

Les stratégies foncières d'un opérateur public

Intervention de Gilles Bouvelot, directeur de l'EPF Ile-de-France

Dans une optique comparative, le cours "Action foncière et territoire" a pour objectif de caractériser la notion de système foncier, soit l'ensemble des facteurs qui déterminent l'affectation des sols et l'aménagement des territoires. Ce système foncier est assis sur des mécanismes économiques, juridiques et politico-administratifs.

L'intervention de Gilles Bouvelot, directeur de l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France, a permis d'appréhender l'intervention publique directe sur le foncier, et plus précisément les stratégies et actions foncières des opérateurs publics que sont les Établissements Publics Fonciers.

I - Evolution des gisements fonciers et développement des Établissements Publics Fonciers

1) *Qu'est ce que le foncier aujourd'hui ?*

Historiquement, la question foncière est philosophique et politique. Elle se pose en relation avec la notion de **propriété privée** et celle d'**intérêt général**. Schématiquement, le XIX^{ème} siècle a été marqué par le respect de la propriété privée, avec une atteinte à cette dernière pour la construction de grandes infrastructures, à travers le procédé d'expropriation. Depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, avec le développement des politiques publiques d'aménagement, on considère que l'Etat ou les collectivités (depuis la décentralisation des années 1980) sont légitimes pour porter atteinte à la propriété privée afin de réaliser des opérations d'aménagement. Ainsi, **l'intervention foncière des acteurs publics s'est progressivement étendue**.

Le foncier est à considérer à la fois comme un **facteur de production** et comme un **élément d'utilité sociale** (sur lequel s'inscrivent concrètement des principes de mixité et de développement durable, notamment). Il est ainsi à la fois un **instrument** et un **objet** au service de grands objectifs.

A l'heure actuelle, il est un élément clé pour la construction de logement.

Jusqu'aux années 1980, l'intervention des acteurs publics - Etat et collectivités - était facilitée par la disponibilité du foncier. Les "réserves foncières" permettant de construire du

logement ou de développer des projets d'aménagement étaient nombreuses. Toutefois, les années 1990 marquent un tournant : les terrains non bâtis se font de plus en plus rares et les préoccupations environnementales ainsi que la lutte contre l'étalement urbain se renforcent. L'**action foncière** consiste désormais en la **reconquête de terrains déjà bâtis**. Les "gisements fonciers" sont les **friches**, en premier lieu industrielles, et plus récemment hospitalières ou universitaires. Les terrains sont souvent complexes, pollués et parfois encore occupés par des propriétaires multiples. Le bâti insalubre ainsi que les grands ensembles constituent également aujourd'hui un gisement foncier.



Illustration de l'évolution des gisements fonciers

Source : Présentation de Gilles Bouvelot - 9 octobre 2017

2) *Qu'est ce qu'un EPF ?*

Face à l'évolution et à la complexification des gisements du foncier, on constate, depuis les années 1990, un développement de l'intervention des acteurs publics, et notamment des **Établissements Publics Fonciers**.

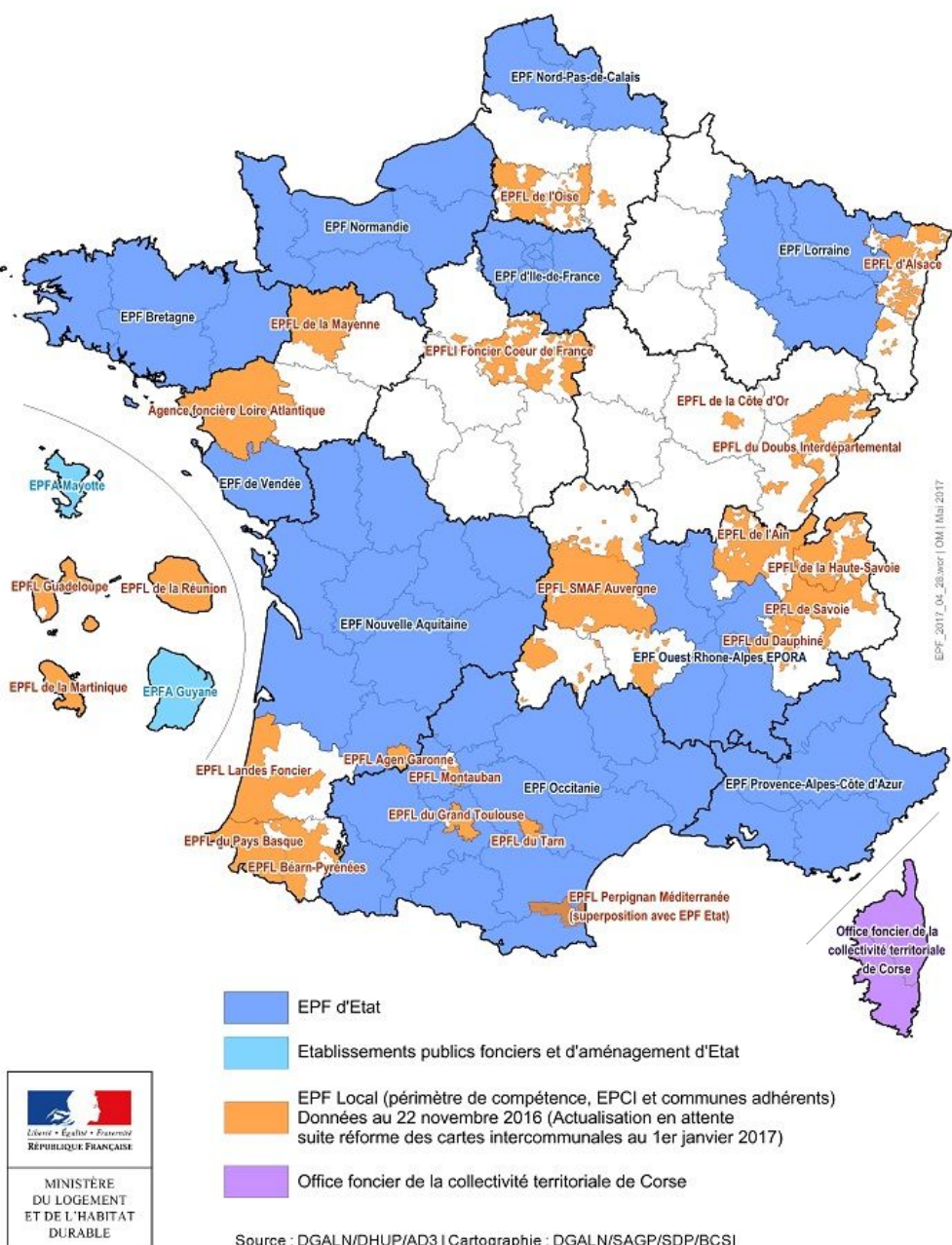
Les EPF sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) qui "portent" des terrains qui serviront à des opérations d'aménagement publiques, notamment à la construction de logements. **Pour un temps donné, l'EPF possède et gère le foncier**. Eventuellement, il commence à le pré-aménager (démolition, dépollution), avant de le revendre à la collectivité ou à l'opérateur mandaté par cette dernière. Il apporte également une expertise et un conseil en matière d'économie du foncier aux collectivités. La **loi pour l'accès au logement et pour un urbanisme rénové (ALUR) de 2014** a conféré aux EPF un rôle important dans la production de logements et dans la lutte contre l'étalement urbain.

Il existe en France deux types d'Établissement Public Foncier : les EPF d'Etat et les EPF locaux.

- Les **Établissements Publics Fonciers d'État (EPFE)** sont au nombre de 10. Ils interviennent sur des territoires perçus comme stratégiques par l'Etat, sur un périmètre variant de l'échelle régionale à l'échelle départementale. Ils sont créés par un décret en Conseil d'Etat après avis des conseils régionaux, départementaux et des intercommunalités concernées.

- Les **Établissements Publics Fonciers Locaux (EPFL)** sont au nombre de 23. Ils ont été instaurés par la Loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1991. Ils assistent les collectivités locales dans leurs acquisitions foncières et immobilières. Ils sont créés à l'initiative de ces dernières, qui restent libres d'adhérer ou non.

Les établissements publics fonciers (EPF) d'Etat et les EPF locaux - Mai 2017



Les EPF interviennent sur demande de l'Etat ou des collectivités, dans le cadre de **conventions** qui fixent des engagements réciproques, comme indiqué ci-dessous.

Convention	
L'EPF s'engage sur :	La collectivité s'engage sur :
<ul style="list-style-type: none"> - un périmètre - une durée - une enveloppe financière dédiée - un diagnostic foncier - une remise d'un foncier "prêt à l'emploi" - une gratuité du portage 	<ul style="list-style-type: none"> - un programme (mixité sociale, développement durable, etc) - un calendrier d'élaboration du projet urbain - une garantie de rachat - des outils juridiques qu'elle délègue à l'EPF (droit de préemption urbain, etc)

Enfin, les Établissements Publics Fonciers disposent des **ressources financières suivantes** :

- la taxe spéciale d'équipement, assise sur les quatre taxes locales et perçue sur le territoire correspondant au périmètre d'intervention de l'EPF
- les contributions de l'Etat et des collectivités territoriales
- le produit de la revente des terrains

3) *L'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France*

L'EPF Ile-de-France est un EPF d'Etat, créé en 2006, et dont le périmètre d'intervention a été élargi en 2015 suite à la **fusion des EPF franciliens**, pour répondre à la volonté du gouvernement de débloquer la construction de logements dans le cadre de la mise en oeuvre du Grand Paris.

L'EPF est compétent sur la totalité de l'Ile-de-France. Il agit sur les territoires des communes avec lesquelles il a signé une convention. A l'heure actuelle, **300 des 1200 communes franciliennes sont sous convention d'intervention foncière**.

L'EPF est administré par un Conseil d'Administration de 33 membres qui représentent la région Ile-de-France, les départements, la Métropole du Grand Paris, les intercommunalités et l'Etat. Il fixe les modalités d'intervention et détermine les axes prioritaires d'intervention qui sont actuellement les suivants :

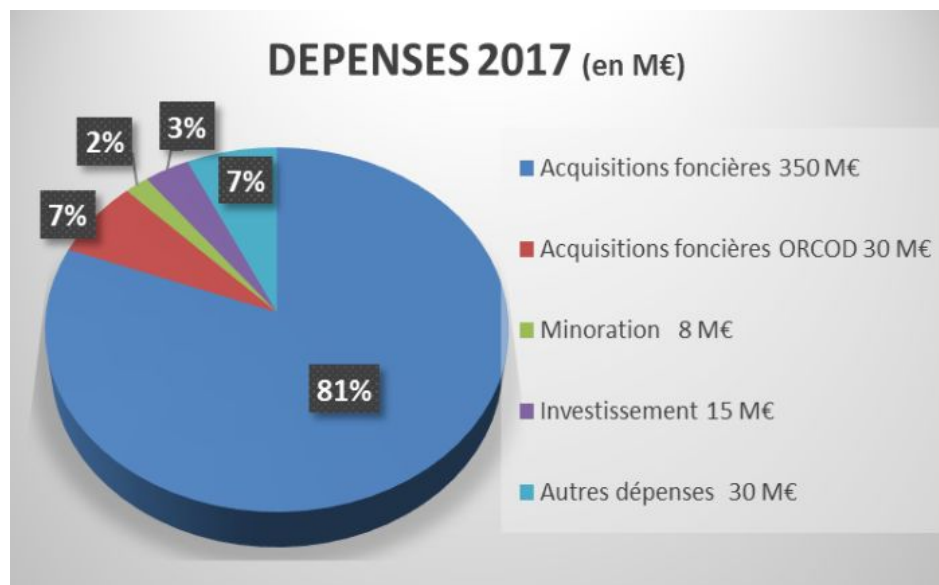
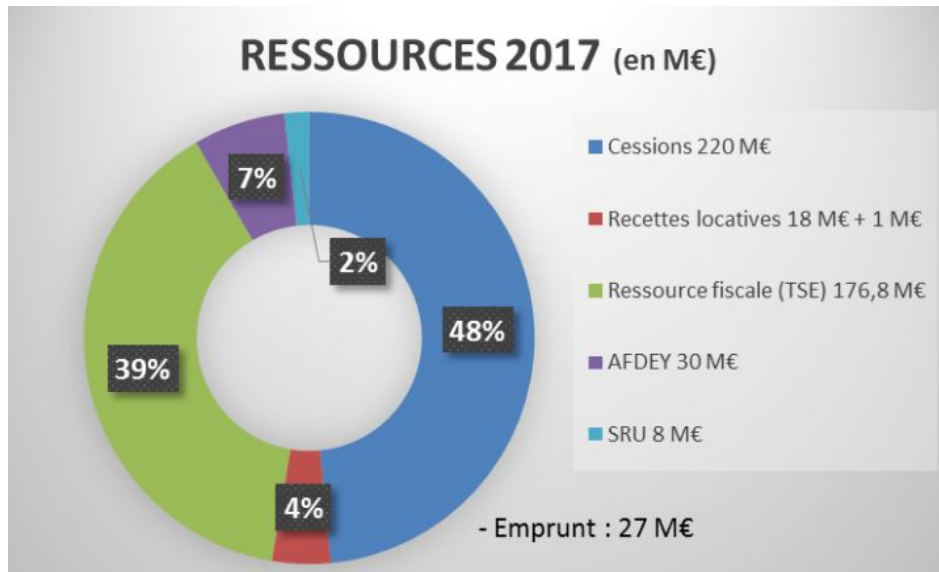
- le **logement**
- le **développement économique**

Quelques chiffres :

De 2007 à 2015, l'EPFIF a cumulé 2,25 milliards d'euros d'action foncière, et la cession de 840 millions d'euros de terrains a permis la production de 22 000 logements et de 500 000 m² d'activités.

A terme, la feuille de route 2016-2020 préconise la production de **12 000 logements de 400 000 m² d'activités par an**.

Ressources et dépenses 2017 de l'EPF Ile-de-France



Source : Présentation de Gilles Bouvelot - 9 octobre 2017

II - Les mécanismes du foncier

L'EPFIF se positionne comme un maillon dans la chaîne des acteurs des marchés du foncier. Il cherche à produire de la valeur urbaine de par son intervention sur le marché. Plusieurs mécanismes de détermination des prix du foncier sont à l'œuvre sur ce marché, et expliquent le positionnement et l'action des EPF, et notamment de l'EPFIF.

1) Les « comptes à rebours promoteur »

Avant d'entreprendre une opération, tout promoteur immobilier commence par calculer, de manière simple, le montant qu'il peut dépenser pour l'achat du terrain. Il estime le **prix de vente**, auquel il pourra revendre l'immeuble à construire, en fonction de ses clients potentiels. Il déduit de ce prix tous les frais qu'il engagera pour réaliser l'opération - **le prix de revient** - et obtient le prix du foncier brut, ou la valeur de développement. Cette soustraction basique est appelée le « compte à rebours du promoteur ».

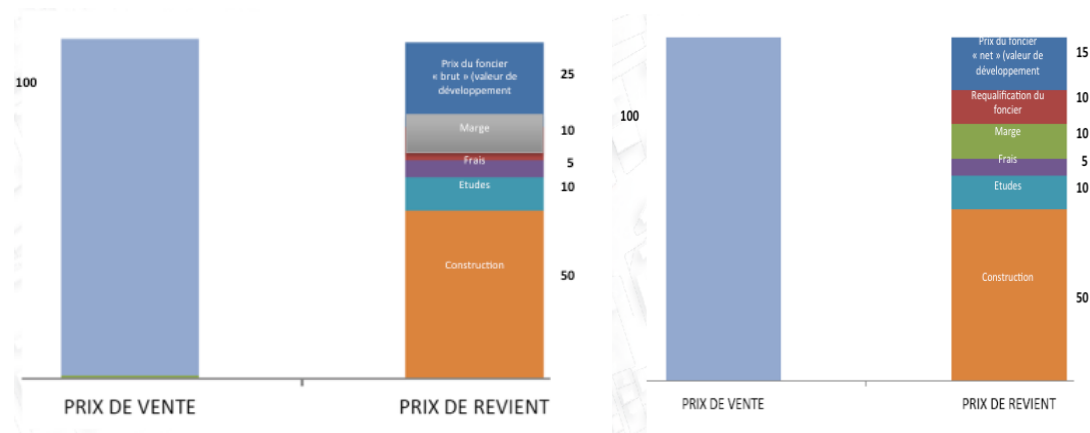
Dans le prix de revient, le promoteur inclut en général les coûts de construction, les frais d'études, la charge foncière correspondant aux frais engagés pour rendre constructible et viabiliser le terrain, la marge réalisée par les actionnaires et d'autres frais.

$$\text{Prix du foncier brut} = \text{Prix de vente} - \text{Prix de revient}$$

Ainsi, c'est en faisant la différence entre le prix de sortie de l'opération et le total des coûts qu'on obtient le **prix au dessus duquel le promoteur ne pourra pas aller** : sa tâche sera alors de convaincre le propriétaire du terrain de le lui céder à ce prix.

Différentes situations de « compte à rebours »

Dans la situation initiale, le terrain à la vente n'est pas pollué et n'est pas construit, la répartition des coûts est comme indiquée dans le schéma ci-dessous à gauche et en ligne 2 du tableau. Dans le schéma de droite, correspondant à la troisième ligne du tableau, en terrain pollué, on constate que le prix du foncier a baissé, car le **promoteur a répercuté de manière négative sur le prix du terrain les coûts de dépollution (10%)**.



Source : Présentation de Gilles Bouvelot - 9 octobre 2017

Effet levier d'une hausse des prix immobiliers

On constate que, dans les faits, le coût du foncier est d'abord influencé par l'évolution des prix de l'immobilier. En effet, dans le cas d'une hausse des prix immobiliers, c'est à dire d'une augmentation du prix de vente (correspondant à la quatrième ligne du tableau), la majorité des coûts de revient d'une opération restent cependant fixes. Les prix fonciers résultant du nouveau compte à rebours augmentent alors de manière plus que proportionnelle par rapport aux prix de l'immobilier. On parle **d'effet de levier des prix immobiliers sur les prix du foncier**.

Cependant, si, suite à une période d'augmentation des prix de l'immobilier, on constate une baisse consécutive de ces prix et des prix du foncier, le propriétaire du terrain refusera d'accepter la perte de valeur de son bien – et d'autant plus s'il s'est engagé dans une stratégie de rétention spéculative. Le prix du foncier ne baissera donc pas d'autant que celui de l'immobilier à proximité : il y a un « **effet de cliquet** » des prix du foncier.

	Prix de vente	Prix du foncier	Marge	Requalification du foncier	Frais	Etudes	Construction
Terrain libre, non pollué	100	25	10	/	5	10	50
Terrain pollué	100	15	10	10	5	10	50
Hausse des prix immobiliers + 30%	130	42 (+180%)	13	10	5	10	50
Hausse de la densité + 30%	130	22,5 (+50%)	13	10	6,5	13	65

2) Les autres méthodes d'évaluation du prix du foncier

D'autres modalités d'évaluation permettent de prendre des décisions concernant le foncier. La détermination de la **valeur d'usage d'un terrain « par capitalisation »** revient à calculer le bénéfice que son propriétaire en tire en l'état ou pourrait théoriquement en tirer, par exemple par la location du terrain ou d'un immeuble. La détermination de la **valeur d'usage « par comparaison »** correspond quant à elle à une analyse rigoureuse des prix constatés sur le marché à proximité, c'est à dire à ce que quelqu'un est prêt à payer pour en faire le même usage.

Ainsi, la différence entre la valeur de développement (Vd) et la valeur d'usage (Vu) constitue la **rente foncière "à savoir la survaleur économique créée par le changement d'usage d'un terrain"**. Si la valeur de développement est supérieure à la valeur d'usage, il y a mutation, sauf en cas de subvention publique.

$$Vd - Vu = \text{Rente foncière}$$

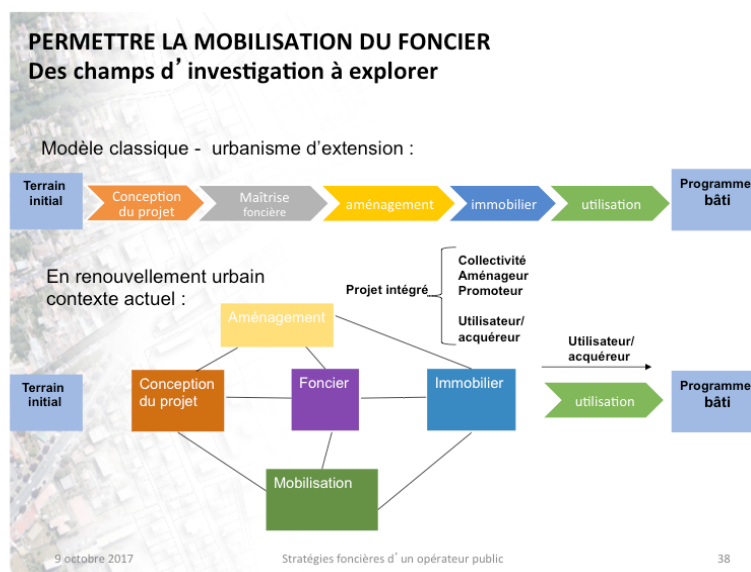
Paradoxe du foncier d'occasion

Du fait de cette relation, entre les prix immobiliers et le prix du foncier, on comprend que plus le logement dans une localité est cher, plus le foncier d'occasion sera cher également. Les propriétaires de biens fonciers seront dès lors plus susceptibles de vendre leurs biens sur le marché : ainsi **plus le foncier est cher, moins il est rare**.

3) Des chaînes de transactions aux systèmes d'acteurs du projet urbain

Traditionnellement, les acteurs du projet urbain se succèdent de façon séquentielle, dans une succession de transactions commerciales régulées par la collectivité. Comme évoqué en première séance, la baisse de dotations et des rentrées fiscales allouées aux collectivités a amené celles-ci à **travailler sur le foncier de manière plus dynamique**, dans un urbanisme de projet, davantage qu'en chaîne séquentielle. Le foncier d'occasion, tel qu'il se travaille actuellement, nécessite un traitement collectif et partenarial permanent. Le projet urbain nécessite alors de rassembler tous les acteurs autour de la table dans une logique partenariale.

Dans l'aménagement diffus d'initiative privée, s'installe un **jeu triangulaire entre le promoteur, le maire et le propriétaire**. C'est dans cette relation triangulaire que se construit le projet d'aménagement en diffus.



Source : Présentation de Gilles Bouvelot - 9 octobre 2017

III - Les différentes finalités poursuivies par l'EPFIF et ses outils

Le principe de l'action des EPF est de capter tout ou une partie de la rente foncière au profit de l'investissement public et/ou de la qualité des opérations d'aménagement en prenant en charge le portage du foncier.

1) Les finalités de l'EPFIF

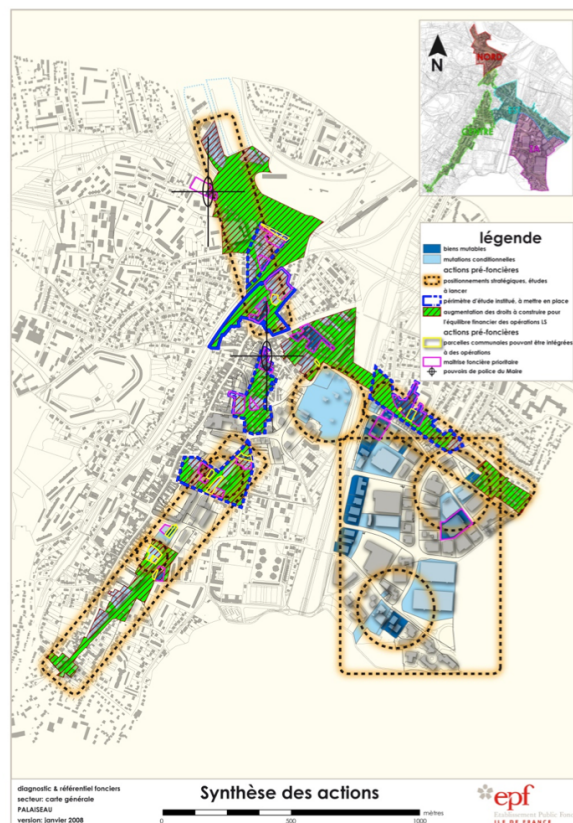
a) L'anticipation

L'**anticipation** correspond au fait d'acquérir des fonciers en amont d'une opération afin de pouvoir articuler les temps de l'aménagement et que l'acteur public puisse capter la rente foncière. Elle se réalise en particulier en connaissant les futures infrastructures amenées à être développées, mais pas seulement.

Pour ce faire, l'EPFIF met en place une **veille foncière** sur des périmètres qu'elle a identifiés comme stratégiques vis-à-vis de l'arrivée d'une certaine infrastructure ou alors où la commune possède des parcelles qui pourraient être englobées dans un projet d'aménagement de plus grande dimension.

Un exemple: la veille foncière à Palaiseau

Sur la commune de Palaiseau, l'EPFIF a mis en place un secteur d'intervention. Sur ce secteur, elle a fait un diagnostic dont découle un repérage des secteurs stratégiques d'intervention sur la commune. Ce repérage est cartographié ci-dessous.

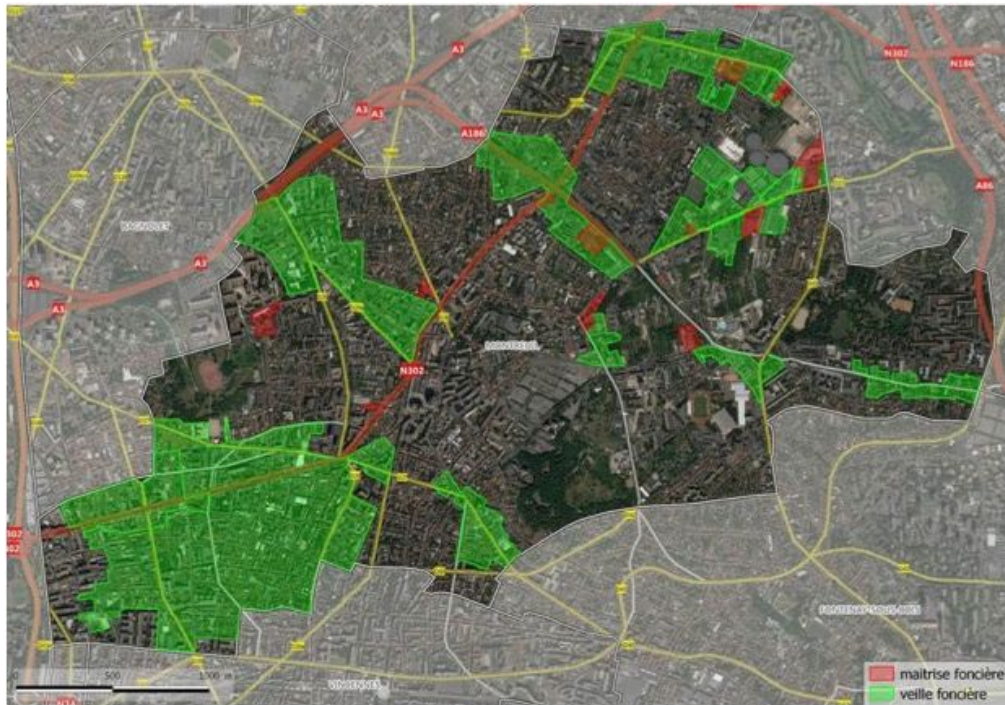


Source : Présentation de Gilles Bouvelot - 9 octobre 2017

Les secteurs stratégiques de veille foncières de l'EPFIF à Palaiseau

Un autre exemple : la ville de Montreuil

L'EPF a défini dans cette ville des secteurs de veille liés à l'anticipation de l'arrivée d'une ligne du Grand Paris Express, d'une ligne de tram et de l'enfouissement d'une autoroute.



Source : Présentation de Gilles Bouvelot - 9 octobre 2017

Les périmètres de maîtrise foncière et de veille foncière de l'EPFIF à Montreuil

Dans ce cadre, le métier de l'EPFIF est **au service des stratégies territoriales** et en particulier de celle liée au Grand Paris.

b) La régulation

La **régulation** fait référence à un accompagnement par l'EPF des communes pour lesquelles il porte ou a porté du foncier. La régulation se traduit concrètement par **l'intervention de l'EPF en amont de projets urbains**, sur des friches risquant de subir des phénomènes d'enchères. Cet accompagnement prend également la forme d'un **appui opérationnel** et de **conseil** auprès des communes afin que le foncier soit cédé pour des opérations immobilières ou d'aménagement avec des usages qualitatifs et des prix maîtrisés pour la cession aux particuliers.

Un exemple: la maîtrise foncière d'Athis-Mons

Pour cette opération, la friche industrielle de 3 hectares était déjà maîtrisée (elle était la propriété de Danone qui s'est retiré de ce secteur au sein d'une zone d'activités). L'EPF a participé à l'organisation d'une consultation d'opérateurs à prix fixé et sur des critères de qualité (sociaux, environnementaux et urbains). L'EPFIF a à coeur que les opérateurs comprennent que la qualité de l'opération est l'aspect le plus important et non le prix de cession du terrain. Dans ce cadre, un jury était présidé par le maire et constitué d'autre élus

communaux et l'EPFIF jouait en quelque sorte le rôle de conseil technique dans l'analyse des offres.



Source : Présentation de Gilles Bouvelot - 9 octobre 2017

Le projet sélectionné pour l'ancienne friche d'Athis-Mons

2) Les outils de la politique foncière de l'EPFIF

L'EPFIF dispose de différents outils pour mener à bien son action. Le premier est la **maîtrise du foncier** en elle-même. Elle est permise par des outils d'urbanisme comme le droit de préemption urbain (les communes d'Ile de France peuvent en déléguer l'exercice à l'EPFIF), l'expropriation mais aussi par des méthodes pouvant aboutir à une acquisition des fonciers à l'amiable grâce à des négociations avec les propriétaires.

Un deuxième outil est la **maîtrise de l'usage du foncier**, c'est-à-dire la mise en place des prescriptions du droit de l'urbanisme.

Enfin, l'EPFIF peut utiliser la **maîtrise de l'économie du foncier** en mettant en particulier à profit la fiscalité qui découle de la possession de terrains et les participations demandées par l'acteur public dans le cadre d'opérations d'aménagement sur ses fonciers.