

## Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques

*Connaître les acteurs du foncier*

### Les établissements publics d'État (EPFE)



© Bernard Suard/MEDDE-MLETR

**L**es établissements publics fonciers d'État (EPFE) ont vocation à répondre à des politiques nationales en matière d'aménagement et de développement durable sur les territoires locaux à forts enjeux. Pour ce faire, ils mobilisent le foncier au profit de l'État, des collectivités locales ou tout autre établissement public dans le but de faciliter la mise en œuvre de leurs projets.

#### Définition

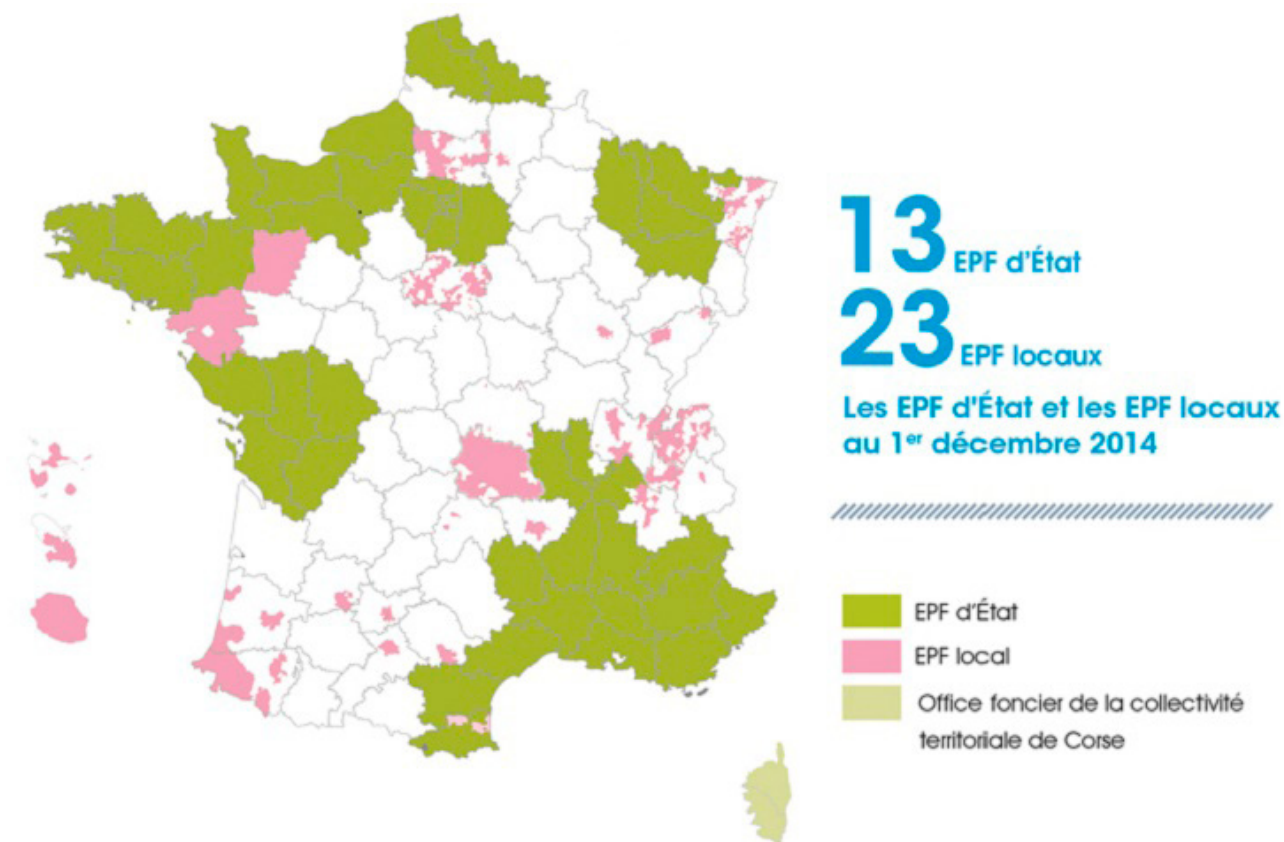
Les EPFE sont des établissements à caractère industriel et commercial (Epic) dont l'objet et la forme sont définis par l'article L.321-1 et suivant du Code de l'urbanisme (CU). Leur statut de personne morale leur confère une autonomie juridique et financière.

Ils sont des acteurs clés en matière d'action foncière. Ils interviennent sur des territoires perçus comme stratégiques par l'État, sur un périmètre variant de l'échelle régionale (voire interrégionale pour certains comme l'EPF de Normandie) à l'échelle départementale ou supra-départementale (cas des EPF créés en Vendée et en Île-de-France).

Si les premiers EPF se sont vus accorder des missions portant sur des problématiques bien ciblées (grand projet d'aménagement de la Seine avec la création de l'EPBS Normandie en 1968 ou recyclage foncier lié à la crise industrielle pour la création de l'EPF Lorraine en 1973), les EPF créés plus récemment ont rapidement affirmé une vocation plus généraliste. La loi ALUR du 24 mars 2014 leur confère un rôle important en terme de production de logements et de lutte contre l'étalement urbain. Treize EPF d'État ont été créés entre 1968 et 2012, les derniers en zone tendue. Ils couvrent ainsi 60 % de la population française, soit 37 millions d'habitants, et interviennent annuellement pour 245 M€ de taxe spéciale d'équipement (TSE).

Mise à jour mars 2015

# Les EPF (établissements publics fonciers) d'État et les EPF locaux (situation au 1<sup>er</sup> décembre 2014)



## ■ Modalités de création

Elles sont précisées par l'article R.321-1 du CU. Les EPF d'État sont créés à l'initiative de l'État par décret en Conseil d'État, après avis :

- des **conseils régionaux et généraux** ;
- des organes délibérants des **EPCI compétents** dorénavant **en matière de plan local d'urbanisme** (et non plus en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de développement économique). Cette nouvelle disposition vise à privilégier les intercommunalités dotées d'instruments de planification permettant une stratégie foncière efficace, à une échelle globale ;
- des **conseils municipaux** des **communes de plus de 20 000 habitants** non membres d'un EPCI.

## ■ Mode de fonctionnement

Les EPFE étant créés pour mener une action foncière au service des politiques impulsées par l'État, il n'est pas étonnant de retrouver une tutelle forte de sa part (préfet de région membre de droit du conseil d'administration, contrôle économique et financier par le contrôleur

général du ministère de l'Economie...) lui permettant d'orienter et de suivre les actions de l'établissement sans pour autant remettre en cause la place donnée aux collectivités territoriales (avis sur leur création, représentation au conseil d'administration...). Les actions de l'EPFE apparaissent donc comme la convergence d'intérêts communs entre État et collectivités territoriales.

L'ordonnance du 8 septembre 2011 a apporté des modifications substantielles dans l'organisation des EPF :

- un renforcement du poids de l'État : le préfet de région assurant la tutelle de l'établissement voit son **autorité renforcée**, notamment en matière d'approbation des décisions. Des représentants de l'État doivent obligatoirement siéger au conseil d'administration ;
- un assouplissement **des modalités de fonctionnement des EPF** et ainsi une amélioration de leur efficacité en déléguant certaines compétences au bureau ou au directeur général (en particulier le pouvoir d'exercer au nom de l'établissement les droits de préemption dont l'établissement est titulaire ou délégataire et le droit de priorité dont l'établissement est délégataire).

## ■ Financements

Les EPF peuvent disposer des sources de financement suivantes :

- la **taxe spéciale d'équipement** (TSE) assise sur les quatre taxes locales (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises) et perçue sur le territoire correspondant au périmètre d'intervention de l'EPFE ;
- les **contributions de l'État**, des collectivités territoriales, d'établissements publics et d'autres personnes morales ;
- les **produits de gestion et de cession** des biens fonciers et immobiliers ;
- les **emprunts**, les **subventions** et les **produits de dons** et de **legs**.

Il est à noter que lorsqu'un EPF national et un EPF local cohabitent sur un même territoire, la TSE est perçue sur ce territoire exclusivement par l'établissement qui y a exercé en premier ses compétences et selon les modalités prévues pour cet établissement mais que ce dernier reverse à l'établissement compétent sur le même territoire 50 % du produit perçu sur le territoire commun. Il n'existe aujourd'hui qu'un seul cas de superposition (EPFL Perpignan Méditerranée et EPF Languedoc-Roussillon).

## Missions et domaines d'intervention

Les EPF d'État sont centrés sur leur rôle d'opérateur foncier, en excluant la mission d'aménagement. Ils sont compétents pour :

- réaliser ou faire réaliser les acquisitions foncières et les opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des terrains sur l'ensemble du périmètre de compétence qui est fixé par le décret de création ;
- constituer des réserves foncières.

Le portage foncier est mené par les EPFE pour le compte de l'État, des collectivités locales ou toute autre personne publique ayant un projet d'intérêt général.

L'article L.321-3 habilite désormais les EPF à créer des filiales et à acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions.

Les missions des EPFE sont orientées vers :

- la **production de logement, en particulier de logement social**, en particulier depuis la mise en œuvre de la refonte des EPF résultant de la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ;
- le **développement durable, la lutte contre l'étalement urbain**, en particulier depuis la mise en œuvre de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, tout comme :

- le **développement des activités économiques** ou la politique de protection contre les risques technologiques et naturels, de façon facultative,
- la **préservation des espaces naturels et agricoles, à titre subsidiaire**.

Les missions se déclinent en quatre activités principales :

- le rôle de **conseil**, d'ingénierie et d'expertise ;
- l'**acquisition de terrains** par différentes voies (gré à gré, préemption, expropriation) ;
- la **remise en état de sites** (démolitions, dépollutions) et le **proto-aménagement**, c'est-à-dire la valorisation transitoire (pré-verdissement par exemple) ou la préparation à l'aménagement ultérieur (remembrements fonciers ou désenclavement) ;
- la **cession des biens** aux porteurs de projets.

Depuis la loi ALUR (art. 66), ils peuvent se voir confier la coordination des opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) mises en place par l'État, les collectivités locales ou leur groupement pour lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété. Ces opérations doivent présenter des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement et des investissements lourds justifiant une déclaration d'intérêt national au sens de l'article L.121-2 du CU.

## Cadre d'intervention

### ■ Les plans pluriannuels d'intervention (PPI)

Le PPI est la base juridique de la compétence de l'établissement public. Son contenu est encadré par l'article L.321-1 du CU.

Adopté par le conseil d'administration de l'établissement pour une période comprise entre 3 et 5 ans, il précise les actions, leurs modalités et moyens mis en œuvre ainsi que les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement.

Un bilan de ses actions doit être dressé chaque année et être envoyé au préfet.

Outre l'obligation de tenir compte des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat, le PPI doit tenir compte des orientations stratégiques de l'État, définies par le ministre en charge de l'urbanisme. À ce titre, la réforme de 2011 insère dans le Code de l'urbanisme diverses dispositions permettant au préfet de faire respecter cette obligation, au besoin par l'utilisation d'un pouvoir de substitution.

## ■ Les conventions d'intervention

Le Code de l'urbanisme prévoit expressément que l'intervention de l'établissement pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public, s'inscrit dans le cadre de conventions.

Le plus souvent, une convention cadre fixe les engagements réciproques entre l'EPFE et la collectivité, les objectifs pluriannuels (montants d'investissements annuels sur le territoire de la collectivité, veille foncière...). Des conventions opérationnelles peuvent également préciser les conditions de portage de chaque opération s'insérant dans la convention cadre.

Le prix de cession sera estimé sur la base d'un bilan prévisionnel prenant en compte l'ensemble des coûts

connus et des dépenses dont on pourra établir un coût prévisionnel à la date de cession. Ils concernent principalement :

- le prix d'acquisition foncière majoré des frais annexes ;
- les frais de gestion supportés par l'EPFE diminués des éventuelles recettes de gestion encaissées pendant la durée de portage ;
- les dépenses de remise en état des sols comprenant travaux de démolition, dépollution ou de « proto-aménagement » ;
- les dépenses d'études de préprojets ou de référentiels fonciers ;
- les frais financiers correspondants à des emprunts éventuels spécifiquement adossés au projet pendant la durée de portage.

## Intérêts de l'outil

- **Pérennité** de l'action foncière publique permettant sur le long terme des démarches d'anticipation, de régulation et de programmation.
- **Mutualisation** des moyens financiers et humains, et des compétences techniques.
- **Ressources fiscales propres**, pérennes, mobilisables, mutualisées à une échelle régionale ou départementale. Les EPF d'État disposent ainsi de capacités financières qui leur sont propres, évitant aux collectivités de mobiliser elles-mêmes ces fonds sur leur budget, et de négocier l'achat des terrains sous la pression du projet d'aménagement.
- Interventions limitées aux **enjeux à dimension stratégique** pour l'État et les collectivités (logements et développement durable en premier lieu).
- Interventions sur des sites très divers : friches industrielles, zones à risque, urbain dense, centre bourg de communes rurales, grands ensembles, zone économique ou logistique.
- **Ingénierie foncière** pointue (notamment en matière de recyclage urbain) et structure légère et réactive, en contact avec le terrain.
- **Gouvernance partagée** État-collectivités, où les collectivités sont majoritaires au sein du CA.
- Intervention réalisée dans le cadre de **convention opérationnelle** entre l'EPFE et les collectivités bénéficiaires.
- **Partenariats** possibles avec d'autres opérateurs fonciers (Safer, Conservatoire du littoral).
- Capacité d'**expérimentation** (possibilité de créer des filiales pour du portage à long terme).



© Arnaud Bouissou/MEDDE-MLETR

## Textes de référence

- Code de l'urbanisme (CU) : art. L.321-1 à L.321-13 et R.321-1 à R.321-22.
- Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 « d'orientation pour la ville » art. 27 (J.O. du 19 juillet 1991).
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 « relative à la solidarité et au renouvellement urbains » art. 28 I (J.O. du 14 décembre 2000).
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 « de programmation pour la cohésion sociale » (J.O. du 19 janvier 2005).
- Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 « engagement national pour le logement » art. 16 (J.O. du 16 juillet 2006).
- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : art. 146.
- Ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement et l'agence foncière technique de la région parisienne.
- Décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011 relatif aux établissements publics fonciers de l'État, aux établissements publics d'aménagement et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

### Pour en savoir plus...

- Bersani C., Kaszynski M., Vansteenkiste P., « A quoi sert un EPF ? », *Études Foncières*, n° 138, 2008, p 19-30.
- CERF-RA (2011), « Les établissements publics fonciers : des opérateurs fonciers au service des collectivités », fiche acteurs n° 1, téléchargeable sur [www.cerfra.org](http://www.cerfra.org)
- Cete Nord-Picardie et Méditerranée, *La contribution des EPF à la production de logements*, 2011, 4 p.
- Gridauh, « La modernisation des outils de l'action foncière », rapport d'étude, 2012, 187 p., téléchargeable sur [www.gridauh.org](http://www.gridauh.org)
- Marie S., « L'établissement public foncier entre l'État et les collectivités territoriales », *RDI 2012*, n° 2, 2012, p. 68.
- Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, « Renforcer l'intervention des établissements publics fonciers, 2014, 6 p., téléchargeable sur [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)

La 1<sup>re</sup> version de l'ouvrage « Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques » a été éditée en 2006. En 2012, un groupe de travail composé de la DGALN, du Certu, du Cete Nord-Picardie, du Gridauh et de l'Adef a actualisé et complété cette fiche.

Collection  
**Références**  
ISSN 2276-0164  
2015-08

© 2015 - Cerema  
La reproduction  
totale ou partielle du  
document doit être  
soumise à l'accord  
préalable  
du Cerema.

#### Groupe de travail

Guillaume Fauvet, Marc Morain (Cerema/DTeCtV),  
Stéphane Bost, Bertrand Hervier  
et Christelle Payen (DGALN/DHUP),  
Christelle Barassi, Magali Journet (Cerema/DTerNP),  
Jean-Pierre Lebreton (Gridauh)  
Yann Gérard (ADEF).

#### Rédacteurs associés

Pascal Planchet, Soazic Marie,  
et Pierre Galan (GRIDAUH),  
Vincent Caumont (Cerema/DTerNP).

#### Relecture

Gilles Bentayou (Cerema/DTerCE),  
Géraldine Bonnet (Cerema/DTeCtV).

**Contact : département Urbanisme- Cerema/Direction technique Territoires et ville**

Mél. : [URB.DTeCtV@cerema.fr](mailto:URB.DTeCtV@cerema.fr) – Tél. : 04 72 74 59 10

*Catalogue des publications : [www.cerema.fr](http://www.cerema.fr) rubrique « Nos éditions »*

Connaissance et prévention des risques - Développement des infrastructures - Énergie et climat - Gestion du patrimoine d'infrastructures  
Impacts sur la santé - Mobilité et transports - Territoires durables et ressources naturelles - Ville et bâtiments durables

