projet.

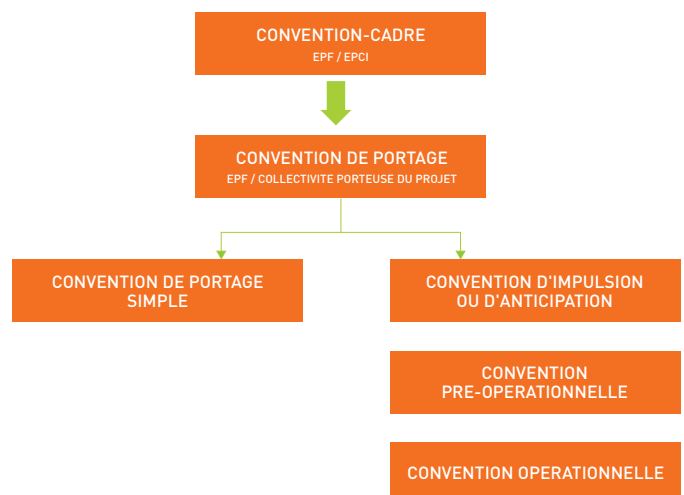
→ Convention de portage dont le contenu évolue selon l'avancement du projet

Pour d'autres EPF comme par exemple ceux de Lorraine, de PACA ou encore des Yvelines, le dispositif partenarial est un peu différent et peut se mettre en place progressivement, plus en amont du projet.

On trouve ainsi trois phases dans de telles conventions : d'impulsion ou d'anticipation d'abord, pré-opérationnelle ensuite et de réalisation enfin, correspondant à trois stades dans la progression du projet. Ces conventions sont signées avec les collectivités maîtres d'ouvrage (EPCI, communes) et présentent l'avantage de débiter les négociations et les acquisitions foncières alors même que l'intention précise du projet n'est pas encore arrêtée.

- ▣ Les conventions dites **d'impulsion ou d'anticipation** peuvent intervenir pour des opérations pour lesquelles les collectivités ont une volonté mais pas encore de projet ni de périmètre arrêtés. Elles sont signées pour une durée variable (entre 2 et 5 ans selon les EPF), pendant laquelle l'EPF accompagne la collectivité dans la conduite des études urbaines et réalise une veille foncière (analyse foncière, surveillance des mutations, acquisitions sélectives par exercice ponctuel du droit de préemption).
- ▣ Le passage à la phase pré-opérationnelle qui correspond à la conduite des études de faisabilité technique et financière, est marqué par la signature d'un avenant à la convention. Cette convention pré-opérationnelle signée pour 3 ou 4 ans permet à l'EPF de mieux cibler la veille foncière sur le périmètre du projet et de poursuivre activement les acquisitions.
- ▣ Un troisième avenant est signé en phase opérationnelle : il correspond à la **convention de réalisation** et permet à l'EPF d'engager le reste des acquisitions. La durée de portage des terrains acquis pendant cette phase ne dépasse pas 5 ans, puisqu'ils ont vocation à être cédés rapidement aux opérateurs, le projet étant dans sa phase opérationnelle.

Pour ce qui est des terrains acquis pendant la veille foncière, leur durée de portage est automatiquement prolongée dans la convention de réalisation. Si le projet est abandonné par la collectivité, celle-ci reprend les biens acquis à l'issue de la durée de portage initiale.



→ LES CONVENTIONS-CADRES SIGNÉES AVEC LES EPCI

La plupart des EPF d'Etat et certains EPF locaux ont mis en place avec les EPCI, en déclinaison de leur PPI, une contractualisation avec des ambitions d'action foncière et à une échelle territoriale beaucoup plus large que celle de la mise en œuvre opérationnelle d'un seul projet.

En effet, ces conventions-cadres ou conventions globales fixent, outre les conditions générales de la relation entre les partenaires, des objectifs d'acquisition et les enveloppes

mobilisables selon les priorités d'intervention de l'EPF (habitat, recyclage urbain, protection des espaces naturels, etc.) sur tout ou partie du territoire de la collectivité. Elles peuvent éventuellement s'accompagner d'un référentiel foncier qui désigne les secteurs à enjeux et les terrains pouvant faire l'objet d'un portage par l'EPF.

✦ En Nord-Pas-de-Calais, une collectivité ne peut signer une convention de portage que si son EPCI de rattachement a signé une convention-cadre avec l'EPF.

EXEMPLE DE STRUCTURATION D'UNE CONVENTION-CADRE ENTRE UN EPF ET UN EPCI

Le territoire et ses enjeux d'aménagement

Souvent, le préambule donne quelques éléments de cadrage sur le territoire de l'EPCI (nombre d'habitants, d'emplois, de communes membres).

Les orientations stratégiques énoncées dans les documents de programmation y sont exposées (orientations des SCOT, PLH et volets fonciers, PDU, etc.) ainsi que les principaux projets d'aménagement.

Le Programme pluriannuel d'intervention de l'EPF

On trouve aussi très souvent un chapitre présentant les principaux axes d'intervention de l'EPF (logement social, recyclage urbain, protection de l'environnement, etc.) et des enveloppes financières dédiées.

Les modalités de fonctionnement de l'EPF

Plusieurs articles de la convention-cadre décrivent précisément les modalités d'acquisition des terrains par l'EPF, les règles de gestion des biens acquis, et les conditions de rachat par les collectivités, qui seront reprises dans les conventions opérationnelles.

Les interventions programmées sur le territoire

C'est l'objet même de la convention-cadre. On trouve souvent la liste des opérations de portage en cours avec le nom des opérations, le détail des parcelles, les montants engagés, et les durées de portage. Ensuite, plusieurs articles énoncent les objectifs d'intervention pour la durée de la convention, ils précisent les terrains lorsque ceux-ci sont déjà identifiés, et les enveloppes dédiées.

Pour certaines opérations d'ampleur, un périmètre de veille foncière peut être déterminé. L'EPF peut aussi s'engager à réaliser un référentiel foncier ou une étude de gisement foncier sur un ou plusieurs secteurs de l'EPCI.

Les engagements financiers de l'EPF sur le territoire (mobilisation d'enveloppes pour le portage, la réalisation de travaux de remise en état des terrains, et l'aide à la surcharge foncière le cas échéant). Enfin, on peut trouver un article qui détaille les conditions de suivi et d'évaluation des projets réalisés sur les terrains portés par l'EPF.

→ Voir un exemple de convention-cadre en annexe 3.

Modes de gouvernance des EPF

Gouvernance des EPF d'Etat

Les EPF d'Etat sont placés sous la tutelle de l'Etat qui nomme les directeurs généraux et contrôle les établissements, historiquement pour mettre en œuvre les priorités de politique foncière de l'Etat.

Le conseil d'administration approuve les programmes, les budgets et les opérations portés par l'établissement. Il est composé au moins pour moitié de représentants des collectivités territoriales, et depuis l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011, l'Etat y est obligatoirement présent. De même, les conseils régionaux et généraux sont membres de droit du conseil d'administration.

Les représentants des collectivités membres du CA participent de façon très active dans les débats et les orientations de l'EPF, en dialogue avec les objectifs stratégiques de l'Etat portés par le préfet.

L'approbation des programmes pluriannuels d'interventions (PPI), qui fixe la stratégie de l'établissement et les moyens consacrés, est soumise depuis l'ordonnance de 2011 au veto du préfet. En effet, les PPI doivent désormais tenir compte des orientations stratégiques de l'Etat notifiée par le ministre en charge de l'urbanisme. Le préfet chargé du contrôle s'en assure et peut demander au président de l'établissement d'apporter les modifications nécessaires. Le PPI devient exécutoire une fois les modifications demandées transmises au préfet.

D'une manière générale, l'ordonnance de 2011 renforce le rôle de l'Etat dans la gouvernance des EPF d'Etat, notamment par l'extension des décisions soumises à approbation du préfet (décisions relatives aux créations de filiales, aux acquisitions de participations, aux procédures de transactions, aux procédures d'arbitrage, à l'exercice du droit de préemption ou de priorité ainsi que les décisions du directeur général prises pour l'exercice de ce droit).

→ Les Associations régionales Hlm sont à même (comme en Haute-Normandie par exemple) d'apporter leur contribution à l'élaboration des PPI des EPF.

Gouvernance des EPF locaux

La composition des organes décisionnels d'un EPFL illustre la maîtrise qu'ont les élus locaux dans la structure.

L'assemblée générale permet à chaque collectivité membre d'être représentée. Elle élit en son sein un conseil d'administration et vote le produit de la taxe spéciale d'équipement.

Le conseil d'administration (qui réunit exclusivement des représentants des EPCI, des communes, des conseils régionaux et des conseils généraux membres) détermine les grandes orientations de la politique à suivre, fixe le programme pluriannuel d'intervention et les tranches annuelles.

L'importance donnée par la loi SRU au PPI montre bien que les EPFL n'ont pas vocation à définir leurs propres politiques foncières ; ce sont bien les collectivités, à travers le conseil d'administration notamment, qui décident des orientations. Elles ont en ce sens une maîtrise totale sur leur EPFL, contrairement aux EPF d'Etat dont les objectifs peuvent éventuellement être soumis au veto du préfet.

Les champs d'intervention des EPF : l'habitat comme priorité actuelle

Les EPF ont été créés pour répondre à des enjeux variables selon les territoires et les époques. Cependant, depuis la loi de cohésion sociale de 2005, l'Etat a établi comme objectif principal des EPF d'Etat le logement, notamment social.

Les EPF n'étant ni à l'initiative des projets, ni de la mobilisation des opérateurs immobiliers, il est sans doute assez difficile pour eux de traduire cette priorité en objectifs quantifiés.

Ces objectifs sont donc exprimés de différentes manières d'un EPF à l'autre :

- ❑ Nombre de logements réalisés par an par la collectivité et ses opérateurs sur des terrains cédés à l'issue du portage par l'EPF.
- ❑ Surfaces à acquérir destinées à des opérations de logements, parfois couplées à des objectifs de densité de logement à l'hectare.
- ❑ Budgets consacrés à l'acquisition de terrains destinés à des opérations de logements

Les EPF interviennent sur des opérations présentant certains critères de priorisation ou d'éligibilité retenus par leur conseil d'administration : part de logements sociaux, communes déficitaires en logements sociaux, performance énergétique, zone de continuité urbaine, densification, renouvellement urbain, communes disposant de PLH, autour de transport en commun, etc.

→ Le tableau page suivante fait état des objectifs en matière de logement inscrits dans les PPI de chacun des EPF d'Etat.

Intervention des EPF en tissu existant

Dans le champ de leur action sur l'habitat, les EPF sont également amenés à intervenir sur de l'habitat existant, des friches urbaines, etc. dans un objectif de remembrement ou de démolition/reconstruction.

A ce titre aussi, ils peuvent être des partenaires précieux des organismes Hlm engagés à une certaine échelle dans des interventions en quartiers anciens (acquisitions-améliorations, rénovations de bâtiments ou d'îlots, résorption de l'habitat insalubre, etc.).

Certains EPF, comme celui d'Ile-de-France, sont par exemple engagés à ce titre dans des projets du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Leur intervention, lorsqu'ils sont amenés à intervenir, (ce qui n'est pas le cas partout) consiste principalement à acquérir des mono-propriétés ou des îlots de logements en vue de leur requalification ou du recyclage du foncier. La gestion locative et le relogement sont le cas échéant à la charge du ou des organismes Hlm partenaires dans le projet. L'EPF intervient ici comme structure de portage foncier et immobilier et éventuellement de veille foncière et immobilière sur un secteur à enjeux plus large.

→ Néanmoins, l'implication des EPF dans ces projets est assez variable et dépend des orientations définies dans leurs PPI.

Les établissements publics fonciers

EPF D'ETAT : LES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE LOGEMENT INSCRITS DANS LES PPI

EPF	INDICATEURS	VALEURS
Normandie	Part « souhaitable en valeur » des acquisitions sur la durée du PPI 2007-2011 à destination de l'habitat	45%
Lorraine	Pas d'objectif chiffré dans le PPI 2007-2013 en termes de logement	
Nord-Pas-de-Calais	Surface à acquérir par an destinée au logement social et sa correspondance en M€ (avenant 2011-2014)	44 ha, soit 17 M€ par an
Ouest-Rhône-Alpes	Surfaces à acquérir sur la période 2007-2013	66 à 110 ha sur la période 2009-2013
	Nombre de logements correspondants à la surface	2 200 à 3 300 sur la période 2009-2013
	Objectif d'un pourcentage de logements sociaux	20 % de LS pour chaque programme (30 % pour les communes déficitaires)
PACA	Nombre de logements réalisés par an (PPI 2010-2015, actualisé en 2011)	3 000 logements par an
Val d'Oise	Nombre de logements à réaliser par an (PPI 2011-2015)	Entre 5 300 et 6 900 logements par an
Ile-de-France	Part de l'activité destinée au logement (ratio inscrit dans le PPI 2007-2013)	65 %
	Nombre de logements réalisés à terme correspondant aux objectifs d'engagement	7 000 logements par an
	Nombre de logements pour étudiants en locatif social	5 000 sur la période 2007-2013
Yvelines	Constitution d'un stock de foncier pour les opérations de logements de demain	5 000 logements sur la période 2010-2013
	Cession de foncier « prêt à l'emploi » pour du logement	Entre 2500 et 3000 logements sur la période 2010-2013, notamment sur le territoire de l'OIN Seine-Ava
Hauts-de-Seine	Pas d'objectif chiffré dans le PPI 2010-2014 en termes de logements	
	Objectif de production de logements « qui pourrait être » fixé à l'horizon 2015	1 000 logements par an
Poitou-Charentes	Part du volume d'activité consacrée à l'habitat et notamment social	50%
	Nombre de logements sociaux construits sur le foncier porté	600 sur la durée du PPI
Languedoc-Roussillon	Part des moyens financiers de l'EPF destinée à l'acquisition de foncier pour le logement (PPI 2009-2013)	70 % (soit 75 M€ sur la période 2009-2013)
Vendée	Acquisition de terrains permettant la réalisation d'un nombre de logements 2 à 5 ans après l'acquisition	3 000 logements sur la période 2010-2014

PROJET DE REQUALIFICATION DU CENTRE-VILLE DE VILLENEUVE-SAINT-GEORGES

Le territoire

Commune de Villeneuve-Saint-Georges : 31 000 hab.
Située au sud du département du Val-de-Marne, sur les bords de Seine - Problématique d'habitat dégradé sur une partie du territoire

Le projet

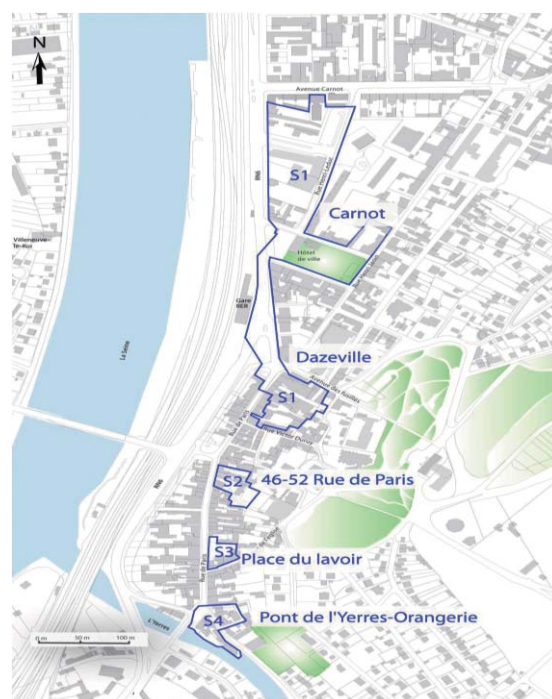
Convention PNRQAD signée en octobre 2010 par la Ville de Villeneuve-Saint-Georges, l'Etat, la Région, le Département, l'EPA ORA, l'Anru, l'Anah et Action Logement (1%)

Procédures et dispositifs opérationnels mis en place

- ZAC multisite dont l'objectif est de requalifier des îlots dégradés par un réaménagement en profondeur et une intervention sur l'environnement urbain du centre ville
- OPAH-RU multisite pour gérer les franges des secteurs d'aménagement inscrits dans la convention PNRQAD, améliorer les ensembles d'habitat dégradé au Nord du périmètre et remettre à niveau les copropriétés dégradées
- Opération de restauration immobilière (ORI) qui est un outil de substitution aux propriétaires défaillants, articulé au DC2I

Programme habitat

- 415 logements neufs construits
- 128 logements démolis dans le cadre de la ZAC
- 22 logements supprimés dans le cadre du DC2I
- 265 logements supplémentaires dans le centre ville (solde net)
- 68 logements réhabilités dans le cadre du DC2I
- 280 logements réhabilités dans le cadre de l'OPAH-RU



L'intervention de l'EPF Ile-de-France

Convention d'impulsion signée en 2010 avec l'EPA ORSA et la commune (revente des terrains à l'EPA ORSA pour aménagement)

Acquisition par négociation amiable ou par préemption de mono-propriétés dégradées (et éventuellement de copropriétés) vides ou avec un relogement identifié. Périmètre de veille foncière plus large que la ZAC Estimation total des acquisitions (impulsion + veille foncière) : 23 M€ (9,5 M€ réalisées ou engagées)

Les ressources des EPF

Les ressources de l'EPF sont constituées :

- ❑ du produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE),
- ❑ des emprunts,
- ❑ du produit de la revente des terrains,
- ❑ des subventions des collectivités territoriales (participations financières pour travaux par exemple),
- ❑ des subventions de l'Etat et de la Région dans le cadre des CPER, de l'Union européenne dans le cadre des programmes FEDER,
- ❑ éventuellement, du produit des placements financiers des fonds propres.

→ Il faut souligner que même si un EPF prend en charge tout ou partie des coûts financiers du portage foncier qui seraient sinon supportés par les collectivités locales, cela revient exactement au même pour les contribuables, dans la mesure où il y a un simple déplacement de cette dépense, d'un budget public vers un autre .

La taxe spéciale d'équipement (TSE)

La taxe spéciale d'équipement, instituée dès 1968 pour l'EPBS, est une taxe additionnelle aux quatre taxes directes locales et s'applique aux contribuables des communes situées dans les périmètres d'intervention des EPF. Les contribuables bénéficiant d'une exonération de l'une ou l'autre des quatre taxes sont également exonérés de la TSE.

Cette taxe constitue le mode de financement spécifique des EPF, et leur principale ressource en phase de démarrage de l'établissement. Le produit de cette taxe est versé aux EPF chaque mois par douzième pour leur permettre de mener leurs missions d'acquisition et de portage foncier.

Chaque année avant le 31 mars, le conseil d'administration de l'EPF vote un produit dans la limite d'un plafond fixé par la loi. Le plafond de la taxe est fixé depuis 2005 à 20€ par habitant du territoire de compétence de l'EPF,

mais il faut noter que seuls deux EPF ont, pour le moment, atteint ce plafond.

Les acquisitions sont financées pour une grande partie par la TSE. Les produits des cessions générés par les sorties de portage viennent compléter cette ressource permettant soit l'augmentation de l'activité de l'EPF, soit la diminution du prélèvement de la taxe.

Le rôle de la TSE est bien de redonner aux collectivités publiques la maîtrise foncière de leurs projets, en permettant le fonctionnement stable d'un outil dédié.

La notion de «rythme de croisière»

Le «rythme de croisière» d'un EPF est un modèle économique théorique (vers lequel il faut tendre) dont l'objectif à terme est, pour un EPF, d'assurer son niveau d'activité de base, en limitant le recours à l'emprunt et/ou à la TSE.

On dit que le rythme de croisière est atteint lorsque le montant des cessions de l'année couvre une grande partie du montant des acquisitions.

Ainsi, l'EPF a suffisamment de fonds propres pour mener à bien ses acquisitions de l'année sans recourir à d'autres sources de financement (emprunt, TSE).

On estime à généralement 15 à 20 ans pour que l'EPF se soit constitué un stock dont la rotation soit suffisante pour atteindre – à activité constante – ce rythme de croisière¹⁵.

Ce modèle de fonctionnement impose pour la création d'un EPFL une taille critique en termes de territoire d'intervention, en deçà de laquelle la rotation du foncier porté est insuffisante pour assurer un quelconque rythme de croisière.

→ Cependant dans la pratique, alors qu'ils pourraient se limiter à leur rythme de croisière, les EPF font de nouveau appel à l'emprunt et/ou augmentent leur TSE afin de répondre aux besoins croissants des collectivités.

¹⁵ Source : Thierry Vilmin

Produits de TSE par EPF

EPF	STATUT	ANNEE DE CREATION	2011		2012		SIMULATION à 20€
			€/habitant	Total M€	€/habitant	Total M€	
LORRAINE	Etat	1973	10	23	10	23	46
NORD-PAS-DE-CALAIS	Etat	1990	16	64	20	80	80
SMAF	Local	1992 ¹³	4,6	3	4,9	3,2	12,9
OUEST RHONE-ALPES	Etat	1998	11	18	11	18	32,7
PACA	Etat	2001	10	50	10	50	100
LA REUNION	Local	2002	14,8	12,3	14,8	12,5	16,6
DAUPHINÉ	Local	2002	16,42	6,8	16,8	8,4	10
COLLECTIVITES DE COTE D'OR	Local	2003	13,2	3,3	13,4	3,3	5
HAUTE SAVOIE	Local	2003	9,17	3,8	10,3	4,3	8,2
NORMANDIE	Etat	2004 ¹⁴	3	10	4	15	75
LES LANDES	Local	2005	Pas de TSE	-	-	-	5,5
SAVOIE	Local	2005	11.18	2,1	11,2	2,1	3,7
PAYS BASQUE	Local	2005	8	2,2	8	2,3	5,8
GRAND TOULOUSE	Local	2006	20	14,1	20	14,2	14,2
YVELINES	Etat	2006	15	21	15	21	28
HAUTS-DE-SEINE	Etat	2006	10	15,7	10	15,7	31,4
ILE-DE-FRANCE	Etat	2006	10	73,5	10	73,5	147
VAL D'OISE	Etat	2006	10	11,6	10	11,6	23,2
PERPIGNAN MEDITERRANEE	Local	2006	14	3,5	14	3,6	5
AIN	Local	2006	6	2,7	8	3,8	9,5
DOUBS	Local	2007	10,22	3,6	10	3,6	7,16
OISE	Local	2007	10	5,6	10	6,2	12,46
VENDEE	Etat	2007	6	4,2	10	7	14
BAS-RHIN	Local	2007	4	1,4	4	1,5	7,2
MAUTAUBAN	Local	2008	Pas de TSE	-	-	-	1,4
LOIRET	Local	2008	3	0,6	3	1,4	9,8
BEARN-PYRENNEES	Local	2010	5,5	1	5,5	1	3,7
LANGUEDOC-ROUSSILLON	Etat	2008	6	17	6	17,5	58,3
POITOU-CHARENTES	Etat	2008	8	14	8	14	35
BRETAGNE	Etat	2009	6	19,3	6	19,5	65
AGEN GARONNE	Local	2010	Pas de TSE	-	-	-	1,8
CASTRES-MAZAMET	Local	2010	5	0,4	5	0,4	1,6
MARTINIQUE	Local	2011	Pas de TSE	-	-	-	-
LOIRE-ATLANTIQUE	Local	En cours de création		-	-	-	-

¹³ Créé en 1976 sous la forme d'un syndicat mixte mais devenu EPFL en 1992.

¹⁴ Créé en 1968 sur un territoire plus restreint (l'estuaire de la Seine) mais devenu EPF d'Etat en 2004.



CHAPITRE 2

FAVORISER EN AMONT LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Les EPF : outils des collectivités et moteurs de stratégie foncière

Les articles L321-1 et suivants pour les EPF d'Etat, L324-1 et suivants du code de l'urbanisme pour les EPF locaux ainsi que les décrets constitutifs, fixent les modalités d'intervention des EPF, le rôle du conseil d'administration, du directeur, l'exercice de la tutelle et du contrôle. Ils stipulent en particulier que les activités des établissements (nature, localisation et volume des acquisitions futures) s'exercent dans le cadre d'un programme pluriannuel d'interventions, réalisé par tranches annuelles, mettant ainsi l'accent sur l'inscription dans le temps de l'action foncière publique et sur son rôle structurant auprès des territoires.

Que ce soit pour les EPF locaux dont le PPI est le reflet des volontés d'action foncière des collectivités membres, ou pour les EPF d'Etat dont le PPI tient compte outre des stratégies portées par l'Etat, des objectifs et priorités en termes d'habitat des collectivités énoncés dans les PLH, l'existence d'un EPF sur un territoire amène de fait les collectivités à formaliser leurs intentions en matière de politique foncière : objectifs d'acquisitions qualitatifs (logements, développement économique, protection de la nature, etc.) et quantitatifs (volumes et montants).

Pour les EPF d'Etat, la déclinaison de ces programmes dans des conventions liant l'EPF aux collectivités locales donne une nouvelle dimension à l'exécution de ces programmes et renforce le rôle des EPF auprès de ces collectivités.

La contractualisation du portage foncier sur des durées déterminées, assortie de conditions de reprise des sites portés, formalise le rôle des EPF en tant qu'opérateur foncier non confronté au risque de l'aménageur, risque assumé par la collectivité locale bénéficiaire du portage ou par son opérateur.

La responsabilité des stratégies incombe aux politiques même si ceux-ci sont parfois conduits à demander aux équipes professionnelles des EPF de les accompagner dans leur définition en amont de l'intervention opérationnelle de l'établissement.

Sur la question de la contractualisation, les pratiques sont diverses (notamment pour les EPF d'Etat) : d'abord

avec des conventions finalisées autour d'un projet structurant voulu par le politique (dont l'Etat) puis des conventions communales et enfin avec le renforcement de l'intercommunalité, des conventions-cadres signées avec les EPCI.

Le modèle d'une convention-cadre avec un EPCI conditionnant la signature de conventions opérationnelles de portage avec l'EPCI ou les communes adhérentes a tendance à se généraliser, en tenant compte bien sûr de la configuration de l'intercommunalité dans chaque territoire (par exemple en Ile-de-France où l'intercommunalité est moins structurée). S'exprime ainsi l'idée que l'action foncière de l'EPF doit contribuer à la mise en œuvre de stratégies inter-communales même quand son aire de compétence est plus large que l'intercommunalité (département ou région).

Cette question renvoie au mode de gouvernance adopté au sein de l'EPF pour viser à l'équilibre territorial de ses interventions :

- ▣ accompagner les territoires les plus dynamiques pour favoriser le développement de leurs projets,
- ▣ imposer aux communes déficitaires en logements sociaux les quotas fonciers correspondants,
- ▣ accompagner les territoires en difficulté économique, à l'ingénierie défaillante, en investissant sur l'amont de la définition des stratégies foncières et de leur déclinaison opérationnelle,
- ▣ s'assurer du caractère politiquement acceptable des équilibres entre départements de l'aire de compétence, agglomérations et territoires ruraux, etc.

Des conseils d'administration auxquels participent conseillers généraux, régionaux, représentants des grandes agglomérations, de communes rurales, et représentants de l'Etat constituent pour les EPF d'Etat une opportunité d'être partie prenante de ces débats avant de contractualiser leurs interventions avec les territoires.

→ Ainsi, les EPF d'Etat et a fortiori les EPF locaux, alors qu'ils ont été créés comme un outil de l'action foncière au service des politiques foncières publiques, amènent de par leur mode d'intervention et de gouvernance, les collectivités à débattre, mieux définir et assumer leur politique d'aménagement.

La stratégie foncière des opérateurs Hlm

Les logiques de développement propres aux opérateurs

Les formes d'action foncière d'un organisme d'Hlm sont nécessairement multiples et dépendent de son contexte local d'intervention. On peut, en première approche, distinguer deux catégories de modes d'action :

→ l'action foncière propre à l'organisme : recherche d'opportunités à toutes échelles, prospection foncière, études de capacité du site, négociation, acquisition puis portage, et enfin réalisation d'opérations de construction. Les organismes Hlm disposent très généralement d'un service foncier, plus ou moins étoffé, pour mener à bien cette action foncière (entité spécifiquement identifiée dans son organigramme, ou encore fonction confiée aux services maîtrise d'ouvrage, développement, aménagement...)

Ils peuvent aussi confier dans certains cas des missions de prospection foncière à des opérateurs privés.

L'étude de capacité d'un site vise à définir la programmation optimale des constructions, au regard des règles d'urbanisme, du droit des tiers, des contraintes techniques (portance des sols, archéologie préventive, dépollutions éventuelles...). Sa fiabilité est une condition essentielle de la décision d'acquérir à un prix permettant l'équilibre prévisionnel de l'opération, dans une logique qui est celle du compte à rebours de tout promoteur.

Sur cette base commune, la politique foncière de chaque organisme peut relever de stratégies assez différentes :

- ❑ décision de constituer des réserves foncières à plus ou moins long terme (et de les reconstituer au fil du temps) ; ce portage peut être assumé par l'organisme lui-même (il existe pour cela des prêts spécifiques à long différé d'amortissement (GAIA) de la Caisse des dépôts), mais il peut également être confié à un EPF (sauf portage à long terme, sans issue opérationnelle bien déterminée) ;
- ❑ collaboration inter-organismes pour mutualiser ce service foncier (assez souvent sous forme de GIE de moyens) ;

- ❑ exercice plus ou moins étendu et systématique de sa compétence d'aménageur (du lotissement à la ZAC...) ;
- ❑ pratiques de plus en plus fréquentes de montages en coopération Hlm/opérateur privé.

→ l'association à l'action foncière des collectivités, qui peut s'initier très en amont (élaboration des documents d'urbanisme, des PLH...), au stade de la conception (projet urbain), ou encore en phase plus opérationnelle (réalisation d'opérations d'aménagement et de construction).

C'est en particulier le PLU – en principe concordant avec la programmation logement du PLH et son volet foncier – qui détermine localement les conditions de production du logement, et en particulier du logement social :

- ❑ par son règlement bien sûr (plus ou moins grande extension des zones AU, règles de densité, etc...)
- ❑ par la mise en place d'outils spécifiques favorisant la production de logement social : Secteurs de Mixité Sociale (zones où toute opération de logement d'initiative privée doit comporter un quota de logements sociaux), emplacements réservés pour le logement, majorations de COS, etc...
- ❑ par la définition de Secteurs de Projet dont l'organisme pourra être partie prenante à divers stade et sous divers mode (conception, aménagement, construction, diverses formes de partenariats...)

Dans les deux cas (rarement exclusifs), la mise en œuvre d'une stratégie foncière cohérente et prospective d'un organisme suppose un positionnement de dialogue permanent avec la collectivité sur la base d'une culture partagée sur les problématiques d'urbanisme et d'aménagement. Il peut s'agir d'une observation et d'une veille sur les marchés fonciers, les politiques urbaines, d'aménagement, de logement, des collectivités concernées ; de façon plus active, d'une participation à l'élaboration par ou avec les collectivités, de différents documents de programmation du logement (PLH), d'urbanisme (SCOT, PLU), ou d'intervention des EPF (Programme pluriannuel d'intervention, convention-cadre avec les collectivités...). Cette présence et cette action en amont de l'acte de construire permettra de faire prévaloir les besoins fonciers pour le logement social et de contribuer à préciser les outils nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Favoriser en amont la production de logements sociaux

L'EXPERIENCE DE L'OPAC DE TOURS

→ L'expérience de l'OPAC de TOURS (récompensée en 2011 par le Prix « De la qualité du projet à la vie de quartier » du concours Ecoquartiers du MEDDTL) illustre une opération de mobilisation foncière et d'aménagement ambitieuse, conduite par un organisme Hlm et portée sur le long terme sur un territoire où il n'y pas d'EPF.

L'OPAC de Tours (OPH) intervient historiquement sur le périmètre de la ville de Tours (136 000 hab.) et se développe actuellement sur l'agglomération tourangelles (290 000 hab.) 17 500 logements gérés (production d'environ 150 logements par an).

Il s'affirme comme un ensemblier immobilier : bailleur, constructeur (locatif et accession), aménageur, ensemblier foncier, mandataire ou maître d'ouvrage délégué et, demain, syndic.

Stratégie foncière déclinée en 3 approches

- ❑ Une approche à court terme caractérisée par un positionnement « offensif » sur le marché foncier concurrentiel (peu ou pas de fonciers cédés par la collectivité de rattachement). Ces terrains « court terme » sont uniquement mobilisés pour la production de logements.
- ❑ Une prospection foncière à moyen terme destinée à fournir des ensembles fonciers pour l'activité d'aménageur, sur des zones immédiatement

constructibles ou sur des zones à urbaniser.

- ❑ Une prospection à long terme en faveur de futures opérations d'aménagement, soit par la constitution d'ensembles fonciers, soit par le positionnement restreint sur des fonciers stratégiques localisés (devenir « l'acteur incontournable »)

... alliées à la volonté de réaliser des acquisitions conjointes avec des opérateurs privés.

Bilan de l'action foncière

Les opérations d'aménagement de l'OPH permettent d'alimenter la mission de construction/bailleur social par l'assurance de fonciers disponibles chaque année sur au moins 5 à 6 ans. Chaque année, l'OPAC de Tours réalise 1,5 à 2 M€ d'acquisitions pour des opérations de court terme, et de 1 à 2,5 M€ pour des opérations à moyen et long termes.

L'OPAC de Tours a un portefeuille représentant 7,4 M€ pour une quinzaine d'hectares, situées à 90% sur la ville de Tours (en stock).

Des initiatives de partenariat EPF / organismes Hlm

Porter du foncier pour des organismes Hlm : l'expérience de l'EPF Lorraine et des OPH de la région

Les EPF peuvent porter du foncier pour l'Etat, les collectivités et leurs groupements, ainsi que pour tout autre établissement public dont les Offices publics de l'habitat¹⁶. C'est ce que fait l'EPF Lorraine pour le compte de six OPH de la région : OPH de Nancy, Meurthe et Moselle Habitat, Moselis, OPH de Metz, OPH de la Meuse, Epinal Habitat.

- ❑ soit en portage à court terme des projets de construction identifiés par l'OPH et nécessitant l'intervention de l'EPF (foncier pollué, grand nombre de propriétaires, etc.) ;
- ❑ soit en constitution de réserve foncière.

La plupart du temps, l'EPF Lorraine intervient pour acquérir une grande parcelle dont une partie sera vendue rapidement à l'OPH pour y réaliser son opération. L'autre partie sera mise en réserve et vendue ultérieurement à l'OPH. Les conventions opérationnelles peuvent prévoir un portage du foncier pendant 10 ans.

Le dispositif mis en place est le même que celui utilisé avec les collectivités (dont garantie de reprise par l'organisme à la fin du délai convenu de portage). Des conventions-cadres, signées avec chacun des OPH, fixent les principes d'intervention de l'EPF pour ces organismes. Elles rappellent les principes de mobilisation du Fonds de minoration foncière local, mis en place par l'EPF, l'Etat et la Région. Des conventions opérationnelles sont ensuite signées pour chaque opération de portage¹⁷.

→ Cette démarche directe peut soulever un certain nombre de questions, notamment pour les ESH, qui ne sont pas des établissements publics.

¹⁶ Voir le paragraphe sur les statuts des EPF dans la première partie

¹⁷ Ce dispositif de réduction de la charge foncière est développé dans la partie 4 « L'enjeu de la charge foncière admissible pour le logement social »

Le recensement des besoins fonciers pour le logement : l'initiative de l'EPF et de l'AR Habitat Nord-Pas-de-Calais

C'est dans un contexte de production insuffisante de logements sociaux et de difficulté pour les collectivités et les organismes Hlm à mobiliser du foncier constructible, que l'EPF Nord-Pas-de-Calais propose fin 2002 à l'Association régionale pour l'habitat et à la direction régionale de la Caisse des dépôts, un protocole de partenariat pour la préparation d'une stratégie foncière pour le logement social et la mixité dans la région.

→ L'objectif était de répondre :

- ❑ aux enjeux de renouvellement du parc social existant par la constitution de réserve foncière sur des sites permettant la construction de logements en compensation des démolitions,
- ❑ aux enjeux de développement d'une offre nouvelle de logement social pour réintroduire de l'accession sociale dans les communes urbaines centrales des agglomérations,
- ❑ aux besoins locatifs sociaux dans les espaces périurbains,
- ❑ au rééquilibrage des secteurs urbains dans une perspective de mixité.

→ **La méthode élaborée** pour définir les sites de réserves foncières nécessaires à la satisfaction des besoins de logements locatifs **comprendait trois grandes phases** :

- ❑ la territorialisation des besoins de logements sociaux (ventilation par typologie urbaine et par type de produits),
- ❑ la déclinaison en nombre d'hectares à mobiliser,
- ❑ la valorisation financière des sites identifiés.

Deux scénarios ont été envisagés : d'une part, la poursuite des tendances passées avec un objectif de renouvellement urbain fort, et d'autre part le déploiement d'une offre foncière plus périphérique avec un objectif de renouvellement urbain plus modeste.

Les résultats ont fait apparaître des besoins importants en termes fonciers (de 100 à 115 hectares par an) et financiers (entre 54 et 64 M€ par an).

Sur la base de ces résultats, l'EPF Nord-Pas-de-Calais s'est engagé avec une enveloppe financière de l'ordre de 12 à 15 M€ par an. C'est pourquoi le conseil d'administration a adopté en décembre 2003 un avenant au PPI 2000-2006 permettant l'intervention de l'EPF au titre de la stratégie foncière pour le logement social et la mixité dans le Nord-Pas-de-Calais.

→ Une évolution majeure de l'activité de l'EPF

Au-delà de ses objectifs historiques (recyclage des friches...), l'EPF va désormais participer à la production de logements. Il est alors décidé d'engager une phase expérimentale sur 2004-2006 et de lui affecter une enveloppe financière de 15 M€ par recours à l'emprunt. L'accompagnement de l'Etat et de la Région (prise en charge d'une partie des frais financiers, garantie de l'emprunt) s'est formalisé par la signature d'une convention tripartite en juin 2005 avec effet au 1^{er} janvier 2005.

L'adoption de l'avenant au PPI en 2003 et l'engagement du programme expérimental ont permis de préciser et d'élargir l'intervention de l'EPF. Préciser, en fixant les conditions d'éligibilité à ce programme (engagement d'une démarche de PLH, seuil de 25% de logements locatifs sociaux) ; élargir, en rendant possible l'acquisition de foncier agricole à des fins de production de logements locatifs sociaux.

51 opérations ont été comptabilisées au titre de la phase expérimentale financée par l'emprunt. Elles recouvraient, en juillet 2006, un engagement financier de 13,8 M€.

Même si cela représente un tournant stratégique, l'EPF développait déjà une action en faveur du logement social avant 2003 : au titre du PPI 2000-2006, 83 opérations répondent à cet objectif (soit 44% des opérations mises en œuvre au titre de l'axe « renouvellement urbain et mixité sociale ») pour un engagement financier de 24,8 M€ (soit un tiers des engagements financiers sur cet axe).

→ Les moyens de l'EPF ont été renforcés dans le PPI 2007-2013 et dans l'avenant 2011-2014 : c'est désormais la moitié de son budget d'intervention qui est consacré au développement de l'offre foncière pour le logement social et la mixité, soit 137 M€ sur la période 2011-2014.



CHAPITRE 3

DEFINIR ET METTRE EN ŒUVRE UN PROJET : LE RÔLE DES ACTEURS

Les grandes phases d'une opération de mobilisation de foncier pour le logement

Le déroulement d'une opération¹⁸ de l'amont (la stratégie foncière) à l'aval (la construction) est présenté ici de manière schématique et séquentielle afin de mettre en évidence le rôle de chacun des acteurs et la nature de leurs interventions. Nous reviendrons plus en détail dans les chapitres suivants sur chacune des étapes qui constituent le projet.

De l'amont à l'aval

Ce premier schéma propose un découpage en trois grandes phases où la définition du projet et sa mise en œuvre n'interviennent qu'après une phase de définition de la stratégie foncière.



→ Nous insistons sur l'importance de cette étape en amont¹⁹. Elle a pour fonction d'aider la collectivité à définir sa stratégie foncière notamment par la production d'études de gisement foncier ou de référentiel foncier dont l'objectif est de repérer les terrains mutables ou à potentiel et leur assigner des éléments de programme : destination des terrains (logements / activité / équipements), indication de prix, etc.

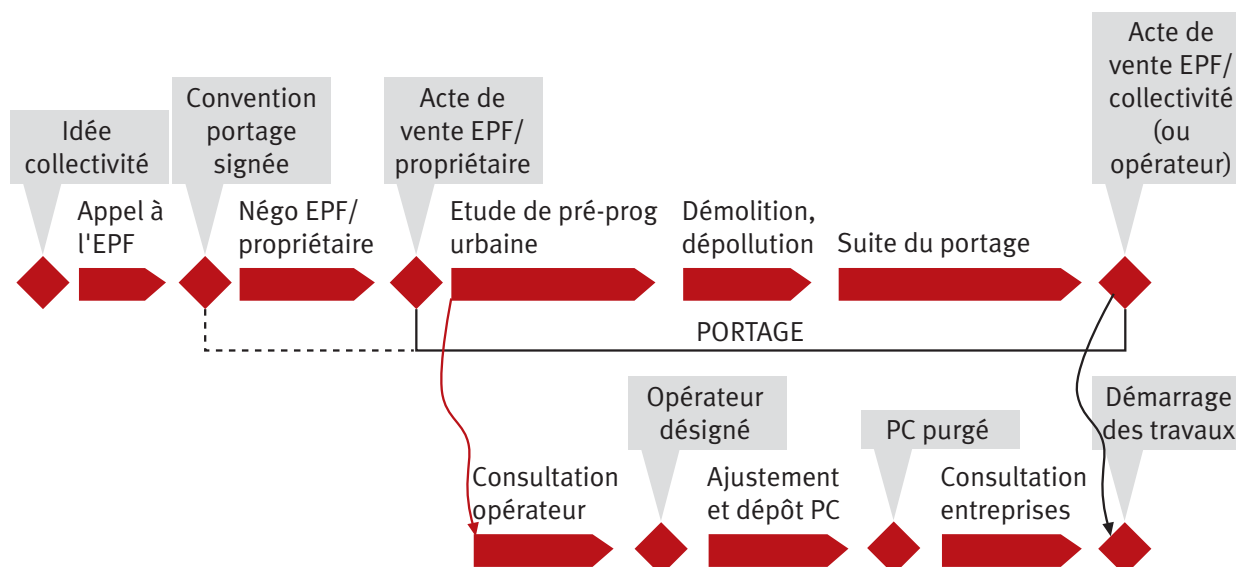
Ce schéma est certainement idéalisé, toutes les collectivités ne sont pas engagées dans une démarche de repérage foncier et il arrive très souvent que dans la réalité, ces phases se chevauchent selon un schéma plus itératif.

Les diagrammes qui vont suivre présentent plusieurs scénarios alternatifs de montage opérationnel, ils tentent de détailler le processus de définition et de mise en œuvre du projet d'aménagement et/ou de construction tel qu'il est conduit dans la plupart des cas. Ils débutent une fois que la collectivité a fait part de sa volonté de voir muter un terrain en vue d'un projet urbain d'aménagement et de construction. Cette volonté peut être issue d'une stratégie (maîtriser un site nécessaire au développement urbain, repérage d'un terrain dans un référentiel foncier) ou simplement d'une opportunité.

¹⁸ On entend ici par opération, une opération à forte composante de logement social sur un terrain porté par un EPF. Mais dans nombre de cas, elle sera précédée d'une phase d'aménagement (ZAC, concession...), confiée à un aménageur (SEM, SPLA, organisme Hlm...)

¹⁹ Cf partie 2 « Favoriser en amont la production de logements sociaux ».

Scénario de mobilisation de l'EPF en amont



C'est le cas de figure le plus fréquent. La collectivité n'a pas une idée très précise de ce qu'elle souhaite pour ce terrain et va donc faire appel à l'EPF pour acquérir le foncier et l'aider à établir son programme.

Avant de s'engager dans le projet, l'EPF doit s'assurer d'un certain nombre de choses : l'opération pressentie entre-t-elle dans ses priorités d'intervention ? Est-elle faisable économiquement et techniquement ? etc. Il peut pour cela réaliser une étude de faisabilité dont les résultats lui permettront d'obtenir ces garanties.

Si ces résultats sont positifs, l'EPF peut signer avec la collectivité une convention de portage dont les modalités ont été présentées dans la partie 1 de cette étude, et entamer le processus d'acquisition du terrain.

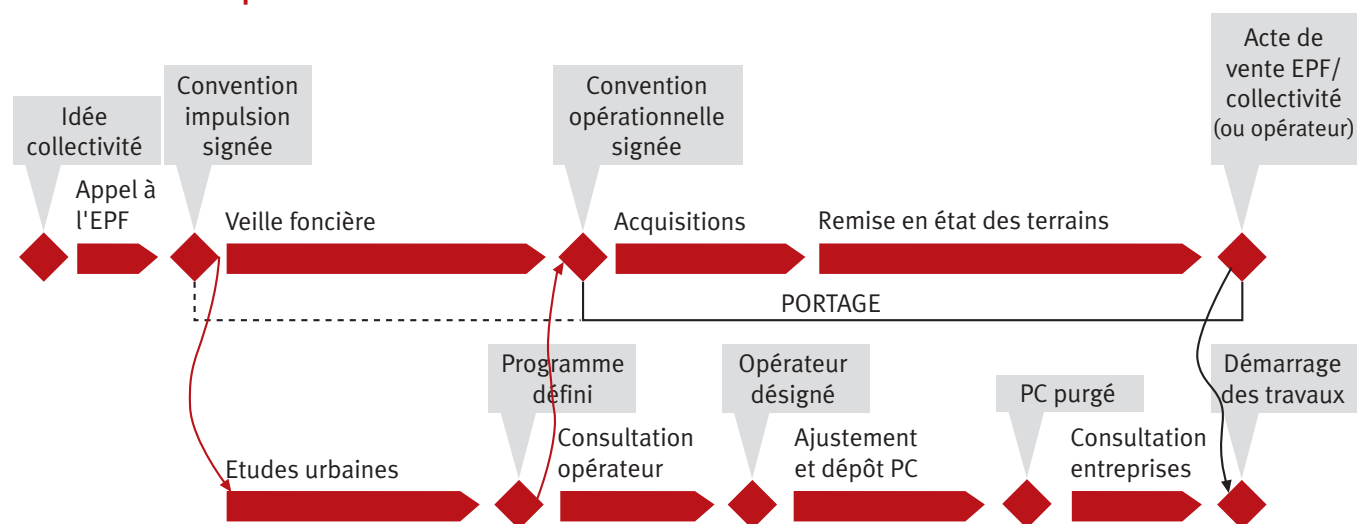
Une fois propriétaire du terrain ou simultanément aux acquisitions, l'EPF lance les études qui, d'une part déterminent les éléments du programme (répartition des surfaces de logements sociaux, de logements privés, de commerces, d'espaces publics, estimation de la charge foncière des opérateurs, etc.) et d'autre part serviront de base au dossier de consultation des opérateurs. Le processus de consultation des opérateurs peut alors être conduit par la collectivité avec ou sans l'accompagnement de l'EPF.

Les étapes de la consultation s'enchaînent jusqu'à la désignation d'un ou plusieurs opérateurs qui, après ajustement du projet, peuvent déposer leur permis de construire puis consulter leurs entreprises de bâtiment.

En parallèle, l'EPF engage si nécessaire les travaux de remise en état (dépollution, démolition, nettoyage) et poursuit le portage du terrain jusqu'à ce que l'opérateur désigné par la collectivité soit en mesure de démarrer les travaux de construction. Il vend alors le terrain soit à la collectivité, soit directement à l'opérateur.

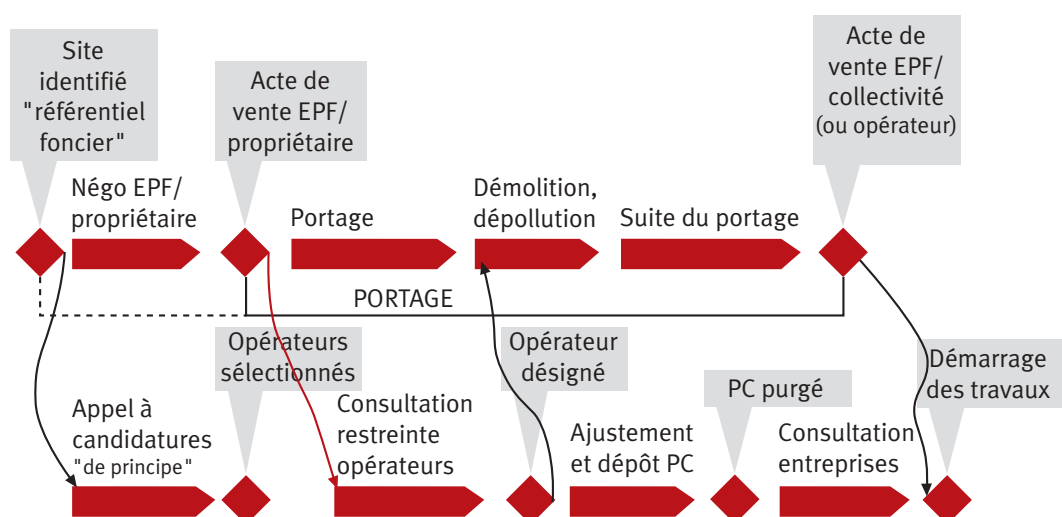
Définir et mettre en œuvre un projet : le rôle des acteurs

Scénario d'impulsion et de veille foncière



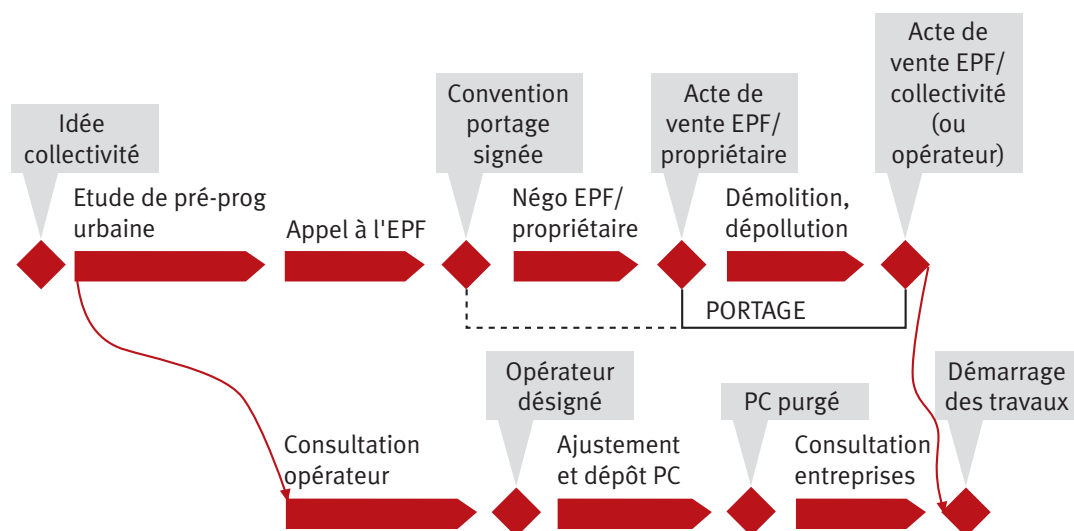
Ce scénario s'observe notamment pour des opérations de grande ampleur, sur des sites stratégiques ciblés par la collectivité : elle peut alors y mobiliser l'EPF pour de la veille foncière, l'observation des mutations, des acquisitions d'opportunité voire même des acquisitions systématiques, l'exercice de son droit de préemption urbain, etc. alors qu'elle continue l'élaboration de son projet urbain sur le site.

Scénario de mobilisation tardive de l'EPF



La principale caractéristique de ce scénario est que cette fois-ci la collectivité a une idée plus précise de son programme au moment où elle fait appel à l'EPF, soit parce qu'elle a déjà identifié ce terrain dans un « référentiel foncier », soit parce qu'elle a réalisé en amont une étude de programmation. La collectivité peut donc faire appel à l'EPF pour entamer les négociations en vue de l'acquisition et lancer sa procédure de sélection d'un opérateur en même temps. Ainsi, les deux processus, de définition du projet d'une part, et d'acquisition et de remise en état du foncier d'autre part, se font en parallèle. L'EPF est ici mobilisé uniquement pour l'action foncière, il n'intervient pas dans le processus de définition du projet.

Scénario « multi-sites »



C'est le scénario mis en place par Lille Métropole Communauté Urbaine.

La collectivité a identifié dans son référentiel foncier une vingtaine de sites sur le territoire de la métropole, qui doivent faire l'objet d'une acquisition et d'un portage par l'EPF, et où elle souhaite accueillir du logement social.

Pour chacun des sites, un premier appel à candidatures « de principe » est lancé auprès de tous les opérateurs sociaux qui interviennent sur le territoire, ce qui permet à la collectivité de lancer, dans un second temps et une fois que l'EPF s'est rendu propriétaire du terrain, une consultation restreinte pour désigner son opérateur.

Les travaux de remise en état du foncier sont lancés lorsque l'opérateur est désigné, ce qui permet d'adapter les travaux au futur projet.

Les études de définition

Les EPF ont vocation à coopérer avec les communes et EPCI, en toute neutralité, pour les conseiller lors de la définition de l'action foncière mais aussi de la définition des projets qui seront réalisés sur les terrains acquis ou à acquérir. Ils ont eux aussi un intérêt au bon aboutissement des projets dans lesquels ils s'engagent. En effet, si un projet est abandonné ou fortement retardé, le terrain est certes cédé in fine à la collectivité (le risque financier pour l'EPF est donc nul), mais les services de l'établissement public auront travaillé pour rien et auront immobilisé des fonds propres pendant quelques années. Or, les EPF ont des objectifs fixés par leur conseil d'administration et inscrits dans leur PPI, qui font l'objet d'une évaluation régulière.

La réalisation de ces études présente une garantie supplémentaire du bon aboutissement d'un projet. C'est par leur participation directe aux différentes études de définition, études urbaines, études de faisabilité que les EPF exercent leur rôle de conseil, corollaire de l'action foncière.

Dès lors que l'implantation de logements sociaux est en jeu, il est important que les organismes Hlm concernés y soient associés le plus tôt possible, pour leur meilleure intégration dans le projet urbain. Dans d'autres cas les maîtres d'ouvrage sociaux pourront être à l'origine de tels projets ou force de proposition auprès de la collectivité et pourront très utilement s'appuyer sur les compétences et les capacités des EPF pour la mise au point, la maîtrise et notamment le portage foncier de leur projet.

Les études de capacités et de faisabilité

Généralement, l'étude de capacité est réalisée dès que l'EPF est saisi par la collectivité. Elle a pour objet de vérifier que les premiers éléments de programme de la collectivité sont physiquement et juridiquement (droit des sols, droit des tiers) réalisables sur le terrain donné et permet éventuellement d'optimiser ces éléments de programme en appliquant dans un premier temps des ratios standard au m² (nombre de logements moyen au m², de commerces, d'espaces publics, etc.).

L'étude de faisabilité a pour objectif de déterminer les conditions techniques, juridiques, économiques et financières d'une opération au regard des premiers éléments de programme, des contraintes techniques qu'impose le terrain, du marché immobilier local et du prix d'acquisition du terrain estimé par les Domaines.

Les résultats de l'étude de faisabilité conditionnent l'engagement ou non de l'EPF dans un projet.

Les études de programmation

Ces études dites de programmation consistent à traduire sous la forme d'un programme des volontés stratégiques (issues de réflexions sur un territoire plus large) sur un terrain donné.

Ces études précisent la répartition des logements en m² et en nombre, ainsi que leurs typologies : individuels / collectifs ; locatifs / accession ; Hlm / privé, commerces en rez-de-chaussée, etc.

Elles donnent aussi des indications quant à la forme urbaine souhaitée : densités, hauteur des bâtiments, insertion dans le paysage, prise en compte de contraintes liées aux bâtiments historiques, etc.

Elles peuvent aussi imposer des caractéristiques environnementales comme le respect de normes BBC par exemple.

Ces grandes lignes sont ensuite transmises aux opérateurs dans le cahier des charges de consultation et constituent les invariants du projet.

Le choix des opérateurs

Eclairage juridique sur les modes de consultation des opérateurs de construction et d'aménagement

Nous proposons ici un éclairage sur la nécessité ou non pour la collectivité, de mettre en concurrence les opérateurs de construction publics ou privés dans le cadre d'une vente de terrain. La mise en concurrence des aménageurs pour l'octroi d'un contrat de concession d'aménagement est quant à elle, considérée comme nécessaire par le droit et la jurisprudence.

Dans son rapport de janvier 2012 sur le thème de la modernisation des outils de l'action foncière, le GRIDAUH aborde la question de la conclusion des contrats par lesquels les EPF d'Etat procèdent à la vente de terrains qu'ils ont acquis dans le cadre de leur mission auprès de collectivités²⁰. Ces contrats doivent-ils intervenir après l'organisation d'une procédure de mise en concurrence ?

→ A noter que dans quasi-totalité des cas, les conventions de portage précisent l'engagement de la collectivité à acquérir ou à faire acquérir le bien à l'issue de la durée de portage, par un opérateur qu'elle aura désigné, et cela même si le projet est abandonné.

Ainsi, deux hypothèses sont à distinguer :

❑ **Première hypothèse :** la vente du bien acquis par l'EPF se fait à la collectivité ou à un opérateur connu au moment de la signature de la convention de portage. Cet opérateur (privé ou social) ayant été, si nécessaire, préalablement choisi dans le respect des règles de mise en concurrence qui s'imposent à la collectivité. Dans cette hypothèse, la cession constitue une modalité d'exécution du contrat de portage foncier et donc toute mise en oeuvre d'une procédure de publicité et de mise en concurrence pour choisir l'acquéreur est exclue puisque, par définition, l'acquéreur est déjà choisi.

❑ **Deuxième hypothèse :** la vente du bien acquis par l'EPF se fait à un opérateur désigné par la collectivité mais inconnu au moment de la signature de la convention de portage.

Il faut opérer une nouvelle distinction entre deux grands cas de figure :

❑ **Premier cas de figure :** le contrat impose à l'acquéreur l'obligation de réaliser des travaux qu'il décrit de façon précise :

- soit le prix de cession de l'immeuble est inférieur au prix du marché et, pour la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), le contrat peut ne plus être regardé comme un simple contrat de vente²¹, mais comme un marché public si en contrepartie d'un prix moindre l'acquéreur accepte de satisfaire des besoins du vendeur lorsque celui-ci a la qualité de pouvoir adjudicateur. Il doit alors être passé dans le respect de la procédure de publicité et de mise en concurrence prévue pour ce type de contrat ;

- soit le prix de cession est le prix du marché et n'étant pas conclu à titre onéreux, le contrat ne peut pas être qualifié de marché public de travaux ; mais, ce n'est pas pour autant que l'on peut avoir la certitude qu'il peut être conclu sans mise en concurrence préalable. Dans un arrêt Commune de Rognes du 25 février 2010 (AJDA 2010, 1200, concl F. Dieu), la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé que devait être précédée de mesures de publicité adéquates, la vente par une personne publique de biens immobiliers avec obligation pour l'acquéreur de réaliser des travaux - même destinés à des tiers - selon des prescriptions fixées par la personne publique dans un but d'intérêt général.

❑ **Deuxième cas de figure :** le contrat n'impose pas à l'acquéreur l'obligation de réaliser des travaux déterminés et, donc, ne comporte aucune commande. En l'état actuel du droit positif, le contrat peut être conclu sans mise en oeuvre d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

→ Toutefois de nombreux éléments (dont notamment, le fait qu'en vertu de l'article R 129 du code du domaine de l'Etat « l'aliénation d'un immeuble du domaine privé de l'Etat a lieu avec publicité et mise en concurrence... ») permettent de penser que cet état du droit pourrait être remis en cause à plus ou moins brève échéance.

²⁰ La Modernisation des outils de l'action foncière, Gridauh, janvier 2012, pp. 162-163

²¹ Exclu à ce titre de l'application de la Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (art. 16).

Intervention des EPF dans le choix des opérateurs : des pratiques contrastées

Le choix de l'opérateur qui va mettre en œuvre le projet sur un terrain acquis par un EPF est de la responsabilité de la collectivité. Mais les EPF peuvent intervenir dans le processus de désignation à des degrés divers.

Certains, comme l'EPF Nord-Pas-de-Calais, ont décidé de ne pas participer à ce choix, jugeant qu'ils n'ont pas de légitimité pour le faire. Cela ne veut pas dire qu'ils ne participent pas au processus de définition du projet. Ils peuvent tout à fait mener des études de programmation urbaine et conseiller les collectivités dans leurs stratégies, sans pour autant intervenir dans le choix de l'opérateur. D'autres ont décidé d'accompagner les collectivités pour lesquelles ils travaillent dans cette étape importante du projet.

Pour la plupart des EPF, il s'agit de participer à l'analyse des offres et aux jurys. Par exemple, l'EPF des Yvelines a mis au point une grille d'analyse des projets et de l'aptitude des opérateurs sociaux à répondre pour une opération (implantation locale, capacité de production, etc.) avec un système à points dont le but est de faciliter la décision de la collectivité.

Beaucoup d'EPF locaux – compte tenu de leur caractère *in house* – conduisent pour le compte de la collectivité l'ensemble de la procédure de désignation : organisation de la consultation, analyse des offres, participation au jury et parfois même désignation du lauréat.

Acheter, porter, pré-aménager, vendre : le métier d'opérateur foncier des EPF

La maîtrise foncière

La maîtrise foncière consiste à acheter à un plusieurs propriétaires les terrains situés dans le périmètre du projet. Ces acquisitions peuvent se faire par la voie amiable, la préemption ou l'expropriation.

La voie amiable est souvent privilégiée, mais les EPF peuvent disposer du droit de préemption et d'expropriation que peut leur déléguer la collectivité. Le prix d'acquisition n'est pas forcément celui défini par le service des Domaines de la Direction départementale des services fiscaux : l'acquisition se fait très fréquemment à un prix inférieur.

→ A noter que les EPF ne peuvent acquérir au-dessus de l'estimation des Domaines. En revanche, la marge de 10 % accordée par le service des Domaines dans son estimation peut être activée dans le cas d'une négociation délicate.

Pour ce qui est de l'estimation de la valeur d'un terrain par les Domaines, l'estimation est faite sur la valeur vénale du bien. L'établissement transmet au service des Domaines : la liste des parcelles, le zonage du PLU/POS, les surfaces, l'utilisation des sols afin de faciliter le travail de l'évaluateur. Une visite du site est souvent nécessaire afin d'évaluer l'état des biens bâtis. L'évaluation se fait par comparaison de références pour des biens similaires dans le voisinage.

Dans certains cas complexes, où cette méthode d'évaluation est dépourvue de sens (friches notamment ferroviaires, sites pollués, certains PRU...) les Domaines acceptent de procéder à une estimation sur la base du « compte à rebours » de l'opération projetée (promoteur ou aménageur en fonction du projet). Dans ce cas, l'EPF communique au service des Domaines les études d'analyse des bilans d'opérations et les grands équilibres du projet afin de déterminer une charge foncière

admissible. Comme pour tous les opérateurs, ce mode d'évaluation est plus complexe et nécessite des échanges réguliers entre l'EPF et les Domaines afin de s'assurer que les valeurs prises en compte permettront bien la réalisation du projet.

L'intervention de l'EPF est nécessairement limitée dans le temps. Cette durée, fixée dans la convention de portage, démarre non pas à la signature de l'acte de vente mais à la signature de cette convention de portage. Dans certains cas et si cela est justifié, la durée du portage peut être prolongée par avenant à la convention opérationnelle.

La durée du portage varie selon les EPF, l'avancement, l'importance ou encore la complexité du projet. Généralement, cette durée est de 2 à 5 ans pour des portages dits pré-opérationnels (programme défini, études achevées ou en cours, etc.). Pour des projets plus complexes ou pour lesquels la collectivité n'a pas une idée très précise, le temps du portage peut aller jusqu'à 10 ans. Chaque acquisition par l'EPF fait l'objet d'une délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire (le plus souvent au moment de la signature de la convention de portage). Cette délibération rappelle l'engagement de la collectivité à reprendre le bien à l'issue de la période de portage prévue.

Une fois acquis, il appartient à l'EPF de gérer le bien. Cette gestion prend en compte l'occupation, la situation et l'état du terrain et des installations présentes : responsabilité civile, surveillance, gestion des occupants le cas échéants, mises aux normes de sécurité, etc.

La remise en état et le pré-aménagement des terrains

L'EPF acquiert et porte un terrain dans le but de le revendre à une collectivité ou un opérateur qui va y réaliser un projet. Il est aussi compétent pour « réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter son utilisation et son aménagement ultérieur »²². On entend par là l'ensemble des travaux de remise en état du terrain :

- « déraccordement » des réseaux,
- démolition du bâti,
- dépollution des sols,
- défrichage,
- enlèvement des dépôts,
- nettoyage.

Les travaux d'aménagement proprement dits (réseaux, voiries, espaces publics, etc.) ne sont en aucun cas réalisés par l'EPF, ils le seront par l'aménageur ou l'opérateur futur. C'est pourquoi, on parle dans le cas des actions des EPF de « pré ou proto aménagement » ou d'« assainissement ».

De la même manière, il est exclu que les EPF puissent déposer et obtenir un permis d'aménager en vue de diviser un terrain et de le revendre à plusieurs opérateurs (dès lors que cette division implique la réalisation de travaux la faisant entrer dans le champ de cette autorisation). Dans le cas où une opération de division est nécessaire, l'EPF peut, soit vendre le terrain à un aménageur, soit avoir le recours à la technique de la division dite « primaire »²³, non soumise à permis d'aménager.

Dès l'acquisition des terrains, l'EPF engage toutes les mesures conservatoires nécessaires à leur mise en sécurité quel que soit l'avancement de définition du projet : sécurisation du terrain et des bâtiments, dépollution partielle si nécessaire, etc.

Les travaux de démolition et de dépollution éventuellement nécessaires ne sont le plus souvent engagés qu'une fois le projet validé et la répartition de leur maîtrise d'ouvrage entre l'EPF, l'aménageur et la collectivité connue.

Cela permet d'ajuster les travaux de remise en état avec le projet futur. Par exemple, le niveau de dépollution attendu pour des logements n'est pas le même que celui attendu pour des voiries ou pour un parc public.

²² Article L321-1 du code de l'urbanisme

²³ En application des dispositions de l'article R 442-1 du code de l'urbanisme.

La vente

A l'issue de la période de portage fixée par la convention opérationnelle (parfois avant), l'EPF cède le bien soit à la collectivité, soit à un ou plusieurs opérateurs désignés par la collectivité.

Même si la collectivité est engagée à reprendre le bien (garantie de reprise en cas de non aboutissement de l'opération), il arrive souvent que la cession se fasse directement à un ou plusieurs opérateurs, évitant ainsi deux procédures de cession. Tel peut être le cas d'un organisme Hlm, aménageur ou constructeur.

Le prix de revente est fixé par l'EPF qui n'a pas le droit de réaliser de plus-value. Néanmoins, ce prix est souvent plus élevé que le prix d'achat parce qu'il prend en compte l'ensemble des dépenses de gestion et de recyclage engagées par l'EPF pendant la durée du portage, et qui auraient, de toute manière été assumées par le « porteur » :

- impôts,
- frais de mise en sécurité et de gardiennage,
- montants des travaux de remise en état et de pré-aménagement,
- frais de notaires,
- frais financiers éventuellement issus de l'emprunt.

Certains EPF appliquent un taux d'actualisation correspondant plus ou moins au taux d'inflation.

Dans le cas où la cession se fait à la collectivité, le paiement peut être réalisé soit par tranches annuelles, soit in fine au moment de la cession.

→ A noter que, pour la quasi-totalité des EPF, les frais de structure ne sont pas répercutés dans le prix de revente. Ils sont globalisés à l'échelle de l'ensemble des interventions de l'EPF et financés par la TSE.

Nous verrons cependant dans le chapitre consacré aux dispositifs de minoration foncière qu'il est possible que le prix de revente soit inférieur à celui d'achat, dès lors que l'EPF et/ou la collectivité ont mis en place un dispositif ad hoc de "minoration foncière" (EPF Lorraine, Normandie et Nord-Pas-de-Calais...).

CHAPITRE 4

L'ENJEU DE LA CHARGE FONCIERE ADMISSIBLE POUR LE LOGEMENT SOCIAL

L'objet de ce chapitre est de présenter les dispositifs qui transitent par certains EPF, visant à rendre supportable le coût du foncier, en permettant (lorsque l'opération n'est pas équilibrée) de diminuer la charge foncière du constructeur Hlm. Ces dispositifs sont différents de la subvention de l'Etat, subvention pour surcharge foncière, qui porte, elle, sur l'opération de construction.

La plupart de ces dispositifs visent :

- ❑ à permettre aux organismes constructeurs de logements sociaux d'accéder à un foncier valorisant leurs opérations dans un souci de mixité (opérations proches des centres villes, des nœuds de transport en commun...) ;
- ❑ à inciter à l'implantation de ces logements sociaux dans les secteurs définis prioritairement pour cela par les collectivités (notamment dans leurs PLH et PLU).

Ils sont activés sous conditions que :

- ❑ le prix d'acquisition du foncier dépasse la « charge foncière de référence » réglementairement définie (par grande zone nationale de marché) ;
- ❑ à tout le moins le déséquilibre de l'opération soit vérifié : c'est pourquoi il est important de revenir (*voir annexe 3*) sur le bilan de l'opération de construction et la notion de charge foncière admissible par le constructeur Hlm.

Les dispositifs financiers de réduction de la charge foncière transitant par certains EPF

Rappel : composition du prix de vente d'un terrain par un EPF

L'activité d'acquisition et de portage d'un terrain engendre un certain nombre de dépenses que l'EPF doit répercuter (au moins en partie) dans son prix de vente. Les grands postes de dépenses sont :

- le prix d'achat du terrain
- les indemnités éventuellement versées aux occupants (frais d'éviction, etc.)
- les impôts (taxe foncière)
- les frais de notaire
- les frais financiers (intérêts de l'emprunt)
- les frais de mise en sécurité et de gardiennage du site
- les frais de géomètre ou de BE
- les travaux de remise en état (démolition, dépollution) et de pré-aménagement
- le taux d'actualisation

Selon les EPF (et les dispositifs d'aides mis en place par les EPF, les collectivités et l'Etat), certains de ces postes sont partiellement (ou pas du tout) répercutés in fine à l'acquéreur. Les aides financières à destination des acquéreurs des terrains portés par l'EPF sont donc déduites du prix de vente.

→ Il faut aussi rappeler que les aides financières des EPF ne sont accordées que si l'opération présente un certain nombre de conditions établies par l'EPF. Ces aides ne sont pas systématiques et sont assorties d'une analyse fine de la nature et du bilan de l'opération.

Les fonds locaux de minoration foncière

Le Fonds de minoration foncière est un dispositif partenarial associant, dans certaines régions, l'EPF, les collectivités et/ou l'Etat. Il est alors géré par l'EPF et destiné à des opérations de logements sociaux sur des terrains portés par l'EPF.

Chaque co-financeur prend en charge une partie du dépassement du prix de référence éventuel lors de la revente du terrain par l'EPF à un constructeur de logements locatifs sociaux.

Il vise, en abaissant le coût du foncier, à rendre réalisable et à faciliter le montage d'opérations de construction de logements sociaux bien localisées, répondant souvent à un souci de mixité sociale, et s'inscrivant dans les objectifs des politiques locales de l'habitat.

→ On trouve deux Fonds régionaux de minoration foncière (en Normandie et en Lorraine) qui ont des fonctionnements un peu différents.

EN NORMANDIE

Dispositif

Trois partenaires :

- ❑ EPF Normandie - Région Basse-Normandie,
- ❑ le département de l'Eure ou de la Seine-Maritime,
- ❑ EPCI ou la commune concernée.

Prise en charge d'au moins 10% par le financeur. Le niveau de prise en charge varie ainsi de 30 à 50% selon les territoires.

Conditions

- ❑ En Seine-Maritime, le territoire doit être doté d'un PLH.
- ❑ En Basse-Normandie, le programme doit comporter au moins 75% de PLUS. L'aide ne porte que sur le foncier destiné au logement social et porté par l'EPF. La charge foncière de référence doit être inférieure à la charge foncière réelle.

Plafonnement

- ❑ Dans la limite de la différence entre charge foncière réelle et charge foncière de référence.
- ❑ Pour les logements neufs : de l'aide au montant de la charge foncière de référence multipliée par la surface utile.
- ❑ Pour les acquisitions-améliorations : 20% du montant de la charge foncière de référence multipliée par la surface utile.

Mise en œuvre

L'EPF détient ou acquiert, sur fonds propres, le foncier dans le cadre d'une convention de rachat engageant une collectivité ou un opérateur (si cet opérateur est un établissement public).

- ❑ Sur demande d'une collectivité ou d'un opérateur et après instruction par l'EPF, le comité des financeurs propose l'application d'une minoration foncière.
- ❑ Les instances délibérantes des co-financeurs (région, départements, collectivités locales) ainsi que le conseil d'administration de l'EPF valident l'intervention.
- ❑ L'EPF revend le bien à la collectivité ou à l'opérateur à son prix de revient minoré jusqu'à 40% en mobilisant le Fonds de minoration foncière, chaque co-financeur prenant en charge (via le Fonds), 10% du prix de revient.

Dispositif

- ❑ Instauré dans le cadre du CPER de 2004 (à parité entre l'Etat, la Région et l'EPF)
- ❑ Montant inscrit dans le CPER 2007-2013 : 6 M€ (+ 6 M€ supplémentaires à mi-parcours) selon la répartition suivante :
 - EPF Lorraine (66 %)
 - Etat (17 %)
 - Région Lorraine (17 %)
 - Prise en charge dans la limite de 60 % de la surcharge foncière (75 % si opération en centre ville ou dans une commune déficitaire en logements sociaux)

Conditions

- ❑ Le territoire doit être doté d'un PLH.
- ❑ L'aide ne porte que sur le foncier destiné au logement social et porté par l'EPF. Elle ne peut excéder :
 - le prix d'acquisition du terrain,
 - 300 000 € au total,
 - 10 000 € par logement.

Mise en œuvre

- ❑ L'opérateur soumet le projet à l'ARELOR HLM qui valide son éligibilité et le transmet à la DDT et à l'EPF.
- ❑ La DDT instruit la demande et calcule la surcharge foncière ainsi que le montant prévisionnel de l'aide. Les partenaires valident le montant de l'aide.
- ❑ L'EPF revend le bien à l'opérateur à son prix de revient minoré jusqu'à 75 % en mobilisant le Fonds régional de minoration foncière.



En tant que garant de l'éligibilité des dossiers de demande d'intervention du Fonds Régional de Minoration Foncière, l'Arelor établit une liste d'opérations prévisionnelles et collecte les dossiers auprès des demandeurs. Par ailleurs, afin que l'ensemble des organismes puissent se saisir du FRMF, une réunion d'information sur les modalités et les orientations est organisée chaque année.

Ainsi, les dossiers se composent de divers documents regroupés au sein d'une notice technico-financière : plan de situation, document d'engagement de la collectivité, note descriptive et d'intention du projet et plan de financement faisant apparaître l'apport en fonds propres, les emprunts, les subventions, etc.

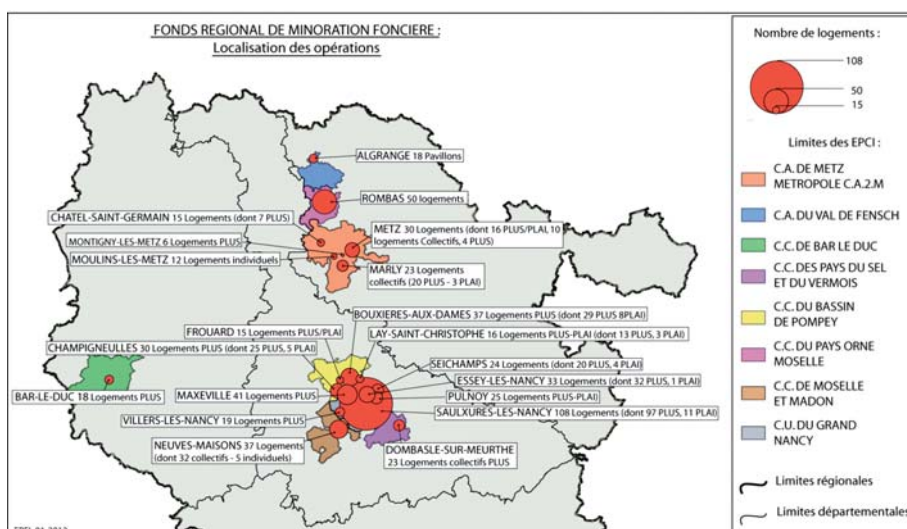
En outre, avant de transmettre les dossiers aux partenaires pour une pré-instruction, notamment aux DDT qui se chargent du calcul de la surcharge foncière, l'association régionale, au moyen de la notice technico-financière, s'assure de la complétude des dossiers. Cela se traduit, le cas échéant, par une relance auprès des demandeurs afin qu'ils fournissent les compléments nécessaires, car si l'ensemble des conditions n'est pas rempli, l'Arelor « filtre et bloque » le dossier.

Enfin, l'Arelor participe à l'instruction des dossiers en comité technique aux côtés de la Région, l'Etat, l'EPF, les DDT, les DDSC (Directions départementales de la cohésion sociale), la DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), etc. Ceci afin de présenter et d'appuyer les dossiers, voire d'apporter des précisions à ceux-ci, si cela s'avère nécessaire.

Lors du premier cycle (2007-2009) du Fonds du Vème contrat de projet Etat-Région 2007-2013, 27 opérations (596 logements), ont été subventionnées pour un montant d'environ 4 M€.



Franck Ceccato,
Directeur de l'Arelor



Des dispositifs de minoration spécifiques : trois exemples

EPF Nord-Pas-de-Calais

L'EPF Nord-Pas-de-Calais a développé plusieurs mesures de minoration foncière financées par ses fonds propres visant à répondre à deux priorités d'intervention : maîtriser la péri-urbanisation en incitant à « refaire la ville sur elle-même », et favoriser le logement social :

- ❑ Pour toute opération réalisée en renouvellement urbain (PRU, friches urbaines et industrielles, etc.), l'EPF prend à sa charge 40% du coût des travaux de requalification / pré-aménagement. Il peut bonifier cette participation de 10% si la commune a un potentiel fiscal inférieur à la moyenne régionale, de 10% supplémentaires si l'opération présente un caractère HQE/BBC, et de 20% enfin si la partie logement représente au moins 50% de l'emprise foncière portée par l'EPF et que le programme logement comporte au moins 25% de logements sociaux. L'EPF peut ainsi prendre en charge jusqu'à 80% des travaux de remise en état des sites.

- ❑ Pour les cessions des emprises destinées au logement social, l'EPF peut, si la collectivité apporte une aide pour le logement social (aides à la pierre ou aides spécifiques) et après analyse du bilan de l'opérateur, apporter une aide équivalente pour atteindre la charge foncière admissible constatée.

Ces mesures ont aussi pour effet d'inciter les collectivités à privilégier et à soutenir le logement social, en profitant notamment de « l'effet de levier EPF », comme l'illustre l'exemple de l'opération de Cappelle-en-Pévèle, réalisée avec le Groupe Hainaut-Immobilier (GHI).

Alors qu'initialement le maire de la commune avait à l'esprit un projet exclusivement d'habitat privé, l'intervention de l'EPF l'a amené très vite à revoir son programme pour y inclure 70% de logements sociaux et bénéficier ainsi des aides de l'EPF sur les travaux de remise en état du site.

Le territoire

Cappelle-en-Pévèle : 1900 habitants

- ❑ Communauté de communes du Pays de Pévèle, en deuxième couronne de la métropole lilloise
- ❑ Zone périurbaine, forte attractivité résidentielle.
- ❑ Peu de logements sociaux.

L'opération

2,2 ha au total (ancien silo agricole et terrains RFF)

Programme

- ❑ Phase 1 : construction par GHI de 19 logements locatifs sociaux (14 PLUS en collectif et 5 PLS en individuel) sur 2800 m² (livrés en juillet 2011)
- ❑ Phase 2 : construction par GHI de 11 logements locatifs sociaux et 13 lots libres sur 1,8 ha (livraison prévue en 2013)

Déroulement de l'opération

- ❑ Signature d'une convention-cadre EPF/CC et d'une convention opérationnelle EPF/commune en 2004
- ❑ Acquisition par l'EPF de 1,8 ha de terrain nu et du site de l'ancienne coopérative agricole en 2005
- ❑ Acquisition par l'EPF auprès de RFF de 4500 m² de délaissés ferroviaires en 2007
- ❑ Gestion et remise en état du site (désamiantage, démolition et terrassement) de 2005 à 2009
- ❑ Lancement de la consultation par la Ville fin 2007 pour la 1^{ère} phase et désignation de GHI mi-2008
- ❑ Vente de l'ensemble des terrains à la Ville en février 2009
- ❑ Revente des terrains de la 1^{ère} phase à GHI par la Ville en avril 2010
- ❑ Construction des 19 logements de la 1^{ère} phase d'avril 2010 à juillet 2011
- ❑ Lancement de la consultation par la Ville en novembre 2010 pour la 2^{ème} phase et désignation de GHI en mars 2011
- ❑ Revente des terrains à GHI par la Ville prévue en janvier 2012
- ❑ Construction des 11 logements sociaux et des 13 lots libres prévue de février 2012 à mi-2013
- ❑ Contrôle a posteriori par l'EPF

Montage financier

- ❑ Prise en charge par l'EPF de 70% du coût de la démolition du silo agricole.

L'enjeu de la charge foncière admissible pour le logement social

→ EPF SMAF

Le dispositif mis en place par Clermont Communauté et l'EPF SMAF est un peu différent puisque ce fonds d'intervention foncière n'est pas directement financé par l'EPFL, mais par la communauté d'agglomération.

Il s'articule autour de deux axes : les communes déficitaires en logements sociaux et celles qui ne le sont pas (article 55 de la loi SRU).

❑ Pour les communes ne comportant pas 20 % de logements sociaux : la communauté d'agglomération a désigné l'EPF local comme bénéficiaire des pénalités prélevées sur ces communes afin de constituer ce fonds (fonds d'aménagement urbain) au titre de la loi SRU. Cela permet à l'EPFL d'appliquer une minoration de 30 % de la charge foncière pour toute opération comportant au moins un tiers de logements sociaux, sur les communes qui en sont déficitaires.

❑ Pour les communes comportant déjà 20 % de logements sociaux : Clermont Communauté avait mis en place une aide permettant de réduire de 15 % la charge foncière pour des opérations en milieu urbain et comportant 20 % de logements sociaux. Cette aide est aujourd'hui suspendue mais a bénéficié à toutes les opérations lancées ces trois dernières années et répondant à ces critères.

→ EPF de Vendée

L'EPF peut, de manière exceptionnelle, prendre en charge une partie du coût de revient du foncier pour les opérations :

❑ s'inscrivant dans une démarche de développement durable, par leur localisation en centre-ville ou centre-bourg, par leur densité au moins égale au tissu environnant, et par leurs qualités constructives et énergétiques ;

❑ de nature sociale avérée (PLUS, PLAI, éventuellement PLS, accession sociale à la propriété) ;

❑ réalisées avec des collectivités ayant élaboré un PLH ;

❑ pour lesquels tant l'opérateur (par la mobilisation de ses fonds propres pour les opérations de logement locatif) que la commune et/ou l'intercommunalité

d'implantation du projet (au moyen d'un financement de la surcharge foncière et de l'adaptation de ses documents d'urbanisme) participent à l'équilibre.

En effet, la commune doit, par l'exploitation de la palette d'outils réglementaires, contribuer à la maîtrise des prix des terrains d'assiette d'opérations de logements sociaux et à l'équilibre de ces dernières. En outre, l'opérateur est tenu d'associer l'EPF à la définition du projet le plus en amont possible, et de lui communiquer en toute transparence les éléments financiers de l'opération.

Des dispositifs d'incitation au recyclage urbain

Indépendamment des aides de minoration foncière pour le logement social, certains EPF ont développé des outils d'incitation au recyclage urbain (renouvellement urbain, résorption des friches, etc.).

→ Comme en témoigne ci-contre, l'exemple du Fonds de résorption des friches de Normandie.

LE FONDS DE RÉSORPTION DES FRICHES EN NORMANDIE

Dispositif

L'EPF assure la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux permettant la résorption d'une friche.

Financement partenarial

- ❑ Pour les études : 50 % collectivité, 50 % EPF/Conseil régional
- ❑ Pour les travaux : entre 25 et 33 % par la Région et le solde réparti à part égale entre l'EPF et la collectivité

Conditions

- ❑ Le dispositif n'est mobilisable que si le recyclage foncier du site ne peut se réaliser spontanément du fait du coût très élevé des travaux de remise en état.
- ❑ La vocation finale du site doit être connue et validée par les partenaires. Une étude peut être conduite à cette fin.

Mise en œuvre

La collectivité saisit l'EPF Normandie de son projet de résorption de friche.

- ❑ L'EPF Normandie procède à l'instruction du dossier et recueille l'avis du Comité Technique Foncier Régional associant les co-financeurs (Région, EPF Normandie).
- ❑ Les instances délibérantes des co-financeurs, Région, collectivités locales ainsi que le conseil d'administration de l'EPF valident l'intervention.
- ❑ Une convention d'intervention est signée entre la collectivité et l'EPF, décrivant les études et/ou les travaux pris en charge. En tant que de besoin et en accord avec la collectivité, un bureau d'étude spécialisé propose, sous la maîtrise d'ouvrage de l'EPF Normandie mais dans le cadre d'un co-pilotage collectivité/EPF, un programme de réutilisation et/ou met au point un projet opérationnel.
- ❑ L'EPF assure la maîtrise d'ouvrage des travaux dans le respect des règles du code des marchés publics et appelle auprès des co-financeurs les fonds nécessaires au financement de l'intervention.
- ❑ Les ouvrages sont remis à la collectivité ou à l'aménageur qu'elle désigne afin de poursuivre l'opération d'aménagement qui pourra comporter à ce stade, la réalisation de travaux de VRD ou d'aménagement intérieur de bâtiments et la commercialisation de terrains à bâtir ou d'immeubles.

Les dispositifs non financiers

Fixation du prix du foncier lors de la mise en concurrence des opérateurs

Le premier de ces dispositifs, encouragé par les EPF, consiste à fixer et afficher le prix du foncier au moment de la consultation des opérateurs, notamment sociaux. Dans ce cas le choix de l'opérateur se fait uniquement sur un projet et non sur un prix.

Les EPF ne revendant pas un terrain plus cher que ce qu'il leur a coûté, le prix de revente à l'opérateur est bien souvent égal au prix de revient de l'EPF, et parfois même inférieur (aides et subventions déduites).

L'objectif de cette mesure est d'éviter une surenchère sur le prix du foncier risquant de mettre « hors-jeu » les opérateurs de logements sociaux.

Toutefois, certaines collectivités préfèrent se voir rétrocéder le foncier en fin de portage pour négocier librement son prix de cession aux divers opérateurs.

La péréquation

Ce mécanisme, courant en ZAC, consiste à transférer une partie de la charge foncière du logement social sur l'ensemble de l'opération et notamment sur le logement libre, quand le marché local le permet. Il est utilisé pour des opérations mixtes et sur des territoires attractifs (centres-villes, littoral, Ile-de-France, etc.) où le marché du logement privé peut absorber une plus grande partie de la charge foncière de l'opération.

→ On trouve plusieurs façons d'obtenir cette péréquation. Généralement, la collectivité, éventuellement accompagnée par l'EPF, établit (un peu comme le ferait un aménageur) la charge foncière supportable par le logement social sur la base du programme et de sa connaissance du marché local, puis celle de la promotion privée.

L'enjeu de la charge foncière admissible pour le logement social

Dans le cas où la collectivité n'a pas une bonne connaissance des niveaux de charges foncières supportables pour le logement social, elle peut organiser une première consultation auprès d'opérateurs sociaux et déterminer ainsi la charge foncière acceptable pour la partie logement social de l'opération.

Dans un second temps, la collectivité consulte les promoteurs privés sur la base d'un niveau de charge foncière qui permet l'équilibre de l'opération.

→ C'est le cas de l'opération de Clamart, présentée ci-dessous.

CLAMART - EPF DES HAUTS-DE-SEINE

Le territoire

- ▣ Ville de Clamart : 52 000 habitants
- ▣ Communauté d'agglomération sud de Seine, dans les Hauts-de-Seine
- ▣ Forte attractivité résidentielle (à 5 km du sud-ouest de Paris), 25% de logements sociaux

L'opération

- ▣ Convention de portage signée entre la Ville et l'EPF en décembre 2008
- ▣ Opération mixte de logements sociaux, commerces et logements privés sur 8 500 m² SHON au total.
Située en cœur de ville sur une avenue qui accueillera le tramway en 2014
- ▣ 4 500 m² de logements sociaux (au moins 50 logements) dont 20% de PLAI + commerces en rez-de-chaussée
- ▣ 4 000 m² de logements privés

Avancement de l'opération :

- ▣ Appel à candidatures lancé auprès d'opérateurs sociaux en février 2011 (6 candidats sélectionnés)
- ▣ Consultation lancée en mai 2011 auprès de ces 6 organismes Hlm
- ▣ Consultation à lancer auprès d'opérateurs privés

Montage financier

- ▣ Mise en place d'un mécanisme de péréquation permettant de faire supporter une partie de la charge foncière destinée au logement social par celle destinée au logement privé.
- ▣ Péréquation :
 - Logement social et commerces : 4 500 m² x 600 €/m² SHON = 2,7 M€
 - Logement privé : 4 000 m² x 1 075 €/m² SHON = 4,3 M€
 - Commerces : 600 m² x 600 €/m² SHON = 360 K€
 - Participation du CG92 pour terrain tramway : 531 x 800 €/m² SHON = 425 K€
 - Total des recettes de charge foncière : 7,7 M€

Autre cas de figure, de plus en plus répandu : la collectivité organise une consultation auprès de groupements privés/Hlm qui établissent eux-mêmes et en leur sein la péréquation.

→ C'est le cas de l'opération Espanol à Antibes, présentée ci-dessous.

ANTIBES - CA SOPHIA ANTIPOLIS - EPF PACA - AZUR PROVENCE HABITAT - BNP PARIBAS IMMOBILIER

Le territoire

- ❑ Commune d'Antibes : 77 000 habitants
- ❑ CA Sophia Antipolis, département des Alpes-Maritimes.
- ❑ Très forte attractivité résidentielle, bord de mer.

Le calendrier du projet

- ❑ Démarche d'identification des espaces à enjeux sur le territoire de la CA : étude de gisement foncier, évaluation des potentiels, etc. Terrains TDF à Antibes où était située une antenne de télévision (3,7 ha)
- ❑ Signature d'une convention opérationnelle entre l'EPF la Ville d'Antibes et la CASA en 2003
- ❑ Acquisition des terrains par l'EPF en janvier 2005 après 18 mois de négociation avec TDF (5,5 M€)
- ❑ Appel à candidature auprès de groupements promoteurs privés / organismes Hlm en 2005 : 4 équipes retenues
- ❑ Désignation de l'équipe BNP Paribas Immobilier/Azur Provence Habitat (groupe I3F) en juillet 2006
- ❑ PC obtenu en décembre 2006
- ❑ Vente du terrain par l'EPF aux opérateurs en mai 2008
- ❑ Démarrage des travaux en septembre 2008
- ❑ Livraison des logements en mai et octobre 2010

Le montage financier

- ❑ Achat 5,5 M€ par l'EPF en 2005 et revente 6 M€ aux opérateurs en 2008 (estimation des Domaines à 8,5 M€)
- ❑ La péréquation de la charge foncière est réalisée par les membres du groupement de la manière suivante :
 - 260 €/m² pour les PLUS-PLAI
 - 350 €/m² pour les PLS
 - 640 €/m² pour l'accession sociale
 - 640 €/m² pour les logements privés



L'opération

Maîtrise d'œuvre : Atelier Chapus / Atelier SUD + Jean Mus paysagiste, VRD et OPC

- ❑ 213 logements sur 14 500 m² SHON :
 - dont 103 locatifs sociaux (20 PLUS, 10 PLAI, 73 PLS) réalisés en VEFA par BNP Paribas Immobilier
 - dont 34 logements en accession sociale réalisés par Azur Provence Habitat
 - dont 76 logements privés réalisés par BNP Paribas Immobilier
- ❑ 500 m² SHON de commerces
- ❑ Espace vert central de 1,8 ha
- ❑ Bâtiment TDF : clos et couvert remis à la collectivité pour y réaliser un équipement

Sur les logements en accession : clause anti spéculative pendant 15 ans assortie d'un pacte de préférence au profit d'Azur Provence Habitat (obligation de remettre le logement sur le marché de l'accession sociale)



ANNEXES

ANNEXE 1
SOMMAIRES DES SÉMINAIRES THÉMATIQUES

ANNEXE 2
LISTE DES PARTICIPANTS AUX SÉMINAIRES

ANNEXE 3
EXEMPLE DE CONVENTION-CADRE

ANNEXE 4
LE COMPTE À REBOURS ET LA NOTION DE CHARGE
FONCIÈRE ADMISSIBLE POUR UNE OPÉRATION
DE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

ANNEXE 5
TABLEAU DE RÉPARTITION DES COÛTS
POUR LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL



DEMARCHE USH / ADEF : PRODUCTION FONCIERE POUR LE LOGEMENT SOCIAL

SEMINAIRE 1 – LES PLH ET DOCUMENTS D'URBANISME : quelles coopérations collectivités / EPF / organismes HLM pour favoriser la production de logements sociaux ?

Mercredi 16 février 2011

Lieu : Union sociale pour l'habitat, salle Siegfried – 14 rue Lord Byron, 75008 Paris

Contact : François Oualia (francois.oualia@union-habitat.org – 06 47 54 34 22)

Programme

- | | |
|---------------|---|
| 10h00 – 10h15 | Accueil et présentation de la démarche (Jean Nika - USH, Caroline Gerber - ADEF) |
| 10h15 – 10h45 | Introduction sur la prise en compte des logiques des acteurs fonciers et immobiliers dans l'élaboration des volets foncier des PLH (Thierry Vilmin) |
| 10h45 – 12h30 | Préconisations pour la prise en compte du foncier dans les PLH : présentation de l'étude de l'Observatoire régional du foncier d'Ile-de-France (Amélie Darley, Marie-Antoinette Basciani-Funestre - ORF) |
| 12h30 – 13h30 | Repas |
| 13h30 – 14h45 | L'enjeu foncier dans l'articulation PLH / PLU : le cas du Grand Avignon (Aline Clozel - Grand Avignon) |
| 14h45 – 15h45 | Du référentiel foncier à l'action opérationnelle : méthode pour une bonne intégration des objectifs de logements sociaux dans les volets foncier des PLH (Suzanne Fritelli - Quelle Ville ?) |
| 15h45 – 17h00 | Coopération LMCU / EPF / organismes HLM pour la production de logements sociaux (Corinne Tomczak - LMCU) |
| 17h00 – 17h30 | Synthèse des débats et conclusion (Jean Nika, Caroline Gerber) |

DEMARCHE USH / ADEF : PRODUCTION FONCIERE POUR LE LOGEMENT SOCIAL

SEMINAIRE 2 – INGENIERIE ET MONTAGE DE PROJETS

Jeudi 31 mars 2011

Lieu : Union sociale pour l'habitat, salle Siegfried – 14 rue Lord Byron, 75008 Paris

Contact : François Oualia (francois.oualia@union-habitat.org - 06 47 54 34 22)

Programme

- | | |
|---------------|---|
| 10h00 – 11h00 | La contribution des EPF à la production de logements – étude menée pour la DHUP (MEDDTL) (Frédéric Fasquel - CETE Nord-Picardie) |
| 11h00 – 11h30 | Du projet au montage opérationnel : première tentative de typologies (acteurs et processus) (François Oualia - USH) |
| 11h30 – 12h30 | Une opération en première couronne péri-urbaine : Buellas dans l'Ain (Pierre Morrier - EPF de l'Ain, Gérald Bichet - Logidia) |
| 12h30 – 13h30 | Repas |
| 13h30 – 15h00 | Une opération de renouvellement urbain en zone dense : Antibes, opération Estagnol (Christian Guidobaldi - CA Sophia Antipolis, Pierre-Louis Soldaini - EPF, Olivier Foli - Azur Provence Habitat, Nathalie Lasry - Meunier Promotion) |
| 15h00 – 15h30 | Pause |
| 15h30 – 17h00 | Une opération en zone rurale : Cappelle-en-Pévèle dans le Nord (Delphine Hannon - Groupe Hainaut Immobilier, Patricia Dubois - EPF Nord-Pas-de-Calais) |
| 17h00 – 17h30 | Synthèse des débats et conclusion (Jean Nika, Caroline Gerber) |



DEMARCHE USH / ADEF : PRODUCTION FONCIERE POUR LE
LOGEMENT SOCIAL

SEMINAIRE 3 – LE PORTAGE FONCIER POUR LE LOGEMENT SOCIAL : CADRE JURIDIQUE ET DISPOSITIFS D'AIDES

Jeudi 19 mai 2011

Lieu : Centre Etoile Saint-Honoré - 21-25 rue Balzac 75008 Paris

Contact : François Oualia (francois.oualia@union-habitat.org – 06 47 54 34 22)

Programme

- | | |
|---------------|--|
| 10h00 - 11h00 | Présentation du projet d'ordonnance de réforme des EPA/EPF
(Cécile Delévaux - MEDDTL) |
| 11h00 - 11h30 | Présentation d'une convention opérationnelle EPF / collectivité :
l'exemple de Louvres-Puiseux dans le Val d'Oise
(Catrin Eichhof - EPF Val d'Oise) |
| 11h30 - 13h00 | Un éclairage sur le cadre juridique des relations entre EPF, collectivités
et organismes HLM : contractualisation et mise en concurrence au
regard du droit européen |
| 13h00 - 14h00 | Repas |
| 14h00 - 15h45 | Approche synthétique de l'équilibre d'une opération de logement social <ul style="list-style-type: none">-La charge foncière admissible pour un opérateur social
(Michel Amzallag et Jean Nika - USH)-Présentation d'un outil de montage d'une opération
(Alain Moittié - Paction)-Présentation de l'outil de modélisation de l'équilibre d'opération
utilisé par l'EPF Pays Basque (Arnaud Portier - EPFL Pays Basque) |
| 15h45 - 16h00 | Pause |
| 16h00 - 17h00 | Panorama des dispositifs d'aides financières et non financières des EPF
pour des opérations de logements sociaux |
| 17h00 - 17h30 | Synthèse et conclusion |



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT



DEMARCHE USH / ADEF : PRODUCTION FONCIERE POUR LE LOGEMENT SOCIAL

SEMINAIRE 4 – ACTION FONCIERE DES ORGANISMES HLM, PORTAGE IMMOBILIER DES EPF ET RECYCLAGE FONCIER

Jeudi 07 juillet 2011

Lieu : Union sociale pour l'habitat, salle Siegfried - 14 rue Lord Byron 75008 Paris

Contact : François Oualia (francois.oualia@union-habitat.org – 06 47 54 34 22)

Programme

- | | |
|---------------|---|
| 10h00 - 11h00 | L'action foncière des organismes HLM : la politique de réserve foncière de l'OPAC de Tours (Clément Migniet, OPAC de Tours) |
| 11h00 - 12h00 | La constitution de réserves foncières par l'EPF pour le compte des offices publics de l'habitat de la région Lorraine (EPF Lorraine sous réserve) |
| 12h00 - 13h00 | Le recyclage des friches industrielles : l'exemple d'une opération de logements sociaux à Dieppe en Seine Maritime (Philippe Cottard - Habitat 76, Michel Houbron - EPF Normandie) |
| 13h00 - 14h00 | Repas |
| 14h00 - 15h00 | Le portage immobilier des EPF et la gestion des biens : L'exemple de l'EPF-SMAF (Daniel Bentz, EPF SMAF) |
| 15h00 - 16h00 | Intervention des EPF dans les PNRQAD : le cas de Villeneuve-Saint-Georges dans le Val de Marne (Franck Baltzer, EPFIF) |
| 16h00 - 17h00 | Synthèse et perspectives de l'étude USH/ADEF |

ANNEXE 2 : Liste des participants aux séminaires

Liste des participants

ORGANISMES HLM

GIE FONCIERE DEVELOPPEMENT
PARIS HABITAT
LOGIDIA
VILOGIA
GROUPE SIA
PARTENORD HABITAT
HABITAT 76
BATIGERE ILE-DE-France
AZUR PROVENCE HABITAT
IMMOBILIERE 3F
AQUITANIS
OPIEVOY
GROUPE HAINAUT IMMOBILIER
OPAC 38
OPAC DE TOURS
IMMOBILIERE 3F
CLAIRSIENNE
MOSELIS
REIMS HABITAT
LOGIEST
FOYER REMOIS

ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

EPF ILE-DE-FRANCE
EPF SMAF
EPFL GRAND TOULOUSE
EPF YVELINES
EPF NORD-PAS-DE-CALAIS
EPF VAL D'OISE
EPFL PAYS BASQUE
EPF BRETAGNE
EPFL BAS RHIN
EPF HAUTS-DE-SEINE
EPF NORMANDIE
EPF NORD-PAS-DE-CALAIS
EPF YVELINES

EPFL AIN
EPFL PAYS BASQUE
EPF ILE-DE-FRANCE
EPF LORRAINE
EPF PACA
EPF POITOU CHARENTES
EPFL HAUTE SAVOIE

COLLECTIVITES LOCALES

CR BRETAGNE
CA GRAND BESANCON
NANTES METROPOLE
GRAND AVIGNON
CU BORDEAUX
CA SOPHIA ANTIPOLIS
DUNKERQUE GRAND LITTORAL
RENNES METROPOLE
LILLE METROPOLE CU
AGGLO COTE BASQUE – ADOUR

ETAT, BUREAUX D'ETUDES, PROMOTEURS PRIVES...

ORF ILE-DE-FRANCE
MINISTERE DD DGALN
ASS DES COMMUNAUTES DE France
CETE NORD-PICARDIE
AORIF
AROHLM PACA-CORSE
MOLAS ET ASSOCIES
AORIF
QUELLE VILLE ?
USH DE HAUTE-NORMANDIE
MEUNIER PROMOTION
FEDERATION DES COOPERATIVES
FEDERATION DES OFFICES
SCIENCES PO
PACTION
HTC
LOGIVILLE

ANNEXE 3 : Exemple de convention-cadre

PROGRAMME PLURIANNUEL D'INTERVENTION 2007 – 2014

CONVENTION-CADRE ENTRE L'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER NORD-PAS DE CALAIS ET LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

ENTRE

La Communauté de communes de,
représentée par, son président,
agissant en vertu d'une délibération du conseil
communautaire du, ci-après dénommée
la communauté de communes ;

ET

L'Etablissement Public Foncier Nord – Pas de Calais,
représenté par Monsieur Marc KASZYNSKI, son directeur
général, agissant en cette qualité en vertu du décret
n°2009-1542 du 11 décembre 2009 et de l'arrêté
ministériel en date du 10 juin 1996, spécialement autorisé
à l'effet des présentes par la délibération n°..... du
conseil d'administration du, ci-après
dénommé l'EPF ;

Il est convenu ce qui suit :

Article 1. L'objet de la convention-cadre

L'objet de la convention est la mise en œuvre de
l'intervention de l'EPF sur le territoire de la Communauté de
communes de..... au titre du Programme Pluriannuel
d'Intervention 2007-2014.

La présente convention-cadre définit la nature et les
modalités techniques et financières de l'intervention de
l'EPF, en termes de portage foncier et de remise en état
d'espaces dégradés ainsi que d'ingénierie d'accom-
pagnement et d'assistance aux collectivités au service du
projet de territoire de la communauté de communes.

I – LE PROGRAMME PLURIANNUEL D'INTERVENTION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER

Article 2. Le cadre de l'intervention de l'EPF

• Le décret du 8 septembre 2006 modifie le décret
constitutif de l'EPF et acte son positionnement comme
opérateur foncier du recyclage urbain et du logement
social en amont de l'aménagement, compétence à
laquelle il renonce définitivement, l'élargissement du
conseil d'administration aux EPCI de la région et la
possibilité d'adapter les moyens financiers de son
intervention pour le compte des collectivités.

L'EPF intervient dans le cadre d'un Programme
Pluriannuel d'Intervention (PPI) qui intègre tout à la fois
l'action foncière et la remise en état des espaces
dégradés. Le PPI 2007-2013 a été modifié par le conseil
d'administration du 15 novembre 2010 pour :

- prolonger sa durée d'une année afin de tenir compte du
calendrier des élections territoriales fixées en 2014 ;
- adapter les axes d'intervention de l'Etablissement. Le
dispositif adopté en 2009 en faveur du logement locatif
social et de la densité est confirmé ;
- adapter les moyens financiers afin de satisfaire la
demande croissante d'intervention.

• L'EPF est un opérateur technique et foncier des
collectivités territoriales avec lesquelles il travaille par
voie de convention, hors champ concurrentiel. A cet effet,

- l'EPF renonce à la rémunération de 4% qu'il percevait
jusqu'alors, tant au titre des portages fonciers qu'en sa
qualité de maître d'ouvrage de travaux de
requalification ;
- l'intervention technique de requalification concerne
désormais exclusivement les sites dont l'EPF est
propriétaire au titre du portage foncier pour le compte
d'une collectivité. Pour assurer la cohérence foncière de
l'opération, elle pourra être étendue aux abords des
sites à condition qu'ils soient maîtrisés par la
collectivité.

• Afin de favoriser les projets de renouvellement urbain,
qui peuvent constituer des alternatives efficaces à la
périurbanisation diffuse, l'EPF participe sur ses fonds
propres, à hauteur de 40% minimum, au coût des études
et des travaux de remise en état et de traitement de la
pollution dont il est le maître d'ouvrage.

ANNEXE 3 : Exemple de convention-cadre

Article 3. Les principes et les axes d'intervention du P.P.I. 2007-2014

- Les trois principes

La contractualisation avec les collectivités territoriales

Les conventions-cadres sont signées avec un ou plusieurs EPCI pour la durée du P.P.I. 2007-2014. Elles abritent les conventions opérationnelles de portage foncier dont la durée pourra être portée de 5 à 7 ans, en fonction de la complexité des projets. Ceux-ci doivent faire l'objet d'une véritable définition par la collectivité pendant le portage foncier.

L'intervention équilibrée sur le territoire régional

Les territoires de la région ne sont pas tous égaux en matière de capacité de portage de projets. L'EPF veille à apporter son concours pour appuyer l'ingénierie locale des territoires les plus fragiles (bassins industriels en difficulté, secteurs ruraux périurbains sous pression) et équilibrer son concours financier sur le territoire de la région.

La priorité au recyclage des espaces dégradés et des sites pollués

Inscrite dans l'histoire de l'EPF cette priorité concerne les friches industrielles restant à traiter mais également tous les types d'espaces dégradés et les sites pollués dans la mesure où ils s'intègrent dans un projet économiquement fiable de changement d'usage urbain ou environnemental, ceci afin de permettre de définir la nature des travaux de traitement de la pollution à effectuer dans le respect de la réglementation en vigueur et du principe pollueur-payeur.

- Les quatre axes d'intervention

Axe « Développer l'offre foncière pour le logement social et la mixité »

En faisant un axe d'intervention spécifique, l'EPF confirme ainsi la priorité qu'il accorde à sa contribution à la production foncière pour le logement social dans le Nord - Pas de Calais. Il consolide le dispositif opérationnel adopté en 2009 (cf. annexe 1) à l'appui du plan de relance de l'Etat et de la directive régionale d'aménagement sur la maîtrise de la périurbanisation qui en introduisant un critère de densité, vise à alléger d'une part, le coût des travaux de requalification des sites et d'autre part, le prix

de cession à la collectivité ou à l'opérateur qu'elle a retenu.

L'intervention de l'établissement visera l'optimisation de la consommation d'espace en milieu urbain et l'utilisation économe du foncier agricole par l'application de règles de densités minimales pour la réalisation de logements.

Axe « Développer le recyclage foncier pour l'habitat, la mixité et le renouvellement urbain »

Dans le cadre de sa contribution à la directive régionale d'aménagement pour la maîtrise de la périurbanisation et à la politique régionale de rénovation urbaine et de développement, l'EPF accompagne les stratégies foncières portées par les collectivités lorsqu'elles visent la promotion des opérations de renouvellement urbain en tant qu'alternative à l'extension urbaine.

A ce titre, l'EPF interviendra en priorité pour :

- développer l'offre foncière du renouvellement urbain autour des réseaux de transport en commun et dans les périmètres des pôles d'échanges et des Disques de Valorisation des Axes de Transport (DIVAT)
- recycler le foncier des sites d'activités en mutation en milieu urbain et des zones d'activités économiques et commerciales notamment en entrées de villes, en complémentarité avec d'autres opérateurs (dont l'EPARECA).

Axe « Accompagner les grands projets économiques d'intérêt régional voire national »

D'ores et déjà opérateur foncier de l'extension de la plateforme multimodale de Dourges, l'EPF renforcera sa contribution à la déclinaison des orientations précisées dans le schéma régional des transports.

A ce titre, l'intervention de l'établissement sera mobilisée pour :

- assurer la maîtrise foncière de la future liaison entre la métropole lilloise et le bassin minier (linéaire et pôles d'échanges),
- accompagner le développement des ports maritimes de Boulogne et de Calais et plus particulièrement la mise en œuvre du projet Calais 2015 par la constitution de l'assiette foncière de la desserte ferroviaire est du port, la restructuration du secteur de Capécure dans le port de Boulogne par le recyclage des friches industrielles...,
- participer à la mise en œuvre des stratégies foncières liées à l'aménagement des ports intérieurs...

Axe « Contribuer à la gestion économe des fonciers des ressources naturelles (sol, eau, air) »

Reposant principalement sur la consolidation des sites « cœur de nature » et le renforcement du maillage entre les sites à partir de la requalification des friches du bassin minier, l'intervention de l'EPF évolue pour faciliter d'une part la mise en œuvre foncière des dispositions du Grenelle, qu'elles relèvent du plan climat ou de la stratégie nationale pour la biodiversité et d'autre part, l'engagement opérationnel de la directive régionale d'aménagement pour la trame verte et bleue et le plan forêt régional.

Cet axe est décliné de la façon suivante :

1. Consolidation des sites de recyclage foncier en cœur de nature et renforcement des corridors écologiques entre les sites
2. Développement de l'offre foncière pour la protection des ressources en eau, de la qualité de l'air et de la biodiversité
3. Intervention sur les fonciers à risques naturels ou technologiques

Cette intervention concernant principalement les territoires ruraux et l'acquisition de foncier à usage agricole, le partenariat avec la SAFER sera privilégié au titre de la convention renouvelée en 2008.

Article 4. Les modalités de l'intervention de l'EPF

Les fondements de l'intervention de l'EPF restent identiques à ceux des deux précédents programmes, à savoir :

- le portage foncier est une intervention additionnelle et non de substitution à l'action des collectivités dans le domaine foncier,
- la contractualisation s'impose pour articuler l'action de l'EPF avec les démarches stratégiques des collectivités territoriales pour le compte desquelles cette action est menée,
- le portage foncier n'est pas réalisé à fonds perdus et il est limité dans le temps,
- l'EPF n'a pas vocation à subventionner les collectivités locales.

L'intervention de l'EPF se décline en :

- ingénierie d'accompagnement des collectivités dans leur démarche de définition de politiques et de stratégies foncières, dans la gestion des sites pollués compris dans des processus de recyclage foncier... ;
- portage foncier « simple » : négociation, acquisition, portage foncier de 5 à 7 ans ;
- opérations intégrées articulant portage foncier et remise en état des espaces dégradés acquis.

- Les modalités contractuelles de l'intervention

Les opérations inscrites à la convention-cadre font l'objet de conventions opérationnelles établies entre l'EPF et les collectivités (communes ou EPCI) qui sollicitent son intervention.

Ces documents définissent, selon la nature de l'intervention, les conditions d'acquisition et de portage foncier (notamment durée, gestion du site, formation et paiement du prix, cession) ainsi que les conditions de requalification (notamment nature et déroulement des travaux, plan de financement).

Conformément aux termes des conventions opérationnelles, les collectivités signataires s'engagent :

- à acheter à l'EPF les biens qu'il aura acquis pour leur compte,
- à financer, pour les opérations intégrées, le reste à charge du coût des travaux de remise en état, une fois la participation de l'EPF déduite.

Le tableau de bord financier de l'intervention de l'EPF leur sera fourni périodiquement pour leur permettre de provisionner le paiement des sommes correspondantes.

- Les modalités financières de l'exécution des conventions opérationnelles attachées à la convention-cadre

L'intervention foncière est financée sur les fonds propres de l'EPF.

L'intervention technique est financée conjointement par l'EPF et par la collectivité. La participation de l'EPF sur ses fonds propres est fixée à 40% du coût HT des études et des travaux. Elle est bonifiée, de façon cumulative :

- de 10%, au profit exclusif de la commune repreneuse, lorsque le potentiel financier¹ de la commune est inférieur ou égal à la moyenne régionale,

ANNEXE 3 : Exemple de convention-cadre

- de 20% lorsque l'opération comporte au moins 25% de logements locatifs sociaux ou très sociaux¹ et offre une densité minimale de construction¹,
 - de 10% lorsque le projet d'aménagement répond à une démarche HQE®¹ et/ou à des critères d'éco-aménagement²⁴.
- Des compléments de financement seront recherchés notamment dans les futurs contrats de projet et programmes opérationnels européens.

II – LE PROJET DE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

Article 5. Les enjeux du territoire

- Le contexte territorial depuis 2001
- Les enjeux de développement du territoire

Article 6. Les stratégies et politiques territoriales et leur déclinaison foncière

III – L'INTERVENTION DE L'EPF SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

Article 7. Le programme d'intervention de l'EPF sur le territoire

.....> liste d'opérations par axe thématique

Article 8. Le budget opérationnel du programme d'intervention de l'EPF

Le budget opérationnel correspond à l'engagement financier pris par l'EPF pour mettre en œuvre le programme d'intervention contractualisé avec la communauté de communes pour la période 2011-2014. Il couvre les dépenses d'acquisition, de portage foncier et de travaux de remise en état des sites.

L'EPF s'engage à réserver à l'exécution de la présente convention-cadre un budget opérationnel prévisionnel de M EUROS soit M EUROS de fonds propres de l'EPF (produits de la taxe spéciale d'équipement et des cessions en fin de portage).

La différence correspond au reste à charge de la collectivité au financement des travaux de remise en état des sites. Il pourra éventuellement faire l'objet d'une réduction par l'obtention de subventions au titre du contrat de projets ou du programme opérationnel européen.

Article 9. L'ajout d'opérations

L'ajout d'opérations au programme d'intervention arrêté lors de la signature de la présente convention-cadre (article 7) se fera par avenant. Les nouvelles opérations devront s'inscrire dans le projet de territoire de la communauté de communes (articles 5 et 6 de la convention-cadre) et seront conformes aux modalités d'intervention de l'EPF (article 4).

Il appartiendra à la communauté de communes, garante de la cohérence de l'intervention de l'EPF sur son territoire, de valider l'intégration de ces opérations après saisine de la commune.

Article 10. Le dispositif de suivi – évaluation

Un dispositif de suivi-évaluation de l'intervention de l'EPF sur le territoire est mis en place. Il s'agit de vérifier d'une part que l'intervention foncière et technique de l'EPF est conforme aux principes, aux axes et aux modalités décrits dans son P.P.I. 2007-2014 et d'autre part, que cette action concourt à la réalisation des objectifs poursuivis par la communauté de communes et contractualisés aux articles 6 et 7.

Ce dispositif s'appuie sur :

- les données de cadrage de la communauté de communes : objectifs qualitatifs et quantitatifs affichés en matière de production de logements, de constitution de trame verte et bleue, de développement économique dans le cadre des différentes démarches de planification et de contractualisation de la communauté de communes,

²⁴Les critères de bonification sont précisés en annexe 2 de la présente convention.

- les données relatives à l'intervention de l'EPF, principalement quantitatives pour évaluer le niveau d'exécution du programme contractualisé et notamment le niveau de consommation du budget opérationnel affecté à la communauté de communes.

Un tableau de bord opérationnel et financier est établi pour faciliter le suivi du déroulement de la convention. Il contribue à alimenter les relations entre la communauté de communes et l'EPF qui peuvent convenir d'un calendrier de réunion.

Article 11. Les échanges de données

Afin de permettre un suivi efficace de l'intervention de l'EPF, les échanges de données (cartographiques, statistiques, techniques...) entre l'EPF et la communauté de communes sont privilégiés et s'appuient en tant que de besoin sur la Plateforme Publique d'Information Géographique (PPIGE) dont l'EPF assure l'animation.

La communauté de communes s'engage à mettre à disposition de l'EPF, pour la durée de la convention, les données cartographiques et cadastrales ainsi que les données d'observation (démographique, foncière, immobilière...) dont elle dispose.

La communauté de communes et l'EPF s'engagent à maintenir en permanence les mentions de propriété et de droits d'auteur figurant sur les fichiers et à respecter les obligations de discrétion, confidentialité et sécurité à l'égard des informations qu'ils contiennent.

Fait à LILLE

Le

En deux exemplaires originaux

Pour la Communauté de communes
....., Président

Pour l'Etablissement Public Foncier
Nord - Pas de Calais
....., Directeur Général

ANNEXE 2 – LES BONIFICATIONS

Pour être éligibles aux modalités visant l'allègement du coût de remise en état et/ou démolition et du prix de cession, les opérations doivent, sur le foncier maîtrisé par l'EPF, avoir pour objectif principal la construction de logements, sur au moins la moitié du site en renouvellement urbain et sur la totalité du site en extension urbaine, comporter au moins 25% de logements locatifs sociaux et offrir une densité minimale de construction. Ces critères, ainsi que ceux de potentiel financier et de « HQE® », sont précisés ci-après.

Logements locatifs sociaux ou très sociaux : les logements locatifs sociaux sont communément désignés par le prêt qui contribue à leur financement. Sont retenus pour l'attribution de la bonification les logements locatifs sociaux bénéficiant, en application des articles R-331-1, 351-55 et 56 du Code de la Construction et de l'Habitat, de Prêts Locatifs Aidés d'Intégration (PLAI) et/ou de Prêts Locatifs à Usage Social (PLUS). Ne sont pas pris en compte les logements bénéficiant de Prêts Locatifs Sociaux (PLS).

Le quota de 25% de logements locatifs sociaux s'apprécie en nombre de logements construits, pour tout ou partie, sur le foncier propriété de l'EPF.

Un Programme Local de l'Habitat doit être validé ou en cours d'élaboration par l'EPCI ou, à défaut, une démarche foncier/habitat doit être engagée à l'échelle intercommunale.

Densité minimale du projet : la densité du projet s'apprécie VRD et autres éléments de programme compris. La densité minimale exigée est de 25 logements à l'hectare pour les communes situées en secteurs urbain et périurbain et de 16 logements à l'hectare pour les communes situées en secteur rural (cf. carte ci-jointe). Si les documents de planification en vigueur sur le territoire (SCOT, charte de pays, PLH, PLU) imposent des seuils plus contraignants, ce sont ces derniers qui seront retenus, sous réserve que leurs modalités d'application puissent être reprises par l'EPF.

ANNEXE 3 : Exemple de convention-cadre

Potentiel financier : le potentiel fiscal est une mesure de richesse fiscale par habitant représentant ce que percevrait la collectivité si elle appliquait à ses bases localisées les taux moyens nationaux des quatre taxes locales directes. Depuis la loi de finances 2005, le potentiel fiscal est remplacé par le potentiel financier. Il correspond au potentiel fiscal additionné de la dotation forfaitaire comprise dans la dotation globale de fonctionnement.

La donnée est fournie par la Préfecture, par commune, chaque année au mois de juillet. Le potentiel financier régional est calculé, sur cette base, par l'agent comptable de l'EPF. Le potentiel financier retenu pour l'attribution de la bonification est celui connu au moment de l'élaboration du plan de financement des travaux de remise en état.

HQE®, éco-aménagement : la bonification « HQE®, éco-aménagement » s'applique aux projets d'aménagement comprenant des constructions. Les interventions de l'EPF dans le cadre des opérations « trame verte et bleue » intègre de fait déjà ce critère.

Le critère de Haute Qualité Environnementale s'apprécie au regard des référentiels adoptés par la Région Nord – Pas de Calais, les agences d'urbanisme et les EPCI eux-mêmes. A défaut, il est fait référence aux travaux de l'association HQE qui rassemble les représentants de la quasi-totalité des acteurs de la construction en France. Le référentiel HQE® mis en place comporte quatorze cibles regroupées en quatre grandes familles : cibles d'éco-construction, cibles d'éco-gestion, cibles de création d'un environnement intérieur satisfaisant, cibles de santé.

Pour que la bonification soit accordée le projet d'aménagement devra répondre à trois des quatorze cibles (quota actuellement appliqué aux organismes constructeurs).

Dans tous les cas, il sera apporté une attention particulière à la gestion de l'eau et notamment à la question de l'infiltration (cible 05 « gestion de l'eau » du référentiel HQE®).

Décembre 2009

ANNEXE 4

Le compte à rebours et la notion de charge foncière admissible pour une opération de logement locatif social

Le compte à rebours et la notion de charge foncière admissible pour une opération de logement locatif social

Pour comprendre ce que représente la charge foncière pour un organisme Hlm, il faut comprendre la façon dont il construit son bilan prévisionnel d'opération.

Cette méthode du « compte à rebours », est souvent employée pour parler de la logique des promoteurs mais peut être tout à fait utilisée pour décrire la démarche des opérateurs sociaux.

Le maître d'ouvrage social va commencer par établir le bilan prévisionnel de l'opération qui comporte, comme tout bilan, des recettes et des dépenses.

Les sources de recettes

Exemple des recettes en investissement par logement (moyennes pour un logement de 69 m² de surface utile, en zone B1, données 2009)

Subvention Etat (surcharge foncière incluse)	4 500	3%
Subvention 1% Logement (en prêt)	3 000	2%
Subventions collectivités et autres	12 700	9%
Prêt CDC*	101 300	74%
Fonds propres	16 500	12%
TOTAL	138 000	100%

(dont 20 200 € de prêt foncier sur 50 ans)

Les données sont des moyennes mais on sait qu'elles sont fortement contraintes. En effet, les aides à la pierre sont fixées annuellement lors de la programmation de logements sociaux par l'Etat ou les collectivités délégataires.

Quant aux fonds propres, ils sont eux aussi contraints par la situation financière et la politique patrimoniale de l'organisme (priorité au développement de l'offre nouvelle ou à la réhabilitation du parc existant par exemple). Il peut parfois faire un effort pour certaines opérations présentant un caractère stratégique mais qui ne peut être généralisé. On voit bien le peu de marge de manœuvre sur la répartition des postes de recettes.

Ensuite, le maître d'ouvrage calcule en fonction du programme de logements qu'il construit ses recettes annuelles de fonctionnement.

Ses recettes annuelles sont exclusivement composées des loyers qu'il percevra sur toute la durée de vie du logement et notamment sur la période de remboursement des prêts. Or, le loyer Hlm (contrairement à celui des constructeurs privés qui est déterminé par le marché local du logement) est une donnée fixée par les textes. Il est actuellement de 5,27 €/m² SU en zone maximum du PLUS et de 6,22 €/m² SU avec majoration maximale du loyer de zone. Soit 364 € pour un logement de 69 m² (429 avec la majoration maximale).

Les sources de dépenses

En € m ² U (HT)	Bâtiment	Prestations	Foncier	Total
Ile-de-France	2 200 61%	400 11%	1 000 28%	3 600 100%
Autres régions	1 250 69%	200 11%	350 20%	1 800 100%

Source : DGALN/DHUP/PH4 infocentre SISAL - 18 janvier 2011

La répartition **des dépenses d'investissement au logement** (moyennes observées) en distinguant les dépenses de construction, de foncier et de prestations intellectuelles²⁵.

Les dépenses de construction et de prestations intellectuelles résultent d'appels d'offres et autres modes de consultation auprès des entreprises de bâtiment, les bureaux d'études et les architectes. Leur niveau peut d'ailleurs varier selon que l'activité du BTP est globalement active (avec alors une recrudescence des appels d'offres infructueux), ou ralentie (par exemple après la crise de 2008). L'activité des organismes Hlm et de leurs équipes de maîtrise d'ouvrage n'est certes pas sans prise sur les conditions technico-économiques de réalisation d'une opération de logement social (recherche d'une situation optimale de la constructibilité d'un terrain, dialogue avec l'architecte sur les formes bâties, choix des matériaux, etc.) mais elle a des limites au-delà desquelles l'organisme s'expose à des appels d'offres infructueux ou alors à une baisse significative de la qualité des logements.

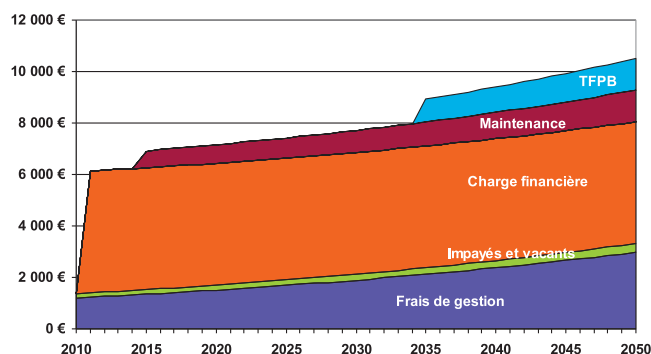
²⁵ Voir tableau complet par région en annexe 5.

ANNEXE 4

Le compte à rebours et la notion de charge foncière admissible pour une opération de logement locatif social

Quant à ses dépenses annuelles de fonctionnement, le graphique ci-dessous montre l'ensemble des postes (pour le logement pris en exemple pendant toute sa période d'exploitation (ici 40 ans, période généralement couverte par l'emprunt principal).

Dépenses prévisionnelles annuelles par logement
(en euros courant)



Ces postes de dépenses prévisionnelles communs à tous les organismes peuvent, dans un cadre règlementaire commun, être valorisés différemment d'un organisme à l'autre selon la structure de leur parc, leur vision de l'avenir, leur politique d'entretien, etc. Ainsi :

- **pour la taxe foncière sur les propriétés bâties**, elle dépend de la collectivité où sont construits les logements et peut donc significativement varier d'une collectivité à une autre. Les constructions neuves en sont exonérées sur 25 ans, comme le montre le diagramme ci-dessus.
- **les frais de maintenance** dépendent de la politique prévisionnelle de l'organisme en ce domaine, et de la typologie de son parc. Il est possible par exemple de prévoir un coût de maintenance moindre sur un parc à fort taux de logement individuel.
- **les prévisions d'impayés et vacants** constituent des postes prévisionnels appréciés par l'organisme en fonction des évolutions nationales et surtout de l'évolution du contexte local (la moyenne nationale est de 3 %).
- **les frais de gestion** (partie du gardiennage, prestation non récupérables auprès du locataire, etc.) dépendent plus ou moins des mêmes facteurs que le poste maintenance. Ils

sont établis par chaque organisme à partir de ses propres ratios de gestion.

→ Sur cet exemple, le taux d'actualisation est de 1,8% (il fait l'objet d'une concertation entre l'Etat, la CDC et l'USH).

Le poste le plus important en volume est celui de la charge financière, qui représente le remboursement des emprunts. Elle varie d'une opération à l'autre en fonction de la répartition des dépenses d'investissement du plan de financement. Généralement, plus l'organisme investit en fonds propres moins l'emprunt (et donc la charge financière) sont conséquents.

→ Dans notre exemple, la somme (moyenne ramenée à l'année) de ces valeurs en € de 2011 est le loyer que l'opérateur social devrait pratiquer pour que son opération soit équilibrée, c'est-à-dire 5 270 € soit 439 €/mois. Ce loyer d'équilibre étant supérieur au loyer maximum du PLUS (429 € avec la majoration maximale en zone 2) l'opération est donc en déséquilibre.

L'équilibre de l'opération

Les paramètres de l'équilibre d'une opération, bien qu'encadrés par les textes pour la plupart, peuvent varier comme on vient de le voir d'un organisme à l'autre en fonction de la typologie, de la localisation, de l'ancienneté, et des choix de gestion de son parc.

La politique de fonds propres de l'organisme influe également sur les conditions de l'équilibre. Sa situation financière détermine le cas échéant des capacités d'investissement plus ou moins grandes. Sans chercher, comme dans les modèles d'équilibre de la promotion privée, une rentabilité interne des fonds propres investis, il est à tout le moins de saine gestion pour un organisme Hlm de prévoir leur simple reconstitution compte tenu du taux d'inflation prévu.

Ces considérations montrent que dans le cadre du même modèle actuellement admis par l'Etat, la CDC, etc. des variations peuvent exister d'un organisme à l'autre quant à l'évaluation des conditions d'équilibre d'une opération, selon que lui sont imposées (ou qu'il se donne) des conditions plus ou moins rigoureuses de montage financier.

Et qu'il peut donc y avoir à l'issue du compte à rebours des appréciations plus ou moins contraignantes de la charge foncière supportable.

La seule possibilité pour équilibrer l'opération est de réduire la charge financière, c'est-à-dire diminuer l'emprunt.

Une fois mobilisés les fonds propres et les subventions disponibles, la principale option qui s'offre à l'organisme Hlm est **de réduire la charge foncière de l'opération**. Dans une pure logique de compte à rebours, la charge foncière apparaît, si ce n'est comme la variable d'ajustement ultime du bilan de l'opération, du moins comme le facteur premier de la faisabilité de l'opération. Et ce d'autant plus que dans le processus de montage d'une opération de construction, c'est l'évaluation de la charge foncière admissible qui déterminera en premier lieu la décision d'acquiescer, donc de faire.

Le dispositif financier de l'Etat : la subvention pour surcharge foncière

Cette subvention de l'Etat²⁶ est toujours attribuée à l'organisme Hlm dans le cadre de son bilan financier de construction (et ne transite pas par un EPF). Ce dispositif est réservé aux zones tendues, en premier lieu l'Ile-de-France qui a reçu près de 90 % des subventions foncières attribuées en 2010.

Charge foncière de référence : définition

Subvention = [ch. foncière – VFN * SU]*taux

VFN (en € par m ² de SU)	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Collectif	200	150	100
Individuel	290	210	130

La subvention est calculée de la manière suivante. On calcule d'abord l'assiette qui est la charge foncière réelle moins la charge foncière de référence, et on applique un taux à cette assiette (maximum de 50%).

→ L'assiette est plafonnée à 200% de la valeur foncière de référence.

²⁶ Dispositif décrit dans l'article R.331-24 du code de la construction et de l'habitation.

ANNEXE 5 :

Tableau de répartition des coûts pour le logement locatif social

Région	Coût total	Bâtiment		Foncier		Prestations intellectuelles	
		Coût	%	Coût	%	Coût	%
Ile-de-France	3 546	2 195	62%	979	28%	372	10%
Alsace	2 620	1 833	70%	481	18%	306	12%
Aquitaine	1 950	1 335	68%	418	21%	197	10%
Auvergne	1 953	1 513	77%	225	12%	215	11%
Bourgogne	1 998	1 454	73%	316	16%	228	11%
Bretagne	2 278	1 298	57%	821	36%	159	7%
Centre	1 809	1 330	74%	282	16%	197	11%
Champagne-Ardenne	2 440	1 771	73%	450	18%	218	9%
Franche-Comté	1 848	1 314	71%	330	18%	204	11%
Languedoc-Roussillon	1 843	1 280	69%	359	19%	204	11%
Limousin	1 952	1 453	74%	223	11%	276	14%
Lorraine	1 975	1 450	73%	382	19%	143	7%
Midi-Pyrénées	1 859	1 277	69%	380	20%	202	11%
Nord-Pas-de-Calais	1 935	1 379	71%	368	19%	188	10%
Basse-Normandie	1 972	1 412	72%	359	18%	201	10%
Haute-Normandie	2 324	1 711	74%	393	17%	220	9%
Pays de la Loire	1 834	1 380	75%	270	15%	184	10%
Picardie	2 322	1 630	70%	479	21%	213	9%
Poitou-Charentes	1 957	1 451	74%	287	15%	219	11%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 681	1 661	62%	745	28%	276	10%
Rhône-Alpes	2 224	1 508	68%	449	20%	268	12%
Corse	1 772	1 281	72%	303	17%	188	11%
Moyenne (hors IdF)	1 759	1 245	71%	335	19%	179	10%

Source : DGALN/DHUP/PH4 infocentre SISAL - 18 janvier 2011

Liste des parutions

Plus de 120 titres déjà parus. Certains sont épuisés ; les autres peuvent être commandés (différents tarifs*) auprès de la direction des Activités promotionnelles – Éditions de l'Union sociale pour l'habitat - 14, rue Lord-Byron - 75384 Paris Cedex 08 - Tél. 01 40 75 52 63 - Mél : celine.lara@union-habitat.org

Les Cahiers

- 1 Scoring : mieux apprécier le risque prêteur - février 1989 - **Épuisé**
- 2 Stratégies et solidarités partenariales - mars 1989 - **Épuisé**
- 3 Le métier de constructeur de maisons individuelles - septembre 1989 - **Épuisé**
- 4 Les orientations de la politique sociale de l'habitat - novembre 1989 - **Épuisé**
- 5 Personnes âgées : adapter le patrimoine existant - janvier 1990
- 6 Les régies de quartier, agir sur la cité - juin 1990
- 7 Première approche de faisabilité opérationnelle d'un terrain - décembre 1990
- 8 L'évolution des emplois et des compétences dans le Mouvement Hlm - avril 1991
- 9 Les maîtres d'ouvrage et le plan de patrimoine (premier bilan) - mai 1991
- 10 Habitants en mouvement : une interrogation sur le métier de bailleur - juin 1991
- 11 La vente debout des prêts des sociétés de Crédit Immobilier - juillet 1991
- 12 Loi Neiertz et prêteurs Hlm : comment agir ? - novembre 1991
- 13 Tag/Traitement anti-graffiti - novembre 1991
- 14 Un guide pour la qualité - novembre 1992
- 15 Référentiel des emplois de la fonction sociale dans les organismes Hlm - avril 1993
- 16 Référentiel des métiers de gardien - septembre 1993 - **Épuisé**
- 17 L'actualité juridique commentée d'un congrès à l'autre - octobre 1993
- 18 Cadre de CCAP applicables aux marchés de construction neuve sociétés privées Hlm - Réédité n°66
- 19 Cadre de CCAP applicables aux marchés de réhabilitation Sté privées Hlm - Réédité n° 66
- 20 Cadre de RPAO pour les sociétés privées Hlm - novembre 1993
- 21 Politiques territoriales : démarches inter-organismes - mars 1994
- 22 Contrats type : entretien des espaces verts - mai 1994 - **Épuisé**
- 23 Contrats type : entretien de la robinetterie et économie d'eau - mai 1994 - **Épuisé**
- 24 Contrats type : entretien extincteurs mobiles - mai 1994 - **Épuisé**
- 25 Contrats type : exploitation chauffage - mai 1994 - **Épuisé**
- 26 Cadre de contrats de maîtrise d'œuvre : acte d'engagement, CCA, CCT (loi MOP) - juin 1994 - **Épuisé**
- 27 L'actualité juridique commentée d'un congrès à l'autre et supplément "Loi sur l'habitat" - septembre 1994
- 28 La gestion des ressources humaines dans les organismes Hlm (offices et SA) - novembre 1994
- 29 Politique et pratiques d'attribution - février 1995 - **Épuisé**
- 30 Les organismes d'Hlm dans les programmes locaux de l'habitat - avril 1995
- 31 Modes de gestion décentralisée des organismes Hlm - juin 1995
- 32 Le responsable d'agence de gestion - juin 1995 - **Épuisé**
- 33 Les résidences sociales, circulaire n° 95-33 du 19 avril 1995 - juin 1995
- 34 Mémento des procédures civiles d'exécution - septembre 1995 - **Épuisé**
- 35 Améliorer la sécurité technique en logement locatif - septembre 1995 - **Épuisé**
- 36 Contrat-type mission(s) de coordination, sécurité et protection de la santé - octobre 1995
- 37 L'actualité juridique commentée d'un congrès à l'autre - octobre 1995
- 38 L'économie des services de proximité. Actes de la journée d'étude du 12 avril 1995 - décembre 1995
- 39 Hlm et sécurité dans les quartiers d'habitat social - décembre 1995 - **Épuisé**
- 40 Quartiers et mixité sociale - juin 1996 - **Épuisé**

Liste des parutions

- 41 Définir des orientations d'attributions : outils et méthodes - juin 1996
- 42 L'actualité juridique commentée d'un congrès à l'autre 1995-1996 - juillet 1996
- 43 Hlm et services de proximité - octobre 1996
- 44 Les projets stratégiques pour les organismes Hlm - décembre 1996
- 45 Le traitement des impayés et les dispositifs de rachat en locatif - avril 1997 - **Épuisé**
- 46 Accompagnement lié au logement et fonction sociale des organismes Hlm - août 1997
- 47 L'actualité juridique commentée d'un congrès à l'autre 1996-1997 - août 1997
- 48 Référentiel des emplois de la maîtrise d'ouvrage : évolution de la fonction - octobre 1997
- 49 Permanences et changements aux Hlm. L'évolution historique des missions - octobre 1997
- 50 Gestion de l'eau. Méthodes d'analyse et propositions d'actions - novembre 1997 - **Épuisé**
- 51 Référentiel de communication avec les habitants, à l'usage des organismes Hlm - août 1998
- 52 Pratiques Hlm de gardiennage et de surveillance - septembre 1998
- 53 Missions et fonctions de prévention-sécurité - septembre 1998
- 54 Références pour la maîtrise des charges locatives - décembre 1998 - **Épuisé**
- 55 MULO-méthode unifiée pour le logement optimisé - juin 1999 - **Épuisé**
- 56 Hlm et contrat de ville 2000 - 2006 - août 1999 - **Épuisé**
- 57 Contrat-type : nettoyage - septembre 1999
- 58 Contrat-type des portiers d'entrée d'immeuble - octobre 1999
- 59 Recommandation sur l'application de la loi contre l'exclusion - novembre 1999 - **Épuisé**
- 60 Les troubles de voisinage - États des lieux et pratiques Hlm - mars 2000
- 61 Hlm et gestion urbaine de proximité dans les contrats de ville - mars 2000 - **Épuisé**
- 62 Contrat-type : entretien des chauffe-eau, chauffe-bains et chaudières murales à gaz - septembre 2000
- 63 Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 - janvier 2001- **Épuisé**
- 64 Les organismes Hlm et la communication Internet / Intranet - mars 2001
- 65 Hlm et Gestion urbaine de proximité - améliorer la vie quotidienne des habitants - juin 2001
- 66 Cadre de CCAP applicables aux marchés passés par les Stés privées d'Hlm - juin 2001
- 67 Mise en place d'un plan d'entretien, éléments de réflexion et d'orientation - juillet 2001
- 68 Les choix sur le patrimoine, méthode d'investissement et de gestion - juillet 2001 - **Épuisé**
- 69 Le Qualimo - Management de processus de réalisation opérationnel en locatif - octobre 2001
- 70 Hlm et agglomération - octobre 2001
- 71 Cadre de contrat pour les missions de contrôle technique - décembre 2001
- 72 MULO en acquisition-amélioration - juin 2002
- 73 La gestion du risque lié aux légionelles dans l'habitat - juillet 2002
- 74 Faisabilité commerciale et foncière en acquisition-amélioration - septembre 2002
- 75 Installation d'équipements d'émission et de réception de réseaux de télécommunications - novembre 2002
- 76 Les déchets de chantier - décembre 2002
- 77 Parc privé existant ou ancien : Pourquoi et comment intervenir - mars 2003
- 78 Le recours aux sociétés privées de prévention et de sécurité - cahier des charges-type - septembre 2003
- 79 Les constats amiante - Cadre général et contrats-type de mission de repérage - septembre 2003
- 80 Villes et quartiers - Les chartes de voisinage - décembre 2003
- 81 La communication, vecteur de la qualité - février 2004
- 82 Logements-foyers pour personnes âgées : la relation propriétaire gestionnaire - mars 2004
- 83 Guide de l'enquête de satisfaction : perception de la qualité du service rendu dans l'habitat social - mars 2004
- 84 Les cessions en bloc de patrimoine locatif social : un outil d'aide à la décision - mai 2004
- 85 Guide pratique et déontologique de recours à la vidéosurveillance par les bailleurs sociaux - juillet 2004

- 86 Les “mondes sociaux” des organismes du logement social - octobre 2004
- 87 Gestion de proximité : évolutions et tendances - octobre 2004
- 88 Dématérialisation des procédures d'appel d'offres - novembre 2004
- 89 Les pratiques d'achat en logement social : mise en œuvre du code 2004 des marchés publics - janvier 2005
- 90 Contrat-type de coordination de la sécurité et de la protection de la santé - janvier 2005
- 91 Les organismes Hlm et le mandat de gestion d'immeubles : proposition de convention - février 2005
- 92 Les logements-foyers pour personnes âgées dans la stratégie patrimoniale - février 2005
- 93 La technologie du télérelevage appliquée à la gestion de l'eau en habitat collectif - avril 2005
- 94 Gestion d'un immeuble voué à la démolition : préparer et accompagner le projet - juin 2005
- 95 L'entretien de la ventilation mécanique contrôlée sanitaire - juillet 2005
- 96 Aide à la mise en place d'un contrat d'entretien et de réparations des ascenseurs - septembre 2005
- 97 Prendre en compte la gestion et les usages dans les projets de renouvellement urbain - septembre 2005
- 98 Prendre en compte le vieillissement et le handicap dans les interventions sur le patrimoine - septembre 2005
- 99 Relogement et rénovation urbaine - novembre 2005
- 99b Les aspects juridiques du relogement - mai 2007
actualisé en décembre 2010
- 100 Le PLH : enjeux pour l'habitat social et rôle des organismes Hlm - novembre 2005
- 101 La délégation des aides à la pierre, outil de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat - décembre 2005
- 102 Aide à l'entretien des aires de jeu - février 2006
- 103 L'accès et le maintien dans le logement des personnes ayant des difficultés de santé mentale - mars 2006
- 104 L'ouverture des marchés de l'énergie pour les organismes de logements sociaux - avril 2006
- 105 L'accès au foncier : comprendre, proposer, agir - juillet 2006
- 106 Bilan de quelques opérations de résidentialisation dans le cadre de projets urbains - septembre 2006
- 107 Décentralisation et politiques locales de l'habitat - octobre 2006
- 108 Guide de mise en place du contrôle technique périodique en ascenseur - novembre 2006
- 109 Guide de sensibilisation à la communication des projets de rénovation urbaine - décembre 2006
- 110 Le nouveau régime d'impôt sur les sociétés des organismes de logement social - avril 2007
- 111 Le dossier de diagnostic technique - mai 2007
- 112 Communication : approches, pratiques et tendances - juin 2007
- 113 La gestion des quartiers en chantier - juillet 2007
- 114 Améliorer l'accessibilité du parc existant - juillet 2007
- 115 Stratégie énergétique : comment définir une réponse globale sur le parc existant ? - novembre 2007
- 116 Projets de gestion de site et certification Qualirésidence(s) - novembre 2007
- 117 Gérer les copropriétés : savoir-faire et valeur ajoutée des organismes Hlm - décembre 2007
- 118 Vente des logements locatifs des organismes Hlm à personne physique : points-clés et recommandations - décembre 2007
- 119 Entreprendre ou poursuivre l'amélioration du service aux habitants : la mobilisation francilienne - janvier 2008
- 120 Les démarches collectives d'engagements de service en Bretagne et Pays de la Loire - février 2008
- 121 Accéder à la propriété dans les quartiers en renouvellement urbain - mars 2008
- 122 Les projets de résidentialisation : points de vigilance et recommandations - juillet 2008
- 123 La restructuration du foncier dans les opérations de renouvellement urbain - juillet 2008
- 124 Développer les réponses aux besoins d'accueil d'urgence et temporaire : les produits, le rôle des organismes - juillet 2008
- 125 Partenariats FNARS et USH
Collaborations locales : enseignements et perspectives - septembre 2008
- 126 ProAccess : accession sociale, vente Hlm, copropriétés - septembre 2008
- 127 Maintien à domicile des personnes âgées : les formules proposées par les organismes d'Hlm - octobre 2008

Liste des parutions

- 128 L'adaptation de la gestion des organismes d'Hlm à l'accueil des ménages vulnérables (Besoins, principes d'intervention et modes organisationnels) - juin 2009
- 129 Refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels - juillet 2009
- 130 Gestion et communication de crise dans l'habitat social Guides réflexes et méthodologie - juillet 2009
- 131 Le Plan Local d'Urbanisme pour favoriser le logement social - septembre 2009
- 132 Guide de l'aménagement opérationnel - février 2010
- 133 Développement durable, nouveau concept, nouvelles pratiques de communication - juin 2010
- 134 Les procédures de gestion de la demande et des attributions - juillet 2010
- 135 La prévention des impayés et des expulsions - octobre 2010
- 136 Les partenariats entre bailleurs sociaux et associations pour l'accès et l'insertion durable dans le logement des ménages en difficulté - novembre 2010
- 137 Les économies d'énergie après la loi Grenelle 2 - novembre 2010
- 138 Mettre en œuvre la réforme de la demande sur les territoires - janvier 2011
- 139 Les engagements en matière de qualité de service : enjeux, pratiques et perspectives - janvier 2011
- 140 Le Conseil de Concertation Locative : un outil intégré au service du mieux vivre ensemble - janvier 2011
- 141 Guide pratique et déontologique de la vidéoprotection à l'usage des bailleurs sociaux - mai 2011
- 142 La médiation dans une politique de tranquillité résidentielle - mai 2011
- 143 Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social - juin 2011
- 144 Les organismes d'Hlm et la copropriété : aspects juridiques - septembre 2011
- 145 Vente Hlm : une nouvelle dimension dans la stratégie des organismes Hlm - décembre 2011
- 146 Sécurité, tranquillité : Qualité urbaine et prévention situationnelle - avril 2012

Les Guides

- Le guide de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans les organismes - mars 1999
- Le guide de la fonction médiation dans les organismes d'Hlm - février 2000
- Le guide de la fiscalité Hlm - Tome 3 - Accession à la propriété, régime des travaux - mai 2000
- Le guide des études de marché : un outil d'aide à la décision de développement d'une offre locative sociale - février 2001
- Le guide de la gestion prévisionnelle des ressources humaines : repères pour l'action - novembre 2001
- Le guide du recrutement des personnels de terrain : agents de proximité, gardiens d'immeuble - novembre 2001
- Élaborer des procédures de gestion de la demande et d'attribution de logements - Version actualisée au 1^{er} janvier 2002 - février 2002
- Le guide des logements-foyers pour personnes âgées. Quelles adaptations, pour quel avenir? - mars 2002
- Le guide de la fiscalité Hlm - Tome 4 - Les impositions liées à la détention et la location d'un immeuble - mars 2002
- Le rôle des organismes de logement social dans les PLH - mars 2003
- Guide des observatoires de l'habitat : la participation des organismes de logement social - mars 2003
- Guide évaluation des contrats de ville - juin 2003

* Tarifs des Guides, prix unitaire TTC franco

Guides 1995 à 2000 : 22,87 €

Guides 2001 : 24,39 € - 2002 : 25 € - 2003 : 26 €

* Tarifs des Cahiers, prix unitaire TTC franco

Du n° 5 au n° 50 : 15,09 €

Du n° 51 au n° 62 : 16,01 €

Du n° 63 au n° 71 : 16,77 €

Du n° 72 au n° 76 : 17 €

Du n° 77 au n° 80 : 17,50 €

A partir du n° 81 : 20 €

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

LES REVUES

14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08

Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83

www.union-habitat.org



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble