

N° 835

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2023

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur les établissements publics fonciers (EPF) et les établissements publics d'aménagement (EPA),

Par M. Jean-Baptiste BLANC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
INTRODUCTION	15
I. CONSTRUIRE UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA MAÎTRISE DU FONCIER EN COHÉRENCE AVEC LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	17
A. L'ENSEMBLE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT REGROUPE UNE DIVERSITÉ DE SITUATIONS LOCALES	17
1. <i>Les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement se distinguent par leurs compétences</i>	<i>17</i>
2. <i>Si certains établissements sont anciens, les EPF et des EPA se sont multipliés au cours des années 2000 et leur impact socio-économique est aujourd'hui majeur</i>	<i>19</i>
3. <i>Le mode de gouvernance de ces établissements peut servir de modèle pour la coopération locale.....</i>	<i>22</i>
B. CES ÉTABLISSEMENTS PEUVENT CONSTITUER LE CŒUR D'UN PÔLE RÉGIONAL DE CONSEIL ET D'ACTION AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	24
C. LA CARTE DE FRANCE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS DOIT ÊTRE ACHEVÉE.....	27
D. LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA TUTELLE DOIVENT ÊTRE RATIONALISÉES.....	31
II. ADAPTER L'ACTION DES EPF ET EPA À LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE.....	35
A. LES MOYENS D'UNE ACTION FONCIÈRE DE PLUS LONG TERME DOIVENT ÊTRE MIS EN PLACE.....	35
1. <i>L'action des EPF est au cœur des enjeux actuels et futurs de sobriété foncière.....</i>	<i>35</i>
2. <i>Il est nécessaire de développer une action foncière de plus long terme et plus diversifiée.....</i>	<i>37</i>
B. LES EPF ET EPA DOIVENT DISPOSER D'UN ACCÈS À TOUTES LES DONNÉES NÉCESSAIRES À LEUR ACTION	42

III. GARANTIR DES CONDITIONS DE FINANCEMENT ADAPTÉES AUX MISSIONS DES ÉTABLISSEMENTS.....	45
A. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS EST FONDÉ SUR UN ÉQUILIBRE DURABLE ENTRE ACQUISITIONS ET CÉSSIONS ...	45
1. <i>Le modèle économique d'un EPF repose sur une montée en charge progressive permettant un effet de levier des ressources fiscales.....</i>	<i>45</i>
2. <i>Lors d'une opération donnée, le prix de cession dépend des coûts exposés par l'établissement... ..</i>	<i>48</i>
3. <i>... mais peut faire l'objet d'une minoration financée par l'EPF.....</i>	<i>50</i>
4. <i>Une catégorie spécifique de remise est accordée à partir du produit des pénalités SRU.....</i>	<i>51</i>
5. <i>La revente du terrain doit toutefois permettre d'éviter des effets d'aubaine pour les acquéreurs.....</i>	<i>52</i>
B. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT COMPREND DE TRÈS FORTES DÉPENSES INITIALES, EN PRINCIPE ÉQUILIBRÉES PAR DES RECETTES ÉLEVÉES EN FIN D'OPÉRATION ..	53
1. <i>Les EPA se distinguent les uns des autres par leur position dans le cycle global d'investissements</i>	<i>53</i>
2. <i>Le niveau d'endettement fait l'objet d'un plafonnement.....</i>	<i>56</i>
3. <i>Les subventions occupent une importance variable selon les établissements</i>	<i>56</i>
C. TOUTEFOIS, LA FIN DU MODÈLE DE L'EXTENSION URBAINE BOULEVERSE LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU FONCIER`	58
1. <i>En particulier, l'action sur les friches dépend des financements publics.....</i>	<i>58</i>
2. <i>L'action doit même aller jusqu'à la renaturation, nécessaire pour le ZAN mais entièrement dépourvue de modèle de financement</i>	<i>60</i>
D. AVEC LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE, LES RESSOURCES DES EPF SONT MOINS BIEN ADAPTÉES À LEURS BESOINS	61
1. <i>La taxe spéciale d'équipement est une taxe additionnelle aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises.....</i>	<i>61</i>
2. <i>La dotation budgétaire de l'État est versée depuis 2021 en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales</i>	<i>63</i>
3. <i>La TSE constitue une ressource irremplaçable pour les établissements publics fonciers</i>	<i>64</i>
E. LA FISCALITÉ DOIT SOUTENIR L'ACTIVITÉ D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DES ÉTABLISSEMENTS.....	66
1. <i>L'exonération des plus-values pour les cessions à des EPF fait face à des contraintes qui limitent fortement son application</i>	<i>66</i>
2. <i>La potentielle fin de l'application de la TVA sur marge aux cessions de terrains par des EPF risque de décourager des collectivités d'avoir recours à eux.....</i>	<i>67</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	69
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	83
LISTE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT	85

L'ESSENTIEL

Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires » (logement et urbanisme) a présenté le mercredi 5 juillet 2023 les conclusions de son contrôle budgétaire sur les établissements publics fonciers (EPF) et les établissements publics d'aménagement (EPA).

I. CONSTRUIRE UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA MAÎTRISE DU FONCIER EN COHÉRENCE AVEC LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. L'ENSEMBLE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT REGROUPE UNE DIVERSITÉ DE SITUATIONS LOCALES

Les établissements publics fonciers (EPF) interviennent en amont d'un projet (acquisition du foncier). De niveau régional ou métropolitain, ils ont vocation à exister de manière permanente au service des collectivités locales.

Les établissements publics d'aménagement (EPA) de l'État réalisent des travaux préparatoires à la construction de logements ou de bâtiments d'activités. Ils sont en général créés sur le périmètre d'une opération particulière (opération d'intérêt national).

Si certains sont anciens, un grand nombre d'entre eux ont été créés depuis le début du 21^e siècle et l'impact socio-économique de l'activité des EPF et EPA est aujourd'hui considérable.

Les EPF d'État et locaux recouvrent



de la population.

Les EPF d'État ont contribué à la production de



logements en 2021, dont 40 % de logements sociaux.

Les EPA ont généré un PIB de



entre 2015 et 2025...

... pour un montant de subventions de



soit un effet multiplicateur PIB / effort public de 24.

La gouvernance de ces établissements, où les collectivités territoriales sont majoritaires, en fait **de véritables lieux de dialogue autour des enjeux locaux en matière foncière**. Ils apparaissent comme l'une des indispensables contreparties au désengagement de l'État dans les territoires.

B. CES ÉTABLISSEMENTS PEUVENT CONSTITUER LE CŒUR D'UN PÔLE RÉGIONAL DE CONSEIL ET D'ACTION AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les communes, détentrices de la compétence en urbanisme et donc de la maîtrise du sol, traversent une période où **les contraintes se multiplient** : des plans de protection contre les risques (risque incendie, risque d'inondation...) menacent de réduire le potentiel de terrains constructibles, mais surtout l'objectif de sobriété foncière ou « **zéro artificialisation nette** » s'impose désormais comme un paramètre structurel majeur de l'action locale.

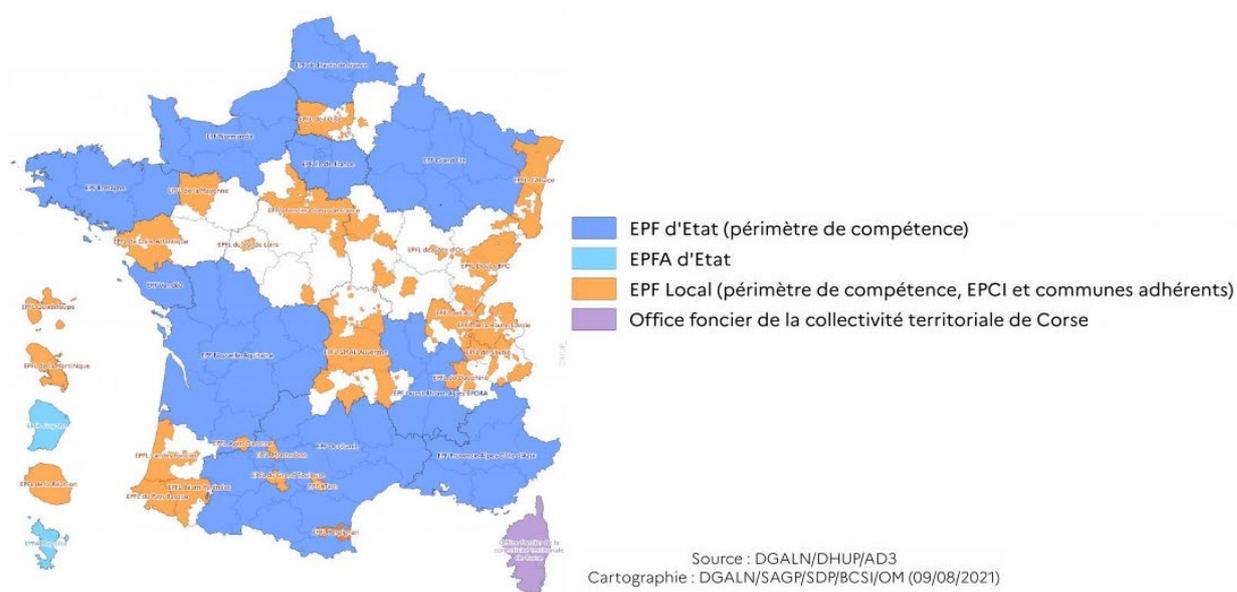
Compte tenu des avantages apportés par leur gouvernance, **les EPF et EPA**, et plus particulièrement les EPF en raison de leur vocation à couvrir l'intégralité d'un territoire, présentent toutes les caractéristiques leur permettant de devenir le **cœur d'un dispositif de conseil et d'action, au service des collectivités territoriales, sur les enjeux de la maîtrise foncière**.

Au-delà de l'action foncière proprement dite (acquisition, portage et cession), ces établissements sont en capacité d'apporter une **offre de services et d'ingénierie complémentaire** sur les aspects techniques ainsi que pour le montage financier des opérations.

C. LA CARTE DE FRANCE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS DOIT TOUTEFOIS ÊTRE ACHEVÉE

Les EPF ont une tendance naturelle à faire coïncider leur périmètre avec celui de la région, ce qui leur permet de constituer un pôle d'expertise foncière face à l'autorité politique. Si la dynamique de création d'établissements publics fonciers des années 2000 et 2010 a permis de couvrir une grande partie du territoire français, **il reste de vastes « zones blanches » où les collectivités ne bénéficient pas de l'appui d'un EPF**.

Les établissements publics fonciers d'État et locaux (août 2021)



Il est nécessaire à présent de tendre vers une couverture complète du territoire par des établissements publics fonciers, sans remettre en cause les EPF locaux là où ils font leurs preuves au service des collectivités.

D. LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA TUTELLE DOIVENT ÊTRE RATIONALISÉES

La tutelle est le contrôle exercé par l'État sur les établissements publics fonciers ou d'aménagement d'État. **Ce contrôle est indispensable**, mais en pratique les demandes sont nombreuses, proviennent d'administrations différentes et ne sont pas toujours bien coordonnées.

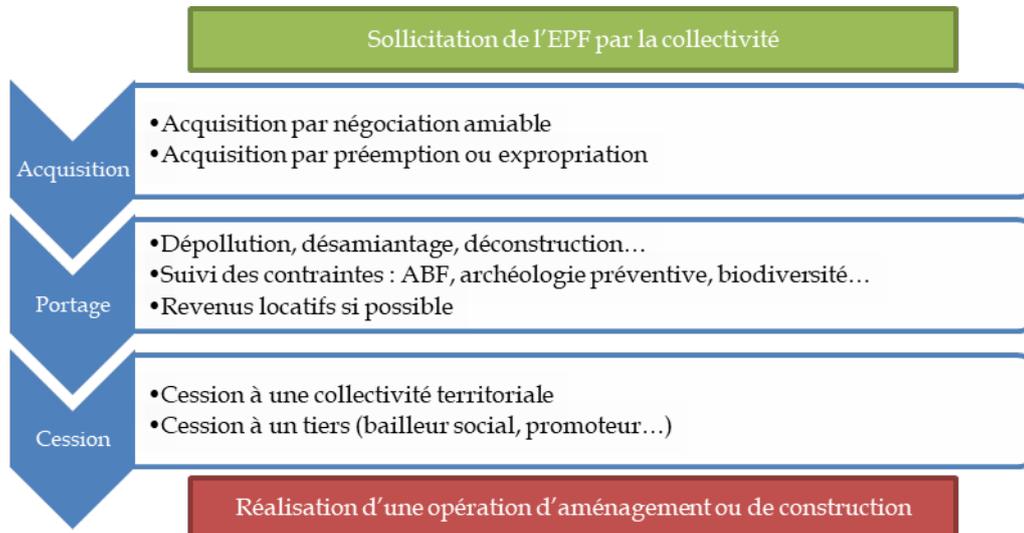
Une rationalisation de la tutelle, sans porter atteinte à son efficacité, permettrait de réduire les ressources que doivent y consacrer les établissements au détriment de leur action « métier ».

II. ADAPTER L'ACTION DES EPF ET EPA À LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

A. LES MOYENS D'UNE ACTION FONCIÈRE DE PLUS LONG TERME DOIVENT ÊTRE MIS EN PLACE

L'action foncière d'un établissement public foncier passe par trois phases : acquisition, portage et cession.

Les trois étapes d'une intervention pour un établissement public foncier



ABF : Architectes des Bâtiments de France.

Source : *commission des finances*

La complexité des opérations va être amenée à croître dans les années à venir avec la quasi fin des opérations en extension urbaine et la nécessité de travailler en milieu déjà urbanisé ou en tout cas déjà artificialisé, ce qui accroîtra les délais de réalisation des opérations. Il est également important que les collectivités aient les moyens de mener une **action de maîtrise foncière résolue sur le moyen et long terme** afin de se prémunir contre les hausses de coût qui résulteront de la raréfaction du foncier avec la mise en œuvre du principe « zéro artificialisation nette ».

Or **l'horizon de portage actuel des EPF**, souvent limité à cinq ou dix ans, **est, dans bien des cas, insuffisant**, en particulier pour les EPF d'État qui font l'objet d'une pression de la tutelle pour accélérer la rotation des stocks.

Si la structure de l'EPF elle-même n'est pas nécessairement appropriée à un portage foncier de long terme, il est nécessaire d'**encourager la création de foncières pour assurer une maîtrise foncière sur le plus long terme**.

En outre, **les modalités d'action des EPF et EPA**, inscrites de manière limitative dans le code de l'urbanisme, **pourraient être adaptées en fonction des situations locales**. Un établissement public foncier pourrait ainsi être autorisé à exercer des actions d'aménagement dans une zone rurale où l'offre privée fait défaut, et un établissement situé en zone dense devrait disposer d'outils pour agir de manière plus efficace dans des zones pavillonnaires où une stratégie de micro-densification peut avoir des résultats sensibles en termes de production de logements.

Il sera enfin nécessaire de mener une **action foncière beaucoup plus volontariste** dans les sites environnant les **grandes gares nouvellement créées**.

B. LES EPF ET EPA DOIVENT DISPOSER D'UN ACCÈS À TOUTES LES DONNÉES NÉCESSAIRES À LEUR ACTION

Les établissements publics fonciers ont une mission d'appui aux collectivités territoriales et à leurs groupements en matière d'observation foncière.

Afin de mener leur action de manière générale, **l'accès aux données** relatives au marché de l'immobilier et du foncier **est déterminant** afin qu'ils soient en mesure d'identifier des opportunités d'acquisition permettant de mettre en œuvre les objectifs fixés dans leur programme pluriannuel d'intervention.

Il est nécessaire en conséquence d'**ouvrir plus largement à ces établissements les bases de données** relatives aux transactions et aux locaux vacants, tout en améliorant les délais de mise à jour de certaines de ces bases.

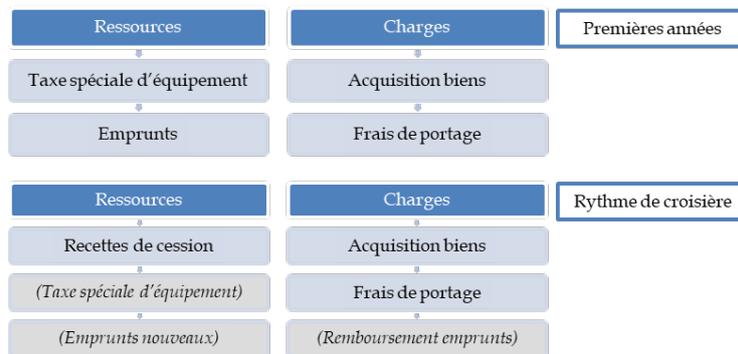
III. GARANTIR DES CONDITIONS DE FINANCEMENT ADAPTÉES AUX MISSIONS DES ÉTABLISSEMENTS

A. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS EST FONDÉ SUR UN ÉQUILIBRE DURABLE ENTRE ACQUISITIONS ET CESSIONS

Le **modèle économique d'un EPF** repose sur une **montée en charge progressive** : la ressource fiscale et les emprunts, déterminants au lancement de l'établissement, sont complétés par les recettes de cession lorsque les premières opérations sont achevées.

En pratique, toutefois, **la ressource fiscale demeure nécessaire sur le long terme** car les établissements s'étendent et les sollicitations s'accroissent.

Modèle économique simplifié des établissements publics fonciers



Source : commission des finances

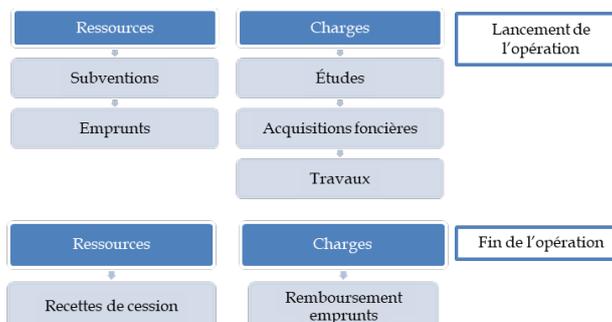
Elle permet aussi d'accorder des **minorations sur le prix de cession** aux collectivités ou aux opérateurs, qui permettent de financer par exemple des opérations de construction de logements sociaux.

B. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT COMPREND DE TRÈS FORTES DÉPENSES INITIALES, EN PRINCIPE ÉQUILIBRÉES PAR DES RECETTES ÉLEVÉES EN FIN D'OPÉRATION

Le **modèle économique d'un EPA** est celui de l'**équilibre global de l'opération** : les fortes dépenses exposées lors de l'acquisition des terrains et des travaux d'aménagement doivent être équilibrées, sans recherche de bénéfices, lors de la cession en fin d'opération.

Le modèle de financement est complété par des subventions publiques.

Modèle économique simplifié des EPA



Source : commission des finances

*C. TOUTEFOIS, LA FIN DU MODÈLE DE L'EXTENSION URBAINE
BOULEVERSE LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU FONCIER*

La mise en œuvre de l'objectif « zéro artificialisation nette » transforme les conditions économiques de la construction de logements, car les coûts de construction et de reconstruction en zone déjà urbanisée sont très supérieurs à ceux d'une opération d'extension urbaine sur des terrains naturels ou agricoles.

La **réhabilitation des friches** suppose une meilleure connaissance de celles-ci par les EPF et EPA. Elle **dépend aujourd'hui et pour les années à venir de subventions publiques**, telles que le « fonds friches » du plan de relance ou, aujourd'hui, le « fonds vert ».

Pour aller vers une fin de l'artificialisation *nette*, les établissements commencent aussi à développer des **actions de renaturation**, rendues difficiles par la rareté des terrains pouvant en faire l'objet ainsi que par le coût de ces actions, non compensé par des revenus futurs.

*D. AVEC LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE, LES RESSOURCES DES
EPF SONT MOINS BIEN ADAPTÉES À LEURS BESOINS*

Ressource majeure des EPF, la **taxe spéciale d'équipement (TSE)** a été en partie **remplacée par une dotation budgétaire**. Cette situation n'est guère satisfaisante parce qu'elle soumet à l'annualité budgétaire des établissements dont l'action est par nature de moyen terme. Il serait préférable que, comme avant 2021, la ressource soit assise sur une assiette locale adaptée à l'évolution de l'action de l'établissement.

En outre, une adaptation locale des règles de répartition de la TSE entre les taxes locales (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises) devrait être étudiée afin qu'elle ne pèse pas nécessairement sur les mêmes catégories de contribuables dans tous les territoires.

*E. LA FISCALITÉ DOIT SOUTENIR L'ACTIVITÉ D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DES
ÉTABLISSEMENTS*

Certains **dispositifs fiscaux** favorisent l'action foncière des collectivités par l'intermédiaire des établissements publics fonciers. Ils sont justifiés dans la mesure où les EPF agissent dans un domaine non concurrentiel. Certains sont toutefois **insuffisamment efficaces** :

- **l'exonération d'imposition sur les plus-values** accordée à un particulier qui vend un terrain à un EPF en vue de la construction de logements sociaux est liée à un délai de cession du terrain par l'EPF de trois

ans, qui rend le dispositif presque inapplicable : ce délai pourrait être rallongé ;

- la jurisprudence européenne et nationale semble **remettre actuellement en cause** l'application du **régime de la TVA « sur marge »**, notamment dans le cas des cessions de terrains par les EPF. Cette situation doit être clarifiée car elle peut remettre en cause l'intérêt du recours aux EPF pour les collectivités.

Les recommandations du rapporteur spécial

CONSTRUIRE AUTOUR DES EPF ET EPA UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA MAÎTRISE DU FONCIER EN COHÉRENCE AVEC LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Construire dans chaque région, autour de l'établissement public foncier et, le cas échéant, des établissements publics d'aménagement, un pôle de conseil aux collectivités territoriales sur les enjeux de la maîtrise foncière et notamment de la sobriété foncière. Ce pôle de conseil doit aussi avoir une fonction de remontée des informations vers le niveau national ; il doit en particulier être consulté par l'administration centrale lors de l'établissement des normes relatives à l'utilisation du foncier.

2. Favoriser la mutualisation entre les établissements, afin de faire bénéficier les territoires peu dotés en ingénierie de l'expertise des établissements les plus importants.

3. Achever la couverture de la carte par des EPF, sans remettre en cause l'existence des EPF locaux existants lorsqu'ils donnent satisfaction.

4. Rationaliser les relations des EPF d'État et EPA avec leur tutelle : mettre en cohérence les indicateurs demandés et mieux coordonner les demandes d'indicateurs entre administrations de tutelle, afin que la charge administrative ne s'exerce pas au détriment du temps passé à la gestion des opérations.

ADAPTER L'ACTION DES EPF ET EPA À LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

5. Favoriser la constitution de foncières pour assurer la maîtrise des terrains sur une durée de portage plus longue que celle pratiquée actuellement par les établissements, afin de préserver les collectivités locales du risque de hausse des taux d'intérêt et des coûts du foncier.

6. Favoriser, selon les territoires, l'exercice par les EPF et EPA de compétences spécifiques dans des zones où leur ingénierie permet d'avoir une action utile sans création de structure nouvelle.

7. Mener une action foncière beaucoup plus volontariste dans les sites environnant les grandes gares nouvellement créées.

8. Construire une carte de France des stocks fonciers des EPF et EPA, avec leur durée de portage, afin de mieux apprécier l'impact du ZAN sur le risque de dépréciation de ce stock.

9. Ouvrir aux EPF l'accès aux bases de données sur les locaux vacants (LOVAC et LOCOMVAC), qui permettraient de mieux identifier les vacances en termes de logement ou de commerces.

Mettre plus régulièrement à jour la base D3VF (données de demande de valeur foncière enrichies) du Cerema.

GARANTIR DES CONDITIONS DE FINANCEMENT ADAPTÉES AUX MISSIONS DES ÉTABLISSEMENTS

10. Étudier les possibilités de remplacer la dotation budgétaire par une ressource fiscale dynamique et adaptée à l'évolution de l'action des EPF, comme c'était le cas avant 2020.

11. Permettre une adaptation locale des règles de répartition de la TSE sur les quatre taxes locales.

12. Garantir l'effectivité des dispositifs fiscaux favorisant le recours aux EPF lors de l'acquisition de terrain (exonération des plus-values pour la cession d'un terrain à un établissement public foncier dans certaines conditions, application de la TVA sur marge).

INTRODUCTION

La crise du logement que connaît notre pays prend de nouvelles dimensions. Alors que plus de deux millions de personnes sont en attente d'un logement social, la construction de logements est en berne, avec une diminution de 30 % des permis de construire et de 13 % des mises en chantier entre le 1^{er} trimestre 2022 et le 1^{er} trimestre 2023.

Cette tendance n'est pas seulement conjoncturelle. Si elle est due en partie au coût de la construction, impacté par l'inflation et la hausse du coût des normes, un mouvement de fond affecte l'accès au foncier lui-même. Dans un pays qui, par rapport à certains de ses voisins européens, pensait avoir plus de place pour construire, le sol devient une donnée rare pour la construction.

En effet, le changement climatique a fait prendre conscience de la nécessité de préserver la qualité des sols face à la perte de la biodiversité et à la multiplication des catastrophes environnementales : canicules, incendies et inondations.

La règle la plus emblématique, pour lutter contre l'extension urbaine, est l'objectif de « zéro artificialisation nette », qui oblige les collectivités à faire passer à une nouvelle dimension une politique de sobriété foncière qu'elles avaient déjà entreprise depuis une dizaine d'années.

Afin de parvenir, malgré ces contraintes, à poursuivre leur développement et notamment à construire des logements, la plupart des communes, détentrices du pouvoir d'urbanisme, peuvent difficilement disposer de l'ensemble des connaissances techniques. Elles font de plus en plus couramment appel à des établissements publics créés par elles-mêmes ou sur l'initiative de l'État : les établissements publics fonciers (EPF) pour l'accès au foncier, les établissements publics d'aménagement (EPA) pour des opérations préparant le terrain avant un grand projet de construction.

Dans la continuité de ses précédents travaux, et notamment du travail de contrôle budgétaire sur les outils financiers au service de l'objectif « zéro artificialisation nette », le rapporteur spécial a souhaité étudier la situation et le financement de ces établissements.

Compte tenu de la diversité des établissements, liée à leur ancrage local, le rapporteur spécial a adressé un questionnaire à l'ensemble des établissements publics fonciers et des établissements publics d'aménagement. Le très haut taux de réponse et leur qualité, qu'il salue

particulièrement, a permis d'enrichir considérablement sa compréhension des enjeux de ces établissements.

De ces réponses comme de l'ensemble des auditions et des déplacements auxquels il a procédé, le rapporteur spécial en tire la confirmation du caractère indispensable de ces établissements. Placés au cœur de l'enjeu du foncier qui est l'un des plus grands défis des collectivités dans les années à venir, ils peuvent leur apporter une aide essentielle sous réserve de lever certaines limites à leur action.

I. CONSTRUIRE UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA MAÎTRISE DU FONCIER EN COHÉRENCE AVEC LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. L'ENSEMBLE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT REGROUPE UNE DIVERSITÉ DE SITUATIONS LOCALES

1. Les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement se distinguent par leurs compétences

Les établissements publics fonciers (EPF) et les établissements publics d'aménagement (EPA) sont des établissements régis par le code de l'urbanisme.

Les **établissements publics fonciers** peuvent être créés à l'initiative de l'État¹ ou des collectivités locales². Les qualifications d'EPF « d'État » ou « locaux » portent donc sur les autorités à l'origine de la création des établissements, ainsi que sur leur assujettissement ou non à une tutelle de l'État. S'agissant des compétences comme de la gouvernance, les différences sont bien moindres. Les deux catégories d'établissements « *mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols* »³.

Leur cœur de métier est le « **portage** » **de terrains**, c'est-à-dire qu'ils acquièrent des terrains qui serviront plus tard à la construction de logements ou d'activités économiques et en restent propriétaires pendant une certaine durée, quelques années en général, avant de les céder à la collectivité locale ou à un opérateur qui réalisera les travaux d'aménagement et de construction. Pendant la période de portage, les EPF peuvent être amenés à réaliser des travaux de pré-aménagement (déconstruction, dépollution).

Chaque EPF élabore un **programme pluriannuel d'intervention** (PPI) qui définit ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre, et précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement⁴.

Le PPI joue un rôle essentiel en donnant une visibilité à l'action de l'EPF sur la durée et donc sur la stratégie foncière de la région ou des collectivités qui en sont membres. Il ne saurait toutefois constituer un cadre rigide d'action. Les rapports d'audit du Contrôle général, économique et financier (CGEFI) notent que, notamment dans la répartition des

¹ *Articles L. 321-1 et suivants du code de l'urbanisme.*

² *Articles L. 324-1 et suivants du même code.*

³ *Articles L. 321-1, 3^e alinéa, et L. 324-1, 2^e alinéa, du même code (texte identique).*

⁴ *Articles L. 321-5 (EPF d'État) et L. 324-2-2 (EPF locaux) du même code.*

interventions par axe prioritaire (logement, notamment social, activités...), le PPI ne constitue pas un véritable cadre de pilotage du budget et de l'activité des EPF : l'EPF fixe des principes d'intervention, mais dépend des sollicitations des collectivités pour le choix des projets effectivement conduits. En outre, au-delà de ces axes d'intervention, un EPF couvrant une région entière cherche souvent à couvrir l'ensemble des territoires dans un objectif d'équité et de solidarité. Enfin, les orientations stratégiques de l'État (voir *infra*) peuvent mettre l'accent sur certaines catégories d'intervention, par exemple le logement.

Un écart existe donc nécessairement entre la prévision et l'exécution, qui peut être dû aux évolutions de la conjoncture immobilière, aux modifications de priorités pouvant faire suite à des élections locales mais aussi aux tensions ressenties par les collectivités locales sur leurs finances.

Les **établissements publics d'aménagement** (EPA) de l'État¹ (articles L. 321-14 et suivants du code de l'urbanisme) ont pour mission principale de conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de leur territoire. Contrairement aux EPF, ils sont créés pour un objet spécifique sur un territoire limité.

EPF et EPA disposent d'une **autonomie administrative et financière** qui leur permet d'accomplir des missions d'intérêt général avec la souplesse d'opérateurs privés. Leur caractère d'établissements publics leur confère certains avantages, par exemple la possibilité, sous certaines conditions, de bénéficier de prérogatives de puissance publique (action par voie d'expropriation, exercice des droits de préemption et de priorité), ou de certains avantages fiscaux.

Enfin, **certain établissements de nature particulière** peuvent être rattachés à la catégorie des EPF et des EPA. D'une part, l'Office foncier de Corse se rapproche des EPF locaux dans la mesure où il est placé sous la tutelle de la Collectivité territoriale de Corse et où l'État n'a pas de voix délibérative au conseil d'administration, mais il résulte d'une loi² et non d'une délibération des collectivités locales. D'autre part, trois établissements disposent à la fois des compétences d'un établissement public foncier et d'un établissement public d'aménagement, à savoir

¹ Le présent rapport, qui se place dans le cadre du contrôle de l'exécution des crédits du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires », ne porte pas sur les établissements d'aménagement relevant des collectivités territoriales.

² Articles L. 4424-6-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Grand Paris Aménagement¹ et les établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) de Guyane et de Mayotte².

2. Si certains établissements sont anciens, les EPF et des EPA se sont multipliés au cours des années 2000 et leur impact socio-économique est aujourd'hui majeur

Deux groupes d'établissements publics fonciers peuvent être distingués selon leurs priorités d'action, liées au contexte local et historique : alors que certains établissements interviennent surtout en **zone détendue** avec une forte activité de requalification de **friches** (EPF Normandie EPF Nord-Pas-de-Calais, EPORA), d'autres établissements agissent **majoritairement en zone tendue** avec une priorité pour le **logement** (EPF d'Île-de-France, EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur), certains établissements ayant une activité mixte (EPF Occitanie)³.

Quant aux établissements publics d'aménagement, créés à l'origine principalement pour aménager les villes nouvelles, ils sont devenus un outil de mise en œuvre des opérations d'intérêt national (OIN) dans les grandes métropoles et autres territoires spécifiques.

Cette catégorisation correspond aussi à peu près à l'ordre de création des établissements. **Certains EPF et EPA sont anciens** : l'EPF de Normandie a été créé en 1968, celui de Lorraine (aujourd'hui Grand Est) en 1973, tandis que les EPA Marne et Sénart, créés à l'origine pour aménager des villes nouvelles, datent respectivement de 1972 et 1973. Quant à Grand Paris Aménagement, cet établissement est l'héritier de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), créée en 1962.

Toutefois **les créations d'établissements se sont multipliées au cours des années 2000 et 2010** : 5 EPF d'État sur 10, 19 EPF locaux⁴ sur 24 et 6 EPA et EPFA sur 14 ont ainsi été créés entre 2005 et 2014.

¹ *Articles L. 321-29 et suivants du code de l'urbanisme.*

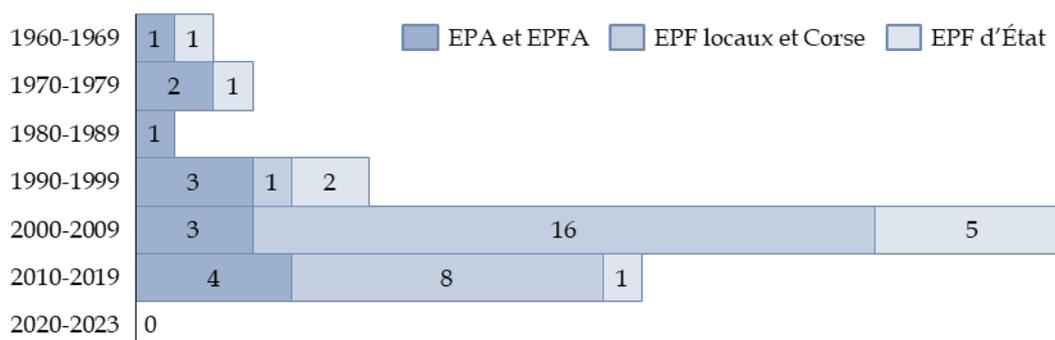
² *Articles L. 321-36-1 et suivants du même code.*

³ *Chambre régionale des comptes, Établissement public foncier d'Occitanie, exercices 2015 et suivants, relevé d'observations définitives, 2022, p. 15.*

⁴ *Y compris l'Office foncier de Corse.*

Date de création des EPF et EPA encore existants aujourd'hui

(par décennie de création¹)



Source : commission des finances

Le **régime juridique** actuel des EPF et des EPA date en grande partie d'une ordonnance de 2011², dont les dispositions ont été complétées par plusieurs lois ultérieures. La loi Égalité et société³ du 27 janvier 2017 a ainsi confié aux EPF une mission d'appui aux collectivités territoriales en matière d'observation foncière et la loi Climat-résilience⁴ du 22 août 2021 a rajouté la limitation de l'artificialisation parmi leurs missions.

Les EPF recouvrent désormais une grande partie du territoire et de la population.

Au 31 décembre 2021, le périmètre d'intervention des EPF locaux ainsi que de l'Office foncier de la Corse compte près de 7 000 communes adhérentes, pour une population de 14,2 millions d'habitants⁵. S'agissant des EPF d'État, ils regroupaient 20 000 communes en 2021, comprenant plus de 49 millions d'habitants ; ils ont contribué cette année-là à la production de 16 000 logements, dont 40 % de logements locatifs sociaux, un tiers de leur foncier étant par ailleurs dédié à l'activité économique productive⁶.

Au total, plus de 93 % de la population habite dans une commune couverte par un établissement public foncier.

¹ Grand Paris Aménagement, créé juridiquement par un décret du 31 juillet 2014 sous sa forme actuelle, est ici rattaché à la décennie 1960-1969 en raison de l'antériorité de l'AFTRP.

² Ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

³ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

⁴ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁵ Association nationale des EPFL, *Rapport d'activité 2021*, octobre 2022.

⁶ Réseau national des EPF d'État, *Rapport d'activité 2021*.

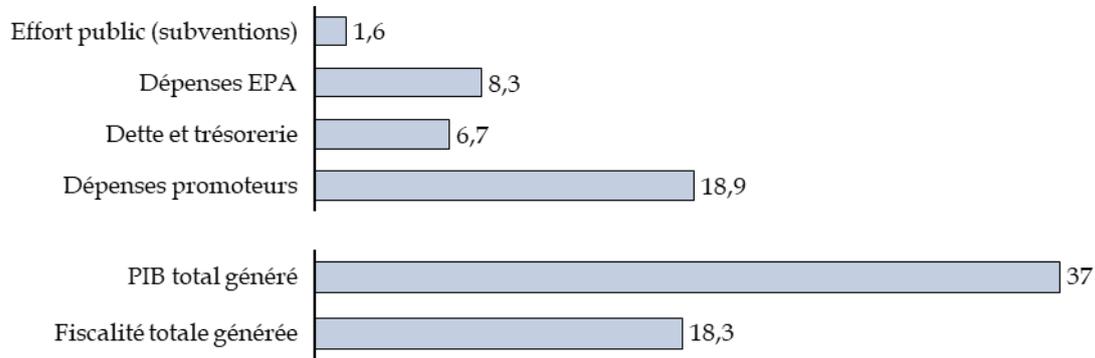
Quant aux **établissements publics d'aménagement**, au 1^{er} janvier 2020, ils couvraient 172 communes pour une population de 3,7 millions d'habitants, dont plus de la moitié en région Île-de-France¹.

Les trois **établissements publics fonciers et d'aménagement** (EPFA) comprenaient à la même date 1 307 communes pour une population de 12,7 millions d'habitants, dont plus de 90 % pour Grand Paris Aménagement, dont le périmètre recoupe d'ailleurs celui des EPF et EPA de la région Île-de-France.

L'impact socio-économique de l'activité des EPA et EPFA est considérable : sur dix ans (2015-2025), il a été évalué à 37 milliards d'euros de PIB (soit un effet multiplicateur PIB / effort public de 24), une contribution fiscale de 18,3 milliards d'euros, permettant la construction de 126 000 logements, 1,7 million de m² de bureaux et 7 millions de m² de locaux d'activité, et enfin la création de 160 000 emplois par an, dont 22 000 emplois directs².

Impact économique des EPA et EPFA entre 2015 et 2025

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'étude Roland-Berger

Cet effet est toutefois concentré sur certains EPA, en particulier ceux d'Île-de-France. Grand Paris Aménagement représente à lui seul un PIB de 14,5 milliards d'euros et des rentrées fiscales de 10,4 milliards d'euros. C'est aussi en Île-de-France que les subventions publiques sont les plus faibles comparées au PIB généré et à la fiscalité induite³, en raison, notamment, de la maturité des opérations pour les établissements issus des villes nouvelles.

¹ Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

² Roland-Berger, Étude du modèle économique des EPA, juin 2020.

³ Pour Grand Paris Aménagement, par exemple, le rapport entre PIB généré et effort public est de 53, et le rapport entre fiscalité induite et effort public de 38.

De même, la très grande majorité des 160 000 emplois générés se trouvent en Île-de-France (dont 60 500 résultant des opérations de Grand Paris Aménagement).

3. Le mode de gouvernance de ces établissements peut servir de modèle pour la coopération locale

Contrairement à ce que pourrait laisser croire le qualificatif d'établissements d'État ou locaux, **aussi bien les EPF d'État que les EPF locaux, ainsi que les EPA, ont une gouvernance très majoritairement locale.**

Le code de l'urbanisme prévoit que le conseil d'administration des EPF d'État et des EPA « *est composé de représentants de l'État et, pour au moins la moitié, de membres représentant les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* »¹. En pratique, **l'État est toujours très minoritaire dans les conseils d'administration des EPF d'État.**

Le conseil d'administration des EPF d'État et des EPA est généralement présidé par un élu, par exemple le président ou un vice-président de la collectivité ou du groupement sur le périmètre duquel est installé l'établissement (région, métropole...).

L'État n'en conserve pas moins un **rôle important** par la **tutelle** qu'il exerce sur les EPF d'État et les EPA, laquelle sera décrite plus bas : il nomme en particulier le directeur général.

Si le nombre des administrateurs est souvent élevé, il permet de **représenter de manière équilibrée chaque niveau de collectivité**, en tenant compte de leur population : communes, intercommunalités et, pour les établissements les plus vastes, départements et région.

S'agissant des **EPF locaux**, l'État est absent des conseils d'administration, qui ne comprennent, avec voix délibérative, que des représentants des collectivités territoriales et des groupements. La loi prévoit que le conseil d'administration est élu par une **assemblée générale** qui regroupe l'ensemble des membres de l'établissement². Il arrive toutefois que les deux instances soient confondues, l'ensemble des membres étant représentés au conseil d'administration.

Certains établissements nomment également un Bureau qui est chargé notamment de préparer les sujets présentés au Conseil d'administration.

¹ Articles L. 321-8 et L. 321-1 du code de l'urbanisme.

² Article L. 324-3 du code de l'urbanisme.

De manière générale, **les établissements interrogés par le rapporteur spécial**, toutes catégories confondues, **font état de conditions de gouvernance très satisfaisantes**. Les décisions sont souvent prises par consensus, voire à l'unanimité.

Certains établissements font toutefois état d'un souhait d'autoriser la prise en compte dans le quorum des participants à distance (visio), cette participation étant limitée aux personnes présentes physiquement. Cette demande est bien sûr particulièrement pertinente dans le cas d'EPF de taille régionale.

Les EPF locaux sont attachés à une gouvernance exclusivement locale, ce qui ne s'oppose pas à la **coopération avec les services de l'État** : leurs représentants sont parfois présents au conseil d'administration sans voix délibérative.

D'une manière générale, **chaque établissement organise sa gouvernance en fonction des besoins locaux**. À titre d'exemple, l'EPF d'Auvergne a désigné des vice-présidents « ambassadeurs des départements » afin de maintenir la proximité du conseil d'administration, tandis que l'EPFL Cœur de France¹ invite aux assemblées générales les partenaires des territoires couverts, tels que les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les associations départementales d'information sur le logement (ADIL) ou les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

Ainsi, alors que les collectivités locales peinent souvent à se faire entendre, **ces établissements apparaissent comme des lieux où un véritable dialogue est possible autour des enjeux locaux en matière foncière**, ce qui rejoint une préoccupation particulière du rapporteur spécial dans le cadre des travaux qu'il conduit par ailleurs sur la mise en œuvre du principe « zéro artificialisation nette » (ZAN)².

La représentation des différents acteurs locaux et leur contact permanent avec les collectivités locales leur permet de s'adapter à des contextes toujours spécifiques, auxquels leur expertise technique permet d'apporter une réponse.

Les EPF apparaissent ainsi comme l'une des indispensables contreparties au désengagement de l'État dans les territoires.

Ce constat encourage à s'appuyer sur ces établissements pour mieux structurer l'appui de l'État et la mutualisation entre collectivités au service de l'action foncière et de l'aménagement.

¹ L'EPFL interdépartemental Foncier - Cœur de France regroupe des collectivités et intercommunalités situées dans plusieurs départements de la région Centre-Val de Loire.

² Voir en particulier l'article 3, instaurant une conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, de la proposition de loi n° 205 (2022-2023) visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, en cours d'examen, texte dont il est le co-auteur et le rapporteur.

B. CES ÉTABLISSEMENTS PEUVENT CONSTITUER LE CŒUR D'UN PÔLE RÉGIONAL DE CONSEIL ET D'ACTION AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Compte tenu des avantages apportés par leur gouvernance, les EPF et EPA, et plus particulièrement les EPF en raison de leur vocation à couvrir l'intégralité d'un territoire, présentent toutes les caractéristiques leur permettant de devenir le cœur d'un dispositif de conseil et d'action, au service des collectivités territoriales, sur les enjeux de la maîtrise foncière. Ce rôle sera de plus en plus essentiel avec la mise en œuvre des objectifs de sobriété foncière prévus par la loi Climat-Résilience.

S'ils interviennent en matière d'action foncière (acquisition, portage et cession) sur sollicitation des communes et des intercommunalités, ces établissements exercent également une **offre de services complémentaire** en appui aux collectivités (aide technique et financière), surtout celles insuffisamment pourvues en ingénierie :

- en amont : aide à l'élaboration de stratégies foncières par les EPCI ou collectivités, recherche de gisements fonciers, veille foncière (avec par exemple la mise en place d'un observatoire local des friches), aide à l'élaboration du volet foncier des documents d'urbanisme : schéma de cohérence territoriale (SCOT), plan local d'urbanisme (PLU), programme local de l'habitat (PLH) ;

- en phase opérationnelle ou pré-opérationnelle : études de programmation, études sur la vocation d'une friche, étude de faisabilité technique et économique, maîtrise d'ouvrage de travaux de pré-aménagement¹, gestion de l'occupation transitoire d'un site ;

- en aval : accompagnement des collectivités dans les appels à projets pour trouver des opérateurs, si elles le souhaitent.

Dans certains EPF locaux de petite taille, les moyens d'étude sont en fait mutualisés avec ceux de l'intercommunalité.

En fonction des spécificités des territoires, certains établissements peuvent exercer des missions particulières : ainsi l'établissement public foncier et d'aménagement (EPFA) de Guyane, comme l'EPFL de Guadeloupe, exerce-t-il des missions de régularisation foncière.

L'histoire des EPF, qui s'inscrit dans la longue durée, illustre leur capacité d'adaptation.

À titre d'exemple, l'établissement public foncier de Lorraine, créé en 1973 sur deux départements afin de constituer des réserves foncières vierges et d'éviter ainsi la spéculation foncière, a su prendre en charge dans

¹ Les travaux de pré-aménagement d'un terrain comprennent notamment, en fonction des nécessités, la sécurisation du site, la décontamination, le désamiantage, la dépollution, la déconstruction...

les années 1980 le recyclage des espaces délaissés par les industries sidérurgiques, minières et textiles. Puis ses interventions se sont étendues à tous les espaces dégradés tant urbains que ruraux et son périmètre s'est récemment étendu à l'ensemble de la région Grand Est, hors Alsace¹.

Les EPF disposent généralement de l'ensemble des compétences nécessaires, qui ne pourraient pas être réunies par une commune donnée. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) oppose ainsi l'approche « par le projet » des EPF, qui correspond selon lui aux besoins des collectivités territoriales, à l'approche « par la procédure » des services déconcentrés, qui assurent plus la gestion des procédures que l'accompagnement des projets locaux².

Les communes, détentrices de la compétence en urbanisme et donc de la maîtrise du sol, **traversent pour leur part une période où les contraintes se multiplient** : des plans de protection contre les risques (risque incendie, risque d'inondation...) menacent de réduire le potentiel de terrains constructibles, mais surtout l'objectif de sobriété foncière ou « zéro artificialisation nette » s'impose désormais comme un paramètre structurel majeur de l'action locale.

L'objectif « Zéro artificialisation nette »

La loi Climat-Résilience du 22 août 2021 a fixé deux étapes :

- au cours de la période 2021-2031, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans chaque région ne peut dépasser la moitié de la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes ;

- en 2050, l'artificialisation nette doit être nulle (« zéro artificialisation nette »), c'est-à-dire que la surface désartificialisée (ou renaturée) doit être au moins égale à la surface artificialisée.

Source : commission des finances, à partir de la loi Climat-Résilience³

Face à ces enjeux, déclarer la fin du pavillon et la généralisation de la barre d'immeuble serait une fausse solution, inacceptable pour la population, alors que d'autres solutions existent.

¹ Voir notamment le fascicule « Catalogue des 35 ans : EPF Lorraine d'hier à aujourd'hui », juin 2008.

² Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Pratiques des établissements publics fonciers en matière de requalification des friches urbaines et industrielles, rapport CGEDD n° 010379-01, établi par Philippe Grand et Jérôme Peyrat.

³ Articles 191 et 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Ces solutions ne sont pas simples : la mise en œuvre de la réduction de l'artificialisation doit être conciliée avec la nécessité de loger les populations et de permettre l'installation d'activités. Pour y parvenir, une connaissance très fine du territoire est nécessaire, d'où l'impérative nécessité de placer les élus locaux aux cœurs des décisions, et de disposer d'une maîtrise technique approfondie.

Car, comme l'ont souligné la plupart des personnes auditionnées, **les métiers de l'aménagement et de la construction font face à un changement de perspective** : il ne s'agit plus de construire des logements ou des centres commerciaux sur des terrains vierges, naturels ou agricoles, mais d'étudier les terrains déjà urbanisés, de déterminer si une dépollution est nécessaire, d'identifier des opportunités de transformation de bâtiments ou, si nécessaire, de démolition. L'objectif de non-artificialisation *nette* pousse même les collectivités à rechercher des potentiels non pas de construction, mais de renaturation afin de restituer un sol pourvu de toutes ses fonctions naturelles là où se trouvait un local qui n'a pas de possibilité de reconversion.

Toutes ces activités demandent des compétences de veille foncière, de montage juridique et financier de dossiers, de pré-aménagement dont ne disposent pas la plupart des communes.

Les établissements publics fonciers possèdent ces compétences, outre leur capacité à acquérir et porter les terrains.

En s'appuyant sur une gouvernance qui permet de bien appréhender et prendre en compte les enjeux de chaque territoire, tout en assurant une cohérence à l'échelle régionale ou (pour les plus petits EPFL) au moins intercommunale, **les EPF constituent donc un outil irremplaçable.**

Recommandation

Construire dans chaque région, autour de l'établissement public foncier et, le cas échéant, des établissements publics d'aménagement, un pôle de conseil aux collectivités territoriales sur les enjeux de la maîtrise foncière et notamment de la sobriété foncière. Ce pôle de conseil doit aussi avoir une fonction de remontée des informations vers le niveau national ; il doit en particulier être consulté par l'administration centrale lors de l'établissement des normes relatives à l'utilisation du foncier.

L'établissement d'un pôle de conseil et d'action repose sur la **dimension critique des établissements**, qui leur permet d'être des forces de conseil effectives sur l'ensemble de leurs métiers. Il est donc important de **favoriser la mutualisation la plus large possible des fonctions** : si les

associations représentatives ou structures plus informelles exercent efficacement le partage d'information¹, certains établissements peuvent gagner à se rapprocher les uns des autres.

Le rapporteur spécial a pu ainsi constater l'utilité de cette mutualisation dans le cas de Grand Paris Aménagement. Une convention de fédération entre cet établissement et celui d'Orly-Rungis Seine-Amont (ORSA) permet à ce dernier établissement, de taille relativement réduite et confronté à des enjeux difficiles de requalification de quartiers dégradés, de bénéficier de l'expertise de Grand Paris Aménagement, qui par sa masse critique dispose d'experts pour chaque domaine de la politique foncière et d'aménagement. L'ensemble des personnels de l'EPA ORSA ont ainsi été transférés à Grand Paris Aménagement².

De même, lorsqu'une région est partagée entre plusieurs EPF, il serait utile, même sans remettre en cause leurs périmètres d'intervention, de favoriser les rapprochements entre établissements au moins pour les activités d'études afin de tirer profit des relations privilégiées entre la collectivité de niveau régional et l'EPF.

Recommandation

Favoriser la mutualisation entre les établissements, afin de faire bénéficier les territoires peu dotés en ingénierie de l'expertise des établissements les plus importants.

C. LA CARTE DE FRANCE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS DOIT ÊTRE ACHEVÉE

La dynamique de création d'établissements publics fonciers des années 2000 et des années 2010 a permis de couvrir une grande partie du territoire français. Les EPF d'État les plus anciens, créés sur un périmètre limité, se sont étendus progressivement à l'ensemble de la région, à l'exception des territoires déjà couverts par un EPF local, dont certains ont également été rejoints par de nouvelles communes ou intercommunalités.

L'EPF Normandie, le plus anciennement créé, portait à l'origine sur la basse Seine. L'EPF de Lorraine, créé sur deux départements, recouvre aujourd'hui l'ensemble de la région Grand Est à l'exception de l'Alsace, déjà couverte par un EPF local. Les EPF de Nord-Pas-de-Calais, de Poitou-Charentes et du Languedoc-Roussillon se sont élargis à l'occasion de

¹ Association nationale des EPF locaux, réseau national des EPF d'État, réseau national des aménageurs.

² Décret n° 2017-1508 du 27 octobre 2017 relatif au transfert à l'établissement public Grand Paris Aménagement de droits et obligations de l'établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine amont.

la fusion de ces régions en 2016 au sein, respectivement, des régions Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie.

Les EPF ont une tendance de plus en plus claire à faire coïncider leur périmètre avec celui de la région. Les EPF créés depuis le début de ce siècle ont ainsi couvert dès leur création l'ensemble d'une région administrative, à l'exception de l'EPF de Vendée.

Toutefois, tandis que des EPF d'État étaient créés ou s'étendaient dans certaines régions, d'autres régions n'en étaient pas pourvues et c'est sur des initiatives locales que des EPF locaux ont été créés en grand nombre au cours des années 2000 et 2010, au point d'aboutir à la carte des EPF actuelle (voir *infra*), fortement morcelée.

Deux observations peuvent être faites.

Dans certaines régions, le retard de création d'un EPF d'État a abouti à la création d'EPF locaux qui ont fini par être plus ou moins imbriqués dans le périmètre de l'EPF d'État.

C'est le cas tout particulièrement dans la région Occitanie : l'EPF régional recouvre aujourd'hui l'ensemble du territoire de la région à l'exception de trois grandes agglomérations de l'ancienne région Midi-Pyrénées (Toulouse, Montauban et Castres) qui avaient créé leur EPF local avant la fusion des régions. Le territoire de Perpignan est même couvert à la fois par l'EPF régional et un EPF local, cas unique en France : en pratique les deux établissements mènent des actions différentes et une convention règle la répartition de la taxe spéciale d'équipement entre les deux établissements, mais la Chambre régionale des comptes regrette l'insuffisance de la coopération entre les deux établissements¹.

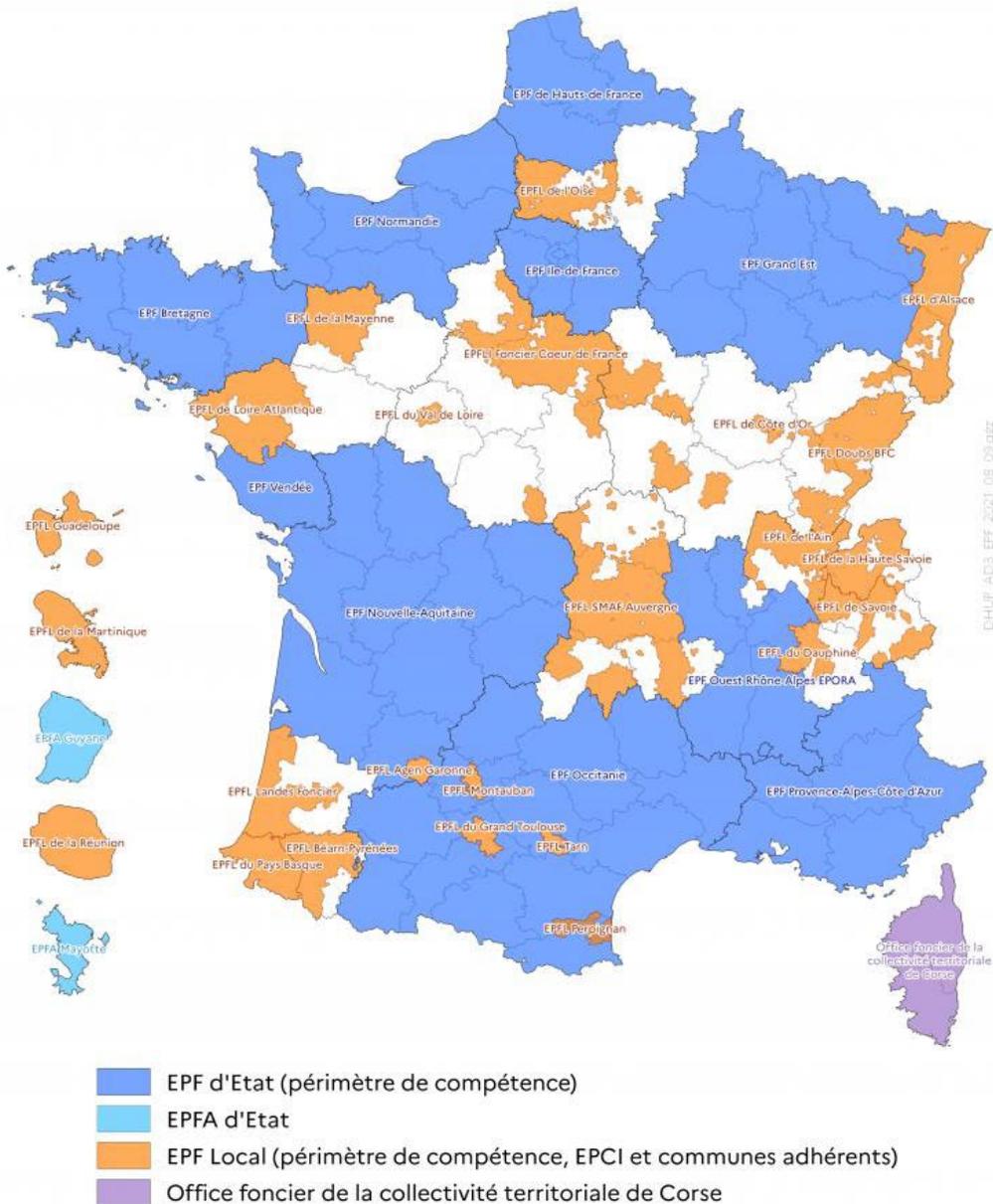
Surtout, **le rapporteur spécial note la persistance de vastes « zones blanches »**, en particulier le long d'un axe ouest-est qui inclut les bassins de la Loire et de la Saône².

Cette situation n'est pas satisfaisante. Face à l'importance de plus en plus grande prise par la question de l'accès au foncier et les risques d'un renchérissement de la ressource avec la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette », les collectivités dépourvues de cet outil risquent d'être désavantagées.

¹ Chambre régionale des comptes d'Occitanie, rapports d'observations définitives relatifs à l'EPFL Perpignan-Pyrénées-Méditerranée (2022) et à l'Établissement public foncier d'Occitanie (2023).

² Des discussions sont en cours pour une meilleure couverture du département de l'Aisne.

Les établissements publics fonciers (EPF) d'Etat et les EPF locaux Août 2021



Source : DGALN/DHUP/AD3
Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI/OM (09/08/2021)

Note : le périmètre de certains EPF continuant à évoluer, cette carte peut ne pas être entièrement à jour pour certains d'entre eux¹.

¹ L'EPF local de l'Ain indique ainsi couvrir désormais l'ensemble du département de l'Ain. L'EPFL d'Oise et Aisne indique également avoir pour membres trois EPCI du centre et du sud de l'Aisne alors que la carte n'indique que la communauté d'agglomération du Grand Soissons.

L'échelle régionale présente plusieurs avantages : elle permet à l'établissement d'atteindre une taille critique lui permettant de réunir l'ensemble des compétences nécessaires à ses différents métiers. En outre, elle permet de placer l'EPF comme acteur de référence de la question foncière face à la région qui organise la stratégie d'organisation de l'espace à travers les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), dont l'évolution législative récente a accru la portée¹. Les EPF qui recouvrent l'ensemble d'une région, ou au moins d'un département, apprécient de pouvoir mener leur action sur la totalité du périmètre de la collectivité à laquelle ils sont le plus liés.

Il est donc proposé de **rechercher une couverture complète du territoire par des établissements publics fonciers**.

Cette proposition rejoint celle faite par le Conseil des prélèvements obligatoires, dans un rapport remis l'an passé à la commission des finances sur la fiscalité locale dans la perspective du ZAN² : « *Étudier l'extension de la couverture géographique des établissements publics fonciers à l'ensemble du territoire national et la taxe spéciale d'équipement affectée à leur financement* ».

Il n'est pas question, toutefois, de remettre en cause les initiatives locales qui ont abouti à la création d'établissements locaux, dans la mesure où ils ont fait leur preuve et apportent satisfaction aux communes et intercommunalités. Les compétences des EPF d'État et locaux étant dans l'ensemble comparables, le point crucial est que les actions soient menées et que les collectivités locales soient pleinement représentées dans la gouvernance, ce qui est le cas pour ces deux catégories d'établissements.

Recommandation

Achever la couverture de la carte par des EPF, sans remettre en cause l'existence des EPF locaux existants lorsqu'ils donnent satisfaction.

S'agissant des **établissements publics d'aménagement**, la question du périmètre ne se pose pas dans les mêmes termes.

Ils sont souvent mis en place sur le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN) et n'ont donc pas vocation à agir en dehors de ce périmètre, même si les besoins locaux peuvent conduire à une extension mesurée. Cela a été le cas par exemple de l'EPA Euroméditerranée à Marseille : l'opération d'intérêt national a été lancée en 1995 sur un

¹ La loi Climat-résilience, en particulier, fait du SRADDET le pivot de la mise en œuvre de l'objectif de réduction de 50 % de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici à 2031.

² Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité locale dans la perspective du ZAN, rapport remis à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

périmètre de 310 hectares (EuroMed 1), étendu à 480 hectares en 2007 (EuroMed II).

Par ailleurs, certains établissements peuvent exercer des missions ponctuelles d'acquisitions foncières, d'aménagement ou de conseil en dehors de leur périmètre.

Le code de l'urbanisme permet même, en principe, à Grand Paris Aménagement¹ d'intervenir sur l'ensemble du territoire national. Actuellement l'activité de l'établissement se limite toutefois à la région Île-de-France pour ce qui concerne l'action foncière et la conduite des opérations d'aménagement. Elle s'étend à l'ensemble du territoire national pour des missions d'accompagnement des services de l'État dans l'élaboration des projets partenariaux d'aménagement (PPA), dont Grand Paris Aménagement héberge un centre de ressources national.

D. LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA TUTELLE DOIVENT ÊTRE RATIONALISÉES

La tutelle est le nécessaire contrôle exercé par l'État sur les établissements publics fonciers d'État, en contrepartie de la garantie financière qu'il leur accorde pour la mise en œuvre de missions de service public. Une tutelle similaire est également exercée sur les établissements publics d'aménagement, moyennant les différences de compétences et de périmètre entre ces établissements et les établissements publics fonciers.

Elle prend plusieurs formes et met en jeu plusieurs administrations face à l'établissement représenté par son directeur général.

Les deux principales dimensions de la tutelle sont la tutelle budgétaire et la tutelle « métier ».

La **tutelle budgétaire** est exercée par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, à travers la direction du budget (DB) et les directions régionales des finances publiques, qui contrôlent et valident les documents financiers (budget, comptes, dossiers d'emprunt).

La **tutelle métier** relève du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et, en pratique, de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) qui fait partie de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

En premier lieu, l'État transmet des **orientations stratégiques**, qui comprennent un volet national et un volet régional, corédigé avec l'administration déconcentrée, en général la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Ces orientations définissent les politiques publiques auxquelles l'établissement

¹ *Articles L. 321-9 et suivants du code de l'urbanisme.*

doit participer en priorité et quantifient des objectifs, en particulier en termes d'acquisitions et de cessions dans un but de production de logements, notamment sociaux. Elles portent également sur la mobilisation des EPF en accompagnement des programmes nationaux : Action Cœur de Villes, Petites Villes de Demain, nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN), territoires d'industries...

Les orientations stratégiques rappellent les grands enjeux nationaux ou locaux : lutte contre l'artificialisation, adaptation au recul du trait de côte, développement des énergies renouvelables, développement de l'industrie verte, revitalisation des centres villes et des centres bourgs. Elles sont prises en compte par le programme pluriannuel d'intervention (PPI) de l'établissement, établi pour une période de cinq ans.

Les représentants de l'État participent au **conseil d'administration** de ces établissements. L'ordre du jour des réunions du conseil d'administration fait l'objet d'une discussion préalable avec la réunion des administrateurs d'État, ce qui permet de contrôler la bonne prise en compte des politiques publiques. Le préfet approuve les délibérations.

Par ailleurs, des **réunions** sont régulièrement organisées avec les établissements au sujet de la construction d'outils de pilotage, de l'actualité législative et réglementaire ou de la mise en œuvre des nouveaux grands programmes de l'État.

La DHUP et la DB **évaluent annuellement tous les directeurs généraux**, auxquels des objectifs annuels personnels sont assignés ; la part variable de leur rémunération dépend de ces évaluations. Les audits du contrôle général économique et financier (CGEFI) notent toutefois des cas où les objectifs assignés au directeur général ne correspondent pas aux axes stratégiques du programme pluriannuel d'intervention (PPI) : parfois les objectifs d'acquisition et de cession de logements sont exprimés en nombre d'actes alors que le PPI les exprime en nombre de logements.

Enfin, les établissements **répondent à de nombreuses demandes** des tutelles budgétaire et métier, portant sur l'activité des établissements. Ces demandes relèvent de plusieurs logiques.

L'information annuelle du Parlement est assurée par les **questionnaires parlementaires**, envoyés au plus tard le 10 juillet par les rapporteurs spéciaux et pour avis des deux assemblées¹ et dont les réponses doivent parvenir au Parlement avant le 10 octobre, le temps de réponse laissé aux établissements étant bien sûr moindre en raison des délais de transmission et de validation.

¹ Les rapporteurs spéciaux et pour avis des deux assemblées s'efforcent en pratique d'élaborer un questionnaire commun sur le programme 135, afin de faciliter l'élaboration des réponses par l'ensemble des administrations concernées.

Surtout, les administrations de tutelle demandent de renseigner de **nombreux indicateurs et rapports** : indicateurs financiers, indicateurs environnementaux, trajectoire d'emprunt, rapport relatif à l'établissement du budget et à l'exécution budgétaire, document relatif aux données opérationnelles et financières, prévisions à moyen terme, indicateurs de frais de personnels ou de frais de fonctionnement... Les établissements sont également sollicités pour répondre à des enquêtes thématiques, qui nécessitent des explications approfondies au-delà de la production d'indicateurs ou de statistiques.

Le suivi de ces indicateurs répond à la nécessité, s'agissant d'établissements publics, **d'assurer un suivi précis de l'activité et de contrôler l'utilisation des fonds publics**, les établissements étant partiellement financés par des ressources fiscales ou budgétaires. Certains établissements ont d'ailleurs indiqué au rapporteur spécial qu'ils exploitent eux-mêmes ces indicateurs dans leurs documents de communication.

Toutefois, **en pratique les demandes sont nombreuses, proviennent d'administrations différentes et ne sont pas toujours bien coordonnées** : les données sont demandées dans des formats différents nécessitant des doubles saisies et des retraitements. Au total, ces demandes représentent une **charge administrative significative**, qui peut être de un, parfois de deux ou trois équivalents temps plein, au détriment des tâches opérationnelles au service des collectivités locales pour lesquelles l'établissement a été créé.

En outre, **certains indicateurs pourraient être mieux mis en cohérence**. À titre d'exemple, il est souvent demandé aux EPF d'assurer une rotation plus rapide du stock et, dans le même temps, d'éviter un niveau trop élevé de trésorerie¹. Or une accélération de la rotation du stock, c'est-à-dire une cession plus rapide des terrains, vient nourrir ponctuellement la trésorerie, de sorte que les deux indicateurs peuvent être difficiles à atteindre simultanément.

À la tutelle budgétaire et « métier » s'ajoute le **contrôle économique et financier**, dispositif de contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent. Le contrôle économique et financier a pour objet d'analyser les risques et d'évaluer les performances de ces entreprises et organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État².

Les établissements font ainsi l'objet d'audits par le Contrôle général économique et financier³, qui examine aussi bien leur organisation et leur

¹ Les tutelles demandent aux EPF de ne pas dépasser un niveau de trésorerie équivalent à six mois d'activité.

² Décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État.

³ En application du décret n° 2022-1600 du 21 décembre 2022 relatif au Contrôle général économique et financier, cet organisme placé sous l'autorité directe des ministres chargés de l'économie et du budget, exerce sur les entreprises ou organismes concernés le contrôle économique

gouvernance que leur dispositif de contrôle interne, leur situation et leurs perspectives financières, afin d'évaluer la qualité comptable des états financiers et les risques financiers auquel ils font face.

Enfin, les **chambres régionales des comptes** ou, dans le cas des établissements publics d'aménagement, la **Cour des comptes** conduit chaque année des rapports d'observations sur la gestion de certains établissements. Ces documents, qui sont publics et accompagnés d'une réponse de la direction générale de l'établissement, constituent une riche source d'information sur l'activité de ces établissements.

En outre, la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics, mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2023, nécessite un renforcement du **contrôle interne**, ce qui constitue un nouveau chantier organisationnel.

Au total, **chacun de ces contrôles présente une légitimité et une raison d'être** car un établissement public, partiellement financé sur fonds public, se doit de rendre des comptes. Cependant **ce contrôle**, et tout particulièrement la tutelle d'État, **devrait être simplifié et rationalisé**.

Recommandation

Rationaliser les relations des EPF d'État et EPA avec leur tutelle : mettre en cohérence les indicateurs demandés et mieux coordonner les demandes d'indicateurs entre administrations de tutelle, afin que la charge administrative ne s'exerce pas au détriment du temps passé à la gestion des opérations.

Outre la question de la tutelle et du contrôle, **l'efficacité des relations avec les services déconcentrés pourrait aussi être améliorée dans certains cas**.

Un rapport de la chambre régionale des comptes d'Occitanie donne l'exemple de l'acquisition par l'EPF régional de deux parcelles fin 2014, dans le cadre d'un projet de construction de logements sociaux ; or, six mois plus tard, la révision du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) a eu pour effet de rendre les parcelles inconstructibles, ce qui a mis fin à l'opération, devenue déficitaire. Selon la réponse apportée par l'établissement à la Cour des comptes, l'EPF avait exercé son droit de préemption sur ces parcelles à la demande explicite du sous-préfet d'arrondissement, alors même que d'autres services de l'État préparaient en même temps un « porter à connaissance » relatif au risque inondation. L'incident résulte donc d'un **manque de coordination entre services de l'État et établissement public de l'État**.

II. ADAPTER L'ACTION DES EPF ET EPA À LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

Outre leur capacité à constituer le cœur d'un pôle de conseil et d'assistance aux collectivités en matière d'accès au foncier, les EPF ont d'abord un rôle historique opérationnel qui est appelé à prendre aujourd'hui une nouvelle dimension.

A. LES MOYENS D'UNE ACTION FONCIÈRE DE PLUS LONG TERME DOIVENT ÊTRE MIS EN PLACE

1. L'action des EPF est au cœur des enjeux actuels et futurs de sobriété foncière

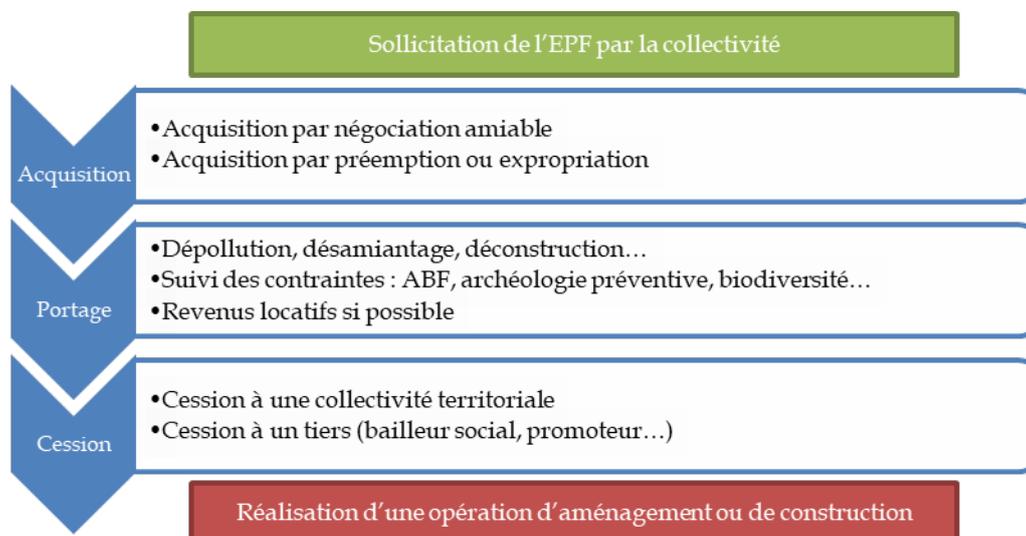
La reconversion des friches constitue le premier métier des établissements publics fonciers. Les premiers établissements (Normandie, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Ouest-Rhône-Alpes) ont été constitués dans des régions où les mutations de l'économie française dans le dernier tiers du 20^e siècle avaient laissé de nombreuses friches urbaines et industrielles. En 2015, les friches représentaient encore 90 % de l'activité de l'EPF Nord-Pas-de-Calais (aujourd'hui intégré dans l'EPF Hauts-de-France) et la quasi-totalité des travaux effectués par l'EPF de Normandie¹.

Les EPF récents, créés depuis l'an 2000, qu'ils résultent de l'initiative de l'État ou des collectivités locales, ont une action beaucoup plus diversifiée et centrée sur l'objectif de production de logements.

Le cœur de leur activité foncière comprend trois étapes, chacune faisant appel à des compétences spécifiques.

¹ Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Pratiques des établissements publics fonciers en matière de requalification des friches urbaines et industrielles, rapport n° 010379-01 établi par Philippe Grand et Jérôme Peyrat, mai 2016.

Les trois étapes d'une intervention pour un établissement public foncier



ABF : Architectes des Bâtiments de France.

Source : *commission des finances*¹

L'acquisition a pour objet un terrain préalablement identifié par la collectivité, souvent conseillée par l'EPF au moyen d'une activité de veille foncière et dans la mesure où le projet est cohérent avec le programme pluriannuel d'intervention (PPI) de l'établissement. Le service des Domaines est sollicité pour estimer la valeur vénale. L'acquisition amiable permet souvent d'obtenir le meilleur prix et d'éviter les contentieux, mais **l'établissement peut utiliser de prérogatives de puissance publique** telles que le droit de préemption ou la procédure d'expropriation.

Le **portage** proprement dit correspond à la période pendant laquelle l'EPF est propriétaire du terrain. Maître d'ouvrage, il peut réaliser des opérations de pré-aménagement, en particulier de dépollution, désamiantage, remise aux normes ou dépollution. Lorsque c'est possible, il valorise le terrain par exemple en le mettant en location.

Cette phase nécessite la maîtrise d'un grand nombre de contraintes réglementaires. Une difficulté supplémentaire réside dans la nécessité de sécuriser et clore les lieux, parfois d'évincer des occupants sans titre, comme a pu le constater le rapporteur spécial lors d'une visite sur un site de l'EPF d'Occitanie.

Le bien est finalement **cédé** soit à la collectivité territoriale, soit directement à un tiers (bailleur social, promoteur) qui, en accord avec la collectivité, réalisera une opération d'aménagement et de construction. Les EPF ont indiqué au rapporteur spécial que le choix de l'opérateur dépend de la qualité du projet (logement produits, qualité urbaine, architecturale et

¹ Sources diverses, notamment le Guide des EPFL 2019.

environnementale...) plus que du prix proposé. Des pénalités peuvent être perçues si l'opérateur ne respecte pas le cahier des charges.

Le prix de cession est en principe égal au prix d'acquisition complété par les frais exposés par l'EPF. Celui-ci peut toutefois, en fonction des ressources dont il dispose et des priorités assignées à son action, réduire le prix (minoration foncière), par exemple pour la construction de logements sociaux.

L'ensemble de ces actions nécessite de **fortes compétences techniques, juridiques et financières**. C'est le regroupement de ces compétences, avec la capacité à mener de front des procédures souvent complexes et longues, qui fait tout l'intérêt de l'outil EPF.

Or la complexité des opérations va être amenée à croître dans les années à venir avec la quasi-fin des opérations en extension urbaine et la nécessité de travailler en milieu déjà urbanisé ou en tout cas déjà artificialisé.

L'action des EPF, aussi bien en amont (identification de toutes les opportunités foncières, notamment en recyclage urbain) que pendant l'opération (opérations de pré-aménagement) sera donc précieuse. Le cadre actuel d'action des établissements appelle toutefois certaines évolutions afin qu'ils soient en mesure d'aider pleinement les collectivités à répondre aux impératifs qui leur sont fixés.

2. Il est nécessaire de développer une action foncière de plus long terme et plus diversifiée

Il ressort de manière générale des auditions auxquelles a procédé le rapporteur spécial que **l'horizon de portage actuel des EPF**, souvent limité à cinq ou dix ans, **est, dans bien des cas, insuffisant**.

Si les EPFL peuvent avoir des durées de portage d'une dizaine d'années, voire plus longue, les EPF d'État sont soumis à la pression de leur tutelle financière, qui souhaiterait accélérer la durée de rotation des stocks, alors même que dans certains cas le coût d'un portage de long terme peut être amenuisé par des activités de location de terrain qui apportent des revenus.

Or la mise en œuvre du principe « zéro artificialisation nette » a pour effet une raréfaction progressive et très importante du foncier, de laquelle résultera probablement une hausse importante des coûts. Le développement d'autres risques, tels que le retrait du trait de côte, exige également une action de long, voire de très long terme.

Il est donc essentiel que les collectivités aient les moyens de mener une action de maîtrise foncière résolue sur le moyen et long terme.

Si la commune peut, en théorie, acquérir elle-même les terrains et les conserver pendant une durée indéfinie, sans passer par un tiers tel que l'EPF, il s'agit d'une charge souvent excessive, dans la mesure où elle accroît son endettement sans, la plupart du temps, apporter de revenus suffisants, le modèle économique dépendant de la cession ultérieure. Christian Gros, maire de Monteux (Vaucluse), évoquait devant le rapporteur spécial des solutions pouvant faire intervenir la Banque des territoires, outre l'établissement public foncier. Le transfert de propriété permet de limiter l'endettement tout en laissant à la commune l'usufruit du terrain.

En outre, l'action sur des parcelles déjà urbanisées est plus complexe et les terrains disponibles risquent d'être de plus en plus difficiles à traiter : « dents creuses » de petite dimension et éparpillées dans le tissu urbain, terrains pollués ou amiantés... La durée de portage est rallongée par la complexité des travaux, renforcée par l'accumulation des normes techniques et environnementales ainsi que par les risques de contentieux, plus importants en zone dense.

Plusieurs organismes auditionnés ont ainsi mis en valeur la nécessité, pour un portage de long terme, de favoriser la constitution de foncières.

Certains, notamment l'EPFL de Haute-Savoie, ont pris comme exemple, voire comme modèle, la Fondation pour les terrains industriels (FTI) de Genève. Cet établissement a mis en place les moyens d'une action foncière forte sur un territoire spatialement très contraint, même si ce modèle n'est pas complet dans la mesure où il ne traite pas de l'accès au logement¹.

La Fondation des terrains industriels

Régie par une loi du canton de Genève du 13 décembre 1984, mais héritant d'une structure créée dès 1960, la Fondation des terrains industriels (FTI) résulte d'une volonté de la puissance publique de conserver la maîtrise foncière à long terme, tout en donnant aux entreprises privées la possibilité d'acquérir le droit de construire et d'opérer un bâtiment pour plusieurs décennies à ses frais.

Propriétaire de nombreux terrains situés dans les zones industrielles et d'activités, la FTI accompagne les entreprises, en particulier petites et moyennes entreprises, en recherche de terrains et de locaux. Elle facilite leur implantation et leur développement, tout en imposant, via des baux de long terme, des règles d'intérêt public relatives à l'usage des sols et aux activités exercées.

Source : commission des finances, site Internet de la FTI et site dixit.net²

¹ Ce qui a pour effet un report de la question du logement sur le territoire français et le département de Haute-Savoie.

² La Fondation des Terrains Industriels de Genève, entretien entre Guillaume Massard, directeur général de la Fondation pour les terrains industriels de Genève, et Sylvain Grisot, site dixit.net, 10 janvier 2023.

Si la structure de l'EPF elle-même n'est pas nécessairement appropriée à un portage foncier de long terme, il est nécessaire, d'une manière générale, d'**encourager la création de foncières** pour assurer une maîtrise foncière sur le plus long terme, comme c'est déjà le cas de certains établissements avec lesquels le rapporteur spécial a échangé (Grand Paris Aménagement, EPFL de Haute-Savoie...). Ces foncières pourraient être des filiales d'EPF auxquelles participeraient les collectivités concernées et d'autres établissements publics.

Recommandation

Favoriser la constitution de foncières pour assurer la maîtrise des terrains sur une durée de portage plus longue que celle pratiquée actuellement par les établissements, afin de préserver les collectivités locales du risque de hausse des taux d'intérêt et des coûts du foncier.

Les compétences des EPF sont définies dans le code de l'urbanisme, qui prévoit ainsi qu'ils peuvent, de manière générale¹ :

- **réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières** dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur ;

- **constituer des réserves foncières** ;

- appuyer les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'**observation foncière**.

Les EPF d'État peuvent également, sur décret, être chargés de la conduite d'une **opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national** (ORCOD-IN)². Il existe à ce jour cinq ORCOD-IN, dont quatre sont portées par l'EPF d'Île-de-France et une par l'EPF d'Occitanie, lequel a fait visiter son site au rapporteur spécial. Le président de la République a annoncé la création de quatre ORCOD-IN nouvelles lors d'un déplacement à Marseille le 27 juin 2023.

Ces compétences permettent aux établissements d'exercer des actions variées. Le rapporteur spécial a pu le constater lors d'une visite de projets conduits par l'EPF d'Occitanie, qui vont de la requalification de bâtiments vétustes et dangereux dans le centre de Nîmes à la requalification d'une vaste copropriété dégradée³ en lien avec un projet de renouvellement urbain de l'ANRU, en passant par un projet de réhabilitation d'un ancien

¹ Articles L. 321-1 et L. 324-1 du code de l'urbanisme.

² Article L. 321-1-1 du code de l'urbanisme.

³ L'EPF d'Occitanie est le seul EPF chargé d'une ORCOD-IN hors de la région d'Île-de-France.

entrepôt en périphérie ou un autre projet de réalisation d'activités diverses (notamment une prison) sur une ancienne plateforme de travaux de grande dimension, à cheval entre Nîmes et la commune voisine de Générac.

Dans chacun de ces projets les enjeux sont différents et complexes : préservation d'espèces animales sur l'ancienne plateforme de travaux, prise en compte des demandes des riverains, nécessité de sécuriser certains locaux contre une occupation temporaire illégale (et dangereuse pour les occupants), présence généralisée d'amiante dans l'ancien entrepôt, etc.

Une séparation assez nette est ainsi tracée avec les compétences des **établissements publics d'aménagement**, qui peuvent réaliser des opérations d'aménagement et les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à ces opérations.

Les EPA acquièrent normalement le terrain au moment de la réalisation de l'opération d'aménagement, qui est conduite sous leur direction, alors que les EPF agissent en amont et ont vocation à acquérir des terrains au moment le plus opportun et à les conserver le temps nécessaire à la finalisation d'un projet et, le cas échéant, à des travaux de pré-aménagement. Les EPA n'assument donc aucun risque sur le foncier lui-même.

Les activités attribuées aux EPF et aux EPA font parfois face à des limites liées au périmètre d'action des établissements : si le code de l'urbanisme présente un cadre commun d'action au niveau national, les circonstances locales peuvent rendre utile d'étendre le périmètre d'action de certains établissements. Plusieurs cas ont été signalés au rapporteur spécial.

En **zone dense**, au-delà des grands projets traditionnels de type « ZAC », il existe un véritable **potentiel de « micro-densification » dans les secteurs pavillonnaires**, comme l'a constaté Grand Paris Aménagement en Île-de-France, permettant l'ajout de logements selon des modalités dépendant de chaque parcelle. Cette action est complexe : il faut identifier les actions faisables techniquement, mais aussi monter des plans de financement. Les collectivités comme les propriétaires ont besoin d'être accompagnés.

Aucun outil juridique spécifique n'existe pour mener de telles actions : la procédure de ZAC n'est que partiellement adaptée car il n'y a pas nécessairement d'étape d'acquisition foncière. En outre, le droit de délaissement peut constituer un obstacle à la mise en œuvre de cet outil, de sorte qu'il pourrait être nécessaire d'élaborer, par la loi, un **véritable outil pour le renouvellement des secteurs pavillonnaires**.

En **zone rurale**, l'action foncière peut être insuffisante et certains élus souhaiteraient bénéficier de l'appui de l'établissement public foncier pour conduire aussi des **actions d'aménagement**. Cette possibilité devrait être limitée, car l'EPF n'a pas vocation à agir dans un domaine où existe

une offre concurrentielle privée : ce type d'extension de compétence devrait donc être limité à des projets où l'initiative privée fait défaut, par exemple après échec d'un appel d'offres.

Dans ces deux cas comme dans d'autres, un **aménagement limité des compétences des EPA et des EPF permettrait de mieux exploiter ces établissements déjà en place et connus des collectivités**, sans les retards et les coûts qu'impliquent la création de nouvelles structures ou l'élaboration de nouveaux outils.

Recommandation

Favoriser, selon les territoires, l'exercice par les EPF et EPA de compétences spécifiques dans des zones où leur ingénierie permet d'avoir une action utile sans création de structure nouvelle.

Enfin, un cas particulier, souvent évoqué, est celui des **gares et stations de métro nouvelles**, dont la création entraîne une hausse du foncier considérable. Alors que la transition écologique favorise le développement des transports en commun, le développement des lignes à grande vitesse (LGV), du réseau de transports du Grand Paris, voire dans les années à venir de « RER métropolitains », fait de cet enjeu une réalité pour de nombreuses métropoles.

Les collectivités souhaiteraient ainsi bénéficier d'une **part plus importante des plus-values foncières** liées à l'installation de ces équipements, dans la mesure où ces plus-values résultent d'une décision publique et constituent pour les propriétaires en place un effet d'aubaine, avec parfois une part de comportement spéculatif.

Or **cette hausse même du foncier**, préjudiciable à l'accueil de populations et au développement des activités, **pourrait être limitée par une action foncière de long terme**, tendant à acquérir d'ores et déjà, à travers une structure adaptée telle que l'établissement public foncier ou sa filiale, des terrains situés à proximité des gares et amenés à être à l'avenir reconvertis ou densifiés.

Recommandation

Mener une action foncière beaucoup plus volontariste dans les sites environnant les grandes gares nouvellement créées.

B. LES EPF ET EPA DOIVENT DISPOSER D'UN ACCÈS À TOUTES LES DONNÉES NÉCESSAIRES À LEUR ACTION

Les établissements publics fonciers peuvent appuyer les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'**observation foncière**¹, en soutien aux observatoires locaux de l'habitat qui, de manière significative, sont devenus des observatoires locaux de l'habitat et du foncier (OHF) avec la loi Climat et résilience du 22 août 2022.

Précisés par un décret du 12 octobre 2022², ces observatoires assurent le suivi des prix du foncier et l'optimisation de son utilisation afin de permettre la production de logements à prix maîtrisés tout en veillant à une gestion économe des espaces et à limiter l'artificialisation des sols. Ils sont obligatoirement créés pour les groupements de collectivités qui doivent mettre en place un plan local de l'habitat (PLH). Ce décret prévoit que les EPF, ainsi que les agences d'urbanisme, apportent leur concours à ces observatoires, notamment par la mise à disposition, le recensement et l'analyse des informations, données et référentiels.

Indépendamment de cette nouvelle obligation, la **connaissance précise du territoire** est indispensable à l'activité d'un établissement public foncier ou d'un établissement public d'aménagement.

L'État met à disposition plusieurs sources de données et outils, en général réservés aux acteurs publics.

Quelques sources de données accessibles à certains acteurs publics

Fichiers fonciers de la direction générale des finances publiques (DGFIP) : retraités par le Cerema, ils décrivent de manière détaillée le foncier, les locaux ainsi que les différents droits de propriété qui leur sont liés.

Logements vacants (Lovac) : fichier spécialisé aidant les collectivités à repérer et caractériser les logements vacants³.

Locaux d'activités vacants (LOCOMVAC) : liste des locaux commerciaux et professionnels dépourvus d'imposition à la cotisation foncière des entreprises l'année précédente sur le périmètre de la collectivité concernée.

Cartofriches : cet outil du Cerema utilise des données nationales⁴ pour assurer une pré-identification des friches sur tout le territoire. Ce recensement doit être consolidé avec la participation des acteurs locaux.

¹ Articles L. 321-1 et L. 324-1 précités du code de l'urbanisme.

² Décret n° 2022-1309 du 12 octobre 2022 relatif aux observatoires de l'habitat et du foncier.

³ Des données agrégées par commune sont disponibles en données libres.

⁴ BASOL, base de données sur les sites et sols potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics ; BASIAS, base de données de l'inventaire historique des sites industriels et activités de service.

Valeurs foncières et mutations immobilières (DV3F) : cette base complète le fichier (aujourd'hui disponible pour tous en données libres) des demandes de valeur foncière (DVF)¹ par certaines données foncières qui permettent des analyses plus fines.

Documents d'urbanisme (PLU, PLUi) : ce sont aussi des sources d'information importantes sur l'utilisation des sols. Ces documents ne sont désormais exécutoires que s'ils ont été publiés sur le portail national de l'urbanisme (geoportail-urbanisme.gouv.fr)².

Occupation du sol à grande échelle (OCS-GE) : base de données en cours d'élaboration pour la description de l'occupation du sol. Elle est produite par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et le Cerema à partir de prises de vues aériennes et de données existantes, mais aussi par des procédés inédits d'intelligence artificielle. Cette base est appelée à jouer un rôle central dans la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation.

Source : commission des finances, sources diverses

L'outil Urban-Simul du Cerema croise ces sources de données dans une interface accessible aux acteurs publics qui permet de visualiser les données foncières sur un territoire, d'apprécier les gisements fonciers et l'offre foncière potentiellement constructible, de construire et analyser des scénarios d'urbanisation.

De nombreuses initiatives locales existent également.

L'EPF local de Haute-Savoie, en lien avec l'État, a ainsi mis en place un outil intitulé MCMA (« mieux comprendre, mieux agir »), logiciel cartographique mis à la disposition des communes et des intercommunalités, qui permet l'accès et le suivi de données foncières contextualisées (cadastre, fichiers fonciers, demandes de valeurs foncières, plans de prévention des risques, plans locaux d'urbanisme, servitudes d'utilité publiques, zonages environnementaux ou agricoles, mais aussi prix de référence fonciers et immobiliers), les aidant à définir et suivre leur stratégie foncière. Cet outil est aujourd'hui utilisé également dans d'autres départements.

L'accès aux données mériterait toutefois d'être encore amélioré afin de faciliter un meilleur accès au niveau local, mais aussi une meilleure compréhension des enjeux à l'échelle nationale.

Il serait ainsi utile de construire une **carte de France consolidée des stocks fonciers** des établissements publics fonciers et des établissements publics d'aménagement. Une vision globale permettrait de mieux apprécier l'impact des objectifs de réduction de l'artificialisation, mais aussi des autres risques, en particulier le risque de dépréciation de ce stock, risque

¹ *Demande de valeur foncière sur le site Etalab.*

² *Article 7 de l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements.*

identifié par certains établissements : un terrain acquis en vue d'un projet de construction peut, après plusieurs années, ne plus trouver sa destination parce que la commune doit renoncer au projet afin de satisfaire ses objectifs « ZAN ». Dans ce cas, le terrain perd sa qualité de terrain constructible et sa valeur foncière diminue nécessairement, pouvant mettre en difficulté l'EPF ou, plus fréquemment, la commune qui est généralement obligée de racheter le terrain à l'EPF.

Recommandation

Construire une carte de France des stocks fonciers des EPF et EPA, avec leur durée de portage, afin de mieux apprécier l'impact du ZAN sur le risque de dépréciation de ce stock.

Enfin, il ressort des réponses reçues des établissements publics fonciers que **certaines bases de données sont encore insuffisamment accessibles aux établissements publics fonciers ou d'aménagement**. Il peut s'agir soit d'ouvrir un droit d'accès à ces établissements à des données existantes, soit d'assurer une mise à jour plus fréquente.

L'accès à ces données est essentiel afin de permettre à ces établissements opérationnels d'identifier avec une plus grande réactivité et une meilleure connaissance des prix de marché les opportunités foncières qu'ils pourront mettre en œuvre dans le cadre de leur programme pluriannuel d'intervention ou en réponse aux sollicitations des communes.

Or certaines de ces données sont accessibles aux collectivités, mais pas aux EPF qui pourraient pourtant en tirer parti dans leur activité quotidienne.

Recommandation

Ouvrir aux EPF l'accès aux bases de données sur les locaux vacants (LOVAC et LOCOMVAC), qui permettraient de mieux identifier les vacances en termes de logement ou de commerces.

Mettre plus régulièrement à jour la base D3VF (données de demande de valeur foncière enrichies) du Cerema.

III. GARANTIR DES CONDITIONS DE FINANCEMENT ADAPTÉES AUX MISSIONS DES ÉTABLISSEMENTS

Les établissements publics fonciers comme les établissements publics d'aménagement ont pour objectif d'atteindre un équilibre financier, sans chercher à réaliser des bénéfices. Toutefois leur modèle économique est sensiblement différent : tandis que les EPF sont des établissements permanents, pour lesquels les opérations passées contribuent à financer les opérations futures, les EPA sont constitués en principe pour une opération homogène qui, fortement déficitaire au début, doit s'équilibrer à la fin.

A. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS EST FONDÉ SUR UN ÉQUILIBRE DURABLE ENTRE ACQUISITIONS ET CESSIONS

1. Le modèle économique d'un EPF repose sur une montée en charge progressive permettant un effet de levier des ressources fiscales

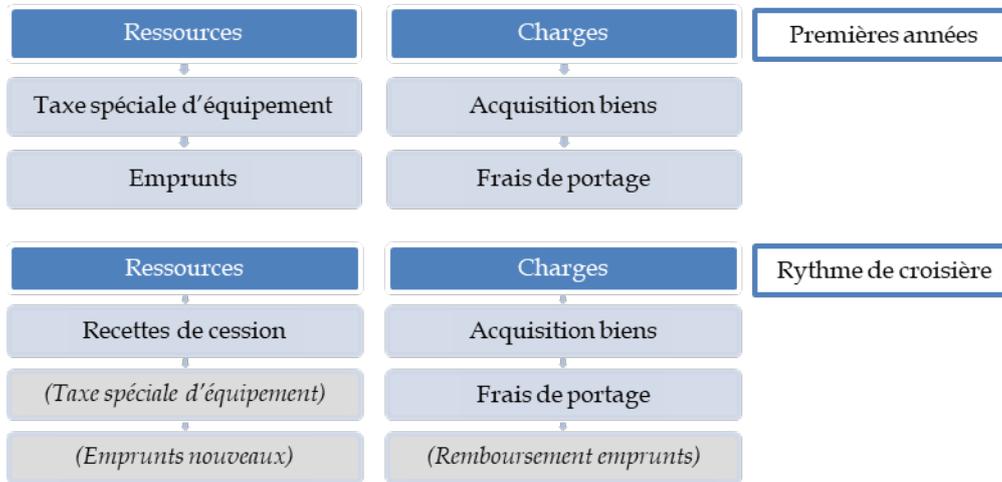
Un établissement public foncier, créé pour une durée non limitée, a vocation à mener un grand nombre d'opérations.

Chaque opération est caractérisée par une **dépense initiale importante**, lors de l'acquisition d'un terrain, suivie de **dépenses supplémentaires pendant la durée de portage**. Les **recettes** surviennent principalement lors de la cession du terrain.

En principe, le modèle économique d'un EPF repose sur une montée en charge progressive. **Les premières acquisitions sont financées par les ressources externes** constituées par le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE) et les emprunts. Pendant quelques années, ces acquisitions ne produisent presque pas de revenu, sauf le cas échéant certains produits de location.

À la fin de la période de portage des premiers biens, **l'établissement perçoit des recettes de cession**, qui correspondent en principe aux coûts qu'il a exposés.

Modèle économique simplifié des établissements publics fonciers



Source : commission des finances

Ainsi l'établissement doit-il parvenir en une quinzaine d'années, selon les simulations faites par le ministère de l'équipement lors de l'instauration de la taxe spéciale d'équipement¹, à un « **rythme de croisière** » au cours duquel **l'emprunt n'est plus nécessaire et la taxe elle-même pourrait être réduite ou supprimée**, les cessions finançant les nouvelles acquisitions.

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. »

Source : Chambre régionale des comptes d'Île-de-France²

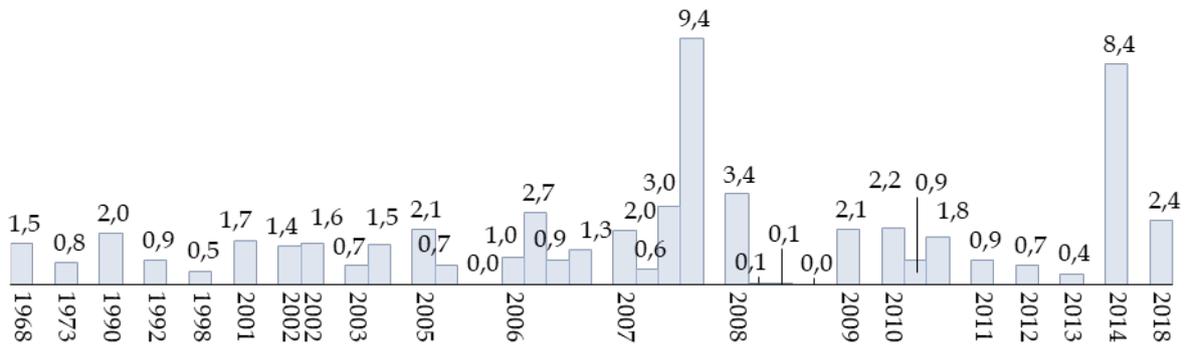
¹ Voir Thierry Vilmin, *L'aménagement urbain en France : une approche systémique*, Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), novembre 1999.

² Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *Établissement public foncier d'Île-de-France : exercices 2016 et suivants, rapport d'observations définitives*, mai 2022.

En pratique, **la quasi-totalité des établissements, même les plus anciens, continuent à percevoir la TSE¹**. Le rapport entre le montant de la TSE perçue et le montant des cessions effectuées n'apparaît pas significativement inférieur pour des établissements anciens par rapport à des établissements récents.

Rapport entre le montant de la TSE perçue et le montant des recettes de cessions, selon la date de création de l'établissement

(en millions d'euros)



Note de lecture : le montant indiqué correspond au rapport, pour chaque EPF d'État ou local (date de création en abscisse), entre le montant total de TSE (y compris compensation budgétaire en 2021) perçue entre 2017 et 2021 et le montant total des cessions effectuées au cours de la même période.

Source : calculs commission des finances à partir de données DHUP

Chaque établissement se trouve en fait dans une situation différente. Le montant des cessions peut être très variable d'une année à l'autre, en fonction de la rapidité d'avancement des projets. En outre, certains établissements font le choix d'une ressource fondée sur l'emprunt plutôt que sur la fiscalité, alors que d'autres cherchent à réduire le plus possible le recours à l'endettement.

Il apparaît ainsi que **la TSE constitue aujourd'hui une ressource incontournable pour les établissements publics fonciers**, et que cette ressource demeurera indispensable dans les années à venir. De nombreux établissements apprécient l'effet de levier qu'elle procure, en facilitant par exemple le recours à l'emprunt.

S'agissant de **l'endettement**, il est très variable selon les établissements.

Fin 2021, le niveau d'endettement global des **EPF d'État** s'établissait à 509 millions d'euros, portant presque entièrement sur deux établissements : l'EPF d'Île-de-France (411 millions d'euros) et l'EPF de

¹ Seuls trois EPF locaux ne perçoivent pas la TSE et se financent par l'emprunt ou par subvention de leurs collectivités : EPFL Agen-Garonne, Landes-Foncier et Mayenne-Sarthe.

Provence-Alpes-Côte d'Azur (96 millions d'euros). Les autres EPF ont un endettement nul ou inférieur à 1 million d'euros chacun.

Cet endettement demeure globalement modéré puisqu'il représente en moyenne 12 % du stock (18 % et 14 %, respectivement, pour les EPF d'Île-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Les **EPF locaux**, y compris l'Office foncier de Corse, ont recours à l'endettement de manière plus systématique. Leur niveau d'endettement global est de 1,1 milliard d'euros, le rapport au niveau du stock foncier étant beaucoup plus élevé, à 65 %.

Selon les éléments apportés au rapporteur spécial par l'administration, la dette de la plupart des EPF d'État et locaux est incluse dans la dette publique au sens de la comptabilité nationale.

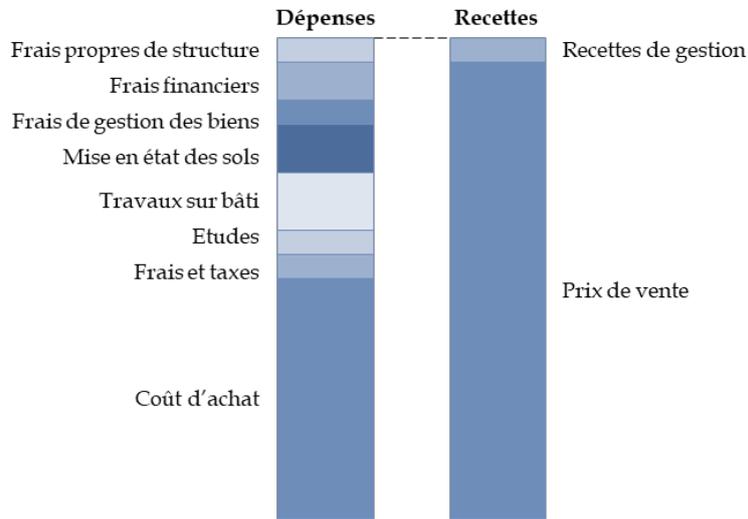
Enfin, la **trésorerie des EPF d'État**, dont le niveau est soumis à la demande des tutelles de ne pas dépasser six mois d'activité, est en baisse constante depuis 2020 avec la reprise de l'activité faisant suite à la crise sanitaire. Le niveau global de trésorerie s'établissait à 553 millions d'euros fin 2020, puis à 545 millions d'euros fin 2021. Si la trésorerie est encore en augmentation en 2022 en raison de cessions importantes pour certains établissements, son niveau est attendu en baisse les années suivantes pour se situer au niveau de 380 millions d'euros fin 2025.

2. Lors d'une opération donnée, le prix de cession dépend des coûts exposés par l'établissement...

L'établissement n'ayant pas vocation à réaliser des bénéfices, **le coût de revente d'un terrain par l'EPF à une collectivité ou à un opérateur tiers correspond normalement à la charge foncière**, c'est-à-dire l'ensemble des coûts permettant de produire un terrain prêt pour la construction : coût d'acquisition¹, mais aussi impôts, honoraires du notaire et coûts de préparation du terrain (frais d'éviction des occupants légaux ou illégaux le cas échéant, démolition, voire dépollution, désamiantage...), frais de portage, etc.

¹ Certains EPF appliquent en plus une actualisation du coût d'acquisition, par exemple au bout de cinq ans de portage.

Équilibre d'une opération foncière



Source : commission des finances, d'après le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹

En sens inverse, les éventuelles recettes de location du site peuvent diminuer la charge foncière, dans un esprit d' « urbanisme transitoire ».

Les EPF et l' « urbanisme transitoire »

De plus en plus d'établissements voient dans les terrains portés non seulement un moyen pour réaliser des opérations au terme du temps de portage, mais aussi une opportunité pour obtenir des ressources transitoires ou réaliser des opérations d'intérêt général.

L' « urbanisme transitoire » consiste à mettre le bien à disposition d'acteurs variés tels que les organismes d'hébergement d'urgence, les associations, les entreprises d'économie sociale et solidaire, les jeunes pousses. En Île-de-France, 600 places d'hébergement sont ainsi mises à disposition chaque année grâce à des occupations temporaires².

Les terrains ou bâtiments peuvent aussi être loués pour des activités diverses, ce qui permet à l'EPF d'obtenir des recettes locatives limitant les frais de portage voire, dans certains cas, de réduire en fin de portage le prix auquel le terrain est revendu par l'EPF. Les représentants des EPF d'État ont ainsi indiqué au rapporteur spécial que la location d'un terrain pour un camping pourrait permettre de prolonger la durée de portage au-delà des durées habituellement prévues, ce qui nécessite toutefois des discussions avec les autorités de tutelle qui privilégient une rotation relativement rapide du stock foncier.

Source : commission des finances

¹ Conseil général de l'environnement et du développement durable, Pratiques des établissements publics fonciers en matière de requalification des friches urbaines et industrielles, mai 2016.

² Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Établissement public foncier d'Île-de-France, exercice 2016 et suivants, rapport d'observations définitives, p. 31.

Une estimation correcte de la charge foncière lors du lancement d'un projet est essentielle pour l'établissement. Une charge foncière plus élevée que prévu peut retarder un projet ou conduire à réduire son ambition quantitative ou qualitative, voire entraîner son annulation.

Cette estimation demande une **expertise** que l'EPF construit progressivement à partir de références passées. Elle demeure toutefois soumise à des incertitudes : évaluations domaniales et demandes des cédants lors de l'acquisition, étendue des travaux nécessaires connue de manière incomplète au début de l'opération, révision fréquente des projets à la demande des élus ou de la population...

3. ... mais peut faire l'objet d'une minoration financée par l'EPF

L'EPF peut décider ensuite d'accorder une **minoration** sur ce montant lors de la revente du terrain à une collectivité.

La minoration foncière consiste en une remise sur le prix normal de revente. Selon le CGEDD, plusieurs principes doivent être respectés par les fonds de minoration foncière¹ :

- il ne s'agit pas d'une logique de guichet, mais de sélection des projets. L'EPF doit définir les priorités de son intervention ;

- l'EPF ne peut pas être le seul à consentir un effort, mais les collectivités partenaires doivent prendre en charge une partie du déficit de l'opération ;

- il est souhaitable qu'une collectivité de niveau plus élevé fasse partie des contributeurs afin de faire jouer un « effet de levier ».

Certains EPF pratiquent régulièrement la minoration foncière, selon des règles souvent fixées dans le programme pluriannuel d'intervention (PPI). **D'autres y ont recours rarement, voire jamais**, soit qu'ils considèrent que leur modèle économique ne le permet pas, soit que leur trésorerie soit encore insuffisante en phase de démarrage. Chaque établissement définit sa propre politique de minoration foncière :

- prise en charge de tout ou partie du coût des études ou des travaux de pré-aménagement (déconstruction, dépollution, désamiantage...) ;

- minoration sur le prix du foncier lors de la revente du bien, en général pour des opérations d'habitat social ou en accession.

¹ Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), *Pratiques des établissements publics fonciers en matière de requalification des friches urbaines et industrielles*, rapport CGEDD n° 010379-01, établi par Philippe Grand et Jérôme Peyrat.

Certains EPF prévoient que le montant total de la minoration ne peut excéder une certaine proportion du déficit foncier (souvent 60 % à 80 %, selon les EPF) ; elle peut aussi être définie en euros par mètre carré selon le type de travaux réalisés. En outre, si le montant de la minoration dépasse un certain seuil en euros, l'EPF peut revoir l'opportunité de l'opération ou les modalités de calcul de la minoration.

Le taux de minoration peut également être calibré en fonction du type d'opération, par exemple pour favoriser les opérations de logement social ou très social dans les communes déficitaires au titre de la loi SRU, ou pour les aider à remplir les obligations de performance énergétique.

La minoration peut être faite sur les **fonds propres** de l'établissement, sur le **produit de la taxe spéciale d'équipement** (TSE, y compris la part de compensation budgétaire sur le programme 135) ou sur des **cessions foncières**. Elle peut aussi provenir de fonds issus des collectivités territoriales : à titre d'exemple l'EPF d'Île-de-France a pu accorder, dans le département des Yvelines, des décotes financées par un fonds d'action foncière départemental sur des sites à vocation de développement économique¹.

Au total, les minorations foncières sont souvent nécessaires pour permettre à des projets de logements sociaux d'atteindre l'équilibre. Elles apparaissent également de plus en plus nécessaires alors que l'action en environnement déjà urbanisé est plus coûteuse qu'en extension urbaine.

Une catégorie spécifique de minorations est réalisée sur le produit des pénalités SRU.

4. Une catégorie spécifique de remise est accordée à partir du produit des pénalités SRU

L'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'un **prélèvement annuel** est effectué sur les ressources des communes, dites « carencées », dont la proportion de logement sociaux n'atteint pas les objectifs fixés par l'article 55 de la loi SRU².

Ce prélèvement est reversé à **l'intercommunalité** si elle bénéficie de la délégation des aides à la pierre ; dans le cas contraire, il est reversé à un **établissement public foncier**³. En l'absence d'EPF, le prélèvement est

¹ *Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Établissement public foncier d'Île-de-France, exercice 2016 et suivants, rapport d'observations définitives, p. 37.*

² *Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dispositions codifiées aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation.*

³ *Dans le cas où la commune est située sur le territoire de compétence d'un EPF local et d'un EPF d'État, c'est l'EPF local qui perçoit le produit du prélèvement, sauf en Île-de-France où c'est l'EPF d'État. En Corse, c'est l'Office foncier de Corse qui le perçoit.*

reversé au **fonds national des aides à la pierre** (FNAP) ou, en outre-mer, aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain.

Selon les éléments apportés par la DHUP au rapporteur spécial, 32 millions d'euros ont été versés en 2021 aux EPF d'État et 4,9 millions d'euros aux EPF locaux ainsi qu'à l'Office foncier de Corse. La majorité des versements concernent les régions Île-de-France (17,6 millions d'euros) et Provence Alpes Côte d'Azur (7,6 millions d'euros), compte tenu du nombre plus important de communes carencées dans ces régions.

Les EPF transmettent chaque année au préfet de département un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées en application du prélèvement SRU, ainsi que sur les perspectives d'utilisation des sommes non utilisées. En pratique, les montants sont parfois tellement faibles que le rapport n'est pas remis.

Si le code de l'urbanisme n'impose pas explicitement d'affectation pour ces sommes en ce qui concerne les EPF, ils les utilisent généralement pour accorder des minorations sur les projets permettant aux communes déficitaires en logements sociaux de se rapprocher des objectifs SRU.

Si la ressource SRU a longtemps été peu utilisée, la situation semble s'inverser.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France constatait que, en 2020, l'EPF d'Île-de-France disposait de plus de 40 millions d'euros non encore employés au titre des pénalités perçues les années précédentes¹. L'établissement indiquait dans sa réponse que le fonds est désormais pleinement utilisé, ce qui permet une accélération du nombre de logements sociaux dans les communes carencées. De fait, le montant dépensé a été de 20,2 millions d'euros en 2021, de près de 21 millions d'euros en 2022 et devrait atteindre 24,8 millions d'euros en 2023².

5. La revente du terrain doit toutefois permettre d'éviter des effets d'aubaine pour les acquéreurs

Dans de nombreux cas, l'établissement revend le terrain à la collectivité qui, elle-même, le cède à un aménageur ou un promoteur.

Les chambres régionales des comptes portent un jugement critique sur des cas où la collectivité **revend le terrain à un prix supérieur à celui auquel elle l'a acquis** auprès de l'EPF, avec une plus-value parfois importante³, considérant que ce comportement alimente la spéculation

¹ *Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Établissement public foncier d'Île-de-France : exercices 2016 et suivants, rapport d'observations définitives, mai 2022.*

² *EPF d'Île-de-France, Bilan annuel de l'utilisation du fonds de minoration SRU, 2022.*

³ *Voir par exemple Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Établissement public foncier d'Île-de-France, exercice 2016 et suivants, rapport d'observations définitives, p. 42-43.*

foncière : la minoration foncière a pour objectif non pas de fournir des ressources aux collectivités, y compris lorsqu'elles ont participé au financement de l'opération, mais de permettre la réalisation d'opérations de qualité supérieure ou de prix moins élevé pour l'acquéreur final (par exemple pour des logements sociaux).

La direction départementale des finances publiques (DDFIP) est ainsi intervenue en 2019 pour empêcher la cession d'un terrain porté par l'EPF des Yvelines à une commune qui prévoyait de le revendre avec une importante plus-value, car l'acte de cession initial du terrain, qui était issu d'une caserne militaire, prévoyait le reversement à l'État de toute plus-value éventuelle.

Certains EPF ont indiqué au rapporteur spécial avoir introduit des **clauses anti-spéculatives** dans les conventions avec les collectivités **afin d'éviter que le foncier cédé par l'EPF fasse l'objet d'une revente ultérieure à un prix plus élevé avec une plus-value récupérée par la commune**. Par exemple, la collectivité peut être obligée de reverser une partie de la plus-value à l'EPF, en particulier lorsque celui-ci a consenti une minoration foncière. Certains EPF ont déjà renoncé à des acquisitions lorsqu'ils soupçonnaient que la collectivité réaliserait une plus-value trop importante, l'objectif étant d'améliorer la qualité du projet ou de diminuer le prix de vente final des logements.

Plusieurs EPF privilégient d'ailleurs la **revente directe aux opérateurs** comme manière de limiter les plus-values à la revente et de garantir la programmation de logements locatifs sociaux, tandis que la revente aux collectivités concerne surtout des équipements ou des espaces publics, non susceptibles de plus-values.

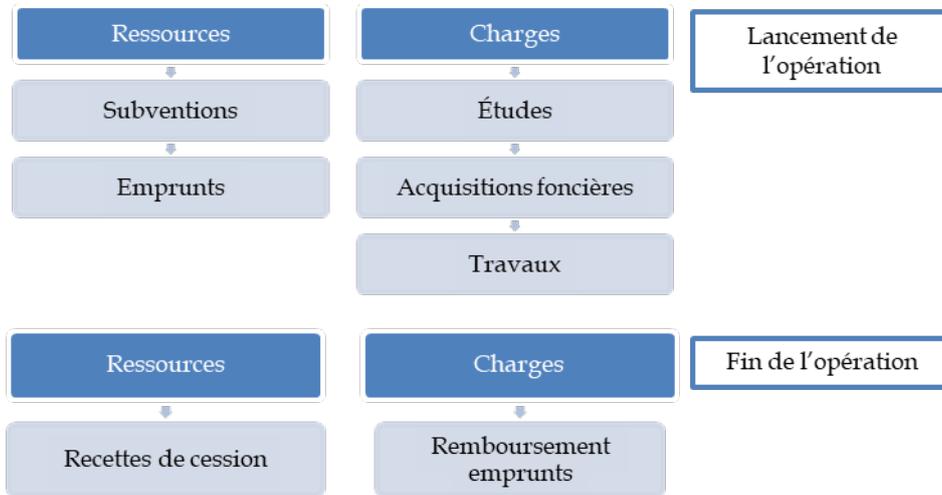
B. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT COMPREND DE TRÈS FORTES DÉPENSES INITIALES, EN PRINCIPE ÉQUILIBRÉES PAR DES RECETTES ÉLEVÉES EN FIN D'OPÉRATION

Contrairement aux EPF, les EPA interviennent pour la plupart sur une opération unique (opération d'intérêt national) avec un cycle de vie comprenant un lancement, un déroulement et une fin.

1. Les EPA se distinguent les uns des autres par leur position dans le cycle global d'investissements

Les frais exposés pendant les premières années de l'opération sont importants avec les frais d'étude, les acquisitions de terrains ou de bâtiments et la réalisation des travaux d'aménagement. En conséquence, le financement repose sur des subventions publiques mais aussi sur un fort recours à l'emprunt.

Modèle économique simplifié des EPA



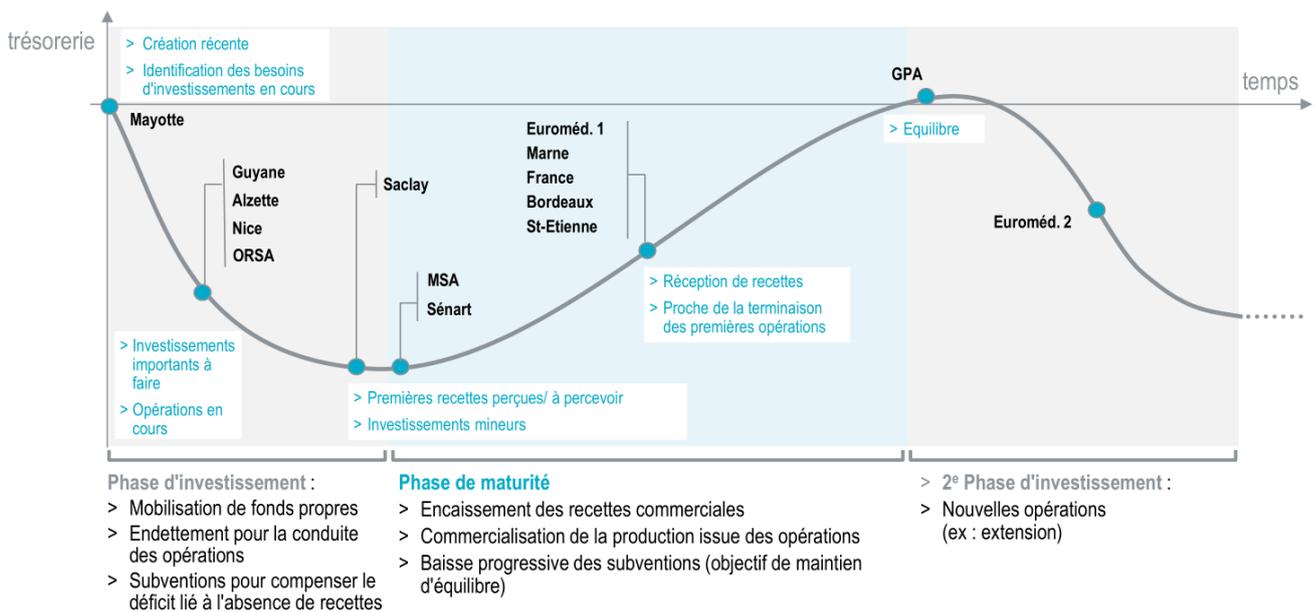
Source : commission des finances

En fin d'opération, les **recettes de cession** permettent normalement de rembourser les emprunts. L'établissement public n'a pas vocation à réaliser des bénéfices et poursuit un objectif de marge nulle. Le bilan financier ne peut donc être appréhendé que dans une échelle de temps de l'ordre d'une à deux décennies.

Le cabinet Roland-Berger, dans une étude sur les établissements publics d'aménagement réalisée en 2020¹, répartit ainsi les EPA selon leur position à différentes étapes d'un cycle de vie tendant vers un retour à l'équilibre, éventuellement suivi d'une seconde phase d'investissement.

¹ Roland-Berger, Étude du modèle économique des EPA, juin 2020.

Cycle de maturité des établissements



Source : Roland-Berger

La mise en œuvre de ce schéma demeure toutefois soumise à des incertitudes. Certains EPA sont confrontés à des déficits opérationnels à fin d'affaire, dont le financement n'est pas encore arbitré par l'État et les collectivités des territoires concernés.

Certains établissements développent de **nouvelles activités** afin de préserver leurs revenus.

Exemple de nouvelles activités : la co-promotion immobilière

Le contrat d'objectifs 2022-2026 de Grand Paris Aménagement intègre ainsi la co-promotion immobilière parmi les activités de l'établissement. Les dépenses initiales se limitent à des études et l'acquisition du foncier, qui représente le principal pic de dépenses, survient au moment des premières recettes (ventes en l'état futur d'achèvement). Les recettes comprennent des honoraires et une marge à terminaison de l'opération. Le profil de l'opération est ainsi très différent de celui d'une opération d'aménagement classique, qui voit un pic de dépenses important au bout de trois ou quatre années, qui est résorbé progressivement au cours des années suivantes.

La co-promotion constitue, pour l'EPA, une diversification des activités vers l'aval. Elle permet de capter une partie de la marge résultant de l'activité de promotion. Elle peut toutefois nécessiter la formation d'équipes spécifiques pour une nouvelle compétence, ce qui ne peut se justifier que si les revenus additionnels sont suffisants.

Source : commission des finances

2. Le niveau d'endettement fait l'objet d'un plafonnement

Le **niveau d'endettement global** des établissements publics d'aménagement (EPA) et des établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) fait l'objet d'un plafonnement depuis 2015 par un accord entre la direction du budget et la direction de l'urbanisme, de l'habitat et des paysages (DHUP), tendant à optimiser le recours à l'emprunt.

Ce plafond est établi sur la base d'une trajectoire triennale glissante définissant un plafond fixe pour l'année N+1 et deux plafonds conditionnels applicables aux années N+2 et N+3. La ventilation de ce plafond global au niveau de chaque établissement est du ressort de la DHUP.

L'étude précitée de 2020 soulignait que **le modèle économique de ces établissements repose sur la mobilisation d'importantes ressources en dette**, qui anticipent les recettes arrivant massivement en fin d'opération. Compte tenu du développement de nouvelles opérations, cette étude recommandait de relever le plafond de dette fixé alors à 580 millions d'euros, soulignant qu'une trop forte limitation de l'endettement entraîne des retards dans les opérations, eux-mêmes porteurs de surcoûts fonciers, notamment à cause de l'augmentation du prix des terrains et de la hausse des taux d'intérêt.

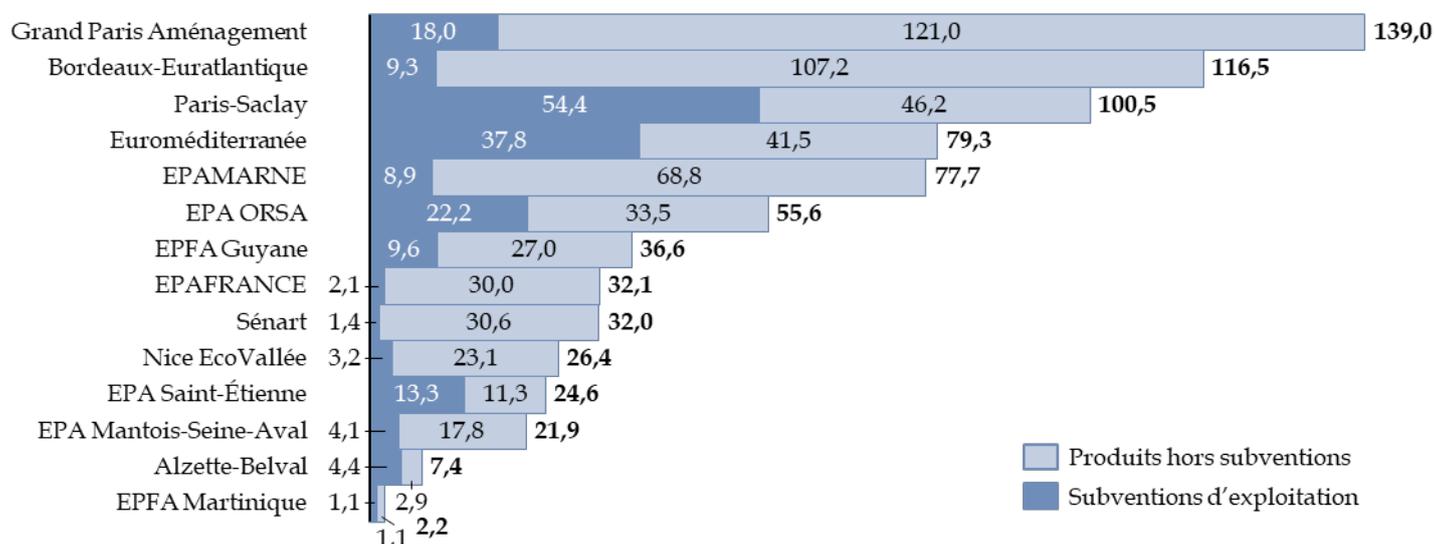
La DHUP a indiqué au rapporteur spécial que, pour 2022, le stock global d'emprunts autorisé pour les EPA et EPFA s'établissait à 684,2 millions d'euros, ce qui demeure encore inférieur au montant préconisé (768 millions d'euros en 2024), mais réduit tout de même les risques d'arbitrage entre le rallongement du calendrier des opérations (par report des dépenses) et la révision à la baisse des projets (pour réduire les coûts).

3. Les subventions occupent une importance variable selon les établissements

Les EPA reçoivent des **subventions** de sources diverses, dont l'État et les collectivités territoriales.

Produits et subventions des EPA

(en millions d'euros, en 2022)



Source : commission des finances, à partir des éléments communiqués par la DHUP

S'agissant plus spécifiquement des **subventions apportées par le programme 135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires », elles sont destinées, en très grande majorité, à des opérations de transformation urbaine, les opérations en extension urbaine étant généralement rentables.

Ces subventions ont été de **32,4 millions d'euros en 2022**, dont 13,6 millions d'euros pour les EPA d'Île-de-France et 11,3 millions d'euros pour l'EPA de Saint-Étienne¹. Ces montants sont très variables d'une année à l'autre, en fonction de l'avancement des projets. En 2021, les subventions du programme 135 avaient été de 27,9 millions d'euros en crédits de paiement, dont 9,6 millions d'euros pour les EPA d'Île-de-France, 6,7 millions d'euros pour l'EPA de Saint-Étienne et 6,6 millions d'euros pour Euroméditerranée².

Les subventions versées aux établissements publics d'aménagement ont vocation à être contractualisées dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER) 2021-2027. Toutefois, le contrat de plan conclu avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne prévoit plus de versements dans ce cadre aux EPA Euroméditerranée et Écovallée Plaine du Var, les subventions versées depuis le programme 135 à ces établissements se faisant donc en dehors du CPER, via des protocoles spécifiques³.

¹ Données communiquées par la DHUP au rapporteur spécial.

² Rapport annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires » annexé au projet de loi de règlement pour 2021.

³ Rapport annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires » annexé au projet de loi de règlement pour 2022.

Montant des subventions engagées au titre des CPER

(en millions d'euros d'autorisations d'engagement)

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Subventions engagées au titre des CPER	25,2	24,0	25,1	35,4	24,0	27,8	26,0	27,1

Source : rapports annuels de performance annexés aux projets de loi de règlement. CPER 2017-2020 jusqu'en 2020, puis CPER 2021-2027

C. TOUTEFOIS, LA FIN DU MODÈLE DE L'EXTENSION URBAINE BOULEVERSE LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU FONCIER`

Les EPF et les EPA n'ont pas découvert l'objectif de sobriété foncière avec la loi « Climat-résilience ».

Comme l'ont indiqué la plupart des EPF au rapporteur spécial, ils avaient déjà commencé à recentrer leur action sur les centres-bourgs et le tissu urbain existant autant que possible techniquement et financièrement. De même les EPA pratiquent de moins en moins l'aménagement par extension urbaine et travaillent en zone dense, jusque dans les centres-villes.

Or le nouveau modèle modifie de manière majeure les conditions économiques de la construction de logements, en raison des coûts nettement supérieurs que représente la construction en recyclage urbain par rapport à une action en périphérie.

1. En particulier, l'action sur les friches dépend des financements publics

La **réhabilitation des friches** industrielles et économiques constitue un objectif important des établissements publics fonciers comme des établissements publics d'aménagement.

Une enquête du CGEDD notait en 2016 leur capacité à apporter une réponse pragmatique¹. Comme il a déjà été vu, la réhabilitation des friches a même été l'une des raisons d'être des premiers EPF, notamment dans les régions touchées par l'arrêt des complexes sidérurgiques ou miniers, ainsi que la fermeture des usines du secteur textile.

Les difficultés sont toutefois importantes.

¹ Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), *Pratiques des établissements publics fonciers en matière de requalification des friches urbaines et industrielles*, rapport CGEDD n° 010379-01, établi par Philippe Grand et Jérôme Peyrat.

En premier lieu, **les EPF ont parfois une connaissance insuffisante des sites**. Le CGEDD souligne, pour ce qui concerne les friches urbaines et industrielles, que **les données techniques et environnementales sont souvent difficilement accessibles**, et que leur reconversion appelle en outre une **réflexion urbaine approfondie** : un diagnostic en amont est nécessaire avant le traitement effectif des friches.

En second lieu, **les procédures sont complexes, entraînant un aléa financier** : les EPF doivent non seulement acquérir le foncier, ce qui correspond à leur cœur de métier, mais aussi, bien souvent, procéder à la sécurisation du site¹ et à sa dépollution, tout en respectant, le cas échéant, les règles de préservation du patrimoine (archéologie préventive, prescriptions des architectes des bâtiments de France) ou de l'environnement (biodiversité selon la procédure « éviter, réduire, compenser », risque d'inondation, risque incendie dans certaines régions...). Ces procédures rallongent les délais pour les opérations, alors qu'elles sont souvent plus légères pour des sites en extension urbaine, qui n'ont pas connu la même histoire d'occupation humaine.

Enfin et surtout, cette action se heurte à un **manque de modèle économique** : les coûts de dépollution sont souvent trop élevés pour que l'EPF trouve un acquéreur du terrain à un prix incluant les frais qu'il a engagés. Le désamiantage, soumis à des normes de plus en plus strictes, est un poste de coûts particulièrement élevé pour les friches urbaines et industrielles. La préservation des sites classés ou inscrits constitue un autre surcoût potentiel, surtout lorsque l'usage des bâtiments est appelé à évoluer.

Les subventions jouent ainsi un rôle déterminant pour équilibrer les opérations, d'où le succès du « **fonds friches** » national issu du plan de relance, mais aussi les dispositifs mis en place par les collectivités territoriales.

Le recours au fonds friches est variable selon les EPF, mais presque tous l'ont sollicité, directement ou par l'intermédiaire des collectivités², selon les éléments apportés par eux au rapporteur spécial. Selon la DHUP, 90 projets lauréats, correspondant à 153 hectares de friches recyclées, ont été portés ou co-portés par les EPF pour près de 59 millions d'euros de subventions attribuées. Ces subventions perçues sont utilisées pour minorer le prix ultérieur de cession à la collectivité et bénéficient donc à celle-ci ou au porteur final de projet, l'EPF en retirant une ressource de trésorerie.

¹ La sécurisation du site vise à en interdire l'accès au public, ce qui relève de la responsabilité de l'EPF en tant que propriétaire et peut nécessiter un gardiennage permanent et coûteux.

² Dans le cadre des trois éditions du fonds friches mis en place dans le cadre du plan France Relance, les EPF pouvaient déposer un dossier de demande de subvention soit pour le compte d'une collectivité, soit en co-portage avec une collectivité.

Certains comptent avoir recours au fonds vert, qui remplace en 2023 le fonds friches, mais là encore des difficultés risquent de se présenter : certains EPF notent que l'obtention des subventions nécessite un état d'avancement du projet dont ils ne disposent pas forcément, en raison même de leur rôle qui est de porter des terrains en attendant la mise en œuvre, voire la définition précise d'une opération.

La situation des friches diffère beaucoup selon le territoire. En Île-de-France, les friches sont souvent, en réalité, occupées par des activités de faible valeur, mais dont l'expulsion représente un coût supplémentaire important qui rend l'opération plus difficile.

2. L'action doit même aller jusqu'à la renaturation, nécessaire pour le ZAN mais entièrement dépourvue de modèle de financement

La renaturation ne consiste pas simplement à re-végétaliser un sol urbain, mais cherche à assurer un retour à un véritable équilibre écologique, de manière à remettre une parcelle à disposition de la faune et de la flore sauvages. Il s'agit d'une action complexe mais nécessaire, comme on l'a vu *supra*, pour atteindre d'ici à 2050 l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

La renaturation est un nouveau métier pour les EPF.

Grand Paris Aménagement, ainsi que son établissement fédéré l'EPA ORSA, mènent des opérations de renaturation qui, ainsi que l'ont indiqué leurs représentants au rapporteur, leur permettent de produire des métriques afin d'objectiver les coûts.

Certains considèrent toutefois que ce type d'action, trop éloignée des métiers de base des établissements, devrait être laissée à d'autres acteurs.

Quoi qu'il en soit, la renaturation, plus encore que la réhabilitation des friches, est **à peu près complètement dépourvue de modèle économique.**

En effet, si les travaux sur une friche sont coûteux, ils permettent d'obtenir un terrain qui dispose d'un potentiel de revenus futurs par la construction de logements ou la mise en place d'activités économiques. Une parcelle rendue à la nature, en revanche, ne fournit pas de revenus, si ce n'est dans certains cas par la mise en place d'activités de loisir.

Parmi les outils à la disposition des établissements pourrait figurer la **valorisation des unités de compensation** : un porteur de projet soumis à une obligation de compensation environnementale peut satisfaire son obligation en acquérant des unités de compensation au sein d'un site

naturel de compensation¹. La valorisation de ces unités, selon les indications données par Grand Paris Aménagement au rapporteur, demeure toutefois très insuffisante pour financer les actions de renaturation qui, dans les conditions actuelles, dépendent des subventions publiques en l'absence de recettes suffisantes.

Les opérations de renaturation reposent donc nécessairement sur les subventions, aujourd'hui et dans un futur prévisible. **L'aide à la renaturation proposée par le fonds vert**, dont la pérennisation a été annoncée par la Première ministre, **est probablement indispensable à une véritable réduction de l'artificialisation nette en France**, mais ne pourra constituer qu'une partie de la réponse. D'ores et déjà plusieurs établissements ont fait part au rapporteur spécial de la difficulté qu'ils avaient à trouver des sites à renaturer.

D. AVEC LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE, LES RESSOURCES DES EPF SONT MOINS BIEN ADAPTÉES À LEURS BESOINS

La taxe spéciale d'équipement est une ressource majeure des établissements publics fonciers.

1. La taxe spéciale d'équipement est une taxe additionnelle aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises

Les EPF bénéficient du produit de la **taxe spéciale d'équipement** (TSE) prévue par les articles 1607 *bis* (EPF locaux et Office foncier de Corse) et 1607 *ter* (EPF d'État) du code général des impôts. Il en est de même des établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) et des agences des 50 pas géométriques. Les établissements publics d'aménagement proprement dit n'en bénéficient donc pas.

En application de ces articles, la TSE est destinée « à permettre à ces établissements de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation » (EPF locaux et Office foncier de Corse) et « au financement de leurs interventions foncières et immobilières ainsi qu'au financement de leurs interventions dans le cadre des opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national qui leur sont confiées » (EPF d'État).

La TSE n'est pas une taxe autonome, mais une **taxe additionnelle à quatre taxes existantes** : les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et la cotisation foncière des entreprises (CFE). Elle apparaît ainsi

¹ Voir CEREMA, *Les sites naturels de compensation*, 2020, et Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *Guide pour l'élaboration d'un site naturel de compensation*, février 2023.

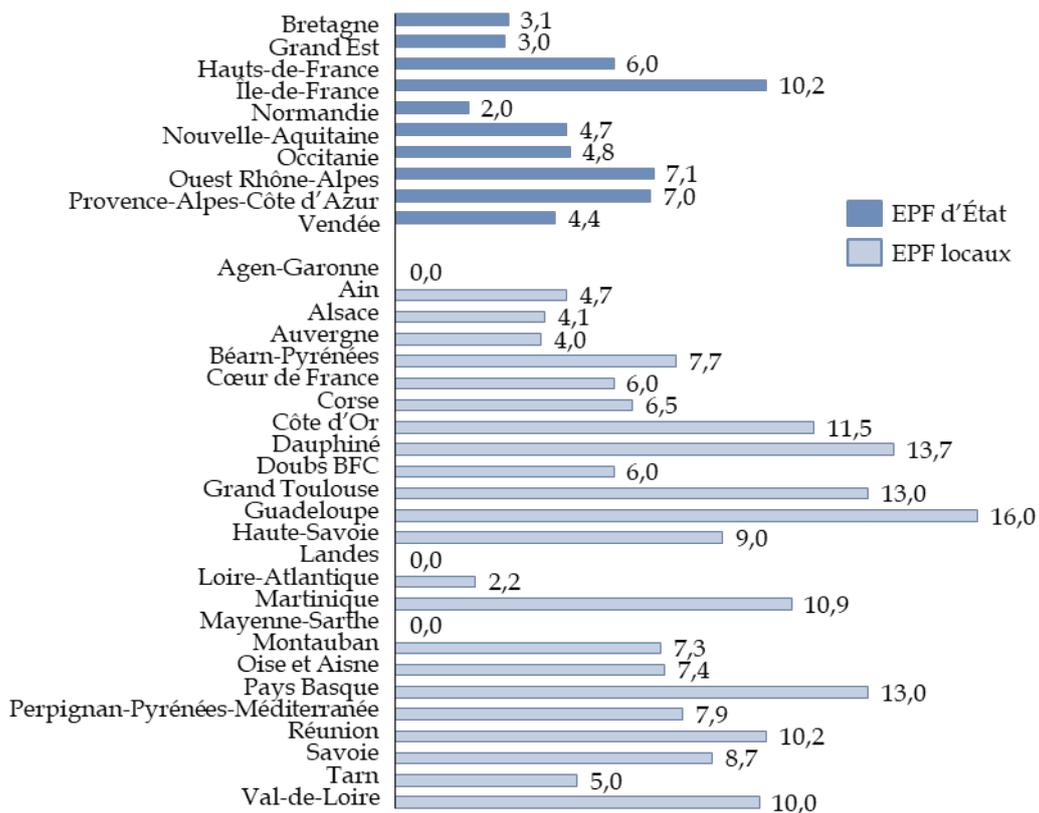
dans une colonne additionnelle sur les avis d'imposition des contribuables soumis à ces taxes.

Le **produit** de la TSE est fixé par le conseil d'administration de l'établissement, puis **réparti** par l'administration fiscale **entre les quatre taxes auxquelles il se rattache**. En application de l'article 1636 B *octies* du code général des impôts, la répartition est proportionnelle aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente au bloc communal et intercommunal.

Toutefois, **la somme du produit de la TSE et de la dotation de l'État** (voir *infra*) est arrêtée chaque année à un **niveau inférieur à 20 euros par habitant** situé dans leur périmètre. En pratique, le montant, très variable selon les établissements, s'approche rarement de ce seuil.

Montant de la TSE par habitant en 2021

(en euros par habitant)



Source : commission des finances, à partir des chiffres DHUP

En outre, dans le cas des EPF d'État, le produit est reversé dans la limite d'un **plafond** fixé, pour chaque établissement, par le I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, qui fait l'objet d'un vote dans chaque loi de finances.

Le produit de la TSE est destiné au financement des interventions foncières et immobilières ainsi que, dans le cas des EPF d'État au financement, le cas échéant, de leurs interventions dans le cadre des opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) qui leur sont confiées par décret en Conseil d'État.

2. La dotation budgétaire de l'État est versée depuis 2021 en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

Les lois de finances pour 2020 et 2021¹ ont instauré une **dotation budgétaire en faveur des établissements publics fonciers (EPF)** d'État et locaux, ainsi que des **établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA)**, appliquée pour la première fois en 2021 :

- d'une part pour **compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales**, qui constituait une partie importante de l'assiette de l'une des quatre taxes auxquelles est adossée la TSE. Le montant de cette dotation est égal au produit versé à ces établissements publics en 2020 au titre du produit de la TSE réparti, en 2020, entre les personnes assujetties à la taxe d'habitation sur les résidences principales ;

- d'autre part pour **compenser l'impact de la modernisation des paramètres de la méthode d'évaluation de la valeur locative des établissements industriels**. Le montant de cette dotation est égal à la moitié du produit réparti, en 2020, entre les personnes assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et celles assujetties à la cotisation foncière des entreprises (CFE).

Selon les éléments transmis au rapporteur spécial, le montant de 175,2 millions d'euros au titre de 2021 se répartit en :

- 129,4 millions d'euros au titre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ;

- 45,8 millions d'euros au titre de la réduction de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels, dont 37,5 millions d'euros concernent la CFE et 8,4 millions d'euros la taxe foncière sur les propriétés bâties.

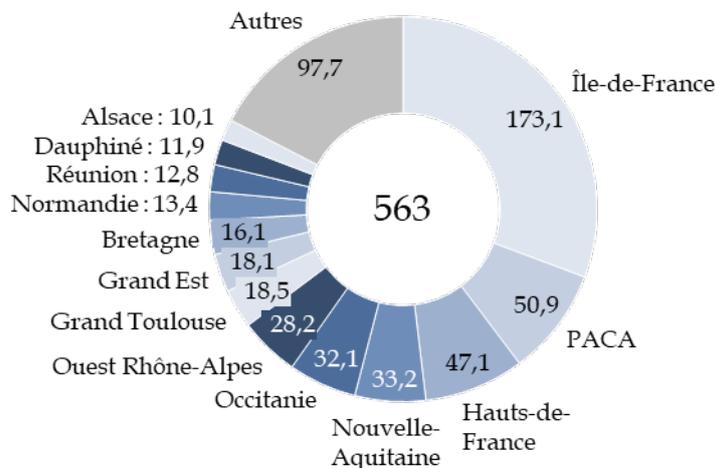
¹ H du V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et B du II de l'article 29 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

3. La TSE constitue une ressource irremplaçable pour les établissements publics fonciers

Le montant de la TSE, y compris la dotation de compensation budgétaire, représente un montant de plus de 550 millions d'euros.

Répartition de la TSE entre les EPF en 2021, y compris la dotation budgétaire

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données transmises par la DHUP (uniquement établissements publics fonciers)

Comme on l'a vu *supra*, l'idée selon laquelle les cessions pourraient suffire à financer les nouvelles acquisitions est illusoire. En tout état de cause, l'accroissement probable de l'activité des établissements dans les années à venir, afin de faire face à l'objectif de sobriété foncière, ne permet pas de réduire les ressources des établissements.

Or la compensation budgétaire, si elle était nécessaire afin de faire face à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, **présente plusieurs désavantages.**

Le principe d'annualité budgétaire place les budgets des établissements sous le risque, chaque année, de voir cette compensation diminuée et réduit leurs capacités à se projeter dans l'avenir, alors que les engagements pluriannuels constituent le cœur même de leur activité.

Même si cette compensation ne diminue pas, sa stabilité ne permet pas, pour l'instant, de prendre en compte les effets de la reprise de l'inflation. Elle ne permet pas non plus d'adapter la ressource au niveau d'activité ou à la taille des établissements, lorsqu'ils agrandissent leur périmètre, au contraire de la part fiscale qui, lors d'une extension, s'applique à de nouveaux territoires.

Il est donc nécessaire d'étudier les conditions d'une **meilleure sécurisation de la taxe spéciale d'équipement** et d'une **meilleure adaptation de ses modalités à l'évolution de l'activité des établissements**.

Recommandation

Étudier les possibilités de remplacer la dotation budgétaire par une ressource fiscale dynamique et adaptée à l'évolution de l'action des EPF, comme c'était le cas avant 2020.

À la question du produit total de la taxe s'ajoute celle de sa répartition entre les différentes catégories de contribuables.

Un effet particulier de la réforme de la fiscalité locale a été mis en lumière en début d'année 2023 lors des débats tenus au Sénat sur une proposition de loi qui visait notamment à permettre aux EPF d'instituer une taxe additionnelle à la taxe d'habitation due au titre des résidences secondaires¹.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a eu pour conséquence de concentrer, plus qu'auparavant, l'effet de la TSE sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), les deux taxes foncières et la cotisation foncière des entreprises (CFE). Ainsi, comme le fait observer un établissement dans sa réponse au questionnaire du rapporteur spécial, une augmentation du produit de la TSE serait supportée par un plus petit nombre de contribuables. Elle pèserait plus sur les entreprises, qui supportent la CFE.

Le mécanisme de répartition de la TSE entre les taxes foncières, la taxe d'habitation (sur les résidences secondaires) et la cotisation foncière des entreprises est réalisé de manière uniforme et automatisée ; or comme pour toute fiscalité, **il serait utile de permettre une certaine modulation locale**. Comme l'indiquait Joseph Comby, « dans la conduite des politiques locales, l'outil fiscal demeure, en France, trop peu flexible pour être un véritable outil d'aménagement: il n'est, bien souvent, utilisé que comme un robinet à finances »².

Les modalités devraient être étudiées. S'il n'est sans doute pas approprié, comme le prévoyait la proposition de loi précitée, de permettre aux EPF de décider eux-mêmes sur quelles catégories de contribuables leurs ressources sont prélevées, **les collectivités locales, elles, pourraient**

¹ Voir le rapport n° 274 (2022-2023) de Jean-Baptiste Blanc, fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement, déposé le 25 janvier 2023.

² Joseph Comby, La fiscalité, outil de politique foncière, *Les Cahiers de l'IAU Île-de-France*, n° 163, septembre 2012.

avoir une faculté de moduler la répartition aujourd'hui décidée par l'administration fiscale.

Recommandation

Permettre une adaptation locale des règles de répartition de la TSE sur les quatre taxes locales.

E. LA FISCALITÉ DOIT SOUTENIR L'ACTIVITÉ D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DES ÉTABLISSEMENTS

Certains dispositifs fiscaux favorisent l'action foncière des collectivités par l'intermédiaire des établissements publics fonciers. Ces dispositifs sont justifiés dans la mesure où ces établissements agissent dans un domaine non concurrentiel et doivent être préservés dans ces conditions.

Or il ressort des alertes remontées au rapporteur spécial que certains dispositifs présentent de fortes limites, voire sont menacés, ce qui pourrait justifier une action du législateur afin de les rendre plus effectifs.

1. L'exonération des plus-values pour les cessions à des EPF fait face à des contraintes qui limitent fortement son application

En premier lieu, le 8° de l'article 150 U du code général des impôts **exonère d'impôt sur le revenu les plus-values** revenant à une personne physique qui **cède un immeuble à une collectivité territoriale, une intercommunalité ou un établissement public foncier** qui s'engage à le céder à un bailleur social pour la construction de logements sociaux. Le délai de cession est de **trois ans** pour les établissements publics fonciers et le bailleur social doit réaliser les logements dans un délai de dix ans.

Cette disposition a pour objet d'encourager la construction de logements sociaux en accordant un avantage fiscal à des particuliers qui cèdent le terrain à cette fin.

Selon les témoignages de nombreux EPF, toutefois, **les conditions posées**, notamment le délai de cession de trois ans, **sont excessivement restrictives**. Si un petit nombre d'établissements disent mettre en œuvre cette disposition chaque fois que possible, faisant valoir qu'elle représente un argument de négociation, beaucoup considèrent que **le risque de devoir rembourser l'avantage fiscal** accordé si les délais ne sont pas respectés **est trop élevé**.

Il ressort d'ailleurs des documents budgétaires que cette exonération est très peu utilisée, puisque son coût, non précisément chiffré, est estimé à moins de 500 000 euros pour le budget de l'État¹. Les chambres régionales des comptes le constatent également dans leurs rapports relatifs aux EPF.

Une piste pour rendre cette exonération plus effective serait de rallonger le délai de cession et de le fixer par exemple à cinq ans et non trois ans, afin de tenir compte des nombreuses procédures à suivre : désignation des opérateurs, montage de l'opération, obtention des autorisations d'urbanisme, respect des différentes normes, recours de plus en plus nombreux....

2. La potentielle fin de l'application de la TVA sur marge aux cessions de terrains par des EPF risque de décourager des collectivités d'avoir recours à eux

Un dispositif qui, lui, joue un rôle important pour l'activité des EPF est l'application de la **TVA sur la marge**.

À la suite d'une jurisprudence européenne du 30 septembre 2021², confirmée par une récente décision du Conseil d'État du 18 avril 2023³, le champ d'application de la **TVA sur la marge** concernant la vente d'immeubles pourrait être fortement restreint. La TVA serait alors perçue **sur le prix total de la cession des terrains** qui ont été acquis par l'EPF auprès d'un non-assujetti alors que, dans le régime de la TVA sur marge, la taxation ne porte que sur la différence entre le prix auquel l'EPF a acquis le terrain et le prix auquel il le cède à la collectivité : cette différence est souvent faible, voire nulle puisque l'EPF ne vise pas à faire de bénéfice.

Une application de la TVA sur l'ensemble du prix, et non sur la seule marge, aurait un **fort impact en trésorerie pour la collectivité**, ce qui pourrait la conduire à acheter elle-même le terrain, sans passer par l'EPF. Elle perdrait le bénéfice de l'intervention de l'EPF, qui permet à la collectivité de prendre le temps de préciser son projet et de bénéficier de l'intervention de l'établissement pour des travaux de pré-aménagement : le changement de régime de la TVA pourrait ainsi réduire l'efficacité des projets.

Cette question devrait être **clarifiée le plus rapidement possible** afin que les EPF et les collectivités ayant recours à leur intervention soient fixés sur le régime fiscal des acquisitions de terrains au regard de la TVA : **il est nécessaire que les services fiscaux publient le plus rapidement**

¹ *Évaluation des voies et moyens, tome II, annexé au projet de loi de finances pour 2023. Ce coût concerne l'ensemble du 8° de l'article 150 U du code général des impôts, donc les cessions non seulement à des EPF, mais aussi à des collectivités territoriales et à des intercommunalités.*

² *Arrêt C-299/20 de la Cour de justice de l'Union européenne du 30 septembre 2021.*

³ *Conseil d'État, 9^{ème} chambre, 18 avril 2023, n° 468094.*

possible une analyse du dispositif au Bulletin officiel des finances publiques (Bofip), d'autant que cette question intéresse l'ensemble du secteur immobilier, bien au-delà du cas des cessions de terrains par des établissements publics fonciers.

Recommandation

Garantir l'effectivité des dispositifs fiscaux favorisant le recours aux EPF lors de l'acquisition de terrain (exonération des plus-values pour la cession d'un terrain à un établissement public foncier dans certaines conditions, application de la TVA sur marge).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 juillet 2023 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur spécial, sur les établissements publics fonciers (EPF) et les établissements publics d'aménagement (EPA).

M. Claude Raynal, président. – Nous entendons ce matin une communication de M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires » (logement et urbanisme), sur les établissements publics fonciers (EPF) et les établissements publics d'aménagement (EPA).

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – J'ai souhaité, cette année, m'intéresser aux établissements publics fonciers (EPF) et aux établissements publics d'aménagement (EPA), car chacun de nous connaît bien ces établissements dans son territoire, mais peu de travaux ont été réalisés pour en donner une vision d'ensemble.

Ils jouent pourtant un rôle très important, souvent méconnu, en appui aux politiques de l'État mais aussi, voire surtout, des collectivités locales. Je vous rappelle que les EPF agissent en amont : institués sur l'ensemble d'un territoire, ils acquièrent des terrains et les conservent pendant quelques années, le temps de finaliser le montage d'une opération et de faire éventuellement des travaux de pré-aménagement. Les EPA, pour leur part, sont installés en général dans le cadre d'une opération d'intérêt national, donc pour un projet unique mais de grande envergure, où ils procèdent à des opérations d'aménagement avant de céder les terrains à des opérateurs.

L'accès au foncier a toujours été un enjeu majeur et difficile des politiques locales. Il devient un enjeu politique de tout premier ordre dans les territoires avec la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » (ZAN), mais aussi face à la multiplication des risques et des normes afférentes : incendie, inondation, compensations environnementales et tant d'autres sujets. Multiples sont les contraintes qui doivent être prises en compte par les collectivités lorsqu'elles veulent développer le logement ou les activités économiques.

Les EPF et EPA, je l'ai bien constaté au cours des auditions et des déplacements que j'ai réalisés, constituent des outils irremplaçables avec deux grandes qualités au moins : d'une part, ils réunissent des compétences techniques, juridiques, financières dont la plupart des collectivités pourraient difficilement disposer toutes seules ; d'autre part, leur gouvernance donne toute leur voix aux collectivités, ce qui en fait des modèles d'établissements au service des projets locaux.

En un mot, ils mettent en œuvre une véritable intelligence foncière, qui n'est pas une intelligence artificielle, mais une intelligence collective, au service du développement du logement et de l'activité locale.

C'est pourquoi je crois qu'ils peuvent constituer le cœur d'un pôle de conseil et d'action sur les questions foncières, au service des collectivités locales. C'est l'objet de la recommandation n° 1, qui résume en fait l'esprit de l'ensemble du rapport.

L'efficacité de ces établissements, en tant que force de conseil comme force d'action, repose sur leur capacité à atteindre une « masse critique » qui leur permet de réunir l'ensemble des métiers de l'action foncière ou de l'aménagement : les mutualisations entre établissements doivent être favorisées (recommandation n° 2).

Il est toutefois regrettable que des zones entières du territoire ne soient toujours pas couvertes par des EPF. Toutes les collectivités devraient avoir accès à un établissement public foncier, que celui-ci soit de niveau régional ou plus local. C'est l'objet de ma recommandation n° 3.

Si je n'ai pas évoqué jusqu'ici les différences entre les EPF d'État et les EPF locaux, c'est que leur fonction est très similaire, ainsi que les services qu'ils apportent aux collectivités. Même leur gouvernance est proche, car les collectivités locales sont très majoritaires non seulement dans leurs propres EPF, mais aussi dans les EPF d'État. La principale différence réside dans le fait que les EPF d'État, ainsi que les EPA, sont soumis à la tutelle ministérielle, qui nomme par exemple les directeurs généraux et les soumet à de nombreuses demandes parfois mal coordonnées : on pourrait certainement réduire le poids de cette tutelle, non pas en supprimant ce contrôle qui est nécessaire, mais en le rationalisant afin de libérer des ressources pour l'action de fond.

Après ces considérations d'ensemble sur le rôle même et l'organisation des EPF et EPA, j'en viens de manière plus détaillée aux compétences exercées par ces établissements. La multiplication des contraintes pesant sur l'action foncière, au premier rang desquelles se trouve le « ZAN », oblige à repenser leurs modes d'action.

Il faut penser à long terme, plus encore qu'autrefois : les collectivités doivent d'ores et déjà constituer des réserves foncières qui seront à l'abri de l'augmentation des coûts qui résultera probablement de la raréfaction progressive du foncier, tandis que l'augmentation des taux d'intérêt renchérit le coût des emprunts contractés pour acquérir ces terrains.

Le statut des EPF ne se prête pas toujours à une action de long terme, en particulier s'agissant des EPF d'État qui sont soumis à une demande de rotation plus rapide des terrains de la part de leur tutelle : en effet, plus ils portent un terrain longtemps, plus ils mettent du temps à rembourser leurs emprunts, qui sont comptés dans la dette publique.

Il faut donc favoriser un portage plus long, qui peut passer par la constitution de foncières : il y a des exemples très intéressants, par exemple à Genève où les terrains industriels sont en quelque sorte « distribués » par une fondation établie il y a plus de 60 ans, permettant de concilier la rareté des terrains avec un développement économique maîtrisé garantissant la prise en compte des priorités de politique publique.

Des évolutions ponctuelles des compétences seraient également utiles : Grand Paris Aménagement a des idées pour le renouvellement de zones pavillonnaires, où les outils juridiques sont insuffisants ; en Occitanie, c'est plutôt dans les zones rurales que l'EPF pourrait aller au-delà de ses compétences de base pour une action limitée d'aménagement, lorsque l'initiative privée fait défaut. Dans les deux cas, cela aurait du sens de s'appuyer sur un outil existant, en adaptant à la marge son cadre d'action en fonction des besoins des territoires.

Enfin, les EPF ont tout leur rôle à jouer sur les sites entourant les grandes gares nouvellement créées. La question des plus-values foncières autour de ces gares, qui échappent aux collectivités pour constituer des effets d'aubaine, a été évoquée hier lors de notre réunion sur les autorités organisatrices de la mobilité : l'une des clés réside dans une action résolue de maîtrise foncière, longtemps en avance, autour de ces sites, afin de favoriser la réalisation de logements ou de zones d'activité à des coûts raisonnables.

Toutefois, lorsqu'on parle d'action foncière, rien n'est possible sans un accès à des données fiables, exhaustives et récentes. J'ai trois recommandations qui vont dans ce sens. :

Il faut d'abord construire et consolider une carte de France des stocks fonciers. L'une des raisons de cette proposition est que le « ZAN », mais aussi les risques d'incendie ou d'inondation, risquent de rendre inconstructibles certaines parcelles, remettant en cause l'équilibre d'opérations pour lesquelles les établissements ont déjà acquis des terrains. Il me semble important d'avoir une vision d'ensemble et consolidée des stocks fonciers avec leur durée de portage.

Il faudrait aussi ouvrir plus largement aux EPF certaines bases de données, notamment sur les logements et les locaux d'activité vacants. Ces bases sont ouvertes à certains acteurs publics, mais un accès direct pour les EPF les aiderait à mieux identifier les vacances en termes de logements ou de commerces, sachant qu'une action rapide et donc un accès immédiat à l'information sont parfois nécessaires.

Enfin, pour la même raison de réactivité, certaines bases de données devraient être mises à jour plus rapidement. Des EPF m'ont ainsi fait état de la nécessité de bénéficier de versions plus récentes de la base D3VF, qui est une base améliorée par rapport à la base des demandes de valeur foncière publiée en open data.

Après avoir étudié ce que les EPF et les EPA font, et ce qu'ils devraient faire, il faut se demander avec quels moyens financiers ils peuvent y parvenir.

Le modèle économique des EPF est celui d'une montée en charge progressive, opération après opération : la cession d'un terrain aide en principe à financer l'acquisition d'un autre terrain. En réalité, la ressource fiscale, c'est-à-dire la taxe spéciale d'équipement ou TSE, demeure toujours nécessaire.

Quant aux EPA, c'est très différent car ils ne reçoivent pas la TSE, mais des subventions ponctuelles de l'État sur le programme 135 et de la part d'autres autorités. Leur objectif est l'équilibre sur l'ensemble de l'opération, grâce aux cessions de terrain à la fin.

Or la sobriété foncière bouleverse le modèle économique des établissements : les coûts de la construction et de la reconstruction en milieu déjà urbanisé sont beaucoup plus élevés que la construction sur des terrains naturels ou agricoles, surtout avec la multiplication des normes.

S'agissant de la TSE, en outre, une partie de son assiette a disparu avec la réforme de la fiscalité locale : elle a été remplacée par une dotation budgétaire d'un montant annuel de 175 millions d'euros, mais ce n'est guère satisfaisant. Le principe d'annualité budgétaire fait craindre en effet chaque année la remise en cause de la ressource, d'autant que le montant de celle-ci est fixe et ne s'adapte pas à l'accroissement du périmètre de l'établissement ou à l'extension du nombre des opérations. Je propose donc d'étudier les possibilités de remplacer la dotation budgétaire par une ressource fiscale dynamique et adaptée à l'évolution de l'action des EPF : c'était le cas jusqu'en 2020.

La TSE, comme nous l'avons vu en début d'année lors de l'examen d'une proposition de loi de M. Dantec sur la taxation des résidences secondaires, est en fait une surtaxe aux quatre taxes locales. Après la réforme de la fiscalité locale, elle pèse plus qu'auparavant, en proportion de son produit, sur les entreprises et beaucoup moins sur les résidents ; si l'EPF fixe le montant global du produit de la taxe, il serait utile que, au niveau local, il y ait un mécanisme, sous l'égide des collectivités, pour moduler la répartition de la TSE entre les différentes catégories de contribuables, en fonction des situations locales.

Enfin, un dernier point concerne certains dispositifs fiscaux dont bénéficient les EPF, sur lesquels ils m'ont alerté. D'une part, les particuliers bénéficient d'une exonération sur les plus-values lorsqu'ils cèdent un terrain à un EPF en vue de la construction de logements sociaux, mais les EPF doivent ensuite céder le terrain dans un délai de trois ans : ce délai trop bref rend le dispositif à peu près inopérant. Un autre sujet est celui de la TVA sur marge : selon une récente jurisprudence, la vente d'un terrain par un EPF à une collectivité risque d'être soumise à la TVA sur le prix total, et

pas seulement sur les travaux d'amélioration que l'EPF a apportés, ce qui représenterait un coût en trésorerie pour la collectivité. Dans les deux cas, c'est le recours à l'EPF qui risque d'être remis en cause à cause d'imperfections du dispositif fiscal ; il faudrait que le prochain projet de loi de finances apporte des corrections.

Voilà le très bref résumé d'un travail de plusieurs mois et d'échanges très riches avec différents organismes, avec l'administration mais aussi avec l'ensemble des EPF et des EPA à travers des questionnaires.

Vous connaissez mon engagement autour de la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette », qui devient le combat d'une vie ; les aspects réglementaires seront, je l'espère, améliorés par la proposition de loi sur le sujet qui pourrait être adoptée définitivement la semaine prochaine en fonction des résultats de la commission mixte paritaire en cours. Nous devons aussi travailler aux aspects financiers, sur lesquels j'attends, là aussi, des propositions du Gouvernement dans le prochain projet de loi de finances.

Après les règles et les financements, il faut des acteurs de terrain : les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement en sont des piliers essentiels et je suis à votre disposition pour échanger sur les analyses et les propositions que je viens de vous présenter.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le rapporteur spécial a indiqué que le ZAN était « le combat d'une vie », combat qui semble pourtant sans fin. Je souhaite que son savoir-faire et sa pugnacité nous permettent d'aboutir à un compromis acceptable.

Un élu de l'intercommunalité du Grand Nancy, dont je suis issu, me disait que celui qui détenait le foncier tenait l'avenir. Nous disposons de bons outils qui ont pour intérêt de mettre autour de la table État et acteurs locaux. Toutefois, les EPF ont été les outils de certains territoires principalement urbains, parfois pendant un temps au-delà du raisonnable, ce qui permettait d'avoir des réserves foncières protégées et sous maîtrise publique. Les recommandations du rapporteur spécial, auxquelles je souscris, ont le mérite d'aller dans le sens d'une clarification pour assurer une maîtrise collective.

Comment ces outils et notamment l'EPF, parviennent-ils à s'articuler avec les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) ? Il existe de plus en plus de conflits d'usage pour la maîtrise du foncier entre la profession agricole et les besoins de développement et d'aménagement.

Le deuxième sujet me semble être celui de la maîtrise foncière de la transformation urbaine, soit de friches, soit de terrains bâtis délaissés. Quel est le regard du rapporteur spécial sur cet aspect ?

Ces outils sont là pour maîtriser le temps long. Or on reproche aujourd'hui aux projets d'être trop longs et d'entraîner des contraintes trop importantes et qui se multiplient. Comment mieux concilier la nécessité d'avoir d'une part un cadre d'action sur une temporalité étendue, suivant une vision prospective, et d'autre part d'améliorer la réponse aux projets qui doivent être conduits à un rythme plus rapide que celui auquel les opérateurs sont aujourd'hui soumis ?

M. Jean-François Rapin. - L'EPF est un outil à destination des collectivités qui est largement bien utilisé, en tout cas dans certains départements. Le rapporteur spécial a évoqué la question de la difficulté pour l'EPF, l'intercommunalité ou les communes d'assumer pleinement leurs transactions immobilières à partir du moment où le ZAN sera complètement en vigueur. Quelles seront les conséquences budgétaires ? Si l'EPF s'est rendu acquéreur d'un terrain pour le portage d'une intercommunalité ou d'une commune pour un projet de développement immobilier qui serait largement remis en cause, à quel prix l'EPF revend-il à la collectivité le terrain ? S'agit-il du prix d'achat du terrain ou du prix dévalorisé ? Le montant n'est évidemment pas le même lors de l'achat d'un terrain constructible sur lequel on veut réaliser un projet et pour la revente d'un terrain sur lequel on ne peut plus mener de projet et qui n'a donc plus la même valeur. S'il s'agit du prix d'achat, cela grève les finances des collectivités, s'il s'agit d'un prix inférieur cela grèvera le budget de l'EPF.

Mme Christine Lavarde. - Lors d'un contrôle budgétaire que j'avais réalisé, le Conservatoire du littoral, qui avait une position d'achat des terres assez similaire à celle d'un EPF, avait mis en avant son extrême difficulté à pouvoir disposer de la ressource financière lorsque se présente, très rarement, une opportunité d'achat de terrain. Les EPF font-ils face aux mêmes difficultés ?

M. Christian Bilhac. - Entre le ZAN, les aléas climatiques et les zones de protection, il y a de nombreuses difficultés quant au foncier ! Et il y a des inégalités importantes à ce sujet. Il y a des communes et des EPCI riches qui peuvent mener eux-mêmes une politique foncière car ils ont les moyens de la développer, tandis qu'il y en a d'autres qui le souhaitent, mais qui n'en ont pas ces moyens.

Dans la recommandation n° 3, vous dites qu'il faut supprimer les zones blanches. Je suis d'accord, mais j'ai une question sur les zones denses. On a dans certains endroits des superpositions entre plusieurs établissements publics fonciers. Quel est votre avis concernant cette superposition d'établissements fonciers sur un territoire ? Il y a beaucoup plus de facilités pour les établissements fonciers dans les zones métropolitaines, où il y a beaucoup d'activité et où l'on peut mener les projets rapidement, que dans les zones rurales où l'on est souvent ralenti, notamment par les procédures.

Je pense que le rôle des établissements fonciers n'est pas de prévoir l'avenir, car comme disait Antoine de Saint-Exupéry, il ne s'agit pas de prévoir l'avenir, mais de le permettre. Nous devons avoir l'humilité de reconnaître que nous ne savons pas quels seront les besoins fonciers, quels seront les équipements requis dans 20 ou 30 ans. Maîtriser le foncier, même sans projet immédiat, me semble donc quelque chose d'important. Couvrir toutes les zones blanches, c'est nécessaire, mais qu'en est-il des zones denses ?

M. Christian Klinger. – En tant qu'élus, on entend souvent que les EPF veulent acheter du foncier pour construire. Mais est-ce que les EPF peuvent acheter, par exemple un terrain maraîcher, pour préserver une zone naturelle, et donc pour ne pas construire ?

M. Claude Raynal, président. – Le rapport est intéressant. Sur ces sujets-là, la formulation des recommandations est toujours compliquée. Prenons la recommandation n°7, par exemple, « mener une action foncière beaucoup plus volontariste dans les sites environnant les grandes gares nouvellement créées ». Le problème est qu'en réalité, dès que l'information qu'une gare va être créée à un endroit se diffuse, on constate aussitôt une augmentation des prix. Le pire est que lorsqu'un EPF veut acheter, l'évaluation des domaines tient compte de ces anticipations. Il n'utilise plus la référence des prix de marché dans le secteur, comme cela est le cas habituellement, mais les prix futurs. C'est compliqué, car il faut se positionner « avant l'information », et préempter immédiatement.

La recommandation n° 8, « Construire une carte de France des stocks fonciers ». Je pense qu'il s'agit d'une recommandation indiscutable, pour avoir une vue macro. Au-delà de ça, je me demande s'il ne serait pas opportun de formuler une recommandation qui dirait à tous les EPF de se préoccuper du ZAN, et de regarder comment protéger leurs acquisitions, car c'est un vrai sujet. Si vous ne pouvez plus valoriser votre foncier, vous vous retrouvez avec une perte dans l'EPF, qui revient vers les collectivités, car l'EPF ne fait que porter des missions pour le compte de collectivités. Il faudrait, me semble-t-il, encourager tous les EPF à se préoccuper de leur risque de portefeuille, par rapport au ZAN.

J'ai également une question sur la recommandation n°11, sur les quatre taxes locales. Quand on regarde comment doit être répartie la TSE, il y a deux masses en réalité, la taxe foncière et la cotisation foncière des entreprises, tandis que le reste est marginal. La taxe foncière sur le non bâti ne fait pratiquement pas de produit. Je m'interroge donc sur la répartition entre les quatre taxes locales. Est-ce que cela change vraiment quelque chose ? Il est néanmoins possible qu'il y ait des territoires où cela fait une vraie différence.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – Le président Raynal se trompe rarement. En écho à une citation faite par le rapporteur général, cela me rappelle une phrase de Balzac : « qui terre a, guerre a ». Vous voyez que c'est d'une cruelle actualité.

Quelques éléments de réponse sur vos questions : le rapporteur général se demande comment des outils comme les EPF cohabitent avec d'autres outils comme les Safer. C'est un sujet important qui trouve des échos dans la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « ZAN ». Il y a dans ce texte un article permettant de préempter pour des raisons de ZAN et qui viendrait percuter le droit de préemption des SAFER. En conséquence, un amendement supprimant le droit de préemption ZAN a été adopté à l'Assemblée nationale. Je souhaiterais le voir rétabli, peut-être avec une écriture différente.

Pour des zones périphériques avec des problématiques de recyclage urbain, il peut y avoir un conflit de compétences, qui n'empêche pas une légitimité de part et d'autre. Il faut donc que nous trouvions un point d'équilibre permettant à chacun de conserver son droit de préemption. Il nous paraît important de muscler d'autres outils, comme l'EPF, mais également de conserver le droit de préemption urbain pour la situation spécifique des zones périphériques et du recyclage foncier.

Un préfet va bientôt rendre un rapport sur les friches industrielles car il y en a 160 000 hectares et ces dernières font l'objet d'une forte spéculation. Il faut absolument accompagner les élus pour garder la maîtrise des friches.

C'est l'un des points saillants : le ZAN appelle vraiment à un renforcement de tous nos outils. Cela n'est pas du tout lié à une mise en cause des SAFER ou de leurs prérogatives, même s'il peut y avoir des conflits d'usage sur certains fonciers périphériques à tendance agricole.

Notre rapporteur général se demande aussi comment maîtriser le temps long. Effectivement, faut-il muscler les EPF pour porter les sujets ZAN et d'autres sujets plus complexes ? Ce foncier va devenir encore plus complexe, réglementé et cher et va avoir besoin d'être porté de manière plus conséquente. Il va falloir faire évoluer les règles. Actuellement les EPF doivent porter puis libérer les terrains rapidement, ce qui n'est pas adapté.

Cela renvoie également à la question sur la manière dont est appréhendé le stock de foncier : si dans les stocks il y a du foncier qui devient non constructible, comment cela est-il pris en compte ? M. Rapin, l'EPF revend en général à la collectivité au prix d'acquisition auquel s'ajoutent les frais. C'est la collectivité qui porte le risque financier en cas de déclassement. Il y a un vrai risque.

M. Jean-François Rapin. – Cela pose un problème en termes de projets. Aujourd'hui, qui va prendre un risque puisqu'il n'y a aucune certitude sur le futur ? Il y a là un sujet de fond.

Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – Très juste.

La tutelle exercée sur les EPF leur pose de plus en plus de problèmes. Il leur est demandé de produire du volume sans qu'il leur soit permis de dégager du résultat. En conséquence, il faut que cela tourne en permanence.

Mme Lavarde, la similitude avec les opérations des conservatoires est réelle. Est-ce que les ressources pour les EPF sont trop faibles ? La question est posée. Les EPF servent justement à agir lorsqu'il y a une opportunité, par la voie de la TSE et de l'emprunt qui permettent d'agir vite s'ils ont une information. D'où la proposition du rapport de renforcer l'accès aux données.

Pour la deuxième question : est-ce que les dotations, la TSE et les emprunts suffisent ? La réponse est pour l'instant oui, mais jusqu'à quand ? Surtout dans un contexte de foncier plus rare et plus cher.

Se pose également une autre question, qui est celle de savoir si nos outils, que nous devons renforcer, n'ont pas vocation à intervenir sur d'autres sujets. Ce qui m'a beaucoup frappé lors de mes déplacements c'est de voir que certains EPF, comme celui d'Occitanie, étaient appelés à porter beaucoup d'opérations complexes, comme la dépollution ou la reconquête d'une friche, d'une copropriété ou d'espaces naturels, parfois en lien avec des conseils départementaux ou l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Nous voyons au regard des déclarations récentes du Président de la République que la rénovation des copropriétés est une des pistes sérieusement envisagées, ce qui est heureux.

Est-ce que les EPF sont des bons outils ? Oui. Est-ce qu'ils sont adaptés à l'époque plus complexe ? Oui pour l'instant. Est-ce qu'ils sont adaptés pour porter des politiques qui ne sont pas dans leur périmètre historique ? Je le pense, mais à condition de faire évoluer certains points, dont leur fiscalité.

La question des zones blanches et de la superposition est un double sujet épineux et crucial. Le seul cas observé de superposition était en Occitanie, avec un EPF au niveau régional et un autre au niveau local, situé à Perpignan, dotés de périmètres distincts et superposés. Dès lors, l'efficacité d'avoir une enclave au sein d'un EPF pose question. S'il est certain qu'il faut adapter la réponse aux territoires, le tout est de voir dans chaque situation si la superposition n'est pas contreproductive. En l'espèce, en Occitanie, cela semblait ne pas être le cas puisque il y a une continuité de l'action.

A contrario, nous avons vu dans certains territoires des demandes de mise en place de micro-foncières, de sorte que l'EPF régional était perçu comme trop éloigné et pas assez adapté aux territoires locaux. Dans ces

cas-là, il faudrait donc mieux ajuster la réponse aux territoires, tout en veillant bien à éviter les cas de superpositions contreproductives. Il faut donc raisonner au cas par cas.

S'agissant des zones blanches, le point est de savoir si certains territoires n'ont vraiment pas besoin d'accompagnement public pour porter le foncier. Cela me semble périlleux. Il faut couvrir la carte de France d'EPF.

J'insiste toutefois sur un point : les EPF ne doivent pas se substituer au privé lorsque celui-ci est en capacité d'agir. L'action publique doit intervenir en complémentarité avec le privé, et uniquement lorsqu'il existe des carences et des sujets à porter.

Sur la question de l'achat d'un terrain maraicher par un EPF, il faut voir le cas d'espèce mais l'hypothèse ne me choque pas en soi. Toutefois, et dès lors qu'il y a un lien avec le monde agricole, un conflit est possible avec les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Cela dépend du cas précis.

En ce qui concerne les gares, il y a un énorme sujet, notamment en Île-de-France. Il y a en marge de ce sujet la question du logement, et plus particulièrement du besoin de se loger à proximité de son travail, ce qui est plus écologique. Les outils publics doivent donc être adaptés à ces problématiques dans le cadre d'un phénomène de spéculation dès qu'un projet de gare est annoncé. Certaines communes essaient d'être le plus volontariste possibles, avec les EPF à leurs côtés.

Ce que je propose dans mon rapport favorisera le portage long. La question se pose notamment de savoir si la taxe spéciale d'équipement (TSE) va suffire dans la mesure où elle est de plus en plus remplacée par des dotations.

Enfin la fiscalité locale pèse principalement sur deux catégories : les entreprises et les particuliers, dont l'importance varie selon les territoires.

Mme Sylvie Vermeillet. – Pouvez-vous revenir sur le risque lié à l'évolution de TVA sur marge ?

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – On s'interroge sur la portée d'une jurisprudence récente : la vente d'un terrain par un EPF risque d'être soumise à la TVA sur le prix total et non sur les seuls travaux d'amélioration apportés par l'EPF, ce qui pourrait poser des difficultés de trésorerie pour les collectivités. Il faudra avoir une expertise d'ici au prochain projet de loi de finances.

Mme Sylvie Vermeillet. – On pourrait comparer la fiscalité des EPF avec celle des SAFER : que la TVA porte sur les transformations, oui, mais pas sur le terrain en tant que tel.

La commission a adopté les recommandations du rapporteur spécial et a autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Administration

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages :

- M. François ADAM, directeur ;
- M. Jean-Baptiste BUTLEN, sous-directeur à l'aménagement durable.

Organismes représentatifs

Association nationale des établissements publics fonciers locaux (EPFL) :

- M. Arnaud PORTIER, secrétaire général ;
- Mme Charlotte BOEX, chargée de mission.

Réseau national des établissements publics fonciers (EPF) d'État :

- Mme Sophie LAFENÊTRE, directrice générale de l'EPF d'Occitanie ;
- M. Arnaud DEVLETIAN, directeur administratif et financier de l'EPF d'Occitanie.

En outre, des questionnaires ont été envoyés à l'ensemble des établissements faisant l'objet du contrôle budgétaire. Quarante réponses ont été reçues.

Réseau national des aménageurs (RNA) :

- Mme Anne DEBREIL, ex-coprésidente

En outre, des questionnaires ont été envoyés à l'ensemble des établissements faisant l'objet du contrôle budgétaire. Quarante réponses ont été reçues.

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) :

- Mme Isabelle LE CALLENNEC, vice-présidente de l'AMF, maire de Vitré, Présidente de Vitré communauté ;
- Mme Charlotte de FONTAINES, chargée de relations avec le Parlement ;
- M. Hugo DEMAILLE, conseiller logement.

Régions de France :

- Mme Laurence ROUÈDE, vice-présidente du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine et présidente de l'Établissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine ;
- M. Pascal GRUSELLE, conseiller pour les affaires européennes, l'aménagement du territoire et l'Outre-Mer.

Six régions ont également transmis des contributions au rapporteur spécial à titre individuel.

Agences de l'État et organismes

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) :

- M. Stanislas BOURRON, directeur.

Agence nationale de l'habitat (ANAH) :

- Mme Jessica BROUARD-MASSON, directrice de l'expertise et des politiques publiques ;
- M. Antonin VALIERE, chargé des relations institutionnelles de l'ANAH.

Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations) :

- M. Kosta KASTRINIDIS, directeur des prêts ;
- Mme Sophie VAISSIERE, directrice des relations institutionnelles et affaires stratégiques à la direction des prêts ;
- Mme Selda GLOANEC, conseillère relations institutionnelles.

Cerema :

- M. Pascal BERTEAUD, directeur général ;
- Mme Annabelle FERRY, directrice territoires et ville.

Établissement public foncier de Haute-Savoie :

- Mme Sylviane NOËL, sénatrice ;
- M. Philippe VANSTEENKISTE, directeur général ;
- M. Christian GROS, maire de Monteux (Vaucluse).

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Grand Paris Aménagement :

- M. Stephan DE FAY, directeur général de Grand Paris Aménagement ;
- M. Frédéric MOULIN, directeur général de l'EPA ORSA et directeur général délégué de Grand Paris Aménagement ;
- M. Fabien GUISSÉAU, directeur général adjoint au développement économique et aux partenariats stratégiques ;
- M. Jean-Baptiste CORTEEL, directeur de cabinet de la présidence et de la direction générale.

EPF Occitanie :

Siège de l'EPF d'Occitanie :

- Mme Sophie LAFENÊTRE, directrice générale ;
- M. Georges BORRAS, directeur général adjoint ;
- M. Abounidal AKDAH, directeur travaux et expertise bâtementaire ;
- M. Arnaud DEVLETIAN, directeur administratif et financier ;
- Mme Sophie ROCHARD, directrice traitement des copropriétés et rénovation urbaine.

Déjeuner et visite sur sites à Nîmes :

- M. Frédéric THOUZELLIER, maire de Générac et 1er vice-président de Nîmes Métropole, délégué à l'aménagement du territoire ;
- Mme Sophie LAFENÊTRE, directrice générale de l'EPF d'Occitanie ;
- Mme Sophie ROCHARD, directrice traitement des copropriétés et rénovation urbaine, EPF d'Occitanie ;
- M. Tom ROUSSEL, chargé de communication Nîmes Métropole ;
- M. Elyesse GAROUCHE, développeur de projets fonciers, EPF d'Occitanie.

LISTE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT

Les listes qui suivent ont pour source principale les éléments transmis au rapporteur spécial par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

I. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS D'ÉTAT

Nom de l'établissement	Date de création	Fondement juridique
Bretagne	8 juin 2009	Décret n° 2009-636 du 8 juin 2009 modifié portant création de l'Établissement public foncier de Bretagne
Grand Est	7 mars 1973	Décret n° 73-250 du 7 mars 1973 modifié portant création de l'Établissement public foncier de Grand Est
Hauts-de-France	19 décembre 1990	Décret n° 90-1154 du 19 décembre 1990 modifié portant création de l'Établissement public foncier de Hauts-de-France
Île-de-France	13 septembre 2006	Décret n° 2006-1140 du 13 septembre 2006 modifié portant création de l'Établissement public foncier d'Ile-de-France.
Normandie	26 avril 1968	Décret n° 68-376 du 26 avril 1968 portant création de l'Établissement public foncier de Normandie.
Nouvelle-Aquitaine	30 juin 2008	Décret n° 2008-645 du 30 juin 2008 modifié portant création de l'Établissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine
Provence-Alpes-Côte d'Azur	20 décembre 2001	Décret n° 2001-1234 du 20 décembre 2001 modifié portant création de l'Établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur
Occitanie	2 juillet 2008	Décret n° 2008-670 du 2 juillet 2008 modifié portant création de l'Établissement public foncier d'Occitanie
Ouest Rhône-Alpes	14 octobre 1998	Décret n° 98-923 du 14 octobre 1998 modifié portant création de l'Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)
Vendée	18 mai 2010	Décret n° 2010-503 du 18 mai 2010 modifié portant création de l'Établissement public foncier de la Vendée
Guyane	23 décembre 2016	Décret n° 2016-1865 du 23 décembre 2016 relatif à l'Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane

Nom de l'établissement	Date de création	Fondement juridique
Mayotte	15 mars 2017	Décret n° 2017-341 du 15 mars 2017 relatif à l'Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte
Corse	24 mars 2014	Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (article 148)
Agen-Garonne	24 décembre 2010	Arrêté préfectoral n° 2010358-001 en date du 24 décembre 2010 portant création de l'Établissement Public foncier Local Agen Garonne
Ain	18 décembre 2006	Arrêté préfectoral du 18 décembre 2006 modifié portant création de l'Établissement public foncier (EPF) de l'Ain
Alsace	10 décembre 2007	Arrêté préfectoral du 10 décembre 2007 modifié portant création d'un Établissement public foncier local dénommé Établissement public foncier du Bas-Rhin
Auvergne (SMAF Auvergne)	29 décembre 1992	Arrêté préfectoral du 29 décembre 1992
Béarn-Pyrénées	13 octobre 2010	Arrêté préfectoral en date du 13 octobre 2010 portant création de l'Établissement public foncier local Béarn Pyrénées
Cœur de France	3 décembre 2008	Arrêté préfectoral du 3 décembre 2008 modifié portant création de l'Établissement public foncier local (E.P.F.L.) du Loiret
Côte-d'Or	18 juillet 2003	
Dauphiné	31 octobre 2002	Arrêté préfectoral n° 2002 - 11323 du 31 octobre 2002 relatif à la création de l'Établissement. public foncier local de la Région Grenobloise
Doubs Besançon-Franche Comté	18 janvier 2007	Arrêté préfectoral du 18 janvier 2007 de création de l'Établissement public foncier du Doubs
Grand Toulouse	24 août 2006	
Guadeloupe	10 mai 2013	Arrêté préfectoral n° 2013-030/SG/DICTAJ/BRA du 10 mai 2013 portant création de l'EPFL de Guadeloupe
Haute-Savoie	23 décembre 2003	Arrêté préfectoral n° 2003-2914 en date du 23 décembre 2003 portant création de l'Établissement public foncier de la Haute-Savoie
Landes Foncier	24 novembre 2005	Arrêté préfectoral du 24 novembre 2005
Loire-Atlantique	17 juin 2012	
Martinique	6 juin 2011	Arrêté préfectoral du 6 juin 2011 portant création de l'Établissement public foncier local de la Martinique
Mayenne-Sarthe	19 février 2014	

Nom de l'établissement	Date de création	Fondement juridique
Montauban	2 novembre 2007	Arrêté préfectoral n° 08-1343 du 18 juillet 2008 portant constat de la création tacite de l'Établissement public foncier de Montauban le 2 novembre 2007
Oise et Aisne	21 mai 2007	Arrêté préfectoral du 21 mai 2007 portant création de l'établissement public foncier local du département de l'Oise
Pays basque	21 décembre 2005	Arrêté préfectoral n° 2005-3359 du 21 décembre 2005, portant création de l'Établissement public foncier local Pays Basque
Perpignan-Pyrénées-Méditerranée	16 octobre 2006	Arrêté préfectoral n° 4864/2006 du 18 octobre 2006 portant création de l'Établissement Public Local Perpignan-Méditerranée
Réunion	16 septembre 2002	Arrêté préfectoral n° 3337 du 16 septembre 2002 portant création de l'Établissement public foncier de la Réunion (EPFR)
Savoie	14 décembre 2005	Arrêté préfectoral du 14 décembre 2005 portant création de l'établissement public foncier local de la Savoie
Tarn	22 octobre 2008	
Val-de-Loire	13 août 2018	

II. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS LOCAUX ET OFFICE FONCIER DE CORSE

Nom de l'établissement	Date de création	Fondement juridique
Corse	24 mars 2014	Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (article 148)
Agen-Garonne	24 décembre 2010	Arrêté préfectoral n° 2010358-001 en date du 24 décembre 2010 portant création de l'Établissement Public foncier Local Agen Garonne
Ain	18 décembre 2006	Arrêté préfectoral du 18 décembre 2006 modifié portant création de l'Établissement public foncier (EPF) de l'Ain
Alsace	10 décembre 2007	Arrêté préfectoral du 10 décembre 2007 modifié portant création d'un Établissement public foncier local dénommé Établissement public foncier du Bas-Rhin
Auvergne	29 décembre 1992	
Béarn-Pyrénées	13 octobre 2010	Arrêté préfectoral en date du 13 octobre 2010 portant création de l'Établissement public foncier local Béarn Pyrénées

Nom de l'établissement	Date de création	Fondement juridique
Cœur de France	3 décembre 2008	Arrêté préfectoral du 3 décembre 2008 modifié portant création de l'Établissement public foncier local (E.P.F.L.) du Loiret
Côte-d'Or	18 juillet 2003	
Dauphiné	31 octobre 2002	Arrêté préfectoral n° 2002 - 11323 du 31 octobre 2002 relatif à la création de l'Établissement. public foncier local de la Région Grenobloise
Doubs Besançon-Franche Comté	18 janvier 2007	Arrêté préfectoral du 18 janvier 2007 de création de l'Établissement public foncier du Doubs
Grand Toulouse	24 août 2006	
Guadeloupe	10 mai 2013	Arrêté préfectoral n° 2013-030/SG/DICTAJ/BRA du 10 mai 2013 portant création de l'EPFL de Guadeloupe
Haute-Savoie	23 décembre 2003	Arrêté préfectoral n° 2003-2914 en date du 23 décembre 2003 portant création de l'Établissement public foncier de la Haute-Savoie
Landes Foncier	24 novembre 2005	
Loire-Atlantique	17 juin 2012	
Martinique	6 juin 2011	Arrêté préfectoral du 6 juin 2011 portant création de l'Établissement public foncier local de la Martinique
Mayenne-Sarthe	19 février 2014	
Montauban	2 novembre 2007	Arrêté préfectoral n° 08-1343 du 18 juillet 2008 portant constat de la création tacite de l'Établissement public foncier de Montauban le 2 novembre 2007
Oise et Aisne	21 mai 2007	Arrêté préfectoral du 21 mai 2007 portant création de l'établissement public foncier local du département de l'Oise
Pays basque	21 décembre 2005	Arrêté préfectoral n° 2005-3359 du 21 décembre 2005, portant création de l'Établissement public foncier local Pays Basque
Perpignan-Pyrénées -Méditerranée	16 octobre 2006	Arrêté préfectoral n° 4864/2006 du 18 octobre 2006 portant création de l'Établissement Public Local Perpignan-Méditerranée
Réunion	16 septembre 2002	Arrêté préfectoral n° 3337 du 16 septembre 2002 portant création de l'Établissement public foncier de la Réunion (EPFR)
Savoie	14 décembre 2005	Arrêté préfectoral du 14 décembre 2005 portant création de l'établissement public foncier local de la Savoie
Tarn	22 octobre 2008	
Val-de-Loire	13 août 2018	

III. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT

Nom de l'établissement	Date de création	Fondement juridique
Alzette-Belval	6 mars 2012	Décret n° 2012-327 du 6 mars 2012 portant création de l'Établissement public d'aménagement d'Alzette-Belval
Bordeaux-Euratlantique	22 mars 2010	Décret n° 2010-306 du 22 mars 2010 portant création de l'Établissement public d'aménagement de Bordeaux-Euratlantique
Euroméditerranée	13 octobre 1995	Décret n°95-1102 du 13 octobre 1995 portant création de l'Établissement public d'aménagement Euroméditerranée
EPAFRANCE	24 mars 1987	Décret n°87-191 du 24 mars 1987 portant création d'un établissement public chargé de l'aménagement du secteur IV de Marne-la-Vallée
EPAMARNE	17 août 1972	Décret n° 72-770 du 17 août 1972 portant création, par application de l'article 78-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation, d'un établissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle de Marne-La-Vallée
Mantois-Seine aval (EPAMSA)	10 avril 1996	Décret n°96-325 du 10 avril 1996 portant création de l'Établissement public d'aménagement du Mantois-Seine aval
Nice - Éco-vallée	30 juillet 2008	Décret n° 2008-773 du 30 juillet 2008 portant création de l'Établissement public d'aménagement de la Plaine du Var
Orly-Rungis-Seine amont (EPA ORSA)	10 mai 2007	Décret n°2007-785 du 10 mai 2007 portant création de l'Établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine amont
Paris-Saclay	3 juin 2010	Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris
Saint-Étienne (EPASE)	24 janvier 2007	Décret n° 2007-88 du 24 janvier 2007 portant création de l'Établissement public d'aménagement de Saint-Etienne

IV. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS ET D'AMÉNAGEMENT

Nom de l'établissement	Date de création	Fondement juridique
Grand Paris Aménagement	31 juillet 2015 ¹	Décret n° 2015-980 du 31 juillet 2015 relatif à l'établissement public Grand Paris Aménagement et abrogeant le décret n° 2002-623 du 25 avril 2002 relatif à l'Agence foncière et technique de la région parisienne
Guyane	23 décembre 2016	Décret n° 2016-1865 du 23 décembre 2016 relatif à l'Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane
Mayotte	15 mars 2017	Décret n° 2017-341 du 15 mars 2017 relatif à l'Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte

¹ Grand Paris Aménagement reprend les attributions de l'Agence foncière et technique de la région parisienne créée en 1962.