

Certu

CETE
Nord Picardie

Connaître les acteurs du foncier

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)



© Laurent Mignaux/METL-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.

Définition

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont des outils d'action foncière à l'échelle intercommunale, 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.

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), ce qui leur confère une autonomie juridique et financière.

Certu 2013/29



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

ADEF
Études Foncières

GRIDAUH

ASSOCIATION DES
EPFL

Éditions du Certu
Collection Références

■ 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 a 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 :

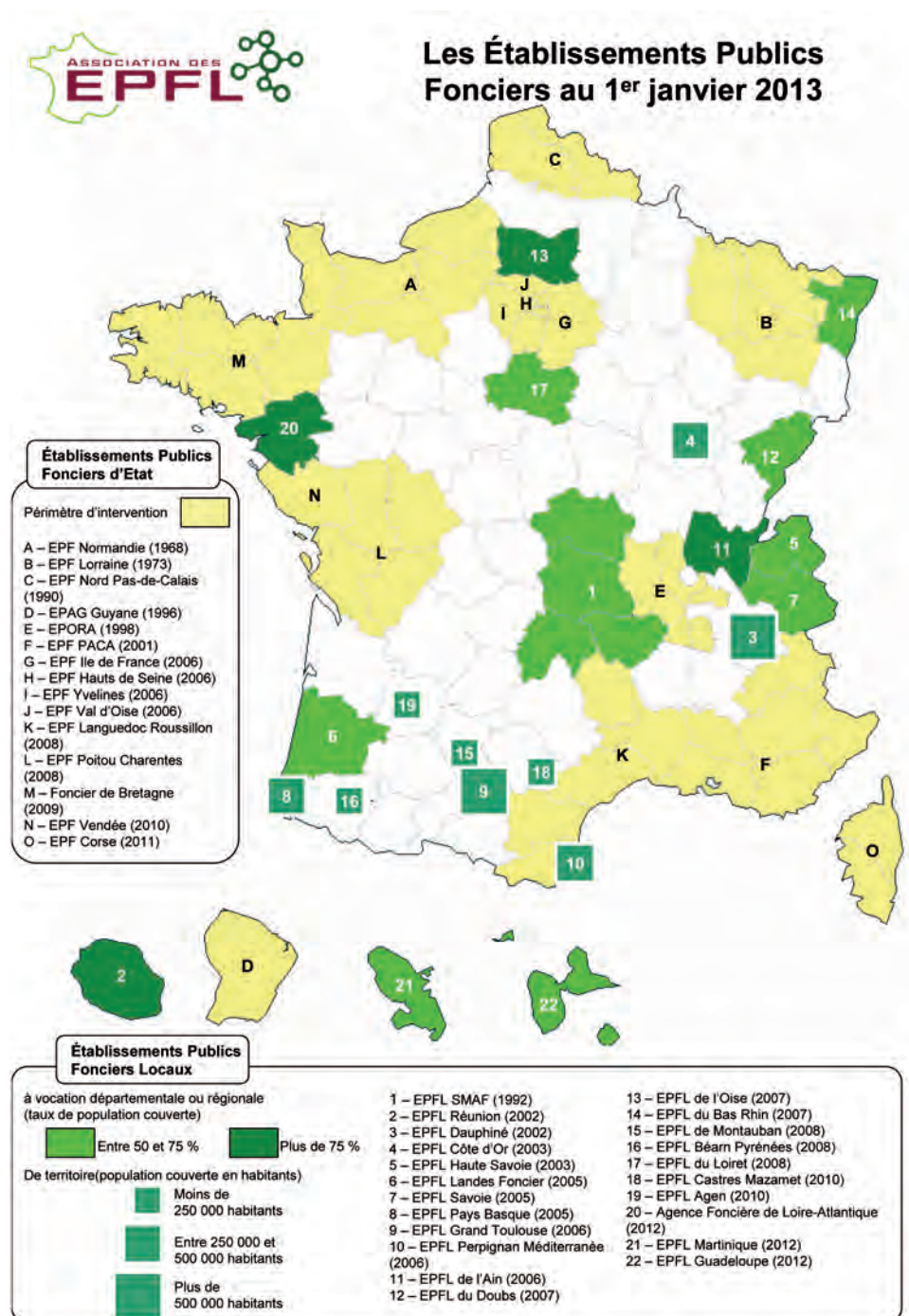
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), compétents simultanément en matière

de schéma de cohérence territoriale (SCoT), de réalisation de zone d'aménagement concerté (ZAC) et 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 arrêté préfectoral 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.



■ 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 €/nombre d'habitants 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 œuvre (cf. Bulletin officiel des impôts) ;

- le prélèvement sur les ressources fiscales des communes soumises à 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 et établissements publics intéressés ;
- 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 Etat.

Le champ d'action des EPFL peut ainsi être large. Les priorités d'intervention se répartissent le plus souvent entre :

- la **création de logements** avec une recherche de mixité sociale et une priorité axée sur le renouvellement urbain ;
- le développement des **zones d'activités économiques** ;
- la prise en compte des **risques naturels** ;
- la préservation des **espaces naturels** ;
- la protection des **espaces agricoles et naturels périurbains** dans une logique de limitation de consommation d'espaces à urbaniser.

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 négociations 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 15 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.

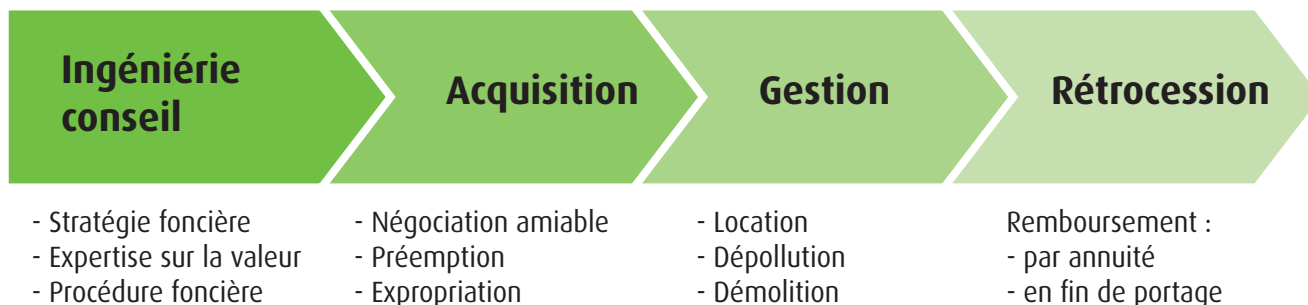
Un EPFL, même s'il peut conseiller la commune sur la procédure d'aménagement à retenir ou réaliser pour son compte des études pré-opérationnelles, ne peut (par statut) jouer le rôle d'aménageur et encore moins de promoteur.

■ 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...

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 génèrent un effet levier de 2 à 5 fois le montant des recettes fiscales.



© 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).
- Décret n° 2011-696 du 20 juin 2011 relatif aux établissements publics fonciers locaux.

Pour en savoir plus...

- Association des EPFL. <http://www.asso-epfl.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.

Certu
Centre d'Études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques
2, rue Antoine Charial
CS 33297
69426 Lyon
Cedex 03
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

© Certu 2013
La reproduction totale
ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
préalable du Certu.

N°ISSN : 2263-8725

Mise en page :
www.laurentmathieu.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 et Marc Morain (CERTU),
Stéphane Bost, Bertrand Hervier
et Christelle Payen (DGALN/DHUP),
Christelle Barassi et Magali Journet
(CETE NP/ PCI Foncier),
Jean-Pierre Lebreton (Gridauh)
et Yann Gérard (ADEF).

Rédacteurs associés :

Pascal Planchet, Soazic Marie,
Pierre Galan (GRIDAUH),
Vincent Caumont (CETE NP/ PCI Foncier).

Relecture :

Gilles Bentayou (CETE de Lyon),
Géraldine Bonnet (CERTU)
Jérôme Gorisse (association des EPFL)

Contact : Département Urbanisme Certu

Mél : urb.certu@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 04 72 74 59 10