

# Les EPF, des acteurs aux multiples facettes

Par **Céline Lherminier**, avocate associée, et **Marion Dunk**, élève-avocate, cabinet Seban & Associés.

**A** l'heure où les questions de lutte contre l'artificialisation des sols, de renouvellement urbain et de transition écologique sont prégnantes, les établissements publics fonciers (EPF) constituent des outils de portage et de maîtrise foncière incontournables. Ils se révèlent être également des acteurs majeurs de la lutte contre l'habitat indigne. Institutions stratégiques, les EPF répondent au besoin de réduire les contraintes sur l'offre foncière qui ralentissent la construction et aboutissent à une spéculation des prix, avec l'objectif poursuivi de limiter les impacts sur l'environnement.

## Qu'est-ce qu'un EPF ?

Du point de vue opératoire, un EPF est un opérateur public qui intervient sur une aire de compétence, au service des stratégies foncières portées par les collectivités territoriales et/ou l'Etat. Il peut, sur des durées longues, mutualiser ses fonds propres et toutes participations financières pour la mise en œuvre opérationnelle des projets qu'il porte. Du point de vue organique, l'EPF est un établissement public industriel et commercial (Epic), placé sous la tutelle du ministre chargé de l'urbanisme et doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

## A quand remonte la création des premiers EPF ?

L'origine des EPF doit être recherchée dans l'Etablissement public de la Basse-Seine (EPBS) créé par un décret du 26 avril 1968. Ce dernier avait pour fonction de préparer les grands projets de développement économique que l'Etat avait programmés dans le schéma d'aménagement de l'estuaire de la Seine. Au gré des évolutions du décret, il deviendra l'actuel EPF Normandie. Par la suite, dans les autres régions,

comme en Lorraine ou dans le Nord-Pas-de-Calais, c'est la désindustrialisation qui a guidé la création d'EPF. Ceux-ci ont donc d'abord joué un rôle majeur dans la conversion des sites industriels ou miniers abandonnés.

## Combien existe-t-il d'EPF aujourd'hui ?

Il existe deux grandes catégories d'EPF, qui correspondent chacune à deux échelons territoriaux. D'un côté, les traditionnels EPF d'Etat, qui sont au nombre de dix (articles L. 321-1 et s. et R. 321-1 et s. du Code de l'urbanisme). De l'autre, les 24 EPF locaux, ou EPFL (art. L. 324-1 et s. et R. 324-1 et s. C. urb.), créés par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville. Ces derniers peuvent couvrir des périmètres assez larges et entrer dans le champ de compétence territoriale des EPF d'Etat.

## Quelle articulation entre les EPF d'Etat et les EPFL ?

Le partage des compétences entre les EPF d'Etat et locaux, parfois situés sur le même territoire, a soulevé plusieurs difficultés, qui ont été en partie levées par l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011, et précisées par la loi Alur du 24 mars 2014. Désormais, si l'Etat veut créer un EPF sur un territoire sur lequel existe déjà un EPFL créé avant le 26 juin 2013, il devra obtenir l'accord des

établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et des communes non membres de ces derniers dont le territoire est concerné par la superposition.

A défaut de décision à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de leur saisine, leur accord est réputé acquis (art. L. 321-1 C. urb.).

## Que se passe-t-il en cas de chevauchement de compétences ?

Le chevauchement de compétences peut entraîner des difficultés, liées à une « concurrence » dans les actions menées par chaque EPF. Mais il peut également être positif, car les actions peuvent se révéler complémentaires. En effet, leurs interventions servent des objectifs différents au regard des enjeux poursuivis - locaux ou nationaux. D'une part, les EPFL peuvent pallier l'insuffisance de moyens de chaque collectivité prise isolément en menant une politique foncière de long terme et neutre politiquement. D'autre part, l'intervention des EPFL peut permettre aux EPF d'Etat de concentrer leurs actions et moyens sur des projets de plus grande envergure.

## Quelle est la mission principale des EPF ?

Qu'ils soient étatiques ou locaux, les EPF ont pour mission principale le portage

## Ce qu'il faut retenir

- » Les établissements publics fonciers (EPF), en tant qu'instruments d'action de la politique foncière, interviennent sur des territoires à forts enjeux, en particulier sur des problématiques de renouvellement urbain, de production de logements et de développement territorial.
- » Qu'ils soient d'Etat ou locaux, leur mission principale consiste à acquérir, pour le compte de collectivités territoriales, des terrains en vue de leur aménagement futur.
- » Depuis leur création en 1968, leur action s'est diversifiée du fait de la nécessité de favoriser la transition écologique, de lutter contre l'habitat indigne et l'artificialisation des sols.
- » Leurs missions nécessitent des compétences techniques, juridiques, financières et environnementales.



foncier. Autrement dit, ils mettent en place des stratégies afin de mobiliser du foncier qui servira à de futurs projets d'intérêt général. Très concrètement, ils acquièrent, à l'amiable ou par voie forcée (préemption, expropriation), des terrains en vue de leur cession future aux maîtres d'ouvrage.

Avant la revente de ces terrains, les EPF peuvent également procéder à ce que l'on nomme communément le « proto-aménagement », qui consiste à remettre en état les terrains acquis en réalisant des dépollutions et démolitions lorsque cela s'avère nécessaire.

Leurs missions nécessitent donc des compétences techniques, juridiques, financières et environnementales.

### Leurs missions ont-elles évolué au fil du temps ?

La diversification des enjeux auxquels sont confrontés les EPF a contribué à élargir leurs missions bien au-delà du seul portage foncier. Ainsi, des EPF à visée plus généraliste et répondant à ces nouveaux enjeux ont vu le jour. Dorénavant, les EPF mettent en place des stratégies foncières afin de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain.

Ces stratégies contribuent tout particulièrement à la réalisation de logements, notamment sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat (PLH) [art. L. 321-1, al. 3 C. urb. pour les EPF d'Etat et art. L. 324-1 al. 2 pour les EPFL]. Par exemple, l'EPF du Grand Est, d'abord mobilisé dans le cadre de la stratégie de reconversion des sites sidérurgiques désaffectés, participe à la lutte contre l'artificialisation des sols via ses actions de requalification des friches et de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

### Peuvent-ils agir sur d'autres thématiques ?

Oui. Les EPF peuvent également exercer des missions accessoires, qui sont facultatives : ainsi, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et

agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces (art. L. 321-1, al. 4 C. urb. pour les EPF d'Etat et art. L. 324-1, al. 3 pour les EPFL).

Plus récemment, la loi Climat et résilience du 22 août 2021 a ajouté, aux missions des EPF, la lutte contre l'artificialisation des sols et l'adaptation des territoires au recul du trait de côte (art. L. 321-1 C. urb.).

### Quels sont leurs principaux points forts ?

Au fil des années, les EPF ont indéniablement acquis une expertise dans les domaines techniques et de l'ingénierie foncière. Ce gain en efficacité les rend aptes à définir des stratégies foncières permettant de « satisfaire les objectifs de production de logements tout en tentant d'économiser les sols, sans compromettre la réalisation d'autres politiques » (1) ayant trait à la mixité sociale, à la préservation du patrimoine, et aux préoccupations environnementales.

### En quoi permettent-ils de lutter contre l'étalement urbain ?

Dans la lutte contre l'étalement urbain, qui implique de « reconstruire la ville sur la ville », les EPF jouent un rôle central en matière de réhabilitation des friches urbaines et industrielles, permettant ainsi un véritable recyclage foncier. Depuis plusieurs années, les EPF, en particulier les plus anciens, se sont spécialisés dans le repérage de ces friches et ont mis au point une ingénierie adaptée pour les transformer en quartiers résidentiels. Sur la période 2010-2015, les EPF d'Etat ont ainsi consacré près de 140 millions d'euros par an à la reconversion des friches industrielles (2).

### Quel est leur rôle en matière de lutte contre l'habitat indigne ?

En dehors des missions classiques des EPF, l'Etat peut leur confier par décret en Conseil d'Etat la conduite d'une opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt

national (Orcod-IN), après avis de leur conseil d'administration.

L'avis est réputé favorable en l'absence de réponse dans un délai de trois mois (art. L. 321-1 C. urb.). C'est ainsi, par exemple, que l'EPF Ile-de-France pilote trois opérations de requalification des copropriétés dégradées à Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), Grigny (Essonne) et Mantes-la-Jolie (Yvelines) et a créé une filiale spécialisée avec Action Logement pour mieux renforcer la lutte contre les marchands de sommeil.

### Quelles sont les principales difficultés auxquelles ils sont confrontés ?

Alors même que le temps de l'action foncière est un temps long et nécessite un certain niveau de sécurité juridique, le contexte législatif et réglementaire assez peu stable a indéniablement desservi l'action des EPF. Ils éprouvent par ailleurs des difficultés à disposer de diagnostics pertinents et exhaustifs (en matière de pollution, de géotechnique, voire d'archéologie) en amont des sites, empêchant parfois une connaissance fine des implantations, et une évaluation précise des coûts.

Enfin, la complexité des multiples procédures (acquisition foncière, qui peut passer par une procédure d'expropriation ; suivi des règles de sécurité ou de salubrité ; évaluation environnementale et prise en compte de la biodiversité ; etc.) et l'introduction d'actions contentieuses (recours en référé-suspension contre les préemptions, contre les arrêtés de déclaration d'utilité publique...) ne rendent pas la tâche des EPF plus aisée. Permettre davantage les mutualisations de procédures et les régularisations en cas de vice serait bienvenu. ●

(1) Philippe Billet, « Loi Alur et urbanisme opérationnel », *La Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales* n° 37, 15 septembre 2014, 2257.

(2) Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) n° 010379-01, « Pratiques des établissements publics fonciers en matière de requalification des friches urbaines et industrielles », mai 2016.