

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

Connaître les acteurs du foncier

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)



© Laurent Mignaux/MET-MEDDE

Les EPFL sont des établissements publics dont la mission est d'assister les collectivités dans leurs acquisitions foncières et immobilières. En assurant le portage préalable et la gestion du foncier, ils leur dégagent ainsi du temps et des moyens pour élaborer leur projet d'aménagement. Leurs missions de conseil et d'assistance représentent une compétence stratégique et opérationnelle qui leur confère aujourd'hui un rôle déterminant sur le marché local du foncier au côté des acteurs publics de l'aménagement. En étendant encore leur champ d'action et leur outil d'intervention, la loi ALUR renforce leur rôle majeur dans la définition des stratégies foncières locales.

Définition

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont des outils d'action foncière, créés à l'initiative des collectivités territoriales qui en ont la compétence. L'EPFL réalise, pour son compte, celui de ses membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière (bâtie ou non bâtie) en vue de constituer des réserves foncières ou de réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme (CU) ou, depuis la loi sur le développement des territoires

ruraux du 23 février 2005, les acquisitions foncières nécessaires à la protection des espaces agricoles et naturels périurbains. 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.

Les EPFL sont régis par l'article L.324-1 du CU. Ils ont le statut d'établissement public local à caractère industriel et commercial (Epic) et disposent d'une autonomie juridique et financière.

Mise à jour mars 2015

■ Modalités de création

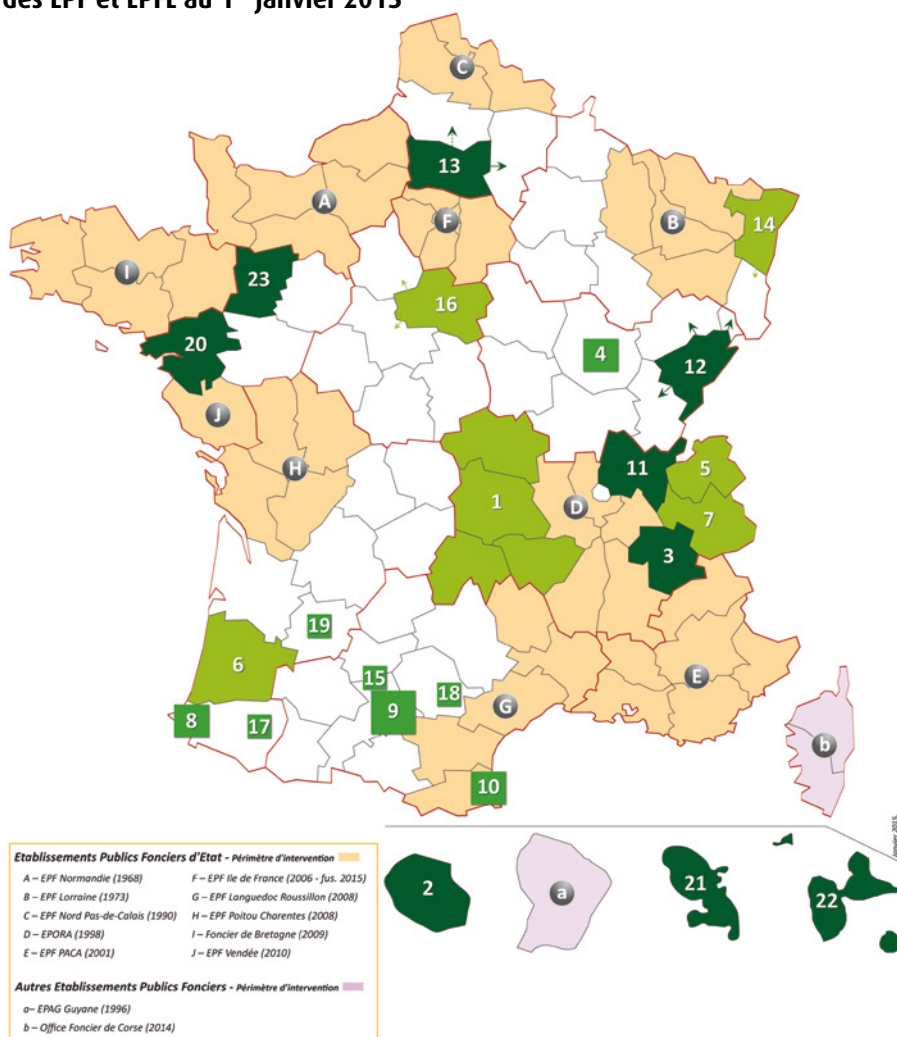
Les EPFL ont fait leur apparition avec la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 mais n'ont pris réellement leur essor qu'avec l'avènement de la loi SRU en 2000, rendant leur création et leur fonctionnement plus simple et plus souple et permettant l'élargissement des possibilités d'adhésion (régions et départements) et d'intervention (pour le compte de toutes personnes publiques). Plus récemment, le décret n° 2011-696 du 20 juin 2011 et la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 ont adapté la partie réglementaire du Code de l'urbanisme portant sur les EPFL. L'initiative de la création de l'établissement appartient à deux catégories de collectivités :

- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), compétents en matière de programme local de l'habitat (PLH) ;
- le cas échéant, les communes non membres de l'un de ces établissements.

L'EPFL est créé par un arrêté du préfet de région au vu des délibérations concordantes des EPCI et des communes non membres d'un EPCI.

Basée sur une demande volontaire des collectivités, les périmètres des EPFL fait l'objet d'extensions géographiques successives au fur et à mesure des demandes d'adhésion des communes ou des EPCI mitoyens intéressés par cet outil foncier.

Situation des EPF et EPFL au 1^{er} janvier 2015



ASSOCIATION DES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS LOCAUX - SIÈGE SOCIAL 65 BOULEVARD FRANÇOIS MITTERRAND, 63000 CLERMONT-FERRAND



■ Membres

L'adhésion à un EPFL est une démarche volontaire sur simple demande que peuvent exprimer :

- les EPCI compétents (les communes membres de l'EPCI ne peuvent adhérer à l'EPFL) ;
- les communes non membres de ces EPCI ;
- les départements et régions.

Les organismes HLM et les personnes qualifiées (agences d'urbanisme, chambres consulaires...) ne peuvent pas adhérer à l'établissement, mais rien ne s'oppose à ce qu'ils soient associés ou consultés en tant que partenaires extérieurs.

■ Financements

Les recettes de l'EPFL comprennent :

- le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE). Le produit de cette taxe est arrêté chaque année par l'assemblée générale de l'EPFL dans les limites d'un plafond fixé à 20 €/habitant situé dans son périmètre.

- La TSE s'impute en partie sur les ménages et en partie sur les entreprises via un pourcentage additionnel aux quatre taxes directes locales (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation et cotisation foncière des entreprises) dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'EPFL. Il est à noter que plusieurs mécanismes correctifs peuvent être mis en oeuvre (cf. Bulletin officiel des impôts) ;
- le prélèvement sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU n'ayant pas atteint leur quota de logements sociaux (si elle n'est pas versée à un EPCI compétent) ;
- les contributions des collectivités, de l'État et de toute autre personne morale publique ou privée ;
- le produit de la revente des terrains, les emprunts, le produit des dons et legs.

Au bout de quelques années d'existence, le financement des acquisitions repose assez couramment sur l'équilibre de l'ordre de 40 à 50 % des produits de cession des biens acquis, 20 à 35 % des produits de la TSE, 15 à 30 % des emprunts et 5 à 20 % des loyers.

■ Missions et domaines d'intervention

Les compétences d'un EPFL sont exclusivement foncières. Elles permettent de réaliser toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières (art. L.221-1 et 2 CU) ou la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement (art. L.300-1 CU). Elles permettent également d'apporter aux collectivités locales un appui stratégique et opérationnel tout au long du processus de maîtrise et de valorisation du foncier et de l'immobilier (acquisition, portage, gestion, cession).

Les activités, méthodes et moyens des EPFL sont précisés dans un programme pluriannuel d'intervention (PPI) fixé par le conseil d'administration de l'établissement en étroite collaboration avec les collectivités membres pour une période comprise entre 3 et 5 ans. Le contenu du PPI des EPFL est déterminé en fonction des enjeux prioritaires qu'ils identifient au regard des spécificités de leur territoire d'intervention. Le PPI est ainsi établi en consultant et intégrant les politiques foncières des personnes publiques, départements, Régions et État.

La loi ALUR a délimité et clarifié les missions des EPFL (art. L.324-1 du CU). Elle les met en cohérence avec celles des EPF d'État. Ils doivent mettre en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier, favoriser le développement durable et lutter contre l'étalement urbain. Ces stratégies doivent contribuer :

- à la réalisation de logements et notamment de logements sociaux conformément au PLH ;
- au développement des ZAE ;
- à la mise en oeuvre de la politique de protection contre les risques naturels et technologiques ;
- à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la Safer ou d'autres organismes.

Les EPFL interviennent prioritairement sur le territoire des communes ou des EPCI qui en sont membres. À titre exceptionnel, ils peuvent agir à l'extérieur de ce territoire pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci. Aucune opération de l'établissement public ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue.

■ Acquisition et portage foncier

À leur initiative, à la demande des collectivités locales ou pour le compte d'autres personnes publiques, les EPFL (tout comme les EPFE) acquièrent des biens immobiliers, en privilégiant généralement une négociation à l'amiable mais, le cas échéant, en ayant recours au droit de préemption qui peut leur être délégué par les collectivités locales ou au droit d'expropriation si le projet a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP). Ils stockent ensuite les biens acquis pendant une durée déterminée préalablement dans la convention de portage et en assurent éventuellement la gestion avant de les rétrocéder à la collectivité qui en a demandé l'acquisition. Les acquisitions sont généralement menées par anticipation, à l'aide de négociation amiables, plus efficaces et moins onéreuses que les procédures de préemption.

La durée de portage est variable d'un EPFL à l'autre et s'étale généralement soit sur des durées courtes (1 à 4 ans) pour saisir des opportunités foncières pré-opérationnelles, soit sur des périodes plus longues (4 à 8 ans, voire jusqu'à 20 ans) permettant une acquisition foncière progressive en vue de la réalisation d'un projet d'ensemble ou la réalisation d'opérations complexes.

Une convention de portage, passée entre la collectivité et l'EPFL précise les modes de gestion du bien (recette de loyers et dépense de travaux), la durée de portage, le remboursement des frais financiers, la valeur de la revente et le remboursement des frais annexes et de gestion.

La loi ALUR a renforcé leurs outils d'intervention. Ils ont dorénavant la possibilité d'exercer :

- le droit de propriété ;
- le droit de délaissement dans le cadre des emplacements réservés.

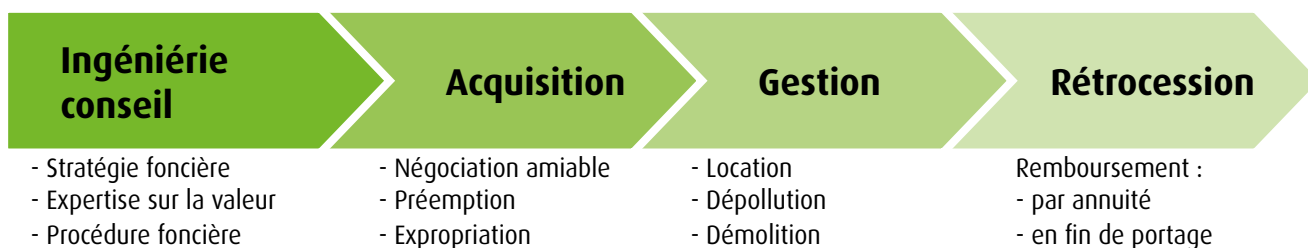
Enfin, leur intervention en commune carencée pour le compte du préfet s'exerce dans le cadre d'une convention et ne nécessite plus l'accord des communes concernées.

Un EPFL, même s'il peut conseiller la commune sur la procédure d'aménagement à retenir ou réaliser pour son compte des études pré-opérationnelles, ne peut (par statut) jouer le rôle d'aménageur et encore moins de promoteur.

■ Conseil et ingénierie

Face au renouveau des enjeux fonciers sur le territoire, nombreux sont les EPFL qui ont développé, en complément de leur activité historique de portage foncier, une mission de conseil et d'assistance à destination des collectivités locales. Leur champ est très variable d'un EPFL à l'autre, en fonction de leurs moyens et de leurs priorités d'intervention. Seuls ou regroupés avec d'autres services (CAUE, agence d'urbanisme, SEM...), ils proposent aux collectivités une véritable ingénierie d'accompagnement, que ce soit en matière de veille ou d'observation foncière, d'élaboration de stratégies foncières (en lien avec les SCoT, PLU et PLH notamment), de réalisation d'études de faisabilité, de conseil sur le choix des opérateurs ou des procédures d'aménagement, etc.

Synthèse des principaux champs d'intervention d'un EPFL ou d'un EPFE (d'après P. Vansteenkiste, association des EPFL)



Intérêts de l'outil

- **Mutualisation des ressources** financières et techniques des collectivités membres. Elle renforce ainsi les capacités d'intervention des collectivités locales qui y adhèrent. Il est ainsi souhaitable que la procédure de création soit portée à une échelle suffisante en termes de population, de nombre et de diversité des collectivités qui la composent, de superficie et de potentiel fiscal.
- **Fiscalité dédiée**, mutualisée, pérenne et immédiatement mobilisable et capacité d'emprunt mutualisé à des coûts moindres.
- Définition d'une **stratégie partagée** entre les collectivités membres. Le PPI conduit l'EPFL et ses membres à faire, ensemble, des choix en fonction des objectifs des documents d'urbanisme et des projets intercommunaux.
- **Négociation** avec les propriétaires menée directement par l'EPFL.
- **Gouvernance** assurée uniquement par les collectivités.
- Exercice du **droit de préemption** par délégation permanente ou ponctuelle des collectivités.
- Obligation de **rachat des terrains** à l'EPFL nécessitant de bien estimer la durée de portage au risque de devoir racheter le foncier avant l'aboutissement du montage de l'opération.
- **Démultiplication des financements**, le montant de la TSE génère un effet levier de 2 à 5 fois le montant des recettes fiscales.
- **Liberté d'adhésion** et d'ouverture du périmètre d'intervention.



© Laurent Mignaux/METL-MEDDE

Textes de référence

- Code de l'urbanisme (CU) : art. L.324-1 à L.324-10 et R.324-1 et s. ; L.300-1 ; L.221-1 et L.221-2.
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales : art. 193.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain : art. 48.
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale : art. 94.
- Loi du 13 juillet 2006 d'engagement national en faveur du logement (art. 16).
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (art. 107 et 108) ; L.324-2-1 et L. 324-7 (art. 107 et 108).
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : art. 146.
- Décret n° 2011-696 du 20 juin 2011 relatif aux établissements publics fonciers locaux.

Pour en savoir plus...

- Association des EPFL, <http://epfl2011.free.fr/>
- Bersani C., Kaszynski M., Vansteenkiste P., « À 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
- Gridauh, « La modernisation des outils de l'action foncière », rapport d'étude, 2012, 187 p., téléchargeable sur 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

La 1^{re} 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.

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), Philippe Vansteenkiste, Charlotte Boex (Association des EPFL).

Contact : département Urbanisme

Cerema - Direction technique Territoires et ville

Mél. : URB.DTecTV@cerema.fr

Tél. : 04 72 74 59 10

Catalogue des publications : www.cerema.fr rubrique « Nos éditions »

Collection

Références

ISSN 2276-0164

2015-09

© 2015 - Cerema

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

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



Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - www.cerema.fr

Direction technique Territoires et ville - 2 rue Antoine Charial - CS 33927 - 69426 LYON Cedex 03 - Tél. +33 (0)4 72 74 58 00

Siège social : Cité des mobilités - 25 av. François Mitterrand - CS 92803 - 69674 BRON Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30