Place et rôle d'un EPFL dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies foncières des collectivités: quel modèle pour l'EPFL du Dauphiné ?

CAROLE BARTHES

Stagiaire à l'établissement public foncier local du Dauphiné

Maître de stage: Christophe BARDET

Projet de fin d'études
Master 2 : Urbanisme et Projet Urbain

Institut d'Urbanisme de Grenoble

Année 2015-2016

Directeur de mémoire : Samuel MARTIN

NOTICE ANALYTIQUE

PROJET DE FIN D'ETUDES

NOM ET PRENOM DE L'AUTEUR : BARTHES Carole

TITRE DU PROJET DE FIN D'ETUDES : Place et rôle d'un EPFL dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies foncières des collectivités: quel modèle pour l'EPFL du Dauphiné ?

DATE DE SOUTENANCE :

ORGANISME D'AFFILIATION : Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Pierre Mendès France

ORGANISME DANS LEQUEL LE STAGE A ETE EFFECTUE : Etablissement public foncier local du Dauphiné

DIRECTEUR DU PROJET DE FIN D'ETUDES : MARTIN SAMUEL

COLLATION :

- NOMBRE DE PAGES : 101
- NOMBRE D'ANNEXES : 6
- NOMBRE DE REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES : 122

MOTS-CLES ANALYTIQUES : EPFL, POLITIQUE FONCIERE, ACTION FONCIERE, STRATEGIES FONCIERES, MODELE

MOTS-CLES GEOGRAPHIQUES : ISERE, REGION URBAINE GRENOBLOISE

RESUME :

La maîtrise foncière est la clé du développement. Les établissement publics fonciers, d'Etat (EPF) et locaux (EPFL), vont s'affirmer comme les outils majeurs de l'action foncière des collectivités et semblent promis à un bel avenir, dans un contexte mouvant qui les amène à adapter leurs modèles. A partir de l'exemple de l'EPFL du Dauphiné, le travail analyse quel peut être la place et le rôle d'un EPFL dans l'élaboration et la mise œuvre des stratégies foncières intercommunales et communales et comment ceci se décline concrètement et peut évoluer dans le temps, en réponse aux évolutions de l'environnement. Il explicite le contexte général dans lequel l'établissement est né, étudie la particularité de son histoire, de ses missions et de ses principaux résultats, et interroge son modèle (stratégie, organisation et fonctionnement, gouvernance) face aux défis actuels du changement engendrés par les évolutions législatives, institutionnelles, politiques et économiques de l'environnement.

The control of the land is the key of the development. Both land public institutions, of State ("établissement public foncier d'Etat: EPFE") and locals ones ("établissement publics fonciers locaux: EPFL"), are going to assert themselves as the major tools of the control of the land of communities and seem destined to a bright future, in an unstable context which brings them to adapt their models. From the example of the EPFL of Dauphiné, the work analyzes what can be the place and the role of an EPFL in the elaboration and the putting works intermunicipal and municipal land strategies and how this comes concretely and can evolve in time, in answer to the evolutions of the environment. He clarifies the general context in which the establishment was born, studies the peculiarity of its story, its missions and its main results, and questions its model (strategy, organization and functioning, governance) in front of current challenges of the change engendered by the political, economic, legislative and institutional evolutions of the environment.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 5

Partie 1. Les établissements publics fonciers dans l'histoire de l'action foncière. 11

1.1. L'émergence et le développement des EPFE/EPFL : une mise en perspective historique 11

1.1.1. L'âge d'or des politiques foncières : l'Etat principal acteur de l'action foncière crée les premiers opérateurs fonciers. 11

1.1.2. La "période de veille": le retrait de l'Etat dans un contexte de faible outillage des collectivités n'est pas propice au développement des opérateurs fonciers. 13

1.1.3. Le «renouveau » des politiques foncières ou le retour de l'Etat dans un contexte de décentralisation, accompagne l'essor des EPFE et EPFL. 14

1.2. Les établissements publics fonciers : des opérateurs au service des stratégies foncières. 24

1.2.1. Un même statut, des cadres juridiques spécifiques 24

1.2.2. Des modalités de création différentes et des périmètres divers 25

1.2.3. Des missions convergentes 26

1.2.4. Un même cadre d'intervention : PPI et conventions d'intervention 29

1.2.5. Des moyens financiers et humains hétérogènes 30

1.2.6. Des modalités de gouvernance spécifiques 31

1.2.7. Demain, quel panorama ? 32

Partie 2. De l'EPFL de la Région Grenobloise à l'EPFL du Dauphiné : genèse, extension et principaux résultats de l'établissement foncier. 35

2.1. Préambule : la "compétence" foncière dans la difficile construction de l'intercommunalité grenobloise et de l'inter territorialité de la RUG 35

2.2. L'action foncière de l'intercommunalité grenobloise : de la tentative avortée d'Agence foncière aux programmes d'action foncière. 42

2.2.1. SIEPURG (1966-1973) et SIRG (1968-1973) : l'absence d'action foncière intercommunale à des fins de réserves foncières et la tentative avortée d'Agence foncière 42

2.2.2. Du SIEPARG à la communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole : les 5 programmes d'action foncière successifs de l'intercommunalité grenobloise 42

2.3. Naissance et développement de l'EPFL du Dauphiné 46

2.3.1. Des premières réflexions à la création de l'EPFL de la Région Grenobloise en 2002 : un levier financier pour répondre aux importants besoins de l'agglomération en matière de logements 46

2.3.2. A partir de 2011 : l'extension du périmètre d'intervention de l'EPFL RG et le changement de nom de l'établissement (EPFL du Dauphiné) 53

2.4. De la création aux prémices d'un changement de modèle : bilan de 13 ans d'activité et caractéristique du stock actuel de l'établissement 56

2.4.1. Une montée en puissance progressive. 56

2.4.2. Les principales caractéristiques du stock de l'EPFLD. 67

Partie 3. L'EPFLD face aux défis du changement : quel modèle pour planifier, piloter et gouverner ? 69

3.1. Améliorer le pilotage du stock pour préserver le modèle économique de l'EPFLD via la mise en place d'un outil d'analyse/pilotage, et le choix d'une attitude volontariste..... 70

3.1.1. Les spécificités du modèle économique de l'EPFLD et l'enjeu de connaissance et de pilotage du stock 70

3.1.2. Vers la mise en place d'un outil de pilotage du stock : s'attacher aux sorties. 75

3.1.3. Quelle volonté et capacité de pilotage ? : d'une position attentiste à une position volontariste. 78

3.2. Renforcer l'indépendance de l'EPFLD vis à vis de chacun de ses membres et sa souveraineté dans la prise de décision : la gouvernance de l'établissement (s'attacher aux entrées) 80

3.2.1. Les spécificités de la gouvernance de l'EPFLD et l'enjeu de l'indépendance et de souveraineté de l'établissement. 80

3.2.2. Le renforcement de l'expertise de l'EPFDL et le filtre intercommunal comme réponses. . 81

3.3. Elaborer d'ici fin 2016, un nouveau PPI dans un environnement institutionnel non stabilisé : la planification de l'activité de portage..... 84

3.3.1. Les spécificités de la programmation de l'activité de portage de l'EPFLD et l'enjeu de mise en place de la stratégie foncière de l'établissement..... 84

3.3.2. Vers un PPI territorialisé et formalisé par des conventions cadres établies avec chacun des membres : la formalisation de(s) la stratégie(s) foncière(s) de l'EPFLD..... 87

CONCLUSION : la consolidation du portage politique de l'EPFLD et le développement d'une ingénierie interne comme réponses aux défis auxquels est confronté l'établissement et à son instrumentalisation. 89

BIBIOGRAPHIE..... 93

Liste des cartes, figures, tableaux, encadrés et graphiques (hors annexes) 100

Sommaire des annexes 101

INTRODUCTION

La maîtrise foncière est la "clé du développement rural" (Boisson, 2005) comme urbain. Elle permet en effet aux collectivités de maîtriser l'urbanisation de leur territoire et constitue le pré-requis indispensable à tout projet, d'aménagement en particulier, sur lequel elle peut ainsi peser directement, en imposant lors de la cession du foncier, ce que les règles du document d'urbanisme ne peuvent garantir seules (contenu du programme, qualité de l'architecture...). En outre, la constitution de réserves foncières est un moyen essentiel pour réguler les prix, pour mener une action continue en matière de logements ou encore pour protéger durablement les espaces agricoles et naturels (Fauvet, 2013) et ainsi contribuer à la bonne mise en œuvre du PLU et des documents programmatiques (PLH, PDU, etc.).

L'action foncière ne saurait être une fin en soi : elle est au service des politiques publiques qui poursuivent des objectifs variés. L'évolution de ces politiques publiques modifiera de ce fait la donne en matière d'action foncière en renouvelant les enjeux de celle-ci, ses outils, ses institutions...
Par ailleurs, l'action foncière ne saurait être assimilée à la politique foncière dont elle n'est qu'un élément. On distingue en effet généralement ces deux notions. La définition de la politique foncière a une acception assez large puisqu'elle concerne « *l'ensemble des décisions publiques ayant un impact sur la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains* » (Comby, 2004: 7) ou encore *"l'ensemble des réglementations, moyens et outils mis en œuvre afin d'assurer l'administration des sols*" (Renard, 2007). Pour Dupont (2014), la mise en œuvre une politique foncière s'appuie sur trois éléments : i) des objectifs (par ex. fournir un logement abordable aux ménages, maîtriser l'étalement urbain,...), ii) des méthodes (anticiper, donc connaître et observer; durer, donc développer une stratégie et assurer des moyens), iii) des outils d'ordre réglementaire, stratégique et opérationnel. Toute politique foncière confronte deux principes : d'une part, le droit de propriété, une valeur constitutionnelle défendue par la loi et la jurisprudence (notamment européenne) et de l'autre, le territoire national au sens du « patrimoine commun de la Nation » (article L.101-1 du Code de l'urbanisme); le second limitant le premier au titre de l'intérêt général et de l'utilité publique et impliquant l'existence inévitable d'une superposition de droits sur un même espace[1] (droits de propriété, d'usage, d'urbanisme, de servitude, etc.), qui sont au cœur des politiques foncières (Dupont, 2014). Aujourd'hui les collectivités publiques disposent en France d'une très large gamme d'outils pour mener une politique foncière : depuis la loi foncière de 1953, plus de vingt lois ont, en tout ou partie, traité de la question foncière et ont doté celle-ci d'une abondante instrumentation (Gridauh, 2012).
L'action foncière est définie de façon plus restrictive : appréhendée comme un élément de la politique foncière, elle correspond aux " *opérations d'acquisitions, d'entretien et de cession des terrains",* c'est à dire à une intervention directe sur les marchés fonciers (Renard, 2007). L'action foncière publique met généralement en relation une collectivité (commune , EPCI, Département, Région) avec un propriétaire et un opérateur foncier. On notera cependant que l'action foncière n'est

[1] Certains auteurs (Commons, Ostrom, ...) parlent de "faisceau de droits" (bundle of rights) (voir Orsi, 2014).

pas définie juridiquement (Gridauh, 2012), ce qui peut sans doute expliquer que certains acteurs ne fassent pas la distinction entre ces deux notions. Par exemple, dans le guide du CERTU paru en 2006, intitulé "*les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*", l'action foncière recouvre les domaines d'intervention suivants : observation, planification (SCoT, PLU), aménagement opérationnel, maîtrise et mobilisation foncière, fiscalité foncière; donc des domaines que d'autres auteurs considèrent comme relevant d'une politique foncière. Pour notre part, nous distinguerons les deux notions et c'est essentiellement autour de la notion d'action foncière que s'organisera notre propos, même si nous ferons référence à la notion de politique foncière dans la mesure où ces deux notions sont étroitement liées.

L'action foncière se révèle particulièrement complexe à mener dans le contexte actuel où il faut à la fois relancer l'économie productive et la construction de logements (l'objectif affiché de l'Etat actuellement étant de produire 500 000 nouveaux logements/an), réduire les consommations de terres agricoles et d'espaces naturels (il s'agit de diminuer de 50% la consommation de foncier d'ici 2020), protéger l'environnement et préserver la biodiversité, lutter contre la rétention foncière...Objet traditionnel de convoitise, de conflits et d'arbitrages, le foncier est ainsi apparu avec une acuité renforcée depuis quelques années , comme le "nerf de la guerre".

L'histoire des politiques foncières en France depuis l'après 2nde guerre mondiale (Comby et Renard, 1996; GRIDAUH, 2012) montre en effet que l'attention portée au foncier a varié dans le temps selon les enjeux du moment (aménagement équilibré du territoire, accès à un logement pour tous, lutte contre l'étalement urbain, ...). Mais si depuis une cinquantaine d'année la question foncière est une constante de la réflexion et de l'action des pouvoirs publics, notamment dans le domaine de l'aménagement, elle connait cependant un renouveau dans les années 2000, en s'immisçant au cœur des politiques publiques (habitat, cadre de vie, développement économique, environnement...). Ce renouveau s'incarnera dans une production législative, technique et scientifique abondante consacrée au foncier et en ce qui nous concerne, par la multiplication des établissements publics fonciers (EPFE et EPFL).

Cette histoire montre par ailleurs que la mobilisation et les prérogatives de l'Etat et des collectivités territoriales en la matière, ont différé selon les périodes. Ainsi, si l'Etat se désengage en partie de la question foncière au profit des collectivités territoriales à partir de la décentralisation de l'urbanisme (loi du 7 janvier 1983), après s'y être fortement impliqué dans la période 1960-75 à la faveur de sa politique d'aménagement et d'urbanisation du territoire de l'après guerre, il revient au devant de la scène dès les années 1990 dans le cadre de sa politique du logement[2] notamment (GRIDAUH, 2012). Ce "retour" va se faire de manière directe et indirecte, en particulier via le développement d'un appareillage législatif, juridique et technique qui va venir inciter, contraindre ou accompagner les politiques foncières locales, en même temps que l'échelon intercommunal prend de plus en plus de poids. Car depuis les lois de décentralisation de 1983, "*pour nous en tenir à l'essentiel, le pouvoir en*

[2] Les auteurs citent les lois ENE et MOLLE mais on peut y ajouter les lois SRU et ALUR.

matière d'urbanisme et de politique foncière a été attribué aux communes [et plus récemment aux intercommunalités]. *Ce sont elles qui ont aujourd'hui le pouvoir le plus important : préparer et approuver les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), le principal document d'urbanisme, opposable aux tiers, qui précise ce qu'on peut faire sur chaque parcelle du territoire, quel type de bâtiment on peut construire, quels sont les espaces protégés etc. Lorsqu'une commune a approuvé son PLU, elle a la responsabilité de délivrer (ou de refuser) le permis de construire*" (Renard, 2007).

L'auteur montre qu'en réalité il existe une "fragmentation institutionnelle" conduisant au partage de ce pouvoir entre l'Etat et les collectivités territoriales[3] et nous ajoutons, entre collectivités territoriales de différents niveaux. En charge de l'aménagement de l'espace, des politiques locales de l'habitat, de développement économique et de protection de l'environnement, les intercommunalités sont en effet progressivement devenues des acteurs importants des politiques foncières à travers les documents de planification et de programmation intercommunaux (SDAU/SD puis SCOT, PLUi, PLH) et l'exercice de leur droit (ou des droits qui leur sont délégués par les communes) en matière d'action foncière[4] (droit de préemption). Les Régions et les Départements se sont aussi affirmés comme des acteurs des politiques foncières à travers les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire, les subventions accordées par exemple aux EPFL, l'animation d'observatoires fonciers, l'exercice du droit de préemption sur les espaces naturels sensibles, etc. Depuis plus de 40 ans, les compétences en matière foncière ont ainsi été largement distribuées au fil des lois tout en restant sous le contrôle de l'Etat et les outils des politiques foncières se sont multipliés et diversifiés (opérateurs notamment). Par ailleurs, celui ci a continué à intervenir directement : "*même après la décentralisation, qui a confirmé les compétences foncières que la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 avait attribuée aux collectivités locales, l'Etat a continué d'une part, de créer des opérateurs fonciers spécialisés sur des territoires où les problématiques soulèvent des enjeux d'ampleur (le dernier en date, l'EPF de Bretagne, a été crée en 2009), et d'autre part, d'attribuer de nouvelles compétences foncières à des institutions chargées de missions variées*" (par ex, avec la loi Grenelle II, la compétence foncière attribuée aux agences de l'eau pour leur permettre de mener une politique foncière sur les zones humides) (GRIDAUH, 2012:39).

Ainsi peut on parler d'un système décentralisé "à tiroirs", très encadré et placé sous la vigilante attention de l'Etat dans lequel la politique foncière et l'action foncière en particulier, est une compétence partagée, sans toutefois que la répartition des compétences en la matière soit rationalisée[5]. Cette multiplication des acteurs fondés à intervenir et des initiatives, mais aussi

[3] Via le contrôle de légalité exercé par l'Etat sur les actes des collectivités qu'il s'agisse de plans d'urbanisme ou de permis de construire mais aussi via le pouvoir de celui-ci, sous certaines conditions, d'imposer aux communes des décisions quand celles-ci concernent des réalisations importantes (par ex. une ligne de TGV). Nous reviendrons sur ce partage du pouvoir un peu plus loin.

[4] Elles ne sont cependant pas compétentes en matière de délivrance des permis même si elles peuvent assurer leur instruction pour tout ou partie des communes membres (mise en place de services mutualisés pour faire face au retrait de l'Etat dans les petites communes).

[5] Selon le GRIDAUH (2012), les compétences en matière foncière ont été distribuées depuis les 1ère lois de décentralisation, sans véritable vision d'ensemble; de sorte que se pose la question du besoin de rationalisation des compétences foncières, de la définition précise des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales et par là même, des compétences pouvant être déléguées à des institutions spécialisées telles que les établissements publics fonciers.

l'abondance de la législation, des institutions et des outils qu'elle crées est certainement révélatrice de problèmes que les pouvoirs publics peinent à régler. Elle implique de réfléchir à l'articulation des politiques foncières entre elles (plus largement à celle des politiques publiques territorialisées dans leur ensemble) et à l'échelle optimale de mobilisation des outils fonciers. Dans un contexte d'éparpillement des compétences et "d'instrumentalisation inachevée" (Souchard, 2013), le risque est grand d'un gouvernance par les outils plutôt que par le projet.

Dans cette histoire, les établissement publics fonciers, d'Etat (EPF) et locaux (EPFL), vont s'affirmer comme les outils majeurs des politiques foncières nationales et locales. Garantissant un lien direct entre la dimension stratégique et opérationnelle de l'aménagement, ils vont incarner une solution pour répondre aux enjeux fonciers identifiés. Si L'Etat a le premier recours à la formule, initialement pour accompagner les grandes politiques d'aménagement du territoire et répondre à des problèmes spécifiques et localisées (création de villes nouvelles en région parisienne, reconversion de friches industrielles au Nord, aménagement de l'estuaire de la Seine), les collectivités territoriales lui emboiteront le pas dans le contexte de la décentralisation et du suivi foncier de la planification urbaine. A partir des années 2000, le nombre d'EPFE créés à l'initiative de l'État ou à la demande des collectivités locales (EPFL) se multiplient du fait de l'assouplissement de la loi et ces établissements semblent promis à un bel avenir : aujourd'hui l'Etat œuvre pour que ces organismes dédiés à l'action foncière couvrent à l'avenir tout le territoire national (GRIDAUH, 2012). Le développement (voire la banalisation) de ces outils de portage foncier 100 % publics, apparaît pourtant à contre-courant des évolutions européennes qui voient une implication de plus en plus forte des acteurs privés, l'action publique en matière foncière se limitant de plus en plus à une dimension stratégique (Dupont, 2014).

C'est pourquoi nous avons choisi de nous interroger dans ce travail sur ces établissements, sur les EPFL notamment, et sur celui du Dauphiné en particulier, dans la mesure où nous y avons réalisé notre stage.

Créés par la LOV (1991), et modifiés par les lois SRU (2000) et ALUR (2014), les EPFL sont des opérateurs fonciers publics au service des stratégies foncières des collectivités territoriales membres qui en constituent l'aire de compétences et le périmètre[6] (Association des EPFL, 2016). Si ces lois successives ont amélioré le cadre juridiques des EPFL sur un certain nombre de points, elles n'en ont pas pour autant délimité précisément leur place et leur rôle, ni défini leurs modalités d'organisation et de fonctionnement. Il en résulte l'existence d'outils protéiformes dont l'organisation et le fonctionnement sont avant tout le fait de stratégies d'entreprise contextualisées, donc variées. Ainsi, il n'existe pas un mais des modèles d'EPFL qui articulent chacun des champs d'intervention parfois divers et évolutifs dans le temps. Même si une association nationale des EPFL a été créée pour

[6] La loi ALUR précise que les « *EPFL sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables. Ils mettent en place des* ***stratégies foncières*** *afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces* ***stratégies*** *contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les PLH* » (Art. L324-1 du CU).

mutualiser et capitaliser les pratiques des 23 EPFL actuels, il n'y a pas encore d'écrits mettant en perspective ces différents modèles.

Quel peut être alors la place et le rôle d'un EPFL dans l'élaboration et la mise œuvre des stratégies foncières intercommunales et communales et comment ceci se décline-t-il concrètement et peut évoluer dans le temps ?

Nous tenterons de répondre à cette question à partir du cas de l'EPFL du Dauphiné, ce qui nous amènera à expliciter le contexte général dans lequel l'établissement est né, à étudier son histoire, et à interroger son modèle (stratégie, organisation et fonctionnement, gouvernance).

Créé en 2002 dans un contexte de "renouveau" des politiques foncières et dans la lignée des programmes d'action foncière (PAF) de l'agglomération grenobloise, l'EPFL du Dauphiné a vu son périmètre d'intervention s'étendre progressivement à mesure de ses années d'existence. Il couvre actuellement 1 métropole (Grenoble Alpes Métropole), 1 communauté d'agglomération (CA Pays Voironnais), 3 communautés de communes (CC de Chambaran Vinay Vercors, CC Pays de Saint Marcellin, CC Bièvre Est) et 4 autres communes isolées (appartenant à la CC du Massif du Vercors ou à la CC de la Matheysine, du Valbonnais et du Pays de Corps). Son stock foncier est, au 30/03/16, constitué de 253 acquisitions représentant 124 opérations de portage, avoisinant un total d'une centaine de millions d'€; l'établissement étant en phase de réalisation de son 3ème plan pluriannuel d'intervention (PPI).

Aujourd'hui l'établissement est confronté à un certain nombre de changements qui modifient le contexte dans lequel il évolue et induisent un renouvellement de son modèle. Ces changements tiennent tout autant à des facteurs internes qu'externes : changements **législatifs** (exigences de la loi ALUR concernant le contenu du futur PPI notamment), **institutionnels** (renforcement de l'échelon intercommunal avec le transfert du droit de préemption urbain -DPU- aux EPCI membres compétents en matière de PLU, et de la compétence foncière aux métropoles), **politiques** (volonté de l'Etat de couvrir le territoire par des EPF, d'Etat notamment, instillant la concurrence de l'EPORA[7], modification de l'équilibre des pouvoirs suite aux dernières élections au sein de l'EPFLD), ou **économiques** (réductions budgétaires au sein des collectivités territoriales conduisant à l'instauration d'un fonds de minoration foncière).

Il en résulte un certain nombre de défis - 3 principalement - que l'EPFL du Dauphiné nous semble devoir relever dans ce contexte, et au prisme desquels nous interrogerons le modèle actuel de l'établissement. Ces défis, auxquels a commencé à répondre celui-ci en s'engageant dans la voie d'un changement de modèle, sont relatifs à la planification de son activité de portage, au pilotage de son stock foncier et à sa gouvernance. Les modifications du contexte dans lequel évolue l'EPFLD génèrent en effet des tensions qu'il s'agit de gérer entre : une intervention opportuniste/programmée, une posture d'outil financier/d'accompagnement des collectivités membres, un opérateur inféodé aux communes (instrument)/une organisation dotée d'une autonomie de décision (outil).

[7] Etablissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes

Dans ce contexte évolutif, l'EPFL du Dauphiné est-il en mesure de relever ces défis compte tenu de sa stratégie, de son organisation et fonctionnement et de sa gouvernance actuels et des perspectives qui s'esquissent de leur changement ? Quels sont alors les points sur lesquels attirer la vigilance de l'établissement et les pistes de travail pouvant être préconisées ?

Ce travail doit permettre de mieux apprécier les contours de cet outil et de progresser dans sa mobilisation au service des stratégies foncières de ses membres.

Nous faisons l'hypothèse que l'EPFL du Dauphiné doit être un acteur majeur de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies foncières des collectivités et que pour cela, sa place doit être affirmée et son rôle renforcé. Le changement de modèle actuellement opéré est de nature à favoriser cette évolution mais celui-ci doit être adapté à la spécificité de chaque territoire d'intervention.

Nous organiserons notre travail en 3 points.

La première partie aborde l'émergence et le développement des établissements publics fonciers, en les replaçant dans l'histoire de l'action foncière française de l'après seconde guerre mondiale; elle livre les grandes caractéristiques des EPFE et EPFL.

La deuxième partie revient sur la genèse et la structuration progressive de l'EPFL du Dauphiné, sur ses missions et ses principaux résultats.

La troisième partie interroge le modèle de l'établissement face aux défis du changement, dans un environnement marqué d'une part, par la montée en puissance de l'intercommunalité et de l'inter-territorialité et d'autre part, par un certain "retour" de l'Etat. Nous en évoquerons trois : le défi de l'amélioration du pilotage de son stock foncier afin de préserver son modèle économique, le défi de l'affirmation de son indépendance vis à vis de chacun de ses membres et du renforcement de sa souveraineté dans la prise de décision, le défi de l'élaboration de son prochain PPI.

Cela nous amènera à poser en conclusion, la question de l'instrumentalisation de l'établissement et de discuter de la réponse à cette question et aux défis identifiés que pourrait constituer le développement d'une ingénierie interne susceptible de renforcer sa place et son rôle actuel et à venir dans un jeux d'acteurs en recomposition.

PARTIE 1. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS DANS L'HISTOIRE DE L'ACTION FONCIERE.

Nous retraçons brièvement dans ce qui suit, les grandes lignes de l'histoire de l'action foncière depuis le milieu du XXème siècle, afin de comprendre le contexte d'émergence et de développement des principaux outils et institutions de l'action foncière, ainsi que la répartition des compétences et des acteurs en la matière. Dans cette historique, nous accorderons un intérêt particulier aux établissements publics fonciers sur lesquels nous nous recentrerons dans un second temps.

1.1. L'EMERGENCE ET LE DEVELOPPEMENT DES EPFE/EPFL : UNE MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE[8].

Trois périodes peuvent être schématiquement distinguées (Llorente et Vilmin, 2011) : "l'âge d'or des politiques foncières" période au cours de laquelle l'action foncière est principalement l'affaire de l'Etat, la "période de veille" pendant laquelle celui-ci se met en retrait au profit des collectivités territoriales du fait de la décentralisation (entre la fin des années 70 et la fin des années 80), le «renouveau » depuis les années 1990, période durant laquelle les politiques foncières sont relancées à l'initiative de l'Etat mais aussi des collectivités.

1.1.1. L'âge d'or des politiques foncières : l'Etat principal acteur de l'action foncière crée les premiers opérateurs fonciers.

Avant la seconde guerre mondiale, l'action foncière de l'Etat se limite principalement à l'acquisition des immeubles et terrains nécessaires aux besoins propres des administrations publiques. Elle emprunte, au besoin, la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui contraint, depuis la loi du 8 mars 1810, un particulier à céder à l'Etat[9], à défaut d'accord amiable et sous le contrôle du juge, la propriété d'un immeuble en contrepartie d'une juste et préalable indemnité.

L'intervention publique se diversifie par la suite pour répondre aux besoins massifs d'espaces constructibles : elle peut se faire pour les besoins d'organismes tiers (la loi foncière du 8 aout 1953 et l'ordonnance du 23 octobre 1953 étendent le champ de l'expropriation[10]), et peut répondre à d'autres besoins que l'acquisition, à savoir la restructuration de la propriété foncière (dans la mesure où le parcellaire fait obstacle à des objectifs d'intérêt général).

[8] Cette partie s'appuie essentiellement sur le rapport du GRIDAUH (2012), et pour la période plus récente sur des sources complémentaires. Elle fait néanmoins l'impasse sur la question de la fiscalité foncière du fait de sa complexité.

[9] Cette procédure a depuis été étendue aux collectivités locales, aux établissements publics ou aux organismes de droit privé chargés d'une mission de service public, étant entendu que l'expropriation n'est possible que pour un motif d'utilité publique et d'autre part, contre une indemnité.

[10] Les collectivités publiques ont désormais la possibilité d'exproprier des terrains, de les équiper et de les revendre à des constructeurs publics ou privés, sous réserve que ces derniers s'engagent à les mettre en valeur: la personne publique expropriante n'est plus obligée de réaliser les constructions.

Dès cette époque, marquée par des besoins immenses de (re)construction d'infrastructures, d'équipements publics et de logements, et pour implanter des entreprises, l'Etat fait appel à des organismes publics dédiés, sorte d'opérateurs fonciers spécialisés : les associations syndicales de reconstruction forcée. Celles-ci conduisent au sein des villes sinistrées par la guerre, des opérations que l'on pourrait qualifier aujourd'hui "d'aménagement" (elles disposent du droit d'exproprier). L'histoire sera par la suite jalonnée par la création d'organismes dédiés à l'action foncière, plus ou moins spécialisés, au service des politiques publiques : SAFER en 1960, Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) en 1962, établissements public de la Basse Seine et de la Métropole Loraine en 1967 et 1971, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres en 1975; l'institution des EPFE et EPFL n'intervenant que plus tardivement (voir infra).

Les acquisitions sont également facilitées par la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967[11] qui permet aux collectivités publiques de constituer, le cas échéant par voie d'expropriation, des réserves foncières[12] justifiées par les perspectives d'urbanisation à long terme, résultant notamment des schémas directeurs (c'est à dire sans but opérationnel immédiat). A cette époque le foncier rural s'achète à bas prix et la forte inflation rend son portage indolore. Mais c'est surtout le droit de préemption qui sera l'instrument privilégié de cette période "*caractérisée par la prééminence de l'aménagement public centralisé et un fort dirigisme de l'Etat qui affiche clairement son ambition et affirme sa volonté d'équipement des territoires*" (GRIDAUH, 2012:39) : ce droit permet des acquisitions plus souples que l'expropriation et une régulation du marché, en milieu urbain en particulier[13], dans le cadre de périmètres d'intervention particuliers : les zones à urbaniser par priorité (ZUP) en 1959, les zones d'aménagement différé[14] (ZAD) en 1962 et les zones d'intervention foncière[15] (ZIF) en 1975.

Si l'Etat se dote d'outils d'acquisition et d'intervention sur le marché pour éviter les hausses de prix spéculatives, il crée également, pour des raisons d'efficacité, les institutions pouvant recourir à l'expropriation et recevoir la délégation du droit de préemption. C'est ainsi qu'à côté des SAFER pour

[11] Cette loi met également en place les principaux documents d'urbanisme (plan d'occupation des sols (POS), Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), remplacé ultérieurement par le Schéma directeur (SD) puis par le Schéma de cohérence territoriale (SCoT)), ainsi que les principaux outils d'aménagement (taxe locale d'équipement, Coefficient d'occupation des sols (COS) qui sera supprimé par la suite, Zone d'aménagement concerté (ZAC), Association foncière urbaine (AFU).

[12] Les réserves foncières constituent une technique d'acquisition préventive de terrains en vue de faire face à des besoins à moyen et long terme (5 à 10 ans, voire plus) sur un secteur où l'on souhaite avoir une action. Il faut être en mesure de justifier la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement pour constituer la réserve, même si les caractéristique précises de ce projet ou opération ne sont pas définies à l'acquisition. Celle-ci peut emprunter des modalités différentes (négociation amiable, préemption, expropriation).

[13] En application de la loi du 8 aout 1962, les SAFER (créées par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960), seront également détentrices d'un droit de préemption, mais sur les espaces agricoles. Plus tard, la loi du 18 juillet 1985 confiera un droit de préemption aux Départements dans le cadre de la politique des Espaces naturels sensibles (ENS).

[14] Une ZAD est une zone géographique précise, où le droit de préemption de la collectivité publique peut s'exercer quand les terrains sont mis en vente par le propriétaire, et pour des usages d'intérêt général définis à l'avance. Crées pour une durée initiale de 8 ans (14 ans à partir de 1971), les ZAD permettent de saisir des opportunités foncières pour les acquérir mais aussi de lutter contre la spéculation engendrée par l'annonce d'un projet urbain : la valeur vénale du bien est en effet évaluée sur la base de son usage 1 an avant la création de la ZAD. Ce qui n'est pas le cas des ZIF(zone d'intervention foncière, ayant le même objectif mais ne s'appliquant que dans les centres villes), la préemption se faisant au prix du marché.

[15] Les ZIF sont crées de droit dans les zones urbaines des communes ou groupement de communes compétents en matière d'urbanisme comptant plus de 10 000 habitants et couverts par un POS. Le droit de préemption est attribué aux communes et l'Etat ne peut y créer des ZAD à l'intérieur de leur périmètre.

les projets agricoles et plus tard des Conservatoires du littoral en matière d'espaces naturels sensibles (ENS), sont créés par décret et pour des projets urbains, trois établissements publics[16] à vocation d'intervention foncière, afin d'assurer la maîtrise des terrains à urbaniser et le contrôle de la charge foncière, et ainsi traiter les problèmes fonciers liés à la réalisation des opérations d'aménagement ou à la mise en œuvre des options des SDAU : en 1962, l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), et en 1967 puis 1971 respectivement, les établissements public de la Basse Seine d'une part et de la Métropole Lorraine d'autre part. Ces établissements peuvent être désignés comme titulaires du droit de préemption dans les ZAD et utiliser l'expropriation pour constituer des réserves foncières. En dehors de leur action propre, ils peuvent réaliser des prestations de services pour réaliser des opérations foncières pour le compte de collectivités locales dans le cadre de conventions définissant les actions à mener, leur modalités de réalisation et conditions de financement. Ces établissements disposant d'une fiscalité propre créée pour l'occasion (la taxe spéciale d'équipement, TSE, qui est une taxe additionnelle aux impôts directs locaux), ils préfigureront les futurs établissements publics fonciers qui seront créés par la suite, selon des modalités voisines, pour constituer des réserves foncières.

Au cours de cette période d'urbanisation massive, la politique foncière est donc essentiellement l'affaire de l'Etat et celui-ci y consacre d'importants moyens à travers un compte spécial du Trésor : le fonds national pour l'aménagement foncier et l'urbanisme (FNAFU). C'est en effet principalement l'Etat qui est compétent en matière d'action foncière : il lui revient la décision d'exproprier, de créer une ZAD et d'attribuer le droit de préemption (éventuellement aux collectivités territoriales). Mais à partir de 1975, s'amorcent les signes d'un désengagement de l'Etat au profit des collectivités à qui celui-ci entend passer le relais : les agglomérations sont ainsi associées à l'action foncière dans le cadre de programmes trisannuels d'action foncière (PAF), financés en partie par des aides de l'Etat émanant du FNAFU et des prêts bonifiés de la Caisse de dépôts et de consignation. Nous verrons dans la partie 2, comment l'agglomération grenobloise s'inscrira dans cette politique foncière contractuelle.

1.1.2. La "période de veille": le retrait de l'Etat dans un contexte de faible outillage des collectivités n'est pas propice au développement des opérateurs fonciers.

Les années 1980-90 sont marquées par la décentralisation et le recul de l'interventionnisme foncier de l'Etat. C'est une période de déclin de la planification et des politiques foncières d'anticipation bien que la question de l'entretien et de la réhabilitation des espaces récemment urbanisés commence à se poser de même que celle de la reconversion des sites industriels. Ces années voient également l'émergence d'aménageurs privés, dans un contexte où l'étalement périurbain bat sont plein et où les valeurs immobilières explosent dans les secteurs sous tension.

[16] Ces trois organismes ont le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et non d'établissement public d'aménagement (EPA) dans la mesure où, bien qu'assumant une mission d'intérêt général, ils sont amenés à intervenir sur le marché et n'ont pas vocation à mener une politique de subventionnement pour le compte de l'Etat. Mais dans leur fonctionnement, ils sont assimilables à des EPA (Corbin, 2005:65)

Plusieurs raisons expliquent le désengagement progressif de l'Etat : les besoins fonciers sont moins importants (la période d'urbanisation massive arrive à son terme, la crise économique affecte le secteur du bâtiment et l'Etat favorise la réorientation de l'épargne des placements immobiliers vers les placements financiers), la politique de réserves foncières se heurte au coût du portage foncier du fait de taux d'intérêts réels fortement positifs, et les lois de décentralisation accentuent le retrait de l'Etat.

La loi du 7 janvier 1983 transfère en effet aux communes et à leurs groupements, la planification urbaine. Les subventions particulières aux collectivités territoriales, en particulier celles accordées dans le cadre des PAF, sont remplacées par des dotations globales de fonctionnement, mettant fin à la politique foncière contractuelle entre l'Etat et les agglomérations (on verra dans la partie 2 que sur l'agglomération grenobloise, les PAF seront poursuivis, avec l'aide du Conseil général). La politique foncière et d'urbanisme est désormais une compétence partagée (avec une répartition parfois floue) entre l'Etat et les collectivités territoriales, en grande partie des communes qui n'auront pas la capacité technique ni financière de mener une politique foncière effective. Cela explique la mise en veille des politiques foncières à cette période; cette affirmation étant à nuancer du fait de l'existence, certes limitées, de politiques foncières intercommunales (voir par exemple le cas de l'agglomération grenobloise en partie 2).

Cette période va être également marquée par la réforme des outils d'intervention publique sur le marché foncier qu'introduit la loi Aménagement du 18 juillet 1985 : les ZAD ne peuvent plus être créées que sur les territoires non couverts par les Plan d'occupation des sols (POS), les ZIF sont remplacées par le droit de préemption urbain[17] dont le régime est rapproché de celui de la ZAD, le régime des périmètres sensibles institués en 1959 est réformé. Si les Conservatoires de l'espace littoral et des rivages lacustre conservent leur mission, l'Etat transfère sa compétence sur les espaces sensibles (non littoraux) aux départements qui peuvent exercer le droit de préemption dans des périmètres délimités à cet effet en vue de la protection d'espaces naturels ou de leur ouverture au public (ils mobilisent pour cela une taxe spéciale, la TDENS). Dans le même temps, la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986 met en place différentes mesures pour alléger les contraintes d'urbanisme et favoriser ainsi le développement de l'offre foncière.

1.1.3. Le «renouveau » des politiques foncières ou le retour de l'Etat dans un contexte de décentralisation, accompagne l'essor des EPFE et EPFL.

- *1.1.3.1. Une nouvelle équation à résoudre : augmenter l'offre de logements tout en économisant l'espace.*

L'action foncière connait depuis la fin des années 80 et surtout le début des années 2000, un regain d'intérêt en raison de l'émergence de deux nouveaux enjeux : la hausse généralisée des prix du foncier, qui complique l'accès à un logement et la réalisation d'équipements publics à un coût

[17] Cela a pour effet d'augmenter les marges de manœuvre de la commune dans l'exercice de ce droit, d'une part en étendant son champ d'application aux zones d'urbanisation futures et d'autre part, en élargissant les finalités du recours à la préemption aux actions et opérations d'aménagement, de même qu'aux biens pouvant être concernés par celle-ci.

abordable, et constitue par conséquent un facteur d'augmentation des inégalités et un vecteur de déstructuration du tissus urbain ; le défi du développement durable, qui remet en cause le phénomène d'un étalement urbain toujours plus éloigné des centres des villes, et rend ainsi nécessaire la préservation des espaces agricoles et naturels en reconstruisant la ville sur elle même. La recherche d'une meilleure couverture alimentaire des territoires par les produits de proximité renforcera, plus récemment, cette préoccupation. Soustraire certains espaces de l'urbanisation pour des raisons de prévention ou de protection mais en même temps développer l'offre foncière dans les secteurs urbanisés pour satisfaire les besoins en logements en favorisant le renouvellement urbain et la mixité sociale est la nouvelle équation à résoudre. Elle justifie et motive une intervention publique forte sur les marchés fonciers de manière directe (l'action foncière à proprement parler) ou indirecte (zonages des documents d'urbanisme, fiscalité foncière).

- *1.1.3.2. L'Etat aux côtés des collectivités : interventionnisme, inflation législative et contractualisation.*

Partiellement effacé dans la période antérieure, l'Etat réinvestit dans l'action foncière pour traiter les problèmes croissants engendrés par la pénurie des sols et pallier l'impuissance relative des collectivités territoriales dans les secteurs les plus tendus...mais aussi parce les enjeux financiers le justifient[18].

Cette reprise en main de l'action foncière par l'Etat prend différentes formes. Elle se fait de manière directe, par l'exercice de son propre pouvoir : par exemple par la création de ZAD[19], par l'exercice du droit de préemption urbain (DPU) ou DPU renforcé dans les communes carencées en matière de logement social[20], par le développement de l'offre foncière via la cession de terrains publics à un prix inférieur en deçà leur valeur vénale pour la réalisation de logements sociaux, par la création d'EPFE et leur réforme en 2011 qui renforce le rôle de l'Etat dans la gouvernance et dans la définition des priorités d'intervention de ces établissements, etc. Elle va surtout se faire de manière indirecte par l'instauration de nombreuses mesures législatives d'incitation, d'encadrement et de contrôle du pouvoir que l'Etat a délégué aux communes et EPCI en matière d'urbanisme et de politique foncière depuis la décentralisation. On peut citer à titre d'exemple : l'allègement des contraintes d'urbanisme[21] dans le cadre de la démarche d'urbanisme de projet[22] de manière à développer l'offre

[18] Nous le verrons ultérieurement concernant l'extension des EPF à tout le territoire national.

[19] Avec la loi de développement et de modernisation des services touristiques du 22 juillet 1989 et la LOV de 1991, l'Etat reprend (partage) le pouvoir de création de ZAD (en cas de carence des pouvoirs locaux notamment) qu'il avait déléguées aux collectivités territoriales tout en ayant conservé ce pouvoir, le DPU cessant de s'appliquer s'il y a superposition. Depuis la loi ALUR, les EPCI compétents en matière de PLU peuvent créer des ZAD locales.

[20] Face à l'augmentation du nombre de collectivités ne respectant pas leurs objectifs en matière de production de logements sociaux imposées par le Code de la construction et de l'habitation (CCH), la loi ALUR a étendu les pouvoirs des préfets afin d'y favoriser une politique dynamique de l'habitat par deux dispositifs principaux: à partir du moment où le préfet a prononcé l'état de carence d'une commune, l'exercice du droit de préemption lui est transféré lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti affecté au logement (y compris les biens soumis au régime de la copropriété et les cessions de droits indivis. Par ailleurs, afin de pouvoir intervenir de manière plus importante sur les gisements fonciers des communes carencées (et notamment sur les immeubles bâtis depuis moins de quatre ans), la loi permet au préfet de se substituer à la commune ou l'EPCI compétent pour instituer des zones de préemption dites « renforcées ».

[21] On peut citer la multiplication des procédures permettant d'adapter les documents d'urbanisme vue de faire aboutir un projet (révision simplifiée, modification simplifiée, déclaration de projet comportant mise en compatibilité du plan) ou, plus récemment la modernisation du contenu du PLU visant à conférer à ce document davantage de flexibilité.

[22] Contrairement à la déréglementation des années 80 qui intervenait dans un contexte d'urbanisme de plan.

foncière, la facilitation de la création des EPFL, la modernisation des outils tel le DPU, la réforme de la fiscalité foncière..... Plusieurs lois successives qui abordent la question foncière de près ou de loin sont ainsi promulguées : la LOV (1991), la loi relative à la diversité de l'habitat (1995), la loi SRU (2000), la loi d'orientation et de programmation de la ville et la rénovation urbaine (2003), la loi engagement national pour le logement (2006), la loi portant engagement national pour l'environnement, la loi Molle (2009), la loi Grenelle, la loi ALUR (2014) pour n'en citer que quelques unes. Certaines de ces lois vont modifier ou compléter la boite à outils et les institutions de l'action foncière. A l'instar des lois réformant les collectivités territoriales (lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015 en particulier), elles vont également avoir pour effet de redistribuer les compétences et les pouvoirs en la matière. Par ailleurs, l'Etat va mettre en œuvre d'importants moyens d'animation et d'accompagnement de l'action foncière via des organismes comme le CERTU (remplacé depuis par le CEREMA), qui vont produire des fiches techniques ou des guides méthodologiques, organiser des ateliers d'échanges et des séminaires à destination des acteurs du foncier, des collectivités territoriales en particulier. La période est également marquée par une production scientifique abondante consacrée à la question foncière (voir Buhot, 2012 pour un panorama).

Si la période est marquée par un fort interventionnisme de l'Etat, elle se caractérise également par la recherche de partenariats entre celui-ci et les collectivités territoriales (les communautés urbaines ou d'agglomération notamment), du fait de la décentralisation de l'urbanisme et parce que celles-ci s'affirment comme les interlocuteurs les plus adaptés à la conduite de politiques foncières volontaristes en collaboration avec l'Etat[23]. C'est ainsi que l'action foncière se présentera comme un volet des contrats des communautés d'agglomération crées en 1999 (dans la lignée des programmes d'action foncière (PAF) institués en 1975 puis supprimés en 1983) ou que celle-ci sera l'objet d'un conventionnement entre les EPFE et les collectivités locales (voir infra).

La forme que prend le "renouveau" de la politique foncière illustre à ce titre un des paradoxes de la décentralisation et de contradiction apparente quant au rôle de l'Etat, qui vise à intervenir davantage mais dans un contexte de diminution des moyens financiers et techniques (GRIDAUH, 2012).

- *1.1.3.3. L'intercommunalité s'affirme comme l'échelon pertinent de la politique foncière.*

La nécessité de prendre en compte le foncier dans le projet de territoire, d'élaborer et de mettre en œuvre une politique foncière à l'échelle intercommunale n'est apparue avec acuité qu'assez récemment, tout comme celle de développer une stratégie foncière pour atteindre les objectifs variés des politiques publiques (nous reviendrons sur la question de la stratégie foncière dans la 3ème partie).

[23] On peut y voir la marque des évolutions récentes des politiques d'urbanisme qui se traduisent par la recherche de partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales et, plus largement, entre celles-ci et des opérateurs privés, et qui favorisent ainsi l'émergence d'un urbanisme négocié.

En plaçant les pays et les agglomérations (entendus comme des espaces de solidarité) au cœur de l'aménagement et du développement du territoire, et en introduisant la notion de projet de territoire (formalisé par une charte de pays ou un contrat d'agglomération) les lois Voynet (LOADDT du 25 juin 1999) et Chevènement (12 juillet 1999) vont affirmer le niveau intercommunal comme le niveau adapté à la définition d'une politique foncière au service de la stratégie d'aménagement et de développement du territoire. Ces lois vont en particulier favoriser l'émergence de politiques foncières intercommunales à l'échelle des communautés d'agglomération.

La loi Voynet rend en effet obligatoire l'existence d'un volet foncier dans les contrats d'agglomération. Elle impulse ainsi la relance de l'action foncière au service des politiques urbaines dans un cadre contractualisé, ce qui correspond (échelle, contractualisation) à l'institution "EPFL" et sera par conséquent un facteur de leur essor. Si certains PAF avaient survécu à la décentralisation dans certaines agglomérations (celle de Grenoble notamment, voir partie 2), dorénavant, la loi les généralise sous une autre forme, en les rendant obligatoires.

Quelques mois plus tard, la loi Chevènement crée les communautés urbaines, d'agglomération et de communes et les dotent de compétences élargies (développement économique, aménagement de l'espace, transports urbains, habitat, politique de la ville) et de moyens permettant de mettre en œuvre leur projet, justifiant ainsi la mise en place de politiques foncières (d'autant que ces intercommunalités peuvent se doter d'un EPFL depuis 1991, voir infra).

Dans la foulée, en 2000, la loi SRU place à son tour le projet du territoire au centre des démarches de planification en créant le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) des SCOT et des PLU. C'est le début de l'urbanisme de projet[24] dont la mise en place ne se fait pas sans soubresauts[25].

La prise en compte de la dimension foncière dans les PLU ne sera cependant instituée qu'à partir de la loi ALUR, qui consacre par ailleurs l'intercommunalité comme l'échelon de référence de la politique de l'urbanisme, à travers notamment le transfert du plan local d'urbanisme (PLU) à l'intercommunalité et le renforcement des SCoT[26]. A noter que dans le même temps, les EPCI compétents en matière de PLU(i) emportent de plein droit la compétence DPU, ont la possibilité de créer des ZAD et peuvent être délégataires des droits des communes sur les biens vacants et sans maîtres[27]. Le rapport de présentation des PLU(i) doit en effet désormais contenir une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis en tenant compte des formes urbaines et architecturales; il doit exposer les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers (une analyse de la consommation de ces espaces au cours des 10 ans dernières années doit par

[24] L'urbanisme de projet part de l'idée qu'il faut faire passer le projet avant la règle et privilégier la négociation à la réglementation.

[25] On peut considérer que la loi urbanisme et habitat du 23 juillet 2003 constitue un retour en arrière dans la mesure où elle ouvre le DPU aux communes dotées d'une simple carte communale, sur un périmètre précis défini au préalable et pour un objet précis.

[26] Le rôle et le contenu du SCoT sont renforcés afin de clarifier la hiérarchie des documents d'urbanisme. Son rôle intégrateur des dispositions des documents de rang supérieur est consolidé. Les délais de mise en compatibilité du PLU avec le SCoT sont accélérés

[27] Il s'agit des biens n'ayant plus de propriétaires connus et pour lesquels les taxes foncières ne sont plus acquittées.

ailleurs être conduite). Par ailleurs, en instituant les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), le législateur pousse à apprécier plus finement les besoins en foncier et à en optimiser son utilisation.

En la matière, la politique du logement avait déjà "donné le la" dès 1991 avec l'instauration du volet foncier du plan local de l'habitat[28] (PLH) par la LOV et sa spatialisation en 2004. La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 aout 2004 prévoit en effet que le PLH comporte un diagnostic de l'offre foncière et que le programme d'actions soit détaillé par secteurs géographiques (les moyens fonciers pour atteindre les objectifs doivent être chiffrés et spatialisés) ; elle dispose en outre que le PLH doit être établi par un EPCI pour l'ensemble de ses communes membres (et non plus pour tout ou partie de l'agglomération comme antérieurement).

Ce traitement de la question foncière dans les documents d'urbanisme et de programmation doit permettre de renforcer leur portée opérationnelle. La mobilisation des communautés sur l'écriture du volet foncier des PLH reste cependant très inégale, pour des raisons de méthode ou de poids dans la négociation auprès des communes membres (Brouant, 2009).

En consacrant d'une part l'intercommunalité comme l'échelon de référence de la politique du logement et de l'urbanisme (et par conséquent de la politique foncière), et d'autre part, en insistant sur la dimension foncière des politiques publiques, ces évolutions législatives vont inciter à l'élaboration de stratégies foncières à l'échelle intercommunale et favoriser ainsi l'essor des institutions en charge de leur mise en œuvre : les EPFE et EPFL notamment.

- *1.1.3.4. La multiplication des opérateurs dédiés à l'action foncière et l'élargissement des compétences foncières d'institutions spécialisées.*

Conscient de l'intérêt de créer des opérateurs spécialisés dans l'action foncière pour la mise en œuvre de politiques d'intérêt national, l'Etat avait créé dans les périodes précédentes les Safer et les Conservatoires du Littoral et, sur des territoires où les problématiques foncières soulevaient des enjeux d'ampleur, trois établissements publics d'aménagements nationaux (voir supra).
Depuis, les institutions de l'action foncière se sont développées sous l'impulsion de l'Etat ou des collectivités territoriales : la période récente voit en effet la multiplication d'opérateurs dédiés à l'action foncière (EPFE et EPFL) d'une part, et d'autre part, l'élargissement des compétences foncières au profit d'institutions pour lesquelles l'action foncière est apparue comme une compétence

[28] Les PLH ont été institués par la loi Deferre du 7 janvier 1983. Ce sont des documents essentiels d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle d'un territoire. Ils ont été renforcés par la LOV du 13 juillet 1991 et par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 aout 2004. Avec la loi ENL du 13 juillet 2006, modifiée par la loi Molle du 25 mars 2009, un PLH est obligatoirement élaboré dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans toutes les communautés d'agglomération et toutes les communautés urbaines, ainsi que dans les communes de plus de 20 000 habitants, non membres d'un EPCI. L'existence d'un PLH permet de mutualiser au niveau intercommunal l'objectif de réalisation de 25 % de logements sociaux prévus par la loi (chaque commune devant cependant se rapprocher de l'objectif). Elle conditionne par ailleurs certaines aides et subventions de l'Etat et est une condition de la délégation des *« aides à la pierre »* via un convention avec les EPCI.

indispensable à l'exercice de leur mission (Agence de l'eau, Etablissement public de gestion du marais poitevin, Société du Grand Paris, Etablissement public Paris Saclay).
Nous n'aborderons ici que le cas des EPFE et EPFL, qui ont connu un succès croissant au fil des années et seront réformés à de multiples reprises (essentiellement en 2011 pour les EPFE et en 2000 et 2014 pour les EPFL, voir infra). Retenons seulement que cette évolution duale a conduit à une complexification des institutions du foncier, au service de politiques publiques de plus en plus nombreuses et ciblées (par souci d'efficacité principalement).

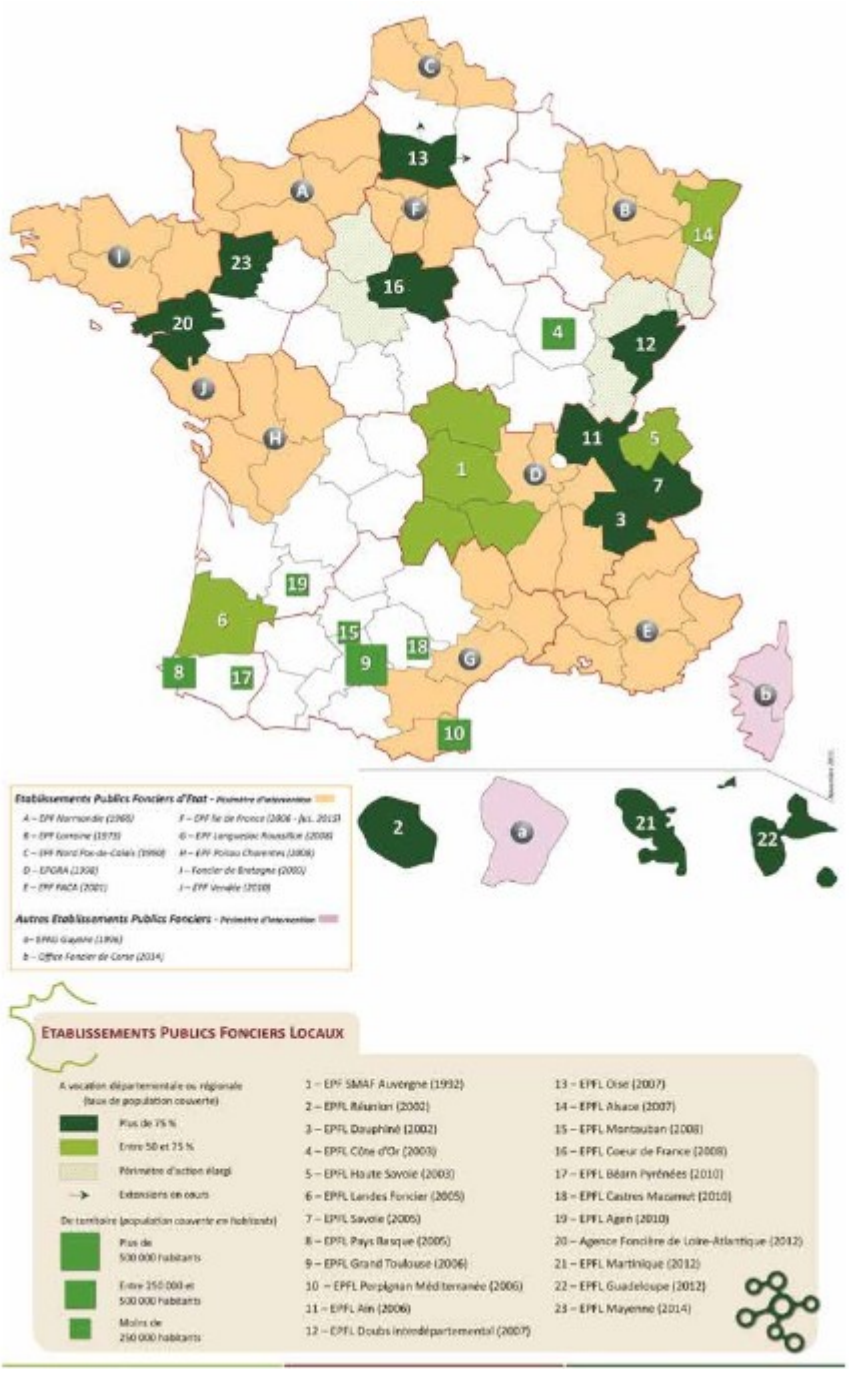
Si l'Etat est resté maître de la détermination des territoires (voire d'un secteur d'activité avec les Safer) sur lesquels la création d'un opérateur foncier était nécessaire, la LOV (1991), s'inspirant de l'expérience positive du syndicat mixte d'action foncière (SMAV, créé en 1976), donne ainsi la possibilité aux collectivités locales de se doter à leur initiative de leurs propres opérateurs fonciers : les EPFL. Ces nouveau opérateurs spécialisés dans l'action foncière, mais généralistes par les problématiques traitées, doivent être alors créés par accord entre toutes les communes ou EPCI intéressés disposant de la ressource procurée par la TSE, et institués sur décision du préfet de département. Mais ils ne connaissent pas de succès[29] jusqu'à la loi SRU qui relance la formule en facilitant leur création (principe de libre adhésion, substitution des EPCI à leur communes membres), en ouvrant leur composition au Département et à la Région, et en élargissant leurs possibilités d'intervention (voir infra). Jusqu'en 2002 en effet, seul existe l'EPFL SAMF, crée en 1992, par transformation du SMAV. Par la suite le nombre d'EPFL croit lentement (La Réunion et Région Grenobloise en 2002, Dijon-Côte d'or et Haute Savoie en 2003) jusqu'au tournant de 2005 à partir duquel 18 autres EPFL sont crées (voir carte 1).

La situation d'atonie de 2000 et la volonté de l'Etat de retrouver des moyens d'intervention conduisent à la création de nouveaux organismes d'Etat spécialisés dans l'intervention foncière sur des territoires à enjeux forts d'aménagement, dans le prolongement des trois établissements publics d'aménagements nationaux[30] créés sur mesure dans les années 60, pour la réalisation de grands projets d'aménagement à dimension régionale. Les trois premiers établissements (Nord Pas de Calais en 1990, EPORA en 1998, PACA en 2001) sont créés avec le statut d'établissement public d'aménagement (EPA) pour contribuer à la requalification des friches industrielles militaires et urbaines ou pour réguler le marché foncier et mener des actions en faveur du logement. Ils remplissent une mission d'ingénierie et d'expertise auprès des collectivités territoriales (réalisation d'études préalables aux acquisitions foncières), d'acquisition (de gré à gré, par voie de préemption ou d'expropriation) et de cession, de proto-aménagement[31], et exceptionnellement et sur autorisation de l'Etat, de réalisation d'opérations d'aménagement. Pour certains auteurs, cette renaissance des établissements fonciers d'Etat "*marquerait sous une forme nouvelle la recherche d'une politique*

[29] Notamment parce que la création de l'établissement était subordonné à l'accord unanime des collectivités concernées.
[30] Ceux-ci avaient survécus au contexte de décentralisation et de retrait de l'Etat en modifiant l'objet de leur mission: l'AFTRP devenant aménageur et l'EPML se tournant vers la reconversion des industries
[31] Le proto-aménagement consiste à la valorisation transitoire (pré-verdissement par exemple) ou la préparation à l'aménagement ultérieur (remembrements fonciers ou désenclavement).

foncière 'contractuelle' entre l'Etat et les collectivités territoriales" (GRIDAUH, 2012: 21), dans la continuité des politiques contractuelles engagées par l'Etat entre 1975 et 1982, au travers des programmes d'action foncière (PAF) notamment. Ces mêmes auteurs l'interprètent également comme une reprise en main de l'Etat, qui ne manque pas d'interroger dans une contexte de décentralisation de l'urbanisme[32].

Carte 1 : La couverture territoriale par les établissements publics fonciers (tiré de Association nationale des EPFL, 2006:11)



[32] Ce retour de l'Etat peut également être illustré à partir de l'exemple des DTA (Bersani, 199) ou des chartes foncières (Bertrand, 2013).

Les établissements suivants sont créés avec le statut d'établissement public foncier d'Etat (et non d'EPA), la loi du 18 janvier 2005 distinguant désormais ces deux statuts : Ile de France (2006), Val d'Oise (2006), Hauts de Seine (2006), Yvelines (2006), région Languedoc Roussillon (2008), région Poitou Charente (2008), Bretagne (2009), Vendée (2010). Alors que les 3 premiers établissements avaient été créés sur des problématiques ciblées, les suivants sont à vocation plus généraliste et répondent à des enjeux plus diversifiés (logement, renouvellement urbain, développement durable); bien qu'ils doivent avant tout mettre en œuvre la politique de l'Etat en matière de logement. La réforme de 2011, tout en unifiant le régime juridique des établissements publics fonciers d'Etat, entérine d'ailleurs leur vocation généraliste dirigée cependant vers certaines priorités[33] (logement notamment).

Le cadre juridique de ces établissements est en effet rénové par l'ordonnance du 8 septembre 2011, le texte permettant d'une part, de clarifier et de bien séparer les dispositions relatives aux EPA et EPFE et, d'autre part pour l'Etat, d'orienter et de suivre les activités de ces établissements, sans pour autant remettre en cause la place donnée en leur sein, aux collectivités territoriales. Le texte introduit en effet l'expression et la prise en compte des orientations stratégiques de l'Etat en amont des programmes pluriannuels d'intervention (PPI) de ces établissement et renforce le poids de celui-ci dans leur gouvernance (approbation des décisions par le préfet de région, présence de représentants de l'Etat au Conseil d'administration), ce qui les distingue nettement des EPFL (voir infra). L'encadré 1 donne un aperçu des principaux apports de cette réforme.

Encadré 1 : Les principaux apports pour les EPF, de l'Ordonnance relative aux établissements publics fonciers de l'Etat et aux établissements publics fonciers d'aménagement[34].

► Précision des conditions de création des EPF et définition du champ de leur contribution aux politiques publiques. Les interventions en matière de préservation des espaces naturels et agricoles sont notamment à exercer « à titre subsidiaire ».

► Recentrage de la compétence des EPF sur le portage foncier: ceux qui n'avaient pas changé leurs statuts devront cesser les activités relevant de l'aménagement.

► Le portage de biens immobiliers est permis.

► Affirmation du rôle d'orientation et de suivi de l'Etat dans une gouvernance rénovée : celui-ci doit être représenté et ses orientations stratégiques prises en compte pour l'élaboration du PPI ; les chambres consulaires n'ont plus de voix délibérative, mais peuvent être invitées à participer aux instances de décisions.

► Généralisation de la possibilité pour les établissements de créer des filiales et d'acquérir des participations dans des sociétés, groupements, ou organismes, dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions.

►Simplification des consultations des collectivités pour la création d'un EPF ou pour l'évolution de son décret : seuls les EPCI à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme, ainsi que les communes de 20 000 habitants et plus qui ne sont pas membres de ces établissements sont consultés.

[33] Depuis la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, les EPFE interviennent dans le cadre d'un programme avec pour priorité la contribution à la politique du logement . L'ordonnance n°2011-1068 du 8 septembre 2011 et le décret n°2011-1900 du 20 décembre 2011 stipulent qu'ils doivent être pleinement à même de répondre aux "*enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable*" (article 1er de l'ordonnance) dans le cadre d'une approche stratégique.

[34] Ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 et son décret d'application 2011-1900 du 20 décembre 2011.

Le cadre juridique des EPFE (et des EPFL) est a nouveau réformé par la loi ALUR. L'un des objectifs de cette loi est de développer l'offre de logements tout en limitant l'artificialisation des sols. Les politiques foncières étant un levier majeur pour parvenir à cet objectif, et les EPF qui interviennent en appui des collectivités étant des acteurs essentiels de ces politiques, la loi encourage donc la création de tels établissements sur d'autres territoires que ceux actuellement couverts, notamment sur les territoires où l'offre d'ingénierie foncière est éparpillée ou absente. Elle vient également renforcer et préciser le rôle et l'articulation des opérateurs fonciers (EPF, EPFL, Safer). Elément important introduit par la loi : l'objet des EPFL est ainsi élargi à la mise en place de stratégies foncières et le contenu de leur programme d'intervention (PPI) est rénové (voir infra). Nous revenons plus en détail dans le point 1.2. sur les caractéristiques de chacun de ces d'opérateurs (EPFE et EPFL).

- *1.1.3.5. L'évolution des outils de l'action foncière : élargissement du champ d'application, des compétences et des délégations.*

L'action foncière est au service des politiques publiques, qui poursuivent des objectifs variés : production de logements, préservation des espaces agricoles, etc. En raison de la diversification de ces politiques et des nouvelles priorités fixées par les pouvoirs publics (en matière de prise en compte du développement durable, de renouvèlement urbain, etc.), les outils de l'action foncière ont fait l'objet d'un certain nombre de modifications durant cette période. Ces modifications traduisent les évolutions des politiques foncières et la redistribution des rôles entre les acteurs publics fondés à intervenir sur le foncier. Nous n'évoquons ici que les éléments les plus saillants de l'évolution des outils de l'action foncière.

Le champ d'application du droit d'expropriation et du droit de préemption est étendu, tout d'abord au titre de la prévention des risques et des coupures d'urbanisation : l'Etat peut ainsi exproprier les biens soumis à un risque naturel ou technologique (en vertu notamment des lois du 2 février 1995 et du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels), les communes et EPCI compétents peuvent étendre le DPU à certaines zones naturelles[35] (loi du 30 juillet 2003), les départements peuvent délimiter des périmètres pour mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains et acquérir, à l'intérieur de ces PAEN, les terrains par voie de préemption (loi DTR de 2005). Au titre de l'habitat et du renouvellement urbain cette fois, la loi ALUR étend à nouveau le champ du droit de préemption urbain et des ZAD : aux aliénations au sein de sociétés civiles immobilières (SCI), aux cessions d'immeubles construits ou acquis par les organismes d'HLM et qui sont leur propriété, sous réserve des droits des locataires, aux aliénations à titre gratuit (excepté celles réalisées entre personnes de la même famille jusqu'au 6ème degré, ou liées par mariage ou PACS). Par ailleurs, la loi réduit à 4 ans depuis leur achèvement (au lieu de 10), le délai permettant d'exclure du champ d'application du DPU, les immeubles bâtis.

[35] Celles délimitées par un plan de prévention des risques technologiques, les zones de rétention temporaires des eaux de crue ou de ruissellement, les zones de mobilité d'un cours d'eau, les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau, les zones humides dites "zones stratégiques pour la gestion de l'eau".

En outre, la loi ALUR assouplit les règles d'utilisation des biens préemptés en rendant possible une utilisation ou aliénation des biens acquis par préemption, différente de l'objet mentionné dans la décision de préemption, dès lors que l'usage du bien demeure compatible avec les objectifs assignés par la loi à l'exercice du droit de préemption[36]. Afin d'encadrer cette liberté de manœuvre, la loi prévoit qu'un tel changement d'affectation doit faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité compétente.

Enfin, cette loi élargit les compétences et les délégations en matière de droit de préemption et renforce le rôle des EPCI en la matière : les conditions dans lesquelles un EPCI peut être titulaire du droit de préemption urbain sont élargies aux EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU ainsi qu'à la métropole de Lyon (au lieu d'une compétence cumulée en PLU et ZAC exigée jusqu'alors). Elle prévoit également, la possibilité pour les EPCI à fiscalité propre ayant les compétences en matière de PLU de créer, par délibération motivée, des ZAD à l'intérieur desquelles l'EPCI pourra être bénéficiaire du droit de préemption. Ce droit de préemption peut par ailleurs être délégué.

Au final, "*l'action foncière apparaît désormais comme une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Cette situation illustre parfaitement la dialectique du national et du local en droit de l'urbanisme : les collectivités territoriales disposent de la compétences en matière d'urbanisme sur leur territoire mais, parce que comme l'énonce l'article L.110* [aujourd'hui L.101-1] *du CU 'le territoire français est le patrimoine commun de la nation', l'Etat est aussi le garant de la prise en compte au niveau local des enjeux en matière d'aménagement. L'Etat est donc toujours présent, directement ou indirectement, pour orienter l'action foncière des différents acteurs intervenant en ce domaine, malgré la décentralisation qui a donné aux collectivités territoriales un rôle essentiel en matière de politiques foncières (transfert de la compétence urbanisme, possibilité de se doter d'EPFL, ...)* " (GRIDAUH, 2012: 62).

La mise en ouvre de cette compétence partagée en matière d'action foncière repose principalement sur trois outils d'intervention directe sur les marchés fonciers[37] dont l'existence est ancienne mais le champ d'application, leurs titulaires et délégataires se sont, on l'a vu précédemment, progressivement élargis en réponse aux nouveaux enjeux et du fait des réformes institutionnelles. Les collectivités (et leurs délégataires) peuvent ainsi saisir des opportunités foncières ou constituer des réserves foncières par la voie amiable, en mobilisant le droit de préemption (urbain, urbain renforcé, en ZAD) ou en ayant recours au droit d'expropriation. En complément (la politique foncière ne se réduisant pas à l'action foncière), peuvent être mobilisés des outils d'intervention indirecte sur

[36] En application de l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme, les biens acquis par voie de préemption doivent être utilisés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme ou pour constituer des réserves foncières. L'article L. 213-11 du même code prévoit un droit de rétrocession en faveur des anciens propriétaires si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner un bien préempté à d'autres fins. L'usage du droit de préemption, à des fins de réserves foncières dans le cadre de ZAD avait déjà été assoupli par la LOV qui avait supprimé l'exigence de motiver la décision de préemption (mention de l'action ou l'opération d'aménagement visée), celle-ci pouvant se référer uniquement aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la ZAD).

[37] On peut également ajouter la procédure d'adjudication (vente d'un bien aux enchères, à laquelle la collectivité peut participer), et la procédure d'appréhension des biens vacants et sans maître.

les marchés fonciers : les zonages des documents d'urbanisme (emplacements et secteurs réservé, OAP, servitudes de mixité sociale, périmètres d'attente d'un projet d'aménagement (PAPAG)), et la fiscalité.

Dans cette perspective, les établissements publics fonciers constituent des institutions qui vont accompagner la mise en œuvre de cette compétence.

1.2. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS : DES OPERATEURS AU SERVICE DES STRATEGIES FONCIERES.

Dans la chaîne des acteurs de l'aménagement, les EPF d'Etat et locaux se situent tous deux entre les organismes d'études et de planification qui définissent les orientations stratégiques et élaborent les documents de planification, et les opérateurs qui viabilisent les terrains, construisent les bâtiments et les commercialisent; ils ont le même cœur de métier (Association nationale des EPFL, 2016). La principale différence entre ces deux types d'opérateur foncier réside dans les modalités de leur création et dans leur gouvernance, les lois successives, notamment la loi ALUR, ayant contribué à (ou plutôt entériné) leur rapprochement sur un certain nombre de points que nous évoquons ci-après.

1.2.1. Un même statut, des cadres juridiques spécifiques

Les EPFE et les EPFL sont tous les deux des EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial) et disposent d'une autonomie juridique et financière. Ils sont néanmoins régis par des textes de lois différents (voir tableau 1).

Tableau 1 : Textes de références régissant les EPFE et EPFL (CEREMA, 2015a et 2015b)

EPFE	EPFL
• Code de l'urbanisme (CU) : art. L.321-1 à L.321-13 et R.321-1 à R.321-22. Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 « d'orientation pour la ville » art. 27 (J.O. du 19 juillet 1991). • Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 « relative à la solidarité et au renouvellement urbains » art. 28 I (J.O. du 14 décembre 2000). • Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 « de programmation pour la cohésion sociale » (J.O. du 19 janvier 2005). • Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 « engagement national pour le logement » art. 16 (J.O. du 16 juillet 2006). • Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. • Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : art. 146. • Ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement et l'agence foncière technique de la région parisienne. • Décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011 relatif aux établissements publics fonciers de l'État, aux établissements publics d'aménagement et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne	•Code de l'urbanisme (CU) : art. L.324-1 à L.324-10 et R.324-1 et s. ; L.300-1 ; L.221-1 et L.221-2. • Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales : art. 193. • Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain : art. 48. • Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale : art. 94. • Loi du 13 juillet 2006 d'engagement national en faveur du logement (art. 16). • Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (art. 107 et 108) ; L.324-2-1 et L. 324-7 (art. 107 et 108). • Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : art. 146. • Décret n° 2011-696 du 20 juin 2011 relatif aux établissements publics fonciers locaux.

1.2.2. Des modalités de création différentes et des périmètres divers

Les EPFE sont créés à l'initiative de l'Etat, par décret en Conseil d'Etat, après avis des Conseils régionaux et départementaux, des organes délibérants des EPCI compétents en matière de plan local d'urbanisme[38] et des conseils municipaux des communes de plus de 20 000 habitants non membres d'une EPCI.

La création des EPFL relève d'une démarche ascendante et collective et est fondée sur un principe de libre adhésion ; ce qui les distingue nettement des EPFE. L'initiative en revient aux EPCI compétentes en matière de PLH et, le cas échéant, des communes non membres de l'une de ces intercommunalités ; elle peut être soutenue par un Département et/ou une Région. L'établissement est ensuite créé par un arrêté du préfet de région au vu des délibérations concordantes de ces collectivités[39] (principe d'adhésion unanime, simultanée, non exclusive et constitution d'une assemblée générale). La création et l'extension des EPFL a été simplifiée au fur et à mesure des apports successifs des lois SRU et ALUR (voir encadré 2 sur l'apport de ces deux lois), ce qui a permis leur essor : suppression de l'obligation de la continuité territoriale du périmètre, adhésion volontaire des communes et EPCI et non plus selon les règles de la majorité qualifiée (SRU), substitution des EPCI compétents simultanément en matière de SCoT, PLH et ZAC à leur communes membres (loi SRU), seule la compétente PLH étant exigée depuis la loi ALUR. Les organismes HLM et les personnes qualifiées (agences d'urbanisme, chambres consulaires…) ne peuvent pas adhérer à l'établissement, mais rien ne s'oppose à ce qu'ils soient associés ou consultés en tant que partenaires extérieurs.

Encadré 2 : Les apports des lois SRU et ALUR (tiré de Association nationale des EPFL, 2016: 51 et 57).

En 2000, la loi SRU a fortement assoupli le cadre juridique des EPFL :

► Possibilité d'adhésion des Départements et de la Région ;
► Capacité d'action pour toute personne publique ;
►Fait prévaloir la commune en ajoutant la nécessité de son avis préalable pour toute demande d'intervention;
► Introduit comme membre de droit les EPCI disposant de la triple compétence ZAC, SCOT et PLH ;
►Notifie que la règle de la majorité qualifiée des deux tiers est remplacée par celle de l'adhésion volontaire.

En 2014, la loi ALUR a amélioré le cadre juridique des EPFL sur les points suivants :

► Assouplissement des règles de création d'un EPFL pour les EPCI : seule la compétence du Programme Local de l'Habitat (PLH) est nécessaire ;
► Elargissement des compétences : l'EPFL peut être délégataire des droits de délaissement et de priorité ; - amélioration du droit de préemption dévolu aux collectivités territoriales : la compétence du droit de préemption urbain sera maintenant dans les mains de l'intercommunalité (EPCI) compétente en matière de PLUi ;
► Alignement des PPI sur les PLH ;
► Modalités de paiement plus rapides dans le cas d'une acquisition par préemption : la collectivité doit payer en 4 mois, contre 6 mois auparavant ;
► Possibilité de créer une ZAD directement par l'intercommunalité (EPCI) ;
► Non-superposition des EPFL et EPFE (sans l'accord des EPCI) pour tous les EPFL créés avant le 26 juin 2013 ;
► Prérogatives importantes données au représentant de l'Etat dans la région.

[38] Cette nouvelle disposition de la loi ALUR vise à privilégier les intercommunalités dotées d'instruments de planification permettant une stratégie foncière à une échelle pertinente. Auparavant, il s'agissait de l'avis des organes délibérant des EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de développement économique.

[39] Celui-ci doit donner un avis motivé (positif ou négatif) sur la création ou l'extension d'un EPFL dans un délai de 3 mois à compter de la transmission des délibérations. La possibilité d'une création par accord tacite du préfet é été supprimée par la loi ALUR.

L'essor des EPF locaux a posé la question de leur articulation avec les EPF d'Etat (qui se sont également multipliés), à laquelle a tenté de répondre la loi ALUR. Celle-ci a ainsi clarifié les modalités de leur superposition[40] : pour les EPFL crées avant le 26 juin 2013, une superposition totale ou partielle n'est possible qu'avec l'accord des EPCI et communes concernées ; pour les EPFL crées après cette date, l'accord n'est pas nécessaire. Le préfet de région, qui est au cœur de la procédure de consultation lors de la création des EPF d'Etat (généralement d'échelle régionale), est aussi celui qui prend la décision finale de création des EPFL depuis cette loi (c'était auparavant le préfet de département): c'est a priori la garantie d'une meilleure articulation et complémentarité de ces établissements. Cette articulation doit est par ailleurs censée être facilitée par la mise en cohérence récente des missions et modalités d'action des EPFL avec celles des EPFE (voir infra).

Les 10 EPFE actuellement existants[41], créés entre 1968 et 2010, couvrent de larges territoires, à l'échelle d'un département minimum (EPF de Vendée) et de deux régions au maximum (EPF de Normandie). Ils interviennent sur des territoires perçus comme stratégiques par l'État. Le périmètre des EPFL est généralement plus restreint (le périmètre de ses membres, généralement un ou plusieurs EPCI), mais peut parfois atteindre la quasi-totalité d'un département (EPFL Loire Atlantique). Ces périmètres peuvent faire l'objet d'extensions géographiques, par décision de l'Etat pour les EPFE ou au fur et à mesure des demandes d'adhésion des communes ou des EPCI mitoyens intéressés par cet outil foncier pour les EPFL (dans les mêmes conditions que pour leur création). Bien que les EPFL interviennent prioritairement sur le territoire des communes ou des EPCI qui en sont membres, ils peuvent à titre exceptionnel, agir à l'extérieur de ce territoire pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci. A noter qu'aucune opération de l'établissement public ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue (sauf, depuis la loi ALUR, en cas d'intervention en commune carencée pour le compte du préfet, où dans ce cas l'intervention de l'EPFL s'exerce dans le cadre d'une convention et ne nécessite plus l'accord des communes concernées).

La carte 1 (voir supra) illustre la couverture actuelle du territoire national par les EPFE et EPFL.

1.2.3. Des missions convergentes

A leur initiative, à la demande des collectivités locales ou pour le compte d'autres personnes publiques, les EPFE et EPFL ont tous deux pour mission d'acquérir du foncier[42], soit pour « faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des biens fonciers » (EPFE), soit « en vue de la constitution de

[40] Il n'existe pour le moment qu'un seul cas de superposition de ces 2 établissements, entre l'EPFE Languedoc Roussillon et l'EPFL de Perpignan. Dans ce cas, la TSE est perçue sur ce territoire exclusivement par l'établissement qui y a exercé en premier ses compétences et selon les modalités prévues pour cet établissement mais que ce dernier reverse à l'établissement compétent sur le même territoire (à hauteur de 50 % du produit perçu sur le territoire commun).

[41] Les 3 EPFE de la région parisienne ont fusionné en 2015. Il faut ajouter deux autres établissements publics fonciers : l'EPAG Guyane (1996) et l'office foncier de Corse (2014).

[42] Mis à part les EPFE ayant conservé leur statut antérieur à la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, puisque ceux-ci ont également des missions d'aménageurs.

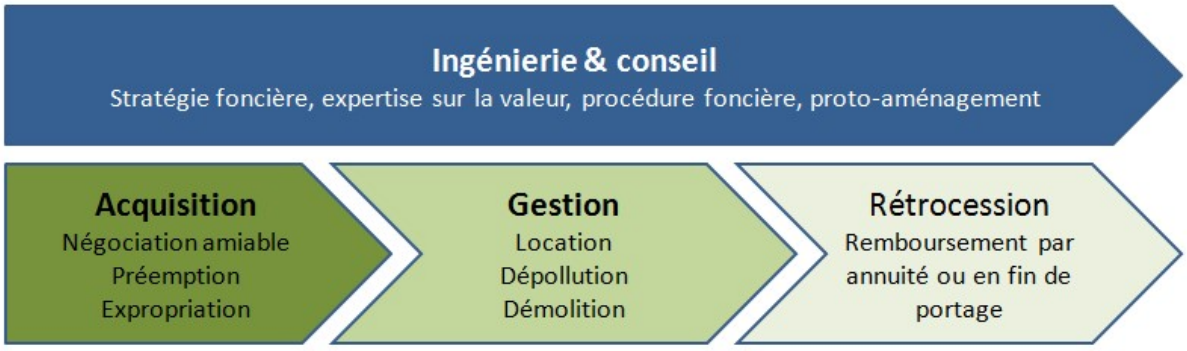
réserves foncières en application des articles L.221-1 et L.221-2 ou de la réalisation d'actions ou d'opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1 » (voir annexe 1 : extraits du CU).

Cette mission se décline en quatre activités principales dont l'importance varie selon les établissements (voir figure1) :

- l'expertise et le conseil,
- l'acquisition de biens fonciers ou immobilier par différentes voies (gré à gré, préemption[43], expropriation) en privilégiant généralement une négociation à l'amiable par anticipation, pour des raisons d'efficacité et de coût,
- la gestion des biens stockés pendant une durée déterminée par les conventions de portage (location, mise à disposition gratuite, gardiennage, ...) et leur remise en état éventuelle (démolition et dépollution de sites, proto-aménagement);
- la cession des biens aux porteurs de projets (la collectivité, un bailleur social, un promoteur privé).

Les EPF et EPFL ne sont donc ni des aménageurs, ni des banquiers, ni des promoteurs.

Figure 1 : Les missions des EPFE et EPFL (d'après Association des EPFL, 2016)



Ces quinze dernière années, on a assisté à un double mouvement de convergence :

D'un côté, les EPFE sont devenus plus généralistes[44], et ont intégré des problématiques plus locales mais pas forcément différentes de celles qu'ils traitaient auparavant (les enjeux étant les mêmes mais déclinés à des échelles différentes), ce qui les a rapproché de fait des EPFL.

D'un autre côté, les EPFL ont développé en complément de leur activité de portage foncier, une mission de conseil et d'assistance à destination de leur membres, à l'image de celle existante dans les

[43]Par délégation du droit de préemption des collectivités.

[44] Rappelons que les premiers EPFE s'étaient vus accordés des missions ciblées , comme par ex. le recyclage foncier lié à la crise industrielle en ce qui concerne l'EPF de Lorraine crée en 1973.

EPFE. Le champ de cette ingénierie d'accompagnement stratégique et opérationnel tout au long du processus de maitrise et de valorisation du foncier (veille, observation foncière, appui à l'élaboration de stratégies foncières en lien avec les SCoT, PLU et PLH, réalisation d'études de capacité et de faisabilité, conseil sur le choix des opérateurs ou des procédures d'aménagement, etc.) est cependant très variable d'un EPFL à l'autre et est très dépendant du contexte : dans les zones très urbaines, cette ingénierie (ou certains champs de celle-ci) s'est moins déployée dans la mesure où, d'une part, les collectivités territoriales étaient déjà dotées d'une ingénierie dont elles entendaient garder le contrôle, et d'autre part, en raison de l'existence d'organismes occupant déjà la place (Agence d'urbanisme, CAUE, etc.). C'est particulièrement vrai pour l'EPFL du Dauphiné, nous le verrons ultérieurement. Par ailleurs, les objectifs qu'ils visent se rapprochent de ceux des EPFE pour deux raisons : les projets d'aménagement des collectivités intègrent de plus en plus les objectifs des politiques nationales, ne serait ce que par la contrainte (% logements sociaux de la loi SRU, diminution de la consommation de foncier agricole par 2 d'ici 2020, etc.); la nature de plus en plus contractuelle des politiques publiques.

Si comme l'écrit le CEREMA (2015a et b):

- "*les établissements publics fonciers d'État (EPFE) ont vocation à répondre à des politiques nationales en matière d'aménagement et de développement durable sur les territoires locaux à forts enjeux en mobilisant le foncier au profit de l'État, des collectivités locales ou tout autre établissement public dans le but de faciliter la mise en œuvre de leurs projets",*
- *et les EPFL* "*ont pour mission d'assister les collectivités dans leurs acquisitions foncières et immobilières pour faciliter la mise en œuvre de leur projet d'aménagement*" lequel est largement déterminé par les politiques impulsées par l'Etat

les actions des uns et des autres apparaissent donc comme la convergence d'intérêts communs entre l'Etat et les collectivités territoriales, ce qui les rapprochent de fait dans leurs missions.

C'est certainement cette évolution qui a conduit le législateur à délimiter et clarifier les missions et les modalités d'intervention des EPFL, en les mettant en cohérence avec celles définies pour les EPF d'Etat. La loi ALUR dispose désormais que les EPFL "*sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables*" et qu'ils sont chargés comme les EPFE de "*mettre en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain* " (Art L324-1). Ces stratégies doivent contribuer : à la réalisation de logements et notamment de logements sociaux conformément au PLH, au développement des ZAE, à la mise en œuvre de la politique de protection contre les risques naturels et technologiques et, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la Safer ou d'autres organismes (la loi renforce ainsi la coopération avec les Safer). Par ailleurs, le législateur a étendu leur champ d'action et leurs outils d'intervention puisque les EPFL ont dorénavant la possibilité d'exercer le droit de priorité et le droit de délaissement dans le cadre des emplacements réservés.

Cette recherche de cohérence passe également par l'harmonisation du contenu des programme d'intervention (PPI) des EPFL (désormais encadré par l'Article L324-2-2 du CU) sur le modèle de celui des EPFE (encadré par l'Article L.321-1 du CU) : il doit tenir compte notamment des orientations des documents d'urbanisme et des PLH, et est transmis au préfet de région. Pour la plupart des EPFL, et pour celui du Dauphiné en particulier, cette disposition constitue un changement important (nous y reviendrons dans la 3ème partie).

1.2.4. Un même cadre d'intervention : PPI et conventions d'intervention

L'activité des EPFE et EPFL est régie par un plan pluriannuel d'intervention (PPI) et par des conventions spécifiques (conventions d'études, conventions cadre, conventions d'opération, conventions de portage, conventions de gestion).

Adopté par le conseil d'administration de l'établissement pour une période comprise entre 3 et 5 ans, le PPI précise les actions, leurs modalités et moyens de mise en œuvre, ainsi que les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement. Elaboré en collaboration avec les membres, il doit tenir compte des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat (depuis la loi ALUR pour les EPFL) et, pour les EPFE, des orientations stratégiques de l'État, définies par le ministre en charge de l'urbanisme (depuis l'ordonnance de 2011).
Le PPI est donc un document prévisionnel définissant, pour plusieurs années, des axes d'intervention hiérarchisés[45] ainsi que leur enveloppe financière, en fonction : des priorités locales (et nationales pour les EPFE), des moyens disponibles (déterminés par la TSE et le revolving[46]), des modes d'intervention envisagés de l'établissement (l'expropriation et la préemption exigeants la qualification d'intérêt général du projet pour le compte duquel l'action foncière est menée).
Le PPI est donc spécifique à chaque établissement, qui en détermine la méthode d'élaboration ; d'où une grande diversité[47]. Il semble que sur ce dernier point, les EPFL ne partagent pas une méthode unique, et que celle-ci reste à caler compte tenu des nouvelles exigences de la loi ALUR, qui renforce la nécessité de rendre compatible le PPI avec les missions d'intérêt général d'un EPFL et avec les objectifs des documents d'urbanisme et des PLH (nous approfondirons ce point dans la partie 3). La difficulté réside dans l'anticipation des besoins des collectivités sur la base de leurs projets et des documents de planification (SCoT, PLU(i) et programmatiques existants (PLH, PDU) ainsi que dans l'articulation de trois échelles : communales, intercommunales et interterritoriales.

[45] Les EPFL interviennent en général sur plusieurs thématiques à la fois : l'habitat, avec des objectifs de mixité sociale et de renouvellement urbain (obligatoire depuis que le PPI doit tenir compte des objectifs de réalisation de logements précisés dans le PLH), les projets d'équipements publics et de développement économique, plus marginalement la protection des espaces agricoles et naturels (les opérateurs principaux restant dans ce cas les Safer et les Conservatoires). Les durées de portage des biens varient en général selon la thématique concernée.

[46] Le revolving est l'affectation du produit de cession d'un terrain sortant des réserves foncières au financement d'une nouvelle acquisition

47 Par exemple, certains PPI sont territorialisés, d'autres non; certains imposent un pourcentage minimum de logements locatifs sociaux, d'autres non, etc.

L'intervention des EPFE et EPFL pour le compte de leurs membres, s'inscrit généralement dans le cadre de conventions qui fixent les engagement réciproques des deux parties (le Code de l'urbanisme ne le prévoit expressément que pour les EPFE). Celles-ci établissent les modalités d'intervention des établissements, ainsi que les obligations des membres.

- Les conventions d'études encadrent la réalisation, par les EPFE et EPFL, d'études de gisements fonciers, de dureté foncière, de référentiel fonciers, de capacité et de faisabilité, ..., de manière à apprécier les conditions de la maîtrise foncière, préconiser la procédure à suivre pour l'acquisition, proposer une stratégie foncière, etc.
- Les conventions cadre rappellent les orientations envisagées motivant le portage et fixent les objectifs pluriannuels (montants d'investissements annuels sur le territoire de la collectivité, tènements concernés, veille foncière, ...), les frais financiers, etc. Tous les EPFL ne signent pas ce type de convention, notamment celui du Dauphiné qui ambitionne cependant de le faire (nous y reviendrons dans la partie 3).
- Les conventions opérationnelles[48], les plus courantes, précisent les conditions de portage de chaque opération (durée et frais du portage[49], prix de cession[50], modalités de paiement, etc.).
- D'autres conventions peuvent être mise en place dans le cadre de la gestion du bien porté : convention de mise à disposition, location, conventions de travaux liés au proto-aménagement, etc.

1.2.5. Des moyens financiers et humains hétérogènes

Les EPF peuvent disposer des sources de financement suivantes :

- la taxe spéciale d'équipement (TSE) assise sur les quatre taxes locales (taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, cotisation foncière des entreprises) et perçue sur le territoire correspondant au périmètre d'intervention de l'établissement dans la limite de 20€/habitant[51] ;
- les contributions de l'État, des collectivités territoriales, d'établissements publics et d'autres personnes morales ;

48 L'EPFL D distingue les conventions d'opération pour un ensemble de propriété ou de portage quand une seule propriété est concernée

49 Fixés par le conseil d'administration, ils peuvent être formalisés dans le règlement intérieur de l'établissement, lequel contrairement à ses statuts n'est pas obligatoire. La durée de portage des biens doit être bien estimée du fait de l'obligation de rachat à l'EPFL de ces biens (par la collectivité, un bailleur, ...) au terme de celle-ci. Ces durées varient selon les établissement et s'étalent généralement de 4 à 15 ans (parfois plus dans le cas de baux emphytéotiques).

[50] Le prix de cession peut intégrer les coûts suivants (tous les établissements ne procèdent pas de manière identique): le prix d'acquisition foncière majoré des frais annexes, les frais de gestion supportés par l'établissement diminués des éventuelles recettes de gestion encaissées pendant la durée de portage, les dépenses de remise en état des sols comprenant travaux de démolition, de dépollution ou de proto-aménagement, les dépenses d'études de pré-projets ou de référentiels fonciers, les frais financiers correspondants à des emprunts éventuels spécifiquement adossés au projet pendant la durée de portage. Nous détaillerons ce point dans le cas de l'l'EPFLD, dans la partie2.

[51] La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a simplifié la TSE en fixant un plafond maximum (20 euros par habitant) plutôt qu'un montant global à ne pas dépasser. Le montant de la TSE (qui est facultative) est déterminée chaque année par le CA (EPF) et par l'AG (EPFL). Par ailleurs, depuis 2015, les lois de finances fixent annuellement le montant maximal de TSE perçue par les EPFE.

- les produits de gestion et de cession des biens fonciers et immobiliers ;
- les emprunts, les subventions et les produits de dons et de legs.

Selon la richesse du territoires, le montant de la TSE prélevée est plus ou moins important. C'est pourquoi le principe de mutualisation est parfois difficilement accepté par les élus, notamment ceux des territoires qui ont une base d'imposition foncière importante et des besoins limités. Cette question du "retour sur investissement" est une des raisons de la réticence de certains territoires à adhérer à un EPFL. Pourtant, dans la mesure où la TSE reste dans le bilan de l'établissement (en stock ou en trésorerie) et sert essentiellement au financement direct des acquisitions, la question de la péréquation est réglée sur le long terme.

A termes, les EPF visent l'autonomie financière pour assurer leurs activités : le modèle économique à l'équilibre prévoit en effet un financement essentiellement par le revolving, c'est à dire par les produits de cession du stock (ce qui signifie un moindre besoin de recours à l'emprunt et à la TSE). A noter que l'EPF ne prend pas lui-même de risque financier : il n'acquiert un bien qu'à la demande d'une collectivité et celle-ci s'engage (par convention et/ou par délibération) à lui racheter le bien, à l'issue d'un délai déterminé, au prix initial d'acquisition majoré ou non de frais calculés par année de portage. Si en sortie de portage une opération s'avère déficitaire, il revient à la collectivité et non à l'EPF d'assumer ce déficit.
Le taux et le montant de la TSE prélevée par chaque EPF/EPFL ainsi que les moyens humains à disposition de chaque établissement est très variable, comme l'illustre la situation en Rhône Alpes en 2012 (voir tableau 2).

Tableau 2 : Taux de la TSE prélevée par les EPF de Rhône-Alpes en 2012 (tiré de Conseil Général, 2012).

Etablissements publics fonciers	Taux de TSE prélevée en 2012 (€/hab)
EPFL du Dauphiné	16.79€
EPFL de Savoie	10.20€
EPFL de Haute Savoie	10.50€
EPFL de l'Ain	4€
EPORA	11€

1.2.6. Des modalités de gouvernance spécifiques

Tout EPF est administré par un conseil d'administration (et par une assemblée générale dans le cas des EPFL) dans lequel sont représentées les collectivités membres. Pour les EPFE, le conseil d'administration est également composé de représentants de l'État, dont le Préfet de région (obligatoirement depuis 2011) , la moitié au moins (en pratique plus des trois quarts) des autres membres étant constituée par des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre désignés par une assemblée composée des présidents de ces établissements.

La composition du conseil d'administration de chaque EPF est définie dans les décrets statutaires de ces établissements afin que chaque collectivité soit représentée directement ou indirectement. Le conseil d'administration prend toutes les délibérations qui permettent d'organiser, de suivre et d'évaluer l'activité de l'établissement; il nomme le directeur et peut décider la création optionnelle d'une instance préparatoire (bureau ou commission permanente) et l'élaboration d'un règlement intérieur.

A la différence d'un EPFE (et bien que les collectivités y soient fortement représentées), la création d'un EPFL permet une entière maitrise par les structures communales et intercommunales, de l'intervention foncière sur leur territoire : d'une part celles-ci sont toutes représentées en assemblée générale, alors que cette représentation au conseil d'administration est souvent indirecte dans le cas des EPFE; d'autre part, la prise en compte des orientations stratégiques de l'Etat lors de l'élaboration du PPI de l'établissement ne s'impose pas aux EPFL, le contenu de celui-ci étant laissé à leur entière discrétion (bien que la loi ALUR contraigne son contenu et institue un contrôle de l'Etat du fait de sa transmission au Préfet[52]). En théorie donc, le PPI de l'EPFL peut s'affranchir des politiques nationales. Mais dans la pratique, les convergences d'intérêts étant nombreuses d'une part et les contraintes importantes, le PPI y contribue forcément. A l'inverse, si l'Etat peut orienter l'action foncière dans le sens de ses priorités, cette action foncière requiert la collaboration des collectivités territoriales.

1.2.7. Demain, quel panorama ?

Face au constat de l'insuffisance de l'offre de logements, en quantité pour répondre à la demande et en qualité pour répondre à la diversité des parcours résidentiels, le Gouvernement a lancé, le 29 août 2014, un plan de relance pour le logement. La mobilisation du foncier privé constitue l'une des priorités de ce plan de relance. Ce dernier a débouché sur le lancement, en mars 2016, d'un programme d'actions en faveur de la mobilisation du foncier et de la relance de l'aménagement opérationnel, qui reprend certaines des recommandations de la mission confiée par le gouvernement à Dominique Figeat, et de la mission parlementaire présidée par Daniel Goldberg, sur le thème de la mobilisation du foncier privé. Le programme d'actions en faveur du foncier est structuré autour de trois axes : fluidifier le fonctionnement du marché en rendant plus accessible et transparente l'information sur les biens vendus et le prix des transactions, inciter les collectivités territoriales à renforcer leur stratégie foncière en faveur de la production de logements, notamment sociaux, renforcer l'usage des outils contractuels entre les acteurs publics et privés dans le montage des opérations d'aménagement. Le rôle essentiel des Etablissements Publics Fonciers auprès des collectivités est mis en avant dans ce programme, qui propose notamment de promouvoir et renforcer leur action (Ministère du logement et de l'habitat durable, 2016). Le rapport Figeat (2016) préconisait en effet de couvrir l'ensemble du territoire national par des EPF, de préférence d'Etat, considérant l'implication insuffisante des collectivités sur cette question et la moindre performance des EPFL à mobiliser du foncier. L'extension doit participer au renforcement de l'égalité des

[52] Il serait à ce propos intéressant de savoir si certains PPI d'EPFL ont été retoqués par le Préfet de région et pour quelles raisons, et de même pour les PPI d'EPFE. Que se passe-t-il dans ce cas ?

territoires en proposant une offre d'ingénierie foncière de qualité à tous. Et dans la mesure où elle se fait au profit des EPFE, elle doit permettre à l'Etat d'orienter l'action foncière dans le sens de ses priorités[53] (celles ci pouvant ne pas coïncider nécessairement avec celles des collectivités)

Il est peu étonnant que dans ce contexte, les EPFL et les EPFE aient chacun cherché à communiquer pour donner davantage de lisibilité sur ce qu'ils sont et font. Ainsi deux documents les concernant ont successivement vus le jour en 2016 : le guide 2016 des EPFL, produit par l'association nationale des EPFL et intitulé "L'EPFL : un outil au service des stratégies foncières des collectivités territoriales" au tout début de l'année et le document "Les Établissements Publics Fonciers d'État, partenaires fonciers de vos projets" en mai 2016.

C'est également dans ce contexte de renforcement du rôle des EPFE par le programme d'actions en faveur de la mobilisation du foncier (leur renforcement, comme celui des EPFL ayant été impulsé par la Loi ALUR[54]), que par une lettre du 18 janvier 2016, Madame la Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a demandé aux préfets de région, d'engager une réflexion sur les perspectives d'évolution du périmètre des établissements publics fonciers existants dans le contexte d'émergence des nouvelles régions (la majorité des EPFE ayant un périmètre d'intervention régional). L'organisation régionale mise en place pour répondre à cette commande articule deux étapes : une étude technique d'opportunité (en Auvergne Rhône Alpes, confiée à un prestataire externe EGIS[55]; en Occitanie, réalisée en interne par la DREAL), et une concertation avec les collectivités. A noter que pendant cette phase transitoire, il est demandé aux préfets de geler les demandes d'extension des périmètres ou de création d'EPFL soumises à leur accord (alors que les textes actuels n'octroient pas de compétences au préfet dans le premier cas).

Quelle est l'intention de l'Etat? S'agit il simplement d'assurer une couverture du territoire national par les établissements public foncier qu'ils soient d'Etat ou locaux ? D'aller plus loin en fusionnant à termes ces deux types d'établissements et d'aboutir à une forme de spécialisation des opérateurs fonciers existants selon les politiques publiques "silos" que ces derniers servent (logement pour les EPFE, développement économique pour les EPFL, environnement pour les Conservatoires du littoral, Safer pour les espaces agricoles, ...) ? Quid dans ce cas du financement de ces opérateurs et de l'éventualité d'un partage de la taxe qu'ils prélèvent (à noter que la Safer ne prélève pas de taxe et qu'un amendement a été proposé récemment visant à ce que les Safer bénéficient de la TSE). Dans cette éventualité, quelle coordination mettre en place pour assurer une cohérence d'action à l'échelle territoriale ?

Toujours est-il qu'en Auvergne Rhône-Alpes, où coexistent 5 EPFL et 1 EPFE (EPORA), la réaction a été vive : en parallèle à l'action menée au niveau national par l'association des EPFL, les EPFL01 73 et 74

[53] Même si cette action foncière requiert la collaboration des collectivités territoriales.

[54] L'article 68 de la loi ALUR prévoit, que l'Etat pourra créer des EPF sur les territoires qui ne seront pas dotés d'EPF Locaux avant le 26 juin 2013. Cette rédaction permet d'éviter toute superposition entre un Etablissement foncier déjà existant et une nouvelle structure d'Etat.

[55] L'appel d'offre est lancé par la DREAL le 7 avril 2016, l'objet du marché étant la réalisation d'une "étude stratégique sur les opérateurs fonciers au sein de la Région Auvergne Rhône Alpes".

ont alerté les élus locaux et régionaux et le préfet sur ce qu'ils considèrent comme une volonté de réduire l'autonomie et le champ d'intervention des EPF au profit des EPFE, ce qui est contraire à la loi ALUR qui visait à les renfoncer en facilitant leur extension et leur création. Ils y voient un "hold up" de l'Etat sur de la fiscalité locale visant à alimenter un établissement axant ses interventions sur les priorités de l'Etat au détriment des projets locaux. Il est vrai qu'un simple calcul du montant d'une TSE couvrant tout le territoire national a de quoi donner le vertige dans le contexte de crise budgétaire de l'Etat !

PARTIE 2. DE L'EPFL DE LA REGION GRENOBLOISE A L'EPFL DU DAUPHINE : GENESE, EXTENSION ET PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ETABLISSEMENT FONCIER.

Des premières coopérations à l'intercommunalité grenobloise : comment la question foncière émerge et préfigure l'outil "EPFL" dans la longue genèse des institutions intercommunales qui fonctionnement aujourd'hui et qui sont autant la résultante des prises de conscience et des volontés locales que des mesures imposées par l'Etat?

Il s'agit ainsi de retracer ici l'histoire de l'EPFL du Dauphiné depuis sa création à aujourd'hui, en revenant sur les principales étapes de sa structuration et sur ses réalisations. Cette histoire étant intimement liée à la façon dont s'est construite l'intercommunalité grenobloise et l'inter-territorialité de la région urbaine grenobloise, nous reviendrons au préalable sur ce point, notamment sur les compétences en matière d'action foncière des formes successives de coopération intercommunale de l'agglomération grenobloise. Nous rendrons en particulier lisible la construction historique et l'évolution de l'architecture du dispositif d'intervention foncière de l'intercommunalité grenobloise (à partir du SIEPARG[56]), dispositif dont l'EPFL est le prolongement : les différentes formes de l'intervention foncière de l'intercommunalité, de l'action patrimoniale pour son propre compte à l'action de portage pour les communes, les résultats et les limites du dispositif. Cette lecture nous permettra d'une part, de montrer comment l'action foncière s'est adaptée à l'évolution des besoins de l'agglomération grenobloise et aux modifications de l'environnement institutionnel. Elle nous permettra d'autre part, de comprendre dans quel contexte est né en 2002 l'EPFL de la Région Grenobloise, devenu par la suite EPFL du Dauphiné. Nous nous attacherons ensuite à esquisser un bilan de son activité de portage depuis sa création, avant de livrer les grandes caractéristiques du stock qu'il gère actuellement.

2.1. PREAMBULE : LA "COMPETENCE[57]" FONCIERE DANS LA DIFFICILE CONSTRUCTION DE L'INTERCOMMUNALITE GRENOBLOISE ET DE L'INTER TERRITORIALITE DE LA RUG

La genèse de ce que l'on peut considérer comme les premières structures de l'intercommunalité (SIEPUR[58] et SIRG[59]) a été laborieuse dans l'agglomération grenobloise, en raison notamment de l'opposition entre ville centre (Grenoble) et communes périphériques (Parent, 2002). Si ces structures, qui sont des syndicats à vocation unique ou mixte, perdurent une vingtaine d'années, elles laissent place à partir de 1994, à différentes formes d'intercommunalité par transformations successives et rapprochées : communauté de communes en 1994, communauté d'agglomération en 2000, métropole en 2015 (voir figure 2). Les structures de l'intercommunalités ont ainsi fortement

[56] Syndicat Intercommunal d'études, de programmation et d'aménagement de la région grenobloise.
[57] Le terme de "compétences" des EPCI n'arrive qu'avec la communauté de communes; auparavant, on parle de "vocations".
[58] Syndicat intercommunal d'études des problèmes d'urbanisme de la région grenobloise.
[59] Syndicat intercommunal de réalisation de la région grenobloise.

évolué en l'espace de peu de temps. Revenons sur cette histoire institutionnelle et sur les compétences de ces structures en matière d'action foncière.

Figure 2 : Les différentes formes de l'intercommunalité grenobloise



Selon Parent (2002) la coopération (et les conflits[60]) entre les communautés constitutives de la future agglomération grenobloise débute au début du 17è siècle, à l'occasion des travaux d'endiguement du Drac engagés avec l'aide de l'Etat, pour protéger et assainir une plaine alors principalement dédiée à l'activité agricole.

Après la révolution, sous l'impulsion de l'Etat, elle s'organise davantage pour continuer les aménagements, sous la forme de divers syndicats ou associations visant une mise en commun de moyens pour des services limités et de première nécessité. Elle se poursuivra sous cette forme tout au long du 19éme, beaucoup sous la contrainte de la puissance publique. Elle permettra aux collectivités, malgré les difficultés, de mesurer à quel point elles étaient dépendantes les unes des autres mais sans toutefois déboucher sur une coopération élargie (celle ci se fera souvent entre quelques communes et sur des sujets limités).

Ce sont les travaux que le fort développement industriel et urbain de l'après 1er guerre nécessite et surtout l'obligation faite aux communes de plus de 10000 habitants, par la loi Cornudet de mars 1919, d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension qui vont entrainer les premières réflexions globales sur l'agglomération. Mais l'élargissement de la coopération intercommunale et son institutionnalisation ne viendra que plus tard, devant l'insistance de l'Etat de mettre en place une instance permettant aux communes de l'agglomération de mieux faire place aux problèmes posés par l'urbanisation.

Le **SIEPURG, syndicat intercommunal d'études des problèmes d'urbanisme de la région grenobloise à vocation unique est créé le 28 décembre 1966** entre 21 communes volontaires - puis 25 - sur les 32 qui composent alors l'agglomération INSEE (zone urbanisée sans discontinuité). Un an de discussion sera nécessaire[61] pour aboutir à un compromis sur l'objet du syndicat, finalement restreint à un objet unique d'étude des problèmes posés par l'urbanisation, qui ne peuvent être réglés à l'échelle communale. Ces études seront confiées à l'Agence d'urbanisme créée en 1967,

[60] Les conflits entre communautés sont d'ordre financier (taux de participation de chaque communauté via l'impôt) mais aussi relatifs aux limites territoriales. Ils opposent notamment les communautés de la rive gauche du Drac à Grenoble qui, très endetté, négocie à la baisse avec l'Etat sa participation alors qu'il étend son territoire accessible au dépens des autres communautés, le partis pris ayant été de d'endiguer le Drac le plus à l'ouest possible.

[61] Les discussions sont difficiles sur la forme, sur l'objet même de la coopération, et sur le poids de la ville centre dans la structure (l'accord prévoit que le président ne peut être le maire de Grenoble mais que cette commune assure 80% du financement) .

notamment l'élaboration d'un plan directeur qui fera office de schéma de secteur *du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (*SDAU) de la Région urbaine. A noter que les autres communes constitutives de l'agglomération au sens INSEE, se regrouperont quant à elles progressivement dans d'autres SIVOM, celles-ci étant à la fois soucieuses de préserver leurs fonctions tout en renforçant leur coopération avec leurs voisines (Martin, 1997) : le SIERPUMG (syndicat d'études et de réalisation du pole urbain du moyen Grésivaudan) en 1969, le SIZOV (syndicat intercommunal de la zone verte de Grenoble) en 1973 , le SMAV[62] (syndicat mixte d'aménagement du Voironnais) en 1974. Ces 3 SIVOM comprennent des communes de l'agglomération, ce qui traduit des oppositions politiques ou des volontés de ne pas s'inclure dans un ensemble comprenant Grenoble.

Dans la foulée, en mars 1968, est créé le **SIRG (syndicat intercommunal de réalisation de la région grenobloise)** qui permet de réaliser - non sans difficulté- des projets d'intérêt général tels des équipements lourds comme les usines d'incinération de déchets sans toutefois mener d'action foncière à visée de réserve (voir infra). Grenoble finançant souvent les 2/3 des réalisations du SIRG tout en ayant le même pouvoir de décision que les autres communes, engage dès 1970 des discussions pour une évolution de l'intercommunalité, le SIRG et le SIEPURG ayant montré par ailleurs leur insuffisance[63]. La loi Marcellin de 1971 sur le regroupement de communes va accélérer cette évolution par la crainte des élus de se voir imposer un regroupement autoritaire : choix est fait de créer un SIVOM (et non un district) afin de préserver l'autonomie communale, en particulier fiscale et d'éviter la multiplication des frais de fonctionnement liés à la création de services spécifiques (choix d'un fonctionnement mobilisant un petit nombre d'agents en interne mais utilisant les services de l'Agence d'urbanisme, des communes, et de l'Etat).

Le SIEPARG est ainsi créé le 2 janvier 1973. Il s'agit d'un SIVOM regroupant 23 communes avec pour fonction principale l'aménagement : l'action foncière qu'il initiera à partir de 1977 dans le cadre de différents programmes d'action foncière (PAF) et hors PAF permettra les réalisations (voir infra).

A noter que le SIEPARG se révèlera comme un compromis a minima sur son périmètre (qui s'est réduit), son objet (le schéma directeur (SD) qui remplace le SDAU[64] sera une somme des plans d'occupation des sols (POS)), la représentation des communes et la répartition des charges. Il est présenté comme une " *juxtaposition des communes qui acceptent de s'effacer (très) partiellement sans pour autant former une nouvelle entité*" (Parent, 2002: 88), ce qui traduit une méfiance

[62] Le SMAV comprend 18 communes dont Voreppe dans l'agglomération grenobloise INSEE. C'est un cas particulier car c'est un syndicat mixte auquel adhèrent les communes mais aussi le Conseil général et la ville de Grenoble. Son objet est d'étudier, de programmer et de réaliser l'aménagement du Voironnais sur lequel est prévue par le SDAU une urbanisation nouvelle.

[63] Ni l'un ni l'autre n'étaient des syndicats à vocation unique puisqu'ils regroupaient des activités diverses, ni des syndicats à vocation multiples puisque chaque commune pour chaque opération gardait le droit de se retirer de celle-ci : cela induisait une complexité des procédures et une absence de solidarité, donc une nécessité d'évoluer.

[64] La loi de mars 1982 Droits et libertés élargit les responsabilités des collectivités locales via le transfert de compétences de l'Etat à celles-ci puisque dorénavant, "*les communes ont pleine initiative et responsabilité pour la maîtrise publique de l'aménagement du territoire communal*". Elle transforme les SDAU en SD. Mais le SDAU, de la RUG, qui date de 1973, mettra longtemps à être révisé : la révision débute en 1994 pour ne s'achever qu'en 2000 avec l'adoption du SD dont l'élaboration a été particulièrement laborieuse.

réciproque des communes entre elles. Avec la persistance de SIVU entre deux ou plusieurs communes au sein du périmètre du SIEPARG et l'existence du SDAU à une autre échelle (114 communes), c'est une géométrie variable de l'intercommunalité qui se présente à cette époque, celle-ci accompagnant les besoins les plus pressants plus qu'elle n'anticipe vraiment les enjeux du développement. Le SIEPARG fonctionne en effet comme un syndicat "à la carte" (Navoret, 1992) avec seulement 5 vocations obligatoires (SDAU, voies urbaines rapides, transports en communs, lutte contre l'incendie et accueil des gens du voyage), laissant le choix aux communes d'adhérer ou non aux vocations facultatives et, qui plus est, de n'adhérer qu'à une section des travaux engagés dans le cadre d'une vocation[65] alors que toute l'agglomération pouvait profiter des réalisations (échangeur, équipements sportifs, parcs, etc.) D'autre part, les statuts du SIEPARG rendent possible l'adhésion d'une commune non membre à une vocation ou section.

En ce qui concerne la vocation facultative "réserves foncières", deux sections sont créées auxquelles adhérent un certain nombre de communes[66] : "réserves foncières terrains A et B" (initialement terrains A destinés à recevoir les futurs équipements d'agglomération définis dans le SDAU et terrains B constituant la ceinture verte de l'agglomération); "réserves foncières terrains C" (terrains pour des zones d'urbanisation par de l'habitat social notamment). Dans le premier cas, les communes mutualisent les coûts, ceux ci étant répartis entre les communes proportionnellement aux charges de chacune d'elles; dans le second cas, ce coût est imputé à la commune bénéficiaire du portage : l'intérêt réside alors dans la subvention que perçoit celle-ci, qui allège la charge foncière[67] (voir infra).

Devant les limites du SIEPARG pointées par Grenoble, une nouvelle réflexion est engagée : elle conduit à la transformation au 1er janvier 1994 du SIEPARG en deux entités : **Communauté de communes de l'agglomération grenobloise - CCAG - (**nouvelle formule de coopération à fiscalité propre[68] instituée par la loi Joxe de février 1992) d'une part, et **SIVOM** d'autre part. La CCAG (23 communes) prend le nom de "la Métro" en 1996. Les élus auraient pu choisir de créer un District, une communauté urbaine ou une communauté de ville : il choisissent la formule la moins

[65] Cela, bien avant la loi de 1988 qui autorise les communes à n'adhérer à un SIVOM que pour une partie de ses compétences

[66] En 1990, 19 communes adhèrent alors à la section "réserves foncières terrains A et B" (délibération du 11 mai 1990 du comité syndical du SIEPARG). Mais compte tenu de l'extension en 1989 du domaine d'intervention de cette section à la mise en réserve de terrains destinés à recevoir de futurs logements étudiants, la commission foncière émet le vœu le voir les communes de Bresson, Corenc, Domène et Veurey adhérer à la section. Concernant la section "réserves foncières terrains C", nous n'avons pas d'information sur le nombre de communes y adhérant.

[67] Initialement, le SIEPARG achète, pour le compte de la commune, le terrain avec l'aide de l'Etat (subvention de 30% du coût d'acquisition si l'opération comporte 30% de logements sociaux, avance du fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU) remboursable) et via le recours à l'emprunt : la commune verse à celui-ci, pendant la durée de portage, les annuités de l'emprunt, les intérêts de l'avance FNAFU et les frais d'acquisition, puis, lors de la sortie de réserve du terrain, le capital restant dû sur l'emprunt (elle conserve donc la subvention d'Etat). De 1981 à 1994, le Conseil Général fera des avances remboursables de trésorerie aux communes (30% du coût d'acquisition) transformées en subventions si l'opération comporte 35% de logements sociaux, et versera au SIEPARG, le coût de reconstitution de la dotation d'Etat afin d'assurer le revolving (le produit de cession sera initialement mis à disposition de la commune pour le financement de nouvelles acquisitions). Ces modalités de financements évolueront par la suite avec le retrait de l'Etat en 1983 puis du Conseil Général, sans toutefois entraîner de répercutions importantes pour les communes, l'intercommunalité prenant le relais (voir infra). On peut cependant souligner un changement : le fonctionnement du revolving sera modifié en 1997 par la communauté de communes, le produit ces cessions étant mis en partie à disposition de la commune à l'origine de la cession, en partie à un fond commun (acquisitions pour des projets intercommunaux).

[68] Ce ne sont plus, comme dans les SIVOM, les communes qui alimentent le budget de celui-ci par des contributions correspondant aux services rendus ou aux travaux qu'il effectue pour le compte des communes, mais c'est l'EPCI qui prélève directement auprès des contribuables une partie des ressources dont il a besoin pour remplir les missions qui lui sont confiées par les communes.

contraignante (bien que certains élus souhaitaient une coopération plus étroite : une taxe professionnelles (TP) d'agglomération, un outil foncier...), l'enjeu financier ayant pris le dessus sur le débat politique. "*En résumé, maintenir le SIVOM ne présentait que des inconvénients financiers, le district et la communauté de ville impliquaient des transferts de compétences que les élus de l'agglomération n'étaient pas prêts à accepter. La communauté de communes présentait des rentrées financières nouvelles non négligeables, sans bouleverser les compétences. D'où le ralliement quasi général in fine*"(Parent, 2002: 173).

Le SIVOM reprend les vocations du SIEPARG non transférées à la CCAG parce que ne relevant pas des compétences obligatoires (aménagement de l'espace, développement économique), optionnelles (étude d'un PLH notamment) ou facultatives (réserves foncières en particulier) de celle-ci : dans la mesure où toutes les communes n'adhérent pas à certaines des vocations du SIEPARG et où elles ne sont ni contraintes ni enclines à le faire au titre de l'un des compétences de la nouvelle structure, le SIVOM permettait ainsi de maintenir une forme d'intercommunalité à la carte (le passage à la communautés d'agglomération imposait aux communes d'adhérer à l'ensemble des compétences).

En matière de réserves foncières, la compétence est donc dorénavant partagée entre la CCAG et le SIVOM. La CCAG reprend la compétence réserves foncières du SIEPARG pour les futurs équipements d'agglomération et les espaces naturels et de loisir (terrains A et B) et y ajoute quatre thématiques nouvelles : réserves foncières pour restructuration et réhabilitation de secteurs anciens, pour la création de zones intercommunales de développement économique, pour préservation des espaces agricoles et pour développement universitaire. Pour ces nouvelles réserves le principe est le même : la CCAG procède au portage intermédiaire des terrains dont la destination est fixée, mais qui sont en attente d'un montage opérationnel avec un maître d'ouvrage connu. Le SIVOM conserve quant à lui la compétence réserves foncières pour l'urbanisation (terrains C) : la CCAG ne peut en effet gérer ces réserves foncières pour logements aidés par l'Etat qui ne sont pas dans ses compétences. Cela ne change pas pour autant la politique foncière menée même si cela occasionne des transferts de patrimoine et d'annuités d'emprunts.

A noter que c'est à partir de cette époque (notamment avec la nouvelle municipalité de Grenoble de 1995) que commence une véritable politique d'aide au logement social[69] assise sur trois types d'aides: réserves foncières, subventions et garanties d'emprunts. Si le problème du logement est récurrent à Grenoble depuis longtemps (demande insatisfaite en logement locatif social, prix élevé de l'accession), il s'est en effet accentué depuis le début des années 1980 et la LOV de 1991 a incité les collectivités à s'atteler à son traitement : celle-ci fait obligation aux communes ayant moins de 20% de leur parc en logement social et 18% de leur population bénéficiant d'aides sociales, soit de construire des logements sociaux soit de verser à l'Etat une somme correspondante. C'est ce qui motivera la CCAG à demander en 1994 à l'AURG d'établir un projet de PLH afin de définir pour une

[69] Le SIEPARG s'était néanmoins attelé au problème du logement social, d'une part avec les réserves foncières et, à partir de 1986 avec un fonds local de l'habitat auquel n'adhéraient que 10 communes. Mais celui ci était assez pauvrement doté (1MF) et était destiné au financement des logements locatifs sociaux (PLA) mais aussi des logements en accession aidée (PAP) .

période de 5 ans minimum, une politique commune pour répondre aux besoins et pour assurer une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements sur l'agglomération. Celui ci sera adopté début 1995 pour 5 ans (depuis 3 autres PLH ont vus le jour) et fera l'objet d'une convention signée entre Etat et CCAG. En ce qui concerne le foncier, cela conduira également la CCAG, au delà du maintien du dispositif de portage aidé et de décote foncière institué par le SIEPARG (voir infra), à décider en 1999 de l'instauration d'une aide au profit des bailleurs sociaux pour alléger la charge foncière des opérations en fonction de leur équilibre financier (nous verrons ultérieurement que ce principe, également appliqué par la CAPV, est aujourd'hui repris par l'EPFLD tout en étant étendu à d'autres opérations).

Au 1er janvier 2000, suite à la loi Chevènement de juillet 1999 qui crée un nouveau type d'EPCI à fiscalité propre, la communauté de communes est transformée, avec une large majorité cette fois, **en communauté d'agglomération** de Grenoble Alpes métropole (CAGAM) **regroupant toujours 23 communes**[70]. Les compétences du SIVOM sont alors transférées à la nouvelle structure. La compétence "réserves foncières" fait encore partie des compétences librement choisies, à côté des compétences obligatoires et des compétences optionnelles. Une des premières tâches de la communauté d'agglomération, avant l'élaboration de son projet (d'agglomération), sera de donner son accord sur le SD (ses objectifs, ses enjeux et son parti d'aménagement); ce qu'elle fait en avril 2000, tout en demandant la création d'un outil foncier notamment. Celui-ci, l'EPFL de la région grenobloise (RG), verra le jour en 2002. Il s'agit ainsi, nous y reviendrons ultérieurement, de poursuivre et de donner une suite au programme d'action foncière engagé par la communauté de communes fin 1999 pour une durée de 5 ans (portage pour le compte des communes), tout en soulageant le budget de la nouvelle structure intercommunale. La création de l'EPFL n'interdit cependant pas à la CAGAM et aux communes d'intervenir elles mêmes ou via un autre opérateur ou aménageur (tel Territoire 38 par exemple) directement sur le marché foncier à des fins de réserves foncières pour leurs propres besoins.

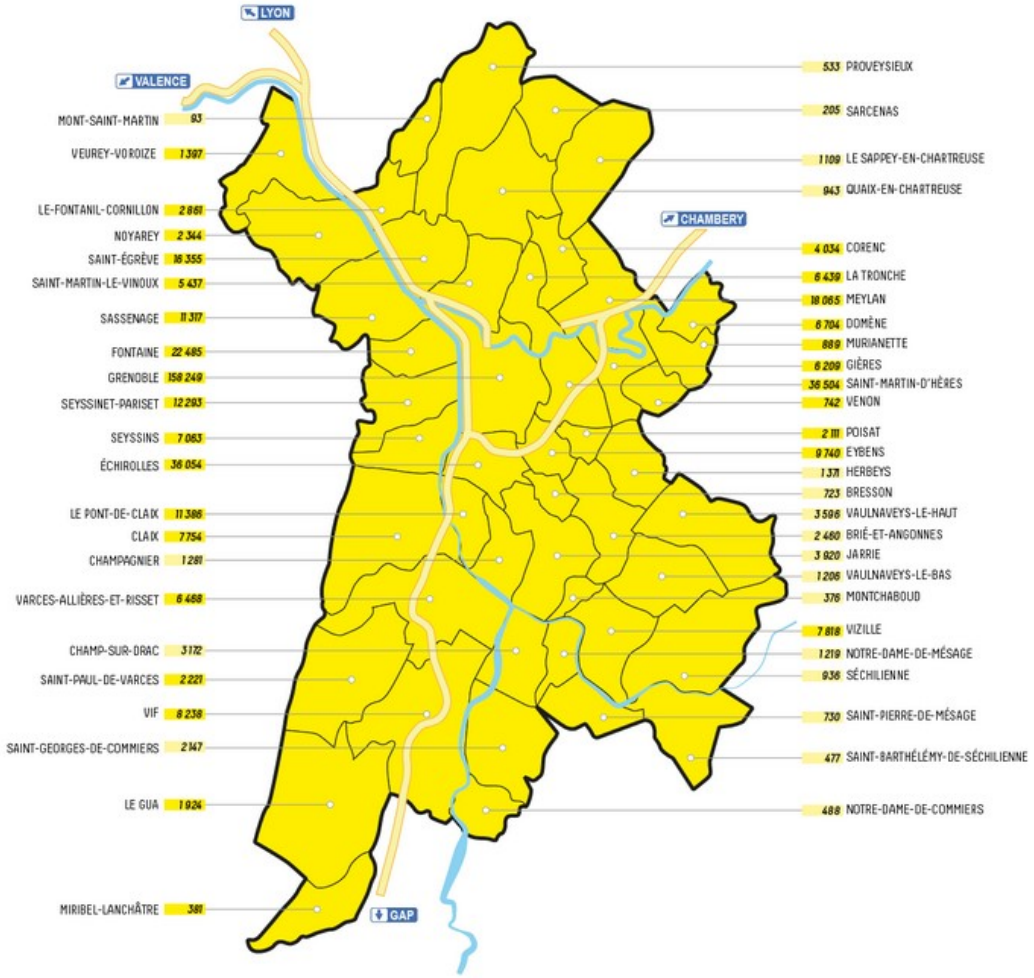
A noter que la Communauté d'agglomération aura à se prononcer plus tard sur le SCoT, dont l'élaboration démarrera en 2009 pour s'achever en 2012, le périmètre de celui -ci s'étant entre temps élargi[71]: nous verrons que cet élargissement impactera le développement de l'EPFL, tout comme celui de la communauté d'agglomération qui a lieu en 2004, 2005, 2009, 2012 et au final en 2014[72], date à laquelle la CAGAM compte 49 communes (voir carte 2) avant sa transformation en **Métropole** le 1er janvier 2015 (loi MAPTAM).

[70] Alors que l'agglomération au sens de l'INSEE en comporte 33 en 2002.

[71] En 1990, la RUG couvre 115 communes, en 2002, 155 qui font partie du syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du SD de 2000. Le SCoT actuel couvre 276 communes qui font partie de l'Etablissement public du SCoT.

[72] En 2004, les quatre communes qui constituaient auparavant la communauté de communes du Pays de Vif (Le Gua, Saint-Paul-de-Varces, Varces-Allières-et-Risset et Vif) intègrent la communauté d'agglomération, qui regroupe alors 27 communes. En 2005, la commune de Bresson quitte la communauté d'agglomération pour rejoindre la communauté de communes du Sud Grenoblois. Elle ne compte plus que 26 communes. En 2009, elle accepte la demande d'entrée de la commune de Venon située au-dessus de la ville de Gières et appartenant à la communauté de communes du Pays du Grésivaudan. Désormais, 27 communes en sont membres. En 2012, la commune du Trièves, Miribel-Lanchâtre, devient la 28e commune de la communauté d'agglomération. En 2014, les communautés de communes du Sud Grenoblois et du Balcon Sud de la Chartreuse fusionnent avec Grenoble Alpes Métropole. La nouvelle communauté d'agglomération, qui garde son siège à Grenoble, regroupe alors 49 communes.

Carte 2 : Les communes composant Grenoble Alpes Métropole (tiré de http://www.lametro.fr/152-49-communes.htm)



Ce changement de statut va avoir d'importantes conséquences en matière foncière en induisant deux évolutions majeures : du fait du transfert de la compétence urbanisme à l'échelle intercommunale, la Métropole devient titulaire du droit de préemption urbain (qu'elle peut néanmoins déléguer); elle détient par ailleurs l'exclusivité de la compétences réserves foncières au détriment des communes qui ne peuvent plus exercer celle-ci[73] . Nous expliciterons dans la 3ème partie les conséquences de ces changements en matière d'exercice du DPU et de constitution de réserves foncières, sur l'organisation et le fonctionnement de Grenoble Alpes Métropole concernant l'action foncière et en particulier, sur les modalités de travail instaurées avec les communes d'une part et l'EPFLD d'autre part. Retenons que du fait de la création de l'EPFL, la Métropole ne fait plus de réserves foncières pour le compte des communes : c'est l'EPFL qui porte le foncier (elle n'a pas de budget foncier pour cela); en revanche, elle peut acquérir directement ou via un aménageur du foncier pour ses propres besoins (pour la réalisation d'équipements d'agglomération, etc.).

[73] La loi MAPTAM prévoit que la Métropole exerce en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes en matière d'aménagement de l'espace métropolitain: SCoT et schéma de secteur, plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu, définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L.300-1 du CU, actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager, constitution de réserves foncières.

2.2. L'ACTION FONCIERE DE L'INTERCOMMUNALITE GRENOBLOISE : DE LA TENTATIVE AVORTEE D'AGENCE FONCIERE AUX PROGRAMMES D'ACTION FONCIERE.

2.2.1. SIEPURG (1966-1973) et SIRG (1968-1973) : l'absence d'action foncière intercommunale à des fins de réserves foncières et la tentative avortée d'Agence foncière

Pendant toute la période d'existence du SIEPURG (1966-1973) et du SIRG (1968-1973), l'intercommunalité grenobloise n'intervient pas directement sur les marchés fonciers à des fins de réserves foncières. Au moment de l'élaboration du SDAU[74] en 1967, le SIEPURG (l'initiative vient de Grenoble) souhaite pourtant disposer d'une Agence foncière à l'instar de la région parisienne qui s'était dotée en 1962 d'un organisme public chargé d'acquérir les terrains pour ses futurs aménagements publics (AFTRP, voir supra). Mais cette proposition est repoussée par le Préfet (qui a en charge l'élaboration du SDAU) et le Conseil général (partenaire important du schéma). A noter que cette volonté de disposer d'un outil foncier réapparaitra 25 ans plus tard, portée par les élus PS, au moment de la transformation du SIEPARG en CCAG (voir infra) .

Or, l'acuité du problème foncier (carence en terrains urbanisables et spéculation) rend pourtant nécessaire une certaine maîtrise du sol, pour réaliser les projets des communes et les aménagements ou grands équipements prévus dans le SDAU. Certes les communes et les départements ont la possibilité de créer depuis 1962 des ZAD[75], financées en parties par le FNAFU[76] mais les terrains mis en vente à cette époque n'atteignent pas 10% de ces réserves, ceux-ci constituant une valeur refuge. Pour faire face aux besoins du SDAU et des communes, l'intervention publique sur les marchés fonciers s'avère donc plus que nécessaire, d'autant que le FNAFU disparait en 1975. L'Etat propose alors aux collectivités locales d'établir des programmes d'action foncière (PAF), versant 30% du montant des acquisitions, la Caisse des Dépôts accordant un emprunt pour le reste[77] (Parent, 2002: 75).

2.2.2. Du SIEPARG à la communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole : les 5 programmes d'action foncière successifs de l'intercommunalité grenobloise[78]

A partir de 1977, sont donc mis en place 5 programmes d'action foncière successifs pour soutenir les projets fonciers des communes et de l'intercommunalité : PAF Etat (1977-1981) PAF II Département (1982-1988) et Etat (1981-1982), PAF III Habitat social (1991-1993), PAF 4 Habitat social (1994-1998),

[74] La LOF de 1967 institue les SDAU qui devaient comporter des plans de zoning (à grande mailles puisque devant être complétés par les POS pour chaque commune).La réflexion sur le SDAU, commence dès 1967, avec la création de l'Agence d'urbanisme la même année. Celle-ci produira un livre gris fin 1967 puis un livre Blanc fin 1968 qui deviendra la base d'élaboration du SDAU et des schémas de secteurs. Comme la préparation pris beaucoup de temps, c'est le SIEPARG qui pour l'agglomération grenobloise pris le relais et approuva le SDAU.

[75] Selon Parent (2002), celles-ci ne s'en étaient pas privées puisqu'au milieu des années 1980 dans l'agglomération grenobloise, les ZAD a préemption communale, intéressant 16 communes, totalisaient plus de 1500ha; celles à préemption départementales 600.

[76] en 1972, le Conseil général avait crée un fonds spécial d'intervention foncière, mais qui ne s'appliquait qu'aux ZAD départementales.

[77] Nous verrons que l'Etat se retirera quelques années plus tard consécutivement à la décentralisation, en compensant sa participation via une augmentation provisoire de la dotation globale d'équipement. Le Conseil général prendra alors le relais de l'Etat, selon des modalités un peu différentes, mais qui assureront le "revolving" ; il se substituera même à la Métro un peu plus tard (PAF2) pour l'acquisition des espaces verts de la couronne grenobloise (Brumelot, 2003).

[78] Cette partie s'appuie sur le bilan de l'action foncière de la Métro confié à l'AURG sur la période 1994-2001 (voir Brumelot, 2003).

PAF 5 Habitat social (1995-2004). A noter que Grenoble n'intègrera la politique foncière de l'agglomération qu'à partir du 3ème PAF (antérieurement, il dispose de son propre PAF). L'action foncière intercommunale est menée majoritairement dans le cadre de ces PAF et, dans une moindre mesure, "hors PAF". L'action hors programme prendra cependant de l'ampleur les dernières années de cette période, avec l'ouverture de l'action foncière intercommunale au renouvellement urbain .

Nous allons voir que si l'action foncière intercommunale est impulsée par l'Etat en 1977, puis accompagnée par le Conseil général suite au retrait de celui consécutif à la décentralisation, elle va évoluer vers une action foncière communautaire à part entière à compter de 1994, financée directement par l'intercommunalité. Par ailleurs elle ne va pas se limiter à une action de portage pour le compte des communes.

L'intervention foncière de l'intercommunalité sur la période 1977-2001 va en effet consister d'une part, à un système de portage pour les communes qui bénéficient d'un droit de tirage et d'autre part, à une action patrimoniale, ces deux types d'actions étant programmées ou non. Pour ce qui est de l'action patrimoniale, l'intercommunalité acquiert des biens pour elle-même dans le cadre de ses compétences communautaires : logement étudiant, espaces naturels et de loisir, logements à vocation très sociale en diffus. L'action de portage qui est quant à elle majoritaire, consiste en un système de portage aidé, voire gratuit selon les périodes[79], permettant de bénéficier éventuellement d'une décote sur le prix du foncier pour les terrains destinés à l'habitat social : une décote de 30% sur le prix d'acquisition est en effet accordée pour certaines opérations, celles inscrites dans les PAF « habitat social » et « restructuration urbaine ». A noter que les durées de portage effectives sont courtes : 4 ans dans plus de 70% des cas sur la période 1994-2001, ce qui correspond à la règle établie[80]; cette durée augmentera sensiblement sous le régime EPFL, nous le verrons ultérieurement.

Deux types d'actions façonnent par ailleurs l'intervention foncière de l'intercommunalité : une action programmée dans le cadre de PAF préétablis à partir de projets identifiés par les communes (et en concertation avec elles), qui ouvrent droit à des crédits réservés bénéficiant du principe de revolving[81] ; une action hors programme "hors PAF".

Les PAF, enveloppes pré-affectées, restent au cœur du système d'action foncière jusqu'en 2001, même si dès 1994 apparaissent d'autres enveloppes (hors PAF et Patrimonial) qui fonctionnent au fil de l'eau sans programmation pluriannuelle pour répondre à des besoins spécifiques d'enjeux d'agglomération : requalification urbaine, espaces d'agglomération, développement universitaire,

[79] Les modalités financière sont assez complexes et varient dans le temps. Il semble que l'intercommunalité ait pu porter des terrains sans répercussion des frais financiers ni réactualisation du prix à la cession.

[80] Les règles en matière de durée portage par enveloppe financière sont les suivantes sur cette période : 4 ans renouvelable une fois pour les PAF 4&5 habitat social, 4 ans minimum pour le PAF restructuration urbaine, 4 ans pour la requalification urbaine, 3 ans pour les espaces d'agglomération. Nous ne disposons pas d'éléments concernant les règles de portage ni de leur respect pour la période antérieure, ni pour l'enveloppe revolving.

[81] Celui-ci s'applique à partir de 1997 à hauteur de 70% du coût d'acquisition initiale introduisant des droits de tirage supplémentaire dont 80% sont affectés à la commune et 20% affectés à l'intercommunalité pour tenir compte des nouvelles compétences foncières dont s'est dotées la Métro (auparavant, le revolving bénéficiait uniquement à la commune).

PLAI en diffus (voir tableau 3). En 1999 et 2002, la part des crédits consommés hors PAF sera même supérieure à la part consommée en PAF.

Tableau 3 : Bilan de l'action foncière du SIEPARG et de la Métro (1997-2001) (tiré de Brumelot (2003).

Enveloppes	PAF					Hors PAF				Patrimonial	
	Habitat social PAF1-2-3 (1)	Habitat social PAF4-5 (1)	Revolving (1)	Restructuration Urbaine (2)	Total PAF	Requalification urbaine (2)	Espaces d'agglomération (3)	Développement universitaire (3)	Total	PLAI en diffus (1) (*)	Total
Dates de réalisation	1977 à 1993	1994 à 2001	1984 à 2001	1991 à 2001		1998 à 2001	1997 à 2001	1994 à 1996		1998 à 2001	
Surfaces (ha)	105	40	72	3	220	7	3	4	14	0.32	0.32
Total %	49	17	31	1	94	3	1	2	6	0.14	0.14
Montant des acquisitions (€)	12.35	17.28	3.85	3.23	36.7	2.9	2.89	1.99	7.78	2.88	2.88
Total %	**26**	**36**	**8**	**7**	**78**	**6**	**2.1**	**4**	**16**	**6**	**6**

(1) enveloppe Habitat social (2): enveloppe renouvellement urbain (3) enveloppe développement d'équipements d'agglomération
(*) La Métro acquiert à titre patrimonial des logements et les met à disposition de l'opérateur désigné, dans le cadre d'un bail emphytéotique d'une durée de 35 ans moyennant un loyer capitalisé correspondant à 50% du prix d'acquisition initial.

Les PAF vont avoir un caractère incitatif indéniable malgré la complexité de leur mise en œuvre qui ne permet pas aux petites commune d'y participer facilement. L'ensemble des communes du SIEPARG ou de la Métro sauf Bresson vont en effet utiliser les moyens financiers d'action foncière mis à disposition par l'intercommunalité (voir annexe 2 pour un bilan), avec des implications cependant variables dans le temps[82]. C'est pourquoi ces PAF sont rétrospectivement considérés comme un des acquis importants de l'intercommunalité de la période SIEPARG et après (Parent, 2002).

En outre, l'intervention foncière porte sur trois axes d'intervention, les deux premiers structurant l'action foncière depuis l'origine, le dernier étant plus récent : le soutien au logement social (PAF habitat social, dispositif PLAI en diffus), le soutien au développement d'équipements d'agglomération (réserves foncières pour le développement universitaire et pour les espaces d'agglomération), le soutien au renouvellement urbain (réserves foncières pour restructuration et réhabilitation des secteurs anciens, et pour la requalification urbaine). L'habitat social est au centre de l'action foncière intercommunale sur la période 1997-2001[83], malgré une ouverture de plus en plus marquée au renouvellement urbain dans les dernières années, celui-ci concernant les centres anciens dans un premier temps, puis à compter de 1998 avec l'ouverture de l'enveloppe requalification urbaine[84],les grands espaces mutables confrontés à une problématique de changement d'usage. L'analyse des PAF successifs montre en effet que l'action foncière de l'intercommunalité, si elle reste longtemps

[82] Si toutes sauf Bresson et le Fontanil ont mobilisé l'enveloppe habitat social (celles situées en première couronne surtout, dont 4 particulièrement : Grenoble SMH Echirolles, Fontaine), seulement quelques-unes ont mobilisé l'enveloppe RU (Grenoble et SMH notamment). Cette implication des communes, notamment sur l'axe habitat social, a néanmoins été plus ou moins continu dans le temps (certaine communes s'étant impliquée dans les PAF ou uniquement dans certains).

[83] 66% des surfaces acquises et 68% du montant des acquisitions réalisées hors revolving, pour une enveloppe consacrée hors revolving avoisinant 30 millions d'€.

[84] Cette ligne est ouverte suite à l'arrivée de Grenoble dans le dispositif d'action foncière en 1995. Grenoble et St Martin d'Hères abonderont à cette enveloppe.

centrée sur la production de logements sociaux, va s'ouvrir à partir du 4ème PAF, à d'autres problématiques, notamment à celle du renouvellement urbain, en même temps que se renforce le volet habitat social.

En 25 ans d'action foncière du SIEPARG puis de la Métro (sous ses différentes formes), ce sont 47,37M€ qui seront en tout mobilisés pour l'acquisition de 234 ha, dont 94% à des fins de portage : l'action foncière intercommunale qui se substitue aux communes n'est donc pas négligeable. Elle accompagne les politiques communales : elle est en effet avant tout le résultat de politiques foncières communales car initiée dans le cadre d'une programmation réalisée à l'échelle communale, même si cette programmation est gérée à l'échelle communautaire. Ce qui ne manque pas d'interroger l'auteur du rapport consacré au bilan de l'action foncière de la Métro (Brumelot, 2003) : "*comment passer d'une programmation foncière communale à un programmation communautaire autour d'enjeux spatialisés au regard d'une politique d'agglomération telle qu'elle est définie dans les documents stratégiques (projets d'agglomération, PLH, PDU, etc.) élaborés à l'échelle communautaire*? Interrogation qui persistera sous le régime EPFL et au combien encore d'actualité! (voir partie 3).

Tout au long de ces 25 ans d'intervention foncière, les volumes financiers annuels consacrés aux acquisitions ne vont cesser d'augmenter bien que les surfaces de celles-ci diminuent[85] (voir dans le tableau 2, la différence entre les PAF1-2-3 et les PAF4-5). Les besoins des communes vont en effet aller croissant, la LOV de 1991 (puis la loi SRU de 2000) imposant à celles-ci d'avoir au moins 20% de leur parc immobilier en logement social, et la problématique des friches industrielles se posant[86]. Au 31 décembre 2001, le volume du stock (hors PAF1-2-3 et revolving) est de 57 ha pour une valeur de 25 M€, et concerne pour 70% de cette valeur, des biens acquis dans le cadre du PAF Habitat social; 56% des acquisitions en nombre portant sur du terrain bâti et 75% datant de moins de 4 ans.

Cette augmentation du montant des acquisitions réalisées sur la période va peser de plus en plus dans le budget de l'intercommunalité d'autant plus que le soutien de l'Etat et celui du Conseil général vont aller en diminuant, pour cesser complètement en 1994, date à partir de laquelle la Métro va assumer toute seule (c'est à dire sans subvention directe ni de l'Etat ni du département) le dispositif incitatif de portage sans en modifier le format. Sur la période 1994-2001, le coût effectif de l'action foncière intercommunale[87] hors revolving est estimée à 11,22M€, soit à une participation de

[85] Ceci s'explique par l'évolution du profil des biens acquis: la part des biens bâtis acquis, qui représente 13% des surfaces acquises et 55% du montant des acquisitions sur l'ensemble de la période 1997-2001,va progressivement augmenter à mesure des années : celle-ci représente 8% des surfaces et 32% du montant des acquisitions sur la période 1977-1993; 20% des surfaces et 68% du montant des acquisitions sur la période 1994-2001. Cela traduit le fait que l'urbanisation se fait de plus en plus en renouvellement urbain et moins en extension urbaine; elle est donc plus couteuse et nécessite d'être d'autant plus raisonnée sur la base de l'équilibre financier du projet urbain.

[86] Dans le cadre de la préparation du 5ème PAF, il apparut après enquête réalisée auprès des communes, que 10 d'entre elles étaient concernées par cette problématique, avec une 50aine de sites représentant 90ha (Grenoble et St Martin d'Hères en représentaient presque la moitié). Or, pour des raisons à la fois de potentialité de développement et de qualité du paysage urbain, la Métro ne pouvait pas se désintéresser de cette problématique qui rendait le portage de l'intercommunalité dans bien des cas indispensable en attendant (ou en sollicitant) un projet (Parent, 2002).

[87] C'est à dire l'aide directe aux communes à l'action foncière (décote de 30%, frais financiers, taxe foncière), sans compter l'enveloppe budgétée (montant total des acquisitions qui est de 26,3M€.

l'intercommunalité à hauteur de 43% du prix initial du foncier. De plus, la différence entre le montant des cessions toutes enveloppes confondues se creuse d'année en année à partir de 1998 : l'équilibre du budget n'est plus assuré. A partir de 2000, la possibilité qui avait été offerte par la LOV en 1991, de créer un EPFL en levant un nouvel impôt , va alors s'esquisser comme une solution pour alléger le budget de l'intercommunalité, d'autant que la loi SRU facilite la création d'un tel établissement et que le contexte institutionnel est favorable : la mise en œuvre du SD d'agglomération va en effet relancer la réflexion sur la mise en place d'un outil foncier. Est ainsi remise à l'ordre du jour l'Agence foncière demandée au début des années 1970 par quelques élus du SIEPURG et rejetée par l'Etat, le Conseil général et la majorité du Syndicat, et dont l'absence n'avait pas permis de tenir tous les objectifs du SDAU de 1973.

2.3. NAISSANCE ET DEVELOPPEMENT DE L'EPFL DU DAUPHINE

2.3.1. Des premières réflexions à la création de l'EPFL de la Région Grenobloise en 2002 : un levier financier pour répondre aux importants besoins de l'agglomération en matière de logements

En avril 2000, la Métro donne son accord sur le SD d'agglomération tout en demandant la création d'un outil foncier. Le Conseil syndical pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur adopte le SD dans la foulée, le 12 juillet 2000. Les collectivités membres réaffirment alors, dans le cadre d'un protocole d'accord, leur volonté de faire du SD un outil favorisant la cohérence de la gestion de leurs espaces et de leurs politiques d'aménagement. En matière foncière, ce protocole se fixe comme objectif d'aider à la définition des politiques d'action foncière portées par les intercommunalités et de poser les jalons d'actions conjointes à l'échelle de la RUG, afin de mettre en œuvre le SD.

En préalable à la mise en œuvre d'une action foncière à cette échelle (et éventuellement d'un outil foncier), le Syndicat Mixte, sous l'impulsion des techniciens des EPCI et communes[88], confie à l'AURG en novembre 2000, la réalisation d'une enquête : il s'agit de faire un état des lieux de l'existant en matière d'action foncière publique sur les différentes secteurs de la RUG et de définir les objectifs spécifiques que pourrait porter l'action foncière à cette échelle (Brumelot, 2001).
Cette enquête fait le point sur l'environnement de travail existant dans les communes et EPCI de la RUG en matière d'action foncière (moyens juridiques, moyens humains et informatiques, budgets consacrés) et situe l'action foncière de ces collectivités (DPU et DPUR, DP ZAD) parmi celle des opérateurs fonciers publics intervenant sur ce périmètre[89]. Elle rend également compte des attentes des communes et EPCI en matière d'action foncière publique. Le bilan fait ressortir que la moitié des 120 communes ayant répondu à l'enquête (sur 157) n'a pas voté le DPU et, quand c'est le cas, qu'un grand nombre est sous équipé en expertise et moyens financiers pour intervenir sur le foncier malgré

[88] A cette date, le SD couvre 5 secteurs (Bièvre, CAPV, Grésivaudan, Métro, Sud) et 14 EPCI, soit 157 communes.
[89] Conseil général et SAFER en l'occurrence, qui disposent également du droit de préemption, respectivement sur les ENS et sur les espaces agricoles et naturels

l'existence d'une volonté politique et d'un cadre juridique renforcé[90]: si 66 ETP et 66MF sont alors mobilisés pour l'action foncière par l'ensemble des communes de la RUG, ces moyens finalement importants sont en effet dispersés et ne sont pas répartis équitablement entre les territoires, la moitié des communes ne mobilisant aucune compétence spécifique sur l'action foncière et ne disposant d'aucun budget pour cela (ou quand c'est le cas, ce budget est limité pour 80% d'entre elles et inférieur à 1MF/an). En outre, seulement 1% des DIA notifiées aux communes donnent lieu à préemption. Par ailleurs, le bilan montre que 2 EPCI (sur les 4 ayant répondu) ont la compétence foncière et mènent une action foncière pour leurs propres besoins ou pour ceux de leurs membres : La Métro[91] (via les PAF notamment, voir supra) et la CAPV. Au regard de cet état des lieux, l'enquête conclut : "*comment mettre en œuvre le SD si les communes ne sont pas en position de s'emparer complètement de leur DP ? Comment agir sur le foncier sans personnel, ni budget pour un grand nombre de communes ?*" (Brumelot, 2001: 34). En réponse à ces questions, elle formule à partir des attendus des communes et EPCI en matière d'action foncière publique, trois pistes de travail collectives qui vont déboucher sur la création de deux outils à des temporalités et des échelles différentes : l'EPFL RG en 2002, à l'échelle de la Métro initialement; l'observatoire foncier partenarial de l'Isère (OPFI) en 2006, à l'échelle départementale (voir tableau 4).

Tableau 4 : Les pistes d'action et outils fonciers issus de l'enquête foncière de 2000 (adapté de Brumelot, 2001a)

Les attendus	**Les pistes d'actions collectives**	**Les outils qui en résulteront par la suite**
Cibler et anticiper pour agir dans le cadre de priorités stratégiques à la bonne échelle	Engager un travail de programmation des besoins fonciers liés aux projets portés par les communes ou EPCI : pour produire un programme pluriannuel d'intervention à l'échelle de la RUG	EPFL
Observer - Evaluer	Mettre en place un dispositif d'observation foncière à l'échelle des marchés et des politiques publiques pour éclairer l'action publique	Observatoire foncier partenarial de l'Isère (OFPI) en 2006
Mutualiser	Etudier l'organisation d'une fonction d'opérateur foncier public à la bonne échelle pour dépasser les inégalités de moyens des territoires et accompagner la conduite des politiques à travers des outils de mutualisation des compétences et des fiscalités permettant d'inscrire l'action foncière dans la durée	EPFL en 2002

C'est ainsi qu'à l'automne 2001, s'engagent des réflexions sur la création d'un EPFL. Des ateliers de travail réunissant élus et techniciens sont organisés, avec l'appui de l'AURG par le Syndicat Mixte de mise en œuvre et de suivi du SD (voir Brumelot, 2001a). Un dossier d'aide à la décision destiné aux élus est produit (Brumelot et Vilmin, non daté). Les débats sont nombreux et l'accouchement difficile car l'activité de l'EPFL est financée par un nouvel impôt dont le produit doit être mutualisé...entre

[90] Possibilité de préempter au nom du PLH ouvert par la loi SRU et extension du DP Safer aux espaces naturels ouvert par le LOA de 1999 pour des motifs environnementaux.

[91] Un bilan spécifique à l'action foncière de la Métro sur la période de 1994-2001 est produit (voir Brumelot, 2003) dont nous avons présenté le bilan dans le point précédent.

des territoires qui, compte tenu de leur assiette fiscale, sont plus ou moins contributeurs, avec un "retour" qui n'est pas forcément proportionnel à leur contribution (les territoires ayant plus ou moins de besoins).

Toutes les communes et EPCI de la RUG n'étant pas prêts pour la levée d'un nouvel impôt et la mutualisation de son produit, l'EPFL RG naitra finalement "Métro[92]", alors que la bonne échelle était la région urbaine, zone d'application du SD. C'est une des raisons qui explique qu'il sera considéré comme un organe de la Métro, malgré l'extension ultérieure de son périmètre[93].

Si la Métro prend en main la création d'un EPFL, c'est pour lui permettre de faire du portage foncier dans tous les domaines de ses compétences et parce qu'elle dispose d'une expertise et d'une antériorité en la matière qu'elle souhaite prolonger en allégeant son budget. Rappelons que sur la période 1994-2001, l'aide directe de la Métro à l'action foncière des communes s'élève hors réactualisation des valeurs des biens acquis à 11.22 M€, soit à plus de 50% du coût du foncier initial dans le cadre des PAF habitat social et restructuration urbaine. La motivation de création d'un EPFL est donc avant tout financière : il devenait possible de prélever une taxe pour financer le portage et non plus d'utiliser le budget de la Métro pour cela.

L'EPFL de la Région Grenobloise (EPFL RG) est donc créé par arrêté du Préfet de l'Isère en date du 31 octobre 2002, à l'initiative de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole et du Conseil général de l'Isère[94] "dans un contexte de forte tension sur l'offre foncière dans l'agglomération grenobloise, ce qui justifiait ce premier périmètre d'intervention et les priorités d'action autour des thématiques de l'habitat et du renouvellement urbain" (EPFL, 2012a). Nous le verrons, ces priorités resteront les mêmes jusqu'à aujourd'hui, la forte tension sur l'offre foncière pénalisant particulièrement la réalisation d'opérations d'aménagement, notamment dans le domaine du logement social. Il n'est pas anodin à ce titre, que son directeur ait une double casquette (jusqu'en 2015).

A noter que l'EPFL sera uniquement un outil de portage au service de ses membres : contrairement à la Métro, il ne mènera pas d'actions patrimoniales comme pouvait le faire (et peut continuer à le faire) celle-ci ; il pourra néanmoins porter pour un usage patrimonial de la collectivité. De même, contrairement à l'intervention foncière de la Métro menée dans le cadre des PAF, celle de l'EPFL ne

[92] Alors que partout ailleurs les EPFL naitront plutôt à l'échelle de département, sauf l'EPFL des collectivités de Côte d'Or qui nait sur le périmètre de l'agglomération Dijonnaise. A part la Métro, les autres structures intercommunales n'ont pas semblé prêtes, car la mise en route financière d'un tel outil est lourde, même si, après, la pratique du revolving l'allège considérablement ; ce qui a semblé arrangé les communes de la Métro qui s'assuraient ainsi d'un meilleur contrôle de l'établissement. Une autre version est que la Métro n'aurait pas souhaité au départ que l'établissement soit créé à une échelle départementale : l'EPFL aurait de fait été plus technique et moins politique, ce qui n'aurait pas permis aux communes de peser dans sa gouvernance

[93] On peut ajouter que son directeur sera aussi directeur du service foncier et habitat de la Métro jusqu'en 2015, que l'établissement sera hébergé pendant longtemps dans les locaux de la Métro, qu'il a et bénéficie encore de quelques unes de ses fonctions supports (informatique, paie, ...) et applique le règlement intérieur de celle-ci (horaires, congés, ...).

[94] Celui ci a apporté une aide financière lors de la création de l'établissement. Aujourd'hui, le Conseil Général de l'Isère n'apporte pas de subvention de fonctionnement à l'EPFL D, contrairement à la Haute Savoie par exemple. L'explication est à rechercher dans le fait que l'établissement n'intervient pas sur l'ensemble du département et peut être dans le fait que de département soit politiquement à droite, alors que La Métro à gauche. Noter également que le Conseil général a toujours soutenu l'idée que le périmètre de l'EPFL devait être celui du SCoT a minima.

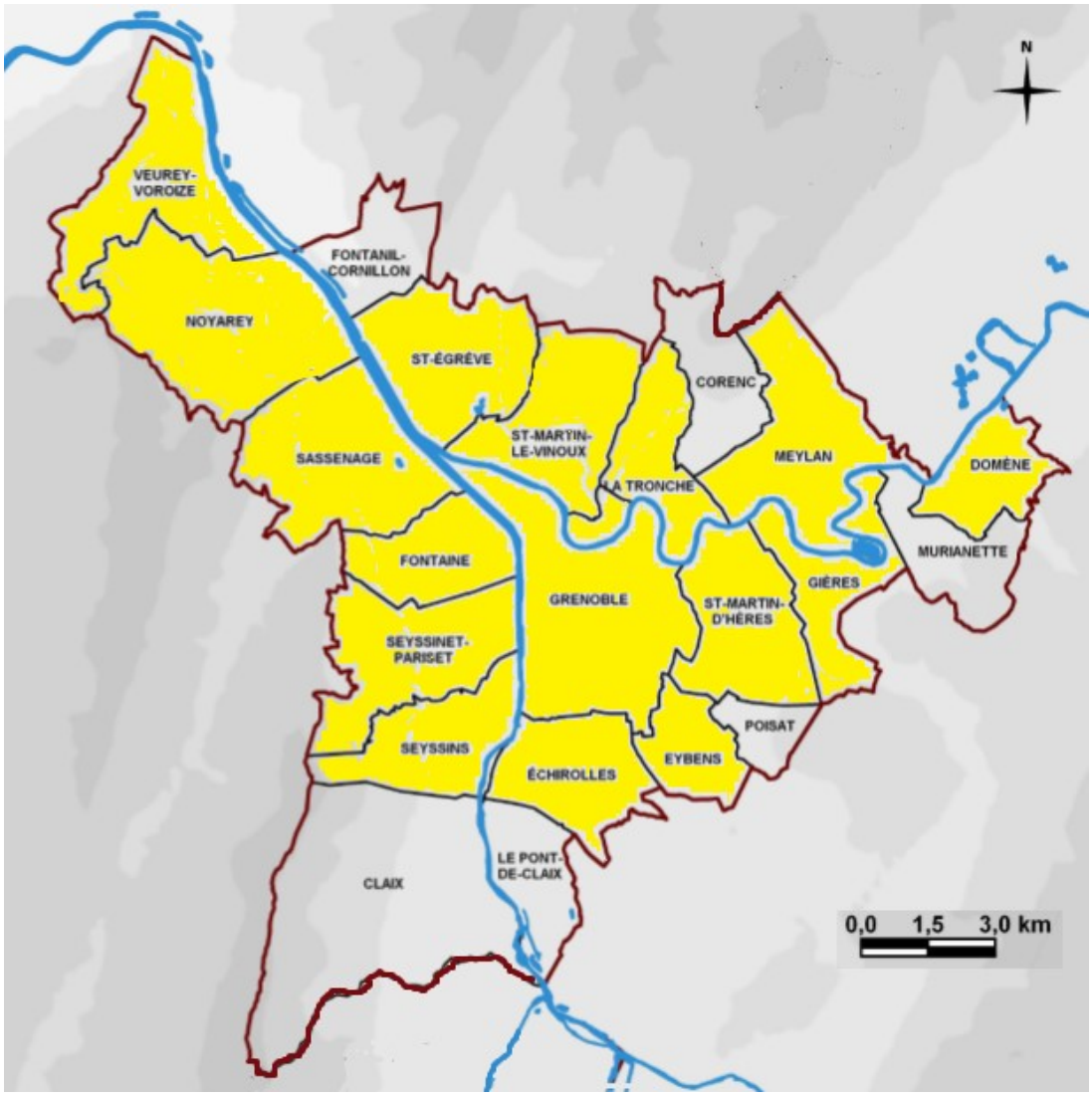
consistera pas (jusqu'en 2016), à une minoration des coûts du foncier. Mais elle permettra à la collectivité de maitriser le foncier en vertu de son projet de territoire avec une grande réactivité liée à la capacité de portage de l'établissement. Depuis sa création, l'établissement impute en effet un coût financier de portage, variable selon la destination du foncier et défini dans le règlement intérieur (voir infra, tableau 6), auquel s'ajoute la fiscalité (impôts et taxes). L'adhésion à l'établissement reste cependant avantageuse financièrement, dans la mesure où les taux de portage sont peu élevés[95]. Et si la décote de la Métro est de fait supprimée avec la création de l'EPFL, les communes vont bénéficier d'aides sous une autre forme, accordées directement par la Métro pour les opérations de logement social : aides à la pierre d'une part et aides aux communes. On peut dire que jusqu'en 2014, la perte de la décote sera compensée. En 2014, l'aide aux communes sera supprimée par la nouvelle majorité de la Métro et à partir de 2015, les aides à la pierre diminueront, faisant émerger la question du fonds de minoration (décote réalisée par l'EPFL, dont nous parlerons dans la partie 3).

A sa création, l'EPFL absorbe le stock foncier de la Métro (96 propriétés), alors réparti sur 16 communes (voir carte 3) selon les modalités suivantes : celle-ci met à disposition de l'établissement, par transferts gratuits de propriétés, un patrimoine foncier correspondant à une valeur globale d'acquisition de 18M€ réalisé à la demande des communes sur la période couvrant ses deux derniers PAF. Il est convenu que l'EPFL RG valorise ces réserves foncières transférées et verse à la Métro un montant global de 10,6€ sous la forme d'une répartition annuelle échelonnées sur 10 ans à compter de 2005[96]. A noter que ce remboursement sera terminé en 2010. Par ailleurs, l'EPFL RG accepte le principe de recevoir en dotation les immeubles issus de la réserve foncière de la Métro aux conditions de portage initialement consenties par celle-ci.

[95] Le prix de cession des propriétés comprend le prix d'acquisition auquel s'ajoute les frais d'acquisition (frais d'actes, notaire, opérateur foncier, géomètre, …), les frais éventuels de proto-aménagement (démolition, dépollution, nettoyage, protection, …), les frais particuliers de surveillance et de protection (pour le gardiennage des grands sites uniquement : présence 24h/24h), les impôts et taxes et les frais de portage. Ces derniers varient de 1% à 1,8% selon la destination du tènement ; ils sont de 4% si la collectivité à partir du moment où la collectivité dépasse la durée de portage (voir infra tableau XX). A noter que les produits des locations ne sont pas pris en compte dans le calcul du prix de cession. Ils servent à la réalisation des travaux (remise en état, entretien courant).

[96] Les modalités de participation financière de l'EPFL RG au transfert du patrimoine foncier de la Métro sont définies dans une convention de 2005 (le patrimoine est cédé en vertu des délibérations prises en dates des 11 juillet, 20 et 26 novembre 2003). La totalité du patrimoine est transféré au 16 décembre 2005 (4 actes de transfert signés en 2004 et douze en 2005: un acte signé par commune).La valeur globale d'acquisition du patrimoine transféré est de 18M€. Mais l'EPFL n'est sensé le valoriser en théorie qu'à hauteur de 14,7M€ puisque la Métro accorde une décote foncière aux communes pour les opérations d'habitat social (ce montant, de 3,3M€, reste à sa charge). Il est donc convenu que l'EPFL verse à la Métro le capital restant dû, déduction faite du montant de 3.3M€ de décote, soit 10,6M€, la Métro gardant à sa charge les montants déjà amortis ainsi que les frais financiers.

Carte 3 : Les communes concernées par le transfert du patrimoine de la Métro à l'EPFL RG (en jaune).



Pendant plus de 9 ans, le périmètre de l'EPFL RG va rester essentiellement limité à la communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole (3 communes isolées adhèrent en 2005, 2006 et 2009), bien que ses statuts prévoient depuis sa création un périmètre de cohérence plus vaste[97]. Ce n'est à partir de 2011 et jusqu'en 2014, qu'il s'étend de façon significative (voir tableau 5), avec les adhésions successives de plusieurs EPCI, lesquelles sont parfois motivées par un « dépannage » en urgence (acquisitions importantes, projets "plantés"). Le fait d'avoir voté dès le départ et maintenu un taux de TSE élevé, a certainement contribué à cette situation. A l'instar du poids de la taxe professionnelle issue des entreprises locales dans les budgets communaux qui fut un des freins pour les communes les mieux dotées, à un élargissement de l'intercommunalité grenobloise qu'impliquait

[97] L'aire d'intervention de référence initialement définie comme constituée par le périmètre de la région urbaine grenobloise (regroupant alors 243 communes), sera portée au 31/12/11 à l'ensemble du département de l'Isère hormis le secteur nord Isère sous intervention de l'EPORA (soit 382 communes).En 2013, suite à l'extension de la couverture Nord Isère de l'EPORA (plusieurs EPCI de la Bièvre et du Roussillon ayant choisi de rejoindre l'établissement malgré le SCoT), le périmètre de cohérence de l'EPFLD se réduit. En 2015, celui-ci est constitué de 291 communes incluses dans 1 métropole, 1 communauté d'agglomération et 9 communautés de communes (voir carte en annexe 3).

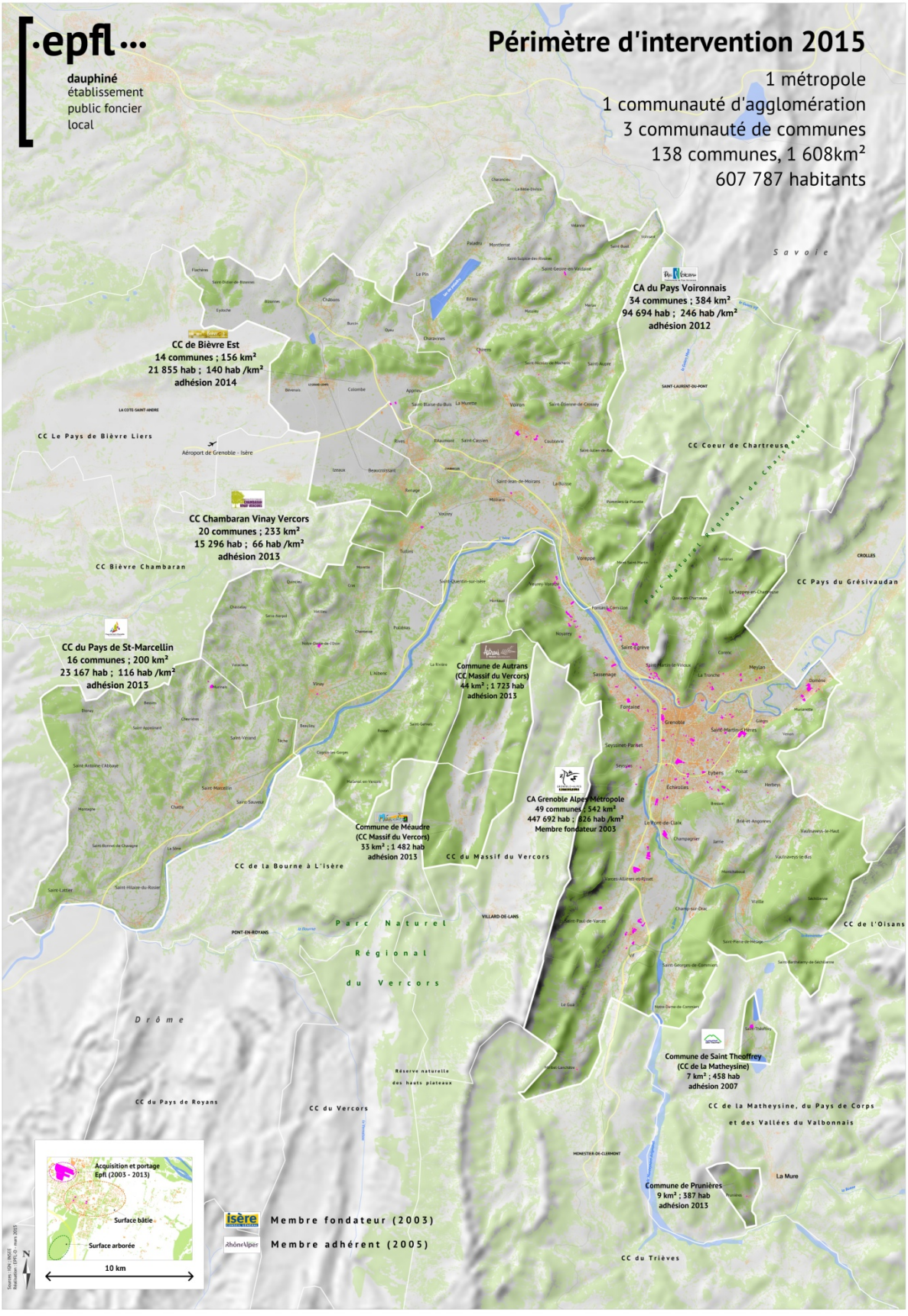
le partage de cette taxe, le poids de la TSE dans la fiscalité locale constituera une limite à l'extension du périmètre - et au fonctionnement de l'EPFL.

La carte 4 indique le périmètre d'intervention de l'établissement en 2015).

Tableau 5 : L'extension du périmètre d'intervention de l'EPFL de la Région Grenobloise et du Dauphiné

Membres	Dates d'adhésion	Nombre de communes à la date d'adhésion	Périmètre à la date d'adhésion (km2)	Observations pour les EPCI
La Métro	Octobre 2002 (membre fondateur)	23 à la date de l'adhésion		PLH 2010-2016 (PLH 2017-2022 en cours d'élaboration) PLUi en cours d'élaboration
Conseil Général de l'Isère	Octobre 2002 (membre fondateur)			
Le Sappey en Chartreuse (CC des Balcon Sud de Chartreuse)	Janvier 2005	1 (fusion avec Métro en 2014)	15	
Région Rhône Alpes	Octobre 2005			
St Théoffrey CC de la Matheysine	Mars 2006	1	8	
St Pierre de Chartreuse (CC Chartreuse Giers)	Février 2009	1 (la commune a depuis 2015 rejoint l'EPFL de Savoie)	80	
CAPV	Juillet 2011	34	378	PLH 2012-2017
CC Pays de St Marcellin	Juillet 2012	16	200	Projet de PLH qui n'a pas encore vu le jour
CC Chambaran Vinay Vercors (C32V)	Juillet 2012	20	233	Projet de PLH qui n'a pas encore vu le jour
CC Sud Grenoblois	2013	16 (fusion avec la Métro en 2014)	155	voir La Métro
CC Balcon Sud de Chartreuse	2013	5(fusion avec la Métro en 2014)	67	Voir La Métro
Autrans	2013	1	44	
Méaudre	2013	1	33	
Prunières (CC de la Matheysine)	2013	1	8	
CC Bièvre Est	2014	14		PLH 2012-2017 PLUi en cours d'élaboration

Carte 4 : Le périmètre de l'EPFL du Dauphiné en 2015 (source: EPFLD).



2.3.2. A partir de 2011 : l'extension du périmètre d'intervention de l'EPFL RG et le changement de nom de l'établissement (EPFL du Dauphiné)

- *2.3.2.1. L'adhésion de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais (CAPV) en 2011*

Le périmètre de l'EPFL s'étend en 2011 à la CAPV (34 communes). Si cette nouvelle adhésion peut être considérée comme "politique[98]", elle a surtout des raisons financières liées à la capacité de financement de l'intervention foncière de l'intercommunalité pour ses propres besoins et ceux de ses communes membres.

Dès 2005, la CAPV s'était en effet dotée des moyens d'intervenir de manière volontariste[99] sur son périmètre, pour l'exercice des compétences de la communauté et la mise en œuvre du projet de territoire d'une part, et pour aider les communes membres dans leurs projets (notamment en matière de logement social et d'équipements publics) d'autre part. Le choix fut alors fait de mettre en place une politique autonome et centralisée, en marge de l'EPFL RG pourtant susceptible d'intervenir sur le périmètre de l'intercommunalité : les élus jugèrent à ce moment là prématuré d'adhérer à l'établissement foncier alors qu'ils n'avaient pas encore défini leurs propres orientations (Région Rhône Alpes, 2007). Un premier PAF (2005-2007) vit le jour et fut reconduit pour 3 années (PAF 2008-2010) avec les mêmes objectifs[100]. Ces deux PAF étaient dédiés aux acquisitions de la communauté et au portage foncier pour le compte des communes (sur leur demande et après instruction par la CAPV [101], pour un projet communal identifié et cohérent à l'échelle intercommunale). La durée de portage variait de 3 à 5 ans et les communes pouvaient bénéficier pour les opérations dédiées au logement social, d'une décote sur le prix du terrain (150€/m2 de surface utile produite et 200€/m2 en réhabilitation) et d'une prise en charge par la CAPV d'une partie des frais financiers liés au portage. Le 1er PAF mobilisa 16M€ pour 165 ha acquis (4,5 pour le portage, 11,5 pour les acquisitions patrimoniales de l'intercommunalité dont 80% pour l'économie); le second des montants similaires. A noter que le prévisionnel fut réalisé sur les deux PAF : l'objectif était de constituer rapidement un stock foncier et la conjoncture était favorable avec un marché foncier et immobilier soutenu. Bien qu'ayant eu des résultats très probants, la CAPV s'est heurtée à des limites financières de plus en plus importantes dans un contexte de raréfaction des ressources et de tensions sur le marché. L'action foncière étant un élément indispensable de l'aménagement du territoire et pour répondre aux objectifs du projet de territoire (renouvellement urbain, régulation de

[98] Est alors engagée une démarche de pôle métropolitain avec la Métro, qui sera portée à partir de 2013 par une nouvelle instance, "VEGA", sensée renforcer la coopération entre les deux intercommunalités sur un certain nombre de sujets, en fixant des intérêts communs. L'objectif est de coordonner les politiques publiques notamment en matière économique et de mutualiser les moyens. Pour cela, VEGA fonctionnera autour de 4 commissions : ressources, économie et aménagement, agriculture-bois, et comité de commercialisation. VEGA cessera de fonctionner en 2015, les deux intercommunalités n'ayant pas réussi à s'entendre sur les sujets économiques notamment.

[99] Un vice président chargé des questions foncières fut désigné (qui n'existait pas auparavant) et une cellule foncière fut créée. Des moyens financiers furent budgétés. La programmation du PAF est par ailleurs précédée d'une enquête menée par l'AURG auprès des communes concernant leurs besoins fonciers à 10 ans.

[100] Le PAF ne fut pas reconduit après 2010 car la CAPV était alors en pourparler avec l'EPFL en vue d'une future adhésion.

[101] Les projets déposés par les communes étaient agréés par un comité de pilotage, chargé notamment de s'assurer de leur cohérence avec l'action intercommunale.

l'habitat...) qui accentuaient le problème des ressources[102] il convenait d'une part d'orienter la politique foncière dans une optique plus stratégique et de cibler les interventions, et d'autre part, de faire appel à des outils et des moyens plus pertinents : l'EPFL RG est alors apparu comme cet outil potentiellement intéressant. La Région Rhône Alpes apporta une aide à l'adhésion[103] (540k€).

L'adhésion de la CAPV à l'EPFL RG permet au territoire de répondre immédiatement à des opportunités foncières stratégiques de grande ampleur qu'il n'aurait pu assumer seul (ancien site de Rossignol, 6M€), et d'augmenter sa capacité foncière pour les acquisitions à venir.

Suite à cette adhésion, l'EPFL procède à quelques évolutions de ses statuts et de son règlement intérieur, concernant notamment les conditions de portage. Celles-ci sont allongées pour s'adapter à la temporalité des projets constatée sur les PPI précédents et aux enjeux des nouveaux adhérents ; elles seront à nouveau modifiées en 2015 (voir infra, tableau 6). Cette adhésion déclenche un changement de nom de l'établissement qui devient EPFL du Dauphiné, pour marquer le fait que si l'établissement est né "Métro", il n'est plus l'outil de ce seul territoire.

- *2.3.2.2. L'adhésion de la CC pays de St Marcellin et de la C32V en 2012; de la CC des Balcons Sud de Chartreuse et du Sud Grenoblois en 2013*

L'adhésion de la CAPV est suivie un an plus tard de celle des communautés de communes de Chambaran Vinay Vercors - C32V- (20 communes) et du Pays de St Marcellin (16 communes) qui étaient alors en cours d'élaboration de leur PLH et avaient des besoins en matière de développement de zones d'activité économique. Par ailleurs, certaines communes souhaitaient que l'EPFLD les dépanne[104]. Puis, la dynamique d'extension du périmètre couvert par l'EPFLD se poursuit en 2013 : c'est au tour des communautés de communes du Sud Grenoblois (16 communes) et de 4 communes de la communauté de communes des Bacons Sud de Chartreuse[105] d'adhérer à l'établissement, avant leur intégration dans la Métro (en 2014). Ainsi, s'agrègent des secteurs périurbains et ruraux, aux problématiques parfois identiques parfois autres que celles de la Métro parce que moins urbaines.

La Région Rhône Alpes et le Conseil général ont joué un rôle important dans ces adhésions, y compris celle antérieure de la CAPV et celle ultérieure de la communauté de commune de la Bièvre (voir infra).Ces deux collectivités ont en effet accompagné l'extension de l'EPFLD dans le cadre de leur politique foncière, via l'octroi d'aides financières à l'adhésion (Région) et la conduite d'une campagne d'information et de rencontres des EPCI et de leurs membres pour les inciter à adhérer à un établissement foncier. Mais malgré ce travail, les autres territoires resteront réticents à une adhésion, pour des raisons financières ou politiques.

[102] La volonté de conforter les pôles urbains est inscrite dans le projet de territoire; or acheter dans l'urbain est couteux.

[103] La Région a financé les 2 PAF de la CAPV à hauteur de 12% de leur montant. Mais cette aide devait s'arrêter en 2010, la Région incitant l'adhésion à un établissement foncier local ou d'Etat, dans le cadre de sa politique foncière.

[104] L'EPFL D a notamment dépanné, sur la Communauté de communes du Pays de St Marcellin, la commune de Notre dame de l'Osier (projet "planté").

[105] La dernière commune de l'EPCI, Le Sappey en Chartreuse, ayant déjà adhéré en 2005

A noter que le Conseil général de l'Isère n'a pas de compétences sur le foncier urbain; il en a en revanche sur le foncier rural via l'aménagement : équipement rural, aménagement foncier, remembrement, protection et valorisation des espaces naturels sensibles, ... Mais à partir du milieu des années 2000, il a cependant souhaité outiller les collectivités iséroises pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie foncière en général. Cette politique volontariste visait à renforcer leur ingénierie ou leur accès à une ingénierie existante, dans un contexte où la poursuite de l'étalement urbain engendrait pour le Conseil général, des coûts importants liés à l'extension des réseaux. La volonté de maitriser ces coûts et d'atteindre les objectifs du plan départemental de l'habitat, l'ont ainsi conduit en 2006, à offrir aux collectivités un outil d'observation foncière[106] (l'OFPI), conformément aux pistes d'action formulées par les communes et EPCI lors de l'enquête foncière de 2000 (voir supra). A partir de 2010, le Conseil Général a également mis à disposition des EPCI un guide pédagogique "adhérer à un EPF : ce qu'il faut savoir", de manière à les inciter à se doter d'un outil de portage foncier et ainsi accompagner l'extension de l'EPFLD. Puis en 2014, il a piloté la mise en place d'une plateforme d'ingénierie territoriale mutualisée[107], à laquelle participe l'EPFLD.

- *2.3.2.3. En 2013 : l'extension d'EPORA relance la nécessité de l'adhésion des autres territoires du SCoT*

En 2013, l'EPORA étend son périmètre d'intervention à plusieurs territoires du Nord Isère, dont deux sont pourtant inclus dans le SCoT de la RUG, donc dans le périmètre de cohérence de l'EPFLD (voir annexe 3) : communautés de communes du territoire de Beaurepaire et de Bièvre Isère. Cela relance les adhésions sur les territoires Isérois du SCoT et hors SCoT encore non couverts par l'EPFLD. Son président de l'époque, Yannick Boulard, s'exprime alors en ces termes : "*j'ai milité pour que la cohérence du SCoT de la Région Grenobloise soit prise comme référence pour la couverture par un EPF et plusieurs intercommunalités de la Bièvre et du Roussillon ont choisi de rejoindre l'EPORA. La "frontière" est aujourd'hui tracée et il reste encore à œuvrer pour faire adhérer les EPCI de Bièvre-Est, du Vercors, de l'Oisans, de la Matheysine, du Trièves, du Grésivaudan, du Pays de Corps et du Valbonais afin que ces territoires puissent bénéficier de l'outil foncier nécessaire à la mise en œuvre de leurs projets de territoires*" (EPFL, 2013).

En 2014, la CC de Bièvre Est, opposée politiquement à la CC de Bièvre Isère couverte par l'EPORA, rejoint l'EPFLD. Les besoins en foncier sont importants en matière de développement économique ;

[106] Cet outil , dont le pilotage est assuré par le Conseil général et la maîtrise d'œuvre confiée à l'AURG et à la SAFER Rhône Alpes, a pour vocation de fournir aux EPCI et aux communes, un certain nombre d'indicateurs immobiliers et fonciers pour faciliter la mise en œuvre de leurs compétences. C'est aussi un lieu de rencontres et d'échanges qui permet de partager des préoccupations communes et des expériences (via l'organisation d'ateliers thématiques). Dans le cadre de l'OFPI a notamment été développé pour des opérations d'habitat, un outil de simulation de charges foncières (SImCF) et produits deux guides : "mode d'emploi sur l'étude du gisement foncier" et "comment se servir de son PLU numérisé" (ce dernier accompagnant le travail de numérisation des PLU engagé avec la DDT38). A noter que l'OFPI fournit la matière première et non des études "clés en main"; il ne se substitue pas à un bureau d'étude (ou à l'AURG).

[107] Celle-ci est conçue comme un guichet unique ayant vocation à simplifier l'accès aux compétences et services pour les collectivités et à apporter une réponse coordonnées à celles-ci collectivités, en particulier à celles faiblement dotée en ingénierie, de manière à ce qu'elles "reprennent la main" de l'urbanisme négocié. Dix organismes parapublics isérois, compétents en matière d'urbanisme, d'architecture, d'économie, de logement et d'énergie composent la plateforme, dont l'EPFL D. Organisée à partir de l'offre d'ingénierie existante, celle ci est aujourd'hui en cours de refonte (faible nombre de demandes, changement de mandature du financeur).

moins en terme d'habitat (bien qu'il existe une problématique de requalification des centres bourgs et de reconversion de friches industrielles).

Des contacts sont par ailleurs engagés avec la CC de la Bourne à l'Isère qui doit fusionner au 1er janvier 2016 avec les CC du Pays de St Marcellin et la C32V pour former la CC du Sud Grésivaudan, une adhésion avant 2016 étant de nature à faciliter la levée de la TSE sur cette future intercommunalité.

Quant au Grésivaudan, malgré plusieurs rencontres, dont une tout récemment, il ne semble pas d'être encore prononcé entre une adhésion à l'EPFLD ou à celui de Savoie (qui a taux de TSE moins élevé). Les raisons tiennent certainement tout autant à des aspects politiques (l'opposition historique à la Métro et à la ville centre, Grenoble) que financiers, le territoire bénéficiant en effet d'une large base d'imposition.

2.4. DE LA CREATION AUX PREMICES D'UN CHANGEMENT DE MODELE : BILAN DE 13 ANS D'ACTIVITE ET CARACTERISTIQUE DU STOCK ACTUEL DE L'ETABLISSEMENT

2.4.1. Une montée en puissance progressive.

L'activité de l'EPFL s'organise autour de plusieurs sous activités : portage, gestion des biens, proto-aménagement. Nous détaillerons plus particulièrement l'activité de portage sans toutefois faire l'impasse sur les deux autres.

- *2.4.1.1. L'EPFLD, opérateur foncier*

L'activité principale de l'EPFLD consiste en une activité d'acquisition, de portage et de cession de biens fonciers et immobiliers pour le compte des collectivités membres, prioritairement pour accompagner les projets portés par ces dernières. Cette activité, qui s'appuie sur une ingénierie interne et externe (voir infra), s'exerce essentiellement dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention (PPI) d'une durée de 5 ans (sauf le dernier écourté de 1 an, nous y reviendrons). Certaines acquisitions exceptionnelles par leur coût ou leur envergure, peuvent en effet être menées "hors PPI" (HPPI) : elles sont alors exclusivement financées par emprunt dédié, contrairement à celles menées dans le cadre du PPI, qui le sont principalement par le produit collecté au titre de la TSE[108], le produit du revolving et le recours éventuel à un emprunt. Le taux de la TSE a augmenté depuis la

[108] Comme tous les établissements foncier, celui du Dauphiné peut en effet lever une fiscalité propre, la Taxe Spéciale d'Équipement, taxe additionnelle aux quatre taxes locales (taxe foncière bâti et non bâti, taxe d'habitation et taxe professionnelle). Le produit attendu de la TSE est répercuté sur ces quatre impôts, proportionnellement à leur produit propre. A l'origine, les montants maximums de TSE étaient fixés par amendement en loi de finances et différents pour chaque EPFL. La loi de finances rectificative pour 2002 a fixé le plafond maximum de TSE de l'EPFL RG à 6M€. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a simplifié cette procédure en modifiant l'article 1607 bis du Code Général des Impôts. Les EPFL fixent eux-mêmes le produit de la TSE qu'ils souhaitent percevoir pour l'année suivante, dans la limite de 20€ par habitant situé dans leur périmètre

création de l'établissement[109], de même que son produit, compte tenu des nouvelles adhésions. L'annexe 4 détaille ces éléments ainsi que le rapport, par territoire, du montant des acquisitions / produit de la TSE. A noter que l'activité de portage ne saurait être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle elle est prévue.

Le PPI est décidé par le conseil d'administration. Il définit les orientations typologiques des actions de l'EPFLD (volets) et leurs tranches financières annuelles affectées; il est ajusté chaque année selon l'avancement des demandes de portage. L'établissement entend en effet favoriser le portage foncier sur la base de destinations des tènements préalablement affirmées, portant sur les volets suivants[110]: Habitat et logement social (HLS), développement économique (DE), renouvellement urbain (RU), équipements publics (EPIG), Espaces naturels ou de loisirs (ENL), espaces agricoles (EA), espaces stratégiques de long terme (ESLT). Le règlement intérieur (voir annexe 5) définit pour chaque volet, les conditions de recevabilité des demandes ainsi que les conditions de portage (durée, frais de portage). Ces dernières ont évolué au fil du temps, pour s'adapter aux durées de portage effectives constatées et aux besoins des nouveaux membres : la durée de portage a globalement été prolongée sur la période 2012 à 2015, pour à nouveau être diminuée depuis mars 2015 (voir tableau 6).

Les demandes d'acquisition s'accompagnent de l'engagement, par les collectivités garantes, du respect des conditions et modalités de portage figurant au règlement intérieur, notamment l'engagement de garantir le rachat des biens concernés en fin de période de portage, soit en propre soit par un organisme désigné par leurs soins. Une convention de portage est alors établie entre l'EPFL et la commune et/ou l'EPCI[111]. La finalité de l'activité de portage est en effet de céder le bien au terme de la période de portage à la collectivité garante ou au tiers désignée par elle pour le réalisation du projet; pas de devenir propriétaire.

Quel bilan tirer de l'activité foncière de l'EPFL de 2003 à début 2016, menée dans le cadre de ses 3 PPI successifs : PPI1 (2003-2007), PPI2 (2008-2012) et PPI3 (2012-2016) ?

[109] A la création de l'EPFL, le produit de la TSE était fixé à 15€/habitant. Il a augmenté de façon modérée mais régulière suivant le taux de l'inflation pour s'élever en 2012 à 16.79€/hab et à 19.32€/hab en 2016. En 2015, l'analyse de sa composition montrait qu'elle était supportée à 60% par les entreprises et à 40% par les ménages (cette proportion est stable depuis 2003).

[110] Certains volets se sont rajoutés au fil du temps, comme les volets ESLT et EA qui n'existaient pas à la création de l'établissement.

[111] La convention est établie entre l'EPFLD, L'EPCI et la commune, pour les intercommunalités qui ont pris la compétences urbanisme et qui deviennent de fait compétentes pour l'exercice du droit de préemption urbain et la constitution de réserves foncières, après avis des conseils municipaux.

Tableau 6 : Evolution des conditions de portage selon le règlement intérieur (les durées maximales de portage sont indiquées)

Volets	2003 à fin 2011	2012 au 11 mars 2015	Depuis le 12 mars 2015[112]
HLS	8 ans	10 ans	4 ans communes carencées (le tènement devant s'intégrer dans une opération globale comprenant au minimum 30 à 50 % de LLS) – taux de portage : 8 ans pour les autres communes (pas de taux plancher de mixité dans les programmes pour les projets avec portage EPFL sauf dispositions particulières du PLH) Bail emphytéotique : 15 à 20 ans (taux de portage : 0.5%) Taux de portage annuel : 1%
DE	10 ans	13 ans	Création/extension/requalification de ZA : 10 ans Soutien/maintien de l'activité commerciale : 6 ans Restructuration/aménagement d'infrastructures d'accueil touristique : 8 ans Taux de portage annuel : 1,5%
RU	10 ans	13 ans si reconversion en DE au bout de 4 ans 14 ans si reconversion en HLS au bout de 4 ans	10 ans Tènements s'intégrant dans des secteurs identifiés comme relevant d'enjeux de mutation, de requalification ou de restructuration : les acquisitions sont des biens bâtis pour des opérations de logements ou de développement économique (inclues les dents creuses en milieu urbain). Taux de portage annuel : 1%
EPIG	8 ans	6 ans	6 ans Tènements s'intégrant dans l'emprise de projets d'équipement, d'aménagement d'intérêt général faisant l'objet d'emplacements réservés aux documents d'urbanisme, ou destinés à contribuer à des opérations d'utilité publique demeurant dans l'attente de connaître le maître d'ouvrage dument habilité à engager l'opération. Taux de portage annuel : 1,8% Paiement progressif
ESLT	15 ans	15 ans	15 ans Terrains nus s'intégrant dans des secteurs repérés comme stratégiques dans les documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i)) ou PLH Taux de portage annuel : 1%
ENL	8 ans	8ans	8 ans Taux de portage annuel : 1,5%
Hors PAF			5 ans Réserves foncières engagées à la demande des collectivités garantes pour répondre à un besoin local spécifique dans la mise en œuvre de leurs projets propres. Prise en charge des frais de portage durant la période de réserve foncière par celles-ci. Taux de portage annuel : 1,8% Paiement progressif
Hors PPI	Durée définie contractuellement	Durée définie contractuellement	Durée définie contractuellement Réserves foncières engagées à la demande des collectivités garantes pour répondre à un besoin local spécifique. Financement par prêt dédié en-dehors ou en complément du PPI en cours. Prise en charge des frais financiers de l'emprunt et des frais de portage (***o,2%/an - terrain nu ou o,8%/an)*** par la collectivité garante durant la période de réserve foncière.

- Au-delà des durées de références, et quelque soient les volets, les règles de portages stipulent que la dur&ée de prolongation ne peut dépasser 4 ans. De plus, le remboursement du prix principal doit être échelonné sur 4 ans et les frais de portage annuels sont alors de 4%/an.
- ✓ Tout tènement initialement acquis par l'établissement au titre d'un PAF dont la valorisation ne satisfait pas aux obligations et conditions relevant des volets thématiques, est assimilé à une réserve foncière se référant à un besoin local spécifique. A ce titre les modalités de calcul du prix de cession fera application de dispositions prévues pour la catégorie « Hors PAF ».

[112] Le règlement intérieur (RI) stipule dans son article 3 que : «Pour toutes les décisions d'acquisitions engagées par le Conseil d'administration à compter du 12 mars 2015, les règles et conditions de portage sont celles issues du RI modifié le 12 mars 2015. Pour toutes les décisions de cession à engager postérieurement au 12 mars 2015, les taux de portage applicables au patrimoine de l'EPFL en stock au 31 mars 2015 sont ceux issus du RI en date du 12 mars 2015 et ceci pour toute la durée de mise en réserve foncière concernée ». Concrètement, cela veut dire que si le portage change de volet, c'est le RI en vigueur à la date de délibération qui s'applique. En revanche, le taux de portage qui s'applique est celui en vigueur au 12 mars 2015.

✓ Une activité de portage au profit de l'habitat et du renouvellement urbain essentiellement, sur le territoire de la Métro principalement[113]

Depuis sa création, sans compter le transfert du patrimoine Métro et sans distinguer les acquisitions réalisées dans le cadre du PPI et celles menées HPPI[114], l'EPFLD a procédé à 353 acquisitions[115] effectives, pour plus de 141Md'€ et 156 ha de surface cadastrale[116]. Une majorité de ces acquisitions s'est faite au titre des volets habitat (HLS) et renouvellement urbain (RU) (41% et 39% de l'enveloppe affectée[117] totale), prolongeant la vocation d'habitat des réserves foncières réalisées précédemment sur le territoire de La Métro (voir tableau 7).

Tableau 7 : Les caractéristiques des acquisitions de l'EPFL du Dauphiné (réalisation : auteur)

Acquisitions (hors transfert de patrimoine Métro)						
Volets d'acquisition	Nombre d'acquisitions	% du nombre d'acquisitions totales	Superficie fiscale (ha)	% de la superficie fiscale totale	Enveloppe affectée M€	% de l'enveloppe affectée totale
DE	45	13%	41	26%	17,75	13%
ENL	6	2%	8	5%	0,64	0%
EPIG	37	10%	15	9%	7,62	5%
ESLT	9	3%	5	3%	2,82	2%
HLS	126	36%	47	30%	57,31	41%
RU	130	37%	40	26%	54,93	39%
Total général	353	100%	156	100%	141,08	100%

Ce sont en majorité des acquisitions concernant des biens bâtis qui ont été achetées (78% des acquisitions et 76% de l'enveloppe), l'urbanisation se faisant toujours davantage en renouvellement urbain qu'en extension urbaine.

Ces acquisitions ont été menées essentiellement au profit de La Métro dans tous les volets, excepté le volet "espaces stratégiques de long terme"- ESLT- (qui concerne les terrains nus) : 90.1% de l'enveloppe affectée totale y est en effet concentrée tous volets confondus, la commune de Grenoble canalisant à elle seule 23.1% de cette enveloppe (13 communes de la Métro y compris Grenoble concentrent 84.1% de l'enveloppe) (voir Graphique 1).

[113] Analyse réalisée à partir du fichier stock de l'EPFLD datant du 30 mars 2016 (table QGIS).

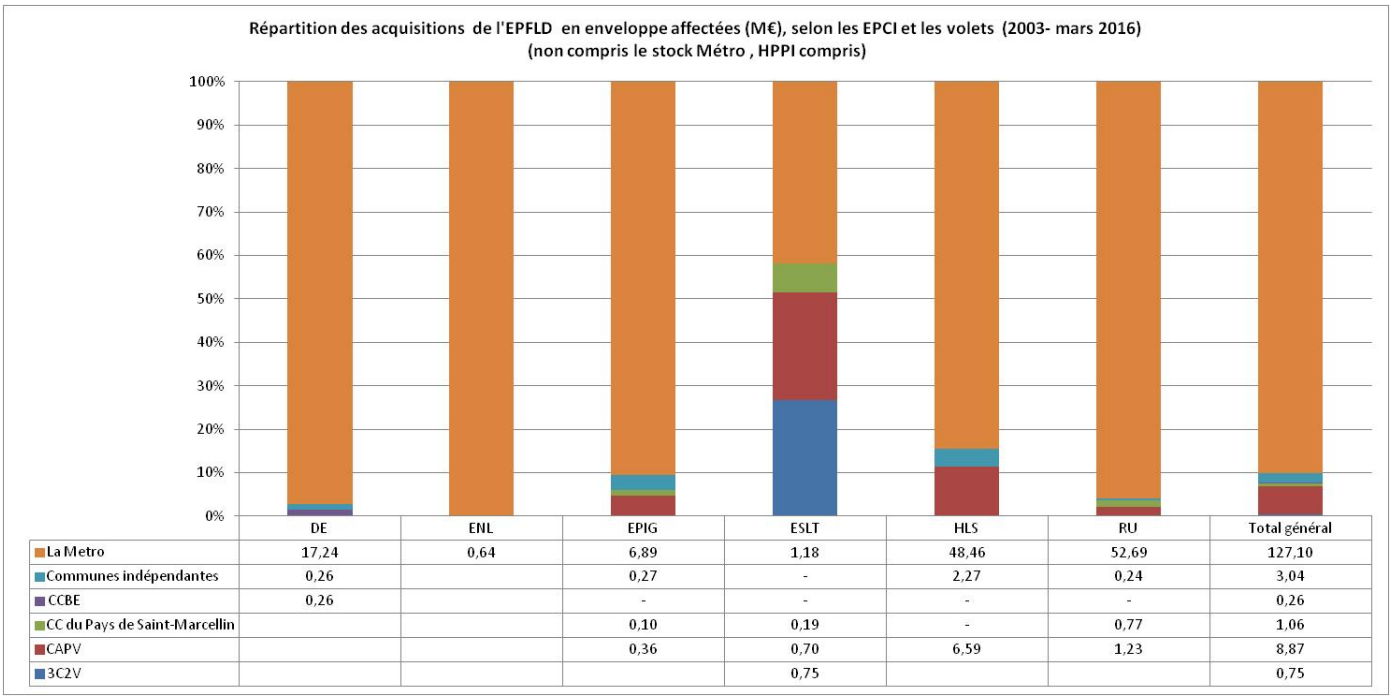
[114] L'enveloppe consacrée aux acquisitions HPPI sur la période 2003-2015 concerne 5 acquisitions pour 25.84M€ et est répartie entre les volets HLS (12.73M€) et RU (13.11M€). L'enveloppe relative au volet HLS étant répartie à 47% sur la CAPV et 53% sur la Métro, celle concernant le volet RU à 100% sur La Métro.

[115] Une acquisition au sens de l'EPFLD, équivaut à un acte passé entre le vendeur et l'établissement: une acquisition concerne en général une seule propriété (qui peut être constituée de plusieurs parcelles ou biens). Lors du transfert du patrimoine de la Métro, il n'y a eu qu'un seul acte, donc acquisition, entre l'EPFL et chaque commune ayant plusieurs propriétés en stock.

[116] Si l'on tient compte des acquisitions relatives au transfert du patrimoine Métro, les chiffres pour la période 2003/fin 2015, sont de l'ordre de 370 biens acquis pour 164 ha et une valeur de 149.3M€ (y/c proto-aménagement). Les cessions effectives durant cette période concernent 52 ha pour une valeur globale encaissée de l'ordre de 52.3M€ (EPFLD, RA, 2015).

[117] Prix principal et frais d'acquisition.

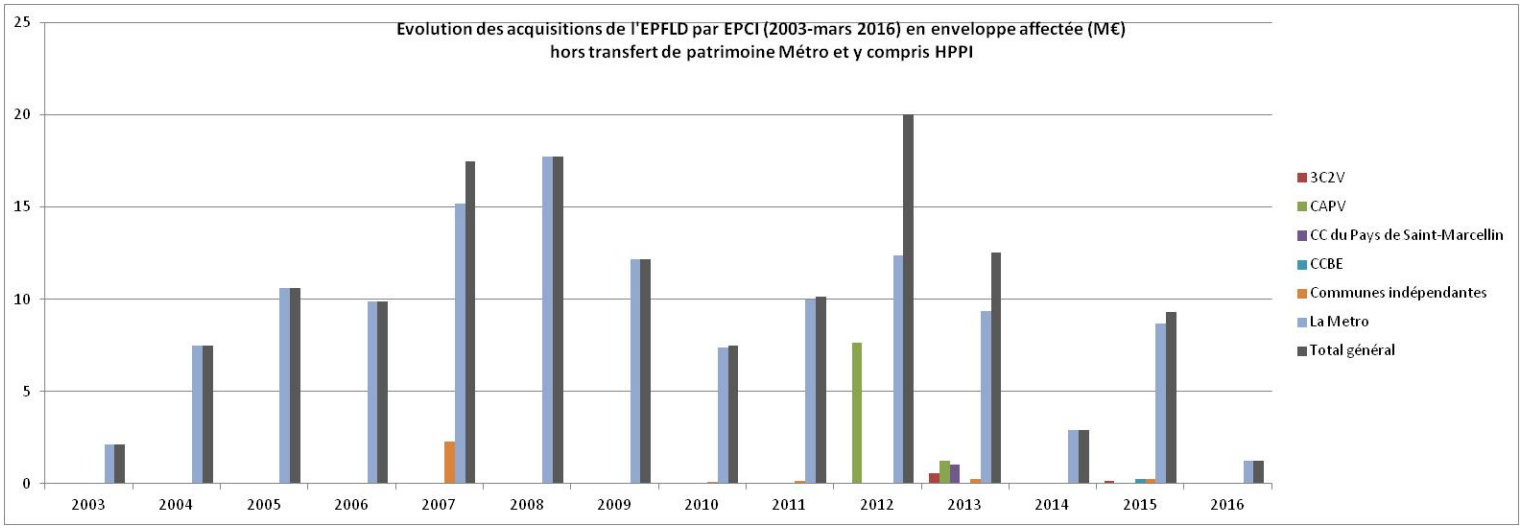
Graphique 1 : Les acquisitions de l'EPFL du Dauphiné selon les volets et les EPCI (réalisation : auteur)



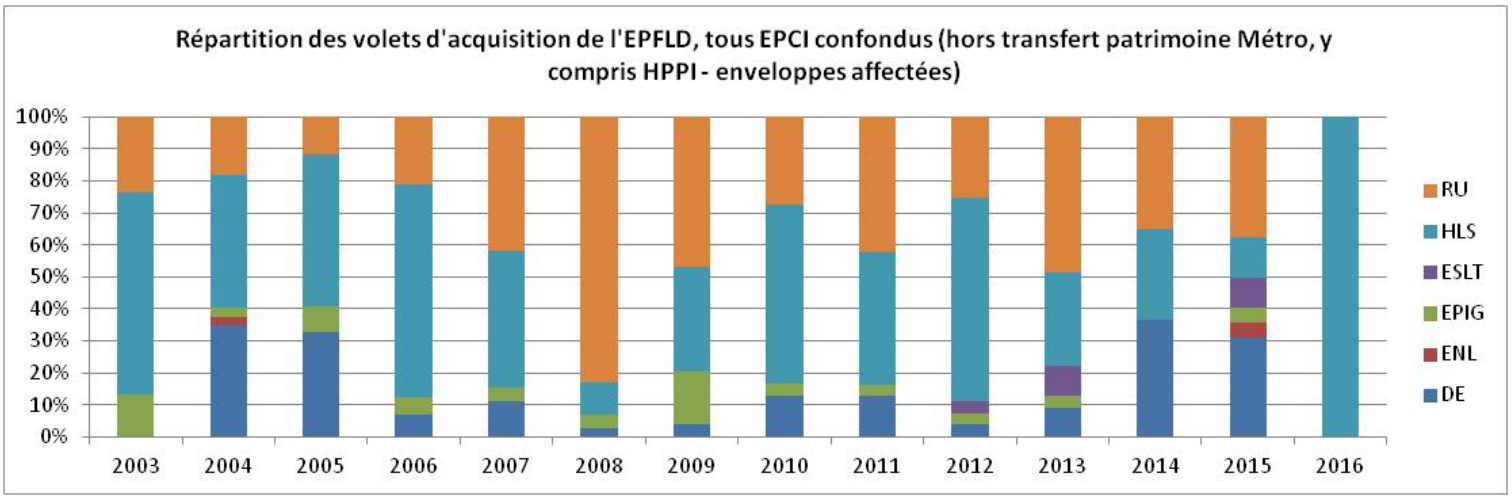
	DE	ENL	EPIG	ESLT	HLS	RU	Total général
La Metro	17,24	0,64	6,89	1,18	48,46	52,69	127,10
Communes indépendantes	0,26		0,27	-	2,27	0,24	3,04
CCBE	0,26		-	-	-	-	0,26
CC du Pays de Saint-Marcellin			0,10	0,19	-	0,77	1,06
CAPV			0,36	0,70	6,59	1,23	8,87
3C2V				0,75			0,75

Le nombre d'acquisitions et les enveloppes affectées à celles-ci ont varié au fil des années, et les volets se sont diversifiés avec l'arrivée de nouveaux territoires (les besoins étant différents, notamment en matière de développement économique : cas de la CCBE par ex. qui n'a de stock que dans ce volet) : voir graphique 2 et 3. A noter que si La Métro mobilise l'EPFLD chaque année, les autres EPCI le font pour répondre à des besoins beaucoup plus ponctuels, confirmant une adhésion d'opportunité ou de dépannage. En dehors des dépannages des communes de la CC Pays de St Marcellin et de la C32V, l'EPFLD a été ainsi peu sollicité par ces territoires : il faut dire que si l'élaboration d'un PLH a été une des raisons de l'adhésion, celui-ci n'a pas encore vu le jour et que le marché immobilier est relativement atone sur ce secteur.

Graphique 2 : Evolution des acquisitions de l'EPFL du Dauphiné par EPCI (réalisation : auteur)



Graphique 3 : Evolution des acquisitions de l'EPFL du Dauphiné par volets (réalisation : auteur)



Dans le même temps ont été cédés 109 acquisitions (hors transfert de patrimoine Métro et y compris HPPI) pour une valeur d'environ 52M€ et une superficie fiscale de 47 ha, tous les volets étant concernés.

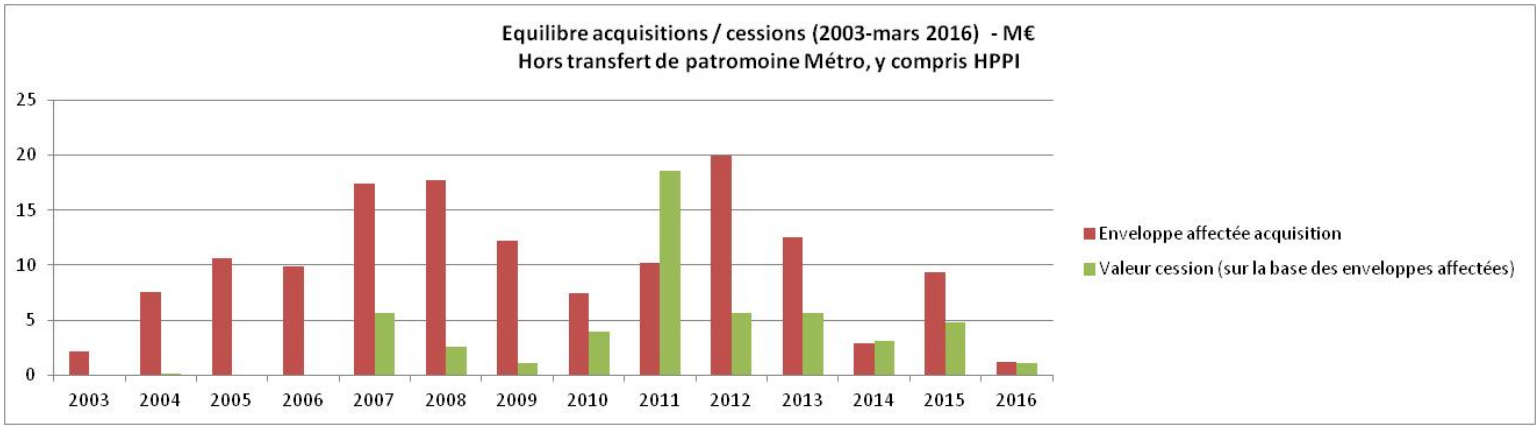
La durée de portage moyenne effective varie relativement peu selon les volets (voir tableau 8) : de 4 ans (ENL) à 4.9 ans (RU). Ces moyennes masquent cependant des durées de portage très variables, certaines acquisitions (une minorité : 5% du nombre total des acquisitions) dépassant l'échéance de sortie maximale (HLS et EPIG), d'autres l'anticipant de 1 à 13 ans (tous les volets).

Il en résulte que l'équilibre acquisitions/cessions n'est pas assuré chaque année (ni au total), le rythme des cessions étant fortement dépendant du contexte économique notamment et de l'avancée des projets en particulier (voir graphique 4). A noter qu'en 2004 et 2005, seul le patrimoine transféré à l'EPFL fait l'objet de cession (il n'apparait pas dans le graphique suivant, l'analyse ayant été effectuée sans le prendre en compte).

Tableau 8 : Dépassement ou avancement des sortie de portage des biens portés par l'EPFL du Dauphiné (réalisation: auteur).

Années de retard ou d'avance de la sortie du stock, selon le règlement intérieur (écart entre cession conventionnelle et cession effective)	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
% des acquisitions concernées / nbre d'acquisitions totales	1%	1%	1%	2%	4%	7%	7%	8%	17%	13%	17%	9%	6%	3%	2%	1%	0%	1%	0%

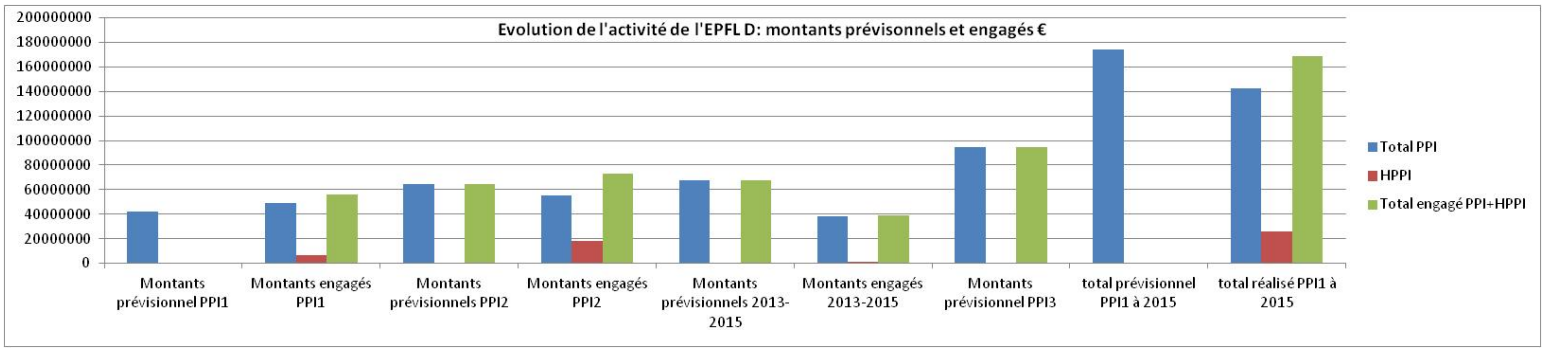
Graphique 4: Evolution de l'équilibre financier des acquisitions et des cessions réalisées par l'EPFL du Dauphiné (réalisation: auteur).



✓ Une réalisation des différents PPI en deçà des prévisions

Bien que les montants prévisionnels et engagés des différents PPI suivent une tendance haussière, mis à part le premier PPI, les réalisations des autres PPI sont en deçà des prévisions: le premier PPI dépasse l'enveloppe prévisionnelle d'environ 7M€, alors que le PPI2 est en deçà d'environ 9M€ du montant prévisionnel. Quant au 3ème PPI en cours, il n'a consommé sur la période 2013-2015 que 56% de l'enveloppe prévue sur cette période.

Graphique 5 : Evolution de l'activité de portage de l'EPFL du Dauphiné (réalisation : auteur).



✓ Quelle contribution à la politique publique de l'habitat ?

Estimer la contribution du stock de l'EPFLD à la réalisation des politiques publiques n'est pas une chose aisée, les tènements portés par l'établissement ne constituant qu'une partie de l'emprise des projets[118]. En 2012, un bilan est néanmoins dressé des 2 PPI couvrant une période de 10 ans

[118] La méthode retenue pour cette estimation, notamment en matière d'habitat, est une question en soit, d'autant plus qu'elle ne semble pas partagée entre les établissements fonciers. Or, l'efficacité des EPF ou EPFL peut être évaluée et les établissement comparés entre eux sur la base de méthodes différentes, ce qui pose problème. Par exemple, faut-il s'en tenir sensu stricto au nombre de logements produits

d'activité : "*Avec près de 130 M€ investis de 2003 à 2012 à la demande des collectivités locales (EPCI et communes) pour 275 acquisitions), l'EPFL a contribué à la production de près de 900 logements (dont 750 réalisés sur des tènements portés par l'EPFL dont 410 sociaux) dans 15 communes, tant sur des secteurs de RU que sur des secteurs porteurs de développement définis par les documents d'urbanisme et le patrimoine en stock (alors à céder d'ici 2021)est porteur d'environ 2000 à 2500 nouveaux logements*[119] *dont 1000 à 1300 logements locatifs sociaux. Il est également intervenu pour recycler les sites industriels en cœur de quartiers ou en frange de ville. L'activité de l'établissement a ainsi été orientée prioritairement au cours de ces 2 PPI, vers la production de logements, en réponse à l'enjeu de l'habitat, particulièrement important sur Grenoble Alpes Métropole*" (EPFLD, 2012).

- *2.4.1.2. L'EPFLD, gestionnaire de patrimoine*

L'activité de gestion patrimoniale de l'établissement consiste en l'administration des biens immobiliers propriété de l'établissement issus de son activité de portage. Le patrimoine de l'établissement ayant augmenté au fil du temps, les compétences qui se rattachent à sa gestion se sont développées avec le recrutement d'assistants en gestion du patrimoine ou chargés de gestion immobilière en 2009, 2011 et 2014.

La gestion patrimoniale de l'EPFLD doit être assurée de manière normalement prudente et diligente, ce qui s'apparente à une gestion en bon père de famille. Elle vise à limiter les risques provenant des biens immobiliers pesant sur la santé et à la sécurité des personnes (occupants, riverains), à préserver les biens en stock (tant sur le plan de leur valeur vénale, que pour éviter d'éventuels surcoûts sur les chantiers de démolition), modérer les coûts de gestion[120], à rechercher une occupation des biens en vue d'éviter les dégradations, les occupations illégales et le dépeuplement de certains quartiers[121], et à rechercher une occupation compatible avec la libération des biens au terme du portage (EPFL RG, 2011).

Cette activité de gestion patrimoniale répond donc à plusieurs objectifs, parfois délicats à concilier, qui sont atteints grâce à différents moyens : un marché de sécurisation des biens qui comprend une part de télésurveillance, et une part de surveillance humaine; des prestataires, dont les principaux postes, électricité et plomberie, font l'objet d'un marché; des conventions d'occupation précaire et de mises à disposition aux collectivités garantes, qui permettent l'occupation des biens. A noter que les terrains nus sont mis à disposition des collectivités garantes et gérées directement par ces dernières. Les biens bâtis sont en revanche loués ou mis à disposition gratuitement (notamment

---

sur la parcelle acquise par l'EPFL (avec la possibilité que cette parcelle soit consacrée par ex aux espaces verts du projet urbain), compter tous les logements produits dans les opérations pour lesquelles l'EPFL est intervenu (parfois à la marge), ou encore estimer la contribution de l'EPFL à la production de logement d'un projet urbain sur la base de l'emprise EPFL dans le projet (autrement dit, on mutualise le nombre de logement et on divise par la surface)?

[119] Autant l'évaluation de la contribution des opérations de l'EPFL à la production de logements est aisée lorsque ceux ci sont sortis de terre (bien que la méthode soit discutable), autant elle nous parait hasardeuse pour les logements qui n'ont pas été livrés. L'étude de capacité donne une idée bien sûr (notamment du nombre de logement maximum), mais le projet peut ensuite fortement évoluer selon les souhaits et les moyens, et l'évolution des documents d'urbanisme.

[120] Dans la mesure où les propriétés bâties sont la plupart du temps vouées à une démolition prochaine

[121] Cette présence permet par ailleurs de limiter les coûts de surveillance et de générer des recettes permettant d'amoindrit les coûts de gestion

dans le cadre de différents dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion[122]) , via des contrats spécifiques[123]conclus avec des personnes physiques ou morales, si leur nature et leur état d'entretien le permet. L'EPFL peut engager des travaux de remise en état si leur coût est acceptable[124] et selon l'échéance de sortie de portage. Dans le cas contraire, les biens bâtis font l'objet d'un dispositif de sécurisation pour éviter les intrusions et occupations illégales (murage, pose d'alarme, gardiennage, ...). En 2015, 26% des biens bâtis du stock ne faisaient l'objet d'aucune mesure d'occupation parce que vétustes et nécessitant des mises aux normes spécifiques trop onéreuses, parce qu'en cours de travaux pour une location future, ou par ce qu'en cours de cession ou proto-aménagement.

L'EPFLD, pour sa partie gestion immobilière, a vu son activité croitre de manière importante depuis sa création : le nombre de titres d'occupation et la surface bâtie en gestion directe par l'établissement ont augmenté en raison de celle du stock d'une part, et du fait de la volonté de l'établissement d'assurer directement la gestion de ses biens. Il est en effet apparu que la mise à disposition des biens bâtis de l'EPFL aux collectivités garantes n'était pas un mode de gestion optimal dans la mesure où celles-ci n'avaient pas toujours les moyens techniques, matériels et humains de cette gestion. Par ailleurs, l'Etablissement restait responsable de ces biens en qualité de propriétaire alors qu'il n'en assurait plus directement la gestion : une gestion en direct permet au contraire une meilleure appropriation et maîtrise du patrimoine.

Cela a par conséquent entrainé une augmentation, continue depuis la création de l'établissement, des dépenses[125] liées à cette activité, mais aussi des recettes, sans que l'équilibre soit assuré (voir graphique 6) : pour 2015 les recettes locatives n'ont ainsi couvert que 46% du coût de gestion des biens immobiliers. Le déficit (estimé aujourd'hui à 1% de la valeur du stock, soit 1M€ environ) est

[122] Si la mission première de l'EPFL est la production de terrains à bâtir en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement public, celle-ci n'est pas incompatible avec la prise en compte de besoins sociaux se posant au niveau de son périmètre d'intervention. L'établissement a ainsi conclu avec différents partenaires des conventions en vue de concourir à des dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion: association "Un Toit Pour Tous" et La Métro (dispositif "MOUS" d'insertion par le travail et l'hébergement destiné à des Roms issus de l'Union Européenne). Certaines associations ayant un objet social compatible avec l'intérêt général utilisent également des locaux propriétés de l'EPFL : associations "vaincre la mucoviscidose", "les arpenteurs", etc. Il est nécessaire pour l'Etablissement de travailler avec des partenaires capables de gérer les particularités du portage, c'est-à-dire la libération rapide des lieux.

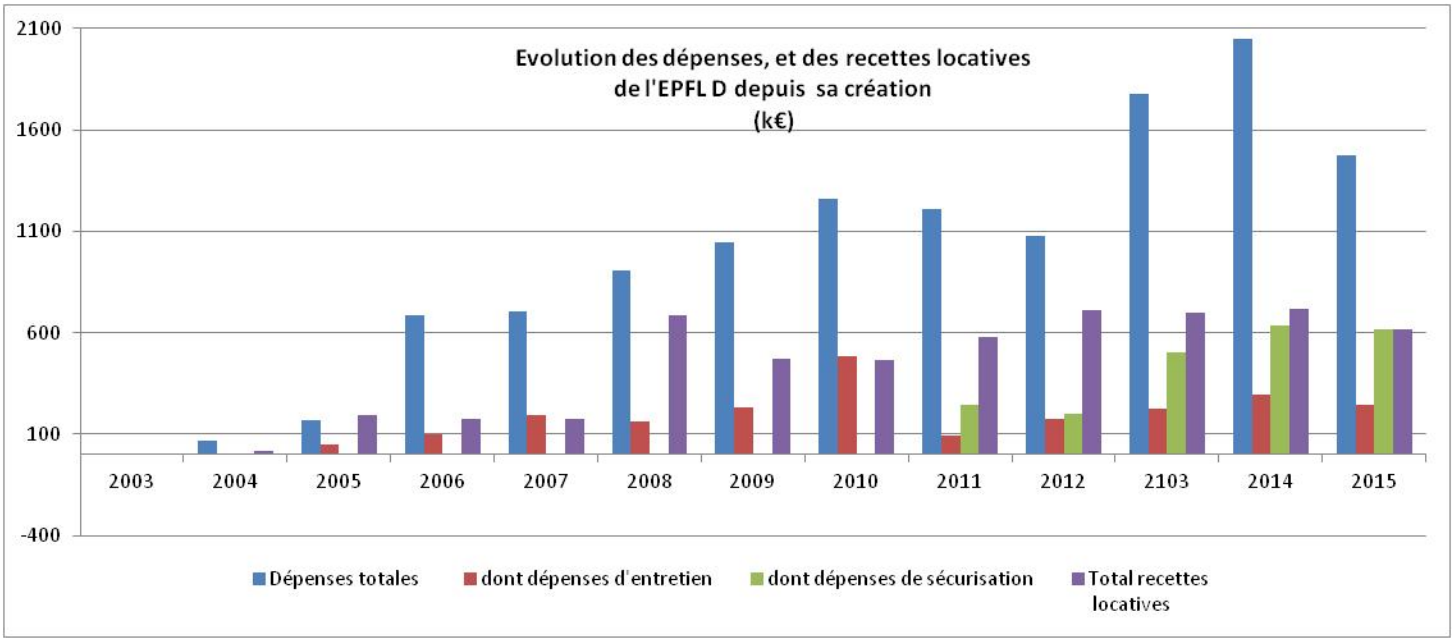
[123] Ces immeubles ne peuvent faire l'objet que de concessions temporaires qui ne confèrent au preneur aucun droit de renouvellement et aucun droit à se maintenir dans les lieux lorsque l'immeuble est repris en vue de son utilisation définitive. Il est en effet nécessaire d'assurer à certaines échéances qu'un tènement soit libre, que ce soit avant démolition ou cession par l'EPFL. En dehors des cas où au moment de l'acquisition par l'EPFL, un contrat de type classique est en vigueur sur un bien (bail d'habitation ou commercial le plus fréquemment), il est donc proposé à tout nouvel occupant de signer une convention d'occupation précaire qui se caractérise par le fait qu'elle exclut les garanties généralement dues aux occupants, que ce soient des personnes physiques ou morales, notamment en terme de droit à se maintenir dans les lieux, d'indemnité, droit à renouvellement, de durée, etc. Ce type de convention permet juridiquement au propriétaire de demander la libération des lieux à tout moment en respectant un préavis souvent fixé à trois mois. La contrepartie est une redevance d'occupation inférieure de 30% au prix du marché. A noter que la sélection des occupants est déléguée à des agences immobilières pour les locations.

[124] Les coûts des travaux jugés acceptables sont ceux pouvant être amortis par les revenus locatifs qu'ils génèrent sur une période ne dépassant pas 18 à 24 mois. A noter que depuis 2011, l'EPFLD a modifié son approche de la gestion patrimoniale de ses biens en stock: là où précédemment, les travaux intervenaient uniquement dans des cas d'urgence, en réparation d'une défaillance technique ou structurelle, ils sont aujourd'hui d'avantage préalables à l'arrivée de locataires.

[125] Les dépenses liées à l'activité de gestion immobilière sont : les dépenses d'entretien et de surveillance, les impôts et taxes, les charges de copropriété, les contrats fournisseurs fluides, les diagnostics et études techniques, les fournitures divers, les honoraires d'avocats et d'huissiers. Les recettes sont quant à elles constituées par les loyers et redevances d'occupation, versés par les personnes morales (entreprises notamment) et physiques, auxquelles il faut ajouter le remboursement par la collectivité garante, de la part communale de la taxe foncière prévu par le règlement intérieur.

financé par la TSE : l'EPFLD n'impute pas les charges et les recettes de gestion à la collectivité garante, sauf dans le cas du gardiennage 24h/24h des grands sites. A noter que la sécurisation des biens par télésurveillance, et surtout présence physique, représente un coût particulièrement important réparti sur un nombre limité de sites, et une part importante de la sécurisation globale des biens. Elle n'en n'en est pas moins nécessaire sur un certain nombre de sites où la protection mécanique est insuffisante : l'agglomération grenobloise est particulièrement concernée par les intrusions et occupations illégales de bâtiments libres (ceux ci sont très rapidement repérés). A titre d'illustration la sécurisation des biens par présence physique représentait en 2012 près de 70% (138k€) du coût de la sécurisation globale des biens, celle-ci constituant près de 19% des dépenses totales afférentes à la gestion patrimoniale (les travaux d'entretien représentant 16%).

Graphique 6 : Caractéristiques de l'activité de gestion patrimoniale de l'EPFL du Dauphiné (réalisation : auteur).



- *2.4.1.3. L'EPFLD et le proto-aménagement*

Les projets de reconversion de sites industriels (friches, délocalisation économique, ...) ou de renouvellement urbain (construction de la ville sur la ville) nécessitent des opérations de déconstruction et/ou de dépollution (désamiantage, dépollution, ...) désignées sous le terme de "proto-aménagement". Au fil des années, l'EPFLD a développé des compétences en la matière.

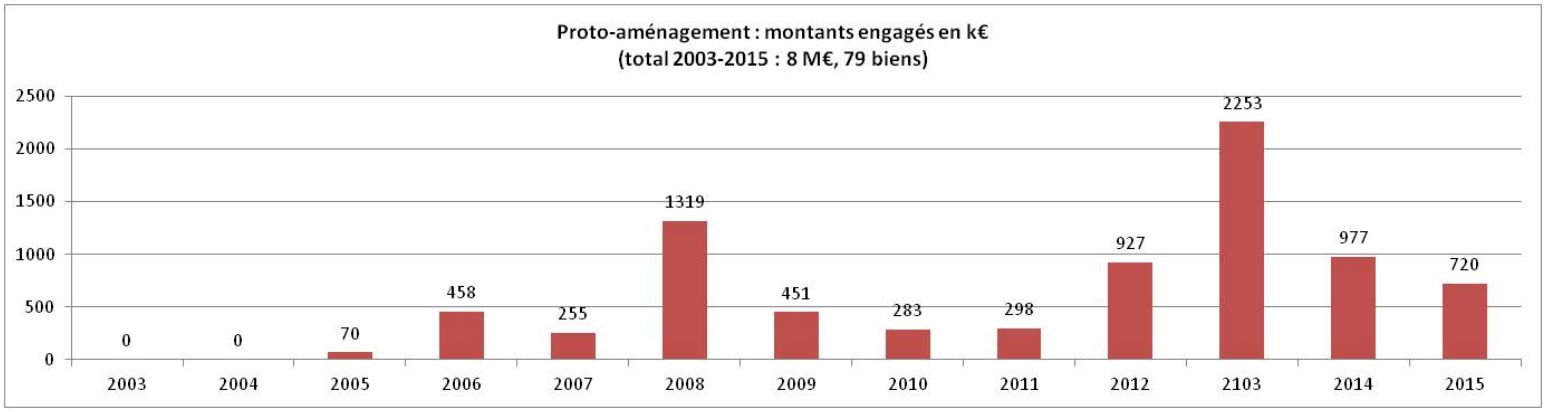
L'établissement, à la demande de la collectivité garante peut ainsi assurer le suivi des diagnostics, les études liées au plan de gestion avec l'industriel et les services de l'Etat (DREAL), et la maîtrise d'ouvrage de ces travaux durant le portage. Par ailleurs, l'expertise qu'il peut apporter en amont aux

collectivités sur le montant des travaux liés au proto-aménagement, permet de déterminer le coût d'acquisition du foncier acceptable (de manière à équilibrer l'opération).

Depuis sa création, l'EPFLD a démolis 79 biens pour un montant avoisinant 8M€, le coût de la démolition étant imputé à la collectivité garante (déduction faite des éventuelles subventions mobilisées).

Très souvent, les travaux de démolition sont engagés dans l'année suivant l'acquisition du bien (temps dédié pour les études et diagnostics nécessaires, et les procédures de marchés publics).

Graphique 7 : Evolution de l'activité de proto-aménagement de l'EPFL du Dauphiné (réalisation : auteur).



- *2.4.1.5. L'EPFLD et l'ingénierie*

Les collectivités peuvent être accompagnées par l'EPFLD dans la négociation foncière et immobilière[126] en vue du recueil d'une promesse de vente, et dans la mise en œuvre des procédures d'exercice du droit de préemption ou de déclaration d'utilité publique (conseil juridique). L'établissement peut exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme dans les cas et conditions qu'il prévoit et agir par voie d'expropriation (selon notre information ce n'est jamais arrivé qu'il le fasse dans ce dernier cas).

[126] Cette activité est déléguée à des négociateurs fonciers, actuellement au nombre de 3 : un salarié de Territoire 38, un salarié de e-foncier et un salarié de la CAPV. Elle prend la forme de prestations, excepté pour la CAPV dont l'EPFL prend en charge la moitié du salaire du négociateur intervenant sur ce territoire. Elle peut cependant être réalisée directement par la collectivité, ce qui est d'ailleurs le cas le plus fréquent. Nous discuterons de ce point dans la 3ème partie du rapport. Le règlement intérieur prévoit que "dans le cas où l'acquisition ne serait pas effectuée par l'EPFL, celui-ci se verra rembourser, par la collectivité à l'origine de la demande de négociation et sur présentation de justificatifs, lesquels auront été préalablement présentés à la collectivité, l'ensemble des frais engagés (opérateur foncier, géomètre, expertises diverses, etc…)".

L'EPFLD peut également mener (et a mené) des études de gisements fonciers et analyser la nature et la "dureté" foncière[127]; ce qu'il a eu l'occasion de faire.

Par ailleurs, il propose à ses membres, une ingénierie sur les projets urbains comme outil d'aide à la décision : étude de capacité urbaine ou d'opportunité foncière de manière à apprécier la constructibilité du terrain dont l'acquisition est envisagée au regard du document d'urbanisme existant, complétée par une étude précise de faisabilité financière de l'opération projetée sur le terrain en question[128] . Il s'agit à la fois d'éclairer le conseil d'administration dans ses décisions (acceptation ou refus des demandes de portage des collectivités), et d'apporter à la collectivité demanderesse, en toute indépendance, des éléments d'appréciation de l'intérêt ou non d'une acquisition. Ces études sont des premières approches, liées à des échéances décisionnelles le plus souvent urgentes (DIA notamment) : il ne s'agit pas de faire le projet à la place de la collectivité (celle-ci est seule compétente) mais de vérifier avec elle qu'une opération immobilière cohérente avec les ambitions et enjeux exprimés est possible. Cela permet d'assurer une sortie de portage dans les meilleures conditions .

Ces études de capacité et de faisabilité sont financées sur fonds propres de l'EPFL et sous traitées[129] : elles sont confiées respectivement à un architecte urbaniste indépendant et à un salarié de Territoires 38. A noter que de 2008 à 2010, ce type d'études pouvaient être réalisées par un chargé de mission "programmation foncière/opérations urbaines/faisabilité des projets", mis à disposition de l'établissement par La Métro.

Enfin, l'établissement peut accompagner les collectivités dans une approche prospective du foncier, de manière à identifier les terrains pouvant faire l'objet d'un futur portage par l'EPFLD et de déterminer leur intérêt urbain au regard de la mise en œuvre du projet de territoire notamment, et des objectifs des documents de planification en particulier (capacité constructive, etc.) Cet accompagnement est essentiellement externalisé et mobilise actuellement, sur le territoire de Bièvre Est, les services d'un urbaniste indépendant qui travaille en lien avec l'AURG. Nous détaillerons ce dernier point dans la 3ème partie.

Ainsi, le rôle de l'EPFLD dépasse celui de "simple" opérateur foncier, notamment pour les collectivités faiblement dotées en ingénierie.

2.4.2. Les principales caractéristiques du stock de l'EPFLD.

Un travail d'analyse spécifique du stock a été réalisé par nos soins pour le compte de l'EPFLD (sur la base du fichier comptable de l'établissement arrêté au 30/03/16). Les principaux éléments de cette

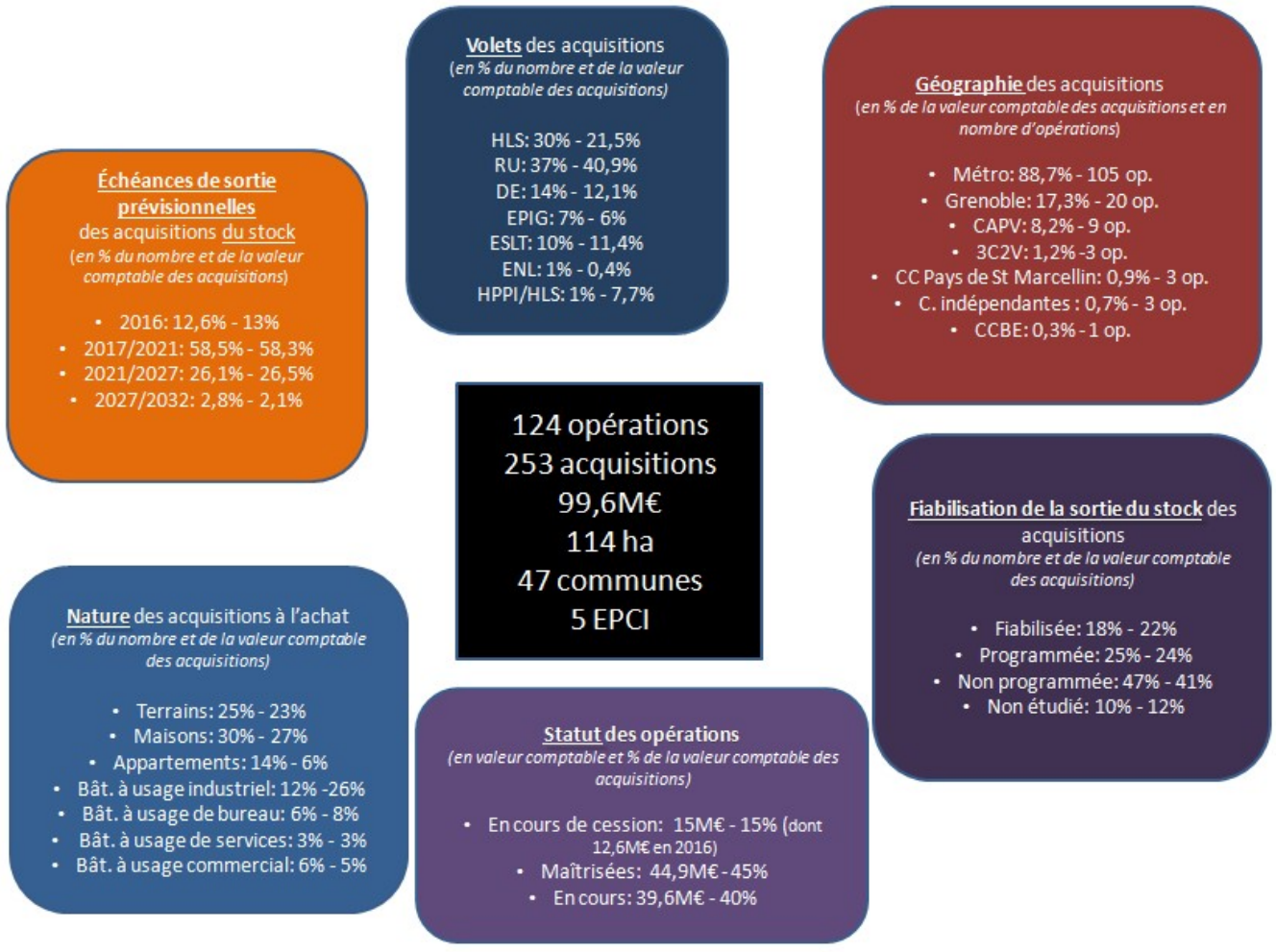
[127] C'est à dire la plus ou moins grande facilité à acquérir des parcelles compte tenu de la structure de la propriété: nombre de propriétaire, âge, etc.

[128] Bilan aménageur et bilan promoteur de l'opération, s'appuyant sur la méthode du "compte à rebours" qui détermine la charge foncière acceptable, donc le prix au delà duquel l'opération est déficitaire et nécessitera la prise en charge éventuelle par la collectivité, du déficit.

[129] Le rapport d'activité comptabilise au 31/12/15, 52 études de ce genre réalisées (nous ignorons sur quel pas de temps).

analyse sont ici repris et synthétisés dans le graphique 8. On se réfèrera à l'annexe 6 pour plus de détails.

Graphique 8 : Synthèse des principales caractéristiques du stock de l'EPFL du Dauphiné (réalisation: auteur).



PARTIE 3. L'EPFLD FACE AUX DEFIS DU CHANGEMENT : QUEL MODELE POUR PLANIFIER, PILOTER ET GOUVERNER ?

Exigences de la loi ALUR concernant le contenu du futur PPI, réductions budgétaires au sein des collectivités territoriales, renforcement de l'échelon intercommunal, modification de l'équilibre des pouvoirs suite aux dernières élections, concurrence de l'EPORA,..., sont autant d'éléments qui modifient le contexte dans lequel évolue l'EPFLD et qui l'ont conduit fin 2015[130], à actualiser ses orientations stratégiques et les dispositifs d'intervention s'y rapportant :

- l'EPFLD a ainsi modifié la programmation du PPI3 : initialement prévu sur la période 2013-2017, celui-ci sera clôturé fin 2016 pour laisser place à un nouveau document prévisionnel (PPI4), ceci afin de mieux correspondre aux échéances des mandats communaux et intercommunaux, et de tenir compte des calendriers d'élaboration des documents de contractualisation et de planification en cours (PLU(i) et PLH[131] notamment);

- Il a engagé par ailleurs une démarche d'élaboration du futur PPI4 (2017-2021), en complétant une programmation exprimée en termes de "capacité financière et de thématiques d'intervention" par une programmation territorialisée, le tout formalisé par des conventions cadres établies avec chacun des membres;

- Enfin, il a instauré, à titre expérimental pour 2016, un fonds de minoration foncière, en vue d'une intégration au processus de définition des objectifs du futur PPI4.

Il s'agit ainsi pour l'établissement, "de raisonner à plus long terme, en recherchant des solutions, conjoncturelles ou structurelles, qui participent à la maîtrise, voire à la baisse, des prix du foncier pour les opérations qui seront réalisées" (EPFLD, 2015).

Dans cette partie, nous nous proposons d'interroger le modèle de l'établissement (stratégie, organisation et fonctionnement, gouvernance), à travers le prisme des trois principaux défis que l'établissement nous semble devoir relever dans le contexte actuel : i) celui de **l'amélioration du pilotage de son stock foncier** afin de préserver son modèle économique, ii) celui **de l'affirmation de son indépendance à vis de chacun de ses membres et du renforcement de sa souveraineté dans la prise de décision, iii)** celui **de l'élaboration de son prochain PPI**. L'EPFLD étant un opérateur foncier, c'est en effet les entrées et les sorties de portage qu'il convient de "sécuriser", à travers le pilotage du stock, la gouvernance de l'établissement et la planification de son activité de portage.

[130] Cf la délibération 10 décembre 2015 de l'EPFLD.

[131] La loi ALUR aligne notamment les PPI sur les PLH. Compte tenu du fait qu'elle assouplie en même temps les règles de création des EPFL par les EPCI (seule la compétence du PLH est désormais nécessaire), on peut dire que l'intention est clairement de favoriser l'habitat (social en particulier), en accord avec les objectifs de l'Etat.

3.1. AMELIORER LE PILOTAGE DU STOCK POUR PRESERVER LE MODELE ECONOMIQUE DE L'EPFLD VIA LA MISE EN PLACE D'UN OUTIL D'ANALYSE/PILOTAGE, ET LE CHOIX D'UNE ATTITUDE VOLONTARISTE.

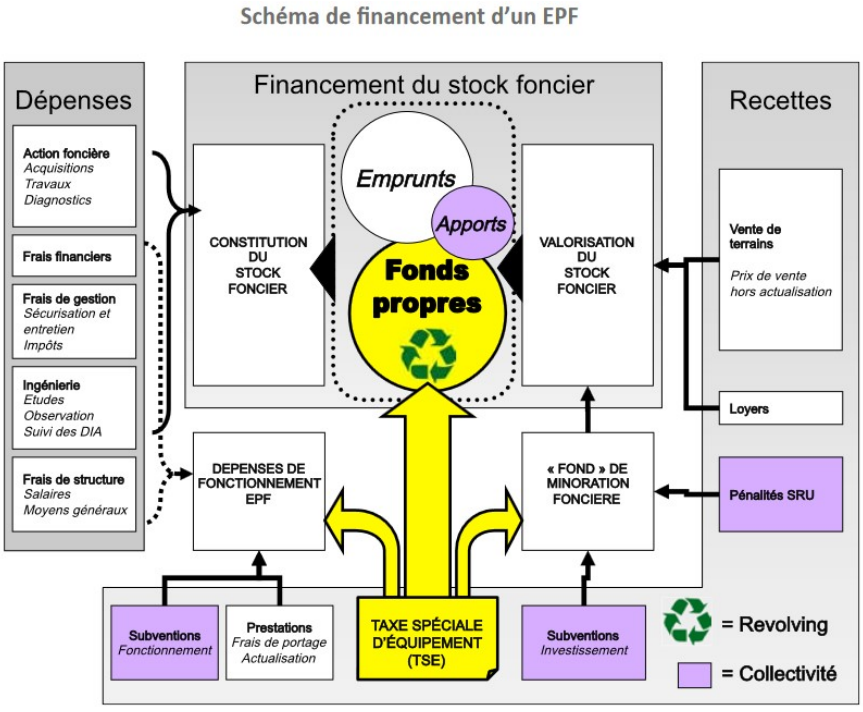
3.1.1. Les spécificités du modèle économique de l'EPFLD et l'enjeu de connaissance et de pilotage du stock

- *3.1.1.1. Un modèle en phase de stabilisation marqué par la quasi absence de subventions publiques et un taux de TSE élevé.*

La capacité d'investissement annuel d'un EPFL est généralement constituée par ses fonds propres (produits de la TSE et du revolving), les emprunts et subventions publiques (voir figure 3). Son modèle économique est basé sur le principe de mutualisation des ces ressources, la répartition de celles-ci dans l'action de l'établissement étant laissée à la discrétion du conseil d'administration.

A noter que le schéma de financement de l'EPFLD déroge en partie au schéma général de financement des EPFL : en effet, l'établissement ne reçoit quasiment pas de subventions publiques (seulement quelques aides de la Région mais celles-ci ne servent pas à bâtir le PPI[132]) et il ne bénéficie pas des pénalités SRU (c'est la Métro qui les empoche). Par ailleurs, le fonds de minoration foncière n'est pas financé directement par la produit de la TSE mais uniquement par une partie du revolving (voir infra); il n'existe pas de subventions de fonctionnement. En outre, les dépenses liées à l'ingénierie et les frais/recettes de gestion patrimoniale sont déconnectés du financement du stock foncier.

Figure 3 : Les modalités de financement d'un EPFL (***tiré de : Association nationale des EPFL, 2016).***



[132] Celui-ci est bâti sur le typique revolving (cessions)/TSE/emprunts.

La finalité économique d'un EPFL est de constituer progressivement un volant de capitaux propres ou un volant de biens immobiliers qui le dispense d'emprunter à terme pour faire le portage. L'objectif visé est de pouvoir acheter des biens sans faire d'emprunts, en finançant le portage avec ses capitaux propres, donc sans frais financiers (Vilmin, 2001). A termes, le fonctionnement du modèle prévoit la diminution voire la suppression de la TSE[133], le revolving étant suffisant : cela implique de s'attacher particulièrement à la sortie (posture de portage) et non uniquement à l'entrée des biens dans le stock (posture patrimoniale). L'EPFL ne peut prendre aucun risque.

Le schéma théorique de fonctionnement d'un EPFL est en effet le suivant (à périmètre et interventions constants et dans un contexte continu d'activité du marché foncier et immobilier) :

- une phase de lancement où l'établissement sollicite principalement la TSE et l'emprunt pour constituer son stock[134];
- une phase de stabilisation, où la part de l'emprunt diminue, compensée par le revolving (recettes des premières sorties de portage qui sont réinvesties);
- une phase de régime de croisière, où le montant du revolving annuel est tel qu'il permet de baisser la TSE jusqu'à la supprimer, de même que les emprunts.

Après 13 ans d'existence, l'EPFLD est toujours en phase de stabilisation en raison de l'extension de son périmètre. Par ailleurs, l'établissement est marqué par plusieurs spécificités qui peuvent expliquer le maintien d'un taux élevé de TSE (celui-ci, fixé quasiment à son maximum, n'a jamais baissé depuis sa création) : les collectivités ou l'organisme désigné par leur soin, ne procèdent au paiement qu'au moment de la cession du bien (il n'y a pas de paiement progressif sauf pour le volet "EPIG"); l'enveloppe consacrée à la gestion du patrimoine est importante (et l'activité déficitaire). A cela s'ajoutent l'expérimentation en 2016, d'un fonds de minoration foncière à appliquer sur le stock existant au 31/12/15, ainsi que l'éventualité d'acquisitions quasi "patrimoniales[135] "(sous la forme de baux emphytéotiques), qui vont impacter le fonds de roulement (revolving) de l'établissement et rendre peu probable une diminution du taux de la TSE à court terme.

- *3.1.1.2. Les conséquences de l'instauration du fonds de minoration.*

Tel qu'il est défini dans le règlement intérieur, "*le fonds de minoration foncière concerne les moyens dédiés par l'établissement au titre de sa programmation financière pluri annuelle pour consentir, à l'occasion de fins du portage, à des prix de cession décotés. Sa mise en œuvre ne saurait donc s'effectuer sans phase initiale de prise de patrimonialité et sans le cycle essentiel acquisition-*

[133] La taxe est nécessaire au démarrage pour constituer le volant de capitaux propres : en théorie elle pourrait disparaitre au bout de 15 à 20 ans. Mais aucun des EPF arrivés à maturité de l'ont fait même s'ils l'ont réduite (Vilmin, 2001).

[134] Nous avons vu qu'en ce qui concerne l'EPFL D, la Métro avait transféré son stock à l'établissement lorsque celui-ci a été créé. Mais une partie importante des produits de cession a fait l'objet d'un remboursement à la Métro donc n'a pas participé au revolving.

[135] On peut s'interroger sur ce point: est ce le rôle d'un opérateur foncier que de procéder à ce type d'acquisitions si celles-ci restent dans le stock toute la durée du bail, malgré tout l'intérêt des baux emphytéotiques (éviter que le bailleur social ne vende à la découpe dès qu'il le peut, et par conséquent, que ne baisse le taux de logements sociaux imposés par la loi SRU). A noter que le règlement intérieur prévoit la déduction des recettes perçues par l'EPFL D durant la durée du bail, sur le prix de cession du bien, qui peut par ailleurs bénéficier d'une cession gratuite ou à prix minoré si les tènements ont vocation à demeurer propriété d'une personne publique.

portage- cession. Il s'applique : sur décisions spécifiques de l'établissement foncier accompagnant les décisions de cession, dans le cadre de la mise en œuvre de la convention cadre intervenue avec l'EPCI membre concerné, sous condition de bonne adéquation des projets aux règles d'accès fixées par le Conseil d'administration, moyennant la diffusion effective par la collectivité garante, ou l'EPCI partenaire, des éléments justificatifs requis concernant les opérations mises en œuvre".

Le fonds de minoration ne s'applique pas à toutes les cessions : il vise à soutenir le renouvellement urbain, la production de logements sociaux et le développement économique. Les conditions d'éligibilité des cessions à ce fonds[136] ainsi que les montants maximum de décote sont détaillés dans le règlement intérieur figurant en annexe 5). A noter que c'est la collectivité garante qui propose les biens objet d'une éventuelle décote.

Toute affectation au titre du fonds de minoration foncière va donc réduire d'autant l'intervention de l'établissement foncier en acquisitions nouvelles sur le territoire concerné. En 2016, ce sont ainsi 3M€ qui devraient être affectés au fonds de minoration; 15 M€ sur le prochain PPI (voir encadré 3 sur les projections 2016 et PPI4) C'est pourquoi l'instauration d'un tel fonds a fait débat au sein de l'EPFLD. Elle est considérée pour certains auteurs comme inopportune : "*l'utilité d'un EPF c'est de faire un portage quasi gratuit, d'effacer le coût du temps, le temps est notre ennemi en matière foncière en raison des taux d'intérêt. On évalue l'efficacité d'un EPF à travers la vérité des coûts de portage. Le but d'un EPF est de faire un portage gratuit, mais en principe pas au delà. C'est pourquoi même s'il est envisageable pour une commune de cumuler un portage gratuit par l'EPF et des subventions à l'acquisition par une collectivité territoriale de rang supérieur (communauté d'agglomération, département, région), il est conseiller que les subventions de type "minoration foncière" soient gérées à l'extérieur de l'EPF : ces subventions ne doivent pas provenir de la TSE et ce n'est pas le rôle de l'EPF que de les distribuer*" (Vilmin, 2001). En outre, le risque est de faire indirectement bénéficier les promoteurs privés du système de décote[137].

[136] On notera à ce propos que l'l'EPFL n'a pas vraiment les moyens de vérifier si les conditions de portage ont été respectées puisque la cession devance (parfois de beaucoup) la réalisation du projet. Il faudrait pouvoir disposer de l'information via la commune qui a promut le projet, ce qui n'est pas systématique.

[137] En théorie, ce n'est pas possible puisque le règlement intérieur prévoit que cette décote ne s'applique qu'à la production de logements sociaux (les montants de décote sont fonction des surfaces de plancher et varient selon le type de logements sociaux produits). Mais cela peut le devenir en raison des modalités de production des logements sociaux (VEFA notamment) et parce que le nombre (ou la surface) de logements produits est mutualisé au sein d'une opération d'aménagement globale (dont le tènement cédé n'est qu'une partie), voire à une échelle plus vaste.

Encadré 3 : Les projections 2016 et du PPI4 (tiré de la délibération de l'EPFLD prise le 10/12/15)

Projection du PPI 2017-2021 à 83 750 000€

1.	Produits de cession affectés au PPI	29 500 000€
	TSE affectée au PPI	46 500 000€
	Emprunt	7 750 000€
	Total PPI	**83 750 000€**
2.	Total TSE mobilisée 2017-2021	58 215 000€
	Affectation de la TSE	
	• PPI 2017-2021	46 500 000€
	• Financement charges résiduelles non PPI	11 715 000€
3.	Affectation des produits de cessions 2017-2021	
	• PPI 2017-2021	29 500 000€
	• Fonds de minoration	15 000 000€
	Total	**44 500 000€**

Projection PPI 2016 à 17 950 000€

1.	Produits de cession affectés au PPI	8 644 000€
	TSE affectée au PPI	9 306 000€
	Emprunt	0€
	Total PPI 2016	**17 950 000€**
2.	Total TSE mobilisée 2016	11 643 000€
	Affectation de la TSE 2016	
	• PPI 2016	9 306 000€
	• Financement charges résiduelles non PPI	2 337 000€
3.	Affectation des produits de cessions 2016	
	• PPI 2016	8 644 000€
	• Fonds de minoration 2016	3 000 000€
	Total	**11 644 000€** (dont 11 595 400€ déjà délibérés en 2015 par le conseil d'administration)

Le fond de minoration est néanmoins censé permettre à des acquisitions de sortir du stock plus facilement et rapidement, en diminuant la charge foncière[138]. Mais l'expérience montre qu'il a pu induire des effets pervers en maintenant un niveau de prix élevé, les bailleurs sociaux ayant intégré la décote dans le bilan promoteur et continuant à arguer que leur opération était déficitaire, alors qu'ils avaient augmenté leur marge.

Son instauration réponde à une logique surtout financière : pour la Métro, il vise à pallier la diminution des aides à la pierre intervenue récemment; pour la CAPV, il permet de récupérer une partie du produit de la TSE levée sur le territoire (environ 1.5M€/an), en l'absence d'un volant d'acquisition important.

[138] Le code de l'urbanisme, concernant les conditions de cession du foncier, prévoit l'affectation d'une partie des ressources propres des établissements fonciers au financement d'une partie de la charge foncière lors des ventes de biens: cette modalité d'intervention vise à dynamiser la mise en œuvre des projets d'aménagement sous réserve de "garantir un usage conforme aux missions de l'établissement"

- *3.1.1.3. L'enjeu de connaissance et de pilotage du stock foncier*

Le niveau des ressources pouvant être consenti au fonds de minoration, et plus généralement aux futures acquisitions (enveloppes du PPI et de ses tranches annuelles), doit être envisagé au regard des moyens disponibles et en convenant, secteur par secteur, tout au long de la mise en œuvre du PPI, du niveau des moyens à maintenir pour engager de nouvelles acquisitions en complément du produit de la TSE et d'éventuels recours à l'emprunt.
Par ailleurs, pour que le modèle fonctionne, les biens doivent sortir du stock, au moins à l'échéance maximum de portage, et si possible avant, de manière à dégager une capacité d'investissement régulière (éventuellement anticipée) et d'éviter les coûts de gestion patrimoniale[139]. A noter cependant qu'il est parfois intéressant que certains biens à forte valeur locative entrent dans le patrimoine de l'établissement et n'en sortent pas trop vite puisque leur sortie signifie des recettes en moins à percevoir (cela concerne notamment des locations auprès d'entreprises). L'enjeu est donc de fiabiliser les sorties de portage.

Les deux questions essentielles auxquelles doit alors répondre l'EPFLD en tant que gestionnaire (pilote) de stock, pour préserver son modèle économique, donc les conditions de son activité de portage sont : quelle quantité doit sortir du stock (montant financier)? à quelles échéances? Connaitre les échéances réelles de portage s'avère ainsi primordial pour améliorer les garanties apportées à l'EPFLD quant à la disponibilité des fonds nécessaires tant au remboursement in fine des emprunts contactés, qu'à la mise en œuvre de nouvelles acquisitions

Le fonctionnement et la préservation du modèle économique de l'EPFLD repose donc sur une bonne connaissance et analyse du stock. L'établissement doit connaitre les caractéristiques et l'état des biens en stock : leur date de sortie du stock, les conditions à réunir pour cette sortie comme l'achèvement de la maîtrise foncière des opérations, etc.). Cette connaissance doit permettre de programmer/piloter son activité, d'un point de vue financier (les montants qu'il pourra engager pour les futures acquisitions ou le fonds de minoration, les emprunts qu'il devra éventuellement contracter, ...) et opérationnel (les délibérations à préparer, les actions à mener comme la réalisation d'études complémentaires ou l'engagement de négociations foncières,...).

Il serait totalement faux de dire que l'EPFLD ne connait pas ni n'assure le suivi et la gestion foncière de son stock : des analyses sont régulièrement produites et il existe un suivi et une gestion ne serait-ce que du point de vue comptable et administratif, notamment au moment de la préparation du budget et des échéances de portage (sollicitation des collectivités en amont de cette échéance). Mais il nous semble qu'il s'agit davantage d'un suivi et d'une gestion (avant tout comptable et administrative/juridique) du stock que de son pilotage, ce qui est certainement à l'origine des

[139] Les dépenses de gestion patrimoniale étant mutualisées sauf celles relatives au gardiennage "grands sites" qui sont intégrées dans le prix de cession du bien, la sortie après échéance d'un bien pénalise tous les membres si le bien ne fait pas l'objet de recettes locatives notamment, permettant de compenser en totalité ou en partie les dépenses engendrées par la gestion du bien.

qualificatifs de "banque" ou de "frigo" utilisés par certains de nos interlocuteurs pour désigner l'établissement.

Un pilotage du stock à visée opérationnelle et finalisée (en réalité le pilotage des flux, des cessions en l'occurrence, pour sécuriser le revolving), suppose selon nous deux conditions : une information structurée dans une perspective d'action et non seulement de connaissance (et bien sûr actualisée), c'est à dire un outil de pilotage; une capacité d'action effective qui renvoie aux prérogatives, au rôle et à la place de l'EPFL, c'est à dire une capacité de pilotage (être en mesure d'agir sur les conditions de sortie du stock des biens).

3.1.2. Vers la mise en place d'un outil de pilotage du stock : s'attacher aux sorties.

Du fait de la façon dont elle est structurée et actualisée, l'information contenue dans les bases de données[140]de l'EPFLD accompagne peu l'action au quotidien de l'établissement en dehors des aspects budgétaire, comptable et administratif. Son traitement, parce qu'il n'est pas organisé en fonction de l'objectif recherché (le sécurisation du revolving), systématisé et réalisé en continu, ne se révèle pas être un outil de pilotage opérationnel du stock, par exemple via la mise en place d'alertes (identification des acquisitions "problématiques" du point de vue de l'EPFLD, au regard de la sécurisation du revolving). Outre sa visée comptable et administrative, le traitement de l'information a un but essentiellement informatif : il sert aujourd'hui surtout à communiquer sur les réalisations et le stock de l'établissement dans les rapports d'activité (ce qui est un objectif en soit et peut être l'objectif recherché).

Dans ce contexte, à la demande de l'établissement, le travail de stage a consisté en la production d'une méthode de classement des acquisitions, par le croisement de 4 critères[141], qui permette de repérer celles qui semblent plus ou moins "problématiques" du point de vue de la sécurisation du revolving. A partir de cette identification, il devient possible de définir et de prioriser quelles pourraient être les actions à mener par l'EPFLD pour atteindre l'objectif visé de sécurisation du revolving[142] : réalisation d'une étude de capacité et/ou de faisabilité pour aider la collectivité dans la définition d'un projet, définition d'une stratégie foncière pour achever la maîtrise foncière, changement de volet de l'acquisition pour prolonger la durée de portage, etc. Nous ne détaillerons pas ici cette méthode. Retenons seulement que près de 17M€ d'acquisitions (sur près de 100M€ de stock) ont été identifiées comme potentiellement "problématiques[143]" au regard de la participation

[140] Fichier comptable notamment

[141] Ces critères sont : la durée restante de portage, le statut de l'opération à laquelle l'acquisition est rattachée (qui renseigne si la maîtrise foncière est achevée ou en cours), la programmation ou non de la sortie du stock de l'acquisition, le dépassement ou non de l'échéance de portage. A noter que le travail ne s'est pas limité à la définition de ces 4 critères mais en a proposé d'autres, de manière à caractériser le stock de manière plus complète et à aborder les conditions de sortie des opérations (conformité avec le PLU par exemple). Mais l'établissement ne disposant pas de tous les PLU communaux, ce critère n'a en particulier, pas pu être renseigné.

[142] A noter que fin 2014, une analyse partielle des opérations constitutives du stock de l'EPFL D (1/3 des opérations équivalent à 2/3 des acquisitions) avait déjà été menée : elle avait identifié des pistes d'action pour chacune des 34 opérations étudiées.

[143] Il s'agit des acquisitions ayant dépassé leur échéance maximale de portage ou ayant des durées de portage restante faibles, d'autant plus que la maîtrise foncière des opérations dans lesquelles elles sont incluses n'est pas terminée ou qu'aucun projet urbain n'est à ce jour réellement défini ou programmé. Bien sûr, l'achèvement de la maîtrise foncière n'est pas l'unique condition de sortie du stock des biens et certains d'entre eux peuvent également sortir du stock sans que l'opération ne soit maîtrisée.

attendue du revolving au prochain PPI, ce qui n'est pas négligeable et mérite que l'établissement s'en préoccupe. A noter qu'outre l'achèvement de la maîtrise foncière, les conditions de sortie du stock des acquisitions restent cependant assez compliquées à apprécier sans information de la collectivité : cela nécessiterait d'avoir un certain nombre d'éléments à disposition (tels les PLU) et de disposer d'une expertise interne facilement mobilisable (urbaniste/architecte) pour en faire une lecture. Par ailleurs, le rôle que peut jouer l'EPFLD n'est pas toujours facile à définir selon les relations qu'il entretient avec les communes (voir infra).

Il est par ailleurs important de préciser que la méthode proposée comme outil de pilotage, ne saurait donner des résultats probants que si l'information sur laquelle elle s'appuie est juste et actualisée. Le pilotage du stock foncier de l'EPFLD est en effet conditionné à une meilleure actualisation des éléments qu'il contient.

Or, le travail que nous avons réalisé montre que certaines catégories utilisées, en l'occurrence le "statut" de l'opération (qui se décline en "maîtrise foncière en cours", "maîtrise foncière achevée" et "cession en cours") n'est pas homogène. Plus exactement, c'est la façon dont est déterminé le périmètre de l'opération qui ne l'est pas[144], ce qui peut conduite à dénomination différentes pour ce statut selon l'assise foncière prise en compte (voir explication et exemples en encadré 4). Un travail d'homogénéisation s'avère donc nécessaire dans la mesure où ce périmètre est déterminant pour la qualification ultérieure du statut de l'opération.

Le périmètre de l'opération doit par ailleurs être actualisé au fur et à mesure de la définition du projet urbain : il peut en effet être réduit (la collectivité peut décider de ne plus acquérir une parcelle pour différentes raisons : charge foncière excessive, contraintes de zonage, …), agrandi ou scindé en sous périmètres d'opération (correspondant aux différentes tranches d'un même projet). Cela suppose que la collectivité accepte de dévoiler le bon périmètre de l'opération dès le départ, même si cela peut parfois être risqué[145], notamment si le propriétaire concerné apprend que son bien est convoité. De même, le statut de l'opération doit être actualisé au fur à mesure de l'avancée de la maîtrise foncière de l'opération de portage[146]. Il est donc nécessaire d'avoir des informations régulières sur l'avancée de cette maîtrise, notamment par les partenaires (bailleurs, etc.) pour rendre l'utilisation de cette catégorie pertinente pour le pilotage du stock. Or, cette information ne remonte pas toujours à l'EPFLD. La maîtrise foncière peut de fait être achevée, sans que l'établissement le sache (ce qui est plutôt une bonne surprise mais peut fausser la prévision budgétaire).

La question de l'actualisation régulière des informations contenues dans les bases de données de l'EPFLD est on le voit tout a fait déterminante pour un pilotage efficace du stock. Elle concerne différents éléments : périmètre des opérations, statut des opérations, dates prévisionnelle de sortie de portage des acquisitions. Cela nécessite d'une part, un contact permanent et une pleine

[144] La notion d'opération, qui est précisée en encadré XX, ne fait d'ailleurs pas l'objet au sein de l'établissement, d'un consensus sur sa définition.

[145] Cela pose la question de l'utilisation qui faite des données du stock : utilisation pour guider l'action en interne à l'EPFLD? Utilisation pour communiquer à l'extérieur ?

[146] L'analyse des opérations du stock révèle qu'un certain nombre d'opérations devraient voir leur statut modifié, en même temps que devrait être modifié le périmètre de l'opération

coopération avec les collectivités de manière à connaître l'avancée de la maîtrise foncière et l'état d'avancement de leurs projets, et d'autre part, de partager l'information en interne. Sur ce dernier point, la mise en place d'une base de donnée commune (chantier en cours) devrait certainement faciliter le partage de l'information. Mais elle ne règlera pas le problème de son accès initial, si les collectives omettent de partager l'information (l'EPFL apprend certain projet par voie de presse) ou entretiennent une certaine " culture du secret".

Encadré 4 : La détermination des périmètres et du statut des opérations.

Une opération au sens de l'EPFLD est une **opération de portage du foncier en vue d'un projet urbain.** Le périmètre de l'opération ne se réduit pas au périmètre d'intervention foncière de l'établissement : il englobe toutes les parcelles ayant fait et devant faire l'objet d'une maîtrise foncière publique (par l'EPFLD ou une collectivité) ou partenariale (partenaire impliqué dans la réalisation d'un projet urbain). Le périmètre de l'opération (de portage) est donc théoriquement proche du périmètre du projet urbain ou d'une de ses tranches (ou opération d'aménagement). Le travail réalisé sur les opérations du stock montre qu'en l'état actuel, les périmètres des opérations ne suivent pas tous cette définition : ils oscillent entre un périmètre d'opération tel que défini précédemment et un périmètre de maîtrise foncière effective de l'EPFL. Deux exemples peuvent être donnés :



En contour bleu : périmètre de l'opération « maîtrisée » actuellement dessiné (le périmètre en surbrillance rouge correspond au foncier maîtrisé par l'EPFLD)

En contour rouge: le foncier qui devrait faire partie du périmètre de l'opération (qui deviendrait alors « en cours »)

►Le périmètre de l'opération dessiné correspond au périmètre de maîtrise foncière effective de l'EPFLD et non au périmètre de l'opération de portage



En contour vert : périmètre de l'opération « en cours » actuellement dessiné (périmètre en partie maîtrisé par l'EPFLD : le foncier maîtrisé par l'EPFLD apparait en surbrillance rouge, celui maîtrisé par la commune apparait en surbrillance bleu clair)

En jaune: le foncier restant à maîtriser.

►Le périmètre de l'opération dessiné correspond au périmètre de l'opération de portage

A noter qu'il n'est pas aujourd'hui déterminé de sous périmètre d'opération relatif à la maitrise foncière demandée à l'EPFLD, qui permette de distinguer les parcelles que l'EPFLD est sensé maîtriser et qu'il maîtrise effectivement dans ces opérations (avec un statut attaché à ces sous opérations pour qualifier l'avancée cette maitrise foncière spécifiquement "EPFLD"). Procéder de la sorte permettrait d'identifier le rôle de l'EPFLD dans la maîtrise foncière (à supposer que celui-ci soit bien défini) et plus largement, de déterminer et de piloter la stratégie foncière de l'EPFLD dans ces sous périmètres : en l'état actuel on ne sait pas si ce qui appartient au privé dans une opération est censé être maitrisé par l'EPFLD ou un tiers (aménageur, bailleur, promoteur…).

Le "statut" renvoie à la maîtrise foncière de l'opération de portage. Il est amené à évoluer au fur et à mesure de la maîtrise foncière publique et partenariale des terrains inclus dans le périmètre de l'opération. Deux statuts sont prévus : « en cours » pour signifier que la maîtrise foncière n'est pas achevée et « maîtrisée » pour signifier que la celle-ci l'est. C'est un état à un moment donné de la maîtrise foncière de l'opération de portage. Dans la mesure où ce statut s'applique au périmètre de l'opération et non au périmètre d'intervention de l'EPFLD (qui n'est pas forcément déterminé), il ne dit rien sur l'avancée de la maitrise foncière dévolue à l'EPFLD, c'est à dire sur ce que doit encore ou pas maitriser celui-ci (donc sur son rôle d'opérateur foncier et sa stratégie foncière). En effet, ce n'est pas parce que le statut d'une opération est « en cours » que l'EPFLD peut en tirer la conclusion opératoire qu'il doit travailler sur cette opération : il peut être prévu que la maîtrise foncière soit achevée par un tiers. Cette catégorie "statut de l'opération" peut néanmoins alerter sur le fait que les biens concernés par une opération toujours « en cours » risquent de ne pas sortir du stock à l'échéance, mais elle n'informe pas sur le rôle actif que l'établissement peut jouer dans l'achèvement de la maîtrise foncière. La création d'un sous périmètre d'intervention au sein des opérations nous semblerait ainsi de nature à permettre à l'EPFLD d'identifier là où travailler avec quelle priorité, donc d'établir un plan d'actions.

3.1.3. Quelle volonté et capacité de pilotage ? : d'une position attentiste à une position volontariste.

Repérer les acquisitions qui semblent "problématiques" pour le fonctionnement du modèle économique de l'EPFLD est une chose, avoir la volonté et la capacité d'agir pour tenter de rétablir la situation en est une autre : il faut distinguer l'outil de pilotage, du pilotage lui même (les actions engagées en vue d'un objectif précis).

On peut s'interroger en effet sur la volonté et la capacité effective de l'EPFLD à piloter son stock : le souhaite-il effectivement ? En a-t-il les moyens ? Cela renvoie non seulement aux moyens techniques et humains que l'établissement veut et peut mobiliser (notamment en interne) mais aussi (et surtout) à la définition de ses prérogatives (donc à celle du rôle que les collectivités entendent qu'il joue). Par exemple, si l'établissement repère une opération dont la maitrise foncière doit être achevée, peut il oui ou non intervenir pour poursuivre la négociation foncière[147]? S'il identifie une opération de portage dont la maîtrise foncière est achevée mais dont la durée de portage restante est courte et qui ne fait l'objet d'aucun projet urbain connu, peut-il engager la réalisation d'une étude de capacité et de faisabilité pour déclencher la réflexion ? Ou jouer un rôle d'interface entre la collectivité et un porteur de projet (approcher un bailleur social par ex. pour préfigurer un projet,

[147] On rappellera que sauf convention prévue au sixième alinéa de l'Art.L324-1 du CU, aucune opération de l'établissement public ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue, cet avis étant réputé donné dans un délai de deux mois à compter de la saisine de la commune. Le pilotage du stock ne peut donc se faire qu'en partenariat étroit avec la commune.

préparer la rédaction du cahier des charges du projet pour une consultation par l'EPFLD ou organiser un concours, ..)?

Au delà du manque d'information sur les projets des communes auquel l'EPFLD est sensé contribuer, qui pénalise le pilotage du stock, la posture relativement "attentiste" de l'établissement ne nous semble pas en accord avec les nécessités qu'impliquent ce pilotage, qui exigeraient au contraire une attitude volontariste. Dans l'ensemble, l'EPFLD n'intervient en effet que lorsqu'il est sollicité par la collectivité, au moment où une opportunité d'acquérir un bien se présente. Son intervention apparait globalement comme peu planifiée et surtout comme ponctuelle (réponse à des opportunités); il est donc logique qu'elle ne soit pas assortie d'un plan d'actions.

En outre, le rôle de l'EPFLD est souvent assez mal défini (ou actualisé avec l'avancement des projets) et l'établissement est rarement moteur dans les sorties de portage, que ce soit en matière de négociation pour achever la maîtrise foncière ou en matière d'approche des porteurs de projets (bailleurs, ...) : les communes préfèrent généralement s'en charger.

Cette posture, bien qu'elle ne soit pas forcément souhaitée par ses dirigeants, est liée au fait que les collectivités cantonnent la plupart du temps le rôle de l'établissement à celui d'une "banque" : ce qu'elles demandent avant tout à l'EPFLD est de porter des terrains. Elles n'ont pas forcément envie que l'établissement s'ingère dans leurs affaires (d'autant plus qu'elles sont dotées en ingénierie); parfois celles-ci n'ont pas connaissance de l'accompagnement proposé par l'EPFLD en amont ou en cours de portage.

Or, le pilotage du stock, on l'a vu, exige que le rôle de l'EPFLD ne soit pas cantonné pas au seul portage des biens. Il doit pouvoir aller au delà si la collectivité n'est pas en mesure de réaliser les conditions de sortie du stock des biens que l'EPFLD porte pour elle. Cela exige une légitimité (conféré à l'établissement par la collectivité ou le conseil d'administration) et des moyens. Dans cette perspective, l'EPFLD devrait notamment pouvoir assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée des négociations foncières, afin de maîtriser la temporalité d'avancement des opérations de portage; ce qui correspond à son rôle d'opérateur mais est rarement celui qu'il exerce. Ce rôle devrait alors être mieux défini et planifié qu'il ne l'est actuellement en dehors des quelques conventions d'opérations[148] existantes (moins d'une dizaine); c'est d'ailleurs ce qu'ambitionne de faire l'EPFLD. Nous avons déjà souligné à ce propos (voir encadré 4), qu'il n'était pas identifié de périmètre d'intervention propre à la maîtrise foncière demandée à l'EPFLD, ce qui ne facilite pas la définition de sa stratégie foncière (les parcelles à acquérir et les modalités afférentes : négociation, expropriation...), ni le pilotage de son intervention. En outre, le pilotage du stock devrait passer par

[148] Celles-ci déterminent notamment les tènements devant être maîtrisés par l'EPFL et les échéances de sorties prévisionnelles; elles incluent donc non seulement l'enveloppe foncière mais également la maitrise d'ouvrage des négociations.

la recherche plus systématique de liens entre l'EPFLD et les opérateurs (bailleurs, promoteurs, etc.) pour déclencher ou susciter un projet quand les collectivités n'en n'ont pas déjà élaboré un.

A noter que si le pilotage du stock peut être amélioré par l'élargissement des prérogatives de l'EPFLD, il reste dépendant de certains paramètres sur lesquels seules les collectivités peuvent intervenir : par exemple la mise en compatibilité du PLU avec une déclaration de projet qui conditionne la sortie du stock des biens concernés.

3.2. RENFORCER L'INDEPENDANCE DE L'EPFLD VIS A VIS DE CHACUN DE SES MEMBRES ET SA SOUVERAINETE DANS LA PRISE DE DECISION : LA GOUVERNANCE DE L'ETABLISSEMENT (S'ATTACHER AUX ENTREES)

3.2.1. Les spécificités de la gouvernance de l'EPFLD et l'enjeu de l'indépendance et de souveraineté de l'établissement.

Une des conditions de sortie de portage des biens est qu'ils aient été acquis à un prix acceptable au regard de l'opération d'aménagement envisagée, de manière à équilibrer le plus possible celle-ci. Il faut par ailleurs que le droit des sols ne constitue pas un obstacle fondamental à la réalisation de l'opération d'aménagement et que cette dernière s'inscrive dans la réalité du marché immobilier. Certes le marché peut évoluer, et la collectivité n'a pas toujours l'entière maîtrise du zonage de ses documents d'urbanisme[149]. Néanmoins, c'est sur la base de ces différents éléments que l'EPFLD décide ou non de porter un bien pour le compte de la collectivité demanderesse.

L'ensemble des demandes d'acquisitions (de prolongation de portage et de cessions) sont soumises en premier lieu à sa commission permanente, qui prépare les travaux du conseil d'administration -CA (celle-ci donne son avis pour la présentation des dossiers au CA). Ces deux instances se réunissent habituellement toutes les six semaines[150]. C'est le conseil d'administration qui statue en dernier ressort, par délibération, sur les acquisitions, les éventuelles prolongations de portage et les cessions[151] réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du PPI, en fonction des priorités et des capacités d'intervention de l'EPFL.

De fait, s'il peut y avoir des débats au sein de ces deux instances, sur l'opportunité ou non d'acquérir, les décisions qui y sont prises sont assez consensuelles et vont généralement dans le sens du respect des demandes de chaque commune, d'autant que l'enveloppe est relativement confortable[152]. Comme le rappelle le rapport d'activité de 2014 de l'EPFLD, le conseil d'administration ne s'est ainsi

[149] Le nouveau *plan de prévention du risque inondation (*PPRI), a par exemple pu remettre en cause certains projets sur plusieurs des tènements portés par l'EPFLD.

[150] A noter qu'il est assez difficile de mobiliser les élus pour qu'ils participent à ces instances, dans la mesure où ils ont d'autres responsabilités électives.

[151] Celles-ci peuvent intervenir avant l'échéance de fin de portage. Le conseil d'administration exerce également les prérogatives de l'assemblée générale (vote du montant de la TSE). Il prend toutes les décisions nécessaires au bon déroulement de l'activité de l'établissement foncier.

[152] A ce propos, l'instauration du fonds de minoration nécessitera certainement de faire des priorités et induira par conséquent des arbitrages.

jamais opposé, depuis la création de l'établissement, à une demande de portage (aucun dossier n'a été refusé). Faut-il en conclure que toutes ces demandes étaient pertinentes et contribuaient tout autant à la mise en œuvre des objectifs du projet des communes, des EPCI et du SCOT [153] ? Ou que celles qui furent soumises à cette instance étaient celles qui avaient été auparavant passées au crible de l'expertise technique de l'EPFLD et des exigences techniques et politiques de l'EPCI (voir infra)? Nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question mais il ne sous semble pas excessif d'affirmer que bien qu'investi du pouvoir décisionnel, le CA de l'EPFL ne nous semble pas avoir vraiment le pouvoir (ou plus exactement la volonté, du fait de sa composition et des relations existantes entre membres) de s'opposer collectivement aux demandes de portage individuelles qui lui sont soumises, si tant est qu'une opposition se justifie . L'examen et la priorisation des dossiers en amont s'avère donc particulièrement importante.

En outre, depuis les dernières élections, en raison des changements de majorité et de la recomposition des rapports de pouvoirs au sein même de l'établissement, les débats ont pu par moments se focaliser sur des aspects très politiques, transformant le conseil d'administration sensé être un lieu d'arbitrage et de construction/application d'une stratégie foncière commune, en arène d'affrontement politique. Le risque est alors que les acquisitions et les cessions ne soient plus regardées à travers le prisme de la contribution du foncier porté au projet de territoire et que l'établissement soit instrumentalisé à des fins politiciennes.

Dans ce contexte sur quel dispositif s'appuyer pour décider s'il est pertinent ou non de porter un bien et établir des priorités au besoin ?

3.2.2. Le renforcement de l'expertise de l'EPFDL et le filtre intercommunal comme réponses.

Nous avons vu précédemment que depuis récemment, l'EPFLD avait consolidé son expertise interne[154] sur les dossiers d'acquisition, via la mobilisation d'une ingénierie urbaine externe comme outil d'aide à la décision. Cette évolution est de nature à renforcer son indépendance vis à vis de chacun de ses membres et sa souveraineté dans la prise de décision.

La réalisation d'études de capacité urbaine ou d'opportunité foncière, complétées par des études de faisabilité financière des opérations projetées sur les terrains qui font l'objet d'une demande de portage, permettent d'apprécier leur constructibilité au regard des documents d'urbanisme en vigueur et l'équilibre de l'opération d'aménagement envisagée. Ces études prennent la forme de prestations et sont conduites à la demande de l'EPFLD ou proposées aux collectivités; l'établissement les autofinance. Il s'agit à la fois de se forger un avis technique sur l'opportunité de répondre favorablement aux demandes de portage afin d'éclairer le conseil d'administration dans ses

[153] Nous soulignons que nous ne remettons absolument pas en cause la capacité d'une commune à évaluer l'opportunité ou non d'une acquisition.

[154] Il va sans dire que cette expertise existait avant, notamment de 2008 à 2010, période où l'établissement a bénéficié de la mise à disposition par la Métro d'un urbaniste "chargé de la programmation foncière, des opérations urbaines et de la faisabilité des projets".

décisions, et d'apporter à la collectivité demanderesse, en toute indépendance, des éléments d'appréciation de l'intérêt ou non des acquisitions projetées. Ces études sont des premières approches, liées à des échéances décisionnelles le plus souvent urgentes (DIA notamment); elles n'ont pas un caractère systématique. Elles permettent, non pas de faire le projet à la place de la collectivité, mais de vérifier avec elle qu'une opération immobilière cohérente avec les ambitions et enjeux exprimés est crédible, ce qui permet d'envisager une sortie de portage foncier dans des conditions acceptables et mieux définies (quitte à faire évoluer certains obstacles rencontrés au cours de l'étude, via la mise en compatibilité du PLU par exemple).

Certains territoires (CAPV et Métro) se sont par ailleurs organisés de manière à examiner et à filtrer les demandes de portage des communes avant ou après leur soumission à l'équipe technique de l'EPFLD (dans tous les cas, avant leur soumission au CA de l'établissement).

Ainsi, au niveau de la CAPV, les communes ne peuvent théoriquement pas adresser directement leur demande de portage à l'EPFLD [155] : celles-ci doivent être préalablement validées par l'intercommunalité (le bureau exécutif[156]) qui s'appuie en théorie pour cela, sur l'expertise de ses différents services. A noter que l'EPFLD n'est pas associé à cette instance, ni aux réflexions des services; il nous semble à ce titre plutôt cantonné à un rôle "d'instrument[157]" sur ce territoire. De même, un élu et un technicien de la CAPV sont généralement présents lors des rencontres organisées entre la commune et l'EPFLD à propos des demandes de portage. C'est pour la CAPV, une façon de s'assurer que celles-ci sont en cohérence avec l'atteinte des objectifs du projet de territoire.

Au niveau de la Métro, il existe depuis 2015 un groupe de travail "foncier" chargé d'examiner les demandes de portage pour des projets d'intérêts communaux, les éventuelles demandes de prolongations de portage et les demandes de cession. Ces demandes sont par la suite validées en commission "territoire durable". Depuis le 1er janvier 2015, Grenoble Alpes Métropole est en effet compétente de droit pour la constitution de réserves foncières, ce qui exigeait qu'elle s'organise pour exercer cette compétence[158] et passer du tout communal au "bloc communal" (communes et EPCI); de plus, elle est titulaire du DPU du fait du transfert de la compétence urbanisme à

[155] En réalité, certaines ne s'en privent pas.

[156] Dans l'ancienne mandature, il existait un comité de pilotage foncier. Nous ignorons comment fonctionne ces instances et s'il y a effectivement débat et filtrage des demandes.

[157] Nous avons déjà souligné cependant, qu'un des salariés de la CAPV était aussi salarié de l'EPFL (un négociateur foncier), ce qui permet théoriquement d'échanger sur les dossiers avant que les demandes de portage ne soient officiellement adressées à l'établissement.

[158] A ce titre, Grenoble Alpes Métropole est partie prenante de tous les actes constitutifs des portages fonciers réalisés par l'EPFLD sur le territoire métropolitain. Ainsi, en application de la délibération du 19/12/2014 approuvant la consistance des compétences transférées à la Métropole au titre de la politique foncière, celle-ci est désormais systématiquement cosignataire des conventions de portage de l'EPFLD pour les acquittions effectuées sur demandes des communes. En réalité, cette compétences n'est pas nouvelle pour la Métro puisque celle-ci l'exerçait de façon facultative (voir partie 2). Mais avec la création de l'EPFLD, elle s'en était désengagée au profit de celui-ci (elle n'avait plus besoin d'y consacrer un budget spécifique). Aujourd'hui, Grenoble Alpes Métropole détient l'exclusivité de cette compétence au détriment des communes: lorsque l'EPFLD est sollicité par une commune pour porter un bien (ce qui était le schéma de fonctionnement classique, contrairement au Voironnais où l'EPCI exerçait un premier filtre avant l'arrivée de la demande à l'EPFL D), le groupe foncier doit dorénavant se prononcer sur l'opportunité ou non de la demande de portage.

l'intercommunalité[159]. Présidé par la vice présidente déléguée à l'habitat, au logement et à la politique foncière, qui est aussi présidente de l'EPFLD, le groupe foncier se réunit tous les 2 mois environ, en adéquation avec la temporalité des DIA. Il est composé des vices présidents en charge des domaines dont le foncier est le support[160] (habitat, économie, ...) ainsi que de techniciens de la métropole et de l'EPFLD. A noter que le directeur de l'EPFLD a imposé la présence de l'établissement à Grenoble Alpes Métropole.

Contrairement à la commission foncière de la Métro du temps des PAF, le groupe foncier actuel n'intègre pas de délégués des communes, et il s'est élargi à des techniciens, ce qui peut selon le cas être considéré comme une limite ou une force : d'un côté, le débat peut en être appauvri du fait la moins bonne connaissance du terrain des élus communautaires (de plus, leur préoccupation principale n'est pas le foncier) et le risque est de verser dans la technocratie; de l'autre, une distance plus grande peut être introduite entre l'intercommunalité et les communes ce qui peut permettre de garantir une meilleure indépendance des décisions de cette instance et de procéder plus facilement à des arbitrages. A noter cependant que jusqu'à présent, ce groupe ne semble pas s'être immiscé dans les négociations entre l'EPFLD et les communes quant aux demandes de portage, même s'il les examine.

Ainsi, si la montée de l'échelon l'intercommunal change théoriquement la donne, en introduisant un filtre qui peut permettre de renforcer l'indépendance de l'EPFLD vis à vis de chacun de ses membres et sa souveraineté dans la prise de décision (donc d'éviter que des biens "toxiques" entrent dans son stock), celles-ci sont en réalité inféodées aux relations existantes entre l'intercommunalité et ses communes membres (et aux rapports de forces en résultant). On peut en effet s'interroger : l'EPCI peut-il réellement s'opposer aux demandes de portage d'un de ses membres, dans la mesure où la plupart des projets sont d'intérêt communaux, en matière d'habitat notamment et cela, bien qu'il existe un PLH?

Ce qui est probable en revanche, c'est que si ce filtre renforce l'indépendance et la souveraineté de l'EPFLD, il risque par la même occasion de le déposséder de son expertise et de réduire sa possibilité d'accompagner les communes via la mise à disposition d'une ingénierie dédiée (même si ce n'est pas très développé), l'intercommunalité disposant de toutes les compétences au sein de ses services pour instruire les demandes de portage. L'EPFLD ne deviendrait alors qu'une simple "boîte à lettre". Il nous semble à ce titre y avoir une différence importante entre EPFL "des villes" et EPFL "des champs", en termes d'ingénierie mise à disposition des membres (le besoin étant plus fort en zone moins urbaine). Quelle place sera laissée demain à l'EPFLD et quel sera son rôle sur le territoire de la Métro ? L'enjeu, s'il veut continuer à déployer son ingénierie, n'est il pas de s'étendre à d'autres territoires, plus ruraux, et cela d'autant plus que cette extension lui permettrait de légitimer son existence dans le contexte actuel de renforcement des EPF d'Etat ?

[159] Pour cela, un logiciel de gestion a été mis en place pour suivre et instruire les DIA. Aujourd'hui la Métro gère les DIA en lien avec les communes, car ce sont elles qui connaissent la réalité du terrain : la commune attire l'attention sur une DIA, le groupe foncier l'expertise et donne son avis; la Métro préempte pour ses propres besoins ou délègue son DPU à un opérateur (EPFL D, bailleur, aménageur, ...).

[160] Est ainsi présupposé que la question foncière découle des projets.

3.3. ELABORER D'ICI FIN 2016, UN NOUVEAU PPI DANS UN ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL NON STABILISE : LA PLANIFICATION DE L'ACTIVITE DE PORTAGE.

3.3.1. Les spécificités de la programmation de l'activité de portage de l'EPFLD et l'enjeu de mise en place de la stratégie foncière de l'établissement.

- *3.3.1.1. Un PPI avant tout "financier"*

L'EPFL en est à son 3ème plan pluriannuel d'intervention (PPI) : initialement prévu sur la période 2013-2017, celui-ci sera clôturé fin 2016 pour laisser place à un nouveau document prévisionnel (PPI n°4 2017-2021).

Jusqu'à présent, l'établissement a élaboré ses différents PPI en croisant sa capacité financière d'intervention (évaluée à partir du montant des sorties attendues de réserves foncières, du produit prévu de la TSE et des possibilités d'emprunts) avec les besoins exprimés par ses membres, quand cette expression existait[161]. La programmation annuelle tenait ensuite compte du montant des acquisitions déjà engagées pour la période écoulé du PPI, et de l'état des besoins tels qu'inventoriés auprès des collectivités partenaires en l'état de l'information disponible. La logique était donc avant tout financière : la programmation s'exprimait en termes de capacité financière et de thématiques d'intervention (tel montant pour tel volet); elle n'était ni territorialisée ni spatialisée et n'était pas explicitement[162] établie sur la base des documents de planification existants (PLU, PLH). De fait, l'EPFLD est souvent intervenu en réponse à des opportunités foncières, et a acquis des biens qui n'avaient pas forcément été identifiés comme devant faire l'objet d'un portage; ce qui peut être considéré comme une forme de stratégie pragmatique.

La loi ALUR est venue modifier cette façon de procéder, en précisant les missions des EPFL et en réglementant le contenu de leur PPI, en les calquant sur ceux des EPF d'Etat[163].

- *3.3.1.2. Les exigences de la loi ALUR : stratégies foncières, et PPI territorialisé intégrant les objectifs de la planification*

Depuis la loi ALUR, le PPI est réglementé par la loi. L'article L324-2-2 du CU (voir encadré 5) précise notamment que le PPI "*tient compte des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat*". Il doit donc être territorialisé, voire spatialisé, et être établi sur la base de ces documents. L'action foncière des EPFL doit ainsi contribuer à la réalisation des objectifs des politiques publiques des territoires et répondre à leur stratégie d'aménagement ; elle doit être ciblée et programmée.

[161] Nous n'abordons pas ici le "hors PPI", qui par définition ne relève pas des PPI, mais qui fait également l'objet d'une programmation financière (les acquisitions sont financées par emprunt dédié).

[162] On imagine cependant que les besoins identifiés par les membres, quand ceux-ci étaient effectivement exprimés, découlaient des objectifs contenus dans les documents de planification!

[163] Les notions de stratégie foncière et de PPI territorialisé ont été introduites pour les EPF par une ordonnance de 2011, soit avant la loi ALUR.

Encadré 5 : Article L324 -2-2 - Créé par Loi n°2014-366 du 24 mars 2014- art.146

I. — L'établissement public foncier élabore un programme pluriannuel d'intervention qui :

1° Définit ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre ;

2° Précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement.

II. — Le programme pluriannuel d'intervention tient compte des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat.

Ce programme est transmis au préfet de région.

Par ailleurs, la loi ALUR a introduit la notion de stratégie foncière, sans toutefois la définir. Ainsi l'article L324-1 du code de l'urbanisme (voir encadré 6), précise que "*les établissements publics fonciers locaux (...) mettent en place des **stratégies foncières** afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces **stratégies** contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat. Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, au travers de conventions.(...)".*

Encadré 6 : Extraits de l'article L324-1 - modifié par loi n°2014-366 du 24 mars 2014- art.146

(...) Les établissements publics fonciers locaux sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables. Ils mettent en place des **stratégies foncières** afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces **stratégies** contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat. Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, au travers de conventions.(...). Ils sont compétents pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières en application des articles L. 221-1 et L. 221-2 ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1. A l'intérieur des périmètres délimités en application de l'article L. 143-1, ils peuvent procéder, en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et après information des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, aux acquisitions foncières nécessaires à la protection d'espaces agricoles et naturels périurbains, le cas échéant en exerçant, à la demande et au nom du département, le droit de préemption prévu par l'article L. 142-3 ou, en dehors des zones de préemption des espaces naturels sensibles, le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime. (...)

Comment interpréter cet article ?

Que comprendre par "mettre en place" et de quelles stratégies foncières le législateur parle-t-il ? S'agit-il de mettre en place (au sens de définir) la ou les stratégies de l'EPFLD, celle(s) a priori préalablement conçues à partir des stratégies foncières de ses membres et au profit de ceux-ci ? Ou bien de mettre en place (au sens d'appliquer) les stratégies foncières des collectivités partenaires ? La nuance est subtile mais nous semble en dire long sur la façon dont on peut concevoir ces établissements : soit comme des outils (au sens d'instruments), soit comme des organisations au sens de North (1990), dotées de leurs propres règles du jeu, logique de fonctionnement, projet, etc. Il faut peut-être voir dans cette imprécision une possibilité de s'adapter à chaque situation territoriale. Par ailleurs, que faut-il entendre par "stratégies foncières" ?

Il existe peu d'écrits définissant l'expression "stratégie foncière". Celle-ci apparaît comme très galvaudée dans la littérature technique consacrée à la question foncière et dans le discours des élus et des techniciens de l'aménagement. Elle est ainsi très souvent confondue avec la "politique foncière", qui vise un ou des objectifs et met en place les outils pour faciliter l'atteinte de ces objectifs (par ex, l'objectif de réduction de la consommation des espaces agricoles et la possibilité d'instaurer des zones agricoles protégées). A contrario, la stratégie foncière définit la méthode voire la tactique (donc les outils que l'on pense mobiliser) pour réaliser les objectifs de la politique foncière; elle est donc au service de cette politique. R. Martel (2014) la définit comme "*une méthode pour mobiliser du foncier pour le compte d'un projet*", comme "*une démarche locale et organisée pour mobiliser le foncier à moindre coût et à un endroit voulu afin de maîtriser l'urbanisation d'un territoire par son projet*" cette démarche s'opérant grâce aux outils juridiques et aux choix politiques. Ainsi, tandis que la politique fixe le "cap", la stratégie définit le "chemin" pour atteindre ce cap. A noter que si les collectivités arrivent aisément à définir leur politique foncière, ils peinent parfois (souvent?) à définir leur stratégie foncière, comme l'illustre le cas de la CAPV (Barthès et Bertrand, 2016). Et lorsque celle-ci est définie, elle reste souvent confidentielle alors que la mise en œuvre d'un urbanisme négocié nécessiterait sa transparence[164] (Figeat, 2016), tout comme la mise en place de la stratégie foncière d'un l'EPFL demanderait qu'elle soit partagée.

On peut alors distinguer deux niveaux de stratégie dans l'action des EPFL : la stratégie "opérationnelle", qui s'apparente à un mode opératoire (le choix d'acquérir à l'amiable, par voie de préemption ou d'expropriation); la stratégie "programmatique" qui peut s'entendre comme la planification de son activité de portage et qui vise à anticiper et à faciliter ultérieurement le déploiement de la stratégie "opérationnelle".

Dès lors, le PPI peut être vu comme la formalisation de ces deux stratégies, de manière d'une part, à planifier l'activité de portage de l'EPFLD au service de la politique foncière de ses membres mais aussi de sa propre politique (les choix faits en matière de TSE, etc.) et d'autre part, à préciser le mode

[164] La transparence de cette stratégie apparaît comme une "révolution" pour les élus, qui avancent largement "masqués", principalement pour éviter la spéculation foncière (les propriétaires anticipant une hausse des prix liée à la réalisation d'un possible projet sur leur propriété): la culture du secret domine largement dans les collectivités.

opératoire de l'établissement. Le PPI va en premier lieu légitimer la stratégie de l'EPFLD en explicitant à quelles fins celui-ci va porter du foncier : au regard des objectifs du projet de territoire et de ses déclinaisons thématiques. Il va ensuite la décrire : le foncier identifié comme devant faire l'objet d'un portage parce que "stratégique" au regard des objectifs visés, que ce soit en terme d'enveloppes financières, de volets d'intervention, mais aussi de localisation plus ou moins précise; les temporalités de portage; les modalités d'action foncières éventuellement envisagées (négociation, ...).

La question est de savoir jusqu'où aller dans le niveau de précision de cette planification : si la logique du chainage vertueux de l'aménagement (SCOT>PLU&PLH>action foncière) impose une certaine précision, le pragmatisme oblige à l'inverse : la réalité de la propriété foncière fait qu'il faut être en mesure de capter des opportunités qui n'avaient pas nécessairement été identifiées initialement. Il apparaît donc ni réaliste ni opportun de tout planifier précisément. Se pose ensuite la question de la méthodologie à suivre[165] et des ressources mobilisables.

Si on ne peut conclure à une absence de stratégies - du moins programmatique - au sein de l'EPFLD, la loi ALUR va donc obliger l'établissement à revoir en profondeur celles-ci. Comment dès lors l'EPFLD envisage-t-il de procéder pour mettre en place une ou des stratégie(s) foncière(s) au service de ses partenaires et formaliser celle(s) ci dans le prochain PPPI ? Comment compte-t-il répondre à l'injonction de territorialisation et de spatialisation du PPI imposée par la loi, tout en gardant suffisamment de souplesse pour permettre à la collectivité partenaire de saisir l'opportunité d'une acquisition? Avec quels partenariats et relations EPFLD/EPCI ?

3.3.2. Vers un PPI territorialisé et formalisé par des conventions cadres établies avec chacun des membres : la formalisation de(s) la stratégie(s) foncière(s) de l'EPFLD.

Début 2016, l'EPFLD a engagé, en lien avec ses EPCI membres, une démarche d'élaboration de son prochain PPI (délibération n°28 du 10/12/15). Ce processus renouvelé de mise en place de sa ou ses stratégie(s) foncière(s) doit comme on l'a vu, aboutir à la territorialisation et à la spatialisation de son intervention et à la signature, avec chaque membre, d'une convention cadre déclinant dans le PPI4, la stratégie foncière de chaque territoire. Au vu de l'extension de son périmètre d'intervention, l'établissement se doit en effet de tenir compte de la relative hétérogénéité des situations rencontrées dans les territoires adhérents en matière de marché foncier ainsi que des caractéristiques ou conditions d'une dynamique immobilière, pour le volet habitat notamment. Le PPI4 devra ainsi refléter les objectifs locaux et ainsi *« compléter une programmation exprimée en terme de capacité financière et de thématique d'intervention par une programmation territorialisée, le tout formalisé par des conventions cadres établies avec chacun des membres* » (EPFLD, 2015). Il s'agit ainsi de rechercher une meilleure adéquation entre l'intervention de l'EPFLD et les situations structurelles et conjoncturelles rencontrées par chacun des territoires membres.

[165] Il ne semble pas exister à ce propos de méthodologie commune aux établissements fonciers: il serait intéressant de comparer les pratiques des EPF(L) en la matière (nous avons manqué de temps pour ce faire).

La délibération précédemment citée précise la démarche de travail permettant d'identifier les besoins (et non seulement les demandes) des membres, qui devront ensuite être croisés avec les capacités financières effectivement disponibles de l'établissement[166] sur la période 2017-2021, de manière à ainsi définir les volets d'intervention et les enveloppes financières à affecter : « *dans la perspective d'une programmation territorialisée, il sera procédé pour chacun des secteurs couverts par l'EPFLD, à un diagnostic réalisés en co-maîtrise d'ouvrage EPFL/EPCI membre, relatif à l'état des besoins en offre foncière à produire au profit du développement territorial et au vu des documents réglementaires et programmatiques en vigueur ou en élaboration (SCoT, PLU, PLH et plans pluriannuels d'investissement). Une confrontation avec les gisements fonciers mutables déjà repérés sera réalisée, répertoriant ainsi les niveaux de fluidité ou de viscosité rencontrés sur chaque secteur géographique et pour chaque segment de programmation[167]. A partir de ces diagnostics, il s'agira de fixer pour la durée du PPI4 et par conventions cadres d'objectifs avec chacun des membres adhérents, les surfaces globales à dédier selon chaque volet thématique et les niveaux de prix de remise sur le marché participant aux objectifs opérationnels poursuivis* ».

L'EPFLD est ainsi confronté à la nécessité d'évaluer l'intérêt urbain des terrains pouvant faire l'objet d'un portage foncier à travers une approche prospective (et non plus seulement immobilière comme dans les études de capacité qui relève de l'application des droits des sols). Il faut pouvoir identifier les fonciers de toutes natures représentant des enjeux pour le développement urbain au regard des document d'urbanisme et de planification (SCoT, PLU(i), PLH), et évaluer les conditions dans lesquelles ces fonciers peuvent être acquis.

Ce travail de prospective concerté, qui constitue pour l'EPFLD un changement majeur au regard de sa pratique antérieure[168], est d'ores et déjà engagé sur la CCBE, qui fait office de territoire d'expérimentation. Il mobilise pour cela les services d'un urbaniste indépendant qui travaille en lien avec l'AURG (l'agence ayant déjà réalisé une étude de gisements fonciers et un recensement des projets communaux dans le cadre de l'élaboration du PLUi). Sur les autres territoires, un travail similaire n'a pas été encore engagé, en raison notamment d'un contexte institutionnel non stabilisé[169]: réorganisation des services toujours en cours à la Métro du fait de sa transformation en métropole et PLUi en cours d'élaboration, fusion à venir des communautés de communes du Pays de St Marcelin et de Chambaran Vinay Vercors (avec celle de la Bourne à l'Isère). Compte tenu de ce statu quo, l'EPFLD sera-t-il prêt à temps ?

[166] C'est pourquoi a été également engagé en parallèle, un travail sur la capacité financière de l'établissement, auquel le stage a contribué. Ce travail est accompagné par un cabinet de conseil et d'études, spécialisé dans les finances et la fiscalité locales (Stratorial finances) .

[167] A noter que l'EPFL D avait déjà réalisé en interne, un travail similaire sur la commune de Claix. L'accompagnement de cette commune dans la recherche de foncier stratégique au regard de son projet d'aménagement et de développement a semble -t-il largement inspiré la démarche d'élaboration du PPI. L'EPFL D souhaiterait d'ailleurs reconduire ce type d'accompagnement.

[168] Intervention au coup par coup au gré des demandes, sans véritable anticipation et priorisation de son intervention au regard des projets des territoires

[169] Il n'est pas certain qu'une telle démarche soit d'ailleurs engagée sur les autres territoires, sur le Métro et la CAPV notamment, dans la mesure où ces territoires disposent d'une ingénierie foncière: ils n'ont donc pas forcément besoin (ou envie) que l'EPFLD les accompagne dans l'identification de leurs besoins en foncier.

CONCLUSION : LA CONSOLIDATION DU PORTAGE POLITIQUE DE L'EPFLD ET LE DEVELOPPEMENT D'UNE INGENIERIE INTERNE COMME REPONSES AUX DEFIS AUXQUELS EST CONFRONTE L'ETABLISSEMENT ET A SON INSTRUMENTALISATION.

Le 31 octobre 2002, naît l'EPFL de la Région Grenobloise au moment où la question foncière connait un renouveau et s'immisce au cœur des politiques publiques, dans un contexte de décentralisation marqué cependant par le retour de l'Etat. Après l'EPF SMAF qui avait ouvert la voie en 1992 (initialement en 1976 sous la forme d'un syndicat mixte dédié à l'action foncière), l'EPFL RG est le 3ème opérateur foncier a être créé, la LOV (1991) ayant donné la possibilité aux collectivités locales de se doter à leur initiative d'un tel outil et la loi SRU ayant facilité leur mise en place.

L'EPFL RG, qui devient EPFL du Dauphiné après 10 ans d'existence, émerge de l'aboutissement d'une réflexion initiée dans le cadre du schéma directeur (SD) d'agglomération deux ans auparavant à l'échelle de la Région urbaine grenobloise, faisant écho aux velléités de création par les élus du SIEPURG, d'une Agence foncière au début des années 1970 qui n'avait finalement pas vu le jour. Bien qu'il eut été pertinent qu'il naisse à l'échelle de la région urbaine, zone d'application du SD, l'établissement ne naîtra que sur le périmètre de La Métro. Cela constituera certainement une de ses limites (dans le contexte actuel d'extension des EPF d'Etat notamment) et cela, bien qu'il se soit élargit depuis sa création à d'autres territoires. A considérer l'état des relations entre les territoires à cette époque, il pouvait difficilement en être autrement. Toutes les communes et EPCI de la RUG n'étaient pas prêts pour la levée d'un nouvel impôt et surtout, pour la mutualisation de son produit ; ce qui convenait finalement aux communes de la Métro, lesquelles pouvaient ainsi peser davantage dans la gouvernance de l'établissement que si celui-ci était né à une échelle départementale. La motivation de création de l'établissement est alors avant tout financière : la possibilité de prélever une taxe pour financer le portage permettait de soulager le budget de la Métro, l'aide directe de l'intercommunalité à l'action foncière des communes n'ayant cessé d'augmenter depuis la mise en œuvre des premiers plans d'action foncière (PAF) en 1997 (11.22 m€ de 1994 à 2001).

L'EPFL RG prend donc le relais des PAF (en absorbant au passage le stock foncier de la Métro qu'il devra en grosse partie rembourser à celle-ci), prolongeant jusqu'à aujourd'hui ses priorités en matière d'habitat puisque près de 80% de l'enveloppe totale des acquisitions ont été affectés depuis sa création aux thématiques de l'habitat et du renouvellement urbain.
Ses réalisations ont été importantes puisque en quasiment 14 ans de portage (2002-mars 2016), l'établissement a acquis pour plus de 141M€ de biens correspondant à 156 ha (sans compter le transfert du patrimoine de la Métro), alors que l'action foncière du SIEPARG et de la Métro, n'avait mobilisé en 25 ans, qu'un peu plus de 47M€ pour 234 ha.
A regarder ses réalisations, l'outil apparait comme une réponse adaptée aux problématiques des territoires. Il a répondu aux attentes des collectivités locales, surtout de la Métro (ce qui est logique du fait de l'antériorité de l'adhésion de cette intercommunalité), notamment en matière de production de logements. A ce propos, l'établissement ne nous semble pas communiquer assez sur ses réalisations et sur sa plus-value (un site internet consacré à l'établissement a cependant vu le jour récemment), ce qui constitue certainement un frein à sa reconnaissance, donc à sa légitimité

d'intervention. Ce n'est pas dans la pratique de l'organisme que de se mettre en avant mais cela permettrait notamment de contrecarrer certaines idées reçues, celle par exemple que son stock est "ensablé" alors que notre analyse montre qu'une faible part d'acquisitions a dépassé l'échéance de portage.

Bien qu'il ait un statut d'opérateur foncier (théoriquement doté de ses propres règles, de sa propre stratégie, ...), l'EPFL D semble cependant avoir continué à fonctionner, dans le prolongement des PAF qui l'ont précédé, comme un guichet communal : sans véritable stratégie (ou du moins avec une stratégie pragmatique de réponse immédiate à des opportunités et principalement exprimée en termes financiers), avec la quasi impossibilité dire non aux communes quant à leurs demandes de portage, sans réelle ingénierie interne[170] pour piloter son stock, en matière de négociation foncière en particulier (celle-ci étant externalisée). Cette situation peut probablement s'expliquer par le fait que la culture de l'aménagement (et du compte à rebours) est récente à la Métro, l'établissement étant fortement lié à cette intercommunalité pour des raisons historiques.

En raison des exigences de la loi ALUR concernant le contenu du futur PPI et de l'instauration d'un fonds de minoration foncière notamment, l'établissement doit aujourd'hui relever trois défis majeurs, ce qui exige de faire évoluer son modèle[171] (stratégie, organisation et fonctionnement, gouvernance) : l'amélioration du pilotage de son stock foncier, le renforcement de son indépendance à vis-à-vis de chacun de ses membres et de sa souveraineté dans la prise de décision (gouvernance), la planification de son activité de portage pour les 5 prochaines années. L'EPFLD étant un opérateur foncier, c'est en effet les entrées et les sorties de portage qu'il convient de "sécuriser".

Nous avons formulé un certain nombre de préconisations qui nous semblent de nature à permettre à l'établissement de relever ces trois défis, dont certaines sont en cours de mise en œuvre, initiées ou non par l'établissement.
L'activité de portage (les flux sorties et entrées) apparait en effet comme actuellement difficile à conduire. Le pilotage du stock est rendu compliqué par l'absence d'outil de pilotage, par une transmission insuffisante de l'information par les communes à l'établissement sur leurs projets et par une posture relativement attentiste de celui-ci (liée principalement au rôle de "banque" que lui confèrent bien souvent les collectivités : ces éléments ne permettent pas de bien structurer et d'actualiser les informations contenues dans le stock dans une visée opérationnelle et d'agir sur les sorties de portage de manière à préserver le modèle économique de l'EPFLD. La mise en place d'un outil d'analyse et de pilotage du stock foncier et le choix d'une attitude volontariste permettrait de répondre à cette problématique. Par ailleurs, le manque d'indépendance de l'établissement vis-à-vis de chacun de ses membres et de souveraineté dans la prise de décision ne permet pas véritablement de s'opposer à l'entrée éventuelle de biens "toxiques" dans son stock, bien que des dispositifs récents ont été mis en place pour pallier à cette situation, à l'initiative ou non de l'EPFLD (études

[170] Il n'est certainement pas anodin que cette ingénierie ne se soit pas développée : c'est une façon de ne pas interroger les projets des communes.
[171] Ou plutôt de continuer à faire évoluer son modèle, un certain nombre de changements étant déjà en cours.

urbaines et filtre intercommunal). A ce titre, l'expertise de l'établissement sur les dossiers d'acquisition mériterait d'être consolidée et entendue de manière systématique dans les instances intercommunales qui traitent de ces dossiers en amont de la commission permanente et du conseil d'administration de l'établissement. En outre, la programmation de l'activité de portage de l'EPFLD s'exprime pour le moment en termes de capacité financière et de thématiques d'intervention et de ce fait, n'est ni territorialisée, ni spatialisée; elle répond avant tout à des demandes ponctuelles (et non à des besoins identifiés au regard des objectifs des projets de territoire). L'élaboration en cours d'un nouveau PPI territorialisé intégrant les objectifs de la planification, et sa formalisation par des conventions cadres établies avec chacun des membres, devrait permettre de préciser les stratégies programmatique et opérationnelle de l'établissement et de planifier ainsi son activité de portage. A ce titre, le travail engagé sur Bièvre Est devrait être rapidement étendu aux autres territoires.
La mise en œuvre d'une intervention durable, active et efficace de l'EPFLD en matière de portage foncier repose ainsi sur trois éléments essentiels inscrits en amont, juste avant et pendant son activité de portage : la planification (programmer les entrées), le renforcement de l'autonomie de décision de l'établissement (sécuriser les entrées), le pilotage du stock (sécuriser les sorties).

Mais la mise en œuvre des préconisations que nous avons proposées pour relever les défis actuels auxquels l'EPFLD est confronté nous semble actuellement compromise par un certain nombre de limites : le défaut de contact permanent et l'absence de pleine coopération de l'établissement avec les communes et les partenaires des opérations, le cantonnement fréquent par ses membres, des prérogatives de l'EPFLD au seul rôle de portage de biens fonciers et immobiliers, l'environnement institutionnel non stabilisé dans lequel il évolue et le manque de temps pour planifier son activité de portage d'ici fin 2016, ...

Au terme de ce travail et de notre analyse contextualisée du modèle de l'EPFL du Dauphine, il nous apparait que l'établissement s'affirme aujourd'hui de plus en plus comme un acteur majeur de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies foncières des collectivités, avec cependant des déclinaisons spécifiques selon les territoires. Sa place doit néanmoins encore être affirmée et son rôle renforcé, certainement mieux défini, afin de relever les défis auxquels il est confronté et ainsi à la fois être au service de ses membres et préserver son modèle économique. Il nous semble en effet que l'établissement fait encore trop figure d'outil (d'instrument) et pas assez d'opérateur (ou d'organisation dotée de sa propre logique de fonctionnement, de son propre projet d'entreprise, ...), plusieurs évolutions récentes ayant par ailleurs conduit à son instrumentalisation (donc à la fragilisation de son modèle), que ce soit à des fins politiciennes (du fait de la modification de l'équilibre des pouvoirs en son sein suite aux dernières élections) ou financières (en raison de l'instauration du fonds de minoration pour pallier la baisse de budget des intercommunalités et de la volonté d'étendre l'EPORA pour éventuellement permettre à l'Etat de capter le produit de la TSE).

Une des voies possibles pour renforcer sa place et son rôle actuels et à venir dans un jeux d'acteurs en recomposition, répondre au défis présents (planifier, piloter, gouverner) et pallier l'instrumentalisation dont il fait l'objet, pourrait être le renforcement de son portage politique d'une

part, et d'autre part, la consolidation de son ingénierie interne en matière de négociation foncière et d'urbanisme notamment. Nous avons en effet vu que le fonctionnement de l'établissement reposait notamment sur une sous-traitance en négociation foncière et en études urbaines : dans ce contexte, l'EPFLD est-il suffisamment "armé" pour répondre aux enjeux identifiés ? N'aurait-il pas plutôt intérêt à internaliser ces compétences pour assurer une meilleur maîtrise de son activité de portage ? Il est compliqué de répondre à cette question, qui mériterait d'être débattue au sein de l'établissement. Mais aujourd'hui, celle-ci ne se pose pas car les élus ne souhaitent manifestement pas augmenter la masse salariale de l'établissement, préférant continuer à sous-traiter ces activités[172].

[172] Il serait intéressant à ce propose de comparer le coût de la sous-traitance à celui d'une ou plusieurs embauches.

BIBIOGRAPHIE

OUVRAGES

AZOGUI J., RIVOIRE B., 2016. *Maîtriser le foncier : expropriation, préemption, délaissement.* Moniteur, Coll. Pratique du droit, 320p.

*B*ERTRAND N. (Coord.), 2013*. Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction.* Quae, 256p.

Comby J., Renard V. (dir.), 1986. *40 ans de politique foncière en France.* ADEF.

Comby J., Renard V., 1996. *Les politiques foncières.* PUF, Que sais-je ?, 127p.

NORTH D., 1990*. Institutions, Institutional Change and Economic Performance.*Cambridge University Press, 1990.

PARENT, J.F., 1982. *Grenoble : deux siècles d'urbanisation : projets d'urbanisme et réalisations architecturales, 1818-1965*. Presses Universitaires de Grenoble , 187p.

PARENT, J.F, 2002. *30 ans d'intercommunalité : histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*. La Pensée Sauvage, 271p.

PARENT, J.F., DULAC G., 2005. *Aménager un territoire : 1965-2005, l'agglomération grenobloise et son avenir.* La Pensée Sauvage, 205p.

PISANI E., 1977. *Utopie foncière*. Paris, Gallimard, 213 p.

SEVINO A., 2013. *Mener une opération d'aménagement.* Le Moniteur, 273p.

SOUCHARD N., 2013. Sortie de planification : les voies incertaines de la gouvernance des terres périurbaines, in *B*ERTRAND N. (Coord.), 2013. *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction.* Quae, pp.81-98.

RAPPORTS

ASSOCIATION NATIONALE DES EPFL, 2016. *GUIDE 2016. L'Etablissement Public Foncier Local : un outil au service des stratégies foncières des collectivités territoriales*, 63p.

AURG, 1991. *Méthodologie de gestion des terrains disponibles en matière de zones d'urbanisation future : cas des 23 communes de l'agglomération de Grenoble, 1*03p.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE RHONE ALPES, 2011. *Rapport d'observations définitives sur la gestion de l'EPFL RG*, exercices 2004 et suivants, 28p.

BOISSON, JP, 2005. *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière*. Conseil Economique et Social, 204p.

BRAYE D., REPENTIN T., 2005. *Rapport d'information n° 442 fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, SENAT, 76p.

BRUMELOT J., VILMIN T., non daté. *Vers un établissement public foncier local, dossier d'aide à la décision,* AURG ADEF, 59p.

BRUMELOT J., 2001a. *L'action foncière publique de la région urbaine grenobloise. Etat des lieux 2000. Principaux résultats de l'enquête conduite auprès des communes et EPCI de la région urbaine grenobloise*, 48p.

BRUMELOT J., 2003. *L'action foncière Métro sur la période 1994-2001. Analyse comparative avec la période 1977-1993. Volumes, usages, profil des biens acquis, portage, coûts*. AURG, 69p.

BUHOT C., 2012. *Démythifier le foncier. Etat des lieux de la recherche*, ADEF et PUCA, 108 p.

CAPELIER S., LACHAUD V., 2007. *Plan intercommunal d'action foncière de l'agglomération du Voironnais.* Région Rhône-Alpes, 3p.

CEREMA DTM, 2014. *Politiques foncières en faveur du logement. Regards croisés sur trois agglomérations*, DGALN-AdCF, 43p.

CEREMA, Association des EPFL, 2015. *Anticiper l'acquisition du foncier La déclaration d'utilité publique (DUP) réserve foncière*. CERTU, Collection Connaissances, 32p.

CEREMA, 2015a. *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques. Connaître les acteurs du foncier. Les établissements publics d'État (EPFE)*, Collection Références, 5p.

CEREMA, 2015b. *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques. Connaître les acteurs du foncier. Les établissements publics locaux (EPFL)*, Collection Références, 5p.

CERF RHONE ALPES, 2011. *Les établissements publics fonciers : des opérateurs fonciers au service des collectivités*, fiche "acteurs" n°1, 8p.

CERTU, 2012. *Méthodologie d'analyse de la capacité résiduelle des documentes d'urbanisme. Application à la mise en œuvre du Pacte foncier des Alpes Maritimes*, 7p.

CERTU, 2006. *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*, 82p.

CERTU, 2008. *L'action foncière au service du développement urbain. L'expérience française,* 36p.

COMMISSION NATIONALE DE L'AMENAGEMENT, DE L'URBANISME ET DU FONCIER, 2016. *Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement*, 2ème rapport , 49p.

CONSEIL GENERAL DE L'ISERE , 2012. *Adhérer à un Etablissement Public Foncier : ce qu'il faut savoir,* 43p.

DGUHC, 2003. *Guide sur le établissements publics fonciers locaux,* Collection les outils, 28p.

DGUHC, 2004. *Prendre en compte le foncier dans un programme local de l'habitat*, 79p.

DGUHC, 2004. *Prendre en compte le foncier dans un projet de territoire*, 63p.

DGUHC, 2006. *La prise en compte de l'habitat et du foncier dans les SCoT*.

DREAL Langedoc-Rousillon Midi-Pyrénées, 2016. *Étude d'opportunité d'évolution du périmètre de l'établissement public foncier Languedoc-Roussillon (EPF LR) dans le contexte de constitution de la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées*, 44p.

EPFL RG,2010. *Rapport d'activité*. *Période PPI2 (2008/2012). Année 2009. Cumul 2008 à 2009*, 42p.

EPFL RG, 2005. *Rapport d'activité 2003-2004*. *Perspectives 2005*, 81p.

EPFL RG,2006. *Rapport d'activité.* Année 2005. Cumul 2003 à 2005, 61p.

EPFL RG,2007. *Rapport d'activité. Année 2006. Cumul 2003 à 2006*, 58p.

EPFL RG,2008. *Rapport d'activité. Année 2007. Cumul 2003 à 2007*, 62p.

EPFL RG,2009. *Rapport d'activité. Année 2008. Cumul 2003 à 2008,* 58p.

EPFL RG,2011. *Rapport d'activité. Période PPI2 (2008/2012). Année 2010,* 28p.

EPFL du Dauphiné, 2012a. *10 ans de portage foncier au service des collectivités*, non paginé.

EPFL du Dauphiné, 2012b. *Rapport d'activité 2011*, 38p.

EPFL du Dauphiné, 2013. *Rapport d'activité 2012*, 30p.

EPFL du Dauphiné, 2014. *Rapport d'activité 2013*, 42p.

EPFL du Dauphiné, 2015. *Rapport d'activité 2014*, 42p.

EPFL du Dauphiné, 2016. *Rapport d'activité 2015*, 50p.

EPFL DE HAUTE SAVOIE, non daté. *Programme pluriannuel d'intervention* 2014-2018, 43p.

FIGEAT D., 2016. *Mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, 99p.

GOLDBERG D., 2016. *Rapport n° 3503 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des affaires économiques sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, Assemblée Nationale, 108p.

FAUVET G.,2012.*Urbanisme négocié, urbanisme partagé*. Coll. essentiels n°8, CERTU, 22p.

GORGEU, Y. (Coord.), 2009. *Les outils et interventions des communautés sur l'urbanisme et l'aménagement : 56 questions/réponses*, Mairie-Conseils ; ADCF , 101p.

GRIDAUH, 2012. *La modernisation des outils de l'action foncière*, 187p.

HÉLARY J.L., ISELIN PH., 2013. *Simplification et meilleure efficacité des différents droits de préemption des collectivités publiques*, Rapport n°008796-01, CGEDD, 44p.

JOYE J.F., STRUILLOU J.F., 2015. *Les communautés et le droit de préemption, Étude à caractère juridique.* Gridauh-AdCF, 83p.

MAIRIE CONSEIL, 2014. *La loi ALUR et le droit de préemption urbain des EPCI. Les rendez-vous juridiques,* 15p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU DEVELOPPEMENT - 2011. *Flash info: Ordonnance relative aux établissements publics fonciers de l'Etat et aux établissements publics fonciers d'aménagement*, 2p.

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE, sans date. *Modernisation du contenu du Plan local d'urbanisme pour répondre aux enjeux de l'urbanisme d'aujourd'hui et à la diversité des territoires,* 8p.

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE DES TERRITOIRES, 2014. *Loi Alur : Renforcer l'intervention des établissements publics fonciers*, 5p.

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE, 2016. *Les Établissements Publics Fonciers d'État, partenaires de vos projets*, 22p.

SNAL, 2008. *Le livre blanc du foncier. Pour une gestion équilibrée de la croissance urbaine, le Snal s'engage*, 51p.

ARTICLES SCIENTIFIQUES

ARADEL, 2009. Les outils de la planification spatiale et de l'action foncière, journée d'échanges d'expérience du 11 juin 2009, 122p. *Revue de Géographie de Lyon* , vol. 64 : n° 3, pp. 134-188

BARTHES C., BERTRAND N., 2016. L'échelon intercommunal dans la gouvernance foncière des espaces agricoles. Exemples du Voironnais et du Grand Genève. *Economie rurale*, n°353-354: Terres agricole, pp.65-79.

BARAUD-SERFATY, I., 2015. publique. *Revue foncière n°3*, Compagnie d'édition foncière , pp.8-9.

BARAUD-SERFATY I., TRAUTMANN F., 2016. Vers de vrais partenariats aménageur-promoteurs ?, *Revue foncière* n°9, Compagnie d'édition foncière , pp.9-14

BERSANI, C., 1999. Les DTA ou le retour de l'Etat-gendarme. *Etudes foncières, n° 83, p.15.*

BERSANI C., KASZYNSKI M., VANSTEENKISTE PH., 2008. Les établissements publics fonciers. A quoi sert un EPF? *Etudes foncières*, n°132, mars-avril 2008, pp.19-30.

BROUAND, 2009. Les communautés et le foncier. *Etudes foncières,* n°137, 38p.

COMBY J., 2004. Quelques idées simples sur les politiques foncières locales, *Etudes Foncières,* n°110, pp.7-14

DAGNOGO, CL., BROUANT, J.P., 2004. Les instruments de maîtrise foncière intercommunale, *Etudes foncières* , n° 108, ADEF , pp.23-26

GILLIO, N. Des politiques d'aménagement aux politiques de maîtrise foncière, *Revue foncière* n°10, Compagnie d'édition foncière , pp.29-33

LORENTE M., VILMIN TH., 2011. Nouveau regard sur l'aménagement, *Etudes Foncières*, n°153, septembre-octobre, pp. 23-30.

MARTIN S., 1997. Ni avec toi ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise, *Revue de géographie alpine*, n°4, pp.57-82.

ORSI F., 2014. Réhabiliter la propriété comme *bundle of rights* : des origines à Elinor Ostrom, et au-delà ? *Revue internationale de droit économique*, 2014/3 (t. XXVIII)

PERSYN, N., 2015. La construction par consensus d'une politique foncière en faveur de l'habitat en Pays Voironnais. *Espaces et sociétés*, n° 160-161,.pp.99-114.

PERSYN N., 2015. Montages opérationnels Deux exemples de politiques foncières communales. *La Revue foncière*, n° 4, pp.11-14.

RENARD, V., 2015. Incontinence législative : superposition des normes, *Revue foncière, n°*3 Compagnie d'édition foncière , pp.32-33.

TAÏEB, G., GNONLONFOUN F., 2016. L'obligation de construire des logements sociaux, *Revue foncière* n°9, Compagnie d'édition foncière , pp.5-8.

VILMIN, TH., 2015. Le choix des opérateurs et des outils, *Revue foncière* n°6, Compagnie d'édition foncière , pp.18-21.

COMMUNICATIONS

AURG, 2003. *Une politique foncière au service d'une organisation plus cohérente des territoires*. Diaporama présenté au Comité syndical du 15/05/2003, 37p.

LEROUX B., 2016. *Les outils mobilisables par les collectivités*. Présentation à la convention nationale de l'intercommunalité le 3 octobre 2013, CETE Méditerranée, 12p.

MEMOIRES, THESES

CORBIN, S., 2005. *Un établissement public foncier peut-il avoir un effet de levier sur la production de logements sociaux ? : le cas de la Haute-Savoie*. IUG, Master Formation continue : Sciences du territoire, spécialité Urbanisme et projet urbain, 145p.

DURAND, J. 2010. *L'action foncière au service de la stratégie territoriale : l'EPF 92 au sein de la politique de l'habitat*, IUG, Master Sciences du territoire, spécialité Urbanisme et projet urbain, 62p

DUPONT J., 2014. *L'émergence d'une politique foncière régionale en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un établissement public foncier d'Etat*. Université de Rennes 2, 632p.

ERAUD F., 2012. *Les potentialités, les limites et l'impact des SIG sur la gestion foncière. IUG,* Mémoire Sciences du territoire, spécialité Urbanisme et projet urbain,117p.

JOUGLARD, S., 2005. *La dimension foncière dans un projet de territoire : quels enjeux de développement territorial en Bièvre-Valloire ?* IUG, Mémoire Master Sciences du territoire, spécialité Urbanisme et projet urbain, 122p.

MAURICE R. 2014. *Politiques foncières locales et dynamiques de promotion immobilière : le marché du logement neuf dans l'agglomération lyonnaise*. Architecture, aménagement de l'espace. Université de Grenoble Alpes, 489 p.

MARTEL R., 2014. *Stratégies foncières : manœuvres et montages d'opérations foncières au service des collectivités alsaciennes*. IUG, Mémoire Sciences du territoire, spécialité Urbanisme et projet urbain, 96p.

NAVORET, S., 1992. 20 ans d'intercommunalité dans l'agglomération grenobloise : la difficile émergence d'une solidarité d'agglomération, Mémoire de l'IEP, 209p

RAMBAUSEK, I., 2012. *La ressource foncière : comment la mettre au profit du projet urbain ?* IUG, Mémoire Sciences du territoire, spécialité Urbanisme et projet urbain, 68 p.

VUILLEMIN E., 2013. *Le PLU, un outil d'action foncière* ? IUG, Mémoire Sciences du territoire, spécialité Urbanisme et projet urbain, 88p.

PLARD, A.S.,2011. *La mise en place d'une politique foncière intercommunale à vocation habitat. Jeux d'acteurs entre élus et techniciens. Le cas particulier de Bourges Plus*. IUG, Mémoire Sciences du territoire, spécialité Urbanisme et projet urbain, 102p.

ARTICLES DE PRESSE

AdCF, 2011. Dossier foncier: Quels leviers pour mobiliser le foncier ?*Intercommunalités, n*° 155, pp.5-13.

Anonyme, 2011. Crise du logement : quels leviers pour mobiliser le foncier ? : dossier, *Intercommunalités ,* n° 155, p. 5-13

BOLELA S., DE LA RIVIERE S., INREP L.,2014. Les nouveautés introduites par la loi Alur en matière de droit de préemption, *LE BULLETIN de CHEUVREUX Notaires*, édition spéciale juillet 2014, p.45-50.

BRAEMER, N., 2006. La Métro : anticiper les opérations d'aménagement. *La Lettre du cadre territorial*, n° 312, S.E.P.T. pp. 30-33

BRUMELOT J., sans date. Les établissements publics fonciers locaux : un retour vers les politiques foncières locales à long terme ? 2p.

COULAUD N., 2004. Des établissements publics pour contrer la pression foncière. *Le Courrier des maires*, janvier 2004, pp34-59.

COULAUD N., 2005. Les établissements publics fonciers allègent la pression foncière. *Le Moniteur*, 4 mars 2005, pp.54-57.

DA CRUZ N., 2014. LOGEMENT , Foncier peu mobilisé, retard de construction, vieillissement du parc ... Quels outils et quelles stratégies pour les nouveaux élus*? Le Courrier des maires*, Na 282, pp.22-27.

DAGNOGO C., 2004. Maîtrise foncière: faut-il jouer en première division pour prétendre à la création d'un EPFL? *Intercommunalité,* n°80, juin 2004.

DELEYE L., 2016. Urbanisme. L'exercice du droit de préemption facilité. La jurisprudence s'assoupit pour doper le logement social*. Le Moniteur,* p.65.

DGALN , 2006. Le foncier, un poste-clé : dossier. *Diagonal ,* n° 171, pp.36-62

FAUVET G., 2013. Politiques foncières : des outils pour agir. *Techni .Cités,* n° 257 , pp.16-18.

GERBEAU, D., HELLER G., Politiques foncières. Aux collectivités de regagner du terrain. *La Gazette des communes, des départements, des régions*, 23/2129, pp.21-26.

LE GALL, C., 2015. Politiques foncières : Des années d'inertie à rattraper. *La Gazette des communes, des départements, des régions*, 7/2257, pp. 19-24

MENU S.,2013. Gagner (d'abord) la bataille du foncier. *Techni .Cités, n*° 246, pp.25-30

NOGUELLOU, R., 2014. La loi ALUR et l'offre foncière, *AJDA* n°19, pp.1096-1102

PAYEN C., 2014. Coup d'accélérateur pour mobiliser le foncier public, *Maires de France, n*° 318, pp.32-34.

TRANCHANT Y., 2010. Portage foncier et bail emphytéotique au service du logement aidé, *Techni.Cités*, n°194, pp.38-39.

V.P., 2014. Agglomération Grenobloise, à propos de la politique foncière et du droit de préemption. Les inquiétudes de "Métropole d'avenir", *Le Dauphiné libéré* du 26 décembre 2014, p5.

SITES INTERNET

CATTIAUX S., 2003.*Région urbaine grenobloise : un EPFL pour lutter contre la rareté des terrains.* http://www.localtis.fr/cs/ContentServer?pagename=Mairie-conseils/MCExperience/Experience&cid=1245645219584, consulté le 2 mars 2016.

COMBY J., Vingt quatre propositions sur les politiques foncières locales, 8p. http://www.comby-foncier.com/24propositions.pdf, consulté le 5/05/16.

LAFOSSE L., 2013. *Les établissements publics fonciers locaux veulent une évolution de leur statut.* http://www.lagazettedescommunes.com/161927/les-etablissements-publics-fonciers-locaux-veulent-une-evolution-de-leur-statut/, consulté le 6/06/16.

RENARD V., 2007. *Les outils des politiques foncières locales*, http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7293.html, consulté le 25/06/16

ACTES DE JOURNEES D'ETUDES

Association des Amis de la RGL , 1989. *Stratégies foncières et immobilières en milieu urbain : journées urbaines et industrielles organisées par le Comité National Français de Géographie à Lyon et Grenoble*, 22-23 septembre 1988

BRUMELOT J., 2001b. *Restitution des actes de l'atelier n°2 du jeudi 4 octobre 2001*. AURG, 41p.

CAPV, 2009. Les espaces naturels et agricoles : l'exemple de la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, *Les Ateliers du Territoire* 23 Avril 2009, 13p.

MINISTERE DU LOGEMENT, DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITE, 2015. Synthèse des premières rencontres des acteurs publics du foncier, *Rencontre des acteurs publics du foncier du 12/12/14.* 19p.

ORF, 2009. Le PLU, outil d'optimisation foncière. *Actes du colloque du 3 décembre 2009*, 9p.

LISTE DES CARTES, FIGURES, TABLEAUX, ENCADRES ET GRAPHIQUES (HORS ANNEXES)

►CARTES :

Carte 1: La couverture territoriale par les établissements publics fonciers

Carte 2: les communes composant Grenoble Alpes Métropole

Carte 3: Les communes concernées par le transfert du patrimoine de la métro à l'EPFL RG (en jaune).

Carte 4 : Le périmètre de l'EPFL du Dauphiné en 2015

►FIGURES:

Figure 1: les missions des EPFE et EPFL

Figure 2 : Les différentes formes de l'intercommunalité grenobloise

Figure 3: Les modalités de financement d'un EPFL

►TABLEAUX:

Tableau 1: Textes de références régissant les EPFE et EPFL

Tableau 2: Taux de la TSE prélevée par les EPF de Rhône-Alpes en 2012

Tableau 3: Bilan de l'action foncière du SIEPARG et de la Métro (1997-2001)

Tableau 4: Les pistes d'action et outils fonciers issus de l'enquête foncière de 2000

Tableau 5 : L'extension du périmètre d'intervention de l'EPFL de la Région Grenobloise et du Dauphiné

Tableau 6: Evolution des conditions de portage selon le règlement intérieur (les durées maximales de portage sont indiquées)

Tableau 7 : Les caractéristiques des acquisitions de l'EPFL du Dauphiné

Tableau 8: Dépassement ou avancement des sortie de portage des biens portés par l'EPFL du Dauphiné

►ENCADRES:

Encadré 1: Les principaux apports pour les EPF, de l'Ordonnance relative aux EPFE et EPA

Encadré 2: Les apports des lois SRU et ALUR

Encadré 3: Les projections 2016 et du PPI4

Encadré 4: La détermination des périmètres et du statut des opérations**.**

Encadré 5: Article L324 -2-2 - Créé par Loi n°2014-366 du 24 mars 2014- art.146

Encadré 6: Extraits de l'article L324-1 - modifié par loi n°2014-366 du 24 mars 2014- art.146

►GRAPHIQUES:

Graphique 1: Les acquisitions de l'EPFL du Dauphiné selon les volets et les EPCI

Graphique 2: Evolution des acquisitions de l'EPFL du Dauphiné par EPCI

Graphique 3: Evolution des acquisitions de l'EPFL du Dauphiné par volets

Graphique 4: Evolution de l'équilibre financier des acquisitions et des cessions réalisées par l'EPFL du Dauphiné

Graphique 5: Evolution de l'activité de portage de l'EPFL du Dauphiné

Graphique 6 : Caractéristiques de l'activité de gestion patrimoniale de l'EPFL du Dauphiné

Graphique 7 : Evolution de l'activité de proto-aménagement de l'EPFL du Dauphiné

Graphique 8: synthèse des principales caractéristiques du stock de l'EPFL du Dauphiné

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE 1: Extrait du code de l'urbanisme (tiré de Association nationale des EPFL, 2016: 53-56).

ANNEXE 2: Bilan de l'action foncière du SIEPARG et de la Métro par commune sur la période 1977-2001 (tiré de Brumelot, 2003)

ANNEXE 3 : Le périmètre de cohérence de l'EPFL du Dauphiné (Source: EPFLD)

ANNEXE 4 : L'évolution du taux et du produit de la TSE par membres de l'EPFL du Dauphiné comparée à celle du montant de leurs acquisitions (Réalisation: auteur d'après les rapports d'activité de l'EPFL de la Région grenobloise et du Dauphiné)

ANNEXE 5 : Règlement intérieur de l'EPFL du Dauphiné

ANNEXE 6 : Les principales caractéristiques du stock foncier de l'EPFLD

ANNEXE 1: Extrait du code de l'urbanisme (tiré de Association nationale des EPFL, 2016: 53-56).

Chapitre IV : Etablissements publics fonciers locaux

Article L324-1 - Modifié par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 146

Les établissements publics fonciers locaux sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables.

Ils mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.

Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, au travers de conventions.

Les établissements publics fonciers créés en application du présent chapitre sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial. Ils sont compétents pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières en application des articles L. 221-1 et L. 221-2 ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1. A l'intérieur des périmètres délimités en application de l'article L. 143-1, ils peuvent procéder, en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et après information des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, aux acquisitions foncières nécessaires à la protection d'espaces agricoles et naturels périurbains, le cas échéant en exerçant, à la demande et au nom du département, le droit de préemption prévu par l'article L. 142-3 ou, en dehors des zones de préemption des espaces naturels sensibles, le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime.

Ces établissements interviennent sur le territoire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui en sont membres et, à titre exceptionnel, ils peuvent intervenir à l'extérieur de ce territoire pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci.

L'exercice du droit de préemption, en application du deuxième alinéa de l'article L. 210-1, s'inscrit dans le cadre de conventions passées avec le représentant de l'Etat dans le département.

Les acquisitions et cessions foncières et immobilières réalisées par ces établissements pour leur propre compte ou pour le compte d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte sont soumises aux dispositions relatives à la transparence des opérations immobilières de ces collectivités ou établissements.

Ils peuvent exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorité définis par le présent code dans les cas et conditions qu'il prévoit et agir par voie d'expropriation. Ils peuvent agir dans le cadre des emplacements réservés prévus aux articles L. 123-1-5 et L. 123-2. Ils gèrent les procédures de délaissement prévues aux articles L. 230-1 à L. 230-6 à la demande de leurs collectivités.

Sauf convention prévue au sixième alinéa du présent article, aucune opération de l'établissement public ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue. Cet avis est réputé donné dans un délai de deux mois à compter de la saisine de la commune.

Article L324-2 - Modifié par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 146

L'établissement public foncier est créé par le représentant de l'Etat dans la région au vu des délibérations concordantes des organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale, dotés de la compétence en matière de programme local de l'habitat, ainsi que, le cas échéant, de conseils municipaux de communes non membres de l'un de ces établissements. Lorsque les établissements publics de coopération intercommunale et les communes appartiennent à plusieurs régions, la décision est prise par arrêté conjoint des représentants de l'Etat concernés. Chacune de ces régions et chacun de leurs départements peuvent participer à la création de l'établissement public ou y adhérer. Le représentant de l'Etat dans la région dispose d'un délai de trois mois à compter de la transmission des délibérations pour donner son accord ou motiver son refus. Cette motivation est fondée sur les données locales relatives aux périmètres existants ou proposés d'établissements publics fonciers ou de schémas de cohérence territoriale et à l'évaluation des besoins fonciers correspondant aux enjeux territoriaux en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.

Les délibérations fixent la liste des membres de l'établissement, les modalités de fonctionnement, la durée, le siège et la composition de l'assemblée générale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 324-3, du conseil d'administration de l'établissement public foncier, en tenant compte de l'importance de la population des communes et des établissements publics de coopération intercommunale membres.

La décision de création comporte les éléments mentionnés à l'alinéa précédent.

Article L324-2-1 - Créé par LOI n°2009-323 du 25 mars 2009 - art. 107

Les statuts de l'établissement public foncier local peuvent être modifiés en assemblée générale par un vote de la majorité des deux tiers des délégués des membres de l'établissement, présents ou représentés.

Article L324-2-2 - Créé par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 146

I. — L'établissement public foncier élabore un programme pluriannuel d'intervention qui :

1° Définit ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre ;

2° Précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement.

II. — Le programme pluriannuel d'intervention tient compte des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat.

Ce programme est transmis au préfet de région.

Article L324-3 - Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 28 JORF 14 décembre 2000

Chaque membre de l'établissement public foncier est représenté dans une assemblée générale qui élit en son sein un conseil d'administration. Le mandat des délégués et de leurs suppléants éventuels au sein de l'établissement suit, quant à sa durée, le sort des organes délibérants qui les ont désignés.

Lorsque tous les membres de l'établissement sont représentés au conseil d'administration, celui-ci exerce les attributions dévolues à l'assemblée générale.

Article L324-4 - Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 28 JORF 14 décembre 2000

L'assemblée générale vote le produit de la taxe spéciale d'équipement à percevoir dans l'année à une majorité comprenant plus de la moitié des délégués présents ou représentés des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale.

Article L324-5 - Modifié par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 146

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. A cet effet, notamment :

1° Il détermine l'orientation de la politique à suivre, approuve le programme pluriannuel d'intervention et les tranches annuelles et procède à leur révision ;

2° Il vote l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, autorise les emprunts, approuve les comptes et se prononce sur l'affectation du résultat ;

3° Il nomme le directeur sur proposition du président et met fin à ses fonctions dans les mêmes conditions.

Il élit en son sein un président et un ou plusieurs vice-présidents.

Article L324-6 - Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 28 JORF 14 décembre 2000

Le directeur est ordonnateur des dépenses et des recettes. Il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il passe des contrats et signe tous les actes pris au nom de l'établissement. Il prépare et exécute les décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration. Il recrute le personnel et a autorité sur lui. Il peut déléguer sa signature.

Article L324-7 - Modifié par LOI n°2009-323 du 25 mars 2009 - art. 108

Les actes et délibérations de l'établissement public sont soumis au contrôle de légalité prévu par les articles L. 2131-1 à L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.

L'assemblée générale et le conseil d'administration ne délibèrent valablement que lorsque la majorité de leurs membres sont présents ou représentés. Si le quorum n'est pas atteint, l'assemblée

générale ou le conseil d'administration sont de nouveau convoqués avec le même ordre du jour dans un délai de dix jours. L'assemblée ou le conseil délibèrent alors valablement quel que soit le nombre de membres présents. Les membres empêchés d'assister à une séance peuvent se faire représenter dans les conditions définies par l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales.

Article L324-8 - Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 28 JORF 14 décembre 2000

L'état prévisionnel des recettes et des dépenses est établi, voté, réglé et exécuté conformément aux dispositions du chapitre Ier du titre unique du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales.

Les recettes de l'établissement public comprennent notamment :

1° Le produit de la taxe spéciale d'équipement mentionnée à l'article 1607 bis du code général des impôts ;

2° La contribution prévue à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation ;

3° Les contributions qui lui sont accordées par l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics ainsi que toutes autres personnes morales publiques ou privées intéressées ;

4° Les emprunts ;

5° La rémunération de ses prestations de services, les produits financiers, le produit de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;

6° Le produit des dons et legs.

Article L324-9 - Modifié par Ordonnance n°2010-420 du 27 avril 2010 - art. 121

Le comptable de l'établissement public est un comptable public de l'Etat nommé par le préfet après avis conforme du directeur départemental des finances publiques.

Les dispositions des articles L. 1617-2, L. 1617-3 et L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales sont applicables à l'établissement public. Celui-ci est, en outre, soumis à la première partie du livre II du code des juridictions financières.

Articles réglementaires

Article R324-1 - Modifié par Décret n°2011-696 du 20 juin 2011 - art. 1

Le président convoque le conseil d'administration, fixe l'ordre du jour et dirige les débats.

Article R324-2 - Modifié par Décret n°2011-696 du 20 juin 2011 - art. 1

Le conseil d'administration peut déléguer au directeur, dans les conditions qu'il détermine, ses pouvoirs de décision, à l'exception de ceux prévus aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 324-5. Le directeur peut à ce titre être chargé d'exercer au nom de l'établissement les droits de préemption dont l'établissement est délégataire ou titulaire. Il rend compte de cet exercice au conseil d'administration à chacune de ses réunions.

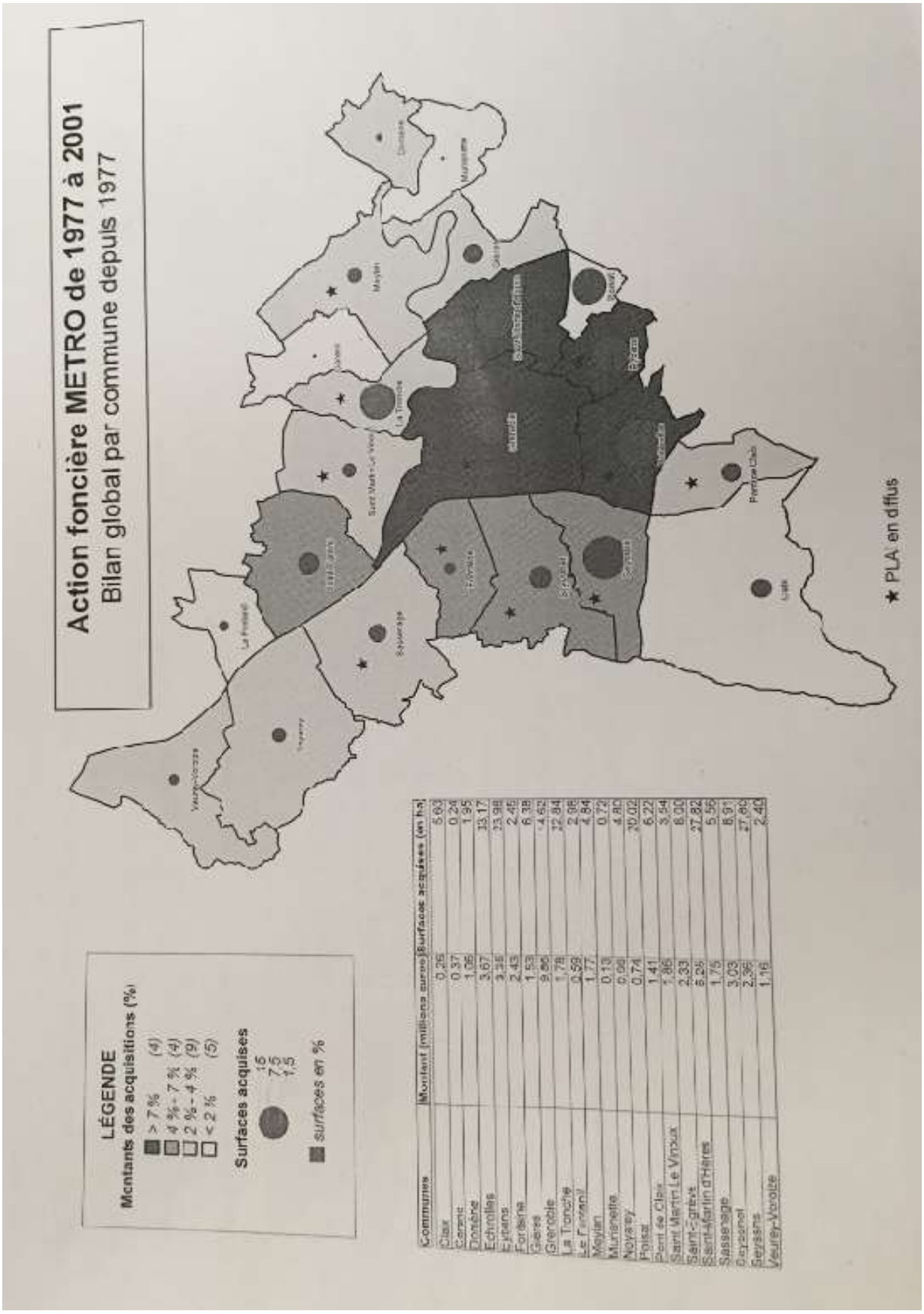
Article R324-3 - Modifié par Décret n°2011-696 du 20 juin 2011 - art. 1

Les membres, titulaires ou suppléants, de l'assemblée générale et du conseil d'administration ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt, occuper aucune fonction dans les entreprises privées traitant avec l'établissement public foncier ou assurer des prestations pour ces entreprises. Ils ne peuvent, en aucun cas, prêter leur concours, à titre onéreux, à l'établissement.

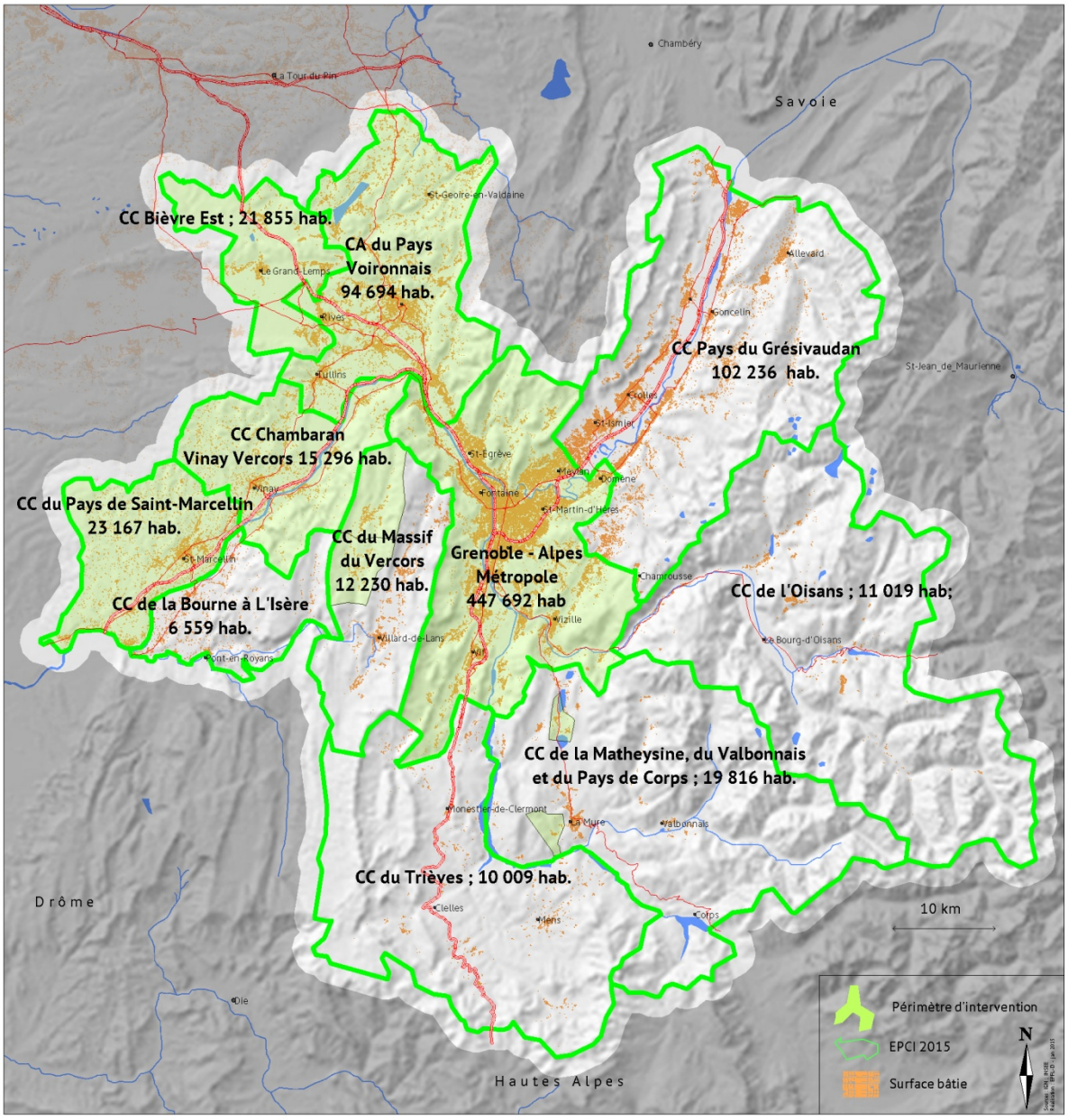
Article R324-4 - Modifié par Décret n°2011-696 du 20 juin 2011 - art. 1

La fonction de directeur est incompatible avec celle de délégué à l'assemblée générale et de membre du conseil d'administration.

<u>ANNEXE 2</u>: Bilan de l'action foncière du SIEPARG et de la Métro par commune sur la période 1977-2001 (tiré de Brumelot, 2003)

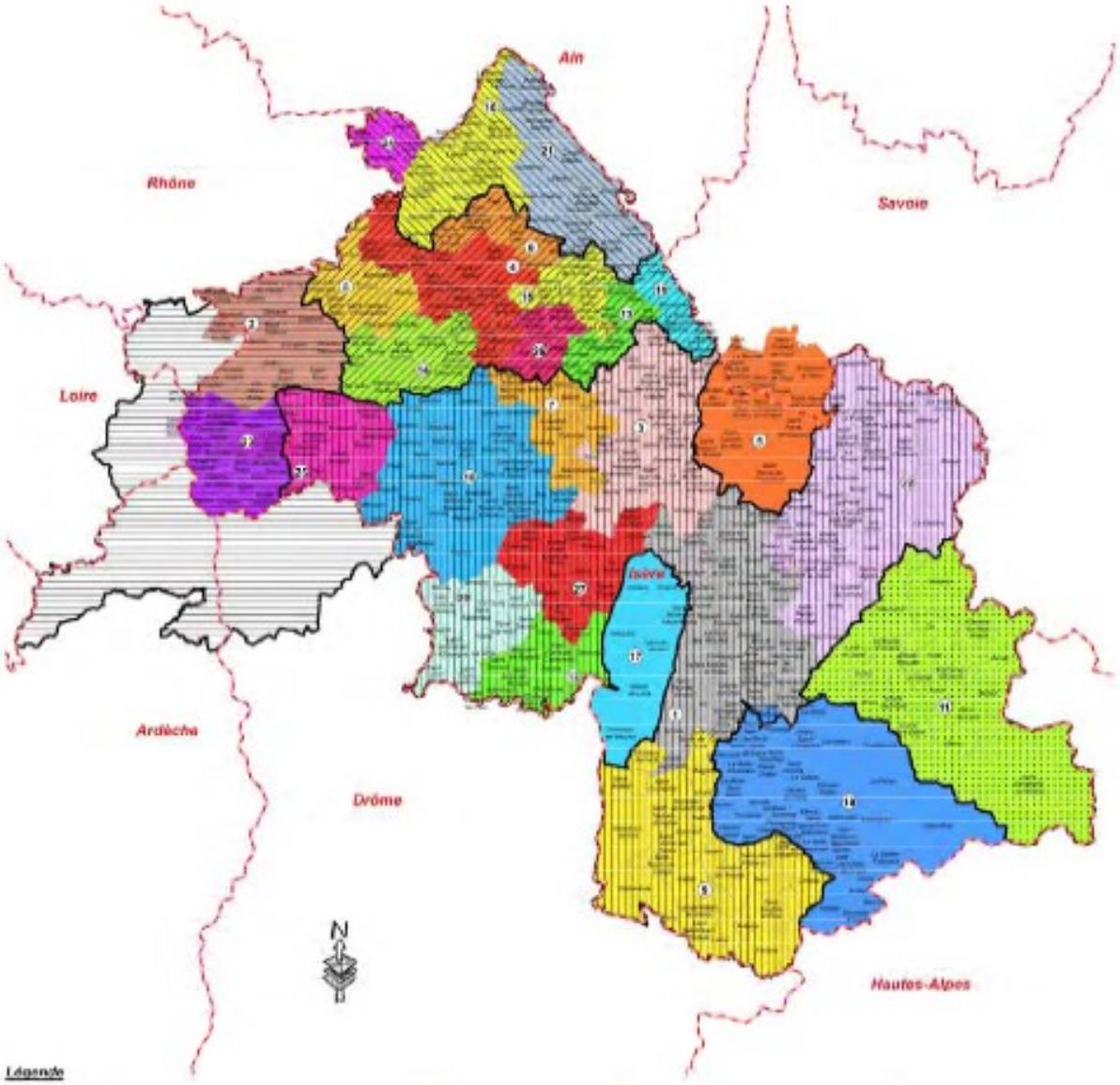


ANNEXE 3 : LE PERIMETRE DE COHERENCE DE L'EPFL DU DAUPHINE (Source: EPFLD)



Département de l'Isère

EPCI au 1er janvier 2015
Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT)



<u>ANNEXE 4</u> : L'EVOLUTION DU TAUX ET DU PRODUIT DE LA TSE PAR MEMBRES DE L'EPFL DU DAUPHINE COMPAREE A CELLE DU MONTANT DE LEURS ACQUISITIONS (Réalisation: auteur d'après les rapports d'activité de l'EPFL de la Région grenobloise et du Dauphiné)

Années	Périmètre (nbre de communes)	TSE €/hab votée	TSE Votée (€)	TSE Perçue (€)	TSE €/hab perçue	Montants d'acquisition en enveloppe affectée PPI (hors transfert de patrimoine Métro - acquisitions délibérées)	Rapport enveloppe acquisition/ TSE
2003	23	15,76	6000000	6004145	15,77	2608809	43%
2004	27	15,07	6000000	6027289	15,14	8437421	140%
2005	28	15,41	6120000	6216610	15,58	10678297	172%
2006	28	15,64	6240000	6338440	15,88	11380274	180%
2007	29	15,94	6365000	6367124	15,94	14712914	231%
	Métro			6356556		12443628	196%
	St Théoffrey			3089		2269286	73463%
2008	29 communes	16,21	6490000	6566368	16,4	3358522	51%
2009	29 communes	16,28	6587350	6717919	16,6	13011887	194%
2010	30 communes	16,42	6670000	6738448	16,58	8726373	130%
	Métro	16,42	6683340			8455973	127%
	Le Sappey	16,42	6670			270400	1013%
	St Théoffrey	16,42	6670				
	St Pierre Chartreuse	16,42	13340				
2011	30 communes	16,42	6670000	6774201	16,67	12726857	188%
	Métro	16,42	6683340		16,67	12726857	190%
	Le Sappey	16,42	6670		16,67		
	St Théoffrey	16,42	6670		16,67		
	St Pierre Chartreuse	16,42	13340		16,67		
	CAPV	16,42	0		16,67		
2012	64 communes	16,79	8390000	8486397	16,98	11366818	134%
	Métro	16,79		6933000	16,98	9094114	131%
	CAPV	16,79		1427000	16,98	2272704	159%
	Communes isolées	16,79		29000	16,98		0%
2013	124 communes	17,09	9200000	9318000		11066180	119%
	Métro			7397000		8728315	118%
	CAPV			1361000		418000	31%
	Communes isolées			32000		260000	813%
	CC Pays St Marcellin			351000		1063700	303%
	3C2V			175000		596165	341%
2014	137 communes	17,39	9950000	10080000		2928491	29%
	Métro			7984000		2928491	37%
	CAPV			1339000			0%
	communes isolées			87000			0%
	CC Pays St Marcellin			352000			0%
	3C2V			188000			0%

Années	Périmètre (nbre de communes)	TSE €/hab votée	TSE Votée (€)	TSE Perçue (€)	TSE €/hab perçue	Montants d'acquisition en enveloppe affectée PPI (hors transfert de patrimoine Métro - acquisitions délibérées)	Rapport enveloppe acquisition/ TSE
2015	137 communes	19,32	11643000	11865000		8862071	75%
	Métro			9118000		8214346	90%
	CAPV			1523000			0%
	Communes isolées			80000		239100	299%
	CC Pays St Marcellin			399000			0%
	3C2V			214000		153000	71%
	CC Bièvre Est			309000		255625	83%
Total des années					97499941	119864914	123%

ANNEXE 5 : REGLEMENT INTERIEUR DE L'EPFL DU DAUPHINE (MISE A JOUR 17 MARS 2016)

• Adopté par le Conseil d'Administration par délibération en date du 7 mars 2003.

• Complété par délibération en date du 19 mai 2003 (nouveaux articles 2.8, 3.7, 4.3a et 4.3b)

• Complété par délibération en date du 20 novembre 2003 (complément à l'article 8.3)

• Complété par délibération en date du 6 mai 2004 (modification de l'article 7.8.2)

• Modifié par délibération en date du 15 décembre 2005 (modification des articles 7 à 9 - Titre II « Modalités de fonctionnement »)

• Complété par délibération en date du 02 février 2006 (complément de l'article 1.4)

• Modifié par délibération en date du 14 décembre 2006 (complément aux articles 1.1, 4.3.a , 4.3b et 5 et création article 7)

• Adopté par le Conseil d'Administration par délibération en date du 15 mai 2008

• Modifié et adopté par le Conseil d'Administration par délibération en date du 18 juin 2009 (suppression de l'article 1.4.2 et modification de l'article 4.3)

• Modifié par le Conseil d'Administration par délibération en date du 27 mai 2010 (complément de l'article 10.2)

• Modifié par le Conseil d'Administration par délibération en date du 08 décembre 2011

• Modifié par le Conseil d'Administration par délibération en date du 06 décembre 2012

• Modifié par le Conseil d'Administration par délibération en date du 26 juin 2014

• Modifié par le Conseil d'Administration par délibération en date du 12 mars 2015 (modification des articles 3 à 4.3.4 et 10.2)

• Modifié par le Conseil d'Administration par délibération en date du 17 mars 2016 (intégration au règlement intérieur de l'établissement, du chapitre III « processus d'élaboration du programme pluri-annuel d'intervention (mise en application pour le PPI n°4 2017/2021 et dès 2016 pour le fonds de minoration foncière) »)

• Vu le code de l'urbanisme et notamment les articles L 324-1 à L 324-9

• Vu le code général des collectivités territoriales

• Vu l'arrêté préfectoral n° 2002-11323 du 31 octobre 2002, de création de l'Établissement public foncier local de la région grenobloise EPFLRG

• Vu les statuts de l'établissement foncier adoptés par les deux membres fondateurs, la communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole et le conseil général de l'Isère

• Vu les délibérations en dates du 24 janvier 2003 du conseil d'administration de l'établissement foncier

TITRE I – MODALITES D'INTERVENTION

ARTICLE 1 : ENGAGEMENT DES ACQUISITIONS ET DES CESSIONS

Article 1-1 : Nature des interventions (art L324-1 du Code de l'urbanisme)

L'établissement intervient sur le territoire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui en sont membres et, à titre exceptionnel, il peut intervenir à l'extérieur de ce territoire pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci.

Les acquisitions et cessions foncières et immobilières réalisées par l'établissement pour son propre compte ou pour le compte d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou

d'un syndicat mixte sont soumises aux dispositions relatives à la transparence des opérations immobilières de ces collectivités ou établissements.

L'établissement peut exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption définis par le présent code de l'urbanisme dans les cas et conditions qu'il prévoit et agir par voie d'expropriation.

Aucune opération de l'établissement ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue. Cet avis est réputé donné dans un délai de deux mois à compter de la saisine de la commune.

Les collectivités membres de l'EPFL pourront solliciter l'établissement foncier pour des procédures de négociation en vue du recueil d'une promesse de vente. Dans le cas où l'acquisition ne serait pas effectuée par l'EPFL, celui-ci se verra rembourser, par la collectivité à l'origine de la demande de négociation et sur présentation de justificatifs, lesquels auront été préalablement présentés à la collectivité, l'ensemble des frais engagés (opérateur foncier, géomètre, expertises diverses, etc…)

Les demandes d'acquisition s'accompagnent de l'engagement par les collectivités garantes du respect des conditions et modalités de portage figurant au règlement intérieur de l'établissement foncier, notamment l'engagement de garantir le rachat des biens concernés en fin de période de portage, soit en propre soit par un organisme désigné par leurs soins.

Les opérations réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du programme pluriannuel d'intervention relèvent en dernier ressort de la décision du conseil d'administration qui statue par délibération en fonction des priorités et des capacités d'intervention de l'établissement foncier.

Article 1.2 : Droit de préemption

Dispositions générales

Pour ce qui concerne le droit de préemption urbain et dans le cadre des dispositions prévues par l'article L 324-1 du code de l'urbanisme, outre les délégations spécifiques portant sur des biens ayant fait l'objet de déclaration d'intention d'aliéner (DIA déposées), l'établissement foncier peut accepter délégation sur des secteurs prédéterminés en concertation avec la collectivité concernée.

Dans ce cadre l'établissement aura capacité à exercer la préemption sur simple courrier motivé du délégataire, selon les modalités prévues par l'article L 324-6 du code de l'urbanisme, et le décret n°2011-696 du 20 juin 2011.

ARTICLE 2 - VOLETS THEMATIQUES DE L'ACTION FONCIERE DE L'EPFL

L'intervention de l'établissement, par mise en réserve foncière de tènements, est menée dans le cadre du programme pluriannuel d'intervention et ses tranches annuelles défini par le Conseil d'administration, comme prévu à l'article L324-5 du Code de l'urbanisme, et prioritairement pour accompagner les projets portés par les collectivités publiques. Son financement est assuré par le produit collecté au titre de la Taxe Spécial d'Équipement, les fonds propres de l'établissement et l'emprunt.

L'établissement entend favoriser le portage foncier sur la base de destinations des tènements préalablement affirmées portant sur les volets décrits dans les articles 2.1 à 2.7 du présent règlement représentant ses programmes d'action foncière (PAF). En cas de nécessité ou d'opportunité, le conseil d'administration peut compléter la capacité d'intervention pour un programme hors PPI complémentaire avec un financement dédié.

Tout au long de l'année, et notamment à l'occasion des débats et délibérations d'orientation du PPI en cours ou à venir, l'Établissement foncier fixe la part relative des moyens dédiés à chacun des volets thématiques en fonction de ses capacités effectives et des priorités souhaitées par le Conseil d'administration.

A – Relevant du Programme Pluriannuel d'Intervention – PPI

Article 2.1 : Volet Habitat et logement social

Il s'agit de la mise en réserve foncière de tènements s'intégrant dans des opérations de construction ou d'amélioration de logements dont tout ou partie à vocation sociale qui contribuent à améliorer la mixité sociale et urbaine par une diversification de l'offre.

Article 2.2 : Volet Développement économique

Il s'agit de la mise en réserve foncière de tènements bâtis ou non bâtis destinés à la réalisation ou au maintien d'activités économiques situés en secteur urbain ou à urbaniser ainsi que des tènements bâtis situés dans des zones d'activité déjà constituées s'intégrant dans une opération de dynamisation par réhabilitation ou restructuration.

Article 2.3 : Volet Renouvellement urbain

Il s'agit de la mise en réserve foncière de tènements situés dans des secteurs de friche urbaine, de centre ancien ou de tissus existants mutables, devant faire l'objet de recompositions ou de réhabilitations lourdes et restant en attente d'une requalification pour des vocations renouvelées.

Article 2.4 : Volet Équipements publics

Il s'agit de la mise en réserve foncière de tènements destinés à recevoir des équipements publics ou des aménagements portant sur des opérations d'intérêt général.

Article 2.5 : Volet Espaces naturels ou de loisirs

Il s'agit de tènements classés pour l'essentiel en zones A (ex ND) ou N (ex NC) aux PLU des communes et participant aux enjeux de préservation et d'ouverture au public des espaces de nature ou de loisirs.

Article 2.6 : Volet Espaces agricoles

Il s'agit de tènements classés en N (ex NC) aux PLU des communes, participant aux enjeux de préservation et de gestion des espaces et procédant de dispositifs de consolidation de l'activité agricole.

Article 2.7 : Volet Espaces stratégiques de long terme

Hormis les acquisitions relevant de volets d'intervention identifiés, l'établissement peut procéder à des acquisitions nécessitant, le cas échéant, une mise en œuvre rapide sur des tènements présentant un caractère stratégique notamment au regard des orientations fixées par les documents d'urbanisme.

B – En complément au PPI

Article 2.8 : Volet Hors PAF

L'établissement peut procéder à la mise en réserve foncière pour le compte et à la demande de collectivités garantes de tènements ne relevant pas des volets d'intervention faisant l'objet de ses programmes d'actions mais relevant d'un simple intérêt local.

Article 2.9 : Volet Hors PPI

Compte tenu de la nature et de l'enjeu financier au regard des capacités du PPI en cours, l'établissement peut procéder à la mise en réserve foncière pour le compte des collectivités garantes de tènements hors du programme pluriannuel d'intervention dans des conditions définies au cas par cas. Les opérations d'aménagement envisagées à termes relèveront de volets thématiques tels que définis aux articles 2.1 à 2.7 du présent règlement.

ARTICLE 3 - CONDITIONS DE RECEVABILITE POUR UN PORTAGE

Pour les décisions d'acquisitions engagées par le Conseil d'Administration à compter du 12 mars 2015, les règles et conditions de portage sont celles issues du règlement intérieur modifié le 12 mars 2015.

Pour toutes les décisions de cession à engager postérieurement au 12 mars 2015, les taux de portage applicables au patrimoine de l'epfl en stock au 31 mars 2015 sont ceux issus du règlement intérieur en date du 12 mars 2015 et ceci pour toute la durée de mise en réserve foncière concernée ;

Article 3.1 : Volet du programme d'actions foncières : Habitat et logement social

Pour les réserves foncières réalisées au titre du volet « Habitat et logement social », sont recevables les tènements s'intégrant dans une opération globale, présentant les caractéristiques suivantes :

- Communes en « constat de carence » ou en « rattrapage »/loi SRU : action de rattrapage – objectif minimum de 30 à 50 % de logements locatifs sociaux pour les projets avec portage epfl avec mixité de nature (accession sociale + accession libre) pour réaliser les objectifs du PLH.
- Communes comptant plus de 20 ou 25 % de logements sociaux (selon epci et loi SRU): Pas de taux plancher de mixité dans les programmes pour les projets avec portage epfl, sauf dispositions particulières du PLH de l'epci membre.
- Communes non astreintes à la loi « SRU » (inférieures à 3 500 habitants) : Pas de taux plancher de mixité dans les programmes pour les projets avec portage epfl. Le taux sera observé au regard du PLH; le nombre de logements selon les prérogatives du SCOT.

Pour les décisions d'acquisitions engagées par le Conseil d'Administration à partir du 12 mars 2015, la durée maximale de portage est fixée à :

- Communes en constat de carence : 4 ans sans prolongation • Autres communes : 6 ans + 2x2 ans de prolongation
- Si bail emphytéotique avec un bailleur : 15/20 ans (incluant la période de base) – taux de portage : 0,5%

Au-delà, de cette durée référence, les règles de portage sont définies par l'article 4.4 du présent règlement.

Article 3.2 : Volet du programme d'actions foncières : Développement économique

Pour les réserves foncières réalisées au titre du volet « Développement économique », sont recevables les tènements s'intégrant dans une opération visant :

- Création / extension / requalification de zones d'activités
- Soutien / maintien de l'activité commerciale
- Restructuration / aménagement d'infrastructures d'accueil touristique

Pour les décisions d'acquisitions engagées par le Conseil d'Administration à partir du 12 mars 2015 la durée référence de portage est fixée, à compter de la signature de l'acte d'acquisition, à :

- Création / extension / requalification de zones d'activités : 10 ans
- Soutien / maintien de l'activité commerciale : 6 ans
- Restructuration / aménagement d'infrastructures d'accueil touristique : 8 ans

Au-delà, de cette durée référence, les règles de portage sont définies par l'article 4.4 du présent règlement.

Article 3.3 : Volet du programme d'actions foncières : Renouvellement Urbain

Pour les réserves foncières réalisées au titre du volet « Renouvellement urbain », sont recevables les tènements s'intégrant dans des secteurs identifiés par les communes d'implantation comme relevant d'enjeux de mutation, de requalification ou restructuration, ceci dans le dispositif global des projets urbains et documents d'urbanisme d'échelon communal ou supra communal. Les acquisitions sont des biens bâtis pour des opérations de logements ou de développement économique (inclues les dents creuses en milieu urbain). Si le bien à acquérir est un terrain nu : volet Espaces Stratégiques à long Terme).

Pour les décisions d'acquisitions engagées par le Conseil d'Administration, à partir du 12 mars 2015, dans ce cadre, la durée de portage est de 10 ans.

Article 3.4 – Volet du programme d'actions foncières : Équipements Publics

Pour les réserves foncières réalisées au titre du volet « Équipements publics » sont recevables les tènements s'intégrant dans l'emprise de projets d'équipements, d'aménagements d'intérêt général faisant l'objet d'emplacements réservés aux documents d'urbanisme, ou destinés à contribuer à des opérations d'utilité publique demeurant dans l'attente de connaître le maître d'ouvrage dûment habilité à engager l'opération.

Pour les acquisitions engagées par le Conseil d'Administration à partir du 12 mars 2015, dans ce cadre, la durée de référence de portage est fixée à six ans sans prolongation possible, à compter de la signature de l'acte d'acquisition, avec des modalités de paiement progressif du prix telles que décrites à l'article 4.3.2 du présent règlement.

Article 3.5 – Volets du programme d'actions foncières : Espaces naturels ou de loisirs

Pour les réserves foncières réalisées au titre du volet « Espaces naturels ou de loisirs» et du volet « Espaces agricoles » sont recevables les tènements s'intégrant dans des opérations globales de préservation et de valorisation des paysages nécessitant un remembrement ou un portage provisoire avant intégration dans un dispositif de gestion.

Pour les acquisitions engagées par le Conseil d'Administration à partir du 12 mars 2015, dans ce cadre, la durée de référence de portage est fixée à huit ans sans prolongation possible, à compter de la signature de l'acte d'acquisition.

Article 3.6 – Volet du programme d'actions foncières : Espaces stratégiques de long terme

Les réserves foncières réalisées au titre du volet « Espaces stratégiques de Long Terme », sont recevables les tènements en nature de terrain nu s'intégrant dans des secteurs repérés notamment dans les documents de planification communaux (PLU/POS, PLH) ou intercommunaux (SCOT) comme des secteurs stratégiques à enjeux dans un avenir à moyen/long terme pour des développements de projet d'habitats/logements, de développement économique ou grands équipements.

Dans ce cadre, la durée de référence de portage est fixée à quinze ans maximum sans prolongation possible, à compter de la signature de l'acte d'acquisition.

Article 3.7 – Volet du programme d'actions foncières : Hors PAF

Les réserves foncières réalisées au titre du volet « Hors PAF » sont engagées à la demande des collectivités garantes pour répondre à un besoin local spécifique dans la mise en œuvre de leurs projets propres. L'établissement foncier est sollicité en tant qu'opérateur, la collectivité garante ayant à prendre en charge les frais de portage durant la période de réserve foncière selon les conditions définies par l'établissement.

La durée maximale de portage est fixée à cinq ans et n'est pas renouvelable. Cette durée constitue la période de référence à inscrire à la convention régissant les modalités de paiement progressif du prix telles que décrites à l'article 4 du présent règlement. Elle peut être réduite d'un commun accord entre les parties.

Tout tènement initialement acquis par l'établissement au titre d'un PAF dont la valorisation ne satisfait pas aux obligations et conditions relevant des volets thématiques, est assimilé à une réserve foncière se référant à un besoin local spécifique. A ce titre les modalités de calcul du prix de cession fera application de dispositions prévues pour la catégorie « Hors PAF ».

Article 3.8 – Volet Hors PPI

Les réserves foncières réalisées au titre du volet « Hors PPI » sont engagées à la demande des collectivités garantes pour répondre à un besoin local spécifique : nature du bien, niveau financier à mobiliser … pour leur mise en œuvre. L'établissement foncier acceptera l'opération au regard de :

- sa capacité à mobiliser un emprunt dédié à l'opération
- son niveau d'endettement,
- du marché bancaire …

Il engagera pour le portage un prêt dédié à l'opération en-dehors ou en complément du PPI en cours et/ou des dotations spécifiques apportées par des tiers. La collectivité garante ayant à prendre en charge les frais financiers dudit emprunt et les frais de portage de référence durant la période de réserve foncière selon les conditions définies par l'établissement.

La durée de portage est définie contractuellement entre les deux parties.

ARTICLE 4 - CONDITIONS DE SORTIE DE RESERVE FONCIERE

Article 4.1 – Dépassement de la durée initiale de portage

L'appréciation du maintien d'un portage pour une période supplémentaire relève de la seule décision de l'établissement foncier, les collectivités garantes devant s'engager à mettre en œuvre la sortie de réserve foncière sur demande de l'établissement foncier.

Article 4.2 – Gestion des sorties de réserve foncière

Chaque année, le conseil d'administration fixe l'état des propriétés arrivant au terme de la durée de portage en application du règlement intérieur. Cet état des sorties du patrimoine en portage par l'établissement foncier à l'année n+1, est notifié au plus tard le 15 juillet de l'année n, auprès des collectivités garantes, lesquelles doivent justifier, au plus tard au 1er novembre, d'une éventuelle demande de prorogation de portage par l'établissement foncier, dans le respect des dispositions prévues par le règlement intérieur.

En l'absence de décision de prorogation, l'établissement sera en capacité d'inscrire le produit de vente des tènements concernés au projet de budget en cours d'élaboration. La signature des actes de cession doit intervenir au plus tard dans un délai de trois mois suivant la date anniversaire de l'acte d'acquisition par l'établissement. Toute décision d'acquisition nouvelle par l'établissement foncier pour le compte de la collectivité garante sera conditionnée par la décision adoptée par l'instance délibérative concernée -

collectivité garante ou collectivité qui se sera substituée - d'acquérir le tènement arrivant au terme de sa période de réserve foncière.

Article 4.3 – Définition des prix de cession

Durant la période de mise en œuvre des programmes pluriannuel d'intervention, le mode de calcul du prix de cession par l'établissement foncier est fixé selon les catégories suivantes :

4.3.1 - Cession des réserves foncières relevant des programmes d'action foncière de l'établissement (cessions PAF) pour les volets : Habitat et Logement Social/ /Renouvellement Urbain/ Espaces stratégiques de Long Terme

Cession des propriétés réalisées dans le cadre des PAF thématiques et satisfaisant aux conditions du règlement intérieur : PAIEMENT à l'acte

Prix de période de base =
Prix d'acquisition
+ frais d'acquisition
(frais d'actes, notaire, opérateur foncier, géomètre...)
+ frais de proto-aménagement
(démolition, dépollution, nettoyage, protection...)
+ frais particuliers de surveillance et de protection *(cf. article 5, alinéa 2)*

+

Participation aux frais de portage

Participation aux frais de portage :

Impôts & taxes - Pour les portages avec une garantie communale, chaque année et pour toute la période de portage, la collectivité garante devra procéder au remboursement auprès de l'EPFL de la part communale des impôts et taxes supportés par l'établissement au titre des biens ayant fait l'objet de la mise en réserve foncière.

Lorsque le bien acquis par l'EPFL fait l'objet d'un bail à usage commercial ou industriel en cours de validité, la collectivité garante sera exonérée du remboursement de la part communale de la taxe foncière ; ceci pendant toute la durée d'occupation résiduelle au titre de ce bail ; cette disposition n'est pas applicable aux biens faisant l'objet d'une convention d'occupation à titre précaire et provisoire.

Frais de portage - Participation aux frais de portage pour la durée de réserve foncière telle que définie à l'article 4.4 du règlement intérieur de l'établissement : Les frais de portage s'élèveront à 1% des immobilisations (tènements et proto-aménagement) par année de prise en charge supportée par l'établissement.

Le prix de base est appliqué pour la durée maximale de portage de base prévue au règlement intérieur (règlement intérieur au 12/03/2015)

Sauf disposition contraire figurant à la convention de portage, ces frais sont versés en complément du paiement du prix principal selon les dispositions prévues par l'acte de cession établi lors de la sortie de réserve foncière.

Une option est proposée aux collectivités garantes : paiement fractionné du prix durant la durée de portage

L'acquéreur auprès de l'établissement a capacité à opter pour un paiement fractionné du prix durant la période de réserve foncière. Ce prix est établi, à titre prévisionnel par convention initiale et à titre définitif par acte notarié réalisant la cession. Il est fixé à partir du prix de la période de base.

Le paiement du prix est opéré par versements annuels au bénéfice de l'établissement foncier au prorata de la durée initiale de portage ou résiduelle de la période de référence. Les frais seront calculés sur le prix initial ou sur le restant dû .

4.3.1b - Cession des réserves foncières relevant des programmes d'action foncière de l'établissement (cessions PAF) pour les volets : Développement économique

Cession des propriétés réalisées dans le cadre des PAF thématiques et satisfaisant aux conditions du règlement intérieur : PAIEMENT à l'acte

Prix de période de base =

Prix d'acquisition
+ frais d'acquisition
(frais d'actes, notaire, opérateur foncier, géomètre...)
+ frais de proto-aménagement
(démolition, dépollution, nettoyage, protection...)
+ frais particuliers de surveillance et de protection *(cf. article 5, alinéa 2)*

+

Participation aux frais de portage

Participation aux frais de portage :

Impôts & taxes - Pour les portages avec une garantie communale, chaque année et pour toute la période de portage, la collectivité garante devra procéder au remboursement auprès de l'EPFL de la part communale des impôts et taxes supportés par l'établissement au titre des biens ayant fait l'objet de la mise en réserve foncière.

Lorsque le bien acquis par l'EPFL fait l'objet d'un bail à usage commercial ou industriel en cours de validité, la collectivité garante sera exonérée du remboursement de la part communale de la taxe foncière ; ceci pendant toute la durée d'occupation résiduelle au titre de ce bail ; cette disposition n'est pas applicable aux biens faisant l'objet d'une convention d'occupation à titre précaire et provisoire.

Frais de portage - Participation aux frais de portage pour la durée de réserve foncière telle que définie à l'article 4.4 du règlement intérieur de l'établissement : Les frais de portage s'élèveront à : 1.5% des immobilisations (tènements et proto-aménagement) par année de prise en charge supportée par l'établissement.

Le prix de base est appliqué pour la durée maximale de portage de base prévue au règlement intérieur (règlement intérieur au 12/03/2015)

Sauf disposition contraire figurant à la convention de portage, ces frais sont versés en complément du paiement du prix principal selon les dispositions prévues par l'acte de cession établi lors de la sortie de réserve foncière.

Une option est proposée aux collectivités garantes : paiement fractionné du prix durant la durée de portage

L'acquéreur auprès de l'établissement a capacité à opter pour un paiement fractionné du prix durant la période de réserve foncière. Ce prix est établi, à titre prévisionnel par convention initiale et à titre définitif par acte notarié réalisant la cession. Il est fixé à partir du prix de la période de base.

Le paiement du prix est opéré par versements annuels au bénéfice de l'établissement foncier au prorata de la durée initiale de portage ou résiduelle de la période de référence. Les frais seront calculés sur le prix initial ou sur le restant dû.

4.3.1b - Cession des réserves foncières relevant des programmes d'action foncière de l'établissement (cessions PAF) pour les volets : Espaces agricoles, naturels et de loisirs

Cession des propriétés réalisées dans le cadre des PAF thématiques et satisfaisant aux conditions du règlement intérieur : PAIEMENT à l'acte

Prix de période de base =

Prix d'acquisition
+ frais d'acquisition
(frais d'actes, notaire, opérateur foncier, géomètre...)
+ frais de proto-aménagement
(démolition, dépollution, nettoyage, protection...)
+ frais particuliers de surveillance et de protection *(cf. article 5, alinéa 2)*

+

Participation aux frais de portage

Participation aux frais de portage :

Impôts & taxes - Pour les portages avec une garantie communale, chaque année et pour toute la période de portage, la collectivité garante devra procéder au remboursement auprès de l'EPFL de la part communale des impôts et taxes supportés par l'établissement au titre des biens ayant fait l'objet de la mise en réserve foncière.

Lorsque le bien acquis par l'EPFL fait l'objet d'un bail à usage commercial ou industriel en cours de validité, la collectivité garante sera exonérée du remboursement de la part communale de la taxe foncière ; ceci pendant toute la durée d'occupation résiduelle au titre de ce bail ; cette disposition n'est pas applicable aux biens faisant l'objet d'une convention d'occupation à titre précaire et provisoire.

Frais de portage - Participation aux frais de portage pour la durée de réserve foncière telle que définie à l'article 4.4 du règlement intérieur de l'établissement : Les frais de portage s'élèveront à : 1,5 % des immobilisations (tènements et proto-aménagement) par année de prise en charge supportée par l'établissement.

Le prix de base est appliqué pour la durée maximale de portage de base prévue au règlement intérieur (règlement intérieur au 12/03/2015)

Sauf disposition contraire figurant à la convention de portage, ces frais sont versés en complément du paiement du prix principal selon les dispositions prévues par l'acte de cession établi lors de la sortie de réserve foncière.

Une option est proposée aux collectivités garantes : paiement fractionné du prix durant la durée de portage

L'acquéreur auprès de l'établissement a capacité à opter pour un paiement fractionné du prix durant la période de réserve foncière. Ce prix est établi, à titre prévisionnel par convention initiale et à titre définitif par acte notarié réalisant la cession. Il est fixé à partir du prix de la période de base.

Le paiement du prix est opéré par versements annuels au bénéfice de l'établissement foncier au prorata de la durée initiale de portage ou résiduelle de la période de référence. Les frais seront calculés sur le prix initial ou sur le restant dû.

4.3.2 - Cession des réserves foncières relevant des programmes d'action foncière de l'établissement (cessions PAF) – volet : Équipement Public et d'Intérêt Général

Cession des propriétés réalisées dans le cadre des PAF thématiques et satisfaisant aux conditions du règlement intérieur : PAIEMENT FRACTIONNE



Participation aux frais de portage :

Impôts & taxes - Pour les portages avec une garantie communale, chaque année et pour toute la période de portage, la collectivité garante devra procéder au remboursement auprès de l'EPFL de la part communale des impôts et taxes supportés par l'établissement au titre des biens ayant fait l'objet de la mise en réserve foncière.

Lorsque le bien acquis par l'EPFL fait l'objet d'un bail à usage commercial ou industriel en cours de validité, la collectivité garante sera exonérée du remboursement de la part communale de la taxe foncière ; ceci pendant toute la durée d'occupation résiduelle au titre de ce bail ; cette disposition n'est pas applicable aux biens faisant l'objet d'une convention d'occupation à titre précaire et provisoire.

Frais de portage : les frais de portage s'élèveront à 1,8 % des immobilisations (tènements et protoaménagement) par année de prise en charge supportée par l'établissement.

Le prix de base est appliqué pour la durée maximale de portage de base prévue au règlement intérieur (règlement intérieur : 6 ans)

Dans le cadre du volet EPIG, la collectivité garante auprès de l'établissement a obligation de procéder à un paiement fractionné du prix durant la période de réserve foncière : 6 ans. Ce prix est établi, à titre prévisionnel par convention initiale et à titre définitif par acte notarié réalisant la cession. Le paiement du prix est opéré par versements au bénéfice de l'établissement foncier à partir de l'année n+1, selon les modalités suivantes :

Versements années 2 à 6 du terme (convention de portage)

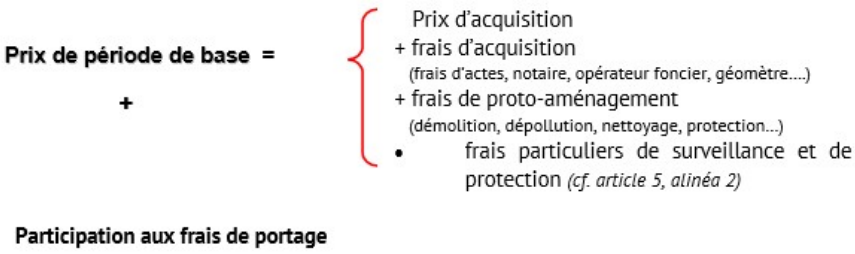
□ (prix d'acquisition + frais d'acquisition) X 20 % + frais de portage

Versement année 6 du terme pour paiement du solde du prix (acte notarié) :

□ ((prix d'acquisition + frais d'acquisition + proto-aménagement + autres frais …) – versements déjà effectués) + frais de portage

4.3.3 Cession des réserves foncières ne relevant pas des programmes d'action foncière de l'établissement (cessions Hors PAF)

Cession des propriétés réalisées Hors du cadre des PAF thématiques PAIEMENT PROGRESSIF Le prix est établi, à titre prévisionnel par convention initiale et à titre définitif par acte notarié réalisant la cession selon la formule suivante :



Participation aux frais de portage :

Impôts & taxes - Pour les portages avec une garantie communale, chaque année et pour toute la période de portage, la collectivité garante devra procéder au remboursement auprès de l'EPFL de la part communale des impôts et taxes supportés par l'établissement au titre des biens ayant fait l'objet de la mise en réserve foncière.

Lorsque le bien acquis par l'EPFL fait l'objet d'un bail à usage commercial ou industriel en cours de validité, la collectivité garante sera exonérée du remboursement de la part communale de la taxe foncière ; ceci pendant toute la durée d'occupation résiduelle au titre de ce bail ; cette disposition n'est pas applicable aux biens faisant l'objet d'une convention d'occupation à titre précaire et provisoire.

Frais de portage : les frais de portage s'élèveront à 1.8 % l'an sur prix de période de base restant dû à titre de participation aux frais de portage pour la durée de réserve foncière telle que définie à l'article 4.4 du règlement intérieur de l'établissement.

Le paiement du prix est opéré par versements au bénéfice de l'établissement foncier selon les modalités suivantes :

Versements années 1 à 4 (convention de portage) :

□ (prix d'acquisition + frais d'acquisition) X 20 % + frais de portage

Versement année 5 pour paiement du solde du prix (acte notarié) :

□ (prix d'acquisition + frais d'acquisition + proto -aménagement + autres frais de portage …) – versements déjà effectués

Les tènements relevant de la catégorie Hors PAF alors qu'initialement ils avaient été acquis dans le cadre d'un PAF, connaissent les mêmes dispositions concernant la détermination du prix de cession. Les modalités du paiement sont fixées par le conseil d'administration en fonction de la situation rencontrée et de la capacité à recourir aux dispositions prévues par le règlement intérieur.

4.3.4 - Cession des réserves foncières relevant des dispositions hors du Plan Pluriannuel d'Intervention

Cession des propriétés réalisées dans le cadre hors PPI : PAIEMENT à l'acte

Prix de période de base =

Prix d'acquisition
+ frais d'acquisition
(frais d'actes, notaire, opérateur foncier, géomètre…)
+ frais de proto-aménagement
(démolition, dépollution, nettoyage, protection…)
+ frais particuliers de surveillance et de protection *(cf. article 5, alinéa 2)*

+

Participation aux frais de portage

Participation aux frais de portage :

Impôts & taxes - chaque année et pour toute la période de portage, la collectivité garante devra procéder au remboursement auprès de l'EPFL de la part communale des impôts et taxes supportés par l'établissement au titre des biens ayant fait l'objet de la mise en réserve foncière.

Lorsque le bien acquis par l'EPFL fait l'objet d'un bail à usage commercial ou industriel en cours de validité, la collectivité garante sera exonérée du remboursement de la part communale de la taxe foncière ; ceci pendant

toute la durée d'occupation résiduelle au titre de ce bail ; cette disposition n'est pas applicable aux biens faisant l'objet d'une convention d'occupation à titre précaire et provisoire.

Frais financiers - Participation aux frais financiers pour la durée de réserve foncière

Dans le cadre du volet Hors PPI, la collectivité garante remboursera à l'établissement l'intégralité des frais financiers engagés pour le prêt dédié, augmentés d'une participation aux frais de portage à hauteur de 0,2% - terrain nu ou 0,8% - bien bâti des immobilisations (tènements et proto-aménagement) par année de prise en charge supportée par l'établissement.

Cette dernière disposition prendra effet au 12/03/2015.

Le prix de base est appliqué pour la durée contractuelle de portage de base prévue à la convention de portage

Le paiement du prix est effectué selon les dispositions prévues par l'acte de cession établi lors de la sortie de réserve foncière.

Article 4.4 - Durée de portage - dépassement

La durée de portage des biens est constituée par la période séparant d'une part la signature, par le vendeur initial, de l'acte réalisant la vente au bénéfice de l'établissement, et, d'autre part, la décision d'acquérir auprès de l'établissement foncier et aux conditions prévues par le présent règlement intérieur, prononcée par l'instance habilitée à cet effet.

Si la collectivité garante est en mesure de justifier la poursuite du portage compte tenu de difficultés de définition ou de finalisation de son projet, et après approbation par le conseil d'administration de l'établissement, la sortie de portage pourra être différée.

Elle s'effectuera conventionnellement sur une période définie ne pouvant dépasser 4 ans, et dans les conditions suivantes :

- remboursement échelonné sur 4 ans du prix principal.
- remboursement annuel des frais de portage majorés au taux de 4,00 %.

ARTICLE 5 - MODALITES DE GESTION DES BIEN PROPRIETES DE L'ETABLISSEMENT FONCIER

L'établissement foncier assume toutes les responsabilités et charges du propriétaire durant la période de portage. Toutefois, selon les conditions particulières à la sécurisation et la surveillance du bien tout au long de son portage (présence humaine permanente sur site), les frais en résultant, seront intégrés au calcul des frais de portage appliqués lors de la cession.

Pour ce qui concerne la gestion des biens en nature de terrains nus et sauf exception ou dispositions particulières acceptées par les parties, les tènements mis en réserve foncière font systématiquement l'objet d'une convention de mise à disposition auprès de la collectivité garante ou, en cas de carence, auprès de la commune d'implantation. Une convention type est alors établie, laquelle a pour objet essentiel d'assister l'établissement foncier pour s'assurer de la sécurité des biens et des personnes et bénéficier de toute l'assistance nécessaire pour le respect de l'ordre public.

Dans le cadre d'une gestion en « bon père de famille » devant être menée par l'établissement, ce dernier recherchera la mise en location à titre onéreux par des conventions d'occupation temporaire à tiers, y compris pour les collectivités garantes. En cas d'occupation, l'établissement foncier perçoit les recettes locatives et assume les charges locatives de gestion.

ARTICLE 6 - PROGRAMMES D'ACTION FONCIERE

L'intervention de l'établissement foncier est menée dans le cadre du programme pluriannuel d'intervention. Ce programme est décliné en Programmes d'action foncière – PAF, reprenant les volets thématiques définis par l'établissement foncier.

Ces PAF sont établis pour une durée de cinq années, permettant ainsi aux collectivités bénéficiaires de disposer d'une lisibilité à moyen terme, tout en donnant à l'établissement capacité à mener en cohérence son action sur les différents volets thématiques.

ARTICLE 7 - PATRIMOINE EX-METRO

Le patrimoine cédé par la Métro à l'EPFL, en vertu des délibérations en dates des 11 juillet et 20 novembre 2003, obéit aux règles de réserve foncière mises en place par la communauté d'agglomération, fixant notamment les prix et échéances de sortie de réserve foncière. L'établissement foncier a repris l'ensemble de ces droits et obligations.

Il est précisé que les collectivités peuvent proposer, à l'échéance maximale de sortie de réserve foncière d'un tènement, l'échange avec un tènement non encore sorti de réserve foncière, d'un montant financier équivalent. Si toutefois, la collectivité ne respectait pas les dates de sortie de réserve foncière définies par la Métro et acceptées par l'EPFL, ou ne proposait pas d'échange équivalent tel que précisé à l'alinéa précédent, ce patrimoine sera alors soumis aux conditions de portage fixées par le règlement intérieur de l'établissement foncier, plus particulièrement les articles 4-1 et 4-2 (frais de portage calculés sur la base d'une période complémentaire de portage soit 4,00 % par an, remboursement de la part communale de la taxe foncière, etc…).

TITRE II – MODALITES DE FONCTIONNEMENT

En application des statuts et compte-tenu de l'état des adhérents à l'établissement public foncier local de la région grenobloise, les modalités de fonctionnement de l'EPFL du Dauphiné sont définies comme suit :

ARTICLE 8 - L' ASSEMBLEE GENERALE

Article 8.1 - Composition :

Les communes adhérentes sont représentées au sein de l'assemblée générale en fonction de leur population globale par :

- 1 délégué et 1 délégué suppléant, si leur population comprend moins de 20 000 habitants ;
- 2 délégués et 1 délégué suppléant, si leur population comprend de 20.001 à 30.000 habitants ;
- 2 délégués et 2 délégués suppléants, si leur population comprend de 30.001 à 50.000 habitants ;
- 3 délégués et 3 délégués suppléants, si leur population comprend de 50.001 à 100.000 habitants ;
- 4 délégués et 4 délégués suppléants, si leur population comprend de 100.001 à 150.000 habitants ;
- 6 délégués et 6 délégués suppléants au delà de 150 001 habitants et 1 délégué supplémentaire, sans suppléant, par tranche de 25.000 habitants.

Dans le cas d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale adhérent, celui-ci dispose du nombre total de délégués qu'auraient eu, prises individuellement, les communes qui le composent.

Lorsqu'une commune a adhéré à titre individuel à l'EPFL et qu'elle devient par la suite membre d'un E.P.C.I. disposant des compétences ZAC, SCOT et PLH, il sera procédé à son retrait de l'établissement foncier au profit d'une adhésion éventuelle de l'E.P.C.I. concerné, conformément aux dispositions légales.

Le conseil général de l'Isère est représenté par 6 délégués et 6 délégués suppléants.

Le conseil régional Rhône Alpes est représenté par 6 délégués et 6 délégués suppléants.

L'assemblée générale est renouvelée intégralement à la suite du renouvellement général des conseils municipaux et du renouvellement des conseils communautaires des EPCI membres.

La séance d'installation de la nouvellement Assemblée générale est convoquée et présidée par le Président sortant (ou, en cas d'absence ou d'empêchement, un vice-président sortant pris dans l'ordre du tableau).

Le renouvellement des délégués du Conseil Régional et du Conseil Général donne lieu à une modification de la composition de l'Assemblée générale qui poursuit son mandat.

Article 8.2 - Décompte des voix :

Il est établi que 6382 voix seront à distribuer entre les membres attendus de l'EPFL ceci au fur et à mesure des adhésions. Les voix attribuées aux membres potentiels de l'EPFL ne sont pas réparties entre les adhérents effectifs de l'établissement foncier . Ainsi chaque nouvelle adhésion entraînera une augmentation de nombre de voix distribuées.

Le conseil général de l'Isère et le conseil régional Rhône Alpes disposent chacun de 390 voix. Chaque EPCI ou commune individuelle, membre de l'EPFL, dispose d'un nombre de voix calculé au prorata de sa population rapportée à la population globale attendue. L'application de ces dispositions sera réactualisée au fur et à mesures des nécessités constatées à l'occasion des recensements de populations.

L'annexe 1 aux statuts précise, pour l'assemblée générale, le nombre de délégués et le nombre de voix attribués à chacun des membres attendus dont il sera fait application au fur et à mesure des adhésions effectives.

Article 8.3 - Attributions :

L'assemblée générale :

- élit, en son sein, le conseil d'administration dans les conditions définies à l'article 5-1 des statuts ;
- délibère sur les modifications statutaires de l'EPFL par un vote de la majorité des deux tiers des délégués des membres de l'établissement, présents ou représentés (art. L3242-1 du code de l'urbanisme) ;
- délibère sur les demandes d'adhésion et de retrait dans les conditions définies par les articles 6-2 et 7 des présents statuts ;
- vote, le produit de la taxe spéciale d'équipement à percevoir dans l'année une majorité comprenant plus de la moitié des délégués présents ou représentés des communes ou établissements publics de coopération intercommunale (art. L324-4 du Code de l'urbanisme);
- délibère sur la dissolution de l'établissement selon les modalités fixées par l'article 15 des statuts.

L'assemblée générale, dans l'exercice de ses compétences, se réunit au moins une fois par an. Elle est, dans ce cadre, appelée à donner un avis sur :

- les orientations budgétaires et les propositions de programmation pluriannuelles fixées par le conseil d'administration dans le cadre de ses pouvoirs propres.

Le mandat des délégués et de leurs suppléants suit, quant à sa durée, le sort des organes délibérants qui les ont désignés. Quand il y a renouvellement des représentants du Conseil général de l'Isère et du Conseil régional Rhône Alpes à l'assemblée générale et au conseil d'administration, ceux-ci siègent aux instances concernées dès la séance la plus proche.

Par ailleurs, et sous réserve des dispositions de l'article L. 324-3 du Code de l'urbanisme, lorsque tous les membres de l'EPFL sont représentés au conseil d'administration, celui-ci exerce les attributions dévolues à l'Assemblée générale.

Article 8.4 - Convocation et quorum

L'assemblée générale est convoquée par le président. En cas d'absence ou d'empêchement du président, elle est convoquée par un vice-président pris dans l'ordre du tableau. Lors de son renouvellement intégral, la séance d'installation de la nouvelle Assemblée générale est convoquée par le Président sortant. En cas d'absence ou d'empêchement du Président, elle est convoquée par un vice-président sortant pris dans l'ordre du tableau.

La convocation est adressée aux délégués par écrit et à domicile, sauf s'ils font le choix d'une autre adresse, 10 jours francs avant celui de la réunion.

L'assemblée générale ne délibère valablement que lorsque la majorité des délégués est présente ou représentée. Si, à l'issue d'une première convocation, le quorum n'est pas atteint, l'assemblée générale est de nouveau convoquée avec le même ordre du jour dans un délai de dix jours. L'assemblée délibère alors valablement quel que soit le nombre de délégués présents ou représentés.

Le quorum s'apprécie à l'ouverture de la séance et à la mise en discussion de chacune des affaires soumises à délibération.

Article 8.5 - Lieu des séances

Il est précisé sur la convocation. L'assemblée générale est habituellement convoquée au siège de l'établissement.

Article 8.6 - Ordre du jour

L'ordre du jour est établi par le président. Il est adressé aux délégués avec la convocation.

Article 8.7 - Lieu des séances

Le délégué empêché d'assister à une séance peut :

- soit se faire remplacer par l'un des suppléants désignés au sein de la collectivité ou de l'EPCI qu'il représente,
- soit donner à un délégué de son choix, représentant de la même assemblée mandante, pouvoir écrit de voter en son nom.

Un délégué ne peut être porteur que d'un seul pouvoir.

Article 8. 8 - Déroulement des séances

Le président de l'établissement préside les séances de l'assemblée générale. Il peut ponctuellement se faire remplacer par un vice-président.

Lors de son renouvellement intégral, la séance d'installation de la nouvelle Assemblée générale est présidée par le Président sortant. En cas d'absence ou d'empêchement du Président, elle est présidée par un vice-président sortant pris dans l'ordre du tableau.

Au début de chaque séance, l'assemblée générale élit, sur proposition du président, l'un de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire de séance.

Le secrétaire de séance assiste le président pour la vérification du quorum, la validité des mandats, la constatation des votes et le dépouillement des scrutins.

ARTICLE 9 - LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

L'assemblée générale élit en son sein, par EPCI ou collège de communes adhérant à titre individuel, les membres du conseil d'administration. Cette représentation au sein du conseil d'administration s'effectue de la façon suivante :

- 1 délégué et 1 suppléant par EPCI membre ou collège de communes individuelles et 3 délégués supplémentaires et 3 suppléants, par tranche de 40.000 habitants,
- 6 délégués et 6 suppléants pour représenter le Conseil général de l'Isère,
- 6 délégués et 6 suppléants pour représenter le Conseil régional Rhône-Alpes.

L'annexe 2 aux statuts précise, pour le conseil d'administration, le nombre de délégués et le nombre de voix attribués à chacun des membres attendus dont il sera fait application au fur et à mesure des adhésions effectives.

L'annexe 3 aux statuts précise la composition des collèges de communes, encore non constituées en EPCI doté des trois compétences pour adhérer à l'EPFL, susceptibles de siéger au conseil d'administration.

Le conseil d'administration est renouvelé intégralement à la suite du renouvellement général des conseils municipaux et du renouvellement des conseils communautaires des EPCI membres. Le renouvellement des délégués du Conseil Régional et du Conseil Général donne lieu à une modification de la composition du Conseil d'administration qui poursuit son mandat. Le Président et les vice-présidents, hormis s'ils relèvent d'une instance ou d'un collège renouvelé en cours de mandat, sont élus lors de chaque renouvellement intégral du Conseil d'administration.

Article 9.1 - Périodicité des séances :

Le conseil d'administration se réunit au moins quatre fois par an.

Article 9.2 - Convocation :

Toute convocation est faite par le président. Elle est adressée aux délégués par écrit et à domicile cinq jours francs au moins avant celui de la réunion. Une note explicative de synthèse sur les questions soumises à délibération est adressée aux conseillers avec la convocation. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le président, sans pouvoir toutefois être inférieur à un jour franc.

Article 9.3 - Lieu des séances :

Il est précisé sur la convocation. Le conseil d'administration est habituellement convoqué au siège de l'établissement. Article 9.4 - Ordre du jour des séances :

L'ordre du jour est établi par le président. Il est communiqué aux membres du conseil d'administration avec la convocation.

Article 9.5 - Procurations :

Un administrateur empêché d'assister à une séance peut :

- soit se faire remplacer par un des suppléants désignés au sein de la collectivité ou de l'EPCI qu'il représente,

- soit donner à un administrateur de son choix, délégué de la même assemblée mandante, pouvoir écrit de voter en son nom.

Article 9.6 - Quorum :

Le conseil d'administration délibère valablement lorsque la majorité des membres est présente ou représentée. Le quorum s'apprécie à l'ouverture de la séance et à la mise en discussion de chacune des affaires soumises à délibération.

Si, après une première convocation régulièrement faite, le quorum n'est pas atteint, le conseil d'administration est de nouveau convoqué avec le même ordre du jour dans un délai de dix jours. Le conseil délibère alors valablement quel que soit le nombre de délégués présents ou représentés.(article L. 324-7 issu de la loi du 25 mars 2009).

Article 9.7 - Présidence des séances :

Le président de l'établissement foncier préside les séances du conseil d'administration. Il peut ponctuellement se faire remplacer par un vice-président. La séance au cours de laquelle le Président est élu est présidée par le doyen d'âge.

Article 9.7 bis - Secrétariat des séances :

Au début de chaque séance, le conseil d'administration élit, sur proposition du président, un de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire. Le secrétaire de séance assiste le président pour la vérification du quorum, la validité des pouvoirs, la constatation des votes, le dépouillement des scrutins.

Article 9.8 – Attributions

Lorsque tous les membres de l'EPFL sont représentés au conseil d'administration, celui-ci exerce les attributions dévolues à l'Assemblée générale (article L. 324-3 du Code de l'urbanisme).

A ce titre, le conseil d'administration :

- délibère sur les modifications statutaires de l'EPFL par un vote de la majorité des deux tiers des délégués des membres de l'établissement, présents ou représentés (art. L3242-1 du code de l'urbanisme) ;
- délibère sur les demandes d'adhésion et de retrait dans les conditions définies par les articles 6-2 et 7 des présents statuts ;
- vote, le produit de la taxe spéciale d'équipement à percevoir dans l'année une majorité comprenant plus de la moitié des délégués présents ou représentés des communes ou établissements publics de coopération intercommunale (art. L324-4 du Code de l'urbanisme) ;
- délibère sur la dissolution de l'établissement selon les modalités fixées par l'article 15 des statuts.
- Au titre de ses attributions spécifiques :
- Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement, en vertu de l'article L. 324-5 du Code de l'urbanisme, notamment :
    - il élit en son sein un président et un ou plusieurs vice-présidents.
    - il nomme le directeur sur proposition du président et met fin à ses fonctions dans les mêmes conditions,
- il détermine l'orientation de la politique à suivre et fixe le programme pluriannuel d'intervention et les tranches annuelles,
- il vote l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, autorise les emprunts, approuve les comptes et se prononce sur l'affectation des résultats,

Par ailleurs, il délibère sur le règlement intérieur.

Le conseil d'administration se réunit au mois deux fois par an. Il délibère valablement lorsque la majorité des membres sont présents ou représentés. Les membres empêchés d'assister à une séance peuvent se faire représenter dans les conditions définies par l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales.

Article 9.9 – Vote

Procédures de vote :

Lorsque les projets de délibérations sont mis aux voix, il est procédé au vote à main levée. Il est voté au scrutin secret toutes les fois que le tiers des votants présents le réclame ou qu'il s'agit de procéder à une désignation ou une représentation, dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales.

Décompte des voix :

Chaque délégué est titulaire d'une voix

Calcul de la majorité :

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés, y compris, le cas échéant, les votes par procuration. Pour le calcul de la majorité, il n'est tenu compte ni des absents, ni des bulletins blancs, ni des bulletins nuls. En cas de partage, sauf dans le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante.

Majorités particulières :

Aux termes des statuts de l'établissement foncier, certaines décisions doivent être prises à la majorité des 2/3 des droits de votes présents ou représentés :

- l'approbation du programme pluriannuel d'intervention (PPI)
- l'état prévisionnel des recettes et dépenses
- la modification des statuts

Vote séparé :

Lorsque le dispositif d'une délibération porte sur plusieurs éléments distincts, un conseiller peut demander un vote séparé.

Article 9.10 - Diffusion des documents relatifs à la séance :

Chaque séance du conseil d'administration donne lieu à un compte rendu succinct comportant le relevé des décisions ainsi que le résultat des votes. Ce compte rendu est soumis pour approbation au conseil d'administration au début de la séance suivante. Il est diffusé à chaque administrateur.

ARTICLE 10 - LA COMMISSION PERMANENTE

Article 10.1 – Définition

Il est institué une commission permanente, désignée en son sein par le conseil d'administration de l'établissement foncier.

Article 10.2 - Composition

La commission permanente est composée :

- du président de l'établissement foncier,

- du ou des vice-présidents,
- de 6 membres issus de la représentation de Grenoble Alpes Métropole au conseil d'administration,
- de 6 membres issus de la représentation de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais au conseil d'administration,
- de 1 membre issu de la représentation de la communauté de communes du Pays de Saint Marcellin,
- de 1 membre issu de la représentation de la communauté de communes de Chambaran Vinay Vercors,
- de 1 membre issu de la représentation de la communauté de communes de Bièvre Est,
- de 3 membres issus de la représentation du Conseil général de l'Isère au conseil d'administration.
- de 2 membres issus de la représentation du Conseil régional Rhône-Alpes au conseil d'administration.

La commission permanente est assistée par le directeur de l'établissement foncier.

Sont régulièrement invités aux réunions de la commission permanente :

Les vice-présidents délégués à l'habitat et au logement des intercommunalités membres de l'epfl du dauphiné.

- le vice-président délégué à l'habitat et au logement du conseil général de l'Isère.
- le vice-président délégué à l'habitat et au logement de la Région Rhône-Alpes.

D'autres administrateurs, et notamment les élus en charge, dans leurs collectivités mandantes respectives, des thématiques de l'action de l'établissement foncier, peuvent être invités à participer aux débats de la commission permanente.

Article 10.3 – Attributions

La commission permanente a mission d'assurer, en coordination étroite avec le directeur de l'établissement foncier, la préparation et l'instruction de l'ensemble des décisions du conseil d'administration, notamment :

- l'élaboration et la mise à jour du règlement intérieur,
- la préparation du vote du produit de la taxe spéciale d'équipement,
- les orientations sur le programme annuel d'intervention de l'établissement public foncier,
- le vote du budget de l'établissement foncier,
- l'instruction de toute question qui lui sera adressée par le conseil d'administration ou le Président.

Elle entend le directeur dans toutes les communications que ce dernier aurait à bien de lui adresser, relatives aux fonctions imparties à ce dernier par le conseil d'administration.

Examen des dossiers - La commission permanente peut examiner les dossiers et donner un avis dans l'attente d'une saisine officielle par la collectivité garante concernée. Le dossier n'est présenté au conseil d'administration pour délibération qu'après adoption de la délibération de la collectivité garante par laquelle celle-ci s'engage à respecter les conditions de portage définies par le règlement intérieur de l'établissement, tant au plan général que pour les conditions particulières relevant du volet concerné. Il est consenti une dérogation à cette procédure en cas de DIA nécessitant une instruction rapide. Dans ce cas, la délibération de l'EPFL intègre une clause conditionnant la signature de l'acte d'acquisition à la production de la délibération par la collectivité garante.

Article 10.4 – Fonctionnement

10.4.1 - Présidence de la commission permanente :

La commission est présidée par le président ou par son représentant désigné parmi les membres de la commission permanente.

10.4.2 - Convocation et périodicité des séances :

La commission se réunit au moins une fois avant chaque réunion du conseil d'administration, sur convocation du 1er vice président.

10.4.3 - Quorum :

La commission permanente ne dispose pas de pouvoirs propres : il ne lui est pas imposé de condition de quorum pour la tenue de ses travaux.

10.4.4 - Comptes rendus de séances :

Un compte rendu des débats de la commission permanente est produit à chaque séance. Il est diffusé, sur demande, à ses membres.

ARTICLE 11 - LES COMMISSIONS TERRITORIALES

Article 11.1 – Définition

Il pourra être institué une commission territoriale, par secteur géographique homogène, ayant pour objet de faciliter l'intervention concertée de l'établissement foncier, notamment avec l' EPCI et ses communes, sur le secteur concerné.

ARTICLE 12 - ASSISTANCES DIVERSES

Article 12.1 - Commissions thématiques, ad hoc, ou de secteurs :

Le conseil d'administration et la commission permanente peuvent prendre l'initiative, chaque fois que de besoin, de constituer des commissions thématiques, ad hoc, ou de secteurs, afin d'assister l'établissement foncier dans toutes ses tâches, et notamment dans l'élaboration, le suivi et le bilan des programmes d'action foncière.

Article 12.2 - Assistance de la part ou auprès d'organismes compétents :

L'établissement foncier peut participer par ses membres, par son directeur ou par son personnel, à des travaux, rencontres, échanges ou assistance auprès d'organismes compétents en matière d'action foncière, d'aménagement et d'urbanisme, ou d'action publique. L'établissement foncier peut adhérer aux structures et associations œuvrant dans son champ d'intervention et recourir aux prestations et services utiles à l'exercice de son activité.

ARTICLE 13 - MODIFICATION DU REGLEMENT INTERIEUR

Le présent règlement intérieur peut à tout moment faire l'objet de modifications à la demande et sur proposition du président ou d'une majorité des membres du conseil d'administration en exercice.

TITRE III – « Processus d'élaboration du programme pluriannuel d'intervention (Mise en application pour le PPI n°4 2017/2021 et dès 2016, concernant le fonds de minoration foncière)

ARTICLE 14 -. Conventions-cadres d'objectifs EPCI ou communes membres/EPFL :

Chaque EPCI membre (ou commune individuelle membre) et l'epfl du dauphiné établissent pour chaque période du PPI, une réservation programmatique fixée par convention cadre d'objectifs, constituant ainsi un volet « stratégie foncière » de chaque projet de territoire.

La convention-cadre comprend le contrat d'objectifs fonciers intégrant les orientations exprimées par la collectivité membre à partir des situations et diagnostics qu'elle a établis, notamment en matière d'offre de logement , de locaux d'activité, d'activité agricole locale et d'enjeux environnementaux pour lesquels l'action foncière constitue un levier de la politique publique.

La convention cadre précise les domaines d'intervention de l'epfl du dauphiné pour la mise en œuvre du programme d'action foncière (PAF) qui précise les orientations pour les portages fonciers à engager sur chaque volet thématique issu du présent règlement intérieur et indique les secteurs prioritaires d'intervention sur le territoire concerné.

La convention cadre comprend également les montants globaux d'intervention sollicités après de l'epfl du Dauphiné pour le PAF concerné ainsi que le montant global du fonds de minoration foncière qu'il conviendra d'affecter à l'occasion des fins de portage à intervenir sur la même période. Il est tenu compte que toute affectation au titre du fonds de minoration foncière réduit d'autant l'intervention de l'établissement foncier en acquisitions nouvelles sur le territoire concerné.

ARTICLE 15 -. Fonds de minoration foncière :

Article 15.1 Définition :

« (Le)…fonds de minoration foncière concerne les moyens dédiés par l'établissement au titre de sa programmation financière pluri annuelle pour consentir, à l'occasion de fins du portage, à des prix de cession décotés. Sa mise en œuvre ne saurait donc s'effectuer sans phase initiale de prise de patrimonialité et sans le cycle essentiel acquisition- portage- cession. » Extrait de la délibération du Conseil d'administration en date du 10 décembre 2015.

Le fonds de minoration foncière s'applique : - sur décisions spécifiques de l'établissement foncier accompagnant les décisions de cession, - dans le cadre de la mise en œuvre de la convention cadre intervenue avec l'EPCI membre concerné, - sous condition de bonne adéquation des projets aux règles d'accès fixées par le Conseil d'administration, - moyennant la diffusion effective par la collectivité garante, ou l'EPCI partenaire, des éléments justificatifs requis concernant les opérations mises en œuvre.

Article 15.2 Grille référentielle d'accès au fonds de minoration foncière :

Article 15.2 a) Orientation 1 : Soutien au traitement en proto-aménagement des secteurs bâtis anciens et soutien à la résorption des friches industrielles ou urbaines.

Lors de la fin du portage par l'epfl du Dauphiné il peut être consenti au titre du fonds de minoration foncière, une réduction du prix de cession participant à la prise en charge des coûts de traitement effectivement supportés par l'epfl, selon les montants maximaux suivants :

Déconstruction :

- Immeubles en nature de bureaux, commerces : 60 €/m² SHOB
- Immeubles en nature d'Habitation : 170 €/m² SHOB, • Ancien bâtiments industriels : 30 € HT/m² SHOB traitée

Désamiantage :

- Immeubles en nature de bureaux, commerces : 75 €/m² SHOB
- Immeubles en nature d'Habitation : 40 €/m² SHOB,
- Ancien bâtiments industriels : 40 € HT/m² SHOB traitée

Dépollution : 60 €/m3 de terres traitées

Article 15.2 b) Orientation 2 : Soutien à la production de logements aidés (locatif social & accession sociale à la propriété)

Lors de la fin du portage par l'epfl du Dauphiné, il peut être consenti au titre du fonds de minoration foncière, une réduction du prix de cession participant au soutien à la production de logements neufs ou réhabilités selon les orientations suivantes :

Participer à l'allègement de la charge foncière sur le logement aidé en minorant les prix de sorties de portage selon les montants maximaux suivants :

- Moins 210 €/ m² de surface de plancher en PLAI, - Moins 150 €/m² de surface de plancher en PLUS, - Moins 50 €/m² de surface de plancher en PLS en logement locatif social.
- Moins 90 €/m² de surface de plancher en accession sociale à la propriété au sens du code de la construction et de l'habitat (CCH).

Sous condition d'une programmation préalablement définie avec l'EPCI membre et la commune d'implantation, localisée et programmée dans le cadre d'un PLH global et de ses localisations ou à défaut d'une programmation fixée par convention.

Article 15.2 c) Bonification en zones 3 du logement social :

Pour les dispositions du fonds de minoration foncière concernant l'habitat locatif social, les barèmes référentiels s'appliquent aux opérations réalisées sur des communes classées en zone 2 du logement social. Pour les opérations situées sur des communes classées en zone 3, ces montants référentiels peuvent bénéficier d'un coefficient de 1,25 (plafonné à 210€/m2SU ?)

Article 15.2 d) Orientation 3 : « Démembrement de propriété » et soutien au maintien d'une patrimonialité publique des assiettes foncières.

- Durant la période de portage et sur demande de ses collectivités partenaires, l'epfl du Dauphiné peut consentir à la mise à bail de terrains sous formes de bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation. Cette mise à bail est assortie de conditions de réalisations programmatiques à établir en concertation avec l'EPCI membre et la collectivité garante dans le respect des orientations fixées par le Conseil d'administration. A la demande de l'EPCI membre, la collectivité garante, lors de la cession de l'assiette foncière, peut bénéficier d'une minoration foncière prenant en compte les loyers et redevances déjà perçues auprès du preneur à bail.

- Pour les tènements présentant intérêt ou vocation à demeurer propriété d'une personne publique, l'epfl du Dauphiné peut consentir, sous cette condition, une cession gratuite ou à prix minoré, du terrain au bénéfice de l'EPCI membre préalablement constitué collectivité garante. Toute modification du bail emphytéotique initial durant la période restant à courir sera conditionnée à l'approbation du Conseil d'administration de l'établissement foncier ayant consenti cette cession gratuite. Le montant de la minoration foncière ainsi consentie sera inscrit au titre de la réalisation du PPI en cours et tiendra compte des charges nettes supportées durant le portage.

Article 15.2 e) Orientation 4 : Valorisation économique durant le portage par l'EPFL

Lorsqu'il est possible pour l'epfl de percevoir des produits locatifs issus d'une activité économique se déroulant sur l'une de ses propriétés et lorsque aux termes du portage le montant encaissé dépasse les charges supportées du fait de la patrimonialité du bien concerné (entretien, taxes, amélioration, éviction...), alors l'epfl peut minorer le prix de cession à due proportion et contribuer ainsi à réduire la surcharge foncière initialement supportée.

Article 15.2 f) Orientation 5 : Soutien au maintien des zones d'activité économique

Lorsqu'un SCOT, voire un PLUi, constitue la référence partagée au sein de l'EPCI ou entre plusieurs EPCI, l'epfl du Dauphiné entend participer à la réalisation des objectifs de chaque territoire ainsi impliqué et à la résolution de certains freins au renouvellement in situ de l'offre foncière dédiée à l'activité économique, contribuant ainsi à limiter les mises à l'urbanisation nouvelle d'espaces agricoles ou naturels sur ses territoires d'intervention. Ainsi lors de la fin du portage par l'epfl de terrains relevant du volet développement économique situés sur des zones d'activité faisant l'objet d'un processus de requalification, il peut être consenti au titre du fonds de minoration foncière, une réduction du prix de cession d'un montant maximum de 10€/m2 de parcelle plafonné à 5000 m2, sous condition de porter sur des zones ou ilots destinés au maintien d'activités et de services de proximité, ceci afin de contribuer à une offre abordable.

Article 16 : Cadre d'application du fonds de minoration foncière de l'epfl du Dauphiné.

Article 16.1 Tableau de bord de suivi :

Le tableau de bord de suivi du fonds de minoration foncière est actualisé à l'occasion de chaque séance du Conseil d'administration donnant lieu à décision de sortie de portage. Il est toutefois appréhendé à l'échelle globale de l'activité pluriannuelle de l'établissement et décliné pour chaque territoire membre signataire d'une convention cadre d'objectifs.

Article 16.2 Décision de minoration :

À l'occasion de la demande de sortie de portage, la collectivité garante produit les éléments constitutifs du projet, accompagnés d'une demande de bénéfice du fonds de minoration. Le Conseil d'administration de l'établissement, en accord avec l'EPCI signataire de la convention cadre, décide de l'application effective de la minoration foncière et de son inscription au tableau de bord du fonds de minoration foncière lors du vote de la délibération de cession des tènements concernés. La cession s'effectue au bénéfice de l'opérateur ou de l'aménageur porteur du projet et oblige l'acquéreur à répercuter la minoration ainsi consentie à titre d'allègement de charge foncière.

Article 16.3 Réserver un volet mutualisé « enjeu du territoire global- solidarité des territoires réunis » dans les objectifs du fonds de minoration foncière.

Certains enjeux méritant d'être considérés au titre des politiques publiques foncières peuvent présenter la particularité de s'exercer sur des secteurs particuliers du territoire global, fruits à la fois de processus historiques ou procédant de spécificités géographiques. La mise en œuvre d'une stratégie foncière partagée peut justifier d'une approche sur des échelles plus larges que celles de chaque territoire constitué par chaque EPCI aujourd'hui membre de l'epfl. On pensera là principalement aux espaces non urbains (agricoles, naturels et de loisirs) mais également à certaines friches historiques, industrielles voire touristiques, aujourd'hui vacantes parfois orphelines.

A cet effet il pourra s'avérer pertinent d'affecter à partir d'objectifs fixés par le Conseil d'administration de l'établissement lors de l'approbation du PPI global, une part mutualisée du fonds de minoration notamment en cas de déperditions de valeurs ou de surcout de remise en opérationnalité. Le montant dédié à cette part mutualisée fera l'objet d'un vote avec une majorité qualifiée des 2/3 des votants du conseil d'administration.»

ANNEXE 6 : LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU STOCK FONCIER DE L'EPFL DU DAUPHINE (réalisation: auteur, sur la base du fichier stock comptable de l'établissement au 30/03/16)

→Un stock de 99,66M€ pour 114 ha de superficie cadastrale

Le stock de l'EPFLD est composé de 253 acquisitions regroupées en 124 opérations[173]. Il est réparti sur les 5 EPCI membres, sur 47 communes.

→ Un stock essentiellement Métro, concentré sur un petit nombre de communes de ce territoire.

A plus de 80%, le stock est concentré sur la Métro, que ce soit en nombre d'acquisitions (226 acquisitions, soit 89% du total), en surface cadastrale (93.37 ha, soit 82% du total) ou en valeur comptable (88,34M€, soit 88,7%). La CAPV est en 2ème position, en nombre d'acquisitions, surface ou valeur comptable. A noter que la CCBE est en 3ème position en nombre d'acquisitions et en surface mais seulement en 6ème position en en valeur comptable : ceci est lié à la nature des acquisitions (terrains agricoles).

EPCI	Nbre d'acquisitions	% Nbre d'acquisitions	Classement EPCI nbre d'acquisitions	Superficie cadastrale (ha)	% Superficie cadastrale	Classement EPCI superficie cadastrale	Valeur comptable (M€)	%Valeur comptable (€)	Classement EPCI valeur comptable (€)
La Métro	226	89%	1	93,37	82%	1	88,34	88,7%	1
CAPV	11	4%	2	7,34	6%	2	8,20	8,2%	2
3C2V	3	1%	4	3,35	3%	4	1,17	1,2%	3
CC du Pays de Saint-Marcellin	3	1%	4	2,59	2%	5	0,91	0,9%	4
Communes indépendantes	3	1%	4	1,35	1%	6	0,68	0,7%	5
CCBE	7	3%	3	6,13	5%	3	0,31	0,3%	6
Total général	**253**	**100%**		**114,13**	**100%**		**99,62**	**100,0%**	

Sept communes de la Métro (sur les 27 de ce territoire ayant des acquisitions en stock) concentrent près de 64% des acquisitions en valeur: Grenoble, Echirolles, Fontaine, St Martin le Vinoux, Pont de Claix, St Martin d'Hères, Varces Allières & Risset). **C'est Grenoble qui concentre la majeure partie du stock en valeur comptable et en nombre d'acquisitions** (en surface, c'est la commune de Pont de Claix).

[173] Une opération au sens de l'EPFLD est une **opération de portage du foncier en vue d'un projet urbain.** Le périmètre de l'opération ne se réduit pas au périmètre d'intervention foncière de l'EPFLD : il englobe toutes les parcelles ayant fait et devant faire l'objet d'une maîtrise foncière publique (par l'EPFLD ou une collectivité) ou partenariale (partenaire impliqué dans la réalisation d'un projet urbain). Le périmètre de l'opération (de portage) et donc proche du périmètre du projet urbain (ou opération d'aménagement).

→ Un poids des volets RU et HLS qui traduit la vocation d'habitat du stock actuel

Plus de la moitié du stock en en nombre d'acquisitions (70% en comptant le HPPI) et valeur (68% idem) est constitué par les volets HLS et RU alors que ces volets ne pèsent que 40.9% de la surface. Le volet HLS n'est présent que sur la Métro et la CAPV; ces deux EPCI comptant une diversité de volets qui ne se retrouve pas ailleurs (la CCBE compte pas ex uniquement le volet DE).

→ Un stock à profil plus immobilier que foncier

75.5% des acquisitions du stock correspondent à des propriétés bâties : le développement urbain se fait donc en majorité en renouvèlement urbain plutôt qu'en extension urbaine. Seuls les volets DE, EPIG et ELST représentent des parts d'acquisitions bâties moindres : respectivement 51%, 50%, 32% et 50%. Une majorité de communes (34 sur 47) ont un profil d'acquisition (en valeur comptable) plus immobilier que foncier dont 24 uniquement immobilier. A noter que pour ce qui est des terrains nus, ils peuvent être réparti en 3 catégories (en nombre d'acquisitions) : 9% de terrains de petite taille (moins de 1000m2), de 53% de terrains de taille moyenne (1000 m2 à 1ha) et de 35% de terrains de grande taille (1 à 5 ha) (en nombre de terrains). Les grands terrains ont plutôt été acquis récemment, à l'arrivée des nouveaux EPCI.

→Une charge foncière qui reste importante pour les volets HLS et RU et qui diffère selon les EPCI

La charge foncière moyenne du stock s'établit à 87€/m2. Il existe une forte disparité entre EPCI lié au profil du stock de chaque EPCI, et selon les volets et la nature des biens à l'achat.

Volets	Charge foncière €/m2 par EPCI						Charge foncière moyenne €/m2 de superficie cadastrale
	3C2V	CAPV	CC du Pays de St-Marcellin	CCBE	Communes indépendantes	La Métro	
DE				5	586	42	36,28
ENL						145	145,03
EPIG	151	10	1 198			45	44,19
ESLT	24	184	524			58	55,98
HLS		294				142	146,36
HLS/HPPI		122				424	153,28
RU		73	27		15	174	150,35
Total général	35	112	35	5	50	95	87,28

→ Un stock plutôt peu à moyennement âgé

Près de la moitié du stock en valeur est âgé de moins de 4 ans; 21% ayant dépassé les 8 ans.

Il existe cependant une variabilité importante entre les communes et selon les volets, certains d'entre eux se caractérisant par un âge plus jeune (ENL, EPIG, HLS/PPI, voire DE), d'autres (HLS et

RU) étant répartis de façon relativement homogène dans les différentes classes d'âge. Si le fait que 24% des acquisitions soient d'âge vieux dans le volet ESLT n'est pas problématique (durée de portage de 15 ans), le fait d'avoir 6% de volet EPIG et 31% de volet HLS (durée respective de portage 6 ans et 8 ans en moyenne) l'est. De même le fait d'avoir 18% de volet DE et 22% de volet RU commence à le devenir (durées de portage 9 ans et 10 ans).

Volets des acquisitions	% d'acq (en nbre) d'âge jeune (moins de 1 an à < 4 ans)	% d'acq (en nbre) d'âge moyen (4 à < 8 ans)	% d'acq (en nbre) d'âge vieux (> 8 ans)	% d'acq (en valeur comptable) d'âge jeune (moins de 1 an à < 4 ans)	% d'acq (en valeur comptable) d'âge moyen (4 à < 8 ans)	% d'acq (en valeur comptable) d'âge vieux (> 8 ans)
DE	68%	18%	18%	54%	33%	18%
ENL	100%	0%	0%	100%	0%	0%
EPIG	67%	22%	11%	66%	28%	6%
ESLT	44%	36%	20%	24%	52%	24%
HLS	46%	34%	20%	36%	33%	31%
HLS/HPPI	100%	0%	0%	100%	0%	0%
RU	40%	43%	18%	47%	31%	22%
Total	**49%**	**34%**	**18%**	**48%**	**31%**	**21%**

→ Une faible part d'acquisitions ayant dépassé l'échéance de cession maximale conventionnelle (10% de la valeur comptable, à relativiser avec les acquisitions en cours de cession, puisque doivent sortir du stock d'ici fin 2016, 6% de la valeur**)**

Les dépassements d'échéances concernent les volets EPIG, HLS et RU et ne se localisent que sur la Métro (lien avec l'ancienneté de son adhésion à l'établissement).

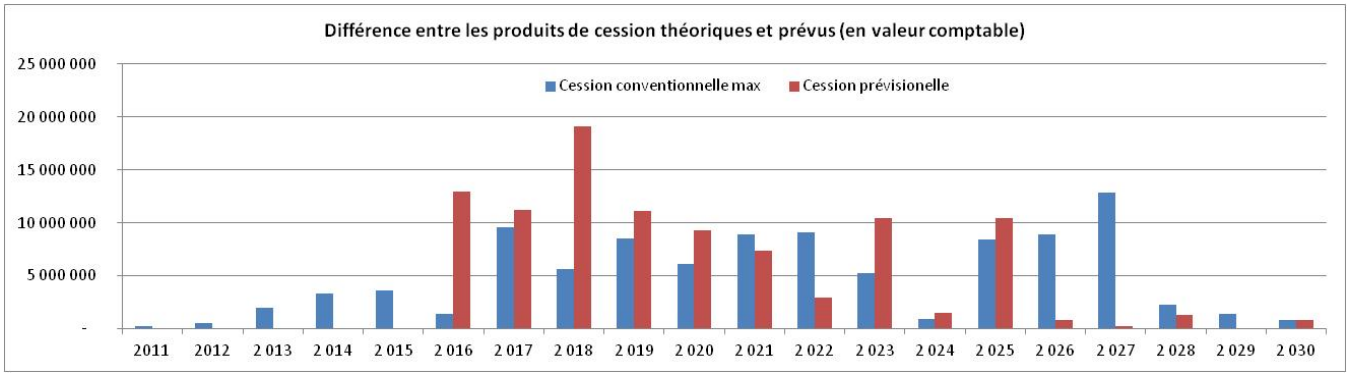
	Valeur comptable (M€)	**% de la valeur comptable totale**	**Surface totale (ha)**	**% de la surface totale**	**nbre d'acquisition**	**% nbre d'acquisitions**
cession anticipée prévue	44,49	45%	54,42	48%	104	41%
dépassement déjà effectif	10,03	10%	10,94	10%	21	8%
dont cessions en cours	*5,76*	*6%*	*7,79*	*7%*	*9*	*4%*
dépassement à venir prévu	9,86	10%	6,69	6%	20	8%
pas de dépassement prévu	35,23	35%	42,08	37%	108	43%
Total général	99,62	100%	114,13	100%	253	100%

→D'ici 2021, 72% du stock en valeur comptable devrait être renouvelé

Il est possible de préfigurer les montants du revolving théorique et prévisionnel[174] attendus chaque année. A noter qu'il existe une différence notable entre les cessions conventionnelles et

[174] Les dates de cessions prévisionnelles sont des dates à dire d'acteurs (information de la commune ou expertise interne à l'EPFL D), les dates conventionnelles, celles prévues dans la convention de portage.

prévisionnelles attendues. Sur la base des dates des cessions prévisionnelles, 72% des acquisitions en valeur comptable devraient sortir du stock (seulement 44.5% des acquisitions si l'on tient compte uniquement de celles dont la sortie du stock est aujourd'hui fiabilisée ou programmée).



Certaines des cessions prévues avant 2016 sont reportées les années suivantes.

→Un stock composé de 45% d'opérations dont la maîtrise foncière est achevée, et de 40% d'opérations dont la maîtrise foncière n'est pas terminée [175]

→Des durées de portage restantes faibles pour plus d'1/3 des acquisitions.

→Au final, plus de 17M€ d'acquisitions "problématiques" pour le fonctionnement de l'établissement (revolving)

Plus de 1M€ d'acquisitions sont considérées comme problématiques (en dépassement effectif, non programmées et maîtrisées) dont 215k€ d'acquisitions très problématiques (en dépassement effectif, non programmées et en cours)

Par ailleurs, près de 8M€ concernent des acquisitions non programmées, en cours et dont la durée de portage restante est faible. Un montant équivalent concerne des acquisitions non programmées, dont la durée de portage restante est faible mais maîtrisée.

Toutes peuvent être considérées comme "problématiques", particulièrement les premières.

[175] Chaque acquisition est comprise dans un périmètre d'opération dont la maîtrise foncière est qualifiée. Trois statuts sont prévus : "en cours de cession" pour les opérations (donc des acquisitions) dont le sortie du stock a été délibérée, en cours » pour signifier que la maîtrise foncière n'est pas achevée et « maîtrisée » pour signifier que la celle-ci l'est. C'est un état à un moment donné de la maîtrise foncière de l'opération. Le statut de l'opération est amené à évoluer au fur et à mesure de la maîtrise foncière publique et partenariale.