

Chambre régionale
des comptes
Île-de-France



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE**

**ÉTABLISSEMENT PUBLIC
FONCIER D'ÎLE-DE-FRANCE
(EPFIF)**

Exercices 2016 et suivants

Observations
délibérées le 12 mai 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE	6
PROCÉDURE	8
OBSERVATIONS	9
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME	9
1.1 Les statuts de l'EPFIF	9
1.2 Les missions de l'EPFIF	10
1.3 La gouvernance.....	10
1.3.1 Le conseil d'administration	10
1.3.2 Le bureau	13
1.3.3 Le directeur général.....	13
2 LA STRATÉGIE DÉFINIE PAR LES PROGRAMMES PLURIANNUELS D'INTERVENTION (PPI)	14
2.1 Un PPI 2016-2020 aux objectifs insuffisamment précis	14
2.2 Une feuille de route opérationnelle et financière partiellement respectée.....	18
2.3 Les objectifs du PPI 2021-2025	20
3 L'ACTIVITÉ ET LES MODALITÉS D'INTERVENTION	22
3.1 Le conventionnement.....	22
3.1.1 Le récent déploiement de conventions stratégiques à échelle intercommunale destinées à favoriser l'observation foncière	22
3.1.2 Des conventions d'intervention foncière (CIF) aux objectifs peu contraignants pour les communes bénéficiaires	24
3.1.3 Les relations entre antennes territoriales et siège	28
3.2 Les acquisitions foncières	29
3.2.1 Des acquisitions principalement réalisées à l'amiable et au prix des domaines	29
3.2.2 Des acquisitions qui reflètent les missions de l'EPFIF	31
3.2.3 Les risques sur les acquisitions.....	32
3.3 Le portage foncier.....	33
3.3.1 Les recettes locatives	34
3.3.2 Des actions de portage peu connues et innovantes.....	34
3.3.3 Les friches	35
3.4 Les cessions	36
3.4.1 La typologie des acquéreurs	36
3.4.2 L'activité économique	37
3.4.3 Une production de logements qui ne suit pas suffisamment les objectifs fixés	38
3.4.4 L'utilisation trop prudente du fonds SRU	40
4 UN CHAMP D'INTERVENTION DE PLUS EN PLUS ÉTENDU	45
4.1 Les ORCOD-IN	45
4.2 Une très grande diversification des actions qui interroge.....	47

5	LA SITUATION FINANCIÈRE	48
5.1	Le modèle économique de l'EPF	49
5.2	Un cycle de portage foncier principalement assuré par les résultats de fonctionnement	49
5.2.1	Les produits	49
5.2.2	Les charges	52
5.2.3	La capacité d'autofinancement et le résultat	54
5.3	Le bilan de l'EPFIF	55
5.4	La prospective et la maîtrise des risques	57
5.5	Les filiales	59
5.5.1	Le portage long terme	59
5.5.2	L'habitat indigne ou dégradé	60
6	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	61
6.1	L'évolution des effectifs en phase avec celle des missions de l'EPFIF	61
6.2	La charte des valeurs, première étape vers une charte de déontologie	63
7	LES SYSTÈMES D'INFORMATION : MAÎTRISE, FIABILITÉ ET SÉCURITÉ	64
7.1	La gouvernance informatique à consolider	64
7.1.1	L'absence de direction des systèmes d'information	64
7.1.2	Une gouvernance informatique marquée par l'infogérance du SI	65
7.1.3	La stratégie d'évolution pluriannuelle à compléter	66
7.2	Le système d'information en mutation	68
7.2.1	L'architecture du SI centrée autour du progiciel « SIFOW-GBCP »	68
7.2.2	Le pilotage perfectible des conventions et des opérations en l'absence de système d'information métier	69
7.2.3	Le déploiement d'un système d'information métier	71
7.3	La politique de sécurité du système d'information (SSI) à maîtriser	73
7.3.1	La gouvernance de la SSI reposant sur le contrat d'infogérance	73
7.3.2	Mais un niveau de sécurité du SI en conformité avec la PSSIE	74
7.4	Le SI conforme à la réglementation européenne de protection des données personnelles (RGPD)	75
7.4.1	La désignation d'un délégué à la protection des données au sein de l'EPFIF	75
7.4.2	La sensibilisation à la réglementation du RGPD	76
7.4.3	L'externalisation du registre des activités de traitement	77
7.4.4	La mise en conformité des traitements encore incomplète	77
8	IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE	79
8.1	Les impacts de la crise sanitaire sur l'activité de l'EPFIF	79
8.2	Les impacts financiers	79
8.3	Les modifications des orientations stratégiques induites par la crise	80
	ANNEXES	82

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) à compter de l'exercice 2016.

Créé en 2007, puis fusionné avec les trois autres établissements publics fonciers (EPF) franciliens au 1^{er} janvier 2016 pour atteindre une dimension régionale, l'EPFIF est un établissement public foncier de l'État à caractère industriel et commercial. Afin de mener à bien ses missions stratégiques de portage au service de l'aménagement et du développement durable en faveur du logement, de l'activité économique et plus récemment de l'habitat dégradé et indigne, il a constitué un stock foncier qui a atteint 2,5 Md€ fin 2020.

À l'issue de la fusion des quatre EPF, les équipes ont été rapidement opérationnelles sans rupture d'activité. La gestion de l'EPFIF est assurée de manière efficace. Son budget annuel avoisine 500 M€ et son effectif de 216 équivalents temps plein fin 2020, contre 173 fin 2016, s'est accru en raison de nouvelles missions, surtout au titre de la gestion complexe de quatre opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) nécessitant une forte expertise.

Une gouvernance qui laisse peu de place à l'État et aux intercommunalités

Le décret constitutif – valant statuts de l'EPFIF – attribue 88 % des sièges du conseil d'administration et 95 % de ceux du bureau aux représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. Chaque année, ceux-ci décident ainsi de l'emploi de près de 180 M€ de taxe spéciale d'équipement (TSE) au sein de leurs territoires.

Avec 13 sièges, la région Île-de-France, dispose de 40 % des sièges au sein du conseil d'administration, aux côtés des départements (24 %). L'État, tutelle de l'établissement, ne détient que quatre sièges au conseil d'administration, au même niveau que la Métropole du Grand Paris ou les EPCI de grande couronne. La région n'a qu'une compétence opérationnelle réduite en matière d'habitat et de logement, même si elle est chargée d'élaborer, conjointement avec l'État, un document de planification régional - le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) - au même titre que les documents cadres de stratégie d'aménagement du territoire que sont le schéma régional d'Île-de-France (SDRIF) ou le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Le souhait de l'EPFIF de ne pas imposer d'objectifs contraignants aux décideurs locaux – s'il a permis à l'organisme de gagner leur confiance – aboutit à des objectifs de politiques publiques trop génériques. L'EPFIF n'apporte pas de condition à ses portages fonciers et il est fréquemment amené à les prolonger (absence de clauses incitatives hormis la garantie de rachat, existence de conventions dormantes). Les refus de conventionner sont rares. Les conventions ne constituent pas un outil suffisamment précis de pilotage et ne s'attachent pas à donner des priorités d'action aux signataires, en termes de rééquilibrage.

Une meilleure contractualisation passerait par des objectifs plus précis de production de logements en lien avec ceux de l'État afin que l'EPFIF reste bien identifié comme un acteur du « pack État », selon les termes employés par le Premier ministre en novembre 2021.

L'organisme est placé sous la tutelle de l'État, qui conjointement avec la région, lui notifie des orientations stratégiques destinées à bâtir son programme pluriannuel d'intervention (PPI) quinquennal. Le PPI, établi en des termes généraux, gagnerait à mieux décliner ses objectifs de réalisation afin de mesurer plus précisément l'activité de l'établissement.

Le PPI 2021-2025 a l'ambition d'accompagner les enjeux de la transition écologique, la relance économique et la réindustrialisation ainsi que la lutte contre les fractures sociales et territoriales. En matière de logement, l'objectif des cessions de foncier est de permettre la réalisation d'un équivalent de 12 000 logements fin 2025.

La création de l'EPFIF n'a pas encore permis de créer le choc escompté en matière d'offre de logement

Depuis 2016, les cessions ont contribué à la construction de 32 397 logements, soit 6 479 annuels. Même si la dynamique de croissance du PPI 2016-2020 est bien respectée en termes de volume d'acquisition, la production finale de logements neufs demeure en-deçà de l'objectif. Le choc foncier annoncé par la création du grand EPF francilien, pour accompagner les objectifs de 70 000 logements inscrits au SDRIF, n'a pas provoqué de choc d'offre de logement à ce jour.

Les acquisitions sont réalisées au prix des domaines et majoritairement à l'amiable (sauf ORCOD-IN). Sur la période sous revue, l'EPFIF a œuvré à minorer les coûts de revient et donc les prix de cession – les recettes locatives plus élevées venant diminuer les coûts de portage.

Il ressort des données transmises à la chambre que 42 % des logements produits sur la période 2016-2020 (contre 50 % sur la période précédente) sont des logements sociaux, et 31 % sont des logements locatifs intermédiaires (LLI) ou en accession à prix maîtrisée (PLSA, BRS) ce qui est cohérent avec la fonction régulatrice de l'organisme. Mais un tiers (27 %) des logements sont des logements libres, vendus au prix du marché, alors que leur foncier, porté par l'EPFIF pendant plusieurs années, a été cédé par lui à prix coûtant, sans marge ni actualisation de prix.

Conscient que l'effet levier d'un établissement public foncier d'État, doté de ressources publiques (TSE, prélèvements SRU), d'instruments d'urbanisme contraignants (préemption, expropriation) doit avant tout contribuer à la production effective de logements abordables, l'EPFIF explique qu'il opère des péréquations entre les opérations. La chambre n'a pas été en mesure de constater ces péréquations ni à quelle échelle territoriale elles sont pratiquées. Cette fonction régulatrice gagnerait à être mieux connue et mise en valeur.

Un établissement dont le rôle de conseil et d'accompagnement est reconnu au-delà de ses missions de portage foncier

De nouveaux outils de portage long terme et de lutte contre l'habitat indigne ont été créés, notamment par le biais de filiales. En matière d'habitat dégradé, l'État lui a confié la gestion de quatre opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) qui sont financées par la mobilisation *ad hoc* de la taxe spéciale d'équipement à hauteur de 60 M€ par an. Depuis le 1^{er} mars 2022, la plus-value apportée par l'EPFIF dans ce type d'opération complexe fait l'objet d'une capitalisation d'expérience pour d'autres EPF à travers un centre de ressources.

L'EPFIF est très présent dans les secteurs stratégiques (OIN, GPE) ainsi qu'auprès de la majorité des communes carencées en logement sociaux.

Une contribution réelle à la production de logements sociaux pouvant encore progresser

La contribution de l'EPFIF au cycle de production de logements sociaux est réelle (13 758 logements de 2016 à 2020) mais limitée (1 316 logements seulement dans les communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence). Depuis 2021, une plus grande mobilisation du fonds de minoration SRU devrait participer à l'augmentation des résultats.

En outre, l'EPFIF pâtit de risques de détournement de son intervention par des communes qui, à l'issue de son portage, revendent le foncier aux promoteurs en captant une plus-value. Il serait utile de mettre fin à ce système de « double mutation » qui contrevient à l'intérêt général en matière de maîtrise des prix du foncier.

D'autant plus que, sur la période sous revue, l'EPFIF a intensifié son action pour réduire les coûts de portage afin de contenir les prix de cession. Les objectifs des conventions de portage avec les communes demeurent trop peu précis. Bien qu'il ne maîtrise pas les documents d'urbanisme – ce qui explique que les portages ne soient assortis que d'obligations de moyens – l'EPFIF gagnerait à détailler davantage les objectifs contractualisés avec les communes.

Une situation financière saine

La situation financière de l'EPFIF s'avère saine depuis 2016, année de fusion, grâce notamment au bénéfice de la taxe spéciale d'équipement et à la maîtrise des frais de fonctionnement. Les cessions n'étant pas à la hauteur des objectifs, contrairement aux acquisitions, l'EPFIF n'a pas été en mesure de revoir son financement au terme du PPI 2016-2020. Il ne l'envisage pas pour le PPI en cours alors que les portages les plus risqués (long terme et lutte contre l'habitat indigne) ont vocation à relever de ses filiales. Cette diversification de son activité appelle la formalisation d'une carte des risques et l'élaboration d'une prospective budgétaire et financière.

Les comptes de l'EPFIF n'ont été affectés que marginalement par la crise sanitaire, les dépenses exceptionnelles étant compensées par des économies. Des ristournes sur loyers ont été votées en faveur des locataires dont l'activité économique a été fortement touchée par les périodes de confinement.

Le déploiement d'un outil métier dimensionné à l'activité de l'EPFIF constitue une priorité d'évolution du système d'information, désormais globalement sécurisé

Le système d'information de l'EPFIF fait l'objet d'un contrat d'infogérance. Sa sécurité est conforme au référentiel relatif à la politique de sécurité des systèmes d'information de l'État (PSSIE). S'agissant de la protection des données personnelles, la conformité au RGPD est globalement prise en compte et sera complète dès que certains traitements seront finalisés en lien avec le référent dont la fonction doit être identifiée clairement dans l'organigramme.

Conscient que le volume de données d'activité généré par un stock foncier de 2,5 Md€ justifie un outil métier utilisé par l'ensemble des services, interfacé avec l'outil comptable et financier SIFOW-GBCP, l'EPFIF déploie progressivement le logiciel Golf 7. Ce déploiement général constitue une priorité afin de réduire le risque d'erreurs induites par les ressaisies manuelles et de faciliter la remontée et la consolidation des données dans le cadre d'un suivi des indicateurs d'activité plus précis à mettre en place.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule 11 recommandations dont deux sont des recommandations concernant la régularité et neuf des recommandations visant à améliorer la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations¹ reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Dresser le bilan annuel de mise en œuvre du programme pluriannuel d'intervention conformément aux articles L. 321-6 et R. 321-16 du code de l'urbanisme. 14

Recommandation régularité 2 : Poursuivre et achever sans délai la mise en conformité règlementaire des traitements de données personnelles..... 78

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Décliner plus précisément au sein du PPI les objectifs de réalisation assignés à l'EPFIF afin qu'il mesure mieux son activité. ..
..... 18

Recommandation performance 2 : Élaborer des budgets en cohérence avec le PPI. En cas de correction du PPI, en prévoir les modalités d'ajustement..... 18

Recommandation performance 3 : Poursuivre et déployer la démarche dynamique engagée afin de convaincre tous les EPT de l'intérêt des conventions stratégiques..... 23

Recommandation performance 4 : Renforcer les incitations au respect des objectifs qualitatifs, environnementaux et de production de logements, notamment sociaux, par le biais de conventions plus précises, voire plus contraignantes, en contrepartie de l'aide et du financement apportés par l'EPFIF. 28

Recommandation performance 5 : Limiter les demandes de portage relatives à des biens déjà propriétés publiques pour lesquels l'intervention de l'EPFIF a peu de valeur ajoutée (en cas de possibilité d'aménagement à court terme, par exemple). 32

¹ Les recommandations de régularité sont des rappels aux droit.
Les recommandations de performance visent à améliorer la gestion de l'établissement.

Recommandation performance 6 : Instaurer dans les conventions d'intervention foncière un dispositif de maîtrise des prix de cession pour lutter contre les effets d'aubaine ou les procédés spéculatifs.	43
Recommandation performance 7 : Finaliser la carte des risques et mettre en place l'évaluation périodique du plan d'action afférent.	58
Recommandation performance 8 : Consolider la gouvernance du système d'information en créant une DSI et en adoptant un schéma directeur du système d'information.....	68
Recommandation performance 9 : Pour renforcer le déploiement du système d'information métier, fixer des échéances intermédiaires et finale, mettre en place une instance de pilotage et informer régulièrement le conseil d'administration.	73

PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) pour les exercices 2016 et suivants.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

Conformément aux dispositions des articles L. 115-15 et R. 111-1 du code des juridictions financières, les chambres régionales des comptes ont reçu délégation de la Cour des comptes pour examiner les comptes et la gestion des établissements publics fonciers de l'État, créés en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, dont le siège est situé dans leur ressort territorial. Par arrêtés du Premier président de la Cour des comptes du 8 décembre 2015 pour les exercices 2016 à 2020 et du 12 décembre 2017 pour cinq exercices à compter du 1^{er} janvier 2018, elles ont reçu délégation de compétence de la Cour afin de contrôler les comptes et la gestion des établissements publics fonciers de leur ressort. La chambre régionale des comptes Île-de-France a donc compétence pour procéder au contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), établissement public de l'État dont le siège est situé à Paris.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 6^{ème} section a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 12 mai 2022 sous la présidence de M. Christophe Royer, président de section, M. Franck Daurenjou, président de section, MM. Philippe Dedryver et Bertrand Gillet, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en leur rapport, Mmes Sophie Singeot et Florence Cortot, premières conseillères, qui en application de l'article R212-30 du codes des juridictions financières ne disposent que d'une voix délibérative, assistées de MM. Maxime Boubées et Sylvain Delage, vérificateurs des juridictions financières ;
- en ses conclusions, Mme Isabelle Banderet-Rouet, procureure financière.

Mme Lionelle Nivore, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse de l'établissement public au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 28 juin 2022, a été reçue par la chambre le 25 juillet 2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

OBSERVATIONS

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISME

Dans son rapport n° 13-0194, rendu public le 20 décembre 2013, la chambre avait examiné la gestion de l'EPFIF, sur son périmètre d'origine, pour les exercices 2007 à 2012. Elle mettait en évidence une situation financière saine, une bonne structuration d'ensemble de l'organisme, au service de son objet et en conformité avec les politiques nationale et régionale, bien que n'ayant pas encore atteint son objectif de production annuelle de 7 000 logements, soit 35 000 à l'issue du premier programme pluriannuel d'intervention (PPI). Dix recommandations étaient formulées. Bien que ses équipes aient été mobilisées par la fusion au 1^{er} janvier 2016, le nouvel EPFIF a globalement œuvré à leur mise en œuvre. Leur suivi est abordé dans le présent rapport et synthétisé en annexe 2.

Quatre recommandations sont totalement mises en œuvre, une est en cours, trois font l'objet d'une mise en œuvre incomplète et deux ne le sont pas encore. Une marge de progrès demeure concernant la déclinaison territoriale, quantitative et qualitative de ses objectifs et leur mesure par le biais d'indicateurs pertinents. Cette déclinaison doit également trouver sa traduction au plan financier dans la mise en œuvre du PPI, ce qui permettra à l'EPFIF, une fois son rythme de croisière atteint (équilibre des acquisitions et des cessions), d'interroger son mode de financement.

1.1 Les statuts de l'EPFIF

L'EPFIF est l'un des douze établissements publics fonciers de l'État² (EPF), à caractère industriel et commercial. Il est créé au 1^{er} janvier 2007³ pour répondre aux enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable de cinq des huit départements franciliens (Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne et Seine-et-Marne). Au 1^{er} janvier 2016⁴, il fusionne avec les trois autres EPF des Yvelines, du Val-d'Oise et des Hauts-de-Seine, son périmètre est ainsi étendu à l'ensemble du territoire de la région Île-de-France. Cette dernière ne compte dorénavant, de par la loi, qu'un « seul établissement public foncier de l'État ».

Sur le territoire national plusieurs EPF revêtent un format régional (Occitanie, PACA, Grand-Est, etc.). Ils peuvent, quant à eux, sur le fondement du 1^{er} alinéa de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme (CU), se superposer en tout ou partie avec des EPF locaux créés avant le 26 juin 2013, ce qui n'est pas le cas de l'EPFIF⁵.

L'EPFIF est placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et de celui de l'économie, des finances et de la relance. Son siège est à Paris 14^{ème}. Il dispose d'antennes locales à Versailles et Cergy, ainsi que, pour le bon déroulement des quatre « Opérations de Requalification des Copropriétés dégradées d'intérêt national » (ORCOD-IN) dont il est chargé, à Clichy-sous-Bois, Grigny, Mantes-la-Jolie et Villepinte.

² Régime juridique fixé par le code de l'urbanisme : articles L. 321-1 à -13 et R. 321-1 à -22.

³ Par décret n° 2006-1140 du 13 septembre 2006 modifié par celui du 12 mai 2015 (n° 2015-525). Ces décrets valent successivement statuts.

⁴ En application de la loi MAPTAM, depuis le 1^{er} janvier 2016, les quatre anciens EPF d'Île-de-France (EPFIF, Hauts-de-Seine, Yvelines, Val-d'Oise) ont été fusionnés et regroupés en un seul établissement régional, l'EPFIF.

⁵ Toutefois, des organismes locaux œuvrant en matière de portage foncier subsistent localement sous d'autres formes comme le Syndicat mixte d'action foncière du département du Val-de-Marne (SAF 94).

1.2 Les missions de l'EPFIF

Les missions premières des EPF sont définies par les articles L. 321-1 et 1-1 du CU :

- mettre en place des stratégies foncières qui contribuent à la réalisation de logements, notamment sociaux, en tenant compte des priorités définies par les PLH afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain ;
- contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, dans le cadre de conventions ;
- réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1, des biens fonciers ou immobiliers acquis ;
- constituer des réserves foncières ;
- appuyer les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'observation foncière, notamment dans le cadre du dispositif d'observation foncière mentionné à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Afin d'isoler certaines de leurs activités, ils peuvent créer des filiales (L. 321-3 CU).

Par ailleurs, les EPF peuvent se voir confier par décret en Conseil d'État, sur le fondement de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la conduite d'opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) au sens de l'article L. 741-2 du CCH (voir partie 4.1).

1.3 La gouvernance

L'organe délibérant de l'EPFIF est le conseil d'administration (33 membres) qui délègue certaines de ses attributions au bureau (19 membres élus en son sein). Le directeur général est l'exécutif de leurs décisions et le représentant légal de l'organisme. Il encadre les équipes réparties en quatre pôles au 1^{er} avril 2021 : stratégie/ressources, ORCOD-IN, opérations et support.

1.3.1 Le conseil d'administration

1.3.1.1 Composition

Le conseil d'administration⁶ des EPF d'État⁷ est composé de représentants de l'État et, pour au moins la moitié – 88 % dans le cas de l'EPFIF – de membres représentant les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre. Chaque chambre consulaire⁸ ainsi que le conseil économique, social et environnemental régional (CESER) a voix consultative.

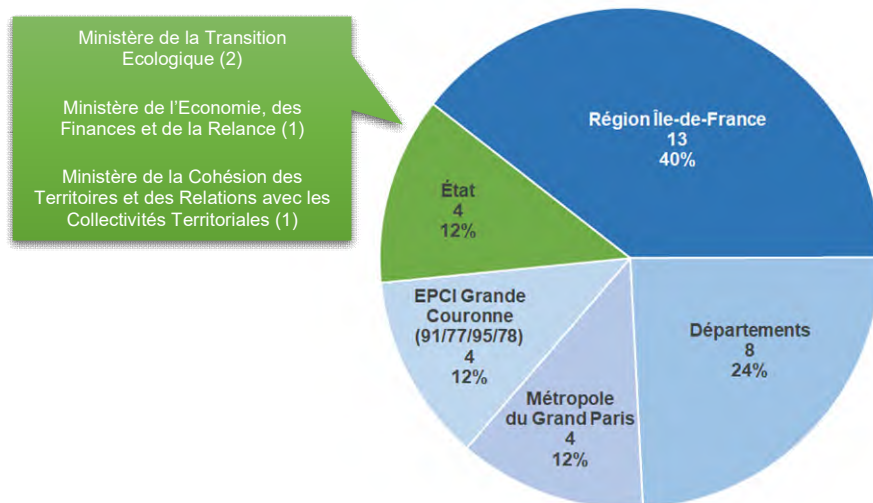
En application du décret de création valant statuts de l'EPFIF, les 33 membres à voix délibérante de son conseil d'administration se répartissent ainsi :

⁶ Le mandat des administrateurs est gratuit, en revanche l'indemnisation de leurs déplacements est prévue par délibération du conseil d'administration.

⁷ Articles L. 321-8 et -9 du CU.

⁸ Chambre de commerce et d'industrie, chambre d'agriculture et chambre des métiers et de l'artisanat.

Graphique n° 1 : Composition du conseil d'administration



Source : CRC à partir des statuts de l'EPFIF.

À l'instar des autres EPF, les représentants de l'État sont peu nombreux au conseil d'administration alors que ceux des collectivités territoriales sont très majoritaires avec 29 administrateurs, soit 88 %. Les collectivités territoriales ont une large maîtrise des décisions adoptées par le conseil d'administration. À l'inverse, avec seulement quatre représentants, l'État dispose de moyens limités pour faire valoir son point de vue au sein des instances de décision. Dans d'autres organismes franciliens d'aménagement, l'État a veillé, par la loi, à ce que le nombre de ses représentants au conseil d'administration soit égal au moins au nombre total des représentants des collectivités. Nonobstant ces dispositions paritaires pour les organismes franciliens d'aménagement, l'État exerce sa tutelle avec une représentation minoritaire pour son établissement foncier francilien.

Si la politique foncière se caractérise par son objet transversal et relève ainsi des différents échelons de collectivités locales, le logement qui mobilise 80 % de l'activité de l'EPFIF relève principalement, au plan territorial, de l'ensemble MGP/EPT et des EPCI. Avec 13 sièges, la région, responsable de la définition sur son territoire des orientations au titre du développement économique, n'a qu'une compétence opérationnelle réduite en matière d'habitat et de logement, même si elle est chargée d'élaborer, conjointement avec l'État, un document de planification régionale – le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), au même titre que les documents cadres de stratégie d'aménagement du territoire que sont le Schéma régional d'Île-de-France (SDRIF) ou le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

De même les départements, avec huit représentants, n'ont pas de compétence directe en matière de logement mais sont chargés des politiques des solidarités et de la cohésion territoriale. Cependant, les départements gèrent également les voiries départementales dont certaines constitueront les axes urbains des nouvelles mobilités. Les interventions de l'EPFIF s'inscrivent en synergie avec les départements sur certains axes structurants.

Or la Métropole du Grand Paris (MGP), chargée de l'élaboration du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), qui constitue, avec ses 7 millions d'habitants, la zone dense (zones tendues A et A bis), ne dispose que de quatre sièges, soit autant que les EPCI de la seconde couronne accueillant 4,8 millions d'habitants.

1.3.1.2 Attributions

En application du code de l'urbanisme, les décisions suivantes relèvent de la compétence exclusive du conseil d'administration :

- définition de l'orientation de la politique de l'établissement ;
- l'approbation du programme pluriannuel d'intervention et du budget ;
- l'autorisation des emprunts ;
- l'arrêt du compte financier et affectation des résultats ;
- la mise en œuvre des investissements au-delà d'un seuil fixé par le règlement intérieur ;
- l'adoption du règlement intérieur, notamment conditions de fonctionnement du bureau ;
- la fixation de la domiciliation du siège et du montant de la ressource fiscale spécifique autorisée par la loi.

L'article 11 des statuts y ajoute :

- l'approbation des tranches annuelles du PPI, des transactions et des conventions avec les collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics locaux/nationaux, SAFER ou sociétés de préservation des espaces naturels et agricoles ;
- la création de filiales et acquisitions de participation ;
- la fixation des conditions de recrutement du personnel placé sous l'autorité du directeur général.

Enfin, l'article 11 du règlement intérieur charge le conseil d'administration de :

- l'approbation des transactions supérieures à 50 000 € ; sauf celles relatives à la gestion du personnel, aux transactions immobilières et commerciales ou relatives à la gestion des biens dans le cadre de l'exécution des conventions, pour lesquelles il autorise le directeur général ;
- l'approbation des conventions cadre, le bureau étant chargé de l'approbation des conventions opérationnelles ;
- l'autorisation du directeur général à intervenir dans les emplacements réservés, à mettre en œuvre les procédures de droits de délaissement à la demande des collectivités territoriales dans le cadre d'une convention d'intervention foncière.

Outre les commissions territoriales par agence opérationnelle qui associent des représentants de l'EPFIF et de ses partenaires, le conseil d'administration a créé trois commissions thématiques (prospective foncière, habitat-emploi et comité stratégique territorial des Yvelines-AFDEY) et une commission d'examen des achats.

Certaines délibérations sont soumises à transmission et approbation du préfet de région qui dispose d'un délai de recours d'un mois : délibérations portant sur les prévisions budgétaires, emprunts, opérations à entreprendre, créations de filiales, acquisitions de participations (faisant aussi l'objet d'un arrêté conjoint des deux ministres de tutelle sous condition de seuil), procédures de transaction et délégations. Depuis 2016, l'EPFIF n'a fait l'objet d'aucune observation du contrôle de légalité.

1.3.1.3 Prévention des conflits d'intérêts

Dans le cadre de son précédent contrôle la chambre avait formulé une recommandation n° 3 visant à doter l'EPFIF d'un dispositif de prévention des situations de conflits d'intérêts des administrateurs et du directeur général, en s'inspirant par exemple des dispositions du code de commerce. La chambre constate la mise en œuvre de cette recommandation.

Après consultation de la HATVP, le règlement intérieur du conseil d'administration⁹ a été complété pour fixer les règles de déport des administrateurs, en cas de conflit entre leurs différents mandats (électifs locaux ou administrateurs de SEM ou autres SPL, bailleurs sociaux). Au-delà de rappels des définitions du conflit d'intérêts et du délit d'octroi d'avantage injustifié, il est indiqué qu'ils « *ne peuvent prendre part aux délibérations ayant pour objet une affaire à laquelle ils ont un intérêt personnel* ». Cette interdiction s'entend dans l'ensemble des instances de gouvernance de l'EPFIF, y compris les commissions de commande publique.

En plus de la déclaration d'intérêt et de patrimoine à la HATVP produites par le directeur général et le président, les administrateurs adressent au préfet de région une déclaration d'intérêt simplifiée en application de l'article R. 321-5 du code de l'urbanisme.

1.3.2 Le bureau

Le bureau comprend 19 membres (art. 12 des statuts). Le conseil d'administration désigne en son sein, pour six ans, un représentant du collège État, un de chacun des huit départements, six de la région, deux de la MGP et deux des EPCI à fiscalité propre. Le président est issu du collège des représentants de la région, il est assisté de deux vice-présidents. Les représentants de l'État peuvent assister aux réunions du bureau.

Plus encore qu'au sein du conseil d'administration, la place des collectivités et de leurs groupements est prépondérante dans la gouvernance de l'EPFIF (95 %), particulièrement les départements (42 %) et la région (32 %). L'EPFIF indique que la part des sièges occupés par les départements tient notamment à la volonté de continuer à entretenir « un partenariat étroit » avec eux à la suite de la fusion des anciens établissements publics fonciers départementaux.

Sur délégation du conseil d'administration, le bureau approuve les conventions opérationnelles (conventions d'intervention foncière) transmises au préfet pour approbation (délai de recours d'un mois).

1.3.3 Le directeur général

Le directeur général des EPF de l'État est nommé, pour cinq ans renouvelables, par arrêté du ministre en charge de l'urbanisme après avis du préfet compétent et du président du conseil d'administration (articles R. 321-8 à 321-10 du code de l'urbanisme). Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du conseil d'administration.

Il est représentant légal et ordonnateur des dépenses et des recettes, chargé de l'instruction préalable des affaires de la compétence de l'établissement. Il prépare et exécute les décisions du conseil d'administration et du bureau. Il prépare et présente le budget, recrute le personnel et a autorité sur lui. Il peut déléguer sa signature. Il assiste de droit aux réunions du conseil d'administration et du bureau. Il prépare et présente le PPI et le bilan annuel.

⁹ Règlement intérieur du 26 juin 2020, article 19 relatif à la prévention et au traitement des conflits d'intérêt.

Il est également compétent pour :

- 1° Préparer et passer les contrats, les marchés publics et contrats de concession, les actes d'acquisition, d'aliénation, d'échange et de location ;
- 2° Préparer et conclure les transactions ; dans la limite de 50 000 € ou au-delà pour celles afférentes à la gestion du personnel, les transactions immobilières et commerciales et celles concernant la gestion de biens issues des conventions ;
- 3° Représenter l'EPFIF dans les actes de la vie civile et commerciale, ester en justice ;
- 4° Ouvrir et organiser celles des enquêtes publiques prévues aux articles L. 123-1 et L. 123-2 du code de l'environnement qui sont requises pour les décisions ressortant de la compétence de l'établissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'EPFIF est un établissement public foncier de l'État à caractère industriel et commercial, créé en 2007, puis fusionné le 1^{er} janvier 2016 pour atteindre une dimension régionale. Il assure des missions stratégiques de portage foncier au service de l'aménagement et du développement durable en faveur du logement, de l'activité économique et plus récemment de l'habitat dégradé et indigne.

Bien qu'il soit placé sous la tutelle de l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements disposent au sein de l'EPFIF, en application du code de l'urbanisme, d'un pouvoir prépondérant de gouvernance avec 88 % des sièges au conseil d'administration et 95 % au bureau. La seule région Île-de-France, pourvue d'une compétence opérationnelle réduite en matière de logement, occupe 40 % des sièges au conseil d'administration, aux côtés des départements (24 % au conseil d'administration et 42 % au bureau). Depuis 2016, la Métropole du Grand Paris bénéficie de quatre sièges au conseil d'administration (12 %), comme les EPCI de grande couronne et comme l'État.

2 LA STRATÉGIE DÉFINIE PAR LES PROGRAMMES PLURIANNUELS D'INTERVENTION (PPI)

2.1 Un PPI 2016-2020 aux objectifs insuffisamment précis

L'absence de bilans annuels prévus par le code de l'urbanisme

Le conseil d'administration doit adopter un programme pluriannuel d'intervention (PPI) dans les deux années suivant sa création et en dresser un bilan annuel (articles L. 321-5 à -7, R. 321-13 à -15 du code de l'urbanisme). Sa révision est ensuite au moins quinquennale. Concernant le PPI 2016-2020, bien qu'ayant réalisé un bilan « à mi-parcours », ainsi qu'une information notamment via ses rapports d'activité, l'EPFIF n'a pas fourni de bilan annuel. L'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre cette démarche dès 2022.

Recommandation régularité 1 : Dresser le bilan annuel de mise en œuvre du programme pluriannuel d'intervention conformément aux articles L. 321-6 et R. 321-16 du code de l'urbanisme.

Des orientations définies par l'État et la région dans un contexte de profonde évolution de l'organisation territoriale francilienne.

Les objectifs du PPI de l'EPFIF reprennent les éléments d'orientations stratégiques définis par l'État et la région. Le logement y est le thème prioritaire, évoqué par l'État comme par la région. L'enjeu est en premier lieu quantitatif mais également qualitatif renvoyant à l'exigence de mixité et de production de foncier pour différentes catégories de logements.

Pour l'État, les orientations sont notamment exprimées dans la loi relative à l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) et dans la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations en matière de logement social.

Les orientations stratégiques de l'État sont notifiées par le ministre en charge de l'urbanisme au président du conseil d'administration, au directeur général ainsi qu'au préfet. Si ces orientations sont modifiées, le PPI doit l'être dans les neuf mois.

Pour le PPI 2016-2020, l'État déclinaient certaines priorités comme atteindre l'objectif d'acquisition de 12 000 logements par an ; intensifier l'action de l'EPFIF en faveur du logement social dans les communes carencées via des conditions d'intervention précisant un pourcentage de logements sociaux dans les opérations ; lutter contre l'habitat indigne, notamment via les ORCOD-IN.

Pour le PPI 2021-2025, l'État déclinaient comme priorités – outre la production de logements – des objectifs de transition écologique en s'inscrivant dans les principes de « la ville et les territoires de demain » (territoires sobres, résilients, inclusifs et productifs) et du « zéro artificialisation nette » ; ainsi que des objectifs en matière d'accompagnement des collectivités en renforçant les conventions stratégiques à l'échelle intercommunale et la mise en place de partenariat avec les acteurs du foncier.

Pour la région, le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) prévoit la production de 70 000 logements par an pour l'ensemble des acteurs franciliens et conforte la priorité au renouvellement urbain et à la densification. Pour le PPI 2016-2020, le conseil régional donnait notamment l'objectif de mobiliser le foncier public, dont celui des lycées régionaux, pour y construire du logement. Il ambitionnait également de soutenir la création de 100 quartiers innovants et écologiques.

Fondé sur un diagnostic établi en juillet 2015, le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) s'inscrit dans les orientations du SDRIF. Il est confié au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), copiloté par l'État et la région, il apporte une vision d'ensemble en précisant la territorialisation de l'offre de logements, et définit les objectifs en matière d'hébergement. Dans un système de gouvernance des politiques du logement et de l'hébergement particulièrement complexe en Île-de-France, le SRHH est un document de référence offrant un cadre d'harmonisation des politiques locales pour l'ensemble des acteurs franciliens concernés.

Parmi les acteurs franciliens, la Métropole du Grand Paris qui est compétente en aménagement de l'espace métropolitain attend de l'EPFIF une expertise dans la réalisation du volet foncier de son plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), qui n'est pas exécutoire à ce jour.

En effet, la création de la MGP a eu pour objectif de lutter contre les inégalités territoriales et notamment la pénurie et l'inégale répartition des logements sociaux, le PMHH étant conçu comme un outil pour atteindre cet objectif. Or, l'État a estimé que le projet de PMHH ne prenait pas suffisamment en compte ses demandes en matière de production de logements, conduisant la MGP à différer son adoption. Le retard dans l'adoption du PMHH retarde également le transfert de la compétence logement social des communes vers les établissements publics territoriaux (EPT).

De nombreux rapports de la chambre relèvent également que le transfert de la compétence « aménagement » des communes vers les EPT ou vers des établissements publics intercommunaux qui ont tous, peu ou prou, vu évoluer leur périmètre géographique, se réalise dans des conditions très laborieuses.

Dans ce contexte, il semble difficile à l'EPFIF de formaliser des prévisions précises en matière de construction de logements alors que les acteurs dont il dépend sont plus que probablement dans l'incapacité de lui transmettre des données fiables et structurantes.

Les communes et EPCI, sont également accompagnés par l'EPFIF sur les questions foncières au service de l'habitat, du développement économique, de la transition écologique et des projets de territoires. Si les conventions stratégiques avec les intercommunalités accompagnent leur montée en compétences, les objectifs de l'EPFIF ne sont pas définis par une agrégation des documents stratégiques infra-régionaux (PLU, PLH, schémas d'aménagement économique).

Des objectifs quantitatifs fixés à 12 000 logements par an

L'objectif d'un niveau d'acquisition de foncier représentant 12 000 logements par an « en régime de croisière à terme » a été fixé par l'État en accord avec le conseil d'administration lors de la préparation du PPI 2016-2020. Cet objectif d'acquisition a été porté à 13 000 dans le PPI 2021-2025 pour contribuer à la construction de 12 000 logements annuels sur les fonciers recédés par l'établissement. La référence à un nombre de logements en acquisition n'est pas une unité de mesure pertinente. Elle ne facilite pas l'analyse des objectifs et des résultats de l'EPFIF et peut créer une confusion dans les esprits, voire induire en erreur les administrateurs eux-mêmes.

Des objectifs qualitatifs de moins en moins volontaristes

L'EPFIF intervient donc dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention (PPI), qui constitue sa « feuille de route » (objectifs, actions envisagées, moyens consacrés à ces actions). Or, ce PPI est élaboré et approuvé par le conseil d'administration de l'établissement où les collectivités territoriales sont très majoritairement représentées. En dépit de la tenue de réunions de travail avec les services de l'État, aucune modalité de contrainte, autre que l'approbation par le représentant de l'État de la délibération relative au PPI, n'est prévue pour permettre à l'État d'imposer ses choix. L'EPFIF souligne néanmoins que les deux délibérations afférentes au PPI ont été adoptées à l'unanimité et n'ont fait l'objet d'aucune remarque du contrôle de légalité, ce qui témoigne de l'adhésion de la tutelle à la feuille de route.

Le PPI 2016-2020 a été adopté le 15 septembre 2016 par le conseil d'administration. Son élaboration, débutée en 2015, s'est poursuivie en 2016, après les élections régionales de décembre 2015. Les discussions ont porté sur la définition des axes prioritaires en matière de logement social.

Dans l'ancien EPFIF, les axes prioritaires du premier PPI 2007-2013 étaient plus volontaristes que la loi SRU sur l'accroissement du nombre de logements sociaux, ils devaient représenter 30 % du total dans toutes les communes et 50 % dans celles dont le taux de logements sociaux était inférieur aux obligations de la loi SRU. Il en allait de même dans l'EPF de Val-d'Oise et le taux était de 40 % dans l'EPF des Yvelines.

Cette ambition a disparu dans le PPI 2016-2020. Les orientations stratégiques de l'État, adressées à l'EPFIF fin 2015, fixaient un objectif de 12 000 logements en acquisition par an et le respect des objectifs du SDRIF de 2012, soit 30 % de logements locatifs sociaux à l'échelle régionale. Cet objectif est abandonné, « *L'EPFIF ne doit pas rajouter des contraintes supra-légales* » selon la présidente de l'EPFIF lors du conseil d'administration du 12 mai 2016, proposant de s'en tenir à la loi et au seuil de 25 % d'ici 2025 pour toutes les communes.

Lors du vote du conseil d'administration, le 15 septembre 2016, le PPI a été adopté à l'unanimité. L'obligation de prévoir 30 % de logements PLAI-PLUS pour les communes carencées a cependant été ajoutée, comme le prévoit la loi, après un amendement déposé par les représentants de l'État.

La région demande à l'EPFIF de développer une production équilibrée, des logements très sociaux aux logements intermédiaires et privés (la région ne finançant plus les PLAI dans les communes comptant plus de 30 % de logements locatifs sociaux). Le PPI 2016-2020 diversifie sensiblement les champs d'intervention : acquisitions dédiées aux programmes d'accession sociale ou d'accession abordable à la propriété, ainsi que des opérations de revitalisation des centres-bourgs de seconde couronne visant la réimplantation de commerces.

Le PPI 2021-2025, adopté le 25 mars 2021, s'inscrit dans la même orientation, avec une légère inflexion sur les communes carencées : « *Pour ce qui est du logement social, et comme ce fut déjà le cas dans le cadre du PPI 2016-2020, l'EPF Île-de-France inscrira son action dans le cadre de la loi SRU sans obligation supplémentaire mais amplifiera son action sur les communes carencées en lien avec les services déconcentrés de l'État (PPI 2021-2025, page 7).* Des dispositifs innovants tels que le bail réel solidaire (BRS) avec les offices fonciers solidaires doivent être expérimentés.

Les deux PPI successifs sur la période ne fixent toutefois pas d'objectifs chiffrés par catégorie ou typologie de logements ou d'activité, même si l'EPFIF indique fournir ces éléments aux administrateurs au moment de leur élaboration.

Dans son précédent rapport sur l'EPFIF, la chambre lui recommandait recommandation n° 1 (mise en œuvre incomplètement) d'affiner les objectifs de production de logements sociaux, en diversifiant le type de produits offerts sur un territoire, afin de favoriser la mobilité résidentielle des ménages modestes. Elle constatait que les objectifs, formulés en termes trop généraux, ne permettaient pas de gommer les disparités territoriales, la production des logements sociaux restant concentrée sur certains quartiers/communes. Elle invitait à y diversifier l'offre pour favoriser les parcours résidentiels. L'EPFIF souligne toutefois que la contribution de ses cessions à l'effort de production de logements sociaux de 2016 à 2020 est supérieure dans les communes déficitaires (50%) par rapport aux communes non déficitaires (36 %).

En matière de logement, les PPI 2016-2020 et 2021-2025 prévoient bien un triple objectif de mixité sociale, fonctionnelle et générationnelle, assorti d'une approche différenciée selon la situation des communes au regard de la loi SRU (non déficitaire, déficitaire, déficitaire et carencée). L'intention de développer le logement locatif intermédiaire (LLI) et le bail réel solidaire (BRS) matérialise la perspective de diversification des parcours résidentiels.

Ainsi, avec un objectif annuel d'acquisition à terme de 12 000 logements, le PPI 2021-2025 mentionne une proportion de 40 à 45 % de logements sociaux, de 10 à 15 % de logements intermédiaires, le solde relevant d'autres catégories comme l'accession sociale à la propriété et des logements tous publics.

L'EPFIF n'a pas vocation à établir de documents prescriptifs et opposables aux documents d'urbanisme élaborés par les collectivités. Il s'appuie sur les EPCI, à la fois lors de la conclusion des conventions opérationnelles, dont ils sont parfois cosignataires, mais aussi depuis 2019 avec des conventions stratégiques destinées à les accompagner, sur le volet foncier, dans leurs stratégies en matière d'habitat et/ou de développement économique, en cofinçant leurs études.

Mais les objectifs demeurent trop généraux pour permettre de mesurer précisément l'impact du portage et sa plus-value sur la production de logements sociaux. Le PPI ne présente pas de déclinaison spatio-temporelle ciblant des objectifs quantitatifs et qualitatifs. La DHUP considère que les orientations de l'État sont suffisamment déclinées au sein du PPI et que relève ensuite du directeur général de l'EPFIF leur mise en œuvre opérationnelle.

L'EPFIF indique qu'un travail de précision des objectifs pourra être entrepris sans aller jusqu'à la mise en place de sous-PPI opposables. La chambre l'encourage dans cette démarche, préalable à une évaluation plus fine de son activité.

Recommandation performance 1 : Décliner plus précisément au sein du PPI les objectifs de réalisation assignés à l'EPFIF afin qu'il mesure mieux son activité.

2.2 Une feuille de route opérationnelle et financière partiellement respectée

Le programme pluriannuel d'intervention 2016-2020, approuvé par le conseil d'administration le 15 septembre 2016, formalise, entre autres, la prévision des acquisitions et des cessions foncières, ainsi que leurs impacts financiers. Bien que le réalisé se soit écarté des objectifs, aucune correction au PPI n'a été apportée. L'EPFIF précise qu'il n'a pas estimé utile de procéder à un recalibrage à mi-parcours en 2018 alors que le décrochage n'est significatif qu'à partir de 2019 avec le gel de trois projets significatifs (OIN Ardoines, Vitry-gare et Thiais-Orly) portés par l'EPA ORSA alors en cours de rapprochement avec GPA.

Afin de tenir compte de l'évolution des contextes et des missions d'un établissement, des ajustements peuvent être opérés au sein d'un PPI. Les modalités d'ajustement de l'EPFIF n'ont pas concerné un document-cadre ou la feuille de route mais sont réalisées annuellement lors des votes des budgets prévisionnels, voire lors d'un budget rectificatif, comme en 2019.

Il en résulte une communication confuse sur le respect des objectifs du PPI dans les rapports des conseils d'administration, les rapports de gestion ou les rapports d'activité. Modifiés chaque année par le truchement des votes budgétaires, de nouveaux objectifs ainsi ajustés sont réalisés « de manière très satisfaisante, dans la courbe de croissance tracée dans le PPI 2016-2020 », avec une exécution budgétaire « à 100 % ». En outre, le rapport d'activité 2019 évoque une mise à jour du PPI, alors qu'il s'agit seulement d'un budget rectificatif.

Outil stratégique, le PPI formalise la prévision des charges et des produits sur plusieurs exercices. Il ne remet pas en cause le principe d'annualité, pour autant l'annualité budgétaire ne peut être prétexte à un relâchement de la feuille de route.

Recommandation performance 2 : Élaborer des budgets en cohérence avec le PPI. En cas de correction du PPI, en prévoir les modalités d'ajustement.

Si les acquisitions foncières et frais de portage liés suivent la trajectoire définie par le PPI, les cessions – premier poste de ressources de l'établissement – voient néanmoins leurs prévisions surévaluées. En outre, la stratégie foncière ne permet pas d'atteindre les objectifs de développement de l'offre de logements.

Des acquisitions foncières qui suivent la trajectoire définie par le PPI

Sur l'ensemble de la période, en moyenne, les écarts des acquisitions prévues et réalisées restent raisonnables, de l'ordre de 5 %. Les objectifs de 2 Md€ d'acquisitions sur l'ensemble de la période ont été atteints.

Tableau n° 1 : Écarts entre programmation des acquisitions et réalisé (en M€)

Acquisitions	2016	2017	2018	2019	2020	De 2016 à 2020	
Réalisé	300	361	435	549	461	2 105	
Prévu dans PPI 2016-2020	365	380	400	420	440	2 005	
Écarts réalisé/PPI	M€	- 65	- 19	35	129	21	100
	%	- 18	- 5	9	31	5%	5

Source : d'après PPI 2016-2020 et comptes certifiés

Les sous-réalisations de début de période sont rattrapées en fin de période. Les écarts importants de 2019 (+ 129 M€) ne proviennent pas d'une accélération d'activité due aux ORCOD-IN mais essentiellement de trois acquisitions immobilières à Courbevoie (37 M€), Cachan (35 M€) et le Plessis-Robinson (27 M€).

Le budget d'acquisition prévu au PPI a été dépassé en raison d'éléments nouveaux survenus depuis son élaboration, notamment la conclusion fin 2018 d'une convention concernant le village des athlètes et celui des médias pour les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Des prévisions de cessions surévaluées

Sur l'ensemble de la période, 227 M€ de cessions (soit 18 %) n'ont pas été réalisées.

Tableau n° 2 : Écarts entre programmation des cessions et réalisé (en M€).

Cessions	2016	2017	2018	2019	2020	De 2016 à 2020	
Réalisé	251	178	200	212	265	1 013	
Réalisé (corrigé) (*)	158						
Prévu dans PPI 2016-2020	190	220	250	280	300	1 240	
Écarts réalisé (*) / PPI	M€	- 32	- 42	- 50	- 68	- 35	- 227
	%	- 17	- 19	- 20	- 24	- 12	- 18

(*) hors cession Hôpital Saint-Vincent de Paul

Source : d'après PPI 2016-2020 et comptes certifiés

Le réalisé de 251 M€ de 2016 a été corrigé par la chambre du fait d'une cession exceptionnelle¹⁰ de 93 M€ correspondant à 34 000 m² dans le 14^e arrondissement de Paris pour le projet de reconversion de l'Hôpital Saint-Vincent-de-Paul, dont le portage par l'EPFIF a duré une année.

Nonobstant cette sous-exécution, l'objectif de croissance des cessions des terrains de + 15 % par an a été tenu – en moyenne – pour l'ensemble de la période.

Tableau n° 3 : Évolution annuelle des cessions

	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	Moyenne
Évolution des cessions (en %)	13	12	6	25	14

Sources : CRC d'après comptes certifiés

Les objectifs de développement de l'offre de logements

Afin de permettre le développement d'une offre résidentielle adaptée à la diversité des besoins, l'EPFIF prévoyait une production de 41 300 logements construits à la fin de la période 2016-2020. L'exécution réelle est de l'ordre de 32 300 logements.

¹⁰ Sur l'ensemble de la période, le 95^e centile est de 7 M€, soit 5 % des cessions seulement se situent au-dessus de cette valeur. La deuxième session la plus importante sur la période est de l'ordre de 33 M€. D'où le caractère exceptionnel de cette cession de 93 M€.

Tableau n° 4 : Nombre de logements générés par les cessions foncières 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	De 2016 à 2020
Logements générés par les cessions foncières	5 400	6 364	7 137	7 267	6 229	32 397
Participation à l'objectif « à terme » (en %)	45	53	59	61	52	54
Cessions prévues au PPI en millions d'€	190	220	250	280	300	1 240
Prévisions de logements générés par les cessions (base 1 logement = 30 K€)	6 333	7 333	8 333	9 333	10 000	41 333
Taux d'exécution des prévisions (en %)	85	87	86	78	62	78

Source : CRC d'après rapports de gestion et éléments d'instruction fournis par l'EPFIF

Bien qu'il y ait une dynamique positive de l'offre de logements jusqu'en 2019, les résultats sont donc nuancés. Ils atteignent 78 % de l'objectif sur l'ensemble de la période.

Cet objectif est réinscrit dans le nouveau PPI 2021-2025 qui « s'inscrit dans la continuité du précédent avec l'objectif ambitieux de passer à la cession de foncières pour 12 000 logements par an en fin de période, soit + 30 % par rapport au niveau de 2020 ».

2.3 Les objectifs du PPI 2021-2025

Les objectifs du PPI 2021-2025 restent inchangés en matière de nombre de logements. Les acquisitions foncières sont stabilisées à un volume annuel de 500 M€ (dont 60 M€ pour les opérations en ORCOD-IN), soit une évolution de + 25 % par rapport au PPI précédent. Les objectifs de cessions augmentent de 34 % par rapport aux prévisions du PPI précédent. La progression de 15 % des cessions sur la période 2016-2020 ralentit à 5 % sur la période 2021-2025.

Pour l'adoption de ce PPI le 25 mars 2021, les orientations stratégiques de l'État ont été reçues le 15 décembre 2020, celles de la région le 25 mars 2020. Dans son précédent rapport, la chambre recommandait (recommandation n° 4) à l'EPFIF de s'assurer que les orientations stratégiques de l'État lui soient communiquées en temps utile, pour prise en compte lors de l'élaboration de chaque PPI. Si leur contenu a fait l'objet de réunions de travail régulières avec leurs services respectifs au second semestre 2020, la mise en œuvre de ladite recommandation demeure incomplète dans la mesure où une formalisation plus en amont pourrait être l'occasion d'affiner lesdits objectifs et d'en optimiser le caractère opérationnel.

Dans le cadre de son précédent contrôle la chambre recommandait à l'EPFIF (recommandation n° 6 dont la mise en œuvre demeure incomplète) d'envisager, en régime de croisière, de diminuer le recours à la fiscalité, les cessions venant équilibrer les acquisitions.

Le PPI 2021-2025 stabilise le niveau des acquisitions à 500 M€ (ORCOD-IN incluses). Celui des cessions va effectivement croître jusqu'à 370 M€ (405 M€ avec les recettes locatives) et se rapprochera ainsi du volume des acquisitions. Pour autant, ce PPI 2021-2025 ne fonctionne que sur un scénario de maintien sur cinq ans du niveau de la recette fiscale (pour partie désormais budgétée).

Enfin, la montée en puissance de l'activité ORCOD-IN, qui mobilise environ 60 M€ par an de dépenses conformément au plafond légal, génère peu de produits de cessions foncières et une forte provision de dépréciation du stock. En conséquence, l'apport d'une ressource fiscale quasi-totale sera toujours nécessaire pour mener cette politique publique (cf. partie 5.2.1).

Les moyens financiers prévus pour atteindre l'objectif d'acquisitions foncières sont supérieurs à ceux du PPI 2016-2020. Dans le nouveau PPI, ils s'élèvent à 2,5 Md€ contre 2 Md€ dans le précédent. Cette évolution reflète une anticipation de la hausse du prix du foncier dans le nouveau PPI de 12,8 % par logement.

Tableau n° 5 : Prévisions PPI 2016-2020 et 2021-2025 dont mission ORCOD-IN

M€	2016	2017	2018	2019	2020	cumul
acquisitions	365	380	400	420	440	2 005
dont ORCOD-IN	25	30	40	50	60	205
cessions	190	220	250	280	300	1 240
solde	- 175	- 160	- 150	- 140	- 140	- 765
M€	2021	2022	2023	2024	2025	cumul
acquisitions	500	500	500	500	500	2 500
dont ORCOD-IN	60	60	60	60	60	300
cessions	300	315	330	350	370	1 665
solde	- 200	- 185	- 170	- 150	- 130	- 835

Source : CRC à partir des PPI

S'il est vrai que l'EPFIF n'a pas atteint son « rythme de croisière », c'est-à-dire le moment où les cessions viennent équilibrer les acquisitions, le rythme prévisionnel de cessions doit s'accélérer au cours du nouveau PPI et la filialisation des portages longs devrait lui permettre de concentrer les moyens sur cet objectif et de bénéficier d'un effet de levier sur l'emprunt. Ainsi, le volume financier de cessions envisagé par le nouveau PPI équivaldrait à 12 000 logements à compter de 2025.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les orientations stratégiques données à l'EPFIF par l'État et la région pour la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention demeurent communiquées en termes insuffisamment précis et, pour l'État, trop tardivement. Si l'EPFIF les intègre à son PPI, elles ne sont pas ventilées en sous-objectifs de réalisation.

Pour la période 2016-2020, le PPI a donné lieu, non pas à un bilan annuel comme le prévoit la réglementation, mais à un bilan à mi-parcours et il n'a pas été réajusté à cette occasion. Enfin, les budgets annuels sont décorrélés de ceux figurant au PPI. Si le volume global d'acquisitions est conforme aux objectifs du PPI, celui des cessions demeure en-deçà, ce qui ne permet pas à l'EPFIF de réaliser pleinement son objectif de production de logements sur la période avec un taux de réalisation moyen de 78 % entre 2016 et 2020.

Le PPI 2021-2025 a l'ambition d'accompagner les enjeux de la transition écologique, la relance économique et la réindustrialisation, ainsi que la lutte contre les fractures sociales et territoriales. En matière de logement, l'objectif des cessions de foncier est de permettre la réalisation d'un équivalent de 12 000 logements fin 2025.

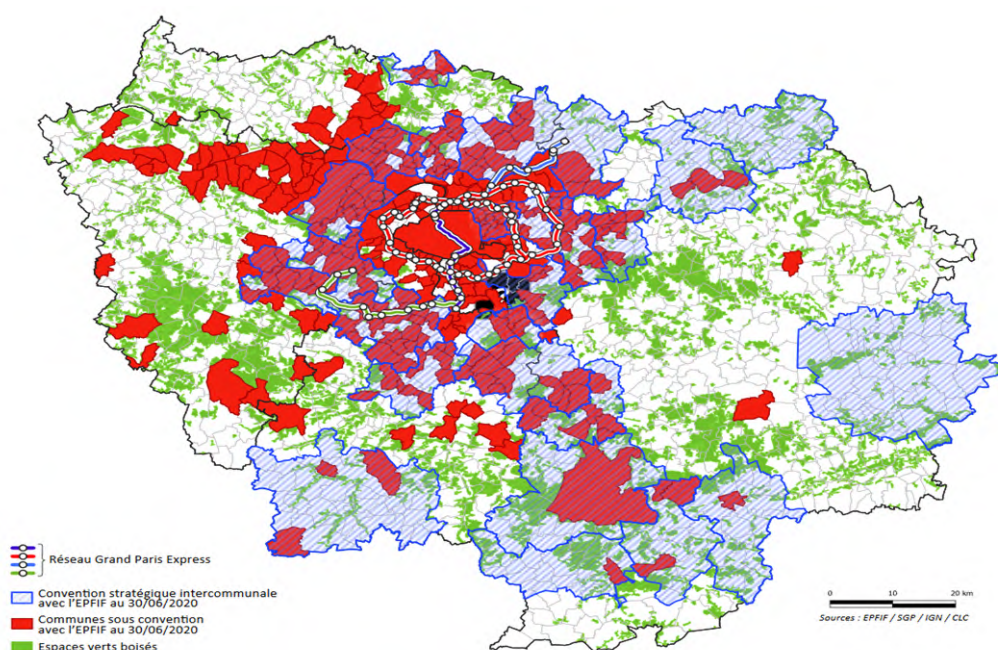
Depuis 2016, les cessions ont contribué à la construction de 32 397 logements, soit 6 479 annuels. Même si la dynamique de croissance du PPI 2016-2020 est bien respectée en termes de volume d'acquisitions, la production finale de logements neufs demeure en-deçà de l'objectif. Le choc foncier annoncé par la création du grand EPF francilien, pour accompagner les objectifs de 70 000 logements inscrits au SDRIF, n'a pas provoqué de choc d'offre de logement à ce jour. L'EPFIF explique que le temps de maturation du foncier, surtout lorsqu'il s'agit d'aménagement, est un temps long : « Le choc foncier lié à la fusion des EPF n'était pas envisageable ni envisagé comme immédiat, mais progressif ».

3 L'ACTIVITÉ ET LES MODALITÉS D'INTERVENTION

3.1 Le conventionnement

Les biens acquis par les EPF ont vocation à être cédés ou à faire l'objet d'une convention d'occupation temporaire afin de réduire les coûts de portage et de contribuer à leur conservation. Leur action pour le compte de l'État, des collectivités territoriales, de leurs groupements ou d'un autre établissement public s'inscrit dans le cadre de conventions. L'intervention de l'EPFIF procède de deux types de conventions : des conventions stratégiques avec les intercommunalités et des conventions opérationnelles d'intervention foncière avec les communes et, le cas échéant, leur EPCI de rattachement ou tout autre organisme concerné.

Carte n° 1 : Cartographie des conventions stratégiques et d'intervention foncière



Source : rapport d'activité 2019 de l'EPFIF

3.1.1 Le récent déploiement de conventions stratégiques à échelle intercommunale destinées à favoriser l'observation foncière

Dans le cadre de son précédent contrôle, la chambre avait formulé une recommandation n° 10 visant à promouvoir une mission d'observation foncière pour rassembler, exploiter et diffuser l'ensemble des données relatives aux marchés fonciers. En 2015, l'EPFIF a cofinancé, avec la CDC, une convention de partenariat visant la création d'une base de données enrichies des informations de marché liées aux transactions (DVF) et des données sur les documents d'urbanisme. L'année 2016 a par ailleurs été marquée par la mise en œuvre du nouveau dispositif d'observation des marchés fonciers fondé sur le croisement des données fiscales « demandes de valeurs foncières » (DVF) avec les données d'urbanisme dans les notes de conjoncture de l'observatoire régional du foncier (ORF). Ce dispositif a permis d'améliorer l'observation foncière en rapprochant le prix des transactions des potentiels constructibles. Pour autant les données observées sont restées globales et peu territorialisées. L'ORF vient d'engager, avec l'appui de l'EPFIF, une nouvelle démarche visant à associer davantage les collectivités à travers la diffusion de bonnes pratiques et le développement d'indicateurs à l'échelle locale.

Ces actions ont participé à la mise en œuvre la recommandation précitée au même titre que le déploiement de conventions stratégiques avec les intercommunalités qui permettent notamment le cofinancement d'observatoires locaux du foncier. L'EPFIF propose ainsi depuis 2019 son expertise aux intercommunalités pour un accompagnement à l'élaboration des volets fonciers de leurs documents stratégiques et d'urbanisme (Scot, PLHi, PLUi) ou pour des études pré-opérationnelles par le biais de conventions-cadres. Cette mission figure parmi les orientations stratégiques données par l'État.

Il s'agit d'un dispositif récemment déployé dans l'objectif d'accroître la cohérence d'intervention à l'échelle de réalisation des PLUi et PLHi. Depuis 2019, 26 conventions ont été conclues sur les 62 EPCI que compte l'Île-de-France. Fin 2021, 34 EPCI devraient être couverts. Leur durée de quatre à sept ans permet un accompagnement de l'EPFIF ainsi que de participer à la préparation et au suivi des études confiées à des prestataires par l'EPCI.

Le budget par convention est de 150 000 à 300 000 €, ce qui représente pour l'EPFIF un engagement de 5,7 M€ fin 2020 et de 7,3 M€ fin 2021. Certaines conventions prévoient des acquisitions foncières et préfigurent de futures conventions d'intervention. Cette option concerne trois communautés d'agglomération pour un total de 26 M€.

Jusqu'en 2021, la répartition géographique de ces conventions concerne surtout la grande couronne (23 sur 26). Début 2021, trois des onze EPT étaient engagés¹¹. Au cours de l'année 2021, l'EPFIF a conventionné avec trois EPT supplémentaires¹² mais il subsiste cinq EPT sans convention (Vallée Sud Grand Paris T2, Grand Paris Seine Ouest T3, Paris Ouest la Défense T4, Boucle Nord de Seine T5 et Paris Est Marne et Bois T10), dont ceux de l'ouest de la métropole. Ces constats confirment les travaux menés par la chambre lors d'autres contrôles, montrant que les EPT sont diversement investis dans les compétences dévolues par la loi, notamment en matière d'aménagement. Il apparaît que les EPT précités n'ont pas conventionné avec l'EPFIF, soit parce qu'ils n'ont pas de politique foncière, soit parce qu'ils privilégient un recours ponctuel à l'EPFIF.

L'EPFIF indique que sa mission d'animation est plus prégnante en grande couronne où les EPCI, en raison de leur reconfiguration relativement récente (fusions ou extensions de périmètres au 1^{er} janvier 2016), sont inégalement pourvus en moyens dans ce type d'ingénierie. Par exemple, l'EPFIF a conventionné début 2019 avec la CA Roissy-Pays-de-France issue d'une fusion au 1^{er} janvier 2016 et qui constitue un territoire à forts enjeux avec la présence de deux aéroports, d'un maillage routier et autoroutier important et le déploiement du réseau du GPE d'ici 2030 (ligne 17 et T11) ; ce partenariat a vocation à étudier la stratégie foncière à moyen et long termes sur ce secteur.

Cette tendance constitue un levier de développement et a vocation à s'intensifier. Alors que la commune demeure pour l'EPFIF l'interlocuteur de référence dans le cadre des CIF, les partenariats avec les EPCI et EPT sont essentiels afin d'identifier de nouveaux gisements fonciers et faciliter la sortie d'opérations d'habitat et de développement économique, compte tenu de la répartition des compétences entre collectivités et EPCI/EPT issue de la loi Notré.

En exécution de ces conventions, la mise en œuvre de vingt études a démarré et représente, au 1^{er} septembre 2021, un volume de 813 000 € pour la part de l'EPFIF. Ces études concernent, à parts à peu près égales, l'habitat – notamment le volet foncier pour alimenter les PLH, le développement économique – principalement des études stratégiques sur le foncier des ZAC, et des études foncières et urbaines plus ciblées.

Recommandation performance 3 : Poursuivre et déployer la démarche dynamique engagée afin de convaincre tous les EPT de l'intérêt des conventions stratégiques.

¹¹ Est Ensemble T8, Grand Paris Grand Est T9 et Grand Paris Sud Est Avenir T11.

¹² Paris Terres d'Envol T7, Grand Orly Seine Bièvre T12, et Plaine Commune T6.

3.1.2 Des conventions d'intervention foncière (CIF) aux objectifs peu contraignants pour les communes bénéficiaires

3.1.2.1 Enjeux et répartition géographique

À la date du 31 mars 2021, 335 conventions étaient en vigueur, dont 100 sur le territoire de la MGP. Elles correspondent à 5,5 Md€ d'engagements plafond¹³, équivalents à un potentiel de 165 000 logements et de 8,5 millions de m² de surfaces d'activités. Par ces conventions, l'EPFIF est présent sur les communes destinées à accueillir les futures gares du réseau de transports du Grand Paris Express. Il parvient par ailleurs à mobiliser 42 des 49 communes carencées en logements sociaux ; cet accompagnement porte sur un engagement de 471 M€, soit un potentiel de 10 615 logements (6,4 % du total) et 121 535 m² d'activités (1,4 %).

L'EPFIF indique que ce stock potentiel s'analyse plutôt comme un « gisement » qui a vocation à être mobilisé sur la durée desdites conventions et à évoluer au gré des cessions, ce qui explique que le stock réel, après cessions, soit plus proche de 2,5 Md€ fin 2020.

Deux types d'intervention, alternatifs ou cumulatifs, sont possibles.

En maîtrise foncière : l'EPFIF est chargé d'acquérir l'ensemble des biens relevant du périmètre prédéfini, avec les pouvoirs rattachés comme l'acquisition par DUP. Il peut s'agir de terrains nus ou de biens immobiliers en mono ou copropriété. Le cas échéant, l'EPFIF se charge du rachat des fonds de commerce et d'évincer les autres activités économiques. Hormis dans le cadre des ORCOD-IN, le relogement des occupants de biens d'habitation relève de la responsabilité des communes ; les conventions en vigueur au 31 mars 2021 totalisent 20 km² de surface de maîtrise dont environ un tiers ciblé sur quatre territoires (communauté d'agglomération Deux rives de Seine fusionnée avec la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise (GPS&O) au 1^{er} janvier 2016, Aulnay-sous-Bois, communauté d'agglomération Roissy Pays de France, communauté d'agglomération Évry Centre Essonne).

En veille foncière : sur des périmètres généralement plus vastes, l'EPFIF intervient par saisine d'opportunité, en particulier à partir des DIA déposées en mairie. Chaque acquisition est conditionnée à la validation d'une programmation et d'un bilan économique spécifique. Ce mode d'action est notamment approprié dans les communes en déficit de logements sociaux pour développer des projets bien insérés dans le tissu urbain. Sur les secteurs soumis à une forte pression foncière, il est aussi possible de mettre en place en début de convention une veille foncière avec études. La collectivité s'engage ainsi à mener des études pré opérationnelles dans les deux ou trois premières années de la convention, période au cours de laquelle l'EPFIF n'intervient que pour éviter les mutations qui pourraient compromettre le projet. Les conventions en vigueur au 31 mars 2021 totalisent 279 km² de surface de veille (soit 2,3 % du territoire régional). Cinq conventions concentrent plus de la moitié des surfaces de veille (54 %, 151 km²) notamment Paris avec une veille étendue sur l'intégralité de son territoire.

Tableau n° 6 : Les cinq plus vastes périmètres de veille foncière

Signataires	Surface de veille km ²	en % du territoire communal ou intercommunal
PARIS	105,4	100,0
CU GRAND PARIS SEINE ET OISE / CD 78	17,6	3,5
AULNAY-SOUS-BOIS	14,5	89,4
SAVIGNY-SUR-ORGE/ EPT GRAND-ORLY SEINE BIEVRE	7,0	100,0
BOULOGNE-BILLANCOURT / EPT GRAND PARIS SEINE OUEST	6,2	100,0

Source : CRC à partir des données de l'EPFIF

¹³ Le plafond est reconstitué au fur et à mesure des cessions.

3.1.2.2 Définition des objectifs

Les CIF sont conclues avec une ou plusieurs communes et le cas échéant leur EPT ou EPCI de rattachement¹⁴, voire un aménageur pré-désigné (EPA). On y trouve le périmètre d'intervention, les délais, la durée, les modalités de portage, les conditions de revente au prix de revient, ainsi que les objectifs recherchés, notamment les enjeux liés au développement durable, le concours aux objectifs de production de logements et d'activités économiques. Cependant, les objectifs, exprimés sous forme d'obligations de moyens, (surfaces d'activité, nombre de logements et transition écologique) demeurent tracés à grands traits et sont peu contraignants. Conformément à l'article 2 du décret de création de l'EPFIF, les CIF sont obligatoirement et systématiquement assorties d'une garantie de rachat des biens acquis, couvrant l'établissement et incitant la collectivité à avoir un réel projet dans le cadre du portage. Le cas échéant, la collectivité se porte garante de l'emprunt souscrit. In fine, 14 % du volume financier (soit 18 % des surfaces) des cessions sont réalisés à l'endroit d'une collectivité ou d'un EPCI (voir partie 3.4.5.1).

À titre d'illustration, la CIF avec la commune de Villeneuve-la-Garenne et l'EPT Boucle Nord de Seine prévoit un plafond d'intervention de 45 M€ HT. Les objectifs en sont les suivants :

- sur le secteur de maîtrise foncière Gallieni Sud « environ 500 logements dont 25 % locatifs sociaux ou aidés » ;
- sur le secteur de veille foncière Gallieni Nord « développer des programmes à dominante de logements et équipements publics dans l'objectif de garantir les transitions urbaines »,
- sur le secteur de veille foncière rue de l'Avenir « développer environ 15 000 m² de SDP de logements et commerces » ;
- la collectivité s'oblige à « introduire [...] des exigences de qualité environnementale plus ambitieuses que la réglementation en vigueur » (performance énergétique des bâtiments, gestion de l'eau, biodiversité, énergies renouvelables).

Concernant la mise en adéquation des conventions (article 5) avec les exigences du PPI 2021-2025 en matière environnementale, les clauses font écho à l'objectif « ABCD » : « zéro artificialisation nette » des sols, maintien de la biodiversité et développement de la nature en ville, impact carbone réduit, valorisation et réemploi des déchets de déconstruction. Généralement, la CIF prévoit que les exigences de la collectivité en la matière soient plus ambitieuses que la réglementation, mais le modèle autorise une certaine souplesse, lors du montage de la convention une « modulation est possible : exigences respectant la réglementation en vigueur ». Si ces objectifs demeurent toutefois peu contraignants et peu précis, l'EPFIF envisage de les suivre par les indicateurs présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 7 : Perspectives de suivi de l'objectif « ABCD »

Objectif environnemental	Indicateur de suivi envisagé par la Direction de la transition écologique créée au sein du Pôle stratégie et ressources, depuis le 1 ^{er} avril 2021
A - lutte contre l'artificialisation des sols	Comparaison entre le niveau d'artificialisation du terrain au stade de son acquisition puis en situation de projet
B - préservation de la biodiversité	Suivi de la surface végétalisée en situation de projet comme de l'indicateur « coefficient de biotope en surface » (CBS)
C - réduction des émissions de carbone	Recherche des labels E+C- et biosourcé
D - valoriser les matériaux de déconstruction (déchets)	Suivi des quantités de déchets valorisés sur les chantiers pilotés par l'EPFIF

Source : CRC à partir des réponses de l'EPFIF.

¹⁴ L'EPFIF indique veiller à la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales issue de la loi Notre soit dans le cadre de nouvelles conventions soit par la passation d'avenants.

À l'instar des objectifs des CIF en matière de logements et d'activités, de manière générale, les objectifs environnementaux sont peu précis et peu contraignants. L'EPFIF propose aux communes partenaires de reprendre les axes de la stratégie ABCD et les orientations portées par les indicateurs précités dans les cahiers des charges des consultations d'opérateurs qu'elles engagent sur les fonciers portés par l'EPFIF. En revanche, si l'EPFIF y est associé, il rappelle que ces « *consultations ainsi que le choix des opérateurs restent du seul ressort de la commune, processus dans lequel l'Établissement est en position de conseil y compris sur la prise en compte des enjeux liés à la transition écologique* ». Il précise que les engagements environnementaux des opérateurs sont repris dans leur lettre de désignation par la commune, puis dans les promesses et actes¹⁵ de vente en amont desquels ses équipes vérifient la conformité du permis déposé aux engagements de l'opérateur, pour ceux qui peuvent être vérifiés à ce stade.

Depuis la fusion, les CIF sont standardisées et assorties d'un protocole d'intervention encadrant les modalités d'acquisitions et de cessions. Ces documents sont mis à jour tous les cinq ans, en même temps que le PPI. L'EPFIF n'a pas fait perdurer certaines clauses présentes par exemple dans les conventions de l'ancien EPF92 incitant à la rotation du foncier via une actualisation des prix au terme de cinq ans de portage et à un effort particulier de production de logements sociaux. Par exemple, la convention avec la commune de Clamart, initialement conclue le 18 janvier 2008, expirée le 31 décembre 2018, prévoyait des clauses financières « incitatives » à la finalisation rapide des projets ou/et favorisant la réalisation de logements sociaux : soit une majoration du prix de revente en cas de renonciation de la ville à son projet de 4 %/an ; soit une actualisation du prix de cession (logement : 2 % à partir de deux ans de portage puis 3 % à partir de la 6^e année ; logement social : 1 % à partir de la 4^e puis 2 % à partir de la 6^e année, activité : 0 %, 1 %, 2 %, 2 % puis 3 % à partir de la 5^e année).

Interrogé sur l'abandon de ce type de clauses l'EPFIF considère ce dispositif efficace pour les portages simples où la maîtrise du foncier est rapide. Il estime en revanche qu'il est moins adapté aux opérations exigeant de nombreuses acquisitions, notamment avec recours à la déclaration d'utilité publique et à l'expropriation, pour lesquelles la période de maîtrise du foncier excède généralement cinq années. Dans ce cas, l'actualisation des prix pour les premiers biens achetés renchérit le prix de revient de l'opération. Au moment de la fusion des EPF franciliens, seuls deux d'entre eux pratiquaient une actualisation des prix selon des dispositifs différents (92 et 95). Le conseil d'administration de l'EPF fusionné a décidé en 2016 de ne plus pratiquer d'actualisation de prix, souhaitant « rendre les interventions de l'EPFIF exemptes de toute contrainte excessive ». L'EPFIF considère que ce type de clause pénaliserait les aménageurs dans le cadre de projets longs, soumis à forts aléas.

En conséquence, avec cet abandon, sans avoir imaginé aucune autre condition d'actualisation, l'EPFIF n'a plus de levier, hormis la clause de garantie de rachat lorsqu'elle n'est pas neutralisée par un avenant prolongeant le portage, pour inciter une collectivité à respecter le calendrier prévu dans la mise en œuvre de son projet.

Enfin, ponctuellement, la commune exige l'insertion de clauses dérogoires au modèle type. Ainsi en est-il de la commune du Plessis-Robinson. Outre l'obligation classique de rachat imposée par l'EPFIF au terme de la convention, la commune a souhaité introduire une clause de rachat « à première demande ». Ce type de clauses constitue un risque de dévoiement de la finalité des missions de l'EPFIF où celui-ci serait réduit à un rôle de banquier. L'EPFIF indique que la mise au point de la CIF avec la commune « a donné lieu à de nombreux échanges. À l'article relatif au rachat des biens par la commune, celle-ci a insisté pour ajouter la phrase qui indique que l'EPFIF revendra à première demande. Cet ajout a été accepté en raison du fait qu'il ne modifie en rien les principes habituels de l'EPFIF ».

¹⁵ L'inscription des engagements environnementaux des opérateurs dans les actes de vente peut être associée à la remise d'un séquestre (en général de 5 %) au moment de la signature de l'acte de vente, lequel est restitué sur transmission des justificatifs (principalement certification d'obtention de labels) de respect des engagements postérieurement à la livraison.

3.1.2.3 Les modifications et le suivi des objectifs

Le suivi des conventions donne lieu chaque année à un compte rendu à la collectivité signataire présentant l'avancement opérationnel et financier des projets, ainsi que les engagements réciproques, il est assorti d'une matrice de risques. Les précisions apportées par les CRACL permettent de constater la mise en œuvre de la recommandation n° 7 précédemment formulée par la chambre visant à se fonder sur ces documents pour préciser le périmètre des biens sur lesquels porte l'obligation de rachat de la collectivité inscrite dans la convention. Si le CRACL permet de mieux cerner l'avancement des opérations et les engagements hors bilan incombant aux collectivités contractantes, le regroupement de nombreuses opérations au sein d'une même convention ne facilite pas la lecture d'ensemble et a pour corollaire la conclusion d'avenants de prolongation. Sur 335 CIF début 2021, 104 – soit 31 % des conventions en vigueur – ont fait l'objet en moyenne de deux avenants, leur durée moyenne est de huit années (cinq pour celles non modifiées). Enfin, l'EPFIF ne dispose pas de procédure de clôture interne et de solde de tout compte de ces conventions et n'a donc pas encore mis en œuvre la recommandation n° 8 précédemment adressée par la chambre visant à préciser les conditions de terminaison des conventions ainsi que les modalités de règlement d'éventuels litiges afférents au paiement. L'EPFIF a prévu de mettre en œuvre cette procédure de clôture des conventions à compter de 2022.

L'échantillon de convention étudié (cf. synthèse annexe 3) permet de constater que la fixation des objectifs, variable selon qu'il s'agit d'un secteur de maîtrise ou de veille foncière, renvoie systématiquement au cadre des PPI et des PLU, même lorsque les objectifs sont imprécis. Globalement, la modification ou l'ajout de périmètres d'intervention, génère une hausse de l'engagement financier de l'EPFIF ainsi qu'un allongement de la durée des conventions. L'imprécision de ces objectifs rend difficile leur évaluation au stade de l'examen des CRACL. Sans que l'EPFIF n'ait de pouvoir contraignant, certaines conventions en vigueur (Le Plessis-Robinson ou Achères secteur centre-ville) génèrent relativement peu d'activité, ou encore les résultats sont clairement en-deçà des objectifs. Tel est le cas de Champigny-sur-Marne, avec laquelle une CIF a été conclue en 2015 pour un engagement financier de 35 M€, 1 600 logements et 20 000 m² d'activités, cette convention expirera fin 2022, le CRACL 2020 totalisait, avant le changement de mandature, 383 logements, dont 81 sociaux et 600 m² de SPC d'activités.

Ainsi, l'EPFIF ne détermine pas – ni même encourage – l'atteinte d'objectifs pour les communes au travers des conventions d'intervention foncière. L'établissement se limite à la volonté de la commune. Mais au-delà de l'absence de fixation d'objectifs pour les communes, l'EPFIF modère également ses propres modalités d'intervention. Ainsi, sur des secteurs conventionnés en *maîtrise foncière* – c'est-à-dire, là où l'EPFIF est supposé procéder aux acquisitions « par tous moyens » – il restreint son intervention à de la *veille foncière* – c'est-à-dire là où les acquisitions se réalisent selon les opportunités (exemple du secteur de maîtrise foncière du parc technologique du Plessis Robinson).

Au Plessis-Robinson, selon le CRACL 2019/2020, le secteur de maîtrise foncière du parc technologique est pour l'instant « inactif ». Il recouvre une partie significative de la partie ouest de la commune avec un budget significatif de 60 M€ en vertu d'une convention signée en 2017. Dans ce secteur des aménagements spécifiques sont déjà réalisés (double échangeur A86) et attendus (enfouissement de la ligne à haute tension, ligne transport T10...). La volonté de la commune est de transformer des espaces dédiés uniquement à l'activité économique en quartier mixte. Dans le déroulement du projet, l'EPFIF mène une action anticipatrice de veille foncière en saisissant les opportunités avant que le secteur ne soit délivré de ses contraintes techniques comme le survol par les lignes électriques à haute tension. Il indique que sur la partie du parc technologique, « aucune opportunité ne s'est présentée » car le projet se développe pour l'instant principalement sur le secteur NOVEOS. Il considère qu'un projet de cette ampleur « relève d'une opération d'aménagement qui sera nécessairement longue ».

Recommandation performance 4 : Renforcer les incitations au respect des objectifs qualitatifs, environnementaux et de production de logements, notamment sociaux, par le biais de conventions plus précises, voire plus contraignantes, en contrepartie de l'aide et du financement apportés par l'EPFIF.

Soucieux de conserver une certaine agilité, notamment comme le souligne la DHUP, dans le cas de portages long terme susceptibles de souffrir de forts aléas, l'EPFIF indique néanmoins initier une réflexion pour que les conventions engagent davantage les collectivités à respecter les objectifs quantitatifs et qualitatifs définis.

3.1.3 Les relations entre antennes territoriales et siège

Les décisions de conventionner relèvent soit du conseil d'administration soit du bureau et sont donc concentrées au siège de l'EPFIF. L'affectation des territoires à trois des cinq agences opérationnelles (sauf celles des Yvelines et du Val-d'Oise dont le périmètre est départemental) étant faite dans le souci d'équilibrer leur charge de travail respective, ces entités peuvent bénéficier d'une visibilité réduite au plan local. En effet, deux agences différentes peuvent intervenir sur des communes appartenant à la même intercommunalité. Il arrive également qu'en présence de plusieurs conventions, une même commune et son EPCI ne disposent pas d'un interlocuteur unique.

L'EPFIF indique que cette répartition historique fait l'objet d'une rationalisation progressive en fonction de l'activité opérationnelle et qu'au plan stratégique, une agence unique assure le partenariat avec l'intercommunalité.

Selon la complexité du projet, le processus de passation, décrit par un logigramme dédié, s'étale sur quatre à 12 semaines. Les conventions sont préparées et mises en œuvre par les cinq agences opérationnelles, soit dans la plupart des cas sur sollicitation des communes ou EPCI, soit à l'initiative de l'EPFIF dans le cadre des axes prévus par le PPI (communes carencées au titre de la loi SRU, réindustrialisation) ou de groupes de travail interne ciblés (GPE, Cœurs de ville¹⁶, friches). Les conventions, préalablement validées par le comité stratégique et de développement (CSD¹⁷), sont soumises à l'avis des tutelles (représentants de la DRIEAT, DRIHL et contrôleur budgétaire), puis à l'approbation du bureau, qui a reçu délégation du conseil d'administration, avant d'être signées par le directeur général.

En amont, une phase d'instruction préalable est menée par les équipes opérationnelles chargées d'étudier avec les collectivités leurs demandes d'intervention, sur la base notamment d'études de faisabilité. Cette étape peut prendre plusieurs semaines et faire l'objet d'échanges avec les services de l'État. Elle vise à présenter des dossiers aussi aboutis que possible au comité stratégie et développement, qui peut également faire des demandes de précisions ou de réorientation, notamment sur la définition des périmètres d'intervention foncière. Si les objectifs ne sont pas toujours contractualisés précisément, les compte-rendu internes de travail ainsi que les rapports de présentation aux membres du bureau témoignent cependant d'une analyse fine des possibilités en termes de nombre de logements et de surfaces d'activité.

Les cas de refus de conventionner ou d'échec immédiat du processus sont très rares. Ils recouvrent des demandes d'interventions qui n'entrent pas dans les missions de l'EPFIF, ou qui ne sont adossées à aucun projet ou pour lesquelles la collectivité n'assumerait pas le déficit d'opération. Sur la période sous revue, l'EPFIF recense sept refus de conventionner.

¹⁶ L'EPFIF dispose de conventions opérationnelles avec 19 des 23 communes identifiées « Cœur de Ville » en Île-de-France, dont 12 fléchant le « Cœur de Ville » physique lui-même. L'EPFIF développe également ses interventions dans des sites de plus petite taille, notamment ceux relevant du nouveau programme « Petites Villes de Demain », communes de moins de 20 000 habitants.

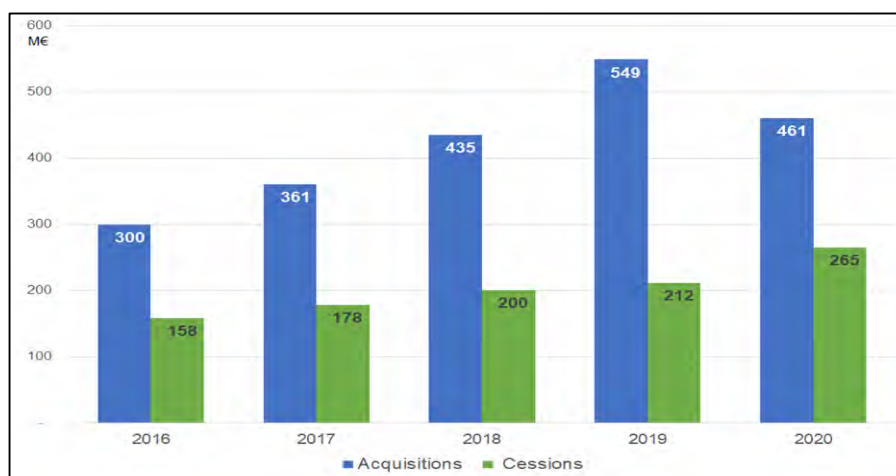
¹⁷ Comité interne composé du directeur général et des directeurs généraux adjoints devant lequel les agences opérationnelles et la direction du développement présentent leurs dossiers.

En interne, le suivi détaillé de la passation est centralisé dans le logiciel « App conventions », celui de l'exécution (acquisitions, cessions et programme correspondant, niveau du stock) est tenu manuellement par chaque agence opérationnelle concernée. En externe, des éléments sont fournis lors de la diffusion des comptes rendus d'activités de synthèse (CRACL) aux collectivités et aux administrateurs avec une consolidation globale.

Compte tenu du nombre croissant de conventions en vigueur, du nombre d'opérations et du stock foncier afférent, l'organisme gagnerait à en uniformiser et à en sécuriser le suivi au sein de son logiciel métier (cf. parties 7.2.2 et 7.2.3).

3.2 Les acquisitions foncières

Graphique n° 2 : Évolutions comparées des acquisitions et cessions (M€) de 2016 à 2020



Source : CRC à partir des fichiers de l'EPFIF « sommiers des acquisitions et des cessions » (hors cession 2016 Hôpital Saint-Vincent de Paul)

La gestion des acquisitions et des cessions foncières paraît bien encadrée par les décisions des instances de gouvernance et réalisée dans le respect rigoureux des règles définies.

3.2.1 Des acquisitions principalement réalisées à l'amiable et au prix des domaines

Outre la possibilité d'acquérir les biens à l'amiable, l'EPFIF dispose de modes d'acquisitions dits par voie « forcée » (article L. 321-4 du code de l'urbanisme). Les EPF de l'État peuvent ainsi :

- agir par voie d'expropriation ;
- exercer les droits de préemption et de priorité prévus par le CU et par l'article L. 143-2 9° du code rural et de la pêche maritime ;
- agir dans le cadre des emplacements réservés prévus à l'article L. 151-41 du CU ;
- gérer, à la demande des collectivités territoriales cocontractantes, les procédures afférentes aux droits de délaissement prévues aux articles L. 230-1 à L. 230-6.

Sur la période de 2016 à 2020, les trois-quarts des volumes financiers d'acquisitions sont réalisés à l'amiable (73 % au sein de la MGP, 79 % hors MGP). L'usage du droit de préemption représente 20 % en moyenne, avec une surreprésentation dans le périmètre de la MGP (23 % contre 14 % en grande couronne). Concernant son intervention sur les communes carencées en logement social, pour lesquelles l'EPFIF dispose d'une délégation du droit de préemption, l'usage de ce droit s'avère secondaire puisqu'il contribue, de 2016 à 2020, à 15,5 %¹⁸ (soit 204 logements sociaux) des 1 316 logements sociaux issus d'un portage par l'EPFIF sur ces communes.

Le droit de préemption a occasionné sur la période 2016-2020, 103 recours contentieux pour 1021 préemptions. 51 ont été confirmées, 13 ont été mises en échec – sans incidence financière, 39 sont en cours début 2021. Enfin, le recours à l'expropriation demeure marginal avec 5 % des acquisitions.

L'EPFIF souligne que l'expropriation est toujours envisagée en concertation avec le porteur du projet (collectivité, ou État dans le cadre d'une OIN) dans deux types de situations :

- dureté foncière¹⁹ avérée pour finaliser un remembrement sur une opération ponctuelle (absence d'accord, propriétaire inaccessible) ;
- ampleur des acquisitions à mener, en particulier pour les grandes opérations d'aménagement (qui appellent en général en tant que telles une déclaration d'utilité publique).

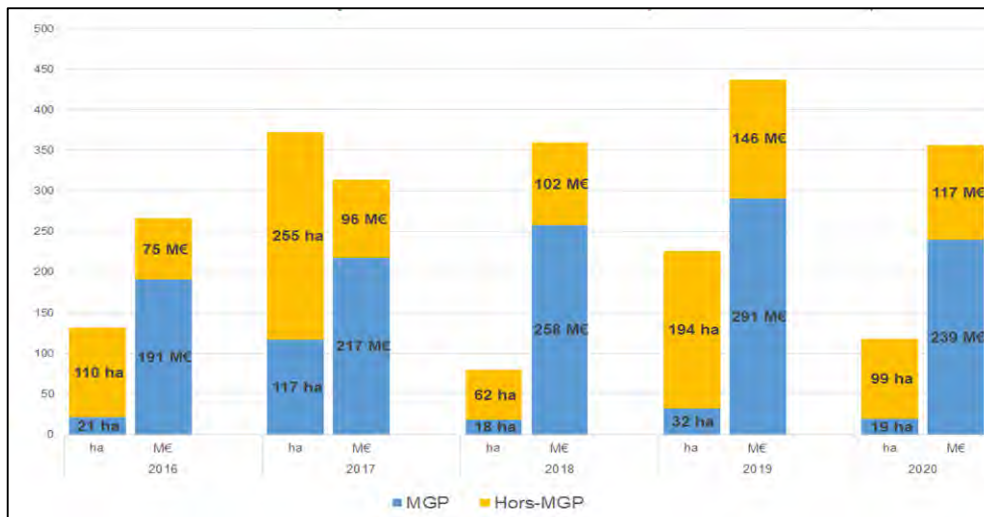
Ainsi, l'EPFIF intervient pour le compte de l'EPA Paris Saclay (EPAPS) dans le cadre de l'OIN Paris-Saclay. Les DUP sont ici sollicitées par l'EPA au regard de l'ampleur du projet d'aménagement et des maîtrises foncières liées. L'échelle des DUP mises en œuvre à Saclay et pour lesquelles l'EPFIF intervient est de plus d'une centaine d'hectares (90 ha sur la ZAC Corbeville, environ 60 ha sur la ZAC du Moulon) avec une propriété morcelée entre plus d'une centaine de propriétaires. Sur ces interventions, la certitude de la mise en œuvre d'une DUP est donc un prérequis. L'EPFIF indique s'assurer de la faisabilité de la procédure et précise que le bilan cout/avantages relève en l'espèce de l'EPAPS.

¹⁸ L'EPFIF précise que le poids de la préemption est plus élevé dans la mesure où un certain nombre d'acquisitions sont finalement réalisées à l'amiable à l'issue d'une négociation liée à une préemption et à un retrait de la déclaration d'intention d'aliéner.

¹⁹ Une dureté foncière peut être une emprise foncière de petite taille limitant les surfaces à bâtir, un régime de copropriété des immeubles multipliant les interlocuteurs pour l'achat, une obligation de relogement ou d'éviction commerciale, un foncier ou aménagement contraint par des pollutions ou non viabilisé...

L'EPFIF achète systématiquement les biens au prix de l'évaluation de la Direction nationale d'interventions domaniales. Si l'essentiel des acquisitions mesurées en m² s'effectue en dehors de la MGP, à l'inverse, le prix au m² étant plus important dans la MGP, on y retrouve l'essentiel des volumes financiers d'acquisition.

Graphique n° 3 : Part des acquisitions au sein de la MGP et en grande couronne

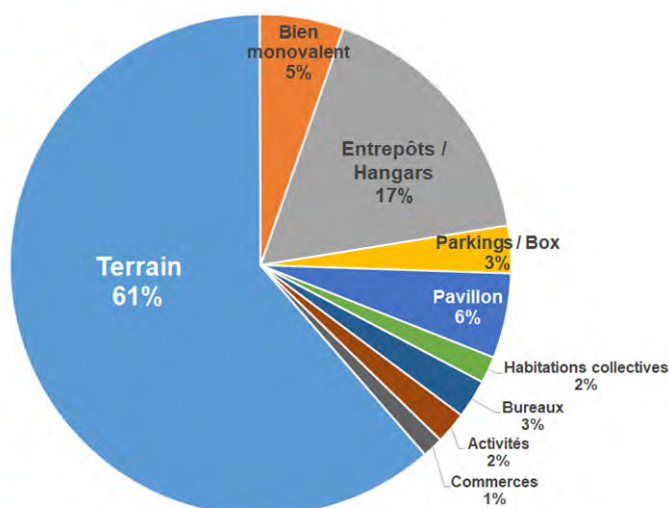


Source : CRC à partir des fichiers « sommiers » des acquisitions

3.2.2 Des acquisitions qui reflètent les missions de l'EPFIF

L'essentiel des biens acquis (78 %) sont des terrains (hors MGP) et des entrepôts, hangars (MGP) ce qui traduit le rôle d'acteur du renouvellement urbain de l'EPFIF. Ce type de foncier étant constitué en anticipation d'opérations d'aménagement, les durées de maturation et donc de portage sont généralement plus longues.

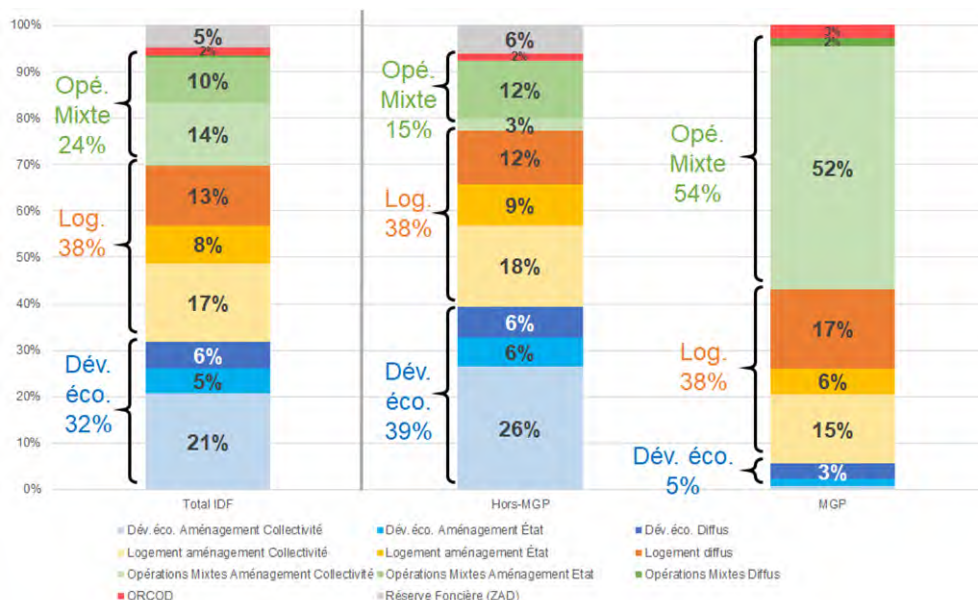
Graphique n° 4 : Répartition par origine des surfaces portées



Source : CRC à partir des fichiers « sommiers » des acquisitions

Hors opérations mixtes, la part vouée au logement au sein des surfaces acquises de 2016 à 2020 représente 38 % pour le logement, ou 63 % en volume financier. Selon l'EPFIF, ces proportions sont respectivement portées à 50 % et 80 % en ajoutant la part logement des opérations mixtes. Les opérations mixtes sont pour l'essentiel de grandes opérations d'aménagement (notamment OIN) et/ou des ZAC autour des gares du Grand Paris Express, où la programmation marie habitat et activité dans des proportions variables selon chaque ZAC. Le logement représente en moyenne 50 % du programme des opérations mixtes.

Graphique n° 5 : Répartition par destination des surfaces portées



Source : CRC à partir des fichiers « sommiers » des acquisitions

3.2.3 Les risques sur les acquisitions

3.2.3.1 Des acquisitions « public-public » qui interrogent

Les acquisitions « public-public » sont de plus en plus prisées. Pour ce type d'opérations, l'EPFIF mobilise une forte ingénierie et accompagne le cédant en réalisant un phasage des acquisitions au fur et à mesure de la libération des locaux, ce qui apporte une souplesse indéniable au cédant dans le transfert ou la cessation de son activité. Il s'agit souvent de portages complexes et/ou de long terme en raison d'un changement complet d'affectation (site de l'École Normale Supérieure de Cachan, centre hospitalier intercommunal de Saint-Germain-en-Laye), de besoins forts en démolition et dépollution (ex. ancienne caserne militaire de Versailles nécessitant une dépollution pyrotechnique).

En revanche, dans le cas de portages brefs, public-public, l'intérêt d'une intermédiation via l'EPFIF semble réduit. Par exemple l'ancien site de l'hôpital Saint Vincent de Paul, à Paris, acquis par l'EPFIF en 2015-2016 pour 92 M€ HT auprès de l'AP-HP a fait l'objet d'un portage de très courte durée. L'ensemble a été revendu 93 M€ un an plus tard, à la SPL Paris et métropole aménagement avec un effet d'empilement des droits de mutation. Ce portage, très bref, a occasionné à l'EPFIF très peu de dépenses propres, l'essentiel des coûts de portage (0,9 M€ sur 1 M€) concernant les frais d'actes (taxes et accessoirement émoluments du notaire). En ce cas, la fiscalité participe au renchérissement du coût du foncier.

Recommandation performance 5 : Limiter les demandes de portage relatives à des biens déjà propriétés publiques pour lesquels l'intervention de l'EPFIF a peu de valeur ajoutée (en cas de possibilité d'aménagement à court terme, par exemple).

L'EPFIF et le ministère de la transition écologique considèrent que cette recommandation est de bonne administration.

3.2.3.2 Un usage timoré des possibilités d'exonération fiscale

Lors de l'acquisition par l'EPFIF d'emprises destinées à la réalisation de logements sociaux (ou de BRS), le vendeur bénéficie de l'exonération de la taxe sur la plus-value immobilière en application de l'article 150 U (8° et 7°) du code général des impôts (CGI). Cette exonération est ainsi précisée dans l'acte notarié et peut constituer un argument de nature à faciliter la mobilisation du foncier et débloquer certaines situations en vue d'acquisitions à l'amiable. Un prix d'acquisition contenu peut aider au montage financier d'une opération de logement social.

Mais l'EPFIF considère que cette exonération fiscale l'expose à risque si les réalisations de logements n'interviennent pas ou dans des délais supérieurs à ceux prévus par le CGI. Le CGI fixe en effet aux EPF des délais de cession de trois ans et de réalisation de logements sociaux sous quatre ou dix ans, selon le cas. Si ces délais sont dépassés, l'EPF doit reverser à l'État les sommes prévues au I de l'article 150 U. Pour sécuriser le risque financier de reversement, il faudrait que le bailleur social soit fléché très rapidement, ce qui n'est pas le cas actuellement, les conventions passées avec les collectivités ne prévoyant rien de tel.

Certes, lorsque l'emprise est destinée à être remembrée avec d'autres, la complexité du projet peut prolonger les délais de réalisation. Ou encore, quand le projet de la vente consiste en une opération mixte²⁰ ou en une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), la difficile traçabilité de la part de logements sociaux dans l'ensemble de l'opération fait échec à l'exonération dont pourrait bénéficier le vendeur. Sur la période sous revue, il n'y a pas eu de mise en œuvre des mesures d'exonération fiscale.

3.3 Le portage foncier

Alors que la durée moyenne de portage des opérations dans le diffus s'élève à environ cinq ans, elle peut atteindre, voire dépasser la décennie dans le cadre des opérations d'aménagement qui appellent des procédures lourdes (enquêtes publiques, etc.). L'EPFIF prévoit que le « régime de croisière » pour l'aménagement sera atteint lorsque les opérations d'aménagement en gestation, depuis plusieurs années pour certaines, les OIN en particulier, seront débloquées.

D'où la nécessité d'optimiser la période de portage des biens immobiliers pour en faire un levier majeur d'atténuation du prix de revient final des opérations.

En 2018, a été créée la direction de la gestion pour optimiser les revenus locatifs des biens portés. Les recettes locatives sont imputées sur les bilans des opérations foncières respectives, et viennent donc en atténuation des prix de revente par l'EPF.

Pendant la durée du portage, le bien est géré soit par la collectivité donneuse d'ordre, soit par l'EPF. Dans le premier cas, le bien est mis à disposition, par convention, par l'EPF à la collectivité. Dans le second cas, l'EPF, avec l'accord de la collectivité, peut effectuer des travaux de rénovation ou de mise aux normes, ainsi que procéder à la mise en location du bien, en s'appuyant sur un gestionnaire de biens, sélectionné par un appel d'offres.

²⁰ Dans une opération mixte, un même lot peut englober logement social, logement libre, activités économiques et autres équipements.

3.3.1 Les recettes locatives

La politique de l'EPFIF est de faire occuper, autant que possible, pendant la période de portage, les biens qu'il détient lorsqu'ils sont en bon état. L'occupation des biens constitue la meilleure sécurisation possible et donc une économie de frais de gestion (chiffres 2020 : frais de sécurisation d'environ 9,2 M€ / frais de gardiennage d'environ 6,5 M€) ainsi que la possibilité de générer des recettes locatives importantes.

Cela se traduit par des mises à disposition aux communes partenaires ou par des conventions d'occupation précaire à des agriculteurs pour des terres agricoles, ou à des locations aux associations, commerçants ou entreprises, pour des locaux d'activités.

Les recettes locatives augmentent très régulièrement depuis 2016.

Tableau n° 8 : Recettes locatives annuelles en milliers d'euros

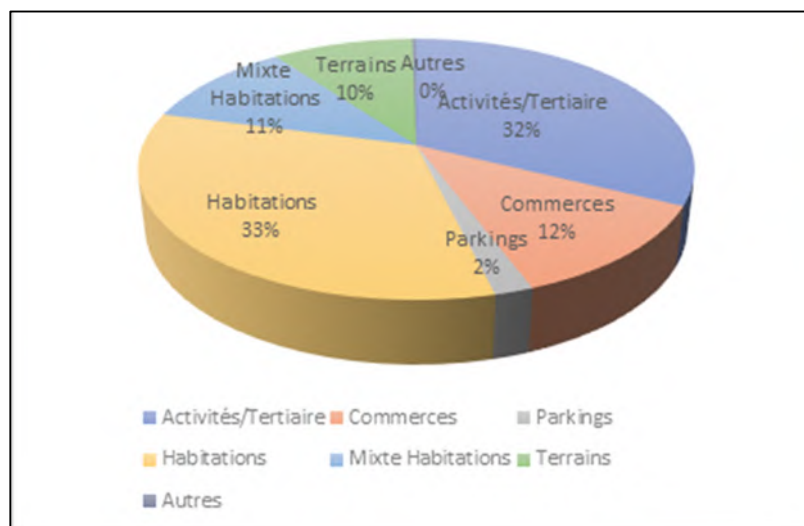
2016	2017	2018	2019	2020	Budget 2021
18 625	23 931	29 760	30 995	33 144	28 000

Source : EPFIF, données comptables 2016 à 2020, données budgétaires 2021.

L'année 2020 est exceptionnelle car l'acquisition d'une plateforme logistique Peugeot à Poissy génère des loyers. La prévision pour l'année 2021 prend en compte les remises de loyers effectuées durant la crise sanitaire.

Les biens présentant le meilleur taux d'occupation sont les entrepôts/locaux d'activités/bureaux, les commerces et les parkings : plus de la moitié des entrepôts/locaux d'activités/bureaux (60 %) et commerces (56 %) sont occupés. Les biens d'habitation loués sont principalement situés dans la métropole, pour les autres, leur état ne permet pas de les mettre en location.

Graphique n° 6 : Typologie des biens loués



Source : EPFIF

3.3.2 Des actions de portage peu connues et innovantes

La mise à disposition permet d'éviter les friches et une utilisation des lieux d'hébergement et d'activité par des organismes ayant cette vocation. L'EPFIF promeut l'urbanisme transitoire en mettant les biens dont la qualité le permet à disposition d'acteurs variés, en accord avec les collectivités. Avec l'État et la Région, les mises à disposition permettent principalement la création d'hébergements d'urgence.

On peut citer des opérations d'urbanisme transitoire sur des terrains en attente de projets, qui permettent d'ouvrir des locaux à de nouveaux acteurs (associations, coopératives, jeunes pousses). Cette démarche innovante de recyclage de friches industrielles et commerciales est, par exemple, menée à Antony, avec la coopérative Plateau urbain. La mise à disposition de locaux a également été menée sur le site saint Vincent de Paul avec l'association les Grands Voisins.

Des opérations d'habitat intercalaire ou d'hébergement d'urgence ont pu également être initiées avec une convention tripartite (commune, EPFIF, association gestionnaire). On citera l'exemple d'un ancien garage à Paris, reconverti en hébergement d'urgence, géré par l'AMLI, pendant deux ans. L'EPFIF a pu, par l'occupation temporaire, neutraliser les frais de portage et revendre au prix d'achat, ce qui a réduit la charge finale de l'opération, destinée ensuite entièrement à du logement social dans le XI^{ème} arrondissement. Au total, chaque année, 600 places d'hébergement sont ainsi mises à disposition grâce à des occupations temporaires.

3.3.3 Les friches²¹

L'EPFIF s'est engagé dans le traitement des friches industrielles. Il réalise les travaux de proto-aménagement, consistant dans la remise en état des terrains, la démolition des bâtis inutilisables et la dépollution des sols, préalables nécessaires à l'aménagement ultérieur des tènements fonciers.

À titre d'exemple il est intervenu sur le site anciennement occupé par PSA à Aulnay-sous-Bois ou celui de Thalès à Orsay.

Il prévoit dans le PPI 2021-2025 de développer le recyclage foncier, avec priorité donnée à la densification et à la transformation des espaces déjà urbanisés, notamment les friches industrielles ou commerciales. En effet, cela peut permettre de répondre à la fois au besoin de tènement « clef en main » pour l'installation de grandes entreprises et à celui des relocalisations d'entreprises. Mais la revente des friches à prix coûtant après dépollution est trop onéreuse et l'EPFIF ne trouve pas acquéreur. Seuls les récents financements destinés à la requalification des friches, à travers le plan de relance ou le plan « territoires d'industrie » et des « fonds friches » (de l'État et de la Région), permettent de débloquent des situations de portage par l'EPFIF depuis de longues années.

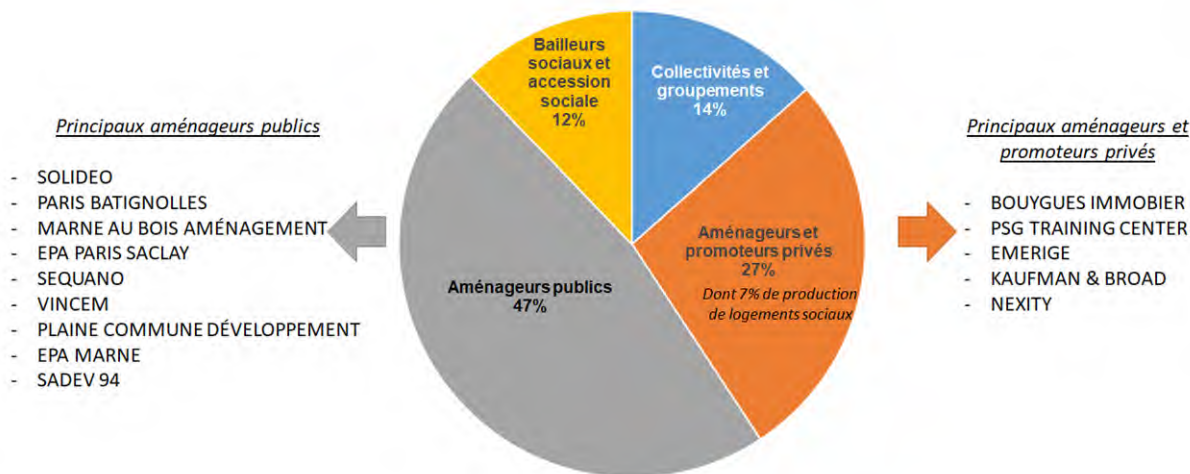
Depuis 2007, l'EPFIF est propriétaire d'une friche industrielle à Saint-Fargeau-Ponthierry (Leroy-Henkel). L'ensemble demande un investissement global de 30 millions d'euros. Après valorisation du foncier, environ 10 millions restaient encore à trouver. Les fonds apportés par l'État à hauteur de 3 M€ au titre du fonds friches, complétés par 700 000 € du fonds friches de la région, devraient permettre de débloquent la situation et de produire des logements, mais aussi d'assurer la préservation d'une activité productive sur le site.

²¹ Une définition en est donnée par l'article 222, modifiant l'article L. 111-26 du CU, de la loi 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021 : « Au sens du présent code, on entend par " friche " tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret ».

3.4 Les cessions

3.4.1 La typologie des acquéreurs

Graphique n° 7 : Répartition des acquéreurs



Source : CRC à partir des fichiers « sommiers » des acquisitions

Parmi les plus importantes cessions intervenues sur la période sous revue, deux se démarquent :

- la société de livraison des équipements olympiques (Solideo) a acquis 9,4 % des cessions réalisées par l'EPFIF 2016 à 2020, à hauteur de 104 M€ au titre de terrains à Saint-Ouen dont l'EPFIF avait acquis la maîtrise foncière à partir de 2016. Solideo est l'aménageur dédié à la construction des sites nécessaires à la tenue des jeux olympiques de 2024 dont le village olympique des athlètes, sur les communes de Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine et L'île-Saint-Denis, et celui des médias sur Dugny, Le Bourget et La Courneuve. Ces sites sont destinés, au titre de l'héritage des JO, à être réaménagés dès 2025 en nouveaux quartiers ;
- la SPL Paris & métropole aménagement (ex-SPL Paris Batignolles) a acquis en 2016 pour 93 M€ l'ancien site de l'hôpital Saint-Vincent de Paul, à Paris, acheté par l'EPFIF en 2015/2016 auprès de l'APHP. À terme, il accueillera sur 3,4 ha environ 600 logements, des équipements culturels, publics, ainsi que des commerces et activités économiques.

Les cessions et promesses de cessions peuvent donner lieu à des échéanciers de paiements étalés, en particulier pour les aménageurs, compte tenu du délai de commercialisation de leurs opérations, mais aussi aux collectivités bénéficiaires du portage.

Il ressort du graphique précédent que 27 % des terrains sont cédés à des promoteurs privés. Un quart des ventes aux promoteurs privés incluent dans leur programmation une part de logements sociaux construite en VEFA pour les bailleurs sociaux. Il peut exister a priori une différence notable entre le coût du terrain porté par l'EPFIF et le prix du marché. Dans ce cas, l'EPFIF indique soit, veiller à un rééquilibrage entre le logement libre et le social, soit, pour mener à bien des projets qui n'auraient pas vu le jour, réaliser une péréquation avec une autre opération de la convention au bilan potentiellement déficitaire. La chambre n'a pas été en mesure de vérifier comment des péréquations sont effectuées entre opérations ni à quelle échelle territoriale elles sont pratiquées. Cette fonction régulatrice gagnerait à être mieux connue et mise en valeur.

3.4.2 L'activité économique

L'action pour le développement économique est le deuxième pilier d'intervention de l'EPFIF, représentant environ 20 % de son activité.

Il intervient de façon assez classique pour créer une offre nouvelle de sites d'activités, principalement en grande couronne, ou pour assurer la mixité de la programmation dans les zones de renouvellement urbain métropolitain.

De manière plus innovante, il participe, à la demande du département des Yvelines, à des projets industriels. Depuis 2006, l'EPF des Yvelines a concentré un apport massif de subventions de la part du Département, qui l'a dès l'origine conçu comme son outil unique de mise en œuvre de sa politique foncière.

Le fonds d'action foncière pour un développement équilibré des Yvelines (AFDEY) résulte d'une convention signée en 2008 avec l'EPFY qui a fait l'objet de cinq avenants et se poursuit avec l'EPFIF. Il s'agit d'assurer la maîtrise foncière des sites stratégiques sur le long terme sur les secteurs Seine-Aval et Paris-Saclay, faisant l'objet d'une OIN et ayant vocation à accueillir une large partie du développement. Ces portages s'étalent sur 10 à 15 ans compte tenu de la transformation de l'affectation du foncier concerné.

Les moyens mis à disposition de l'EPFY, de l'ordre de 50 M€ à l'origine en 2008, ont été portés à 102,6 M€ en 2013 puis 152,6 M€ en 2015. Au 1^{er} janvier 2016, le conseil départemental a poursuivi ce partenariat avec l'EPFIF, substitué à l'EPFY, l'enveloppe ayant atteint 222,6 M€ en 2018 puis 302,6 M€²² à compter de 2021.

Dans ce cadre, d'importants projets sont menés. On peut citer :

- à Achères, un ensemble de terrains de 116 hectares pour un montant total de 31,7 M€ par CIF avec la commune, l'État, le département des Yvelines et Port de Paris pour la maîtrise foncière du futur port fluvial Port Seine métropole ouest (PSMO). Le site dispose d'un gisement de sable que l'EPFIF va faire exploiter pour réduire les coûts de portage (exploitation sur 30 ans, 70 M€ de recettes attendues),
- des acquisitions de foncier autour des gares de la future ligne Eole,
- les locaux de Bull à Clayes-sous-Bois, achetés 4,5 M€ en 2017, loués pour 30 ans à Atos : cette opération de lease back²³ a permis l'implantation d'un data center et d'un centre de recherche supercalculateur. L'EPFIF considère que cette opération a permis à l'entreprise, qui ne souhaitait plus rester propriétaire, de doubler le nombre de chercheurs présents sur le site.

L'EPFIF peut consentir des décotes foncières, c'est-à-dire revendre le bien à l'issue du portage à la collectivité demanderesse à un prix inférieur au prix de revient. Elles sont financées sur le fonds AFDEY, non sur la TSE.

Tableau n° 9 : Surfaces d'activité générées par cessions sur fonds AFDEY

	2016	2017	2018	2019	2020	Total sur période
m ² d'activité	239 000	277 000	380 000	200 000	450 000	1 546 000

Source : CRC

²² Le département des Yvelines bénéficie d'une clause de sortie, soit en numéraire, soit par rétrocession.

²³ Le lease-back consiste en la vente d'un bien, assortie d'une location consentie par l'acheteur au profit du vendeur et d'une possibilité pour celui-ci de rachat ultérieur. C'est un moyen, pour le vendeur, de se procurer des liquidités.

Le cinquième avenant de la convention, en mars 2021, prévoit que l'abondement supplémentaire sera défini de la manière suivante :

- aménagement et développement, notamment autour des pôles gares : 15 M€ ;
- communes carencées : 15 M€ ;
- développement économique : 20 M€ ;
- interventions de type foncière long terme : 20 M€.

3.4.3 Une production de logements qui ne suit pas suffisamment les objectifs fixés

Si les budgets opérationnels destinés aux acquisitions ont bien atteint et dépassé le chiffre de 360 M€, le tableau ci-dessous témoigne que les cessions n'ont jamais permis d'atteindre le total de 41 000 logements prévus sur la période.

Tableau n° 10 : La production de logements

	Nombre de logements programmés sur les cessions effectuées par l'EPFIF	Logements locatifs sociaux			Logements locatifs intermédiaires	Logements en accession libre	
		Nombre de logements locatifs sociaux	dont en communes déficitaires	communes carencées			communes déficitaires non carencées
2016	5 400	2 520	1 084	91	993	119	2 761
2017	6 364	2 777	1 465	262	1 203	117	3 470
2018	7 137	2 761	826	380	446	0	4 376
2019	7 267	3 006	2 149	279	1 870	111	4 150
2020	6 229	2 694	1 611	304	1 307	90	3 445
Total	32 397	13 758	7 135	1 316	5 819	437	18 202
Ratio en %	100%	42,5%				1,3%	56,2%

Source : EPFIF

L'EPFIF est passé de 5 400 logements produits en 2016 à 7 000 en 2018, et plafonne depuis. Quant aux logements locatifs sociaux, ils s'élèvent à 42 % du total des logements produits, ce qui représente 2 740 logements chaque année. Sur la même période, 18 500 logements sociaux ont été produits en Île-de-France chaque année, ce qui représente la moitié des besoins estimés dans le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH). La contribution de l'EPFIF à cette production régionale peut donc être estimée à 14,8 % du total des logements sociaux.

En outre, dans ce total, concernant plus spécifiquement les logements construits dans les communes carencées (cf. annexe 4), 20 % ne sont pas des logements familiaux mais des studios ou T2, destinés à des étudiants ou personnes seules, comme, à titre d'exemple, les 100 logements rue de l'Hermitage au Pecq (Yvelines) ou 157 logements boulevard de la république à la Garenne-Colombes (Hauts-de-Seine). D'autres sont des opérations en usufruit locatif social (ULS) comme au Vésinet.

Certes, les besoins en logements étudiants existent en Île-de-France et leur construction est une véritable nécessité. Mais ils n'échappent pas parfois à une stratégie de contournement de la part des communes carencées pour remplir leurs obligations au titre de la loi SRU. L'EPFIF n'a aucun moyen, dans ses conventions, pour peser contre cette stratégie, et ce n'est d'ailleurs pas son rôle, l'agrément des logements sociaux relevant des services de l'État.

Graphique n° 8 : Logements sociaux mis en service par type de bailleur entre 2015 et 2019

Unité : nombre de logements



Source : DRIEAT Île-de-France, RPLS au 1^{er} janvier 2020

Les causes de cet échec dans la production de logements sociaux sont multiples et ne relèvent pas que de l'EPFIF. Constituent ainsi de forts aléas, les cas de modifications des documents d'urbanisme (PLU), les éventuels recours contentieux contre les permis de construire, ou encore les changements d'orientations politiques, particulièrement à la suite des renouvellements des conseils municipaux et communautaires.

Le bouclage financier des opérations de logement social repose aussi sur la capacité des porteurs de projets à trouver les participations d'équilibre, souvent financées par les collectivités. Les travaux de la commission Rebsamen, à l'été 2021, ont relevé l'impact fiscal de la construction : construire de nouveaux logements rapporte de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'État et très peu de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) aux collectivités et l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sur les logements sociaux sur 20 ans est de moins en moins compensée. Ils estiment que la réforme de la taxe d'habitation a également été désincitative à la construction de logements. La logique des enchères des cessions de terrains contribue à la hausse des prix et à l'exclusion des plus modestes.

Même si les biens sont généralement vendus à l'opérateur ou l'aménageur choisi par la collectivité sans enchères sur le prix, les critères de sélection se faisant sur des indicateurs de qualité, l'EPFIF ne maîtrise pas les cessions opérées par les communes après son portage (cf. partie 4.4.5). Le « choc d'offre » foncier devait suralimenter le marché pour contenir les prix, mais la stratégie n'a pas fonctionné.

Pour que des opérations de logement social réussissent, il faut à la fois la minoration foncière SRU de l'EPFIF et une « sur-minoration » de la collectivité. Par exemple, l'opération avec I3F à la Celle Saint-Cloud, pour un ancien bâtiment de bureaux des années 70 transformé en 68 logements sociaux familiaux (montant de la vente 3,6 M€) a été rendue possible grâce à une minoration de 1,4 M€ et à une subvention d'équilibre de 165 000 € du Conseil départemental des Yvelines au titre du plan départemental d'appui aux communes carencées qu'il a créé en 2018. Cette subvention d'équilibre, « calculée et octroyée au cas par cas pour les opérations les plus complexes et ayant un effet levier important sur le décarencement de la commune » (délibération du conseil départemental du 30 mars 2018²⁴) permet de sortir des opérations.

²⁴ <https://www.yvelines.fr/cadre-de-vie/logement/plan-departemental-dappui-aux-communes-carencees/>

Des perspectives existent avec le développement des Offices Fonciers Solidaires (OFS) : les OFS sont des organismes d'aménagement foncier créés par la loi ALUR. Un OFS achète un foncier, bâti ou non, dont il devient propriétaire, puis le loue aux acquéreurs qui ne deviennent propriétaires que du bâti²⁵. Le contrat signé entre l'OFS et l'acquéreur est un bail réel solidaire (BRS), nouvelle forme de bail emphytéotique, conclu sur une très longue durée, rechargée à chaque changement de propriétaire. La revente n'est possible qu'au prix initial d'achat et à des acquéreurs sous plafond de ressources.

En 2020, cinq organismes de foncier solidaire ont été agréés sur le territoire francilien. Le dispositif suscite l'intérêt des collectivités comme des bailleurs sociaux. Si, à date, le nombre de logements BRS livrés reste anecdotique – moins d'une quarantaine – en particulier sur l'opération Saint-Vincent de Paul à Foncière Paris, le produit pourrait rapidement dépasser un rythme de 1 000 logements par an.

3.4.4 L'utilisation trop prudente du fonds SRU

Le fonds SRU est constitué des pénalités versées chaque année par les communes carencées en logement social. Il permet à l'EPFIF de pratiquer une décote, la minoration foncière, sur le prix de cession au profit des opérateurs pour la création de logements locatifs sociaux. Ceux-ci peuvent ainsi diminuer la charge foncière réelle²⁶ et équilibrer leurs opérations sociales ou mixtes en zone tendue. Instaurées en 2014, les modalités de ce reversement sont prévues par le PPI et adoptées chaque année par délibération du conseil d'administration.

Tableau n° 11 : Utilisation du versement SRU depuis 2016

En milliers d'euros	Solde antérieur à 2016	2016	2017	2018	2019	2020
Encaissements		8 405	14 156	15 812	14 602	15 020
Minorations		4 704	5 353	7 977	9 502	10 537
Cumul reste à employer	10 729	14 430	23 233	31 068	36 169	40 652
Nombre de logements sociaux bénéficiaires		734	947	1 170	1 301	863
Taux de consommation annuel (en %)		56	38	50	65	70
Minoration en €/logement		6 408	5 653	6 818	7 303	12 210

Source : CRC à partir des comptes financiers de l'EPFIF.

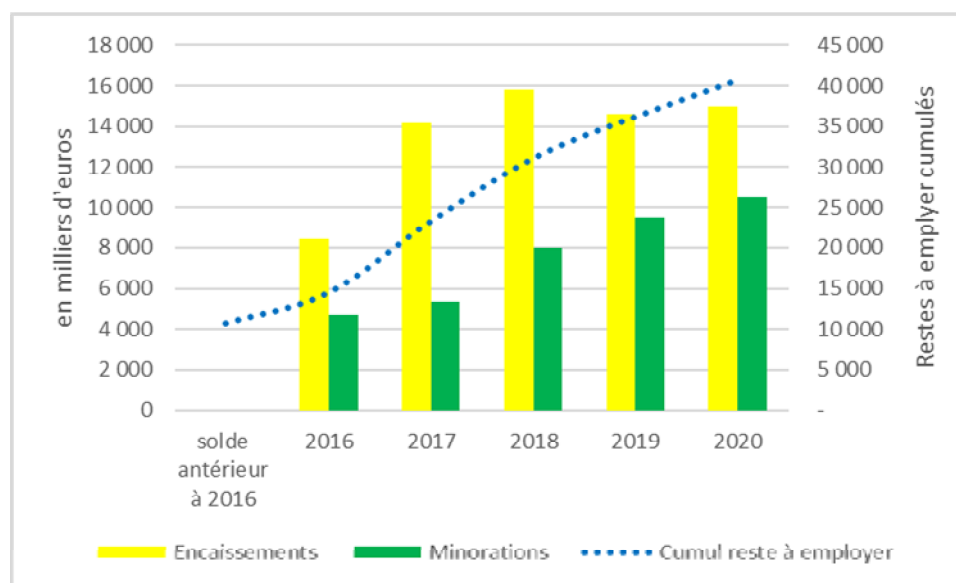
Le montant cumulé des prélèvements SRU perçus de 2016 à 2020 s'élève à 68 M€ et a été utilisé à 56 %. Le solde du fonds SRU non affecté cumulé avec les soldes repris au 1^{er} janvier 2016 est de 40,6 M€. Le taux de consommation annuel de cette ressource augmente de 56 % en 2016 à 70 % en 2020) en raison notamment de l'extension du dispositif :

- en 2019, aux projets situés à l'intérieur des bourgs et villages, dans les Cœurs de ville et les opérations de revitalisation du territoire ;
- en 2020, à l'ensemble des communes partenaires de l'EPFIF, ainsi qu'aux opérations de bail réel solidaire (BRS) ; jusqu'en 2019, il visait celles « en rattrapage » dont le taux de logements sociaux n'atteignait pas 25 % et les « bâtisseuses » dont le rythme de construction sur trois années glissantes excédait 1,5 %.

²⁵ Cela revient à Paris à proposer un appartement à 5 000 €/m² au lieu de 10 000 € avec un loyer de terrain de 2,50 € le m²/mois.

²⁶ La charge foncière recouvre le prix du terrain, majoré des coûts de requalification, comme la dépollution ou la démolition, nécessaires pour dégager un terrain techniquement constructible.

Graphique n° 9 : Emploi du fonds SRU



Source : CRC à partir des comptes financiers de l'EPFIF.

Le dernier bilan prévisionnel d'affectation à l'appui du budget 2021 (CA du 9 décembre 2020) fait état, au titre de 2020²⁷, de 43 projets aidés matérialisés par une cession - soit 922 logements, ainsi que 45 projets à l'état de promesse de vente représentant 15,2 M€ de minorations – soit 1 119 logements qui ont vocation à être comptabilisés au bilan des cessions de l'exercice suivant.

De 2016 à 2020, le montant de la minoration par logement est passé de 6 408 € à 12 210 €. Toutefois l'extension du dispositif ne trouve pas sa traduction dans une hausse significative du nombre de logements bénéficiaires (734 en 2016, 863 en 2020). En effet, la minoration SRU n'était appliquée que si elle était traçable jusqu'au bailleur social. Jusqu'en 2020, seules les cessions directes à un bailleur et les opérations en VEFA identifiées pouvaient donc en bénéficier. Elle ne s'appliquait pas sur les cessions aux aménageurs qui revendent le foncier après l'avoir aménagé, ce qui réduisait son champ d'application.

L'année 2020 est, selon l'EPFIF, marquée par une rupture liée à la diminution des cessions « logement » liée à la situation particulière de 2020 (crise sanitaire et élections municipales), mais qui reprendra à partir de 2021. Conscient que la « consommation » du fonds reste notablement inférieure à la ressource, le conseil d'administration a élargi le mécanisme : il compte sur l'extension de l'éligibilité aux opérations d'aménagement à partir de 2021 pour en permettre une utilisation complète.

Afin d'exploiter pleinement cet outil, le PPI 2021-2025 se donne pour « *objectif de consommer intégralement la ressource* ». À cet effet, les règles et barèmes sont assouplis pour 2021 :

- les opérations éligibles incluent désormais celles portées par des aménageurs moyennant une traçabilité jusqu'à la cession au bailleur social ou à l'OFS ;
- les barèmes de minoration sont relevés de 50 €/m² (de 250 € à 300 €/m²) pour les logements locatifs neuf, puis de 100 €/m² (de 400 à 500 €/m²) pour les opérations d'acquisition/amélioration, ce pour inciter aux projets œuvrant en faveur de la transition écologique notamment visant le gisement de transformation de bureaux obsolètes en logements, enfin ceux relatifs aux opérations situées en bourgs et villages, dans les Cœurs de ville et les ORT sont maintenus à 400 €/m².

²⁷ Le bilan 2019 (CA du 6 décembre 2019) est comparable avec 37 projets actés par une cession pour 1 273 logements, ainsi que 39 ayant fait l'objet d'une promesse de vente en faveur de 895 logements sociaux.

L'EPFIF espérait alors atteindre le chiffre de 15 M€ de minoration sur cessions. Il indique qu'en 2021, cet objectif a été atteint et dépassé avec 20,2 M€ consommés. La chambre l'encourage à poursuivre dans cette voie.

3.4.4.1 Les hausses de prix dans les cessions opérées par les communes

L'analyse des données par la chambre montre que, de 2016 à 2020, 14 % des cessions de l'EPFIF en montant et 21 % en nombre d'opérations sont des rétrocessions aux collectivités (cf. tableau 8), qui les vendent ensuite aux opérateurs. Interrogé, l'EPFIF a d'abord répondu que « *les cessions directes aux collectivités étaient marginales et correspondaient à des fractions de foncier à vocation d'espaces ou équipements publics en accompagnement des opérations* ». Devant un échantillon d'opérations, l'EPFIF a ensuite admis qu'il s'agissait de « doubles mutations ». L'échantillon montre que les programmes immobiliers sont modifiés entre le moment de la signature de la convention de portage et celui de la revente par la commune, et que les prix de vente aux promoteurs sont sensiblement augmentés.

Ainsi, dans les Hauts-de-Seine, à Clamart deux importantes rétrocessions sont réalisées fin 2018. L'opération Îlot d'Arménie (Monts et Verdun), parcelle de 6 000 m², est rétrocédée le 16 décembre 2018 par l'EPFIF à la commune de Clamart pour un montant de 7,6 M€ HT, puis revendue par celle-ci pour un montant de 10,5 M€ HT, soit une augmentation de 23,5%. La modification du programme (augmentation du nombre de logements en accession libre, logements sociaux revus à la baisse, sur des tènements en bordure de la voie ferrée vendus à I3F pour 38 logements sociaux, PLAI-PLUS-PSLA) a permis de majorer le prix de vente de l'ensemble. De même, dans le secteur Jean-Baptiste Clément, une parcelle de plus de 6 000 m² d'emprise est rétrocédée le 28 décembre 2018 par l'EPFIF à la commune de Clamart pour 12 M€ HT et revendue 15 M€ à la SCCV Station (actionnaires Parthena et Bouygues Immobilier) soit une hausse de plus de 27 %. Ce programme est en cours de construction et de commercialisation²⁸.

Une autre illustration concerne la commune de Versailles qui, par deux délibérations²⁹ de son conseil municipal du 4 juillet 2019, a racheté à l'EPFIF un terrain porté par l'EPF des Yvelines depuis 2011, la caserne de Pion, ancienne emprise militaire de 20 hectares. Le rachat par la commune est prévu pour 12,5 M€ frais de portage (dépollution, proto-aménagement) inclus. Le prix de revente par la commune à l'opérateur qui a remporté la concession d'aménagement, est arrêté, lors du même conseil municipal, à 18,5 M€. C'est finalement l'intervention de la DDFiP qui a empêché la vente en rappelant que, conformément à la clause de complément de prix figurant dans l'acte initial de cession de la caserne, la commune devait reverser toute plus-value éventuelle à l'État. Cette vente a finalement été réalisée directement auprès de l'aménageur désigné par la ville³⁰.

Dans sa réponse transmise le 28 octobre 2021, l'EPFIF s'efforce de justifier ces plus-values dans leur principe, estimant qu'elles permettent aux collectivités de récupérer « la création de valeur » : « *l'enjeu est que cette valeur liée souvent à des investissements de la collectivité n'aille ni au propriétaire initial (spéculation) ni au promoteur (prix/marge)* ».

Cette réponse est insatisfaisante : à chaque fois qu'un aménageur, une collectivité ou même l'État vend du foncier au plus offrant y compris au travers d'une mise aux enchères, il alimente de fait la spéculation foncière et contribue à la dégradation de la qualité de ce qui sera construit. Alors même que l'EPFIF s'est depuis longtemps engagé à céder son foncier sans mise aux enchères fondées sur le prix, une collectivité n'a pas à concourir elle-même, consécutivement à un portage par l'EPFIF, à l'enchérissement du prix du foncier en première couronne, car il se répercutera inévitablement sur le prix de vente final des logements (compte à rebours du promoteur).

²⁸ <https://www.bouygues-immobilier.com/programme-neuf-clamart/ref/5461>

²⁹ https://www.versailles.fr/fileadmin/user_upload/PV_adopt%C3%A9_du_CM_du_4_juil_19.pdf

³⁰ <https://www.epfif.fr/2021/11/09/lepif-ile-de-france-cede-icade-promotion-20-hectares-batir-versailles-78/>

Certes, des équipements publics et aménagements à destination des habitants et des usagers devront être financés (voiries, crèches, écoles...) mais des outils existent pour cela : le taux de la taxe d'aménagement peut être majoré par la commune ou l'EPCI, dans la limite de 20 % et si les équipements à réaliser le justifient ou encore des outils conventionnels tels que les conventions de projet urbain partenarial (PUP)³¹ ou la participation au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concertée (ZAC)³².

Il serait préférable, du point de vue de l'intérêt général, que le supplément de recettes serve à financer une qualité meilleure des logements à produire. Le rapport Girometti-Leclercq fournit déjà les premiers éléments d'un référentiel de qualité des logements. Les collectivités ne sont pas obligées de renchérir le coût du foncier mais peuvent insérer, dans des chartes promoteurs, des exigences de qualité des logements (habitabilité, exemplarité environnementale...).

L'État lui-même insiste sur la nécessité de réguler les coûts d'accès au foncier, notamment dans les nouveaux quartiers de gares du GPE : « *sur les parcelles de quartiers de gare détenues par les opérateurs de l'État, les cessions de charges foncières ne devront pas s'effectuer aux enchères, au contraire, elles devront se réaliser selon un dispositif qui encourage la qualité des projets, c'est-à-dire les exigences esthétiques et environnementales, ainsi que la qualité d'usage et la maîtrise des coûts* ». ³³ À cet effet, l'EPFIF envisage d'inclure dans ses CIF des clauses encadrant les prix lors de reventes successives.

Recommandation performance 6 : Instaurer dans les conventions d'intervention foncière un dispositif de maîtrise des prix de cession pour lutter contre les effets d'aubaine ou les procédés spéculatifs.

3.4.4.2 Un retournement du marché avec le ZAN ?

L'objectif ZAN 2050³⁴ est intégré dans la démarche de l'EPFIF qui a créé une direction de la transition écologique en 2021 pour mettre en œuvre et suivre les engagements pris dans le PPI 2021-2025. Il se dénomme stratégie « A, B, C, D » dans le PPI et se décline sur quatre axes - A pour artificialisation ; B pour biodiversité ; C pour carbone et D pour déchets - assortis chacun d'objectifs, et donc d'indicateurs.

Ces engagements « ABCD » figurent dans les cahiers des charges des consultations d'opérateurs engagées pour la cession des fonciers. Les engagements environnementaux des opérateurs figurent dans les promesses de vente signées. L'EPFIF vérifie, avant l'acte de vente final, que le permis de construire déposé est toujours conforme aux engagements pris.

La loi climat et résilience n° 2021-1104 du 22 août 2021 définit le cadre juridique pour mettre en œuvre la sobriété foncière et atteindre le zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050. Ces mesures sont susceptibles d'impacter la constructibilité du stock de terrains détenus par l'EPFIF, principalement en seconde couronne où 75 % des fonciers portés, soit 533 hectares, sont des terrains. 60 % d'entre eux sont à ce jour des espaces naturels, agricoles ou forestiers (les 40% restants sont des terrains « urbains » en zone constructible). Certains de ces portages constituent un risque, par exemple, celui du « triangle de Gonesse » : GPA est chargé d'aménager la zone, tel que le gouvernement le lui a demandé au printemps 2021, après l'arrêt définitif du projet Europacity. Les terres louées par l'EPFIF à des agriculteurs depuis 2007 restent portées par lui jusqu'en 2027 dans l'attente d'un nouveau montage d'opération. Le programme doit être redéployé avec une plus grande part de préservation des espaces naturels et un nouvel équilibre financier doit être trouvé.

³¹ Projet urbain partenarial (PUP) : art. L. 332-11-313 du code de l'urbanisme.

³² Article L.311-4 du code de l'urbanisme.

³³ Cf. Extrait discours du Premier ministre devant le comité stratégique de la SGP, 8 novembre 2021.

³⁴ Objectif 1.3 du plan biodiversité du 4 juillet 2018 suite à la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Si des terrains deviennent inconstructibles, avec un prix de sortie inférieur au prix d'acquisition, le risque que les aménageurs ou collectivités prolongent indéfiniment le portage est possible. Qui contribuera aux dépenses publiques de renaturation et désartificialisation des sols qui, par hypothèse, ne débouchent sur la création ni de terrains à bâtir ni de constructions nouvelles ? L'EPFIF en est conscient et fait figurer ce risque dans sa carte. Il évalue le risque réel à moins de 5 % de la valeur du stock.

Dans le cadre de son précédent contrôle la chambre recommandait à l'EPFIF (recommandation n° 2 dont la mise en œuvre demeure incomplète) de mieux identifier l'objectif de lutte contre la hausse des prix dans le programme pluriannuel d'investissement (PPI) et l'assortir d'indicateurs d'impact permettant de mesurer l'action de l'EPFIF en la matière. La chambre relevait alors le caractère contemporain de cette préoccupation de régulation. Si celle-ci est inscrite dans les deux derniers PPI, l'EPFIF fait part de la difficulté à mettre en place des indicateurs fiables (en dehors des travaux de l'ORF à l'échelle globale) en raison d'une forte dépendance du prix du foncier selon le territoire et la qualité des sols.

L'atteinte de l'objectif est en partie mesurable à travers la production diversifiée de logements sur les fonciers traités par l'EPFIF : 40 à 45 % de logements locatifs sociaux selon les années. L'EPFIF indique que l'objectif de régulation se traduit dans la maîtrise des charges foncières (prix de revente au m² à bâtir des fonciers cédés aux opérateurs) qui sont plus faibles pour le logement social, le logement intermédiaire et l'accession sociale à la propriété, que les charges foncières « de marché », c'est-à-dire de la promotion libre, cette différenciation étant valable sur tous les territoires même si les valeurs absolues sont différentes.

Pour ce qui est de la lutte contre la hausse des prix en amont, c'est-à-dire contre la spéculation, une réponse est apportée par la filiale « Foncière Publique Île-de-France » créée par l'EPFIF avec la Banque des Territoires et qui a vocation à prendre des positions très en amont sur les territoires de grand projet (gares du Grand Paris Express notamment) où les phénomènes spéculatifs anticipent l'arrivée de l'infrastructure.

Si les objectifs de maîtrise des prix et de régulation du foncier sont identifiés, leur effectivité peine à être constatée faute d'indicateurs permettant de les objectiver. Par ailleurs, le prix du foncier pesant en moyenne un quart dans la production d'un logement social en Île-de-France, compte tenu de l'objectif ZAN, il existe dans les années à venir un risque accru d'accroissement du prix du foncier dû à sa raréfaction. Pour mener à bien ces requalifications, l'EPFIF assure le portage de terrains en friche ou pollués dont le coût de revient est mécaniquement plus élevé. Dans ce contexte la mise en place d'indicateurs de suivi constitue un impératif et la mise en œuvre de la recommandation demeure incomplète.

L'EPFIF précise que l'examen, par son comité opérationnel, de l'ensemble des opérations, sur la base d'études et de bilans détaillées, constitue une garantie du respect des principes de modération des montants de charges foncières, pour permettre la sortie d'opérations avec des niveaux de charge foncière situés en dessous de ceux des opérations privées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2019, l'EPFIF intensifie son rôle d'accompagnement à travers le déploiement de l'observation foncière auprès des intercommunalités.

Au plan opérationnel, en lien avec la gouvernance de l'EPFIF, les collectivités et leurs groupements maîtrisent les décisions prises, ce qui laisse peu de place à l'État. Le souci de l'EPFIF de ne pas imposer d'objectifs contraignants aux décideurs locaux, s'il permet à l'organisme de gagner leur confiance, aboutit à des objectifs de politiques publiques trop génériques. Il n'apporte pas de condition à son portage et est fréquemment amené à prolonger les portages (pas de clauses incitatives hormis la garantie de rachat, pas de « pénalité » en cas d'écart prévu/réalisé, existence de conventions dormantes), les refus de conventionner sont rares. Les conventions ne constituent pas un outil suffisamment précis de pilotage et fixent peu de priorités à suivre. Une meilleure contractualisation s'accompagnerait, sans remettre en cause la démarche partenariale entre l'État et les collectivités, d'objectifs plus précis de production, en lien avec les objectifs de l'État.

Les acquisitions sont réalisées au prix des domaines et majoritairement à l'amiable (sauf ORCOD-IN). Sur la période sous revue, l'EPFIF a œuvré au renforcement de l'action en faveur d'une diminution des coûts de portage afin de minorer les prix de cession au coût de revient.

Très présent dans les secteurs stratégiques (OIN, GPE) ainsi qu'auprès de la majorité des communes carencées en logement sociaux, sa contribution au cycle de production de logements social est réelle, 13 758 logements de 2016 à 2020, mais mitigée (1 316 en communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence) et pâtit de risques de détournement de l'outil (exemple de logements étudiants), instrumentalisé par les communes.

Une plus grande mobilisation du fonds de minoration SRU devrait participer à cet objectif de production.

Si la clause de garantie de rachat a vocation à sécuriser les portages fonciers assurés par l'EPFIF, les rétrocessions aux communes ne doivent pas être l'occasion pour elles de réaliser des plus-values. De fait, justifier les cessions par les communes au prix du marché, supérieur à celui de l'acquisition auprès de l'EPFIF, en invoquant « la création de valeur », doit amener l'EPFIF à encadrer davantage les doubles cessions pour garantir la maîtrise des prix du foncier jusqu'à la sortie des opérations.

4 UN CHAMP D'INTERVENTION DE PLUS EN PLUS ÉTENDU

4.1 Les ORCOD-IN

La loi Alur a renforcé le cadre juridique d'accompagnement, voire de mise sous tutelle, des copropriétés dégradées. Dans le cas d'ensembles urbains comptant plusieurs milliers de logements, la loi prévoit que les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) puissent être confiées à un EPF d'État.

Le champ des missions confiées dans ce cadre aux EPF peut s'avérer très étendu. Ils assurent la préparation de la convention avec les nombreux acteurs, la coordination des actions des personnes publiques signataires et la réalisation de tout ou partie des actions mentionnées aux 1°, 4°, 5° et 6° de l'article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation.

Focus sur l'étendue des actions possibles au titre de la mission ORCOD-IN

L. 741-1 CCH – extrait :

« 1° Un dispositif d'intervention immobilière et foncière, incluant des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;

4° La mise en œuvre des actions prévues à l'article L. 303-1 (Opérations programmées d'amélioration de l'habitat) ;

5° Le cas échéant, la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde prévu à l'article L. 615-1 du présent code ainsi que de la procédure d'administration provisoire renforcée prévue à l'article 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ;

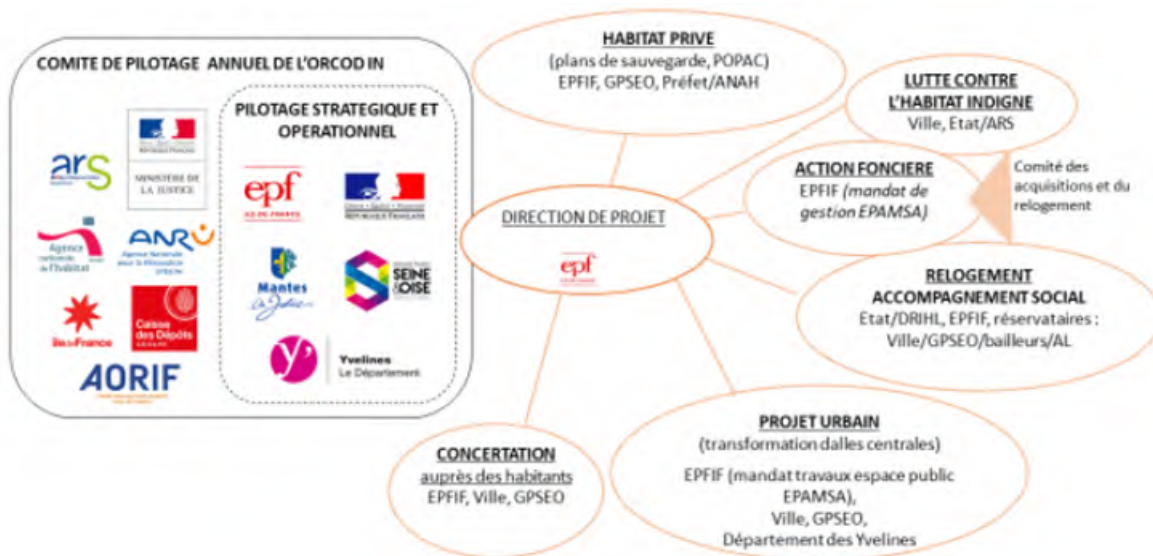
6° La mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, intégrant les objectifs de l'opération.

L'opération de requalification de copropriétés peut donner lieu à l'instauration du droit de préemption urbain renforcé prévu à l'article L. 211-4 du même code, qui peut être délégué à l'opérateur chargé de la mise en œuvre de l'opération. [...] ».

La mission confiée à l'EPFIF lui confère un rôle d'ensemblier : acquisition massive et portage de lots (puis démolition ou acquisition-amélioration en logement social avec des bailleurs), relogement et accompagnement social des habitants, pilotage des plans de sauvegarde des copropriétés (redressement financier, travaux d'urgence...) et le portage tout au long de la définition des projets, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'aménagement.

Depuis le démarrage des ORCOD-IN de Clichy-sous-Bois, en Seine-Saint-Denis, en 2015, Grigny (Essonne) en 2016 et Mantes-la-Jolie (Yvelines) en 2020, l'EPFIF a ainsi acquis plus de 1 200 logements. Il assure par ailleurs le pilotage d'une douzaine de plans de Sauvegarde, concernant près de 10 000 logements en copropriétés. À terme, plus de 4 000 logements seront acquis progressivement. Plus de 2 000 ménages, aujourd'hui occupants de ces immeubles dégradés, seront par ailleurs relogés. Une dernière ORCOD-IN a débuté en 2021 à Villepinte (Seine-Saint-Denis).

Schéma n° 1 : Gouvernance de l'ORCOD-IN de Mantes-la-Jolie

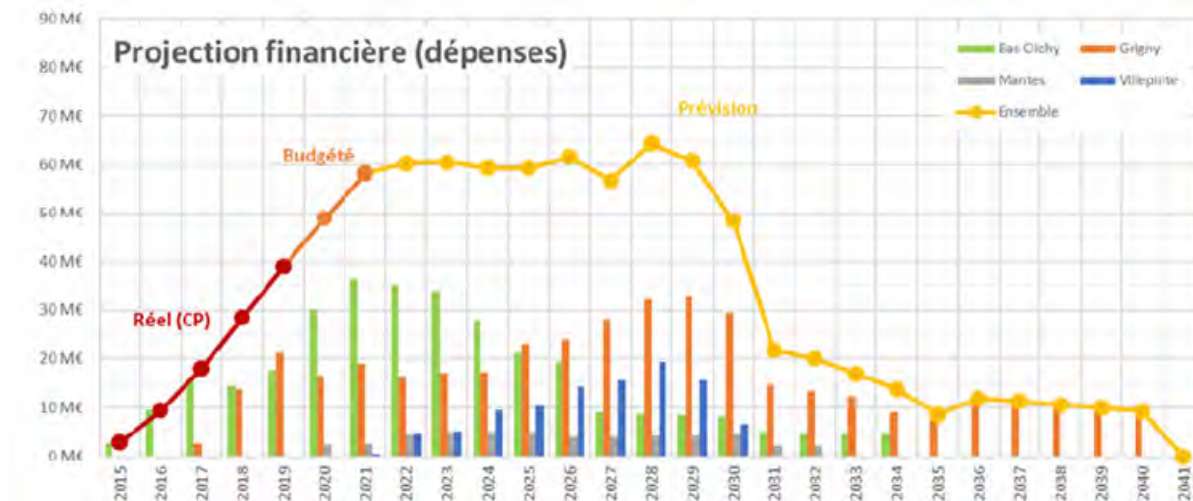


Source : EPFIF

Ces opérations, dont l'envergure le coût et la complexité dépassent la capacité d'action des communes, durent 10 à 15 ans et ne peuvent être portées par les acteurs traditionnels du marché. Elles visent à soutenir la production neuve et le redéveloppement des quartiers à un horizon de 15 ans.

Le financement est principalement assuré par la fraction dédiée de TSE (60 M€ annuels), complété des subventions de l'ANAH et les cessions en fin d'opérations.

Graphique n° 10 : Prospective des dépenses induites par les ORCOD-IN



Source : EPFIF

Les services ont été structurés pour répondre aux exigences et à la complexité de conduite de ces opérations avec la constitution d'un pôle dédié et des équipes dédiées basées sur site.

D'autres ORCOD-IN vont s'engager en Occitanie et PACA. Elles pourront bénéficier de l'expérience et des méthodes mises au point par les équipes de l'EPFIF, via la mise à disposition d'un « centre de ressources », créé pour accompagner les acteurs en charge de projets d'intervention en copropriétés dégradées.

Ce centre de ressources permettra par ailleurs de prendre du recul et de formaliser des premiers retours d'expérience et évaluation sur les interventions en ORCOD-IN.

4.2 Une très grande diversification des actions qui interroge

Beaucoup de cibles ont été assignées à l'établissement depuis 2015 : OIN, quartiers de gare, engagements via les filiales dans du portage longue durée, JO 2024, bourgs ruraux, ORCOD-IN, requalification des entrées de ville et zones d'activité dégradées, redynamisation des cœurs de ville en seconde couronne, programme Petites villes de demain, ingénierie... L'intérêt de son intervention dans les opérations de revitalisation des centres-bourgs, avec réimplantation de commerces nécessite d'être interrogée.

D'autres acteurs existent (ANCT, CEREMA, ANAH, ANRU, Action logement...) ou se développent. De nombreuses foncières patrimoniales ou de redynamisation commerciale ont vu le jour : la SEM Patrimoniale – Yvelines Développement, la SEM Île-de-France Investissements et Territoires, pilotée par la Région, spécialisée dans l'immobilier d'activité en moyenne et grande couronne et qui investit principalement dans des actifs atypiques (friches, locaux d'activité), même la MGP annonce créer la sienne.

Sans remettre en cause sa complémentarité avec tous ces organismes, l'EPFIF pourrait s'interroger sur ses interventions en s'engageant davantage dans des opérations d'aménagement et de logement sur terrains existants, en renouvellement urbain ou en investissant plus intensément le diffus et la zone tendue du cœur de la métropole, pour loger - entre autres - les travailleurs-clés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De nouveaux outils de portage long terme et de lutte contre l'habitat indigne ont été créés, notamment par le biais de filiales.

L'expertise de l'EPFIF est mise au service de l'habitat dégradé. L'État lui a ainsi confié la gestion de quatre ORCOD-IN qui est assurée au moyen de la taxe spéciale d'équipement (de l'ordre de 60 M€ par an) et une trentaine d'équivalents temps plein. La plus-value apportée par l'EPFIF dans ce type d'opérations complexes fera l'objet d'une capitalisation d'expérience pour d'autres EPF.

La diversification très poussée de ses missions pourrait faire l'objet d'une réflexion autour d'une réorientation des acquisitions pour cibler son action sur le développement du logement en zone tendue, aux abords des quartiers de gares.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Hormis ses quatre filiales qui constituent des entités juridiques à part entière, l'activité de l'EPFIF est intégralement retracée dans un seul budget. Ses comptes sont présentés, depuis 2016, selon le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, titres Ier et III, et en application du recueil des normes comptables dédié aux établissements publics, enrichi de la norme 24 afférente à la comptabilisation des stocks fonciers. En raison de son activité de portage foncier, les flux d'achats et de ventes des terrains et immeubles transitent par une comptabilité de stocks.

Conformément aux articles R. 321-21 et -22 du CU, l'agent comptable est nommé par le préfet après avis du DDFiP. Le compte financier, visé par le directeur général, est arrêté par le conseil d'administration et approuvé par le préfet compétent, puis adressé par l'agent comptable à la Cour des comptes dans les quatre mois suivant la clôture de l'exercice.

Ses comptes sont certifiés depuis 2014. Les rapports des commissaires aux comptes ne soulèvent pas d'anomalie.

À hauteur de 2,5 Md€ fin 2020, le bilan se caractérise par un niveau significatif de fonds propres (1,8 Md€), alimenté chaque année par le résultat, lequel cumule 0,7 Md€ de 2016 à 2020, et plus accessoirement par l'emprunt bancaire (0,4 Md€ d'encours fin 2020, quasiment inchangé depuis 2016). Ces ressources stables contrastent avec un faible actif immobilisé (104 M€), ce qui confère à l'établissement un fonds de roulement élevé (2,1 Md€).

Ce dernier permet de financer la couverture d'un besoin en fonds de roulement élevé (2,1 Md€), spécifique aux opérations de portage, en raison de la présence de stocks fonciers dont le cycle dépasse largement l'annualité budgétaire.

Pour assurer sa mission, l'établissement emploie 216 agents équivalents temps plein au 31 décembre 2020, correspondant à 20,4 M€ de charges de personnel.

5.1 Le modèle économique de l'EPF

Lors de sa création, un EPF mobilise principalement la taxe spéciale d'équipement (TSE) puis recourt à l'emprunt, dans un premier temps de constitution d'un stock foncier suffisamment conséquent. Une deuxième phase de montée en puissance se traduit par la réalisation des premières cessions. Ces dernières, dans une troisième période de régime de croisière, viennent alimenter de nouvelles acquisitions. À ce moment, une modification du mode de financement peut être envisagée (effet de levier sur l'emprunt, moindre recours à la TSE) associée à une stratégie, plus risquée, de portage long terme.

Au moment de sa fusion, étant issu de quatre EPF préexistants, l'EPFIF devait théoriquement approcher la troisième phase. Or en 2021, le grand EPFIF se trouvait toujours dans la deuxième phase et atteindrait le rythme de croisière après 2025 au mieux. L'EPFIF souligne que cette perspective se trouve directement impactée par les durées moyennes de portage.

5.2 Un cycle de portage foncier principalement assuré par les résultats de fonctionnement

Sur la période de 2016 à 2020, les produits de fonctionnement annuels sont en moyenne de 430 M€ et les charges de 279 M€, ce qui représente une capacité d'autofinancement annuelle moyenne de 151 M€. La CAF est relativement constante, hormis en 2019, en raison du paiement de 98,5 M€ à Grand Paris Aménagement, aménageur de la ZAC du Bas Clichy à Clichy-sous-Bois, à titre de participation à la concession (CA du 15 mars 2019).

L'évolution détaillée des résultats est jointe en annexe 5.

5.2.1 Les produits

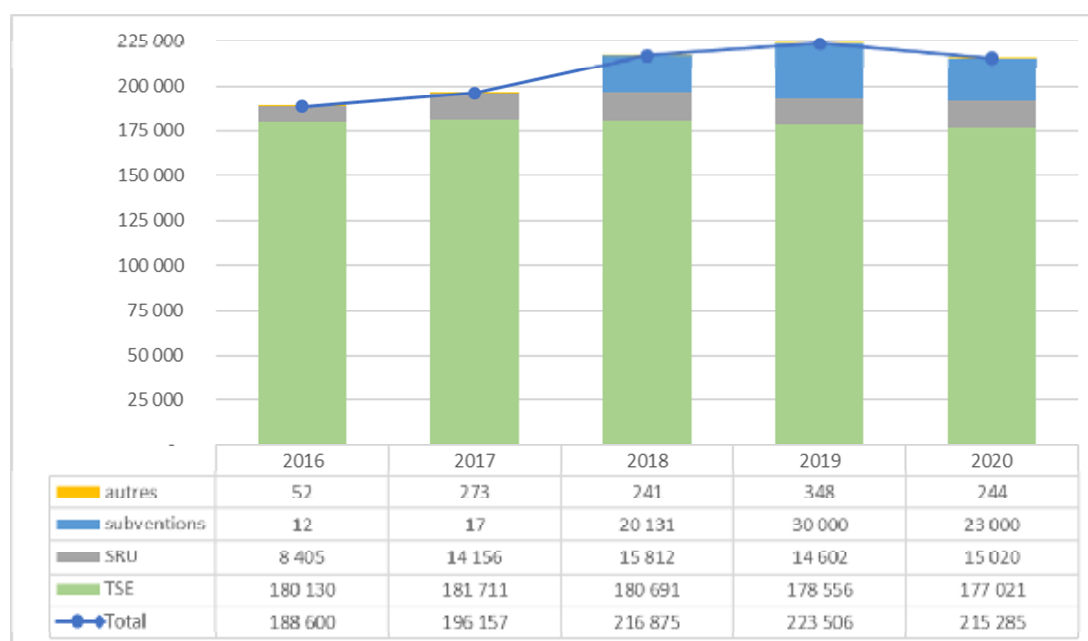
Les statuts de l'EPFIF l'autorisent à percevoir les ressources suivantes :

- 1° Ressource fiscale spécifique autorisée par la loi ;
- 2° Dotations, subventions, avances, fonds de concours ou participations apportées par l'Union Européenne, l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les sociétés nationales ainsi que toutes personnes publiques ou privées intéressées ;
- 3° Emprunts ;
- 4° Subventions obtenues au lieu et place des collectivités territoriales, établissements publics et sociétés intéressés en exécution des conventions passées avec ceux-ci ;
- 5° Vente des biens meubles et immeubles ;
- 6° Revenus nets de ses biens meubles et immeubles ;
- 7° Dons et legs ;
- 8° Rémunérations de prestations de service et les remboursements d'avances et de préfinancements divers consentis par l'établissement ;
- 9° Toutes celles autorisées par les lois et règlements.

En 2020, les produits de 481 M€ sont composés de :

- 266 M€ de cessions foncières ; l'intervention de l'EPFIF ne donne pas lieu à facturation, les cessions se font au coût de revient, à savoir le prix d'acquisition majoré des frais annexes, impôts et taxes, mesures d'entretien, conservatoires et de sécurisation, proto-aménagement (démolition/dépollution), études, travaux et remise en état et minoré des recettes de gestion (baux d'occupation précaire ou temporaire) et des subventions éventuelles ;
- 192 M€ de fiscalité affectée, dont 177 M€ de taxe spéciale d'équipement (TSE) et 15 M€ de reversement « SRU » ;
- 20 M€ de subventions du département des Yvelines 3 M€ de l'État.

Graphique n° 11 : Évolution des produits en milliers d'euros (hors cessions foncières et recettes calculées)



Source : CRC à partir des comptes de l'EPFIF

5.2.1.1 Le produit de la TSE

Pour leur permettre de financer leurs interventions foncières et immobilières, ainsi que celles confiées par décret en Conseil d'État au titre des ORCOD-IN, les EPF perçoivent la TSE. Son régime juridique est prévu par l'article 1607 ter du CGI.

Il s'agit d'une taxe additionnelle aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises dont le produit attendu est voté chaque année par le conseil d'administration de l'EPF, dans la limite d'un plafond de 20 € par habitant. La TSE est due par les personnes assujetties à ces quatre taxes locales dans les communes de la zone de compétence de l'établissement public foncier concerné. Les contribuables exonérés de l'une des quatre taxes le sont également de la TSE.

Dans le cadre de la réforme des impositions directes locales et notamment de la suppression progressive de la taxe d'habitation, les lois n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 instaurent des dotations de compensation versée par l'État.

Le produit voté par le conseil d'administration de l'EPFIF est de 15 €/habitant, inchangé depuis 2014 et demeure inférieur au plafond légal de 20 €. De 10 € jusqu'en 2013, la hausse de 5 € intervenue en 2014 est destinée, comme le permet la loi dans la limite de 5 €, au financement de la mission ORCOD-IN. Ainsi en 2020, la part dédiée à ces dernières représente un tiers (59 M€) du montant total de TSE (177 M€) perçu par l'EPFIF.

Le volume de TSE perçu depuis 2016 a tendance à diminuer (180 M€ en 2016). Malgré le maintien du plafond global attribué à l'ensemble des EPF/EPFA, certains EPF ont accusé une baisse de leur plafond individuel notifiée par la tutelle à hauteur d'1,1 % au profit des nouveaux EPFA de Guyane et de Mayotte ou de l'extension de l'EPF Nouvelle-Aquitaine. La reconfiguration des EPF et EPFA étant dorénavant achevée et les clés de modulation des plafonds individuels étant liés à l'activité et au niveau de trésorerie, l'EPFIF table, dans son PPI 2021-2025, sur une stabilisation de sa TSE à 175 M€ annuels.

5.2.1.2 Le fonds SRU

En application de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, les communes carencées en logements sociaux³⁵ font l'objet d'un prélèvement sur ressources au titre de la solidarité et du renouvellement urbain (prélèvement SRU). Depuis la loi du 18 janvier 2013 dite « Loi Duflot », ces recettes reviennent aux EPF d'État. Pour rappel, il est notamment versé par les communes qui ne répondent pas aux objectifs légaux.

En contrepartie, l'établissement public foncier accorde aux projets éligibles une minoration de charge foncière tracée vers le bailleur social au moyen d'une obligation inscrite dans l'acte de vente ou via l'office foncier solidaire. Il adresse à l'autorité administrative compétente de l'État un rapport sur l'utilisation ou la non-utilisation des sommes issues des pénalités SRU perçues.

Afin de garantir la transparence de gestion de ces fonds, l'EPFIF se conforme au recueil des normes comptables des établissements publics mis en place le 1^{er} avril 2016. Les produits afférents sont enregistrés sur un compte spécifique 7571 « fiscalité affectée » et les minorations foncières affectées aux opérations en diminution du prix de cession sont constatées au débit du compte 6571 « charges spécifiques ». La recommandation n° 5 formulée par la chambre lors de son précédent contrôle visant à identifier ces flux sur des lignes dédiées a donc été mise en œuvre.

Le montant cumulé des prélèvements SRU perçus de 2016 à 2020 s'élève à 68 M€ et a été utilisé à 56 %. Le solde du fonds SRU non affecté cumulé avec les soldes repris au 1^{er} janvier 2016 est de 40,6 M€. Le taux de consommation annuel de cette ressource évolue favorablement sur la période sous revue (56 % en 2016, 70 % en 2020), en raison notamment de l'extension du dispositif. (Voir détail *supra* partie 3.4.4).

5.2.1.3 Les subventions

De 2016 à 2020, l'EPFIF a perçu 73,2 M€ de subventions. L'essentiel (70 M€) provient du département des Yvelines en application d'une convention visant à l'action foncière pour un développement équilibré des Yvelines (AFDEY) – voir partie 4.4.2.

Par ailleurs, en 2020, l'EPFIF a perçu une subvention de 3 M€ au titre du rachat du centre commercial du Chêne Pointu (acte de vente du 29 décembre 2020), inclus dans le périmètre de l'ORCOD-IN de Clichy-sous-Bois. L'EPFIF bénéficie de cette subvention de l'État au titre du « fonds de renouvellement urbain » pour l'acquisition et la réhabilitation dudit centre, par substitution à la SAS Espace commercial du Chêne pointu, initialement attributaire.

³⁵ Communes, sous condition de taille, disposant d'un parc de logements locatifs sociaux inférieur à 25 % des résidences principales présentes sur leur territoire (article L. 320-5 du CCH).

5.2.2 Les charges

En 2020, les charges (hors charges calculées) s'élèvent à 310 M€. Hormis les acquisitions foncières (413 M€) et les opérations de variation des stocks et consommations au titre du fonctionnement de l'organisme (- 141 M€), les charges de personnel constituent le principal poste de dépenses. Elles s'établissent à 20,4 M€ en 2020, comparées à 16,1 M€ en 2016. Les charges constitutives d'une minoration du prix de cession au bénéfice de logements sociaux construits dans les communes carencées représentent 10,5 M€. Les charges financières (3,6 M€) correspondant aux intérêts des emprunts souscrits. Enfin, 4 M€ d'autres charges incluent essentiellement en 2020 le paiement exceptionnel au RSI de 2,8 M€.

5.2.2.1 Des charges de personnel maîtrisées en dépit d'une évolution significative

Cette évolution de près de 26 % sur la période 2016-2020, soit 6 % annuels, s'explique à la lumière de celle des effectifs (voir partie 7), elle-même liée à une activité plus intense. Ainsi, en 2020 le stock foncier ramené à l'effectif représente 9,6 M€/ETP contre 7,9 M€ en 2016 (+ 21 % par ETP)³⁶.

Tableau n° 12 : Évolution des charges de personnel

en milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	budget 2021	évol. % moy.
charges de personnel, dont :	16 135	18 028	18 042	18 740	20 383	21 970	6,0%
salaires	9 578	10 728	10 665	11 255	12 414	13 135	6,7%
charges sociales	4 316	4 790	4 867	4 797	5 343	5 805	5,5%
intéressement / participation	533	404	444	455	482	518	-2,4%
autres charges de personnel	366	391	463	530	524	612	9,4%
impôts et taxes sur rémunérations	1 343	1 715	1 604	1 703	1 619	1 900	4,8%

Source : CRC à partir des comptes financiers

Outre la variation moyenne autorisée des salaires de 1,2 %/an, l'organisme indique que l'augmentation de ces charges, au-delà de l'effectif, résulte d'un effet de rattrapage du fait du gel de plusieurs recrutements en 2015 dans l'optique de la fusion, ainsi que d'un effet report de décision individuelles décidées fin 2015 par les anciens EPF. Il ajoute que la masse salariale reste maîtrisée à la faveur du départ de certains cadres dirigeants dont trois directeurs généraux et d'un effet de noria positif³⁷.

L'EPFIF n'adhère à aucune convention collective. Ce sont donc les dispositions du code du travail et les accords d'entreprise qui s'appliquent. En application de son règlement intérieur du personnel, l'EPFIF dispose d'une classification interne des emplois qui détermine des planchers (1 600 €) et plafonds (12 000 €) de rémunération mensuelle brute de base, selon cinq catégories et 17 domaines d'activités concernant les fonctions opérationnelles ou supports. À cela s'ajoutent des primes exceptionnelles, un intéressement (4 % maximum de la masse salariale) réparti selon les termes de l'accord d'intéressement qui prévoit les modalités de calcul et d'attribution, ainsi que le cas échéant, un avantage en nature par bénéfice d'un véhicule de fonction et le remboursement de frais de mission et de déplacement.

³⁶ Les acquisitions et cessions représentent respectivement 2,1 et 1,2 M€ / ETP en 2020 comparés à 1,7 et 1,4 M€ en 2016.

³⁷ En gestion des ressources humaines, l'effet de noria mesure l'effet financièrement positif du remplacement poste pour poste d'un salarié âgé par un plus jeune en raison de son manque d'expérience ou de sa faible ancienneté. Cet effet peut néanmoins être associé à une perte des compétences génératrice de besoins en formation.

5.2.2.2 Les charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement courant s'établissent en 2020 à 7,3 M€. Elles se sont accrues de l'ordre de 5,6 % par an depuis 2016, principalement en 2018 et 2019 et semblent maîtrisées en 2020. Les postes particulièrement dynamiques ont concerné :

- les locations, notamment immobilières (+ 0,7 M€) en raison de prises à bail de nouveaux locaux (deux plateaux supplémentaires au siège rue Ferrus à Paris avec abandon d'un plateau à Paris La Défense) et un local pour l'agence de Grigny suivant l'accroissement des effectifs (+ 30 % sur 2016-2020), suivant lui-même l'accroissement de l'activité (+ 50 % sur 2016-2020 entre acquisitions et cessions) ;
- les honoraires (+ 0,2 M€) ont évolué en raison de missions spécifiques confiées aux commissaires aux comptes sur la fusion des EPF (audit des comptes et de la balance d'entrée des EPF locaux) et le périmètre du groupe EPF avec ses filiales et d'honoraires complémentaires de gestion des biens par l'administrateur de biens compte tenu de l'évolution du stock foncier ;
- les frais de publicité, publications et relations publiques, notamment 6238 (+ 0,2 M€) ont permis de développer des actions de communication pour faire connaître l'EPFIF issu de la fusion de 2016 à travers la diffusion de plaquettes diverses de communication notamment pour les ORCOD-IN, le Salon des Maires (AMIF notamment), ainsi qu'un colloque annuel et les publications à partir de 2018 en partenariat avec les media (Le Monde, les Échos) ;
- les prestations extérieures d'informatique (+ 0,2 M€) sont liées aux frais de câblage et de fibre optique entre les différents sites de l'EPF liés à la croissance et aux recrutements et au développement du site internet ;
- les frais de nettoyage (+ 0,1 M€) ont suivi l'augmentation des surfaces occupées, avec un pic à 30 000 € en 2020 lié aux mesures de nettoyage renforcé pendant la crise sanitaire.

Des économies de gestion sur les charges d'assurance, études et recherche, téléphonie et affranchissement, frais bancaires ont contribué à limiter la hausse.

Tableau n° 13 : Évolution des principaux postes de charges

en milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2016
606 Fournitures non stockable	233	241	212	402	218	- 15
613 Locations	2 116	1 504	1 942	1 984	2 975	859
614 Charges locatives	615	496	554	654	756	140
615 Entretien et réparations	191	202	175	204	169	- 22
616 Assurances	892	838	1 161	1 050	703	- 190
617 Etudes et recherches	328	423	219	645	185	- 143
618 Autres frais	216	209	224	337	159	- 57
621 Personnel extérieur	81	166	90	56	66	- 15
622 Honoraires et rémunération d'intermédiaires	126	339	369	502	433	306
623 Publicité, publications et relations publiques	179	296	241	367	406	227
624 Transports	42	35	34	27	15	- 27
625 Déplacements, missions, réceptions	72	142	177	248	151	79
626 Frais postaux et télécommunications	252	210	180	125	137	- 116
627 Services bancaires et assimilés	113	33	43	63	47	- 66
628 Divers	540	541	855	753	917	377
Total	5 998	5 676	6 475	7 417	7 336	1 338
<i>N/N-1</i>		-5%	14%	15%	-1%	22%

Source : CRC à partir des balances comptables.

Si la faible part des charges de structure dans le total des dépenses de l'EPF rend leur progression peu sensible sur les équilibres financiers globaux, la maîtrise des frais de fonctionnement doit demeurer une constante pour l'avenir.

5.2.2.3 Les frais financiers

Alors que le stock de dette bancaire est relativement stable sur la période (399 M€ en 2020, 411 M€ en 2016), les frais financiers ont clairement bénéficié de la baisse des taux (3,6 M€ en 2020, 5,3 M€ en 2016, soit - 32 %).

L'EPFIF dispose fin 2020 de 21 contrats en cours, souscrits sur des durées de 5 à 15 ans, soit à taux fixes ou variables, indexés sur le livret A ou sur l'Euribor, majorés d'une marge. Aucun emprunt à risque ne figure dans l'état de la dette.

5.2.2.4 Les autres frais (participation au régime social des indépendants - RSI)

Par jugement du 25 octobre 2018, le tribunal des affaires sanitaires et sociales de Paris a considéré que l'EPFIF devait s'acquitter de la C3S (contribution sociale de solidarité des sociétés) à la suite d'une instance engagée par la caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des indépendants.

Participant au financement de l'assurance vieillesse des travailleurs indépendants, cette contribution est due par les entreprises commerciales, les entreprises publiques, le secteur coopératif et les organismes exerçant une activité concurrentielle et marchande dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 19 M€. Elle représente 0,16 % dudit chiffre d'affaires.

Les positions étant divergentes au plan national³⁸, l'EPFIF a interjeté appel de cette décision et indique que la date de délibéré est prévue en 2022.

En 2020, il a versé 2,8 M€ à ce titre, pour la période 2014 à 2019, y compris les pénalités de retard. Ces sommes avaient été provisionnées en 2018/2019.

5.2.3 La capacité d'autofinancement et le résultat

Obtenu par la différence entre les recettes de fonctionnement et les charges de fonctionnement hors opérations de portage, hors charges et produits calculés, la capacité d'autofinancement de l'EPFIF est structurellement excédentaire.

En 2020, les charges de fonctionnement (hors charges calculées) sont de 44,7 M€. Sur le même exercice, les subventions et taxes perçues par l'établissement pour couvrir le fonctionnement sont de 215,3 M€. Ces subventions et taxes sont destinées in fine au financement des opérations, leur affectation relève des priorités définies par l'EPFIF.

La capacité d'autofinancement de l'établissement est relativement constante depuis 2016 en dehors de l'exercice 2019 (ZAC du Bas Clichy).

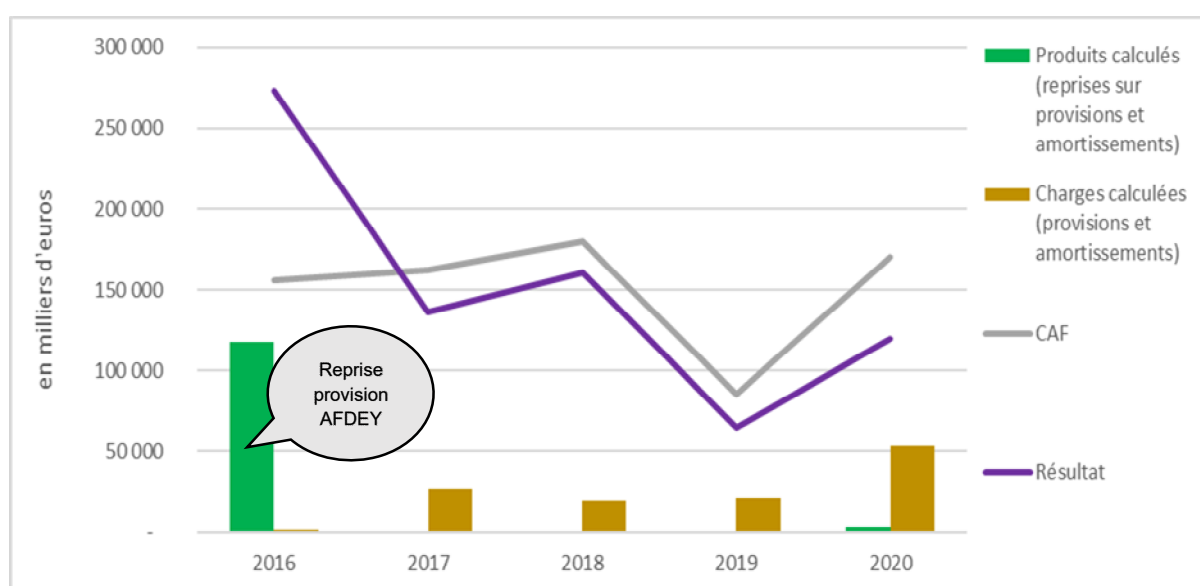
Après comptabilisation des produits et charges calculés, le résultat suit la même tendance moyennant quelques comptabilisations exceptionnelles :

- en 2016, les produits correspondent à la reprise d'une provision constituée en 2015 à hauteur de 117,7 M€ pour couvrir le risque de remboursement du fonds AFDEY au département des Yvelines, risque levé en 2016 à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 1^{er} juin 2016 actant la fusion des quatre EPF et la création du grand EPFIF. Le solde est une provision pour départs en retraite majoré d'un taux d'actualisation de 1,5 % ;

³⁸ Par exemple, par jugement en date du 19 novembre 2018, le TASS de Saint-Étienne a statué en faveur de l'EPF en considérant que bien que soumis à la TVA, l'EPF poursuivant une activité d'intérêt général, dénuée de recherche de profit, il n'exerce donc pas une activité concurrentielle et n'est, de ce fait, pas assujéti à la C3S.

- de 2017 à 2020, 104,6 M€ de charges en dotations pour dépréciations des stocks afférents aux ORCOD-IN ; il s'agit de la partie des stocks la plus à risque ; de 2017 à 2019, ces comptabilisations ont concerné le stock de Clichy-sous-Bois, et ont consisté à déprécier 80 % du coût d'acquisition et 100 % des frais annexes d'études et ingénierie ; à partir de 2020, la méthode de dépréciation évolue tant pour Clichy-sous-Bois que dorénavant pour Grigny et vise à déprécier à la fois 100 % des coûts annexes et l'intégralité du solde de la valeur d'acquisition résiduelle déduction faite de la valeur estimée de rachat par l'aménageur ;
- la constitution de 2,7 M€ de provisions pour le RSI en 2018 et 2019 reprises en 2020 ;
- en 2020, une provision de 3,5 M€ pour ristournes de loyers consenties par le conseil d'administration du 26 juin 2020 dans le cadre de la crise sanitaire.

Graphique n° 12 : L'impact des dotations aux amortissements et aux provisions sur le résultat



Source : CRC à partir des comptes de l'EPFIF.

Les fonds propres, de 1 827 M€ sont ainsi alimentés par ce résultat en excédent structurel capitalisé à hauteur de 754 M€ entre 2016 et 2020. Il alimente principalement le fonds de roulement pour couvrir, moyennant le recours à l'emprunt à hauteur de 400 M€, les immobilisations 104 M€ et le financement du stock établi à 2 119 M€ au 31 décembre 2020.

Le portage foncier des opérations en cours est donc garanti par une trésorerie excédentaire obtenue grâce au niveau élevé du fonds de roulement.

5.3 Le bilan de l'EPFIF

Le bilan s'élève à 2,5 Md€ fin 2020. En application des conventions d'interventions foncières (cf. partie 3.1.2), il dispose par ailleurs d'importants engagements hors bilan. Les engagements donnés et reçus, correspondant aux conventions signées par l'EPFIF bénéficiant de clauses de rachat par les collectivités en fin de portage, s'élèvent fin 2020 à 5,7 Md€.

Tableau n° 14 : Évolution du bilan de l'EPFIF

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
Actif immobilisé	24 513	57 799	49 381	84 359	103 633
Actif circulant, dont :	1 661 912	1 755 805	1 974 932	2 195 687	2 339 610
Autres créances	230 333	196 689	234 968	177 949	220 167
Stocks	1 431 574	1 559 097	1 739 418	2 017 725	2 119 417
Charges constatées d'avance	5	19	546	13	26
Disponibilités	136 216	118 745	84 481	43 926	41 632
TOTAL ACTIF	1 822 641	1 932 348	2 108 794	2 323 972	2 484 874
Fonds propres, dont :	1 345 907	1 481 906	1 642 977	1 707 662	1 827 358
Réserves et report à nouveau	1 072 858	1 345 907	1 481 906	1 642 987	1 707 663
Résultat de l'exercice	273 049	135 999	161 071	64 674	119 695
Provisions	992	1 071	2 421	4 547	6 354
Dettes, dont :	475 742	449 371	463 396	611 763	651 162
Financières	411 485	370 978	376 235	371 041	399 259
Non financières	61 777	75 912	85 257	240 722	251 903
Produits constatés d'avance	2 480	2 480	1 904	-	-
TOTAL PASSIF	1 822 641	1 932 348	2 108 794	2 323 972	2 484 874

Source : CRC à partir des comptes annuels.

La spécificité de structure du bilan de l'EPFIF réside dans le faible niveau d'immobilisation à financer. Les ressources permanentes sont donc orientées vers la couverture du besoin en fonds de roulement généré par l'important stock foncier. La différence dégagée de cette opération constitue la trésorerie de l'établissement.

Tableau n° 15 : Structure du bilan de 2016 à 2020

BILAN		Données annuelles (en milliers d'euros)					Evolution moyenne 2020/2016
		2016	2017	2018	2019	2020	
FR (ressources stables - emplois stables)	Ressources longues	1 757 392	1 852 884	2 019 212	2 078 703	2 226 617	6%
	fonds propres	1 072 858	1 345 907	1 481 906	1 642 987	1 707 663	12%
	résultat de l'exercice	273 049	135 999	161 071	64 674	119 695	-19%
	dettes financières	411 485	370 978	376 235	371 041	399 259	-1%
	Emplois longs (VNC)	24 513	57 799	49 381	84 359	103 633	43%
	Immobilisations incorporelles	71	27	10	4	4	-51%
	Immobilisations corporelles	1 109	1 053	906	1 688	1 272	3%
	Immobilisations financières	23 333	56 719	48 464	82 667	102 357	45%
	Fonds de roulement (FR)	1 732 879	1 795 085	1 969 831	1 994 344	2 122 984	5%
BFR (créances courtes - dettes courtes)	Créances court terme	1 661 912	1 755 805	1 974 932	2 195 687	2 339 610	9%
	stocks	1 431 574	1 559 097	1 739 418	2 017 725	2 119 417	10%
	créances sur entités publiques	31 512	21 584	41 862	3 919	6 587	-32%
	créances clients et comptes rattachés	191 097	157 966	179 442	158 483	189 267	0%
	avances et acomptes versés sur commandes	7 427	10 964	7 192	6 497	1 618	-32%
	créances sur autres débiteurs	296	6 174	6 472	9 051	22 695	196%
	charges constatées d'avance	5	19	546	13	26	51%
	Dettes court terme	65 249	79 464	89 582	245 269	258 257	41%
	dettes non financières	61 777	75 912	85 257	240 722	251 903	42%
	provisions pour risques et charges	992	1 071	2 421	4 547	6 354	59%
produits constatés d'avance	2 480	2 480	1 904	-	-	-100%	
	Besoin en fonds de roulement (BFR)	1 596 663	1 676 341	1 885 351	1 950 418	2 081 353	7%
	Trésorerie = FR- BFR	136 216	118 745	84 481	43 926	41 632	-26%

Source : CRC à partir des comptes annuels.

La croissance de 41 % du stock foncier en portage (+ 688 M€ entre fin 2016 et fin 2020), a été financée par le renforcement des fonds propres (+ 754 M€). Le stock afférent aux ORCOD-IN représente 137,7 M€ fin 2020 déprécié à 104,6 M€, soit un stock net de 33,1 M€. Les ORCOD disposent d'un financement annuel spécifique via la TSE de l'ordre de 60 M€ mobilisés chaque année depuis 2014. En raison de la complexité des opérations à mener, le dispositif connaît de ce fait un décalage de trésorerie : ainsi pour un stock acquis de 137,7 M€ fin 2020, l'EPFIF a encaissé 420 M€ de TSE.

Tableau n° 16 : Répartition du stock foncier

<i>en millions d'euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020
portage foncier	1 305,9	1 416,4	1 572,7	1 813,8	1 904,5
actualisation EPF 95	6,7	5,8	5,6	5,2	4,9
réserve foncière	9,3	3,8	3,8	4,1	4,4
réserve foncière AFDEY	49,5	81,9	128,8	151,1	172,5
portage foncier AFDEY	45,2	43,7			
autres	1,0	1,0	0,4		
bruts hors ORCOD-IN	1 417,7	1 552,7	1 711,3	1 974,2	2 086,3
ORCOD-IN bruts	13,9	31,2	68,2	101,0	137,7
dépréciations ORCOD-IN		24,8	40,1	57,5	104,6
ORCOD-IN nets	13,9	6,4	28,1	43,5	33,1
nets de dépréciations	1 431,6	1 559,1	1 739,4	2 017,7	2 119,4

Source : CRC à partir des comptes annuels.

En raison de la croissance constante des fonds propres et du faible niveau d'actifs immobilisés, le fonds de roulement s'est accru, passant de 1 733 M€ en 2016 à 2 123 M€ en 2020. Il correspond à la capacité de l'organisme à financer ses immobilisations par ses ressources stables. En l'occurrence le niveau des immobilisations est peu élevé, 104 M€ en 2020 (+ 79 M€ de 2016 à 2020) et largement couvert par les fonds propres. Il s'agit pour l'essentiel d'immobilisations financières³⁹ constitutives des prises de participation dans les filiales (40,5 M€, voir 6.5) et des consignations auprès de la CDC dans le cadre des procédures d'expropriations et de préemptions (61,9 M€).

Ce fonds de roulement important est, conformément à son modèle économique, nécessaire à la couverture du besoin en fonds de roulement lui-même généré par le stock des opérations de portage foncier en cours. Le BFR est la différence entre l'ensemble de l'actif circulant, hors trésorerie, et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales). Il traduit le décalage entre la perception de recettes et le paiement de dépenses ; une créance constatée, mais pas encore encaissée génère un besoin de financement, une dette non encore payée diminue le besoin de financement.

L'EPF enregistre un besoin en fonds de roulement correspondant au stock des terrains, immeubles et travaux cumulés pendant la durée du portage foncier. Fin 2020, le solde du stock de l'établissement est de 2 119 M€ pour un besoin en fonds de roulement calculé à la même date de 2 081 M€.

Ainsi, la hausse du fonds de roulement de 390 M€, a permis de couvrir en partie sur la même période celle du besoin en fonds de roulement de 485 M€. L'EPFIF a donc puisé dans sa trésorerie à hauteur de 95 M€.

Néanmoins, le niveau de trésorerie de 85 M€ en moyenne de 2016 à 2020 demeure à 42 M€ fin 2020, soit 49 jours de charges, acquisitions foncières comprises.

5.4 La prospective et la maîtrise des risques

L'analyse rétrospective reflète une situation financière confortable de l'EPFIF grâce à la TSE. L'organisme n'envisage pas d'en revoir le niveau à la baisse, estimant que son activité n'a pas atteint son rythme de croisière. Il convient toutefois de rappeler que l'EPFIF ne constitue pas un établissement nouvellement créé ; si dans un tel cadre, la période au terme de laquelle le rythme des cessions s'équilibre avec celui des acquisitions peut se trouver allongée, quatre EPF préexistaient à l'EPFIF et ont apporté un stock préconstitué. Au terme de la réalisation de son premier PPI, l'EPFIF dans son nouveau format n'a pas atteint les objectifs théoriques de production de logements. Dans ce contexte, les conditions financières de réalisation du nouveau PPI ont été revues.

³⁹ Les immobilisations corporelles et incorporelles totalisent 1,3 M€ fin 2020.

La réalisation de ce PPI suppose donc une accélération du rythme de cessions, parallèlement à un suivi plus fin de l'activité à travers la mise en place d'indicateurs ciblés de mesure d'activité (par agence opérationnelle, par secteur d'intervention et par typologie d'activité).

Le suivi en temps réel de ces perspectives passe nécessairement par l'approbation de la carte des risques, actuellement à l'état de projet, par la mise en place du plan d'action adossé à ce projet (acteurs et échéances prévus), ainsi que par une évaluation périodique, prévue annuellement, via les indicateurs préétablis. Les travaux préparatoires conduits en interne avaient débuté en 2010 pour se poursuivre en 2014. Ils font l'objet d'une actualisation depuis 2019, qui a abouti en juin 2021 à un projet avec l'appui de la mission audit et contrôle de gestion. Neuf familles de risques sont identifiées, déclinées en douze risques dont le traitement est considéré prioritaire et huit pour lesquels il demeure incomplet.

Tableau n° 17 : Principaux risques identifiés

Familles de risques	Risques à traiter prioritairement	Risques dont le traitement est incomplet
Opérationnels	<ul style="list-style-type: none"> - retournement de marché - retournement financier logements sociaux - non-respect des objectifs qualitatifs de l'opération - temps de portage anormalement long / rotation du stock 	
Financiers	<ul style="list-style-type: none"> - ressources financières 	<ul style="list-style-type: none"> - tension de trésorerie
Structure	<ul style="list-style-type: none"> - inadéquation effectif de certaines fonctions / montée en régime - détention de données RGPD 	<ul style="list-style-type: none"> - fonctionnement EPF perturbé : pandémie...
Personnes		<ul style="list-style-type: none"> - agression verbale ou physique - accident personnel, prestataire ou tiers sur site / abords / trajet
Moyens	<ul style="list-style-type: none"> - menace informatique 	<ul style="list-style-type: none"> - pertes données et dossiers
Patrimoine et gestion	<ul style="list-style-type: none"> - squat - appréciation des occupants précaires 	<ul style="list-style-type: none"> - biens bâtis et non bâtis : fragilité et risques
Image	<ul style="list-style-type: none"> - risque d'image financier, politique, exogène, lié à l'activité, aux collaborateurs 	
ORCOD-IN	<ul style="list-style-type: none"> - insuffisante mobilisation des partenaires 	
Filiales		<ul style="list-style-type: none"> - dérive stratégique - risques financiers actionnaires

Source : CRC à partir du projet de carte des risques de l'EPFIF élaboré en juin 2021

Par ailleurs, l'EPFIF envisage d'enrichir ce projet de deux risques liés aux portages trop longs, notamment en aménagement et à l'impact de l'objectif ZAN. Les EPF constituent en effet un maillon de la chaîne de mobilisation du foncier, ce qui suppose d'avoir une visibilité sur les risques associés.

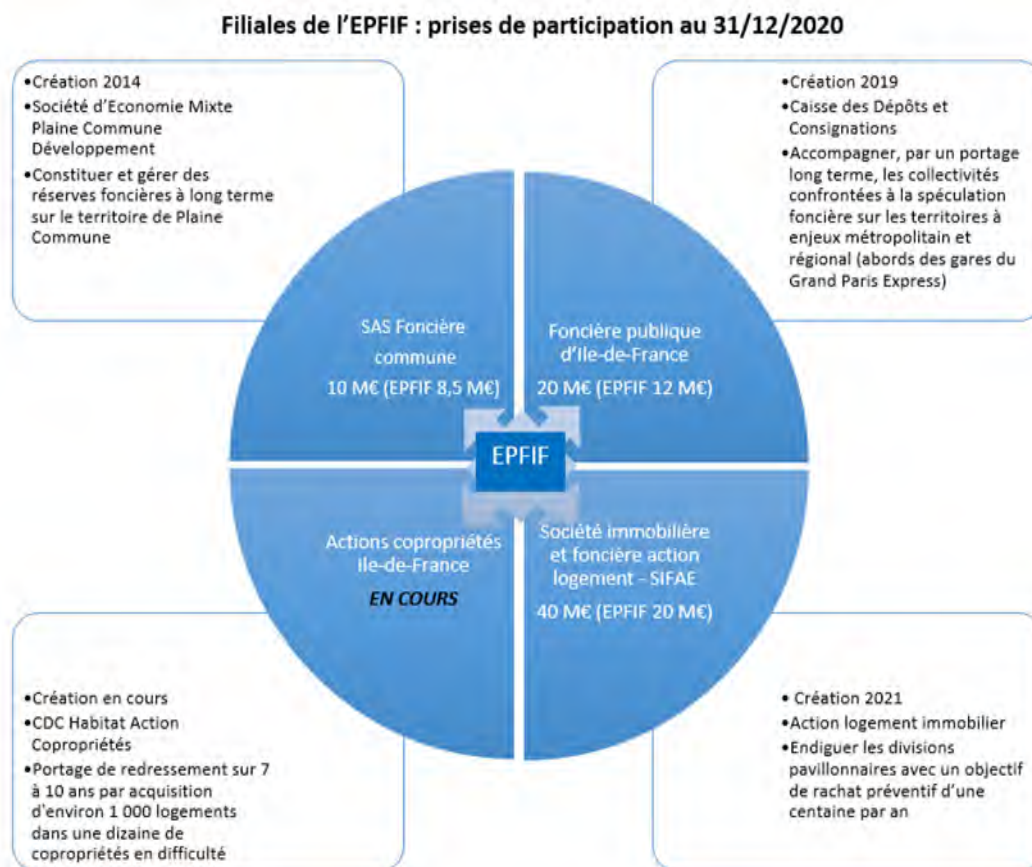
Ces problématiques font écho à celles soulevées par la commission pour la relance durable de la construction de logements dans son rapport de septembre 2021 (tome 1) visant à « lever les freins à la mobilisation du foncier public et privé en faveur du logement », en accélérant la cession du foncier public pour le logement ; en favorisant les opérations d'aménagement productrices de foncier (exemple des fonds friches) ; en favorisant la mobilisation du foncier pour un usage temporaire ; en résorbant les incitations fiscales à la rétention foncière.

Recommandation performance 7 : Finaliser la carte des risques et mettre en place l'évaluation périodique du plan d'action afférent.

5.5 Les filiales

L'EPFIF a créé trois filiales, dans lesquelles ses participations s'élevaient fin 2020 à 40,5 M€. Une quatrième est en cours de constitution. Les deux filiales « historiques » sont dédiées au portage long terme. Les deux autres (cf. partie 4.2) ont vocation à renforcer l'action de l'EPFIF en matière d'habitat dégradé et indigne (hors ORCOD-IN).

Ces filiales permettent de mutualiser l'expertise de l'EPFIF et d'un partenaire spécifique, ainsi que de compartimenter les risques inhérents aux portages long terme ou objets de forts aléas. La chambre n'en a pas examiné les comptes et la gestion dans le cadre du présent rapport.



Source : CRC à partir des statuts des filiales et délibérations du CA de l'EPFIF.

5.5.1 Le portage long terme

Foncière Publique a été créée pour une durée de 30 ans le 8 octobre 2019 avec la Banque des territoires, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations. C'est une SAS, dirigée et représentée par un président, nommé par l'assemblée générale des associés, sur proposition de l'EPFIF. Le comité de contrôle est une structure légère, quatre représentants, deux issus du conseil d'administration de l'EPFIF, deux de la CDC. La présidente a été nommée en mars 2020. Le financement prévisionnel est de 20 M€ en fonds propres et 80 M€ d'emprunts. L'EPFIF est majoritaire à 60 % (a apporté 12 M€) et la banque des territoires à 40 % (8 M€).

Elle a pour vocation de faire des réserves foncières long terme, sans garantie des collectivités, sur des actifs immobiliers dans des secteurs stratégiques, en particulier les quartiers de futures gares à l'horizon 2030, pour une durée de portage au-delà de 10 ans : en ayant une démarche d'anticipation sur le territoire concerné, il s'agit d'acquérir des terrains ou locaux qui pourraient muter d'ici 15 ans, mais dont les projets ne sont pas encore définis.

L'idée est de lutter contre la spéculation que l'annonce des grands projets peut déclencher des années à l'avance. Les biens recherchés sont dédiés à de l'activité économique (70 % activités / 30 % bureaux) et de préférence loués ou facilement re-louables avec un minimum de travaux (maximum 10 % du prix de vente). Les actifs sont loués pendant la durée du portage et doivent apporter des recettes d'exploitation suffisantes pour supporter au moins partiellement les frais financiers de l'emprunt et de l'amortissement. Dans ce modèle économique, le risque est cantonné, l'emprunt porté par une structure ad hoc sans mettre en péril la structure mère.

Sont visés les communes de Montreuil, Aulnay gare, le territoire de Terre d'envol autour du Bourget, celui de Thiais Orly (zone SENIA), de manière plus ponctuelle Antonypôle et Villeneuve la Garenne.

Un premier partenariat de ce type avait été lancé en 2014 avec la communauté d'agglomération Plaine Commune. Une filiale, Foncière commune, a été dotée d'un capital social de 10 M€, réparti entre l'EPFIF à 85 % et la SEM Plaine Commune Développement à 15 %. Le périmètre d'intervention est celui du contrat de développement territorial de Plaine Commune. Cette filiale historiquement la première, aurait vocation à rejoindre Foncière Publique.

Une convention-cadre de mise à disposition de personnels, de locaux et de moyens a été signée entre l'EPFIF et la SAS, cette dernière remboursant l'EPFIF du montant de la mise à disposition.

La CDC et ses filiales bénéficient d'un droit de préférence lors des cessions futures.

5.5.2 L'habitat indigne ou dégradé

SIFAE, SAS de 40 M€ filiale commune avec Action logement (20 M€ EPFIF, 20 M€ Action logement, coactionnaires à 50 % avec quatre représentants chacun) a été créée en 2021, (délibération du CA de l'EPFIF le 10 avril 2018) pour des opérations de traitement de quartiers pavillonnaires dégradés (sur-occupation, insalubrité, exploitation par des marchands de sommeil). Elle vise à recéder les biens acquis, une fois le marché immobilier redevenu « sain ». Plusieurs communes (Clichy-sous-Bois, Aulnay-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse) ont déjà signé des protocoles d'accord, les outils traditionnels dont disposent ces communes, tels que le permis de louer et le permis de diviser, s'avérant insuffisants.⁴⁰

Les biens sont destinés soit à la revente à des particuliers, (avec un accompagnement technique et financier ANAH / Action Logement), soit à la revente à des filiales d'Action Logement (In'Li pour les logements intermédiaires ou l'association Foncière Logement, pour la production de logements conventionnés ou libres), soit encore à une opération d'acquisition-amélioration, via bail emphytéotique, avec un bailleur social.

Il s'agit là de produire des logements abordables en location sociale et intermédiaire dans le cadre d'un dispositif d'office foncier, en dissociant le foncier du bâti, mécanisme innovant de démembrement du droit de propriété pour produire de nouveaux logements à prix maîtrisé.

Une autre filiale, ACIF, qui devrait être spécialisée dans le redressement de copropriétés hors ORCOD-IN est toujours en cours de constitution. L'ACIF devrait réaliser du portage de redressement dans des copropriétés d'un territoire, en plan de sauvegarde ou en ORCOD de droit commun.

⁴⁰ Le référé de la Cour des comptes du 9 juin 2021 « la lutte contre l'habitat indigne » rappelle la nécessité de renforcer les politiques partenariales mais n'a pas examiné les missions de SIFAE.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de l'EPFIF s'avère saine depuis 2016, année de la fusion, grâce notamment au bénéfice de la taxe spéciale d'équipement dont le produit a eu tendance néanmoins à se restreindre.

Ses frais de fonctionnement sont maîtrisés et ses efforts pour dynamiser les recettes de portage connaissent leur traduction financière. Le « grand » EPFIF se trouve encore en phase de constitution du stock foncier dans la mesure où les cessions ne sont pas à la hauteur des objectifs à la différence des acquisitions qui le sont globalement. Pour autant, l'endettement est demeuré stable depuis 2016.

En revanche, une partie de l'activité « classique » se trouve de fait transitoirement préfinancée par les parts non encore mobilisées de TSE, dédiée aux ORCOD-IN (282 M€), ainsi que plus accessoirement par le fonds SRU (40 M€) voué aux minorations foncières en faveur du logement social.

L'EPFIF atteindrait ainsi son rythme de croisière à l'horizon 2025 selon les projections du PPI 2021-2025. En lien avec son PPI, il gagnerait à finaliser sa carte des risques et à mettre en place une prospective budgétaire et financière, qui l'amèneront à terme à réinterroger son financement au regard de son activité qui s'est fortement diversifiée.

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 L'évolution des effectifs en phase avec celle des missions de l'EPFIF

De 2016⁴¹ à 2020, les effectifs autorisés ont évolué de 43 ETP supplémentaires, soit dans les mêmes proportions que les frais afférents au personnel (+ 6 %/an). La mission ORCOD-IN s'étant étendue d'une à trois opérations, l'effectif opérationnel dédié s'est accru de 24 ETP, ainsi que l'effectif support de quatre ETP entre 2016 et 2020. En 2021, le plafond d'emplois est à nouveau majoré compte tenu de la prise en charge d'une quatrième à Villepinte, ce qui porte l'effectif consacré à cette mission à 35 ETP sur un total de 233.

L'accroissement des effectifs non imputable aux ORCOD-IN correspond à 15 ETP, en lien avec le déploiement de l'activité de l'EPFIF.

Selon l'organisme, le niveau de l'effectif devrait progressivement se stabiliser, il anticipe des besoins accrus en formation, il se donne pour objectif de proposer des déroulements attractifs de parcours professionnels en son sein, passant notamment par une « rémunération compétitive » et de développer la RSE (égalité professionnelle femmes/hommes, prévention des discriminations, équilibre vie professionnelle/personnelle, travail à distance⁴²).

L'établissement comprend principalement du personnel en contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée, relevant du droit privé, ainsi qu'à la marge des fonctionnaires en position de détachement.

⁴¹ En 2016, lors de la création de l'EPFIF à dimension régionale, l'effectif correspondait à celui des quatre EPF fusionnés, majoré pour 2016 de cinq ETP au titre de la mission ORCOD-IN. La fusion au 1^{er} janvier 2016 a été faite en application de l'article 17 de la loi MAPTAM à savoir un transfert de tous les contrats de travail.

⁴² Hors crise sanitaire, l'EPFIF offre contractuellement à ses salariés la possibilité de télé-travailler une journée par semaine et étudie une extension à deux journées.

Tableau n° 18 : Évolution des effectifs de 2016 à 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	moy. annuelle
ETP autorisé	178	184	191	206	221	6%
ETP d'ôtûre, dont :	180	184	191	202	221	5%
<i>Hors cadre : directeur général & agent comptable</i>	2	2	2	2	2	0%
<i>Cadres dirigeants</i>	13	13	12	12	12	-2%
<i>Cadres supérieurs</i>	31	33	37	36	40	7%
<i>Cadres</i>	109	115	122	131	148	8%
<i>Employés, techniciens et agents de maîtrise</i>	21	21	17	19	17	-6%
<i>Alternances</i>	4		2	2	2	-16%
ETPT au 31/12	173	183	189	202	216	6%

Source : chambre régionale des comptes à partir des budgets et annexes aux comptes annuels.

L'organisation mise en place en janvier 2016 a été définie « en vue d'assurer la cohérence de l'action et de la stratégie du nouvel Établissement, tout en préservant la continuité des actions engagées par les équipes des quatre EPF sur leurs territoires respectifs ». Elle reposait sur :

- le maintien des équipes avec leurs portefeuilles d'opérations, au sein d'un pôle opérationnel qui comporte cinq agences, dont deux localisées à Versailles (78) et Cergy (95) pour des raisons de proximité opérationnelle ;
- la création d'un pôle « Ressources », regroupant les équipes correspondantes des quatre établissements, en charge de l'appui et l'expertise aux opérationnels, de l'alimentation et l'animation de la stratégie et des partenariats et du pilotage de l'innovation, au titre de laquelle était rattachée la mission des ORCOD-IN.
- la mise en place d'un pôle « support », unifiant les fonctions de gestion comptable et financière, de la commande publique, des ressources humaines, contrôle de gestion et audit.

L'évolution de l'activité a conduit en octobre 2018 à procéder à certains ajustements :

- le regroupement des activités travaux, sites et sols pollués en une Direction technique ;
- la constitution de la Direction de la gestion du patrimoine, avec un rattachement des gestionnaires non plus à une agence opérationnelle, mais à des conventions, sous l'autorité hiérarchique d'un même directeur, afin de renforcer l'unicité des modes opératoires ;
- la dissociation de l'activité d'expertise juridique de la Direction du développement, pour être rattachée au pôle Ressources, en cohérence avec sa mission transversale.

De même, la Direction des ORCOD-IN, porteuse de dispositifs innovants, comptait six agents en janvier 2016. En octobre 2020, elle en avait une trentaine, intervenant sur trois sites distincts et gérant 60 M€ de TSE par an. La montée en puissance et les spécificités de cette nouvelle activité, ont conduit à la structurer en tant que quatrième pôle à part entière.

Récemment, en avril 2021, l'action de la Mission développement durable, aujourd'hui intégrée aux processus opérationnels, devant être renforcée, cette Mission a été structurée en une Direction de la transition écologique, relevant du Pôle Ressources.

6.2 La charte des valeurs, première étape vers une charte de déontologie

La « charte des valeurs » de l'EPFIF remise et expliquée à chaque nouvel embauché est porteuse d'une série de principes relatifs à la performance, la responsabilité et l'impartialité dont le respect est attendu de la part des employés. Elle est complétée par le règlement intérieur modifié le 10 janvier 2018 en vue d'intégrer des articles relatifs à la conduite à tenir pour prévenir les atteintes à la probité (article 6-4) et les situations de conflits d'intérêts (article 6-5), dont la violation est passible de conséquences disciplinaires.

En revanche, ce dispositif ne constitue qu'une première étape vers la rédaction d'une charte de déontologie laquelle dispose d'une vocation plus opérationnelle, à l'instar de la trame proposée par la HATVP en avril 2019.

Ainsi par exemple, au titre de la probité, dans le cadre d'invitations ou de cadeaux, ni la valeur « modique », ni la fréquence ne sont définies et aucune consignation dans un registre n'est prévue par le règlement intérieur. Ce dernier prévoit en effet que le personnel s'engage à « *ne pas bénéficier et/ou à refuser tout avantage de la part des partenaires et prestataires de l'EPFIF [... c'est-à-dire] toute faveur au-delà des initiatives simples de reconnaissance collective ou d'invitations individuelles à déjeuner dans le cadre du travail. Les cadeaux ne doivent pas influencer ou paraître influencer sur l'impartialité avec laquelle les agents de l'EPFIF exercent leurs fonctions, ni paraître constituer une récompense en rapport avec leurs activités. Ils doivent être d'usage courant et d'une valeur modique. Si tel n'est pas le cas, ils doivent le refuser. En cas de doute, ils en réfèrent à leur hiérarchie ou au déontologue désigné par la Direction Générale, qui prend alors la décision d'accepter ou non le cadeau considéré* ».

Le référent déontologie désigné au sein de l'établissement, en la personne du Secrétaire général de l'EPFIF, n'a actuellement fait l'objet d'aucune sollicitation. Il a vocation à conseiller les collaborateurs sur la meilleure conduite à tenir, de recueillir tous signalements ou alertes éventuels (y compris extérieurs à l'Établissement) et de diligenter les enquêtes nécessaires. Il est par ailleurs en charge de l'analyse, de l'évaluation et de la prévention du risque « Action illégale ou contestable » tel qu'inclus dans le projet de carte des risques précité.

Enfin, l'EPFIF indique avoir conduit, en complément de ces mesures, des actions de sensibilisation des agents aux questions de déontologie professionnelle et prévoit en 2022 des formations pour l'ensemble de ses collaborateurs.

En conséquence, la chambre constate que la mise en œuvre de la recommandation n° 9, formulée lors de son précédent contrôle, ayant pour objet de finaliser la rédaction de la charte de déontologie et sensibiliser les agents aux situations potentielles de conflits d'intérêt, demeure en cours.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Fin 2020, l'EPFIF employait 216 agents équivalents temps plein (ETP), comparés à 173 fin 2016. Cette évolution s'explique principalement par l'intensification de l'activité dédiée aux quatre ORCOD-IN mobilisant 35 ETP en fin de période.

Intervenant dans un secteur à forts enjeux financiers, il s'est doté récemment d'un dispositif de prévention des atteintes à la probité à travers son règlement intérieur, sa charte de valeurs et la nomination d'un référent déontologie. Cette démarche pourrait utilement être approfondie et détaillée au sein d'une charte de déontologie.

7 LES SYSTÈMES D'INFORMATION : MAÎTRISE, FIABILITÉ ET SÉCURITÉ

7.1 La gouvernance informatique à consolider

7.1.1 L'absence de direction des systèmes d'information

L'organigramme de l'EPFIF fait apparaître la fonction de pilotage du système d'information comme étant assurée par le responsable de missions informatiques directement rattaché au Secrétaire général et à son adjoint. Au sein du pôle support, le service des moyens généraux assure le suivi financier et la gestion du parc informatique et des licences.

Ce mode de gestion et de pilotage se caractérise par l'absence d'une direction du système d'information (DSI) au sein de la structure.

En ne se dotant pas d'une DSI, l'EPFIF limite ses moyens d'assurer une gouvernance fine de son système d'information et encourt le risque d'un morcellement des compétences au sein de sa structure. De surcroît, les processus décisionnels sont ainsi alourdis dans plusieurs domaines tels que la gouvernance, la stratégie d'évolution ou la politique de sécurité du système d'information : de par leur nombre et leurs différents positionnements, chaque acteur de ces processus ne dispose pas toujours d'une vision globale de la situation du système d'information.

Toute décision structurante concernant un des domaines impactant le système d'information implique à minima deux voire trois services, ce qui complexifie les processus décisionnels. La qualité des informations peut s'en trouver affectée.

Tableau n° 19 : Répartition des compétences et des décisions sans DSI / avec DSI

Domaine du SI concerné	Sans DSI	Avec DSI
	Services concernés	Services concernés
Gouvernance et pilotage	Secrétariat général - Service Moyens généraux-Prestataire	DSI - Direction générale
Budget (élaboration et suivi)	Direction générale/Secrétariat général - Direction finances et budget - Service Moyens généraux	DSI - Direction finances et budget
Stratégie d'évolution	Direction Générale/Secrétariat Général - Service Moyens généraux-Outil	DSI
Politique de sécurité	Service Moyens généraux - Prestataire	DSI et RSSI
Continuité et maintenance	Service Moyens généraux - Outil - Prestataire	DSI - Prestataire
Achats et marchés (SI et parc informatique)	Directions des Marchés publics – Service Moyens généraux	Direction des Marchés publics - DSI

Source : CRC d'après l'organigramme et les données de l'EPFIF

La constitution d'une DSI permettrait à l'EPFIF de centraliser les processus de décisions mais également les compétences qui en dépendent, tout en assurant ainsi une meilleure coordination des services concernés et une répartition plus fine des rôles dans la gestion et l'évolution du SI. Avec un rattachement au plus haut niveau de l'EPFIF, la DSI constituera l'échelon décisionnel unique de gouvernance du système d'information et permettra de définir le niveau de pilotage le plus adapté du contrat d'infogérance.

En ne structurant pas la gouvernance de son système d'information et de sa fonction informatique autour d'une DSI, l'EPFIF se prive de surcroît de la possibilité d'établir une comitologie complète dédiée à cette gouvernance avec un pilotage opérable à plusieurs niveaux (comité stratégique du système d'information et comité de pilotage informatique notamment).

7.1.2 Une gouvernance informatique marquée par l'infogérance du SI

La gouvernance du système d'information se caractérise par un contrat d'infogérance attribué à un prestataire externe.

Le contrat d'infogérance initial était prévu par le marché public « 2012 - 017 » dont l'objet était le maintien en condition opérationnelle et la gestion de la partie support du système d'information de l'EPFIF. Avec l'intégration en 2016 des différents sites suite à la fusion des établissements publics fonciers, l'EPFIF a eu recours à un marché complémentaire pour étendre le contrat d'infogérance du système d'information à l'ensemble de la structure (EPFIF et sites distants).

Le marché complémentaire portait la référence « 2016 - 053 » et pouvait être renouvelé annuellement par tacite reconduction par périodes consécutives de 12 mois, sans que sa durée totale n'excède quatre ans. Conclu en 2016 pour un montant de 255 676 € et une durée de 48 mois ce marché a été renouvelé tacitement jusqu'à la durée limite des quatre années consécutives.

Suite à l'arrivée à échéance du marché pendant l'année 2020, l'EPFIF a lancé une consultation pour sélectionner de nouveau un prestataire pour l'infogérance de son système d'information. Le précédent prestataire a été de nouveau attributaire du marché portant la référence « 2020 - 113 » et dont la valeur totale s'élève à 137 165 €.

À l'instar du marché de 2016, ce marché a été signé pour une durée d'une année, renouvelable trois fois sans dépasser quatre années.

Les prestations demandées dans le contrat actuel sont identiques à celle du précédent marché, et ont été scindées en deux groupes : prestations d'infogérance quotidienne du système d'information et prestations complémentaires.

Tableau n° 20 : Répartition des prestations du contrat d'infogérance⁴³

Prestations d'infogérance quotidienne	Prestations complémentaires
Gestion/exploitation/évolution du SI	Mise en œuvre de projets du SI
Gestion/exploitation/évolution du système informatique	Interventions sur sites supplémentaires
Gestion/exploitation/évolution de l'hébergement des infrastructures	Déménagement informatique sur site
Maintenance matérielle	
Maintenance applicative	

Source : CRC d'après les CCAP et CCTP

Les prestations d'infogérance quotidiennes comprennent également l'élaboration par d'une politique de sécurité informatique portant à la fois sur la sécurité physique (protection des infrastructures, contrôle d'accès à des bâtiments, etc.), logique (prévention contre le vol de données, la perte d'informations, etc.) et un plan de continuité et de reprise d'activité le cas échéant.

⁴³ Liste non exhaustive dont le détail des prestations est inscrit dans le CCTP.

Il convient de souligner que le contrat d'infogérance prévoit l'instauration obligatoire d'un plan de réversibilité destiné à permettre une continuité d'activité en cas de changement de prestataire ou d'internalisation de la gestion du système d'information. Ce plan dont seul l'EPFIF peut être à l'initiative, est découpé en plusieurs phases dont l'objet est l'accompagnement dans la transition à chaque étape de ce dernier. La chambre relève que la proposition du prestataire est conforme aux exigences de l'EPFIF et que le plan de réversibilité y est également prévu. Le rapport d'analyse des offres établi par l'EPFIF fait apparaître ce haut niveau de réponses aux attentes exprimées dans le marché.

La gouvernance du marché d'infogérance est structurée autour du rôle de maîtrise d'ouvrage incombant à l'EPFIF et de maîtrise d'œuvre du prestataire. Cette dualité des rôles est renforcée par la mise en place d'un comité de pilotage et le cas échéant de deux autres comités :

Tableau n° 21 : Comitologie du marché d'infogérance

Comité de pilotage	
Composition	Rôle et fonctionnement
Secrétaire Général EPFIF Secrétaire Général Adjoint Responsables de Compte du titulaire Responsable des Moyens Généraux Attaché aux Moyens Généraux Chef de projet prestataire" Toute personne invitée par un des membres.	Fonctionnement: Réunion au moins une fois par an Réunion possible en urgence sur demande Mission: S'assurer que toutes les conditions pour aboutir aux résultats (continuité, évolution,...) ont été mises en œuvre
Comité de crise	
Composition	Rôle et fonctionnement
Acteurs EPFIF et prestataire dont: Responsable des Services Informatiques Intervenant "Prestataire"	Fonctionnement: Réunion en cas de grave problème nécessitant un effort conjoint de la MOA et la MOE Mission: Détermination et mise en place des mesures de résolution d'incident critique
Comité de réversibilité	
Composition	Rôle et fonctionnement
Membres du Comité de Pilotage avec ajustements le cas échéant	Fonctionnement: Réunion hebdomadaires de suivi des différentes étapes de réversibilité État des lieux en fin de phase de réversibilité Mission: Organisation de la phase de réversibilité

Source : CRC d'après le CCTP et la proposition technique du prestataire.

7.1.3 La stratégie d'évolution pluriannuelle à compléter

En l'absence de DSI, l'EPFIF n'a pas pu se donner les moyens de définir une véritable stratégie pluriannuelle d'évolution de son système d'information. Ce défaut de stratégie pluriannuelle est notamment identifiable à travers l'absence de schéma directeur du système d'information (SDSI), qui constitue un document essentiel permettant de définir une stratégie de long terme d'évolution d'un système d'information mais aussi de la fonction informatique qui lui est liée.

À l'heure actuelle, la stratégie d'évolution du système d'information qui ne repose pas sur un SDSI, est en partie fondée sur un document d'estimations pluriannuelles 2021 à 2025 de dépenses, structuré autour d'une répartition par poste et par catégorie. Sur la période, ces estimations se résument ainsi :

Tableau n° 22 : Répartition des estimations de dépenses sur la période 2021-2025

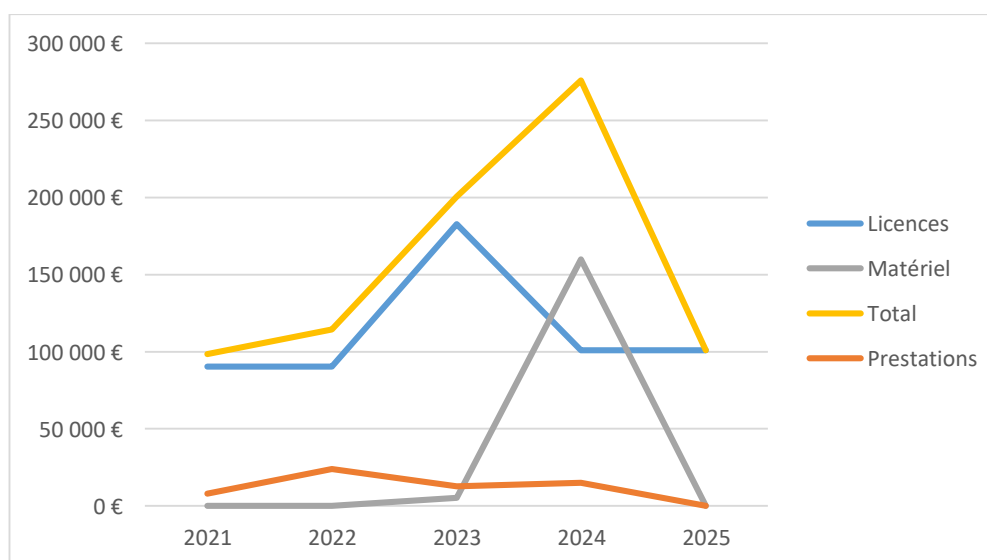
(en €)	Catégorie de dépenses			Total	Total (en %)
	Licences	Prestations	Matériel		
Infrastructure serveurs	10 000	0	0	10 000	1
Infrastructure réseau	0	0	0	0	0
Documentation	0	9 000	0	9000	1
Infrastructure de sauvegarde	22 000	0	0	22 000	3
Environnement	90 000	27 000	0	117 000	15
Cloud	385 000	8 000	0	393 000	50
Matériels / produit	0	15 000	160 000	175 000	22
Sécurisation	48 700	700	5 300	54 700	7
Total	555 700	59 700	165 300	780 700	100
Total (en %)	71	8	21	100	

Source : CRC d'après les réponses de l'EPFIF

Ce document montre que l'EPFIF a défini la stratégie de gestion de son système d'information autour d'un axe uniquement budgétaire, se limitant à reprendre les échéances des principaux postes de dépenses, à l'exception de la prestation établissant la rédaction des documents de politique de sécurité (PSSI) et de carte des risques qui font partie intégrante des besoins exprimés dans le contrat d'infogérance.

Cette approche limite l'EPFIF dans une unique stratégie d'anticipation et de prévision d'évolutions des coûts autour de certaines catégories de dépenses. Tel est le cas pour la catégorie des licences qui représente un coût globalement stable sur la période hormis pour l'année 2023, ou celle du matériel qui voit l'année 2024 sortir de la trajectoire stable des années 2021-2023 en raison de l'acquisition de nouveaux ordinateurs portables (expiration de la garantie en 2024 de la précédente flotte).

Graphique n° 13 : Évolution prévisionnelle des coûts par catégorie de dépenses



Source : CRC d'après les réponses de l'EPFIF

Toutefois un tel document ne prend pas suffisamment en compte les évolutions financières et opérationnelles qui pourraient affecter le système d'information à travers des modifications du contrat d'infogérance, notamment en cas de changement de prestataire, l'externalisation de d'autres fonctions, voire à contrario l'internalisation (internalisation du support informatique par exemple). Or la gouvernance du système d'information repose en grande partie sur le contrat d'infogérance, et rend donc indispensable la mise en place d'une stratégie pluriannuelle structurée autour de l'ensemble des caractéristiques du système d'information et de sa fonction informatique ne se limitant pas à un aspect budgétaire.

Recommandation performance 8 : Consolider la gouvernance du système d'information en créant une DSI et en adoptant un schéma directeur du système d'information.

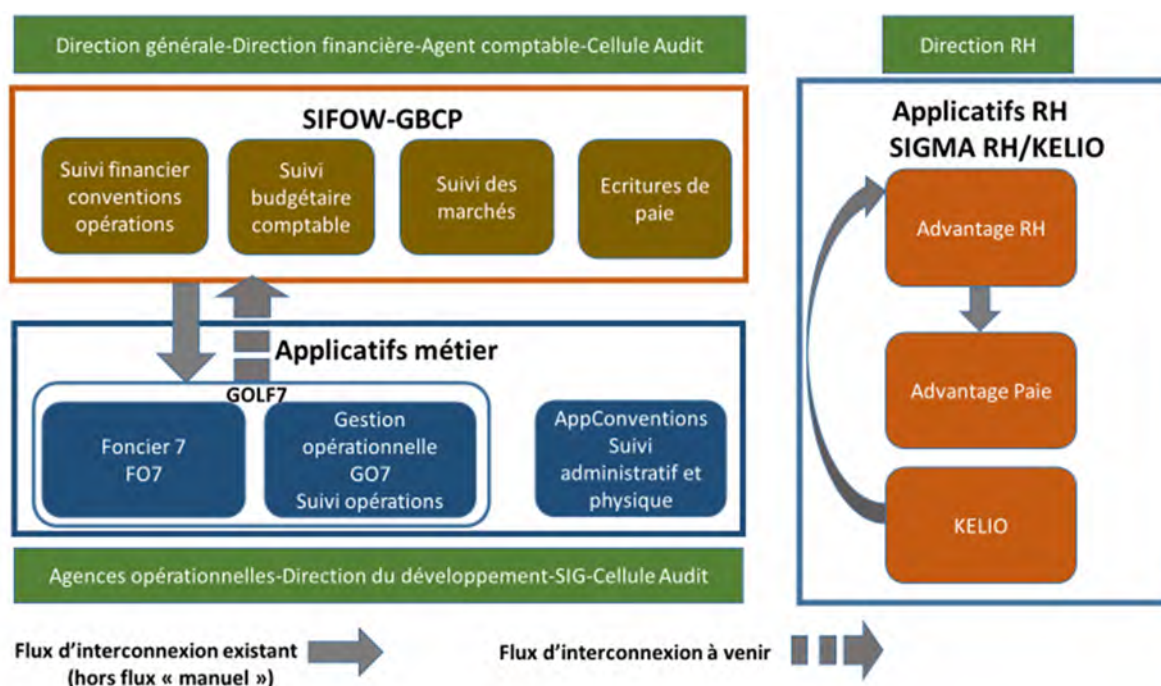
L'EPFIF comme la DHUP adhèrent à cette recommandation.

7.2 Le système d'information en mutation

7.2.1 L'architecture du SI centrée autour du progiciel « SIFOW-GBCP »

L'architecture du système d'information de l'EPFIF est caractérisée par la place centrale occupée par le progiciel « SIFOW GBCP ». Ce progiciel constitue à lui seul une part importante du système d'information dans sa composante budgétaire, comptable et financière. Il s'agit en effet d'un progiciel dont les fonctionnalités multiples visent à en faire l'outil principal de gestion budgétaire, comptable et financière, tant pour le suivi des conventions et des opérations que celui du budget de l'EPFIF de manière générale.

Graphique n° 14 : Architecture simplifiée du système d'information



Source : CRC d'après les réponses de l'EPFIF

Anciennement dénommé « SIFOW », ce progiciel intègre depuis 2016 le module de comptabilité budgétaire « GBCP » afin d'être conforme avec le décret « GBCP »⁴⁴ entré en application au 1^{er} janvier 2016. Ce module a ainsi permis l'application dans « SIFOW-GBCP » de la double comptabilité budgétaire et générale pour l'ensemble des structures de l'EPFIF suite à la fusion intervenue la même année.

Au sein du système d'information de l'EPFIF, l'outil « SIFOW-GBCP » centralise les informations budgétaires, comptables et financières des conventions et des opérations à partir des données issues des différents services. Il intègre également d'autres données qui concernent notamment le suivi des marchés et l'enregistrement des écritures de paie. Ces dernières sont transmises par la Direction des ressources humaines et font l'objet d'une saisie manuelle par la Direction financière. Les informations de paie fournies par la Direction des ressources humaines ne font pas l'objet d'un flux interconnecté avec « SIFOW-GBCP » mais se traduisent par une transmission en mode manuel (tableurs notamment).

⁴⁴ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

La saisie des données de conventions et d'opérations dans « SIFOW-GBCP » est effectuée par la Direction financière sur la base des informations fournies par les agences opérationnelles sous forme de tableurs reprenant les données des opérations d'acquisitions et de cessions.

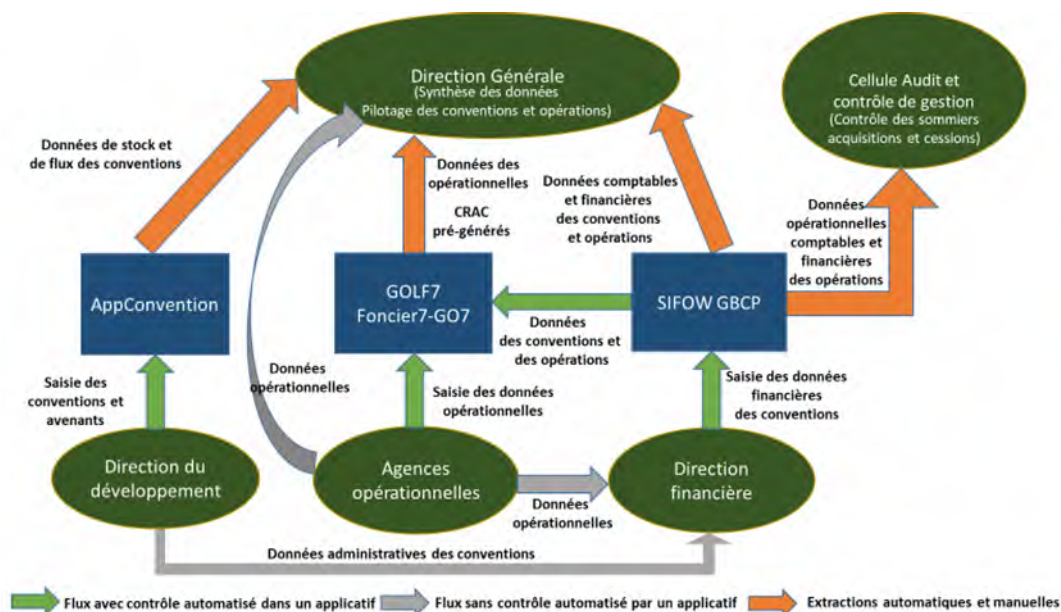
La Direction du Développement transmet à la Direction Financière l'information sur les nouvelles conventions et leurs codes. La Direction Financière crée les données de conventions et le nombre d'opérations nécessaires dans « SIFOW-GBCP » qui les injecte dans GO7 puis de GO7 dans Foncier 7.

7.2.2 Le pilotage perfectible des conventions et des opérations en l'absence de système d'information métier

En l'absence d'un système d'information métier partagé, le pilotage consolidé des conventions et des opérations repose presque exclusivement sur la Direction générale. L'efficacité du pilotage global est affectée par les modalités de pilotage et de suivi à l'échelle des services intervenants tout au long du processus. La Direction générale ne peut donc pas disposer en temps réel de données opérationnelles consolidées sur les conventions et les opérations. Toutefois l'EPFIF indique avoir lancé l'acquisition du logiciel « PowerBI » qui permettrait en théorie de réaliser en temps réel des requêtes sur l'ensemble de ses bases de données.

En l'état actuel des évolutions à venir du système d'information (voir partie 7.2.3), le pilotage global par la Direction générale revêt une certaine complexité qui est accentuée par une dualité temporaire des modes de traitement des données par les agences opérationnelles : certaines données sont encore traitées par l'intermédiaire de tableurs mais la majorité sont intégrées directement dans l'outil métier « Foncier 7 », et ce jusqu'à extinction du sommier des acquisitions et des cessions.

Graphique n° 15 : Processus de suivi et de pilotage par la Direction générale sans SI métier



Dans sa réponse à la Chambre, l'EPFIF a indiqué qu'en l'absence de SI métier, la Direction du développement transmettait les données administratives des conventions à la Direction financière pour intégration dans « SIFOW-GBCP ».

La chambre a pu constater que le processus actuel de suivi et de pilotage global des conventions et des opérations pouvait faire peser un risque sur la fiabilité des données consolidées et en rendre plus difficile le suivi. Ce risque provient essentiellement de l'absence d'un système d'information métier partagé entre les agences opérationnelles, les directions des pôles ressources et support et la Direction générale. En effet, pour chaque acteur du processus de traitement des données, des modalités différentes existent :

- s'agissant des agences opérationnelles, dans l'attente de la finalisation du système d'information métier deux modes de traitements existent :
 - mode de traitement hors « Foncier7 » : les agences opérationnelles établissent les données des acquisitions et cessions sous la forme de tableurs. Ces données sont ventilées au sein des tableurs par numéro d'acquisition ou de cession. À ce stade il n'y a pas de suivi consolidé par opérations et destinations mais uniquement par flux (montant d'acquisition ou de cession) par opération en cours. Ces informations sont transmises à la Direction financière ;
 - mode de traitement via « Foncier7 » : les agences opérationnelles saisissent directement les informations des acquisitions et des cessions dans « Foncier7 » sans recourir à la constitution de tableurs ;
- la Direction financière saisit dans l'outil « SIFOW GBCP » les informations envoyées par les agences opérationnelles. Cette saisie permet un suivi par montant des acquisitions et cessions des opérations pour l'année et génère également l'ouverture un dossier d'opération dans « Foncier7 » afin qu'il soit complété par les agences opérationnelles ;
- la Direction du développement intègre les conventions et leurs avenants dans l'outil « AppConvention ». Elle effectue de ce fait le suivi des stocks et des flux des conventions signées ainsi que leurs échéances pour l'année ;
- la cellule audit et contrôle de gestion vérifie les données du sommier des acquisitions et des cessions constitué par le Secrétariat général sur la base d'une périodicité mensuelle et effectue un contrôle de la concordance des données saisies dans « Foncier7 » lorsque la procédure est effectuée par le biais de cet outil ;
- la Direction générale effectue la synthèse et le pilotage consolidé des données issues des outils « AppConvention », « Foncier7 », « SIFOW GBCP » et des sommiers d'acquisitions et de cessions après vérifications par la cellule audit-contrôle de gestion. Cette synthèse repose actuellement sur des extractions automatiques de données via des requêtes (« SIFOW-GBCP ») et des extractions manuelles (« Foncier7 » et « AppConvention »).

Ainsi le suivi et le pilotage global reposent d'une part sur une synthèse de données saisies manuellement qui ne font pas toutes l'objet d'un contrôle de cohérence dans un applicatif et d'autre part, sur des outils n'autorisant pas à l'heure actuelle certaines modalités de suivis consolidés.

Tableau n° 23 : Principaux risques sur la fiabilité des données en l'absence de SI métier

Agences opérationnelles (Hors utilisation de Foncier7)	Perte et corruption de données : tableurs Excel avec saisie par plusieurs personnes, modifications toujours possibles ; Insuffisance et hétérogénéité des données : pas de contrôle automatisé sur les tableurs, volume de données différents selon les agences.
Direction financière	Insuffisance des données : une partie des données dépend des agences opérationnelles, une autre des données des conventions par la direction du développement.
Direction du développement	Cohérence des données : en l'absence de contrôle de cohérence automatisé, le suivi conjoint des avenants avec les agences opérationnelles peut engendrer un décalage de concordance des données.
Direction générale	Fiabilité des données : synthèse des données issues de sources différentes sans contrôle de cohérence automatisé ; Exhaustivité des données : hétérogénéité des données provenant des différents services. Actualisation des données : pas d'accès en temps réel aux données consolidées des opérations.
Cellule audit et contrôle de gestion	Cohérence des données : les données des sommiers sont comparées mensuellement avec les données d'inventaire physique et comptable, il existe un risque de décalage.

Source : CRC d'après les réponses de l'EPFIF.

7.2.3 Le déploiement d'un système d'information métier

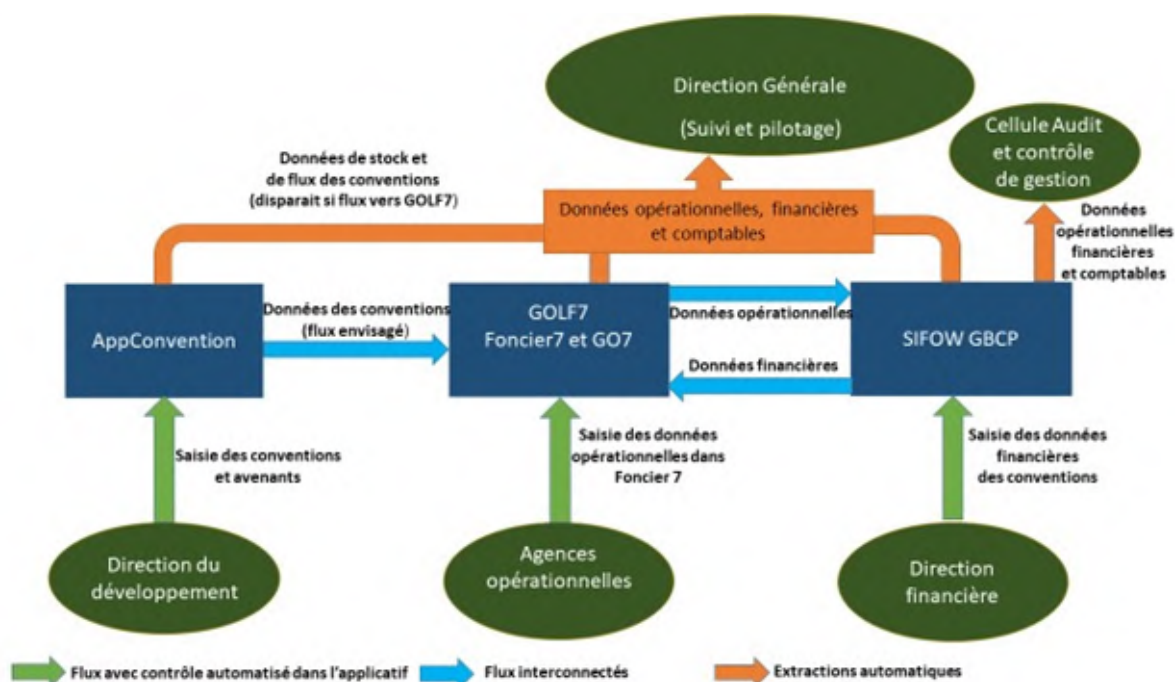
Afin de renforcer la fiabilité des données essentielles au pilotage et au suivi des conventions et des opérations, l'EPFIF a lancé depuis deux ans la mise en place progressive d'un système d'information métier. Ses futures interconnexions permettront de surcroît de mettre fin à l'existence de la période de transition marquée par la dualité des processus de saisie des informations par les agences opérationnelles.

Ce système d'information métier sera centré sur les applicatifs « GOLF7 » et « SIFOW-GBCP ». Actuellement l'outil métier « Foncier7 » qui est une composante de « GOLF7 », n'est pas encore utilisé systématiquement par les agences opérationnelles. Celui-ci est destiné à remplacer les sommiers manuels des acquisitions-cessions et le transfert des données entre les agences opérationnelles et la Direction financière par une saisie directe dans « Foncier7 ».

Sa composante « FO7 » permet d'établir les comptes rendus annuels aux collectivités (CRAC) qui sont générés automatiquement et destinés à être complétés.

La mise en place du système d'information métier partagé permettra de consolider le suivi et le pilotage des conventions et des opérations grâce à une fiabilité accrue des données et une diminution du nombre de flux « manuels » de données entre services : l'interconnexion des outils « GOLF7 », « SIFOW GBCP » et selon l'évolution choisie « AppConvention », va permettre à l'EPFIF de disposer d'informations consolidées en temps réel au plus haut niveau sans nécessiter un travail manuel de synthèse et de consolidation.

Graphique n° 16 : Processus de suivi et de pilotage global avec système d'information métier



Source : CRC d'après les réponses de l'EPFIF

La fiabilité et la sécurité des données seront renforcées à plusieurs niveaux du processus de suivi des opérations et des conventions :

- agences opérationnelles : l'intégration directe des données d'acquisitions et de cessions dans « Foncier7 » va permettre de supprimer le risque potentiel de perte et de corruption de données lié à l'utilisation de tableurs, grâce à un contrôle de cohérence. Cette intégration directe va également conduire à la suppression du transfert des données en mode manuel (tableurs notamment) des agences opérationnelles vers la Direction financière qui, selon l'EPFIF, n'auront plus lieu d'exister du fait de l'interconnexion « SIFOW-GBCP » vers « Foncier7 ». Les agences opérationnelles pourront suivre les plafonds d'engagement de leurs opérations sans avoir à interroger la Direction financière ;
- Cellule audit et contrôle de gestion : cette dernière aura la possibilité de contrôler la cohérence des données d'acquisitions et de cessions avec les inventaires physiques et comptables à tout moment dans « GOL7 » et dans « SIFOW-GBCP » ;
- Direction financière : avec la suppression des sommiers des acquisitions et des cessions au format tableur, la Direction financière disposera de données complètes directement accessible dans « SIFOW-GBCP » à la suite de la saisie des données des agences opérationnelles dans « Foncier7 » et à l'injection de celles-ci dans « SIFOW-GBCP » ;
- Direction générale : les données disponibles en temps réel et fiabilisées par les interconnexions et contrôles de cohérences exercées dans « GOL7 » et « SIFOW-GBCP » permettront un suivi très précis des conventions et des opérations. Ce suivi sera à la fois possible par destinations et par montants mais également par destinations et par nombre. De plus, en cas d'interconnexion avec les données de l'appliquatif « AppConvention », le suivi des objectifs des conventions sera plus précis.

À la date du contrôle de la chambre, le déploiement de ce système d'information métier était toujours en cours, et reposait sur la disparition progressive des sommiers des acquisitions et des cessions au format tableur au profit de l'utilisation de « Foncier7 » qui est obligatoire pour toute nouvelle opération sous peine de ne pas être pris en compte par la Direction financière.

Recommandation performance 9 : Pour renforcer le déploiement du système d'information métier, fixer des échéances intermédiaires et finale, mettre en place une instance de pilotage et informer régulièrement le conseil d'administration.

L'EPFIF adhère à cette recommandation.

La DHUP est favorable à cette recommandation.

7.3 La politique de sécurité du système d'information (SSI) à maîtriser

7.3.1 La gouvernance de la SSI reposant sur le contrat d'infogérance

Dans le prolongement de l'absence de DSI dans la gouvernance du système d'information, l'EPFIF n'a pas défini sa propre politique de sécurité du système d'information (PSSI). Ainsi aucun document définissant une politique de sécurité du système d'information n'a été formellement établi par l'EPFIF. Seuls le règlement intérieur et la charte de sécurité informatique abordent certaines règles de sécurité notamment en lien avec la thématique du RGPD.

Aucune carte spécifique aux risques informatiques n'a été établie par l'EPFIF, même si certains figurent dans son projet de carte des risques de portée générale au sein des rubriques suivantes :

- risques sur la structure : l'EPFIF a enregistré la nécessaire conformité RGPD pour éviter tout incident sur les données personnelles ;
- risques sur les moyens : le risque de perte de données et les menaces informatiques y ont été identifiés.

La gouvernance du système d'information est également marquée par l'absence de la fonction de responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) dont le rôle est pourtant incontournable pour en assurer la sécurité. En effet, en lien avec la DSI, il définit et décline la politique de sécurité du système d'information et veille à son application tout en assurant un rôle de conseil, d'assistance, d'information, de formation et d'alerte notamment auprès des directeurs ressources et opérationnels. Enfin il s'assure également de la mise en place des solutions et des processus opérationnels pour garantir la protection des données et le niveau de sécurité du système d'information.

Cependant cette fragilité est en partie compensée par la mise en place d'une politique de sécurité dans le contrat d'infogérance avec le prestataire.

En premier lieu il convient de souligner la désignation d'un RSSI au sein des effectifs du prestataire, exerçant de ce fait ladite fonction pour le compte de l'EPFIF. Ainsi cette fonction, bien qu'externalisée, permet la gestion et le pilotage proactifs de la politique de sécurité établie avec le prestataire.

En second lieu, les grandes orientations de la politique de sécurité sont définies conjointement avec l'EPFIF, et ne le privent donc pas d'une autonomie de décision en la matière. À travers le cahier des clauses techniques particulières du marché d'infogérance, l'EPFIF impose au prestataire la définition et la rédaction d'une politique de sécurité opérationnelle ainsi qu'un certain nombre d'exigences de sécurité informatique.

La chambre constate donc que la politique de sécurité informatique et son pilotage par la fonction de RSSI, reposent sur une dépendance quasi-exclusive envers le prestataire. Cela fragilise la gouvernance de son système d'information dans le domaine de la sécurité : l'acquisition de compétences d'expertise dans ce domaine ne peut être suffisamment développée en l'absence d'un RSSI ou a minima d'un service ou d'une équipe dédiée à la politique de sécurité informatique au sein d'une DSI. Il existe un réel risque en cas de défaillance (faillite/disparition ou niveau insuffisant de compétences) du prestataire.

7.3.2 Mais un niveau de sécurité du SI en conformité avec la PSSIE

En tant qu'établissement public sous tutelle d'un ministère, l'EPFIF est soumis au respect des exigences édictées par la « Politique de Sécurité des Systèmes d'Informations de l'État » (PSSIE). La PSSIE s'adresse à l'ensemble des agents de l'EPFIF et plus particulièrement aux autorités hiérarchiques responsables de la sécurité du système d'information, aux agents chargés de la fonction de directeur du système d'information et aux personnes chargées de sa sécurité et de son exploitation.

La PSSIE s'articule autour de 10 principes stratégiques, déclinés en 34 objectifs à atteindre, regroupés au sein de plusieurs catégories thématiques. Le degré de complétion de ces objectifs permet de déterminer celui de la conformité à la PSSIE.

De manière générale, et ce même si la politique de sécurité du système d'information repose sur un prestataire externe, l'EPFIF est en conformité avec la PSSIE. Il ressort en effet que les objectifs déterminés dans la PSSIE sont, dans leur grande majorité, tous atteints⁴⁵. Seuls ceux liés à la gouvernance sont à considérer comme non atteints, à savoir les objectifs suivants :

- objectif 1 : mettre en place une organisation adéquate, garantissant la prise en compte préventive et réactive de la sécurité ;
- objectif 2 : faire des personnes les maillons forts des systèmes d'information de l'État.

Ces deux objectifs ne peuvent être complètement considérés comme atteints au regard de l'absence d'une DSI et d'un RSSI au sein de l'EPFIF et ce même si le contrat d'infogérance en prévoit la nomination dans les effectifs du prestataire.

Dans le prolongement des objectifs énumérés dans la PSSIE, et notamment la diligence d'audits de sécurité prévus dans le CCTP, le prestataire infogérant a mené un audit de sécurité informatique en mars 2019 dont les résultats ont été les suivants : 3 vulnérabilités hautes ; 16 vulnérabilités moyennes ; 13 vulnérabilités faibles.

Les vulnérabilités hautes et moyennes ont été corrigées dès le mois d'avril 2019. S'agissant des vulnérabilités faibles et de leur aspect négligeable, le prestataire a indiqué qu'aucun risque n'était à prendre en compte pour la sécurité du système d'information.

La chambre constate que sur la période de contrôle l'EPFIF n'a pas exercé sa faculté de commanditer des tests inopinés de sécurité réalisés par un prestataire externe (autre que le prestataire infogérant) comme le prévoyait le CCTP. L'EPFIF a cependant indiqué qu'un tel test allait être mené prochainement.

Enfin, le marché d'infogérance prévoit que la réalisation d'audits de sécurité doit être conduite de manière semestrielle. Or l'EPFIF n'a pu justifier que d'un seul audit réalisé en mars 2019 et d'un autre dont la réalisation doit intervenir au premier semestre 2022.

⁴⁵ Conformité évaluée selon les documents réponses fournis par l'EPFIF et synthétisée dans un tableau reprenant les objectifs et leur état de complétion.

7.4 Le SI conforme à la réglementation européenne de protection des données personnelles (RGPD)

La réglementation nationale applicable en matière de protection des données personnelles est initialement prévue dans la loi « informatique et libertés »⁴⁶ de 1978 qui en énonce les grands principes applicables.

L'entrée en vigueur le 26 mai 2016 et en application le 25 mai 2018 du règlement européen relatif à la protection des données personnelles dit règlement « RGPD »⁴⁷ a entraîné une extension du domaine d'application de la protection des données personnelles en imposant des obligations réglementaires de mise en conformité pour toute entité, publique ou privée, établie sur le territoire de l'Union Européenne, ou traitant des données de citoyens de l'Union Européenne ayant recours à un ou plusieurs traitements de données à caractère personnel.

Ce règlement a été transposé⁴⁸ en France par la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles⁴⁹, son décret d'application du 1^{er} août 2018, l'ordonnance du 12 décembre 2018 ainsi que le décret du 29 mai 2019 qui ont modifié la loi « Informatique et Libertés ».

7.4.1 La désignation d'un délégué à la protection des données au sein de l'EPFIF

Le RGPD dans son article 37-1a) prévoit que le responsable de traitement, et le sous-traitant le cas échéant, désignent un délégué à la protection des données (DPD, ou DPO pour « data protection officer ») lorsque « le traitement est effectué par une autorité publique ou un organisme public, à l'exception des juridictions agissant dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle ».

Suite à l'entrée en application du RGPD au 25 mai 2018, l'EPFIF a su rapidement désigner sa DPD avec une nomination au mois de juin 2018. Cette dernière a ainsi fait l'objet d'une déclaration auprès de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) sous la référence « CNIL DPO-26837 ». Celle-ci cumule la fonction de DPD de l'EPFIF et celle de Directrice des Ressources et Expertises Juridiques au sein du pôle « Stratégie et Ressources ». Cette pluralité des missions n'est pas interdite par la réglementation du RGPD mais implique l'existence d'une véritable séparation dans l'exercice des deux fonctions et l'absence de toute entrave pour mener à bien les missions de DPD. À noter que la DPD désignée n'occupait pas auparavant une fonction de CIL dont la désignation n'était pas obligatoire.

En sus d'une désignation rapide de sa DPD, l'EPFIF a également pu attribuer un positionnement propre à prévenir autant que possible les positions de conflits d'intérêts qui pourraient survenir lors de l'exercice de ses autres fonctions en plus de celles dédiées à son rôle de DPD⁵⁰ : son positionnement au sein de l'EPFIF ne se trouve pas en conflit avec une fonction de « responsable de traitement »⁵¹ car la Direction des Ressources et Expertises Juridiques n'est pas responsable d'un traitement de données de l'EPFIF et n'a pas vocation à l'être à l'heure actuelle.

⁴⁶ Loi 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁴⁷ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement Européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des données physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

⁴⁸ Même si un règlement européen ne nécessite pas de transposition en droit interne, le RGPD en est une exception.

⁴⁹ Loi 2018-493 relative à la protection des données personnelles.

⁵⁰ Condition citée à l'article 38-6 du RGPD.

⁵¹ Définition à l'article 4-7 du RGPD : « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement [...] ».

Le RGPD impose dans son article 38-3 une totale indépendance du DPD. Cette indépendance implique que le DPD ne reçoit pas d'instruction concernant l'exercice de ses missions et doit « faire directement rapport au niveau le plus élevé de la direction du responsable du traitement [...] ». Le rattachement de la DPD à l'autorité du secrétaire général et de ce fait du directeur général adjoint lui permet un positionnement élevé et un certain degré d'indépendance, le rendant conforme à cette disposition.

Une observation doit être formulée s'agissant du positionnement de la DPD dans l'EPFIF : alors que la fonction de DPD doit être clairement identifiée au sein d'une organisation, tel ne semble pas être suffisamment le cas pour l'EPFIF. La DPD n'est pas clairement identifiée dans l'organigramme fourni à la chambre, dans lequel il n'est fait aucune référence à ladite fonction. Le RGPD prévoit que l'identification du DPD doit être la plus aisée possible au sein de l'organisme concerné et ce afin de lui permettre d'exercer ses fonctions sans entraves. Toutefois la fonction de DPD est clairement identifiée dans la rubrique « nos équipes » du site internet de l'EPFIF.

S'agissant de la faculté pour toute personne concernée par un traitement de données d'exercer un des droits prévus aux articles 15 à 23, la chambre n'a pas pu en apprécier le respect par l'EPFIF : à la date du contrôle le registre d'exercice des droits ne comportait aucune demande. La seule demande effectuée auprès de l'EPFIF est intervenue en 2018 pour solliciter l'effacement de données d'une candidature datant de 2015. L'EPFIF avait déjà procédé à l'effacement des données avant même ladite demande. De plus, ayant eu lieu et ayant été traitée à une date antérieure à la mise en place du registre des activités de traitements, cette demande n'avait donc pas vocation à y être inscrite.

Ce constat s'applique également pour la gestion des violations de données prévue par les articles 33 et 34 : en l'absence de violation de données subie par l'EPFIF postérieurement à l'entrée en application du RGPD, la chambre n'a pas pu apprécier le respect des diligences incombant au DPD dans une telle situation. Toutefois même si une violation de données a eu lieu en début d'année 2018 cette dernière n'avait donc pas vocation à figurer sur le registre.

7.4.2 La sensibilisation à la réglementation du RGPD

Dans le cadre de sa progressive mise en conformité avec le RGPD, différentes actions ont été mises en place en vue d'une sensibilisation du personnel à cette réglementation.

Dans le prolongement de sa désignation, la DPD a suivi en 2018 une formation d'une durée de deux jours portant sur « la sécurité informatique et la protection des données » afin de lui permettre d'appréhender cette thématique dans sa fonction.

En parallèle une note interne en date du mois d'octobre 2018 relative à la mise en œuvre du RGPD au sein de la structure a été adressée à l'ensemble des collaborateurs. Cette note a constitué la première action de sensibilisation et a permis d'introduire le concept de démarche d'autocontrôle de conformité promue par la CNIL sur son site internet.

Cette note a été complétée par plusieurs autres actions ayant pour objectif de s'inscrire dans une démarche régulière de formation et de sensibilisation :

- une action de sensibilisation prenant la forme d'une réunion ayant lieu chaque janvier avec les nouveaux arrivants de l'année écoulée ;
- des interventions plus spécifiques réalisées par la DPD et à destination des différentes directions. Ces interventions ciblées ont vocation à apporter un appui dans la mise en conformité, avec par exemple la rédaction de clauses types pour les marchés publics afin de les adapter aux exigences du RGPD ;

- des journées collaborateurs régulières pour traiter d'actualités RGPD ;
- une offre de formation pérenne est disponible pour l'ensemble des agents. Toute formation peut être proposée à un agent dans le cadre de ses fonctions.

Dans un souci d'harmonisation et de perfectionnement des pratiques en la matière, la DPD de l'EPFIF a réussi à constituer un groupe de travail sur la réglementation RGPD. Ce groupe informel composé de DPD de cinq établissements publics fonciers d'État a pour objectif d'échanger et de nourrir une réflexion commune sur les pratiques au sein de chaque établissement en vue de consolider les processus de mise en conformité et de définir des pistes d'amélioration.

7.4.3 L'externalisation du registre des activités de traitement

Le registre des activités de traitements est le document destiné à recenser la totalité des traitements de données mis en place dans une entité. Prévus à l'article 30 du RGPD, il est obligatoire pour toute entité de plus de 250 personnes. Dans le cas de l'EPFIF qui en compte moins, il l'est par exception à ce seuil : les entités comptant moins de 250 salariés mais ayant recours à des traitements de données n'ayant pas un caractère occasionnel sont soumises à cette obligation. En adoptant un registre des activités de traitement, l'EPFIF a su se conformer à juste titre à la réglementation.

Le RGPD n'impose pas de formalisme particulier pour ce registre et autorise aussi bien le format papier qu'électronique. De plus il n'est pas proscrit d'externaliser la tenue du registre. C'est le choix opéré par l'EPFIF qui a confié la gestion du registre des activités de traitement au prestataire « Data Legal Drive » spécialisé dans l'accompagnement pour la mise en conformité RGPD. Cette prestation est reprise dans le marché de service n° « 2020-118 », et établie pour une durée ferme de cinq ans et dont le coût total s'élève à 10 000 € hors taxes.

La prestation fournie ne se limite pas à la seule tenue du registre des activités de traitement en version dématérialisée mais s'étend également à la mise à disposition d'outils permettant d'effectuer un contrôle de conformité des traitements lors de leur conception et de leur déclaration. Ils permettent notamment la vérification du respect des principes de licéité, loyauté, finalité, minimisation et de durée de conservation des données. Le cas échéant la prestation prévoit un outil d'aide à l'élaboration des analyses d'impact qui est nécessaires pour les traitements prévus à l'article 35 du RGPD, à savoir tout traitement pouvant entraîner un risque élevé sur les droits et libertés des personnes physiques (traitements comprenant des données de santé, concernant des mineurs, etc.). Toutefois ce type de traitement ne concerne pas l'EPFIF.

En sus de la tenue du registre des activités de traitements, la prestation comprend la possibilité de gérer les registres des violations de données et d'exercice des droits. La gestion du registre des violations de données constituant une obligation au regard des articles 33 et 34 du RGPD, l'EPFIF s'est de ce fait conformé avec la réglementation et ce même si ce registre est actuellement vierge.

7.4.4 La mise en conformité des traitements encore incomplète

Malgré une nomination rapide de sa DPD et la mise en place d'un registre des activités de traitement, l'EPFIF n'est, à l'heure actuelle, pas encore en conformité avec le RGPD : sur l'ensemble des traitements instaurés, à savoir 21, 12 sont jugés conformes à la réglementation, soit environ 57 %.

Tableau n° 24 : Ventilation des statuts de conformité des traitements

Statut d'avancement de la conformité des traitements		
Validés	12	57 %
En cours de validation	1	5 %
En cours de revue	0	0 %
En cours de rédaction	8	38 %
Total	21	100 %

Source : CRC d'après le registre des activités de traitements

La majorité des traitements validés, donc jugés conformes au RGPD, appartiennent à la catégorie comptant le plus de traitements de données, à savoir celle regroupant les traitements liés aux ressources humaines, finances-comptabilité et achats publics. À elle seule cette catégorie représente environ 72 % des traitements en statut « validés » et près de 38 % du nombre total des traitements de l'EPFIF.

Tableau n° 25 : Répartition catégorielle des traitements et état de conformité

Domaines concernés	Traitements	État de conformité tous statuts confondus ⁵²	Dont traitements validés
RH finances-comptabilité et achats publics	12	86 %	8
Juridique	1	100 %	1
ORCOD	5	72 %	0
Direction des Opérations	2	97 %	2
Système d'information géographique	1	96 %	1
Total	21	90 %	12

Source : CRC d'après le registre des activités de traitements

L'état de complétion du registre des activités de traitements atteint environ 90 %. Ce chiffre s'interprète comme une moyenne au regard du statut de conformité de chaque traitement. En effet à titre d'exemple, la catégorie « ORCOD » regroupe cinq traitements et affiche un taux de conformité de 72 %. Or, parmi ces cinq traitements, quatre sont en statut « en cours de rédaction » et un « en cours de validation ». Cette moyenne permet cependant d'observer la progression globale de mise en conformité de chaque catégorie de traitements et ce quel qu'en soit le statut.

À la date de fin d'instruction, l'EPFIF indique avoir complété le registre des traitements à hauteur de 100 % et avoir validé tous les traitements à l'exception d'un seul qui nécessitait une analyse d'impact.

Enfin la chambre relève l'absence d'inscription dans ce registre du traitement relatif au paiement de factures en ligne disponible sur le site de l'EPFIF. Ce télé service concerne les locataires en gestion directe et ceux concernés par des dossiers de mise en recouvrement. Ce mode de paiement en ligne nécessite une complétion pour identification avec des données personnelles telles qu'une adresse mail, un numéro client et / ou un numéro de facture. Le traitement de cette catégorie de données entre donc dans le champ d'application du RGPD.

L'EPFIF a indiqué que ce service était actuellement en phase de test et de surcroît non techniquement opérationnel. Toutefois l'accessibilité de ce service sur le site de l'EPFIF et la possibilité pour un client de l'utiliser emporte l'obligation d'inscription au registre des traitements et ce, même si des modifications de fonctionnement sont à venir.

Recommandation régularité 2 : Poursuivre et achever sans délai la mise en conformité réglementaire des traitements de données personnelles.

⁵² Sont compris dans cette rubrique les statuts : « validés », « en cours de validation » et « en cours d'instruction ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'EPFIF a fait le choix d'externaliser la gestion, l'exploitation, l'optimisation et la sécurisation de son système d'information (matériels, logiciels, données) via un contrat d'infogérance dont la balance avantages/risques semble maîtrisée.

La sécurité du système d'information, elle aussi externalisée, est conforme au référentiel relatif à la politique de sécurité des systèmes d'information de l'État (PSSIE). La gestion des données personnelles est globalement conforme au RGPD avec la nomination rapide d'une déléguée à la protection des données, la conduite d'actions de sensibilisation à l'endroit des personnels, et un important effort de mise en conformité des traitements dont la validation de certains demeurent néanmoins à finaliser au plus vite dans le registre des activités de traitement.

Le système d'information est en pleine mutation avec le déploiement, indispensable eu égard à l'activité de l'EPFIF, d'un outil métier partagé de gestion du stock foncier de 2,5 Md€ et de suivi des opérations et conventions afférentes. Le volume de données et l'existence de ressaisies manuelles, en dépit des contrôles multiples assurés notamment par la cellule audit et contrôle de gestion, constitue un risque d'erreurs et leur automatisation assurera un gain de temps potentiel et un renforcement de la fiabilité des données.

Dans ce contexte, la fonction de direction du système d'information, bien qu'un référent existe, gagnerait à être clairement constituée et identifiée dans les organigrammes de l'EPFIF. Ce dernier pourrait formaliser un schéma directeur du système d'information, actuellement limité à un chiffrage pluriannuel des besoins, permettant de planifier les évolutions à moyen terme du système d'information.

8 IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

8.1 Les impacts de la crise sanitaire sur l'activité de l'EPFIF

La crise sanitaire, notamment lors des périodes de confinement, a conduit l'EPFIF – à l'instar d'autres établissements – à travailler en « distanciel » ou « télétravail forcé ». Les activités administratives, juridiques et financières ont pu se dérouler normalement, même à distance. Cette adaptation à la crise sanitaire a été facilitée car l'EPFIF avait déjà mis en place un accord de télétravail, était équipé en matériel informatique et avait déjà dématérialisé ses procédures.

Cependant, le travail dit « nomade » a été suspendu (visites de sites, travaux, prises de possession, sondages, etc.). Ce ralentissement d'activité a pu, selon l'EPFIF, être absorbé lors des périodes de déconfinement et d'une reprise massive de travail sur site.

Mais la crise sanitaire a eu également des effets indirects, notamment par la prolongation du cycle municipal de 2020, et le lancement ou le déblocage plus tardif des projets par les équipes municipales, notamment via les permis de construire, en particulier pour le logement. Cette situation aurait conduit l'EPFIF à décaler sur 2021, certaines cessions aux promoteurs de logements et aux bailleurs sociaux.

8.2 Les impacts financiers

Dans le contexte de crise sanitaire, l'EPFIF a mis en place (CA du 26 juin 2020) une ristourne exceptionnelle équivalant à deux mois de loyers pour les locataires exerçant une activité économique, sociale ou solidaire et impactés par le confinement (pour les entreprises du secteur des cafés, hôtels et restaurants, la ristourne a été portée à trois mois). La DHUP précise que cette mesure, conforme aux mesures de soutien décidées par le Gouvernement, a bénéficié à 275 structures ou entreprises du secteur associatif et du secteur « cafés, hôtels, restaurants ».

Les créances ont ainsi progressé de 24 % en 2020 en lien avec la crise sanitaire et les mesures de suspension des actions en recouvrement des produits locatifs décidées par la Direction générale sur recommandation des pouvoirs publics.

Les mesures inédites de ristournes de loyers en lien avec les deux confinements représenteraient 2,9 M€ – les provisions pour charges « ristournes Covid-19 » sont de 3,5 M€.

Les frais de structure ont également été impactés :

- en dépenses supplémentaires (masques, gels, nettoyage renforcé des locaux, etc.) pour 193 000 € ;
- il n'y aurait pas eu d'impact sur les dépenses de personnel : les recrutements prévus ayant été normalement menés malgré le contexte ; et les primes exceptionnelles pour des collaborateurs mobilisés pendant le premier confinement s'élèveraient à 5 000 € ;
- en contrepartie, un certain nombre d'actions de communication ont été annulées (ou numérisées) : présence aux salons des maires et aux salons professionnels notamment, ainsi qu'un séminaire collaborateurs. La baisse de charges correspondantes est estimée à 260 000 € sur 2020.

Tableau n° 26 : Dépenses liées au Covid-19 et Prestations non réalisées

DÉPENSES COVID	2020
Achats masques, gel, gants, désinfectants	72 900 €
Prolongation location vélo 2 ^{ème} confinement	8 500 €
Désinfection des locaux	30 000 €
Colloque 2020 en numérique	80 000 €
TOTAL	193 420 €

PRESTATIONS NON RÉALISÉES	2020
Salons des Maires IDF, 77,78,91,95 en 2020	140 000 €
MIPIIM + SIMI 2020	80 000 €
Séminaire collaborateurs juin 2020	40 000 €
TOTAL	260 000 €

Source : Epfif

8.3 Les modifications des orientations stratégiques induites par la crise

D'après l'EPFIF, un certain nombre d'évolutions sociales et économiques structurelles ont été accélérées ou renforcées par la crise sanitaire et par les prises de conscience en découlant, notamment au moment des élections municipales. Les orientations stratégiques ajustées et finalisées en fin d'année 2020, et le PPI 2021-2025 ont pris en compte ces éléments. En particulier les évolutions du travail qui vont générer un nouveau gisement de « friches tertiaires » qu'il conviendra de mobiliser (via la transformation de bureaux devenus obsolètes en logements).

Les conditions de portage elles-mêmes ne devraient pas changer. En revanche, l'ingénierie de l'EPFIF devrait être renforcée afin de mieux accompagner les collectivités.

Enfin, de nouveaux acteurs émergents permettront d'accompagner les stratégies de l'EPFIF, en particulier FTI (filiale d'Action Logement dédiée à la transformation de bureaux en logement) et la SEM Pat Île-de-France créée par la Région afin d'héberger des entreprises. L'EPFIF a engagé un partenariat avec eux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Concernant le fonctionnement propre de l'EPFIF, la crise sanitaire a eu un impact limité en 2020, les charges nouvelles (193 K€) étant compensées globalement par des économies (260 K€). Les équipes ont pu poursuivre leurs travaux dans le cadre du télétravail, l'organisme étant doté d'un accord de télétravail antérieur à la crise sanitaire.

L'impact le plus significatif réside dans la perte de recettes liée aux ristournes sur loyers accordées par le conseil d'administration lors des deux confinements, chiffrées à 2,9 M€, pour lesquelles l'EPFIF a provisionné 3,5 M€ en application du principe de prudence.

L'EPFIF considère que son activité en 2020 a davantage été freinée par le cycle des élections municipales, étalé sur une plus grande partie de l'année qu'habituellement. Néanmoins, les cessions en matière d'activité économique ont quasiment compensé la décélération des cessions en matière de logement.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	83
Annexe n° 2. Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du précédent rapport de la chambre n° 13-0194, délibéré le 19 septembre 2013 et rendu public le 20 décembre 2013.....	84
Annexe n° 3. Objectifs et réalisations d'un échantillon de conventions d'intervention foncière	86
Annexe n° 4. Logements sociaux créés à l'issue d'un portage EPFIF dans les communes carencées.....	87
Annexe n° 5. Résultats 2016 à 2020.....	88
Annexe n° 6. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport	89
Annexe n° 7. Glossaire des sigles.....	90

**Annexe n° 2. Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations
du précédent rapport de la chambre n° 13-0194, délibéré le 19 septembre 2013
et rendu public le 20 décembre 2013**

N° Recom.	Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)	Éléments justifiant l'appréciation portée sur la mise en œuvre
1	Affiner les objectifs de production de logements sociaux, en diversifiant le type de produits offerts sur un territoire, afin de favoriser la mobilité résidentielle des ménages modestes.	Performance	Gouvernance et organisation interne		Majeur	Mise en œuvre incomplète (MOI)	Objectifs généraux dans les PPI 2016-2020 et 2021-2025, production de 12 000 logements/an, proportion de logements sociaux selon situation de la commune au regard de la loi SRU. Perspective de déploiement des parcours résidentiels. Objectifs quantitatifs et qualitatifs non ciblés dans l'espace et dans le temps.
2	Mieux identifier l'objectif de lutte contre la hausse des prix dans le programme pluriannuel d'investissement (PPI) et l'assortir d'indicateurs d'impact permettant de mesurer l'action de l'EPFIF en la matière.	Performance	Gouvernance et organisation interne		Majeur	Mise en œuvre incomplète (MOI)	Objectif de régulation présent dans les deux PPI, constat de production et 40 à 45 % LLS, déploiement d'outils de portage long terme pour lutter contre la spéculation (filiale foncière publique). Pas d'indicateurs.
3	Se doter d'un dispositif visant à prévenir les situations de conflits d'intérêt des administrateurs et du directeur général de l'EPFIF, en s'inspirant par exemple des dispositions du code de commerce relatives à ces conflits.	Régularité	Gouvernance et organisation interne		Très important	Totalement mise en œuvre (TMO)	Dispositif intégré au règlement intérieur institutionnel le 20 juin 2019 et déclarations à la HATVP (article R. 321-5 du code de l'urbanisme).
4	S'assurer que les orientations stratégiques de l'État soient communiquées à l'EPFIF en temps utile, pour prise en compte lors de l'élaboration de chaque PPI.	Performance	Relations avec les tiers		Important	Mise en œuvre incomplète (MOI)	Orientations reçues par l'EPFIF le 15/12/2020 pour le PPI adopté le 25/03/2021. Objectifs généraux, transmission anticipée permettrait des objectifs détaillés à portée opérationnelle.
5	Compte tenu des exigences de transparence liées à son versement, envisager d'affecter le produit du prélèvement SRU sur une ligne spécifique, voire de le gérer en compte de tiers, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une recette propre de l'établissement.	Régularité	Comptabilité		Important	Totalement mise en œuvre (TMO)	Application du recueil des normes comptables des établissements publics entré en vigueur le 1 ^{er} avril 2006.
6	Envisager, en régime de croisière, de diminuer le recours à la fiscalité, les cessions venant équilibrer les acquisitions.	Performance	Situation financière		Très important	Non mise en œuvre (NMO)	Les cessions n'équilibrent pas encore les acquisitions. Pour atteindre l'équivalent de 12 000 logements /an, le dernier PPI revoit à la hausse les budgets d'acquisition (+ 39 % sur cinq ans).

Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), exercices 2016 et suivants
Rapport d'observations définitives

7	Se fonder sur les comptes rendus annuels à la collectivité pour préciser le périmètre des biens sur lesquels porte l'obligation de rachat de la collectivité inscrite dans la convention.	Performance	Relations avec les tiers		Majeur	Totalement mise en œuvre (TMO)	Les comptes rendus annuels transmis à chaque collectivité engagée avec l'EPFIF identifient l'avancement des portages et les engagements afférents.
8	Préciser les conditions de terminaison des conventions, en prévoyant une procédure de clôture interne à l'EPFIF et, dans la convention, une clause de solde de tout compte, ainsi que les modalités de règlement d'éventuels litiges afférents au paiement.	Performance	Relations avec les tiers		Très important	Non mise en œuvre (NMO)	La procédure n'a pas été réactivée depuis la fusion.
9	Finaliser la rédaction de la charte de déontologie et sensibiliser les agents aux situations potentielles de conflits d'intérêt.	Performance	GRH		Important	Mise en œuvre en cours (MOC)	Une charte de valeurs a été mise en place ainsi qu'un référent déontologie et le règlement intérieur du personnel modifié le 10 janvier 2018. La charte de déontologie n'a pas été finalisée.
10	Promouvoir une mission d'observation foncière afin de rassembler, exploiter et diffuser l'ensemble des données relatives aux marchés fonciers, mission qui pourrait être confiée à un organisme public qui ne soit pas un acteur du marché, tel que l'observatoire régional du foncier (ORF).	Performance	Relations avec les tiers		Important	Totalement mise en œuvre (TMO)	

(1) Nature : Régularité, Performance

(2) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH, Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.

(3) Oui (montant estimé le cas échéant), non.

(4) Majeur – Très important – Important.

(5) Totalement mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO) - Devenue sans objet (DSO).

Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), exercices 2016 et suivants
Rapport d'observations définitives

Annexe n° 3. Objectifs et réalisations d'un échantillon de conventions d'intervention foncière

		Aulnay-sous-Bois	Clamart	Le Plessis-Robinson	Saint-Cloud	Sarcelles	Fontenay-sous-Bois	Achères	Orsay	Orsay Saclay	Orsay Le Moulon
Prévisions initiales (CIF)	Enveloppe (M€)	60	12,5	60	27	14	14	1	15	30	20
	Durée	5 ans	5 ans	7 ans	5 ans	5 ans	5 ans	3 ans	7 ans	7 ans	4 ans
	Échéance	13/10/2013	18/01/2013	30/06/2024	31/12/2024	31/12/2021	25/04/2016	23/07/2018	31/12/2024	30/06/2021	30/06/2021
	Logements	660	200 + MAS de 60 chambres	4 000 à 4 500	185	résidences spécifiques	PPI : 120/ha	PPI : au moins 40/ha en extension urbaine 40/ha en interstice, libre en renouvellement urbain	100 à 150 logements îlot la Poste, autres secteurs 90/ha (PLU)	90/ha	90/ha
	dont sociaux	30%	200	non précisé	59	en partie	30% PPI	PPI : au moins 40% si carence, 30% si déficit ou excédent	30%	50% (jusqu'à atteindre le seuil de 20%) puis 30%	30%
	Activités m²	10 000	commerces et services	11 000 à 12 000 commerces 110 000 activités économiques		équipements publics, trame verte	commerces et services		surfaces commerciales	5000/ha	5000/ha
Prévisions avenants compris	Nombre avenants	5	3	1	0	1	3	3	0	1	2
	Enveloppe (M€)	200	32	90		14	110	1		30	20
	Durée	20 ans	11 ans	9,5 ans		8 ans	16 ans	6 ans		8 ans	5 ans
	Échéance	31/12/2028	31/12/2018	31/12/2026		31/12/2024	31/12/2026	30/06/2021		30/06/2022	30/06/2022
	Logements	100/ha	610 dont résidences service de 70 chambres, MAS et étudiante	4300 à 4 800		350					
	dont sociaux	30%	350	non précisé		non précisé					
Activités m²	10 000/ha	commerces	11 000 à 12 000 commerces + des commerces 110 000 activités économiques		non précisé						
Prévisions à terme (selon CRACL)	Logements	2 881	469		164	300	1 586		310	2 550	310 logements étudiants privés
	dont sociaux	150	148		54	0	664		30%	40%	
	Activités m²	810 316	2 610				242 151	rétrocessions à la ville centre socioculturel et espaces verts	2 822	200 000	83 700 (enseignement recherche)
	Consommé (M€)	185,9	27,7	29,6	18,7	12,3	87,4	0,2	2,1	23,3	7,2
	soit :	93%	87%	33%	69%	88%	79%	22%	14%	78%	36%
	Stock net des cessions (M€)	176,4	0,3	29,6	18,7	12,3	24,7	0,2	2,0	1,8	0,5
source CRACL	2020	2018	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2020	2020	

Source : CRC à partir des conventions, avenants et comptes rendus annuels d'activité à la collectivité.

**Annexe n° 4. Logements sociaux créés à l'issue d'un portage EPFIF
dans les communes carencées**

Année de cession par l'EPFIF	Commune	Mode d'acquisition pour les communes carencées	Nombre de logements sociaux	Nombre total de logements
2016	LE VESINET	amiable	28	28
	LE VESINET	préemption	7	7
	LINAS	préemption	4	4
	MERIEL	amiable	20	20
	MERIEL	préemption	13	13
	ORMESSON-SUR-MARNE	amiable	19	19
2017	GOURNAY-SUR-MARNE	préemption	24	24
	LINAS	amiable	39	75
	MAURECOURT	amiable	25	25
	MERIEL	amiable	86	169
	MERY-SUR-OISE	amiable	26	51
	TRIEL-SUR-SEINE	amiable	20	20
	VAUJOURS	amiable	42	42
2018	BUTRY-SUR-OISE	amiable	22	22
	COURBEVOIE	amiable	36	120
	GOMETZ-LE-CHATEL	amiable	9	9
	LA FRETTE-SUR-SEINE	préemption	15	15
	LA GARENNE-COLOMBES	amiable	19	43
	LE PECQ	amiable	100	100
	LE PERREUX-SUR-MARNE	amiable	27	27
	LE RAINCY	amiable	10	10
	MAISONS-LAFITTE	amiable	61	76
	SAINT-CLOUD	amiable	3	13
	SAINT-MANDE	amiable	51	51
	VILLEJUST	amiable	27	48
2019	CHATOU	préemption	9	9
	LA GARENNE-COLOMBES	amiable	157	158
	LE RAINCY	amiable	10	10
	ORMESSON-SUR-MARNE	amiable	53	53
	SAINT-PRIX	préemption	16	38
	SOISY-SUR-SEINE	amiable	34	48
2020	AUVERS-SUR-OISE	préemption	19	19
	BOULOGNE-BILLANCOURT	amiable	26	26
	CONCHES-SUR-GONDOIRE	amiable	23	23
	DEUIL-LA-BARRE	préemption	9	9
	EZANVILLE	préemption	8	8
	LE PERREUX-SUR-MARNE	préemption	52	64
	LE PERREUX-SUR-MARNE	amiable	40	40
	LE RAINCY	préemption	18	18
	ORMESSON-SUR-MARNE	amiable	99	202
VILLEPARISIS	préemption	10	20	
			1 316	1 776

Source : EPFIF

Annexe n° 5. Résultats 2016 à 2020

COMPTE DE RESULTAT		Données annuelles en milliers d'euros					budget 2021	Evolutions	
		2016	2017	2018	2019	2020		2020/ 2016	évol. % moy.
Charges	Total	285 353	212 852	237 867	350 041	310 382	337 270	9%	2%
	acquisitions foncières nettes, dont :	275 360	331 544	396 292	506 846	413 301	500 000	50%	11%
	<i>minoration de charges foncières (SRU + recettes locatives)</i>	- 24 475	- 29 086	- 38 382	- 41 827	- 49 694	- 28 000	103%	19%
	consommation au titre de l'activité (dont variation de stocks)	- 16 495	- 146 620	- 189 127	- 288 352	- 141 412	- 190 640	757%	71%
	<i>variations stocks</i>	- 22 420	- 152 232	- 195 526	- 294 998	- 147 609	- 200 000	558%	60%
	<i>achat nets (fournitures, prestations de services...)</i>	5 925	5 613	6 399	6 646	6 197	9 360	5%	1%
	personnel, dont :	16 135	18 028	18 042	18 740	20 383	21 970	26%	6%
	<i>salaires</i>	9 578	10 728	10 665	11 255	12 414	13 135	30%	7%
	<i>charges sociales</i>	4 316	4 790	4 867	4 797	5 343	5 805	24%	5%
	<i>intéressement / participation</i>	533	404	444	455	482	518	-9%	-2%
	<i>autres charges de personnel</i>	366	391	463	530	524	612	43%	9%
	<i>impôts et taxes sur rémunérations</i>	1 343	1 715	1 604	1 703	1 619	1 900		
	autres charges (63 hors REM 65 hors SRU et 656)	384	- 209	114	99 174	3 990	940	939%	80%
	minoration SRU (compte 6571)	4 704	5 353	7 977	9 502	10 537			
	charges financières	5 265	4 755	4 569	4 131	3 584	5 000	-32%	-9%
Produits	Total	441 539	375 468	417 641	435 354	480 977	522 000	9%	2%
	subventions	12	17	20 131	30 000	23 000	32 000	192135%	562%
	fiscalité (TSE dont dotations + SRU)	188 535	195 867	196 504	193 158	192 041	190 000	1,9%	0%
	cessions foncières et prestations de services	252 940	179 311	200 766	211 847	265 692	300 000	5%	1%
	autres produits (758)	10	190	207	149	232		2217%	119%
	produits financiers	42	83	34	200	12		-72%	-27%
CAF	Solde	156 186	162 616	179 774	85 313	170 594	184 730	9%	2%
	<i>Charges calculées</i>	1 065	26 665	19 505	20 713	53 608	300	4932%	166%
	<i>Produits calculés</i>	117 928	48	801	74	2 709		-98%	-61%
Résultat	CAF + opé. calculées	273 049	135 999	161 071	64 674	119 695	184 430	-56%	-19%

Source : CRC à partir des comptes, balances 2016 à 2020 et du budget 2021.

Annexe n° 6. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport

N° Recom.	Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)
1	Dresser le bilan annuel de mise en œuvre du programme pluriannuel d'intervention conformément aux articles L. 321-6 et R. 321-16 du code de l'urbanisme.	régularité	Gouvernance et organisation interne		Important	
2	Poursuivre et finaliser sans délai la mise en conformité réglementaire des traitements de données personnelles.	régularité	Gouvernance et organisation interne		Majeur	
1	Décliner plus précisément les objectifs au sein du PPI.	performance	Gouvernance et organisation interne		Très important	
2	Élaborer des budgets en cohérence avec le PPI. En cas de correction du PPI, en prévoir les modalités d'ajustement.	performance	Gouvernance et organisation interne		Très important	
3	Déployer les conventions stratégiques avec les EPT encore non partenaires pour rééquilibrer la sortie d'opérations d'habitat sur le périmètre de la MGP	performance	Relation avec des tiers		Important	
4	Renforcer les incitations au respect des objectifs qualitatifs, environnementaux et de production de logements, dont sociaux, par le biais de conventions plus précises, voire plus contraignantes, au regard de l'aide et du financement apportés par l'EPFIF.	performance	Relation avec des tiers		Majeur	
5	Limiter les demandes de portage relatives à des biens pour lesquels l'intervention de l'EPFIF a peu de plus-value (en cas de possibilité d'aménagement à court terme, par exemple).	performance	Relation avec des tiers		Important	
6	Instaurer dans les conventions d'intervention foncière un dispositif de maîtrise des prix de cession, pour lutter contre les effets d'aubaine ou procédés spéculatifs.	performance	Relation avec des tiers		Majeur	
7	Finaliser la carte des risques et mettre en place l'évaluation périodique du plan d'actions afférent.	performance	Gouvernance et organisation interne		Très important	
8	Consolider la gouvernance du système d'information en créant une DSI et en adoptant un schéma directeur du système d'information.	performance	Gouvernance et organisation interne		Important	
9	Pour renforcer le déploiement du système d'information métier, fixer des échéances intermédiaires et finale, mettre en place une instance de pilotage et informer régulièrement le conseil d'administration.	performance	Gouvernance et organisation interne		Majeur	

(1) Nature : Régularité, Performance.

(2) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH, Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.

(3) Oui (montant estimé le cas échéant), non.

(4) Majeur – Très important – Important.

(5) Totalement mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO) - Devenue sans objet (DSO).

Annexe n° 7. Glossaire des sigles

ACIF	Action copropriétés Île-de-France
AFDEY	Action foncière pour un développement équilibré des Yvelines
ALUR	Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové (loi 2014-366 du 24 mars 2014)
AMIF	Association des maires d'Île-de-France
AMLI	Accompagnement, mieux-être et logement des isolés
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
APHP	Assistance publique hôpitaux de Paris
BFR	Besoin en fonds de roulement
BRS	Bail réel solidaire
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CIF	Convention d'intervention foncière
CRACL	Compte rendu annuel à la collectivité locale
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DSI	Direction des systèmes d'information
DPD	Délégué à la protection des données
DPO	<i>Data protection officer</i>
DUP	Déclaration d'utilité publique
DVF	Données de valeurs foncières
EPA	Établissement public d'aménagement
EPAPS	Établissement public d'aménagement Paris-Saclay
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPFA	Établissement public foncier et d'aménagement
EPFY	Établissement public foncier des Yvelines
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
GPE	Grand Paris Express
HATVP	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
LLI	Logement locatif intermédiaire
MGP	Métropole du Grand Paris

OFS	Office foncier solidaire
OIN	Opération d'intérêt national
ORCOD-IN	Opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national
ORF	Observatoire régional du foncier
ORT	Opération de revitalisation du territoire
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration (concerne les personnes en grande précarité)
PSLA	Prêt social location-accession
PLUS	Prêt locatif à usage social
PPI	Programme pluriannuel d'investissement
PSSI	Politique de sécurité du système d'information
PSSIE	Politique de sécurité des systèmes d'information de l'État
PUP	Projet urbain partenarial
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RPLS	Répertoire sur le parc locatif social
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
RSI	Régime social des indépendants
RSSI	Responsable de sécurité du système d'information
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAS	Société par actions simplifiées
SCCV	Société civile de construction-vente
SDSI	Schéma directeur des systèmes d'information
SDP	Surface de plancher
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SEM	Société d'économie mixte
SIFAE	Société immobilière et foncière action logement/EPFIF
SPC	Surface de plancher de construction
SPL	Société publique locale
SSI	Sécurité du système d'information
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRU	Solidarité et renouvellement urbains (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000)
TSE	Taxe spéciale d'équipement
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
ZAN	Zéro artificialisation nette

REPONSE

**DE MONSIEUR GILLES BOUVELOT
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER ÎLE-
DE-FRANCE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

epf

ILE-DE-FRANCE

Le directeur général

CR/AR



Monsieur le Président
Chambre Régionale des comptes IDF
6, Cours des Roches
NOISIEL – BP 187
77315 MARNE LA VALLEE Cedex 2

REF : Contrôle n° 2021-0053 – Rapport n° 2022-0091 R
Objet : réponse au rapport d'observations définitives

Paris, le 21/07/2022

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu me transmettre rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes relatif au contrôle des comptes et de la gestion de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF).

Vous trouverez ci-joint ma réponse écrite, composée d'une note principale et de deux annexes, l'une de précisions ponctuelles et la seconde de réponse aux recommandations de la Chambre.

Ces documents sont également déposés par voie électronique sur la plateforme d'échanges.

Je reste à votre disposition pour tout complément ou précision et je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Gilles BOUVELOT
Directeur Général

Etablissement Public Foncier Ile-de-France

Siège : 4/14, rue Ferrus 75014 Paris

Agence Opérationnelle du Val d'Oise : 10/12 boulevard de l'Oise – CS 20706 – 95031 Cergy-Pontoise cedex

Agence Opérationnelle des Yvelines : 2 esplanade Grand Siècle 78000 Versailles

Tél. - 01 40 78 90 90/ Fax - 01 40 78 91 20

contact@epfif.fr

Siren 495 120 008 - Naf751E



ILE-DE-FRANCE

Le Directeur Général

Gilles BOUVELOT

Contrôle des comptes et de la gestion de l'EPF Ile-de-France

Réponses au rapport d'observations définitives

I. En premier lieu, l'EPFIF se félicite des appréciations positives portées par la Chambre Régionale des Comptes sur l'efficacité de sa gestion interne :

- La situation financière saine qui garantit la continuité de son action ;
- La gestion des ressources humaines, avec particulièrement la réorganisation réussie issue de la fusion des 4 EPF préexistants et intervenue en début de la période étudiée ;
- La régularité des procédures, notamment la commande publique, qui n'a fait l'objet d'aucune observation ;
- Le rôle reconnu de l'Etablissement, de conseil et d'accompagnement des collectivités partenaires, à travers notamment le développement des conventions stratégiques et la création d'un centre de ressources « ORCOD » ;
- L'exhaustivité de la procédure « RGPD », déjà largement engagée au moment du contrôle et désormais finalisée, comme recommandé ;

La construction d'un système d'information « métiers » global, intégrant les différents outils existants (opérationnel, comptable et financier, information géographique), est de son côté engagée par étapes comme recommandé.

A l'issue de la période sous revue (PPI 2016-2020), et au démarrage du nouveau PPI 2021-2025, l'EPFIF est un acteur reconnu qui intervient auprès de près de 400 collectivités pour un montant d'engagement de plus de 5 Md€.

II. La Chambre émet un certain nombre d'observations sur la gouvernance de l'Etablissement, sur ses objectifs et sa stratégie inscrits dans son PPI, et sur l'économie générale des conventions prises en application dudit PPI. Ceci appelle les précisions ou réponses suivantes :

1. La gouvernance de l'Etablissement et le rôle reconnu de l'Etat.

- La composition du Conseil d'Administration de l'EPFIF est fixée par décret en Conseil d'Etat. Si l'Etat n'y est pas majoritaire en nombre d'administrateurs – il ne l'est dans aucun EPF d'Etat – il assure pour autant une tutelle efficace à travers les orientations stratégiques qu'il fixe, à travers les réunions régulières d'administrateurs d'Etat, et à travers le pouvoir de contrôle du représentant de l'Etat, en sus de sa présence directe au Conseil d'Administration.
- Sur le plan opérationnel, les politiques et enjeux portés ou impulsés par l'Etat, qu'il s'agisse des OIN (dont les ORCOD-IN), de la loi SRU et des communes carencées, de la revitalisation des quartiers de gares en Ile-de-France, des « Cœurs de ville » et opérations de revitalisation des territoires, des programmes partenariaux d'aménagement (PPA), représentent 85 % de l'activité opérationnelle de l'Etablissement. S'agissant de stratégies souvent partagées avec les collectivités et avec d'autres outils d'Etat, cela fait bien de l'EPFIF un acteur majeur du « pack Etat ».
- La place de la Région Ile-de-France au Conseil d'administration est de son côté cohérente avec les missions de cette collectivité, chef de file en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, et en charge de l'élaboration du SDRIF-E.
- Un EPF d'Etat est par construction un outil partenarial entre l'Etat et les collectivités. Sa bonne gouvernance se traduit dans le fait qu'il prend en compte les enjeux portés par tous ses différents mandants. Elle se mesure notamment par le fait que les délibérations, depuis l'origine, ont toujours été prises à l'unanimité ou la quasi-unanimité.

2. La stratégie et sa déclinaison dans le PPI sont clairement explicitées

Concernant l'élaboration et la mise en œuvre du PPI, la Ministre chargée de l'urbanisme a transmis en 2020 des « orientations stratégiques » au directeur général, avec une annexe nationale, et une annexe régionale élaborée sous l'égide du Préfet de Région. L'intervention en faveur du logement, de la lutte contre l'habitat indigne, de la revitalisation des centralités, de la prévention des risques et la lutte contre l'artificialisation y est formalisée, ainsi que l'identification des secteurs prioritaires (territoires métropolitains, quartiers de gare, principales villes moyennes, opérations de requalification des copropriétés dégradées, zones d'activités économiques obsolètes, etc...).

Le PPI a été élaboré en déclinaison de ces orientations, ainsi que de celles de la Région, en cohérence avec la trajectoire économique de l'Etablissement (TSE et emprunt notamment, dans le cadre d'une enveloppe globale annuelle de 500 M€ d'interventions foncières.), et à partir d'études thématiques sur les besoins (notamment une étude stratégique détaillée sur les quartiers de gares).

Le PPI fixe ainsi 3 priorités, en les chiffrant : la production de logement (75 à 80 % de l'activité), l'accompagnement de la relance et le développement économique (20 à 25 % de l'activité), et l'accompagnement de la transition écologique, applicable à la totalité de l'activité avec une trajectoire à horizon du PPI assortie d'indicateurs et d'objectifs diffus (« A B C D »), tendant notamment vers le « zéro artificialisation nette » dès 2025.

Les politiques thématiques et territoriales mentionnées dans les OSE sont également déclinées dans le PPI notamment en termes de modalités d'interventions, sans en faire pour autant des « sous-PPI » avec enveloppes chiffrées réservées, ce qui irait à l'encontre du caractère global et cohérent, à l'échelle régionale et métropolitaine, de l'action foncière.

Pour autant, les moyens mobilisés sur ces différents axes stratégiques et les résultats obtenus sont désormais identifiés et compte en est rendu (depuis mars 2022) au Conseil d'Administration dans le cadre du bilan d'exécution du PPI, comme recommandé par la Chambre, ceci permettant de vérifier le respect des priorités. Par exemple, pour 2021, il a été indiqué que la quasi moitié des interventions de l'Etablissement ont eu lieu en territoires de gares (50 % en acquisitions ; 40 % en cessions) ; et que les 2/3 des logements sociaux issus des cessions ont concerné des communes déficitaires ou carencées.

Il semble donc que la recommandation de la Chambre de déclinier précisément les objectifs assignés à l'EPFIF au sein du PPI et d'élaborer des budgets en cohérence avec le PPI soit déjà largement satisfaite.

Si des évolutions des besoins ou de la demande des collectivités et de l'Etat apparaissaient et appelaient des budgets différant significativement de la feuille de route du PPI, il serait évidemment proposé aux tutelles et au Conseil d'Administration de le réviser comme le préconise la Chambre. En particulier, les sollicitations croissantes des collectivités, portant qui plus est sur des gisements croissants d'opérations de transformation-réhabilitation (bureaux en logements notamment), plus intéressantes en terme de transition écologique mais plus couteuses, pourraient amener à revoir cette trajectoire.

3. La traduction du PPI dans les conventions

Concernant l'inscription des orientations et modalités du PPI dans les conventions opérationnelles avec les collectivités – et avec l'Etat pour les OIN – il est rappelé que ces clauses existent et portent principalement sur la mixité urbaine et sociale – avec des objectifs minima de logement social -, sur la transition écologique – avec un référentiel chiffré -, et sur la sobriété foncière. Le respect de ces engagements est garanti au moment des cessions par l'EPFIF, et consolidé à l'occasion des comptes-rendus d'activités.

La trame des conventions est régulièrement adaptée pour intégrer les nouveaux enjeux et les nouveaux objectifs. Comme recommandé par la Chambre, des évolutions sont envisagées et seront soumises aux instances pour mieux encadrer les mécanismes de « double mutation » et garantir la valeur ajoutée et donc l'utilité de l'intervention de l'EPFIF sur des sites déjà publics.

Pour autant, les conventions n'ont pas vocation à imposer des normes supra-légales. Leurs objectifs sont adaptés aux enjeux et caractéristiques des territoires et sont alimentés à partir de diagnostics fonciers détaillés menés en amont.

III. L'EPFIF a bien contribué au « choc foncier » et à la relance du logement, notamment social, en Ile-de-France sur la période du PPI 2016-2020.

1- Sur la période d'exécution du PPI 2016-2020, les interventions de l'EPFIF ont représenté, dans une dynamique de croissance régulière :

- Pour les acquisitions, un volume financier total de 1 956 M€ (hors ORCOD-IN) et un volume de logements estimé à 65 000, en ligne avec la feuille de route du PPI (respectivement 108 % et 108 %).
- Pour les cessions, là aussi dans une dynamique de croissance régulière, (sauf en 2020, année du COVID), le bilan global est de 1 106 M€ et 32 400 logements, soit respectivement 89 % et 78 % du PPI.

Comme indiqué dans les annexes, l'écart est essentiellement dû à l'arrêt ou au décalage de certaines opérations d'aménagement d'intérêt national (notamment sur ORLY-RUNGIS-SEINE-AMONT, en raison de l'empêchement de l'Etablissement en charge du dossier).

2- La production de logements sociaux a connu elle aussi une progression régulière comme relevé par la Chambre (13 718 logements dont les 2/3 dans des communes déficitaires et/ou carencées).

Elle poursuit sa croissance dans les communes carencées (près de 300 logements pour la seule année 2021), en lien avec les adaptations du fonds de minoration SRU qui est désormais mobilisé à plus de 100 %.

Il est enfin constaté que, même si l'EPFIF n'impose pas dans son PPI un minimum de logements sociaux autre que celui prévu par la loi (25 % ou 30 %), la négociation et la mise en œuvre des conventions aboutit à un ratio récurrent moyen de 42 % (et plus de 50 % dans les communes déficitaires). L'enjeu du logement social est bien inscrit, en droit et dans les faits, comme une priorité de l'EPFIF.

En ajoutant le logement intermédiaire, l'accession sociale, le BRS, ce sont près des 3/4 des logements produits qui ne relèvent pas des lois du marché libre. Pour autant, l'enjeu étant de répondre à l'ensemble des besoins, dans une logique de mixité dans les deux sens, la production de logements « libres » n'est pas exclue, mais intervient dans le cadre d'opérations mixtes. La vente des charges foncières du logement libre, au prix du marché, permettant alors d'obtenir des charges foncières adaptées aux autres formes de logement, social en particulier, par péréquation à l'échelle de l'opération. Des exemples de cette fonction régulatrice sont précisés dans l'annexe détaillée à la présente réponse.

IV. En conclusion, l'EPFIF est pleinement engagé dans la mise en œuvre de la feuille de route de son nouveau PPI 2021-2025 et reste vigilant sur plusieurs points, en écho aux observations de la Chambre :

- L'atteinte des résultats et la nécessaire valeur ajoutée de son intervention, qui légitiment son action ;
- La gestion efficiente des moyens qui lui sont alloués ;
- Les évolutions systémiques du contexte et des besoins auxquelles son action doit répondre ;

Ceci peut le cas échéant l'amener à réinterroger certains points ou certaines modalités du PPI et des conventions d'application, tout en confortant son caractère d'outil partenarial entre l'Etat, dont il porte les stratégies, et les collectivités de toutes échelles territoriales.

Dans cette logique, il s'attachera (cf annexe 2) à mettre en œuvre les recommandations émises par la Chambre – ce qui est déjà le cas pour certaines d'entre elles.

ANNEXE 1

Eléments complémentaires détaillés sur la synthèse du rapport de la Chambre

1. La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de l'Établissement Public Foncier d'Ile-de-France (EPFIF) à compter de l'exercice 2016.

2. Créé en 2007, puis fusionné avec les trois autres établissements publics fonciers (EPF) franciliens au 1^{er} janvier 2016 pour atteindre une dimension régionale, l'EPFIF est un établissement public foncier à caractère industriel et commercial. Afin de mener à bien ses missions stratégiques de portage au service de l'aménagement et du développement durable en faveur du logement, de l'activité économique et plus récemment de l'habitat dégradé et indigne, il a constitué un stock foncier qui a atteint 2,5 Md€ fin 2020.

3. A l'issue de la fusion des quatre EPF franciliens, les équipes ont été rapidement opérationnelles sans rupture d'activité. La gestion de l'EPFIF est assurée de manière efficace. Son budget annuel avoisine 500 M€ et son effectif de 216 équivalents temps plein fin 2020, contre 173 fin 2016, s'est accru en raison de nouvelles missions, surtout au titre de la gestion complexe de quatre opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) nécessitant une forte expertise.

Pas de remarque

Une gouvernance qui laisse peu de place à l'Etat et aux intercommunalités

4. Le décret constitutif – valant statuts de l'EPFIF – attribut 88 % des sièges au sein du conseil d'administration et 95 % de ceux du bureau aux représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. Chaque année, ceux-ci décident ainsi de l'emploi de près de 180 M€ de taxe spéciale d'Équipement (TSE) au sein de leurs territoires.

5. Avec 13 sièges, la Région Ile-de-France dispose de 40 % des sièges au sein du conseil d'administration, aux côtés des départements (24 %). L'Etat, tutelle de l'établissement, ne détient que quatre sièges, au même niveau que la Métropole du Grand Paris ou les EPCI de grande couronne. La Région n'a qu'une compétence opérationnelle réduite en matière d'habitat et de logement, même si elle est chargée d'élaborer, conjointement avec l'Etat, un document de planification régionale – le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) - au même titre que les documents cadres de stratégie d'aménagement du territoire que sont le schéma régional d'Ile-de-France (SDRIF) ou le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Cf. réponse principale. La gouvernance est à notre sens adaptée et surtout efficace.

6. Le souhait de l'EPFIF de ne pas imposer d'objectifs contraignants aux décideurs locaux – s'il a permis à l'organisme de gagner leur confiance – aboutit à des objectifs de politiques publiques trop génériques. L'EPFIF n'apporte pas de condition à ses portages et il est fréquemment amené à les prolonger (absence de clauses incitatives hormis la garantie de rachat, existence de conventions dormantes). Les refus de conventionner sont rares. Les conventions ne constituent pas un outil suffisamment précis de pilotage et ne s'attachent pas à donner des priorités d'action aux signataires, en termes de rééquilibrage.

7. Une meilleure contractualisation passerait par des objectifs plus précis de production de logements en lien avec ceux de l'Etat afin que l'EPFIF reste bien identifié comme un acteur du « pack Etat », selon les termes employés par le Premier ministre en novembre 2021.

8. L'organisme est placé sous la tutelle de l'Etat, qui conjointement avec la Région, lui notifie des orientations stratégiques destinées à bâtir son programme pluriannuel d'intervention (PPI) quinquennal. Le PPI, établi en des termes généraux, gagnerait à mieux décliner ses objectifs de réalisation afin de mesurer plus précisément l'activité de l'Etablissement.

Ces appréciations sont à nuancer : (cf. réponse principale.)

Le PPI comme les OSE comportent bien des objectifs thématiques – par type de territoire et par politique publique en particulier. Ces enjeux ont été chiffrés pour la plupart pour bâtir le PPI (ex : les quartiers de gare) et sont et seront suivis dans la durée.

Les conventions comportent des objectifs chiffrés en termes de mixité sociale, de transition écologique, de sobriété foncière. Ces objectifs généraux sont déclinés et précisés sur chaque opération, et vérifiés au moment de la cession.

9. Le PPI 2021-2025 a l'ambition d'accompagner les enjeux de la transition écologique, la relance économique et la réindustrialisation ainsi que la lutte contre les fractures sociales et territoriales. En matière de logement, l'objectif des cessions de foncier est de permettre la réalisation d'un équivalent de 12 000 logements fin 2025.

La création de l'EPFIF n'a pas encore permis de créer le choc de l'offre de logements escompté

10. Depuis 2016, les cessions ont contribué à la construction de 32 3987 logements, soit 6 479 annuels. Même si la dynamique de croissance du PPI 2016-2020 est bien respectée en termes de volume d'acquisition, la production finale de logements neufs demeure en-deçà de l'objectif. Le choc foncier annoncé par la création du grand EPF francilien, pour accompagner les objectifs de 70 000 logements inscrits au SDRIF, n'a pas provoqué de choc d'offre de logement à ce jour.

11. les acquisitions sont réalisées au prix des domaines et majoritairement à l'amiable (sauf ORCOD-IN). Sur la période sous revue, l'EPFIF a œuvré à minorer les coûts de revient et donc les prix de cession – les recettes locatives plus élevées venant diminuer les coûts de portage.

12. Il ressort des données transmises à la Chambre que 42 % des logements produits sur la période 2016-2020 (contre 50 % sur la période précédente) sont des logements sociaux, et 31 % sont des logements locatifs intermédiaires (LLI) ou en accession à prix maîtrisés (PLSA, BRS) ce qui est cohérent avec la fonction régulatrice de l'organisme. Mais un tiers (27 %) des logements sont des logements libres, vendus au prix du marché, alors que leur foncier, porté par l'EPFIF pendant plusieurs années, a été cédé par lui à prix coutant, sans marge ni actualisation de prix.

13. Conscient que l'effet levier d'un établissement public foncier d'Etat doté de ressources publiques (TSE, prélèvements SRU), d'instruments d'urbanisme contraignants (préemption, expropriation) doit avant tout contribuer à la production effective de logements abordables, l'EPFIF explique qu'il opère des péréquations entre les opérations. La Chambre n'a pas été en mesure de constater ces péréquations ni à quelle échelle territoriale elles sont pratiquées. Cette fonction régulatrice gagnerait à être mieux connue et mise en valeur.

Cf. la réponse principale.

La production de logements et notamment de logements sociaux a connu une croissance régulière tout au long du PPI 2016-2020, à l'exception de l'année 2020 (année du « choc sanitaire »).

Outre cet élément ponctuel, l'écart (32 400 logements pour 41 200) est expliqué principalement par la mise en stand-by des opérations d'aménagement d'intérêt national du secteur Orly-Rungis-Seine Amont qui représentaient un volume de cessions de l'ordre de 5 000 logements sur les années 2018-2020.

Le « choc d'offre » foncier et de logements a bien eu lieu entre 2016 et 2019 comme le montrent les statistiques générales de l'Ile-de-France, et l'EPFIF y a largement contribué.

La fonction régulatrice de l'action de l'EPFIF se traduit dans le poids des logements abordables grâce à des charges foncières adaptées et inférieures à ce que produit le seul jeu du marché : 73 % des logements dans la production de l'EPFIF dont 42 % de logement locatifs sociaux. Les logements dits « libres » (27 %) s'inscrivent dans des opérations mixtes où joue un effet de péréquation entre charges foncières, comme le montre les exemples qui suivent :

Opération mixte de 116 logements à MONTREUIL (Seine Saint Denis) :

79 logements libres (charge foncière 1 000 €/m²)

37 logements sociaux (charge foncière 600 €/m² avant minoration)

Opération mixte de 100 logements à BOIS COLOMBES (Hauts de Seine) :

74 logements libres (charge foncière 1 700 €/m²)

26 logements sociaux (charge foncière 800 €/m² avant minoration)

Opération mixte de 110 logements à LA VILLE DU BOIS (Essonne) :

55 logements libres (charge foncière 380 €/m²)

55 logements sociaux (charge foncière 230 €/m² avant minoration)

Opération mixte de 39 logements à ANDRESY (Yvelines) :

27 logements libres (charge foncière 750 €/m²)

12 logements sociaux (charge foncière 450 €/m² avant minoration)

Opération mixte de 61 logements à SAINT-PRIX (Val d'Oise) :

38 logements libres (charge foncière 460 €/m²)

23 logements sociaux (charge foncière 250 €/m² avant minoration)

Etant précisé par ailleurs que la moitié environ des opérations ne sont pas mixtes, mais sont 100 % sociales.

Un établissement dont le rôle de conseil et d'accompagnement est reconnu au-delà de ses missions de portage foncier

14. De nouveaux outils de portage long terme et de lutte contre l'habitat indigne ont été créés, notamment par le biais de filiales. En matière d'habitat dégradé, l'Etat lui a confié la gestion de quatre opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) qui sont financées par la mobilisation ad hoc de la taxe spéciale d'équipement à hauteur de 60 M€ par an. Depuis le 1^{er} mars 2022, la plus-value apportée par l'EPFIF dans ce type d'opération complexe fait l'objet d'une capitalisation d'expérience pour d'autres EPF à travers un centre de ressources.

15. L'EPFIF est très présent dans les secteurs stratégiques (OIN, GPE) ainsi qu'auprès de la majorité des communes carencées en logement sociaux.

Une contribution réelle à la production de logements sociaux pouvant encore progresser

16. La constitution de l'EPFIF au cycle de production de logements sociaux est réelle (13 758 logements de 2016 à 2020) mais limitée (1 316 logements seulement dans les communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence). Depuis 2021, une plus grande mobilisation du fonds de minoration SRU devrait participer à l'augmentation des résultats.

17. En outre, l'EPFIF, pâtit de risque de détournement de son intervention par des communes qui, à l'issue de son portage, revendent le foncier aux promoteurs en captant une plus-value. Il serait utile de mettre fin à ce système de « double mutation » qui contrevient à l'intérêt général en matière de maîtrise des prix du foncier.

18. D'autant plus que, sur la période sous revue, l'EPFIF a intensifié son action pour réduire les coûts de portage afin de contenir les prix de cession. Les objectifs des conventions de portage avec les communes demeurent trop peu précis. Bien qu'il ne maîtrise pas les documents d'urbanisme – ce qui explique que les portages ne soient assortis que d'obligations de moyens – l'EPFIF gagnerait à détailler davantage les objectifs contractualisés avec les communes.

Comme indiqué dans la réponse principale, le fonds de minoration « SRU » est en effet désormais pleinement mobilisé (à 120 % en 2021), ce qui a permis une accélération du nombre de logements sociaux en communes carencées notamment.

La « double mutation » dans son principe peut présenter un intérêt dans certaines situations ou sur des remboursements de terrains déjà publics. Elle ne doit en effet pas être détournée à des fins spéculatives contrevenant aux objectifs de l'EPFIF. Il sera donc proposé de mieux l'encadrer.

Une situation financière saine

19. La situation financière de l'EPFIF s'avère saine depuis 2016, année de fusion, grâce notamment au bénéfice de la taxe spéciale d'équipement et à la maîtrise des frais de fonctionnement. Les cessions n'étant pas à la hauteur des objectifs, contrairement aux acquisitions, l'EPFIF n'a pas été en mesure de revoir son financement au terme du PPI 2016-2020. Il ne l'envisage pas pour le PPI en cours alors que les portages les plus risqués (long terme et lutte contre l'habitat indigne) ont vocation à relever de ses

filiales. Cette diversification de son activité appelle la formalisation d'une carte des risques et l'élaboration d'une prospective budgétaire et financière.

La cartographie des risques est en cours.

20. Les comptes de l'EPFIF n'ont été affectés que marginalement par la crise sanitaire, les dépenses exceptionnelles étant compensées par des économies. Des ristournes sur loyers ont été votées en faveur des locataires dont l'activité économique a été fortement touchée par les périodes de confinement.

Sans observations. Les ristournes ont représenté in fine un peu moins de 3 M€.

Le déploiement d'un outil dimensionné à l'activité de l'EPFIF constitue une priorité d'évolution du système d'information, désormais globalement sécurisé

21. Le système d'information de l'EPFIF fait l'objet d'un contrat d'infogérance. Sa sécurité est conforme au référentiel relatif à la politique de sécurité des systèmes d'information de l'Etat (PSSIE). S'agissant de la protection des données personnelles, la conformité au RGPD est globalement prise en compte et sera complète dès que certains traitements seront finalisés en lien avec le référent dont la fonction doit être identifiée clairement dans l'organigramme.

22. Conscient que le volume de données d'activité généré par un stock foncier de 2,5 Md€ justifie un outil métier utilisé par l'ensemble des services, interfacé avec l'outil comptable et financier SIFOW-GBCP, l'EPFIF déploie progressivement le logiciel Golf 7. Ce déploiement général constitue une priorité afin de réduire le risque d'erreurs induites par les ressaisies manuelles et de faciliter la remontée et la consolidation des données dans le cadre d'un suivi des indicateurs d'activité plus précis à mettre en place.

Sans observation. Les deux démarches sont en route (et finalisée pour le RGPD).

23. A l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule 11 recommandations dont deux sont des recommandations concernant la régularité et neuf des recommandations visant à améliorer la performance de la gestion.

Voir annexe 2.

ANNEXE 2

Réponses aux recommandations de régularité et de performance

Les recommandations de régularité :

RR1 *Dresser le bilan annuel de mise en œuvre du programme pluriannuel d'intervention conformément aux articles L. 321-6 et R. 321-16 du code de l'urbanisme.*

L'EPFIF adhère à cette recommandation. Il la respecte déjà formellement puisqu'il fournit annuellement ce bilan au Préfet de Région et au CRHH (où même il le commente). Cela étant, l'EPFIF enrichira désormais le compte-rendu de gestion à son Conseil d'Administration d'une analyse plus approfondie de la mise en œuvre du PPI.

Cela a déjà été le cas lors de la séance du 9 mars 2022 avec la fourniture des éléments suivants dans le cadre d'un rapport de gestion et de mise en œuvre du PPI :

- bilan de l'accompagnement de la transition écologique inscrite dans le PPI (démarche ABCD)
- bilan de la mobilisation des dispositifs financiers d'aide au recyclage de friches
- bilan de l'utilisation du fonds de minoration SRU
- état d'avancement des ORCOD-IN .

RR2 *Poursuivre et achever sans délai la mise en conformité réglementaire des traitements de données personnelles*

L'EPFIF adhère à cette recommandation.

Elle est, à date, mise en œuvre, l'analyse d'impact préalable pour les traitements liés à l'activité opérationnelle étant achevée.

Les recommandations de performance :

RP1 *Décliner plus précisément au sein du PPI les objectifs assignés à l'EPFIF afin qu'il mesure mieux son activité*

L'EPFIF considère que cette recommandation est déjà largement satisfaite. Il se propose de développer cette déclinaison « en aval », au niveau du suivi des différents objectifs et sous-objectifs, sans en faire des « sous-PPI » opposables en amont.

RP2 *Elaborer des budgets en cohérence avec le PPI. En cas de correction du PPI, prévoir les modalités d'ajustement.*

L'EPFIF adhère à cette recommandation.

RP3 *Poursuivre et déployer la démarche dynamique engagée afin de convaincre tous les EPT de l'intérêt des conventions stratégiques.*

L'EPFIF adhère à cette recommandation, déjà largement engagée. De 22 conventions stratégiques à fin 2020, la démarche est passée à 34 à fin 2021 et à 44 en prévision à fin 2022.

RP4 *Renforcer les incitations au respect des objectifs qualitatifs, environnementaux et de production de logements, notamment sociaux, par le biais de conventions plus précises, voire plus contraignantes, en contrepartie de l'aide et du financement apportés par l'EPFIF.*

Les conventions définissent des objectifs généraux chiffrés pour le logement et le logement social notamment, et désormais pour la transition écologique. Les objectifs sont plus précisément quantifiables et quantifiés lors du montage des opérations. Il est difficile d'être plus contraignant en amont, en particulier pour les conventions de veille où les opérations sont identifiées « au fil de l'eau ».

Concernant les calendriers, les conventions fixent des délais, mais des sanctions systématiques pour dépassement de délai poseraient plus de problèmes qu'elles n'en régleraient. Les dépassements sont souvent dus à des facteurs externes aux collectivités (recours notamment), et d'autre part les premiers pénalisés seraient les aménageurs, d'Etat notamment, qui portent les opérations les plus complexes et qui « dérapent » le plus fréquemment.

L'EPFIF adhère donc à l'objectif mais considère que le degré de précision des conventions, qui a été récemment renforcé pour les impacts de la transition écologique, est bien adapté.

RP5 *Limiter les demandes de portage relatives à des biens déjà propriétés publiques pour lesquels l'intervention de l'EPFIF a peu de plus-value (en cas de possibilité d'aménagement à court terme, par exemple).*

L'EPFIF adhère à cette recommandation. Il se propose de caractériser plus précisément cette valeur ajoutée (durée de portage, transformations du site pendant le portage, négociation par l'EPFIF, ...) de manière à informer en amont ses partenaires éventuels des possibilités ou non d'intervention.

RP6 *Recommandation performance 6 : Instaurer dans les conventions d'intervention foncière un dispositif de maîtrise des prix de cession pour lutter contre les effets d'aubaine ou les procédés spéculatifs.*

L'EPFIF considère que cette recommandation est déjà partiellement satisfaite.

Les cessions directes par l'EPFIF sont globalement et sauf exception, au prix de revient et toujours sans enchères, avec des péréquations internes qui favorisent et permettent les formes les plus sociales de logement. Elles ne créent aucune « aubaine » financière pour les opérateurs privés, ni spéculative.

Pour autant un meilleur contrôle des « doubles mutations » sera instauré pour éviter les démarches spéculatives.

RP7 Recommandation performance 7 : Finaliser la carte des risques et mettre en place l'évaluation périodique du plan d'actions afférent.

L'EPFIF adhère à cette recommandation. La cartographie des risques est en cours de finalisation avec deux risques complémentaires (relevés par la Chambre), liés aux portages trop longs, notamment en aménagement, et à l'impact financier du ZAN.

RP8 Recommandation performance 8 : Consolider la gouvernance du système d'information en créant une DSI et en adoptant un schéma directeur du système d'information.

L'EPFIF adhère à cette recommandation et engage les démarches fin 2022.

RP9 Recommandation performance 9 : Pour renforcer le déploiement du système d'information métier, fixer des échéances intermédiaires et finale, mettre en place une instance de pilotage et informer régulièrement le conseil d'administration.

L'EPFIF adhère à cette recommandation, l'instance interne de pilotage étant déjà en place.



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france