



La contribution des établissements publics fonciers (EPF) à la production de logements

Préambule

L'action des EPF permet d'engager des projets urbains alliant notamment mixité sociale, mixité des fonctions et lutte contre l'étalement urbain conformément aux stratégies foncières portées par les collectivités locales et l'État.

Leur intervention en matière d'habitat est désormais prioritaire pour tous, et davantage encore pour ceux qui ont été créés à partir de 2001 sur le littoral et en Île-de-France.

1. Débloquer et optimiser le foncier pour contribuer à la production de logements

Les EPF contribuent à la production de logements en agissant sur la mise à disposition du foncier nécessaire : un EPF libère des terrains, accélère les projets et organise les conditions de sortie d'un programme incluant des logements. Si les EPF ne produisent pas directement de logements, ils acquièrent et cèdent des terrains à une collectivité ou à un opérateur en vue de la réalisation d'opérations de logement ou d'opérations mixtes sur les parcelles acquises. Ils accompagnent la collectivité dans la définition du projet et favorisent l'optimisation du foncier (densité minimale, traitement des espaces publics, regroupement de parcelles). Ils contribuent par ce biais à développer l'offre de logement neuf, notamment sur des secteurs tendus où le rythme de construction est insuffisant pour répondre à la demande ou encore là où la rétention pèse sur le marché par manque de foncier disponible.



2. Accompagner l'offre privée et faciliter les opérations complexes

Les EPF ont la particularité de pouvoir inscrire leur action dans le long terme. Ils peuvent intervenir dans des situations où la maîtrise du site est difficile (parcellaire fragmenté, présence de bâtis en copropriété, dent creuse avec difficulté de desserte) ou encore là où une remise en état du foncier (dépollution, démolition) est un préalable. Certaines de ces opérations nécessitent une intervention lourde (réhabilitation, reconversion avec démolition partielle, renouvellement urbain avec organisation du relogement des habitants voire expropriation, recomposition du parcellaire...) ou un montage complexe (recherche d'opérateurs, procédure spécifique). Ces projets sont rendus possibles en travaillant par anticipation des besoins grâce à des temps de portage ou d'immobilisation qui peuvent être très longs. À la différence des actions menées par les EPF sur du foncier « plus simple » en réponse à un besoin important et immédiat en logements, ces opérations peuvent conduire à produire moins de logements. En revanche, elles répondent directement à d'autres enjeux : développer une offre de logements dans le tissu urbain existant (en cœur d'agglomération, à proximité de dessertes en transports en commun), assainir un marché (résorption du parc indigne notamment), redynamiser des quartiers dégradés, produire des logements à moyen et long termes... Dans bien des cas, sans leur intervention, l'investissement nécessaire à la libération de ces terrains n'aurait pu être effectif. Ainsi, l'activité des EPF stimule et accroît l'action de production de logements des opérateurs privés et publics.

L'exemple de l'opération de la zone de l'Union engagée en 1998 sur les communes de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos a été pour l'EPF Nord-Pas-de-Calais un véritable "laboratoire" de son intervention en recyclage foncier.

Ainsi, de la concertation publique préalable en juin 2000 au choix de l'équipe lauréate - à savoir Reichen et Robert en février 2004, le temps du portage foncier a été mis à profit pour la définition du projet. Le projet retenu assure une mixité des fonctions sur la zone avec l'implantation d'un pôle textile, l'aménagement d'un vaste parc urbain et une programmation d'habitat importante (900 logements).

La procédure de création de ZAC est aujourd'hui engagée. Le challenge de l'opération était d'acquérir à l'amiable plus d'une vingtaine d'hectares en l'attente d'un projet précisément identifié.



Plan directeur de l'EcoQuartier de l'Union - Lille Métropole, communes de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos (59)
source Reichen et Robert Associés Architectes Urbanistes/Consultants

Certains EPF sont amenés à intervenir sur des opérations de logement très complexes.

L'EPF Hauts-de-Seine a engagé la reconversion d'une copropriété dégradée de 50 chambres : acquisition progressive, recherche de propriétaires des logements vacants, organisation des conditions de relogement des propriétaires occupants. La restructuration devrait permettre de constituer une opération d'une vingtaine de logements.

Pour le compte de l'Etat et de la commune d'Antibes, l'EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur a participé à une opération de résorption de l'habitat insalubre d'un bidonville. L'EPF a acquis par expropriation les deux terrains concernés dont celui d'un marchand de sommeil. En partenariat avec les bailleurs sociaux, le relogement des occupants a été assuré par la construction d'une résidence sociale sur le site (12 logements en PLAI) et dans le parc social existant sur la commune.

Pouvant s'étaler sur plusieurs années (de 5 à 10 ans), ces opérations sont très limitées.

3. Adapter l'offre aux besoins

La plus-value d'un EPF s'apprécie au regard du marché immobilier sur lequel il intervient et de sa complémentarité par rapport aux acteurs privés ou parapublics.

Sa plus-value est particulièrement importante lorsqu'il contribue à produire des types de logement ou à répondre à des segments de marché non investis par les acteurs privés. Le foncier cédé participe d'une part au développement de l'offre de logements sociaux et d'autre part au renforcement des segments spécifiques afin de faciliter la fluidité des parcours résidentiels (construction de produits locatifs, accession sur le marché libre...).

Il peut s'agir de commercialiser des logements locatifs familiaux là où le marché, poussé par les mécanismes de défiscalisation, se concentre sur les logements de petite taille, ou de développer l'accession sociale à la propriété à coût maîtrisé afin de constituer une offre intermédiaire.

Parfois, l'objectif est de cibler des produits spécifiques : logements intergénérationnels, hébergement temporaire pour jeunes actifs, logements sociaux pour personnes âgées couplés avec des services à la personne, logements semi-collectifs avec entrées séparées... Par exemple, l'EPF Normandie a développé un programme d'aide au montage d'opérations expérimentales afin de faciliter la production de ce type de produits.

4. Rendre possible les opérations d'ensemble : anticiper et participer à la maîtrise des prix

Certaines interventions peuvent avoir, sur les marchés fonciers, des effets qui dépassent les seules parcelles acquises et la production de logements à court/moyen termes. Ainsi, plus largement, les interventions des EPF peuvent ponctuellement :

- permettre de modérer ou réguler les marchés fonciers, à l'échelle de secteurs délimités, et ainsi peser sur le marché immobilier. Par exemple, l'EPF Île-de-France estime « qu'en achetant deux ou trois parcelles bien choisies sur un territoire de veille, on va essayer de fixer les prix en créant des références »,
- réaliser des opérations d'ensemble (contribuer ou débloquent),
- créer des réserves foncières, anticiper l'urbanisation et agir en temps différé (contre-cycle, réserve foncière).

Des acquisitions ciblées contribuent à une opération d'ensemble plus vaste, voire débloquent des situations de maîtrise partielle du foncier. Enfin, les acquisitions réalisées contribuent à la mise sur le marché d'un foncier à coûts maîtrisés. En négociant au plus juste, par leur action de veille et d'acquisition en amont, ou encore en préemptant avec révision de prix, les EPF parviennent non seulement à constituer des réserves foncières, à revendre du foncier à un prix compatible avec la production de logements à coûts maîtrisés (logements locatifs conventionnés et accession sociale à la propriété), mais aussi localement à réguler ou modérer les prix aux alentours.

L'usage de la préemption sur les contreforts de l'Opération d'intérêt national Euroméditerranée :

L'annonce des grands projets d'aménagement engendre parfois une flambée des prix qui faute de maîtrise publique des terrains peut être de nature à fragiliser les conditions de réalisation de l'opération. L'**EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur** est intervenu en Zone d'Aménagement Différé sur le secteur d'Euromed 2 avec délégation du droit de préemption. Son intervention a permis de limiter les effets spéculatifs suivant l'annonce du projet pendant les 9 premiers mois. 72% des transactions ont fait l'objet d'une préemption avec révision de prix. Cette action a permis de compléter la maîtrise publique du foncier et de l'immobilier (acquisition dans 31% des cas de préemption) et a eu un impact majeur en termes de régulation des prix : les trois quarts des propriétaires ayant retiré leur bien de la vente.



Zones d'intervention de l'EPF PACA - Euromed extension Euroméditerranée (13) - source EPF PACA

L'EPF peut enfin travailler à contre-cycle pour pallier le retournement de marché et les désengagements conjoncturels des acteurs privés. Ponctuellement, l'évolution des marchés fonciers et immobiliers peut engendrer une pénurie de l'offre de terrains et une diminution brutale à moyen terme du nombre de logements. L'intervention préventive des EPF peut être de constituer des réserves foncières pour

libérer les terrains le moment venu, d'aller chercher des opérateurs ou de constituer un portefeuille de terrains qui permettra de maintenir une production de logements à moyen terme.

5. Adapter la production de logements aux spécificités locales

Leur intervention dépend très largement des objectifs qui leur sont fixés et du contexte local. Les EPF interviennent en renouvellement urbain et en extension dans des proportions différentes suivant la région et le contexte de la création de l'EPF. Dans des cas très particuliers certains EPF interviennent majoritairement en renouvellement urbain et parfois sur des petites opérations comme des copropriétés. Les typologies de logements produits dépendent directement de la typologie du foncier et des échelles d'intervention.

Pour ce faire, les EPF utilisent quasiment tous les mêmes leviers opérationnels et financiers :

- le levier opérationnel passe par le choix des sites d'intervention, la maîtrise foncière totale ou partielle, ponctuelle ou étalée dans le temps, et enfin l'organisation des cessions,
- le levier financier passe par la gestion financière de leurs ressources (taxe spéciale d'équipement, emprunt, subventions, création de fonds de minoration, taux d'actualisation des biens pour les prix de revente, gestion du flux) et leur ventilation par thématique, convention, opération,

- le levier stratégique passe par le conseil et l'expertise, la pédagogie, la production et le financement d'études, la constitution de partenariats. Ainsi, l'EPF Languedoc-Roussillon a réalisé plusieurs diagnostics fonciers sur les grandes agglomérations de son territoire en lien avec la Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

En complément les EPF proposent souvent des solutions adaptées aux spécificités locales. En effet, suivant les difficultés rencontrées localement (réticence à la production de logements sociaux, à la recherche de densité, prééminence des questions économiques sur les questions de logement) et ses missions, l'effort déployé par l'EPF se concentre sur :

- l'organisation de ses priorités, la manière d'orienter et d'encadrer les demandes d'intervention qui lui sont faites en fonction de ses objectifs en matière de politique de l'habitat,
- la manière de tenir les délais, d'accélérer les procédures, de donner le rythme, d'éviter l'immobilisation du foncier,
- la maturation du projet, l'accompagnement des démarches de projet, la validation des options possibles,
- le conseil aux collectivités locales qui dépasse le strict cœur de métier de l'action foncière : montage financier visant l'équilibre de l'opération, modifications du PLU qui permettront la réalisation du projet,
- le maintien des engagements initiaux, afin d'éviter une réorientation ou un détournement du terrain pour d'autres objectifs que les objectifs conventionnés.

POUR EN SAVOIR PLUS

Sous-direction de l'Aménagement Durable
Bureau des Politiques Foncières

Contact : 01.40.81.98.24

Pôle de Compétences et d'Innovation
Foncier et Stratégies Foncières

CETE Nord Picardie : Christelle Barassi, Vincent Caumont
CETE Méditerranée : Corinne Podlejski, Bertrand Leroux

Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement

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

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme
et des Paysages
Arche Sud
92055 La Défense cedex
www.territoires.gouv.fr



CETE Nord Picardie
CETE Méditerranée