

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS DES OUTILS DE L'ACTION FONCIÈRE



Dans le cadre de son Observatoire du Foncier initié en 2018, l'AUDeG a pu identifier avec ses membres et partenaires les différents champs d'expertise devant en priorité être au cœur de ses investigations : le marché foncier et immobilier, l'occupation de sols et la consommation d'espace, la propriété, et enfin, les gisements et potentiels fonciers. Outre ces thèmes d'études nécessaires pour bâtir une connaissance objective et précise du

foncier, un autre besoin a été exprimé : celui de mieux appréhender les outils de l'action foncière au service des politiques publiques. Connaître les acteurs locaux du foncier mais également ceux présents au niveau national permet en effet de cerner le rôle de chacun, d'envisager d'en activer de nouveaux et d'optimiser leurs interactions possibles.

A travers cette publication, l'AUDeG s'intéresse aux établissements publics

fonciers qu'ils soient d'Etat ou locaux. S'appuyant sur un travail de recherches bibliographiques élargies, elle propose une analyse des missions et domaines d'intervention des différents établissements présents sur le territoire national avant d'en dresser une cartographie comparative. Un éclairage est enfin apporté sur les dispositions particulières quant à ces structures en Guyane et à Mayotte.

QU'EST-CE QU'UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER ?

Un opérateur centré sur le portage des terrains...

La mission des établissements publics fonciers consiste à acquérir des terrains, en vue de leur aménagement, par un tiers chargé de la construction de logements (en particulier de logements sociaux), de nouveaux quartiers ou encore d'équipements publics... Cette acquisition stratégique s'appelle le portage de terrains.

Pour un temps donné, l'établissement public foncier possède et gère (sécurité, gardiennage, ...) ce foncier. Il peut éventuellement commencer à le pré-aménager (démolition de bâtis existants, dépollution, ...) avant de le vendre à une collectivité ou à un opérateur mandaté. Il

est aussi en charge la gestion des études utiles à cette maîtrise foncière.

Le principal mode d'intervention des établissements publics fonciers est d'acquérir du foncier, par voie amiable, par expropriation ou par le droit de pré-emption. Leur vocation principale est de mutualiser les moyens humains et financiers dans la gestion foncière, pour gérer à moindre coût ou avec des services plus compétents.

La durée de portage s'étale généralement soit sur des durées courtes (1 à 4 ans) pour saisir des opportunités foncières pré-opérationnelles, soit sur des périodes

plus longues (4 à 8 ans, voire jusqu'à 20 ans) permettant une acquisition foncière progressive en vue de la réalisation d'un projet d'ensemble ou la réalisation d'opérations complexes.

Le statut des établissements publics fonciers (exception faite pour les 2 établissements publics fonciers et d'aménagement énoncés ci-après) leur interdit de procéder à l'aménagement des terrains et notamment leur viabilisation, ce qui les distingue des aménageurs ou promoteurs immobiliers. Leurs compétences sont donc exclusivement foncières.

...au service des collectivités demeurant compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement

En marge de leur fonction principale de portage foncier, les établissements publics fonciers développent des missions de conseil et d'ingénierie à destination des collectivités, notamment celles disposant de budgets contraints et d'une ingénierie limitée. Ils proposent, seuls voire regroupés avec d'autres entités (agence d'urbanisme, CAUE, ...), un accompagnement dans la définition de projet et favo-

risent l'optimisation du foncier, la revitalisation des centres anciens et le recyclage urbain, en particulier par la requalification de friches. Leurs compétences en ingénierie foncière permettent de conseiller et d'assister les collectivités et de les encourager à développer leur projet de territoire, ainsi qu'à définir une stratégie foncière d'anticipation (en lien avec les SCoT, PLU et PLH notamment).

Ils contribuent par ce biais à développer l'offre de logement neuf, notamment sur des secteurs tendus où le rythme de construction est insuffisant pour répondre à la demande ou là où la rétention pèse sur le marché par manque de foncier disponible. Soit un moyen de réguler le marché des zones les plus tendues.

SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX CHAMPS D'INTERVENTION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

Réalisation : AUDeG 2021 d'après FNEPFL.



Un instrument au cadre d'action défini

Plusieurs formes juridiques possibles

Les établissements publics fonciers revêtent 2 formes : les établissements publics fonciers d'État ou les établissements publics fonciers locaux.

On compte 10 établissements publics fonciers d'État et 23 établissements publics fonciers locaux. S'y ajoutent 2 établissements publics fonciers et d'aménagement d'État aux dispositions spécifiques et créés en Guyane et à Mayotte.

Ces structures sont des établissements publics à caractère industriel et commercial, rattachés à l'État ou à une collectivité de tutelle et dotés d'une autonomie juridique et financière.

Un programme pluriannuel d'intervention

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

Financement

Ils peuvent bénéficier :

- ◆ de contributions accordées par l'État, les collectivités, l'Europe et les établissements publics ;
- ◆ d'emprunts ;
- ◆ de la rémunération de leurs prestations de services, de produits financiers, du produit de leur patrimoine et du produit de la vente des biens et des droits mobiliers et immobiliers ;
- ◆ de la taxe spéciale d'équipement (TSE), prélevée sur leur territoire de compétence, dans la limite de 20 € par habitant ;
- ◆ du prélèvement des communes n'ayant pas respecté l'obligation de 20 % de logements sociaux prévue dans la loi SRU de 2000.

Quelles différences entre les deux grands types d'établissements publics fonciers ?

La loi ALUR de 2014 a précisé les missions des établissements publics fonciers locaux, en les calquant sur celles des établissements publics fonciers d'Etat. Elle a par ailleurs amélioré l'articulation entre

ces deux types d'établissements, et précisé notamment les conditions de leur superposition sur un même territoire. S'ils ont depuis 2014 le même métier d'opérateur défini par le Code de

l'Urbanisme, les deux grands types d'établissements publics fonciers se distinguent cependant par leurs modalités de création et leur gouvernance.

TABLEAU COMPARATIF DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

Réalisation : AUDeG 2021

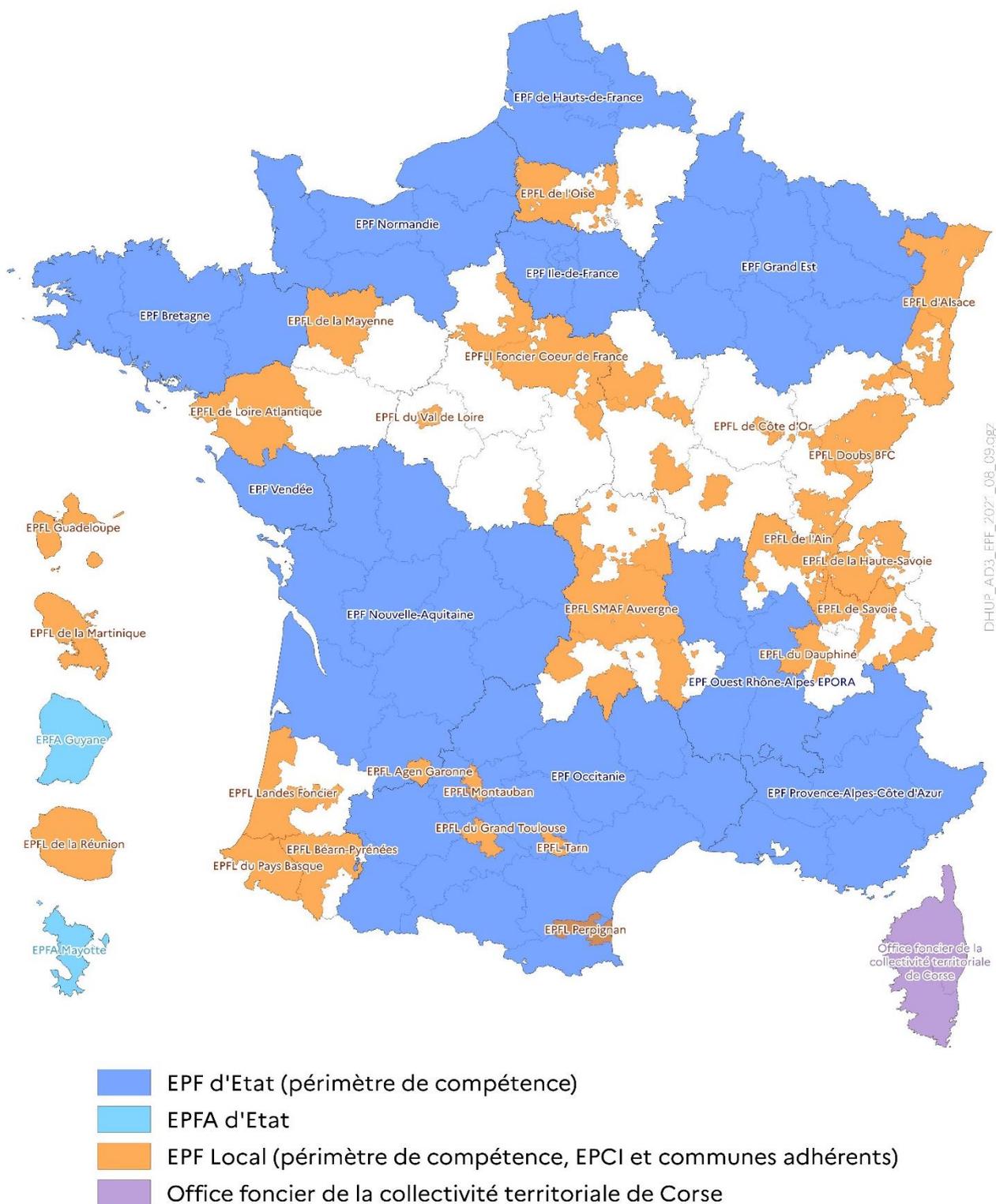
	Établissements publics fonciers d'État	Établissements publics fonciers locaux
Définition	Les établissements publics fonciers (d'Etat ou locaux) sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables. Ils mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat. Ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la SAFER et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, dans le cadre de conventions.	
Modalités de création	Ils sont créés par décret en Conseil d'Etat après avis des conseils régionaux, des conseils départementaux, des organes délibérants des EPCI compétents en matière de PLU ainsi que des conseils municipaux des communes de 20 000 habitants et plus non membres de ces établissements, situés dans leur périmètre de compétence, et des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement compétents. Ils sont placés sous la tutelle du ministre chargé de l'urbanisme.	Ils sont créés par le représentant de l'Etat en Région au vu des délibérations concordantes des EPCI ainsi que, le cas échéant, des communes non membres de l'un de ces EPCI. Lorsque les EPCI et les communes appartiennent à plusieurs régions, la décision est prise par arrêté conjoint des représentants de l'Etat concernés. Chacune de ces régions et chacun de leurs départements peuvent participer à la création de l'établissement public ou y adhérer.
Gouvernance	Gouvernance partagée entre l'État et les collectivités, ces dernières étant majoritaires au sein du conseil d'administration	Gouvernance assurée uniquement par les collectivités
Missions et domaines d'intervention	Ils sont compétents pour 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, des biens fonciers ou immobiliers acquis. Ils sont compétents pour constituer des réserves foncières. Les biens acquis par les établissements publics fonciers ont vocation à être cédés ou à faire l'objet d'un bail. Ils peuvent appuyer les collectivités et leurs groupements en matière d'observation foncière, notamment dans le cadre du dispositif d'observation foncière liés à la mise en œuvre de PLH. Ils peuvent se voir confier par décret en Conseil d'Etat, la conduite d'une opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national.	Ils sont compétents pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement. Ils sont également compétents pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des biens fonciers ou immobiliers acquis. A l'intérieur des périmètres d'intervention délimités, ils peuvent procéder, en coopération avec la SAFER et après information des communes et des EPCI concernés, aux acquisitions foncières nécessaires à la protection d'espaces agricoles et naturels périurbains.



MINISTÈRE
CHARGÉ
DU LOGEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

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



DHUP_AD3_EPF_2021_08_09.ggz

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

Les cas particuliers de la Guyane et de Mayotte

La loi d'actualisation du droit des outre-mer du 14 octobre 2015 ayant introduit au sein du Code de l'Urbanisme de nouvelles dispositions relatives à la maîtrise foncière et à l'aménagement, a permis la création d'établissements publics foncier et d'aménagement en Guyane et à Mayotte. Ces opérateurs inédits en outre-mer disposent d'un statut particulier leur conférant les responsabilités de plusieurs organismes distincts à l'échelle nationale : établissement public foncier et établissement public d'aménagement. S'ajoute à cela à Mayotte, le rôle de Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER).

Lors des consultations relatives au projet de loi, en juin 2015, George Pau-Langevin, ministre des outre-mer, argumente sur la nécessité de créer par dérogation au droit commun ce type de structures spécifiques en matière d'aménagement et de gestion

foncière au service des collectivités : « Les outre-mer font face à des situations démographiques différentes de celle de l'hexagone : Mayotte et la Guyane sont en pleine expansion, avec des besoins considérables, notamment en logements. (...) En Guyane, diviser en deux entités l'EPAG ne nous a pas semblé le plus efficace. Nous sommes en train de réfléchir à la meilleure solution, notamment pour rentabiliser nombre de terrains appartenant à l'État. À Mayotte, tout reste à faire en matière de foncier, à commencer par l'établissement d'un cadastre. Nous mettons en place la structure correspondante. » Dans l'étude d'impact du projet de loi, le Gouvernement précise que : « la question s'est posée de confier la responsabilité du portage foncier et de l'aménagement aux collectivités territoriales. Mais, un outil porté par l'État constitue une garantie de mise en œuvre des pro-

cédures les plus efficaces pour aboutir (par exemple pour les expropriations pour cause d'utilité publique) et plus à même de disposer des ressources techniques nécessaires à l'accomplissement de ses missions. »

Ces nouvelles dispositions législatives ont ainsi conduit à la création de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) par décret n°2017-341 du 15 mars 2017 et celle de l'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane (EPFAG) par décret n°2016-1865 du 23 décembre 2016. Pour ce dernier, il s'agit en définitive de pérenniser l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) qui existe depuis 1996 et qui, du point de vue de ses attributions, conjugue déjà des missions de portage foncier et des missions d'aménagement.

MISSIONS DE L'EPFA GUYANE

Réalisation : EPFAG 2022



ENTRETIEN AVEC DENIS GIROU, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'EPFA GUYANE

« Les enjeux d'aménagement de la Guyane sont bien connus : démographie galopante, insuffisance d'équipements, de logements, d'espaces publics, d'infrastructures. Accompagner voire devancer le doublement de la population tous les 20 ans est un challenge très difficile, non atteint pour le moment et dont les conséquences sur le logement sont triples : suroccupation des logements, spéculation foncière et loyers élevés, développement de l'habitat illégal.

Remédier à cette situation impose des mesures exceptionnelles, et à ce titre, la Guyane bénéficie depuis fin 2016 du classement en Opération d'Intérêt National (OIN) de près de 6000 ha dont l'aménagement est confié à l'EPFA Guyane. L'OIN vise une production de 21 000 logements en 15 ans, c'est donc une opération de longue haleine, qui permet de donner de ce fait une perspective durable.

Ne parler que de logements est toutefois très réducteur par rapport aux enjeux de l'OIN et plus largement de la Guyane : si on considère les 6 années à venir, l'EPFAG est chargé de produire du foncier aménagé de qualité écoquartier pour 10 000 logements, mais aussi pour 2 lycées, 5 collèges, 18 groupes scolaires, 10 équipements de petite enfance, 14 équipements sportifs, 8 équipements culturels, 28 hectares de parcs et jardins publics, 16 esplanades et 165 000 m² d'activités économiques. C'est dire l'ampleur de la tâche. « Construisons la Guyane de demain » prend ici tout son sens ! »

CONCLUSION ET ENJEUX

La maîtrise du foncier est le prérequis indispensable à tout projet d'aménagement. Aussi, l'établissement public foncier, qu'il soit local ou d'Etat, est un excellent outil de maîtrise foncière pour les collectivités constituant ainsi un appui opérationnel, stratégique et technique dans leurs acquisitions foncières et immobilières. Au-delà de ce constat, il doit également être vu comme l'occasion de mobiliser des moyens supplémentaires pour conduire une stratégie foncière partagée sur un territoire donné. En effet, l'intérêt de l'outil est la pérennité de l'action foncière qu'il mènera permettant sur le long terme, des démarches d'anticipation, de régulation et de programmation. Autre avantage : des interventions sur des situations très diversifiées, qu'il s'agisse de centre

bourg de communes rurales, de quartier centraux de villes denses, d'une zone d'activité économique, de friches industrielles...

Si l'Etat est longtemps resté pilote dans la création des établissements publics fonciers, en étant seul à décider de la pertinence de ces instruments là où il relève des enjeux d'aménagement d'importance, la décentralisation a conduit à reconnaître aux collectivités locales la possibilité de se doter, à leur initiative, de leurs propres opérateurs fonciers, dans une démarche de mutualisation. Soit une opportunité qu'ont saisie de nombreuses collectivités sur le territoire national et qui pourrait susciter un intérêt en Guyane.

Si les traits communs sont nombreux, les interventions des établissements

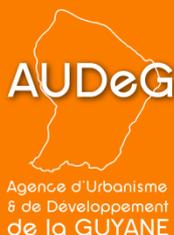
publics fonciers locaux ou d'Etat répondent, en principe, à des ambitions différentes. La question se pose de savoir si, compte tenu de ce qui les rapproche mais aussi les distingue, ces deux types d'établissements publics fonciers peuvent coexister sur le terrain (ce qui est admis par le législateur), ou bien si la présence de l'un sur un territoire rend la présence de l'autre inopportune. En d'autres termes, ces deux types d'établissements, outre le fait de s'empiler, peuvent-ils faire système ? Il s'agit en définitive de s'interroger sur la politique foncière à mettre en œuvre sur un territoire donné et d'en définir la cible, en prenant en compte le jeu complexe des acteurs du foncier.

POUR ALLER PLUS LOIN

Bibliographie

- ◆ La modernisation des outils de l'action foncière, GRIDAUH, 2012
- ◆ Les établissements publics fonciers d'Etat, partenaires fonciers de vos projets, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 2019
- ◆ Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques : Les établissements publics fonciers locaux, CEREMA, 2015
- ◆ Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques : Les établissements publics d'État, CEREMA, 2015
- ◆ L'établissement public foncier Local : un outil au service des stratégies foncières des collectivités territoriales, Association des EPFL, 2019

Directrice de publication : Juliette GUIRADO
Rédaction : Juliette GUIRADO
Conception, réalisation, photographie : AUDeG
Cayenne - Décembre 2022



AUDeG
Agence d'Urbanisme et de Développement de la Guyane
1, impasse Touloulous
97 300 Cayenne
Tél : 0594 28 49 20
Email : infos@audeg.fr
Web : www.audeg.fr